



LA REFORMA AGRARIA EN EL PERU

(Nuevo Decreto Ley No. 17716 de 24 de junio de 1969)

Lic. Francisco Morera (*)

C O N T E N I D O :

I.— Un tema siempre actual.	34
II.— La promulgación de la ley	36
A.— Principios básicos, afectación y limitación de la propiedad.	36
B.— Procedimiento de afectación.	39
III.— Patrimonio, valorización de los predios y formas de pago.	41
A.— Patrimonio y valorización	41
B.— Forma de pago.	42
IV.— Adjudicaciones, asistencia técnica y de crédito	43
A.— Adjudicaciones	43
B.— Asistencia técnica y crediticia	44
V.— Otras regulaciones legales para el desarrollo agrario.	45
A.— Parcelaciones por iniciativa privada	45
B.— Contratos agrarios	46
VI.— Los organismos de Reforma Agraria	46
A.— En lo administrativo	46
B.— En lo judicial.	46
VII.— Algunas ideas para concluir.	48

(*) El suscrito actualmente realiza estudios de especialización en Derecho Agrario en el IDAIC --Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato— di Firenze y en la Università degli Studi di Pisa - Italia, como profesor becario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

I. UN TEMA SIEMPRE ACTUAL

Conforme corresponde a una disciplina jurídica que se halla en plena elaboración teórica, el derecho agrario (1) tiene pendiente para sí, arduas polémicas de esclarecimiento conceptual y de definición.

Si existen figuras de carácter polémico en tal elaboración, una de éstas es la de Reforma Agraria. Tema de por sí actual, especialmente para aquellos países en los que aún no está resuelto el problema fundamental del agro, a saber: tenencia de la tierra, y consecuencias ulteriores.

En América Latina el tema en sí, es de gran riqueza objetiva cultural; sus reformas agrarias o los intentos de éstas (2), arrancan desde comienzos del presente siglo en México (3), para repetir similares intentos en Guatemala (4) y Bolivia (5), y cerrar antes de la sexta década de nuestro siglo con un proceso académicamente calificado como "polémico", y cuestionante de todo lo anterior: la Reforma Agraria de Cuba (6). Luego como respuesta

política y jurídica a esta última, nacen al calor de la Alianza para el Progreso, las leyes de Reforma Agraria de la década de los sesenta, entre ellas y a manera de ejemplos la "Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica" (7) y de "Reforma Agraria en el Perú" (8).

Así en una coyuntura de "Reforma Agraria", el tema como tal se ha ido desarrollando bajo la dirección de órganos y personas, entes y gobiernos y más aún por supuesto en el campo de las ciencias sociales.

Para la economía revestía la posibilidad de afrontar las urgentes tareas del desarrollo nacional en cada país, en cuanto alternativa a la industrialización o desarrollándose junto a ésta —o en su dimensión más optimista— como fuente de ocupación plena para el empleo de los recursos de producción.

Para la sociología un vasto campo de estudio, al que las últimas corrientes califican como de necesaria realización para el cambio estructural, a fin

- (1) Elaboración que aún tiene como requisito "sine qua nom", la de formar una serie de principios nuevos de carácter doctrinario, dirigidos a crear en el campo de nuestro Derecho Agrario (de América Latina), una Teoría que obedezca a nuestra realidad. Con lo que quizá comience a resolverse y al menos por partes, el problema hasta ahora frecuente de que no haciéndose análisis de nuestra realidad con base a principios jurídicos nuevos, se desestima la interpretación jurídica, y se acaba siempre pendiente de indicadores sociológicos o económicos en el análisis de un problema legal.
- (2) Refiriendo a las llamadas —Reformas Agrarias en la Colonia— un destacado autor boliviano expresa: "En el régimen de derecho de propiedad de la tierra durante el coloniaje se distingue claramente tres periodos bien marcados; el primero comprende desde la conquista y colonización hasta 1591; el segundo comienza precisamente con la reforma agraria o algo parecido que se llevó a cabo, mediante Cédula Real de 1591, hasta la recopilación de leyes de indias en 1680 y el tercero se desarrolla a lo largo del S. XVIII para culminar con la real instrucción de leyes de constituya una especie de segunda Reforma Agraria Colonial, en el régimen y tenencia de las tierras en América". MALDONADO, A. *Derecho Agrario*, Imprenta Nacional, La Paz, 1956, p. 241.
- (3) GUTELMAN, M. En una reciente obra titulada *La Reforma Agraria en América Latina —el caso de México—* (trad. propia del It.) profundiza nuevamente sobre el particular caso agrario con un fuerte análisis crítico que concluye junto a otras observaciones socio-jurídicas afirmando "...la solución de los problemas agrarios no consiste más en la modificación de las estructuras agrarias, consiste en poner en cuestión el mismo sistema social mejicano...". Gabriel Mazzotta editore, Milano, 1973, ps. 268-69. Un interesante análisis de la Ley Federal de Reforma Agraria actualmente vigente, en relación con sus antecesoras de 1910, 1927, 1934, 1940 y 1942 y sus principales problemas jurídicos, se ha realizado por un joven agrarista mexicano con notable éxito. LUNA, A. *Derecho Agrario Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1975.
- (4) DE LEON, R. En su ensayo sobre "*La Legislación Agraria Guatemalteca*" enjuicia a ésta como "...un verdadero echar atrás jurídicamente" en cuanto a reacción política y socio-jurídica a las transformaciones agrarias del Decreto 900 promulgado por el Presidente Constitucional Jacobo Arbenz en 1954, dándole a la nueva legislación un carácter paternalista de protección estatal a las instituciones que imposibilitan el desarrollo del agro, y que plantea entre otras a la colonización, como un falso medio de desarrollo social. Todo ello para continuar con la Ley Reguladora de la Política Agraria Nacional, la Contrarrevolución Agraria. *Rivista di Diritto Agrario*, II, Firenze, 1975.
- (5) Una evaluación institucional y pluridisciplinaria sobre tal proceso se halla en: FRANCO, A. *Reforma Agraria en América Latina*. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, Turrialba-Costa Rica, 1972. Un estudio más referido al problema jurídico e implicaciones legales del Decreto Supremo No. 3471 de 27 de agosto de 1953, en el contexto de la legislación boliviana, sus antecedentes y resultados, se halla en: MALDONADO, Supra nota 2.
- (6) El autor de este comentario analiza el rol que en lo legal y en relación con todo el aparato jurídico estatal, desempeñan las tres leyes de Reforma Agraria de Cuba, como parte de las leyes que mutan la base económica de la sociedad, con especial referencia a las dos fundamentales, sean: la de 17 de mayo de 1959 y la de 3 de octubre de 1963. MORERA, F. *Antecedentes Legales, Cambios Jurídicos e Institucionales y actual Sistema de Derecho en Cuba, Primer País Socialista de América*. Tesis, Derecho, Universidad de Costa Rica, 1975, ps. 142-49.
- (7) Ley No. 2825 de 14 de octubre de 1961.
- (8) Ley No. 15037 de 20 de mayo de 1964.

de liquidar el capitalismo subdesarrollado y dependiente.

No menos ausentes de tal interés habrían de ser los juristas (9), toda vez que en última instancia, las leyes de Reforma Agraria —sea cual fuere su naturaleza y fin— se plasmaban siempre a través de un estatuto legal. De esta forma en lo jurídico, el tema de la Reforma Agraria ha recorrido un rico trayecto histórico que ha formado a su alrededor, desde una Doctrina General (problemática jurídica de las Reformas Agrarias Integrales), hasta estudios cada vez más específicos de sus instituciones en particular v. gr. —modalidades de tenencia de la tierra y formas de adjudicación en las Reformas Agrarias— en relación con el sector no reformado de la estructura agraria.

Así, el tema como tal, no obstante su renovado estudio, continúa siendo objeto de mucho debate —estudio e interés— y en consecuencia lejos de agotarse (10). Por ahora el objetivo concreto que nos ocupa antes que innovar sobre el tema, pretende dar un poco de luz sobre una experiencia novedosa de Reforma Agraria en América Latina, el último Decreto Ley que la regula en el Perú, en lo más significativo de su articulado, disposiciones conexas y textos de relación (11).

Para el momento en que dicho Decreto se emite, el concepto de Reforma Agraria en el documento citado de la FAO, se valoriza como algo más "de simples cambios en la tenencia de la tierra"

(12), se quiere ir más allá y lograr en líneas generales con la reforma del agro:

- "a.—Una equitativa distribución del Ingreso Nacional.
- b.— La participación plena de los trabajadores del campo en el proceso de implantación y administración de la Reforma.
- c.— . . .La formación de unidades de explotación o de asociaciones de productores que haga posible adoptar técnicas más modernas, estimule las inversiones, eleve el nivel de riqueza y genere más y mejores oportunidades de empleo, y
- d.— Una organización empresarial de las nuevas unidades apta para aumentar la producción y el mejor uso de los recursos productivos" (13).

El Decreto dicho debía operar en el cuarto país en cuanto extensión se refiere en América Latina, —al Perú le adelantan en superficie por su orden: Brasil, Argentina y México—. Su superficie es de "128 millones de hectáreas de las cuales, apenas 30 millones se aprovechan para fines agropecuarios, y de estas últimas 27 millones están ocupadas por pastos naturales de baja calidad para sostener animales, de tal suerte que la superficie agrícola queda reducida solo a tres millones de hectáreas" (14). Vasto territorio en el que así mismo se presentaban las clásicas contradicciones minifundio-latifundio en lo productivo, bajo coefi-

-
- (9) Concordamos con el criterio que se expresa en el ensayo titulado "Derecho Agrario en la Reforma Agraria". En el que se enfoca al Derecho Agrario ocupando un lugar de privilegio, que a mi entender —antes de goce es de obligación—, dentro del derecho en general, por ser nuestros países exportadores de materias primas, que dependen de una economía agrícola y en general del campo (en cuanto zonas de extensa actividad agrícola), y por reunir condiciones objetivas y subjetivas de especial singularidad". Revista: Derecho Agrario y Reforma Agraria, Universidad de Los Andes, Venezuela, No. 4, 1973.
 - (10) El informe que al respecto emitió el Comité Especial sobre Reforma Agraria de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, como respuesta a su quinceavo período de sesiones (1969) es elocuente en cuanto análisis y actualidad del tema. ONU, FAO, Roma, 1971.
 - (11) A contrario sensu de otras leyes de Reforma Agraria que una vez redactadas se hicieron de ilusoria aplicación, fenómeno que en parte obedece a que muchas de sus normas programáticas no se reglamentan, la ley que ocupa nuestro interés ofrece otra experiencia diferente. En efecto, sucedáneamente a su aplicación, la reglamentación comenzó a promulgarse respecto de aquella normativa de ley que hacía depender su eficacia de una más específica regulación. Junto a esta preocupación de personeros de la reforma, por salvar el tradicional parangón entre derecho y realidad por vía reglamentaria, una buena impresión del avance aplicativo del texto de ley se obtiene al leer las publicaciones que cada año se emitían con el título de "Memoria del Presidente del Tribunal Agrario". En las cuales se realiza el recuento de las causas que se tramitan en despacho judicial, se analizan las principales incidencias administrativas de tales juzgados y se observa con agudo interés las lagunas que aún debe cubrir el sistema normativo, tanto en lo procesal como en materia sustantiva. Dejándose para último en tales documentos, el estudio de las ejecutorias del Tribunal Agrario (a algunas de las cuales referiremos) y los nuevos criterios jurisprudenciales que le merecen particular referencia, porque informan la actuación de la jurisdicción agraria.
 - (12) FAO, Supra nota 10, p. 5.
 - (13) Idem., p. 6.
 - (14) MAC, LEAN, R. "La Reforma Agraria en el Perú". Rev. Derecho y Reforma Agraria, No. 4, Universidad de Los Andes, Venezuela, 1973, p. 12.

ciente del binomio tierra cultivada-hombre, en lo económico; ausencia de obras de infraestructura para el cultivo (hidrológicas por ejemplo) en lo técnico; y una subsistente ley —en lo jurídico formal— de Reforma Agraria, que promulgada apenas cuatro años antes, se mostraba jurídicamente incapaz de solucionar al menos evolutivamente, el drama social del agro.

Toda vez que la mediatización en la afectación de los grandes predios, sus lentos procedimientos de aplicación y lo restringido y minimizado de su acción reformadora hacían observar que para el momento en que eventualmente podría cumplir sus objetivos, el problema del agro sería igualmente grave, o más que aquel existente, al momento de iniciar su acción (15).

Obvio también resulta anotar en cuanto aspecto esencial de la nueva ley, que fundamental era para su realización y eventual aplicabilidad, la decisión política (16) que quisiera en verdad además de promulgar, ejecutar la Reforma Agraria, ello obviamente antes faltó, a pesar de ser Perú un país que conocía ya, desde recién terminada la Primera

Guerra Mundial, la formación de grupos políticos que proclamaban la transformación de las estructuras agrarias, v. gr. —sustento electoral en el campo del partido APRISTA— (*).

II. LA PROMULGACION DE LA LEY

A.— Principios básicos, afectación y limitación de la propiedad.

Luego de los fallidos resultados de la ley anterior. El texto del nuevo Decreto Ley, promulgado por el Gobierno Militar (17) define a través de un extenso articulado, 196 en total y otras disposiciones especiales, transitoria y final, los conceptos e institutos específicos —v. gr.— posesión agraria, y generales; relación Reforma Agraria —desarrollo nacional (art. 2)—, en su interrelación con la estructura agraria y sus mecanismos, y elementos de tipo técnico de crédito, educativos y de comercialización, como partes en su conjunto de la política Agraria Nacional. La declaración de principios básicos —arts. 1 al 6— constituyen el sostén de la ley. Su art. 1, la define expresamente como integral (18). Al perseguir sustituir los regímenes de lati-

(15) Agudamente crítico resulta el ensayo de CASANOVA, R.V., sobre una evaluación de una ley similar: "La Reforma Agraria Venezolana" en donde expresa "...hasta 1969, como lo demuestran los números, el resultado es francamente desalentador, ya que no se justifica que en 10 años de acción reformadora, dos terceras partes de los beneficiarios no hayan recobrado la tierra prometida todavía. Hubo lentitud y falta de entusiasmo que convirtieran al proceso de cambio de estructuras en proceso de colonización. Porque si a ver las cosas vamos con detenimiento, en estos primeros 10 años de reforma, más que reparto de tierras, se hizo reparto de hombres. ...". *Rivista di Diritto Agrario*. Firenze, No. 2, 1972, ps. 190-91.

(16) Profundiza sobre el tema: BARAHONA, F. Marco Teórico de la Reforma Agraria. Cap. XXIX. *Derecho Agrario*, SALAS, O. y BARAHONA, R., Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, 1973, p. 826. En forma clara sobre el mismo tema "El Informe sobre el Seminario Latinoamericano de Reforma Agraria y Colonización", expresa en su punto No. 1: Cambio Político como determinante de Reforma Agraria. "La existencia del latifundio y de los intereses del capitalismo nacional y extranjero, determinan una estructura de poder político que se constituye en determinante para mantener el subdesarrollo y en obstáculo para producir cambios estructurales de fondo, tanto en el campo agrario como en los demás sectores de la economía que tiendan a una redistribución masiva del ingreso y a la incorporación de los campesinos, obreros y clase media a las decisiones nacionales. FAO, Chiclayo, Perú, 1971, p. 6.

(*) Siglas identificativas del Partido Acción Popular Revolucionaria.

(17) En el Plan del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, su expresión ideológica se enuncia en los siguientes términos: "Esta revolución será nacionalista independiente y humanista. No obedecerá a esquemas ni dogmas. Solo responderá a la realidad peruana".

En dicho plan, la Reforma Agraria era el punto cuarto de una serie de treinta y uno, que por su orden se centraban en los siguientes objetivos: Petróleo, Planificación, Política Internacional, Régimen de Aguas, Reforma de la Empresa, Industria, Minería, Pesquería, Electricidad, Turismo, Comercio, Transportes, Comunicaciones, Finanzas Públicas, Régimen Monetario y Crediticio, Balanza de Pagos, Investigación Científica y Tecnológica, Reforma de la Educación, Vivienda, Salud, Trabajo y Seguridad Social, de la Mujer peruana, Libertad de Prensa, Participación de la Población, control administrativo de los recursos públicos, Reforma de la Administración Pública, Poder Judicial, Función Legislativa, Constitución y Fuerza Armada.

ZIMMERMANN, A. *Objetivo Revolución Peruana. El Plan Inca*. Grijalbo, Barcelona, 1975, ps. 322-353.

(18) Sobre los factores que han de considerarse en la definición de Reforma Agraria Integral y su concepto, F. Barahona, expresa en su estudio, *supra nota 16*; "La Reforma Agraria Integral persigue la máxima Justicia Social y la incorporación del campesinado al proceso político, económico y cultural, a través de la habilitación y rehabilitación de la tierra, la tecnificación de su cultivo, la organización de su uso, el reparto adecuado de sus fuentes y la efectiva redistribución de su tenencia". P. 821.

fundio y minifundio por un sistema justo de propiedad (19), tenencia y explotación de la tierra, con la creación de un ordenamiento agrario que garantice la justicia social en el campo, que aumente la producción y la productividad del sector agropecuario, para que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad.

Encomendándose a tales fines —arts. 3 y 5— la regulación del derecho de propiedad, a fin de que éste se use en armonía con el interés social, señalando los límites, definiendo la mediana y pequeña propiedad rural y garantizando el derecho de explotación en común a las comunidades campesinas (20), a las cuales el art. 115 denomina así, y en sustitución de su antiguo nombre de comunidades indígenas.

Referencia aparte dentro de los institutos específicos de la ley, —unidad agrícola familiar, contrato agro industrial y otros— merece el hecho de que al tenor del art. 5, deberá entenderse por "agrícola" también la explotación ganadera, mas no el aprovechamiento directo de bosques naturales. Del mismo modo en el art. 6, se establece un principio general de afectación para todo terreno de vocación agrícola en virtud del cual "los predios rústicos cualquiera que sea su propietario, ubicación en el territorio nacional o modo de adquisición, ya sea por compra venta, remate público o por cualquier otro título, quedan sujetos a la legislación sobre Reforma Agraria".

Enumerándose en el art. 7, las tierras que al

efecto se destinan: sean las abandonadas, y las que revierten al Estado, como las "eriazas" (arts. 192 y 196); predios rústicos del Estado, y de personas jurídicas de derecho público interno (de acuerdo al Cap. II, lo son cuando así se califiquen por Decreto Supremo, a simple pedido de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural), las que se expropian en virtud de la ley, las de parcelaciones privadas y las provenientes de donaciones, legados u otras de Reforma Agraria.

Nuevamente especifica la ley que deberá entenderse por "predio rústico abandonado" (21) "aquel que se produce cuando su dueño lo ha dejado inculto por tres años consecutivos y... las tierras cultivadas o en explotación durante más de un año por campesinos que no tengan vínculo contractual con el propietario, sin que este hubiese interpuesto la acción judicial respectiva".

La condición de abandono se interrumpe legalmente cuando su propietario u otro en su nombre realiza "actos posesorios", a los que se definen en el mismo art. 8, como aquellos "consistentes en la explotación económica del suelo por medio de sembraderas plantaciones, o crianza de ganado de acuerdo a la capacidad de los pastos... agregándose en forma clara que el amojonamiento, cercos, cortes de maderas, construcción de edificios u otros actos semejantes no constituyen por sí solos, prueba de explotación económica..." siendo dicha declaración de abandono de tipo administrativo (art. 9).

Refiriendo a la formación constante del sistema normativo al momento de aplicar la ley, y en el

(19) Una de las creaciones jurídicas más importantes que nació luego de seis años de promulgada la ley, precisamente como producto de su aplicación y subsiguiente reglamentación, es la así llamada "Propiedad Social". La cual se caracteriza no solo por la titularidad colectiva de su derecho de dominio, sino asimismo, por su integración en la política económica general del Estado a través de las "Empresas de Propiedad Social". "Nosotros definimos la Propiedad Social Peruana como aquella en la cual los derechos que se generan en relación a los medios de producción son ejercidos y usufrutuados por distintas instancias de la sociedad. En nuestro entender se ha modificado así la naturaleza misma de la relación de propiedad tradicional". "El concepto jurídico de propiedad social por lo tanto, encuentra solo una primera manifestación en la Ley de Propiedad Social pero se anuncia desde la creación todo un cuerpo de normas legales que han de constituir el Derecho Social, que será el sustento de toda una nueva institucionalización jurídica y, eventualmente, de toda nueva institucionalidad empresarial, social y política". DE LAS CASAS, A. *Propiedad Social. La Empresa de la Revolución*, Editorial CONAPS, Lima, 1975, ps. 16 y 173.

(20) "Repitiendo el art. 2 del Estatuto de Comunidades Campesinas, podemos decir que ésta es una agrupación de familias que poseen y se identifican con un determinado territorio y que están ligadas por rasgos sociales y culturales comunes, por el trabajo comunal y la ayuda mutua, y básicamente, por las actividades vinculadas al agro". ENCIRA. *Participación Campesina en el Proceso de Reforma Agraria y el Cambio Global en la Sociedad Peruana*. Oficina de Comunicaciones, Lima C. 1, F (R-6) 71, 1973, p. 4. Están organizados jurídicamente bajo tres consideraciones fundamentales: "propiedad común, trabajo común y solidaridad. En dicho instrumento encontramos que la comunidad es la única propietaria de sus tierras y sus miembros son usufructuarios de las mismas". ENCIRA, *Ibid*, p. 13.

(21) Criterio que luego complementó el Decreto Ley No. 19462 de 11 de julio de 1972 por cuanto "califica como abandonadas por sus dueños las tierras ubicadas en la zona de expansión de las ciudades que permanezcan incultas durante más de 90 días... El Instituto del abandono en nuestro derecho agrario consiste en la extinción del derecho de propiedad y la consecuente reversión de las tierras al dominio público". *Memoria del Presidente del Tribunal Agrario*. Año Judicial 1972-1973, Lima, ps. 10-11.

aparte dedicado a la posesión agraria (22) en cuanto reconceptualización, se observa por parte del Dr. Figallo: *"Por efecto de la reforma agraria la distinción conceptual entre propiedad y posesión de la tierra debe enfocarse desde una nueva perspectiva doctrinaria. El apotegma de que la tierra es de quien la trabaja, constituye expresión del principio de la función social que produce la correlativa readecuación de las instituciones jurídicas, en cuya virtud la posesión ya no ocupa una jerarquía subordinada."*

El derecho tradicional distingue la posesión mediata de la posesión inmediata bajo el supuesto de que aquella es ejercida en forma permanente por el titular del dominio. En esta forma, el carácter perpetuo de la propiedad se mantenía sobre la base de la titularidad y no mediante el ejercicio personal de la posesión, de manera que el poseedor, además de asumir los riesgos inherentes a la actividad agrícola se encontraba en una virtual situación de precariedad.

Al ser abolido por nuestro ordenamiento agrario las formas indirectas de conducción de la tierra... la posesión deja de ser un derecho sujeto a negociación entre particulares, ya que su cesión conlleva la pérdida de la propiedad. El concepto de la posesión como la relación inmediata entre el titular y la cosa tiene además en nuestro derecho agrario un rasgo distributivo. Se entiende por posesión, el trabajo y explotación de la tierra, el ejercicio permanente de la actividad agrícola y no simplemente la relación fáctica entre el poseedor y la cosa.

Desde que no existe intermediación, la posesión es la condición esencial de la propiedad y la firmeza del derecho del poseedor se cifra en el uso social de la tierra".

Los artículos que al efecto regulan en el texto de ley la afectación y limitación de la propiedad rural, refieren en dos capítulos, tanto a los predios rústicos del Estado y de las personas jurídicas de derecho público interno (cap. II) según se dijo, como a predios rústicos de derecho privado (cap. III) siendo el tratamiento de estos últimos concreto y definitorio. Toda vez que declara en forma

concreta el art. 15 cuando "se considera que la propiedad no cumple con la función social. . .

- a.— Abandono de la tierra, deficiente explotación, mal manejo y deterioro de los recursos naturales. . .
- b.—subsistencia de formas antisociales o feudatarias de explotación. . .
- c.— condiciones injustas o contrarias a la ley en las relaciones de trabajo (prevención verdaderamente novedosa). . .
- d.—concentración de la tierra, tal que sea un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad, o que determine dependencia de la población respecto del propietario o . . .
- e.— el minifundio o fragmentación del predio.

Declarándose asimismo como afectas: las tierras ociosas y deficientemente explotadas —art. 16— aquellas en que se realizan formas de explotación indirecta —arts. 17 y 19—, siempre que no excedan el triple de la unidad agrícola familiar, que a su vez se define quizá previendo un peligroso proceso de minifundización, bajo un criterio económico laboral, por el —art. 79— como, "la superficie de tierras que trabajadas directamente por el agricultor y los miembros de la familia en condiciones técnicas de eficiencia, reúna además los siguientes requisitos: a.— absorber toda la fuerza de trabajo familiar (salvo condiciones de excepción). . . y, b.— proporcionar al agricultor un ingreso neto suficiente para el sostén de su familia (independiente del tipo de cultivo) y cumplimiento de las obligaciones atinentes a la adquisición de su parcela,. . . parcela que a su vez por el mismo art. 79, se declara de carácter indivisible. . .; que se determinará en su extensión de acuerdo a zonas de producción —art. 80—,. . . que se adjudicará por contrato de compra venta y según proyectos de asentamiento rural —arts. 81 y 83—; debiendo entenderse por asentamiento rural, a tenor del art. 82 aquel "establecimiento organizado de grupos de agricultores de acuerdo a las unidades agrícolas que se prevén, y con la asistencia técnica y crediticia necesaria para que lleguen a desenvolverse por sus propios medios" (23).

(22) *Memoria del Presidente del Tribunal Agrario*. Año Judicial 1971-1972, Lima, ps. 13-4.

(23) A la luz de tal normativa y con ocasión del cambio en la estructura agraria se han desarrollado en Perú —Los Proyectos Integrales de Asentamiento Rural (PIAR)— cuyos pasos de constitución se dan como sigue "1.— delimitación de los sectores geográficos y de sus prioridades, 2.— elaboración del diagnóstico, 3.— determinación de los proyectos integrales de asentamiento rural, 4.— programación de afectaciones, 5.— determinación del ámbito de las Empresas y Modalidad de Adjudicación, 6.— Calificación de beneficiarios, y 7.— planes para el establecimiento de nuevas empresas.

ENCIRA. *La Nueva Estructura Agraria*. Oficina de Comunicaciones, Lima, C-1F (L-14) 72, 1972, ps. 8 a 13.

En estas tierras de tipo privado que se declaran afectadas, se comprende asimismo: a las detentadas por condominio (excepto si fue originado a título universal) por sociedades anónimas y en comandita que deberán transformarse en sociedades de personas, en un plazo de seis meses (24) según lo regula el art. 22.

Importante resulta advertir que se establecen excepciones al límite de afectabilidad, cuando de acuerdo al límite de extensión en cada zona —predio de 150 Htas. directamente conducidas— en la región de la costa —art. 28—, predios conducidos directamente de 15 a 55 Htas. en tierras de cultivo bajo riego —art. 30—, predios conducidos directamente y con capacidad para soportar una carga de 500 unidades ovinas en tierras de pastos naturales del art. 33; en tanto y en cuanto dichos límites mínimos pueden aumentarse en los terrenos afectados para beneficio de sus empresas, reúnan buenas condiciones de: infraestructura de explotación, de crédito y auto sostén económico, de participación económica a nivel salarial superior al mínimo, así como condiciones sociales y de trabajo, según normas de ley a sus trabajadores, y de sana contribución fiscal impositiva respecto del Estado. En cuyo caso dichos límites aumentarán de acuerdo al tipo de tierra en que se hallen según definición agrológica, que de diversos tipos de tierras hace por aparte el art. 27, petición que en tiempo deberá formular cada propietario, y cuya resolución positiva prosperará si con ella no se afectan intereses de pueblos o comunidades.

Novedad interesante constituye asimismo la expropiación (25) que se gobierna por criterios de unidad económica, en tanto dicho procedimiento se da, afectando plantas industriales y predios rústicos que satisfacen con su actividad, un trabajo recíproco, las cuales se afectan en su conjunto, asumiendo la D.G.R.A. y A.R. (*) la totalidad de activos y pasivos de la empresa, garantizándose en dichos casos a fin de tutelar la continuidad y estabilidad de la producción, . . . (a)— la intangibilidad

de la estructura de producción. . . (b)— la continuidad de equipos de dirección técnica y administrativa. . . y (c)— la adecuada participación de los obreros y empleados en la nueva estructura de la propiedad, todo ello según se dispone en los arts. 37 y 39 del texto dicho.

Referencia aparte merece el tratamiento que la ley da al minifundio, en cuanto limitación de su estructura tradicional (arts. 98 al 107), entre otras, prohibición de participación en unidades menores a las señaladas para la unidad agrícola familiar —reglamentación de condiciones para venta, permuta, y otros actos positivos, realización de acciones de concentración parcelaria y reordenamiento rural, regulación técnica y mantenimiento de unidades mínimas familiares en regiones determinadas, a fin de evitar pulverización de tierras en juicios de división o sucesorios, etc.

B.—Procedimiento de afectación.

En lo que ha procedimiento de afectación se refiere, en términos generales se sustancia así: cuando los bienes son del Estado o de sus instituciones, estos deberán pasar a control de la D.G.R.A. y A.R., luego de treinta días de simple solicitud hecha por ésta en tal sentido, si hubiere negativa a dicha entrega, la misma Dirección solicitará por procedimiento judicial y al efecto los reubicará bajo inventario. Cuando a contrario sensu la propiedad de dichos bienes se hallan en zonas de reforma agraria, pero en propiedad de privados, el procedimiento en forma sucinta y según se detalla por el art. 50, se realiza como sigue: ". . . (a)— aviso oficial de procedimiento de afectación para determinada zona, a fin de recibir declaración jurada a los propietarios de predios en esa zona, dentro de sesenta días, debiendo presentar al efecto la documentación descriptiva e identificativa del bien, . . . (b)— y (c)— estudio técnico de la documentación y confronto de ésta sobre el terreno de afectación, manteniendo la constitución de unidades económicas, . . . ratificación del plano definiti-

(24) El art. 12 de la Ley de Reforma Agraria de Cuba (17 de mayo de 1959) se refiere en igual sentido, solo que prohíbe a sociedades anónimas, no nominativas que exploten colonias de caña, debiendo éstas en un plazo de un año satisfacer las condiciones de ley; el art. 14 hace referencia general en igual sentido, pero en cuanto a fijación de condiciones para que dichas sociedades puedan detentar tierras rústicas destinadas a cualquier otro tipo de actividad agropecuaria.

(25) Un interesante criterio, jurisprudencial sobre expropiación determinado con ocasión de una separación de bienes (art. 241 Código Civil) por división matrimonial, en zona de reforma agraria, se conceptuó así: "todos los predios que forman parte del patrimonio de la sociedad de gananciales, aunque tengan la calidad de propios de alguno de los cónyuges, se estiman como un solo predio para los efectos de la afectación con arreglo a lo prescrito por el art. 124 del Texto Único Concordado del D.L. 17716, Lima, treinta de enero de mil novecientos setentitres".
MEMORIA, Supra nota 21, p. 24.

(*) Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural.

vo de afectación y plazo de quince días a fin de que se plantéen observaciones por cualquiera que tenga interés sobre el área afectable. . . (incs. e y f). . . por Decreto Supremo se dicta la resolución que fija la extensión afectada, concediéndose derecho de apelación a la parte sobre esta resolución y que debe ejercitar en un plazo de diez días, luego de los cuales en nuevo Decreto Supremo se resuelve definitivamente por parte del Poder Ejecutivo con publicación final. . . (inc: g). La publicación de este último Decreto agota la vía administrativa con lo cual se ratifica al propietario su obligación de entrega del bien y su derecho a recibir el valor indemnizado según la forma de pago prevista. Todo ello a fin de que se cumpla su entrega en término perentorio de quince días bajo apercibimiento de hacerlo cumplir por vía judicial. Asistiendo a su vez al antiguo propietario nuevos períodos para observar el valor recibido, o establecer contención respecto de éste, de acuerdo al sistema de avalúo pericial por ambas partes y según trámite que le señale el juzgado que al efecto tramite el legajo respectivo.

Procurando a su vez evitar intenciones dilatorias que disminuyan o hagan ilusorias, la necesaria rapidez y eficacia del procedimiento. Se advierte en el art. 59 que *"ninguna acción judicial podrá obstruir, detener o paralizar el procedimiento de expropiación. . ."* (26), no admitiéndose en proceso, actuaciones que no sean las que precisamente señala la ley: disponiéndose en el art. 60, una úni-

ca impugnación a la acción que pone fin al procedimiento o a la expropiación que se ventilará ante el fuero privativo y, que no podrá tener como pretensión, la devolución o reposición de la tierra afectada. Para aquel caso en que se afecten negociaciones, el art. 61, prevé la actuación expresa de la DGRA y AR, que podrá declarar su intervención, ocupación y administración, dictada y ejecutada administrativamente con el auxilio eventual de la fuerza pública si fuere necesario.

Determinado así el procedimiento que reincorpora al patrimonio estatal, desde extensos territorios de gran riqueza natural, como los latifundios agroindustriales de la costa, hasta tierra de cultivo bajo riego o de pastos naturales del interior del país, la ley alcanza su primer cometido: el de eliminar la contradicción latifundio-minifundio (27): problema no solo de carácter económico social que incidía directamente en el bienestar de la población, sino de carácter político en cuanto era verdadero centro de poder de grupos privilegiados que hacían del ejercicio de su libertaria actividad económica, a través de la Asociación Nacional Agraria, un fuerte obstáculo para el desarrollo nacional.

Respecto del proceso de afectación como tal, en cuanto revertía al Estado nuevos dominios para posteriores adjudicaciones de carácter asociativo, individual o cooperativo y en cuanto sentaba la base para un nuevo tipo de producción y productividad del agro. Existen criterios diferentes (28) en virtud de analizarse el problema desde diferentes

(26) Como consecuencia del procedimiento de expropiación seguido por la DGRA y AR, contra la Sociedad Capriotta y dos" contra la resolución administrativa que ordenaba afectar y en forma subsiguiente expropiar. No habiendo sido planteada la impugnación antes de la consumación del acto expropiatorio, el Tribunal Agrario resolvió así: "Los actos administrativos se caracterizan por la presunción de la actividad estatal, ya que la suspensión de la eficacia del acto mientras se ventila su impugnación jurisdiccional puede entorpecer la satisfacción de los intereses públicos con grave daño a la colectividad. Lima, veintiséis de noviembre de mil novecientos setenta y uno". Memoria, supra nota 22, ps. 19-20.

(27) Sobre el tema, *El Seminario de Chiclayo*. Supra nota 16, expresa lo siguiente: "... (7) el seminario ratificó la inconveniencia de la supervivencia de la estructura latifundista indicándose que su eliminación es un prerequisite para la modernización tecnológica, en interés de la población campesina. En este sentido se expresa que sin la ruptura del complejo latifundio-minifundio, el progreso tecnológico (en cuanto alternativa propia a la Reforma Agraria) se divide en favor de las capas terratenientes y en perjuicio de las campesinas más modestas, carentes de recursos para aprovechar la nueva tecnología, con lo que los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres. . .".

(28) MAC LEAN, R., en su ensayo, *supra nota 14*, se refiere en sentido positivo al argumentar que "era el programa" que se ocupaba en el Perú, por erradicarse así la oligarquía terrateniente, eliminar el gamonalismo, determinar que el derecho sobre la tierra se basa en el trabajo sobre ésta, manteniéndose la unidad de la producción de las grandes haciendas y complejos agroindustriales para promover el desarrollo de poblaciones rurales, estableciendo nuevas formas de propiedad, e incorporando al campesinado al desarrollo económico y social. Se argumenta en sentido contrario por parte de otro autor peruano, aduciendo que el sector agrícola del Perú, se hallaba en crisis al momento de promulgar la ley; en cuanto había perdido importancia económica en relación con otros sectores, y en cuanto sin estar en quiebra la ganancia de las empresas agrícolas, eran muy inferiores; siendo un sector que se descapitalizaba constantemente, con migraciones que afectaban la producción, y con poca perspectiva en virtud de la baja de los precios del mercado mundial. Con lo que al darse las expropiaciones en el campo, los grupos terratenientes trasladan sus intereses a otros sectores de la economía —comercio e industria— para ese momento más remunerativos.

SALDIVAR, R., "Elementos para un enfoque general de la Reforma Agraria Peruana", *Rev. Derecho y Reforma Agraria*, Universidad de Los Andes, Venezuela, No. 5, 1973.

puntos de vista económicos y sociales, o etapas a superar en el campo de la política agraria.

Meses después de la promulgación del Decreto Ley, entró en vigencia el así llamado "*Reglamento de Tierras para la Reforma Agraria*" (29), al cual se atribuye la importante finalidad específica de "ejecutar el proceso modificadorio del régimen de tenencia, propiedad y explotación de la tierra"; especificándose en sus tres títulos —afectación para fines de reforma agraria, procedimiento de afectación y abandono de un predio rústico— y que comprende en total 73 artículos y otras disposiciones transitorias; los procedimientos sencillos y expeditos para cumplir la impostergable necesidad social de cambiar las estructuras del agro, en el menor tiempo posible".

III. PATRIMONIO, VALORIZACION DE LOS PREDIOS Y FORMA DE PAGO

A.—Patrimonio y Valorización.

Al tenor del art. 171 será patrimonio asignado a la DGRA y AR; (a).— los predios rústicos y tierras de propiedad fiscal que adjudique el Estado. . . , (b).— predios rústicos expropiados. . . , (c).— donaciones legados y fondos recibidos a fines de reforma agraria. . . , (d).— bienes de herencia vacante. . . , (e).— asignaciones presupuestales del Estado. . . , (f).— el producto de multas aplicadas a tenor de la ley. . . , y, (g).— intereses que devenguen los respectivos depósitos (de dichas multas) en cuentas corrientes.

En lo que a valor y pago de tierras de propiedad privada para reforma se trata, el texto de ley en estudio formula según se verá un buen criterio de indemnización. Tal aspecto es obviamente fundamental; un pago en condiciones onerosas para el Estado (como si fuera de simple traslación privada) no solo hace ilusorio el afán redistributivo econó-

mico de la reforma, sino que también y en buena parte, decide la suerte de la reforma en sí.

Pagar o no pagar los bienes que se adquieren (30), si ese pago debe ser en dinero corriente o en bonos, de existir estos últimos con qué tipo de intereses, naturaleza y plazo de remisión. Si a su vez debe reconocérseles renta accesoria como compensación a la pérdida adquisitiva de su valor nominal en el mercado, o en su defecto, si para no extraer numerario del afán redistributivo de la reforma, se puede compensar el pago con tierras del Estado aún no cultivadas, imponiendo así a los expropiados el mecanismo de la permuta forzosa (31). Son éstas, algunas de las fórmulas que rodean la problemática de la "justa indemnización" a los dueños de fundos que son objeto de expropiación. Mas en realidad tal situación de pago no es sino la segunda fase de la problemática de adquisición de tierras por el ente de reforma, ya que antes de ésta, se encuentra el criterio —a escoger— para valorizar el bien.

En el Perú, el Decreto Ley objeto de análisis en su art. 63, establece como justo precio a las tierras y demás partes expropiadas el de la "valoración oficial" determinado a base de un padrón predial. Mas no habiéndose confeccionado este último al momento de vigencia de la norma, establece como base de indemnización de carácter transitorio y por su orden: (a).— el autoavalúo rendido por el propietario a efecto declaratorio de impuesto sobre propiedad rural; o en su ausencia, (b).— el valor expresado en la última transferencia de dominio a título gratuito u oneroso sobre la cual se paga dicho impuesto. Estableciendo a su vez para aquellos predios de cultivación indirecta que superen el triple de la unidad familiar, un monto de indemnización que se calculará, promediando el valor que resulte de capitalizar al seis por ciento

(29) Decreto Supremo No. 163-69 de 19 de agosto de 1969. Con posterioridad a la emisión de este último decreto el articulado de ley continuó siendo reglamentado, en todas aquellas regulaciones propias, o materias complementarias que se hacían necesarias para su correcta aplicación. Más tarde, en agosto de 1970 fue aprobado el texto único concordado de la ley de Reforma Agraria, que refunde en un solo instrumento las disposiciones sucesivamente dictadas. En consecuencia con tal actitud de vigilancia ante la aplicación de las diversas regulaciones de reforma, en 1973 se promulgó la Nueva Ley Orgánica del Sector Agrario (Decreto Ley 19608). Lo cual reviste singular importancia porque al definir el ámbito del sector agrario determina el contenido del Derecho Agrario Peruano y los límites de la jurisdicción que lo actúa.

(30) En la formulación de recomendaciones denominada "Estrategia para la Segunda Década de Desarrollo" del Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria, *supra* nota 10, se expresa "... no hay duda de que el reconocimiento de la compensación también previstos en la mayor parte de los Estatutos Constitucionales vigentes deben ajustarse a condiciones compatibles con los recursos del país. La adquisición de tierras para cambiar la estructura de la tenencia de la tierra es solo el primer paso de la reforma agraria y por lo tanto no se pueden comprometer todos los recursos disponibles en el pago de tierras, aplazando otras medidas indispensables. . .". P. 54.

(31) En tal sentido se recomienda dicho mecanismo de permuta forzosa de fincas rústicas, con el que los Estados de países subdesarrollados, podrán con base en tierras de su pertenencia, pagar los fundos expropiados a sus dueños, no debiendo extraer así, recursos económicos en dinero o bonos que eventualmente harían aún más débil su escasa capacidad para financiar adecuadamente la Reforma Agraria. . . MENENDEZ, J. *Problemática Jurídica de las Reformas Agrarias Integrales* Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, 1971, ps. 266-67.

(en caso de arrendatarios) y al nueve por ciento (en caso de feudatarios) la renta líquida sobre la que se pagó el impuesto a la renta predial, durante los últimos tres años anteriores a la fecha de valoración.

Cuando el cálculo debe ser sobre bienes pertenecientes a personas exoneradas del pago del impuesto o renta predial, se calcula de acuerdo a como lo expresa el art. 64, según se trate de predios explotados directamente; o por arrendatarios, u otros agricultores no propietarios, o por feudatarios; sobre la base de la suma capitalizada anualmente a un seis por ciento en los dos primeros casos, y de un nueve por ciento en el tercero, o sobre la renta líquida promedio obtenida en los últimos tres años anteriores a la fecha de la valoración de acuerdo con los correspondientes contratos y/o libros de contabilidad que deberá presentar al propietario.

Previéndose en disposición aparte (art. 65) la valoración por separado de las plantaciones permanentes y ganado (este último por disposición del art. 178 se pagará al contado) que se hará por el precio de plaza, estimación de contabilidad o estado de instalación de acuerdo al caso.

B. Forma de pago.

En el capítulo II, (arts. 173 a 181) se determina el pago en bonos de la deuda agraria, en acciones de fomento industrial y al contado.

Emitiéndose dichos bonos, por el Poder Ejecutivo, hasta por la suma de "Quince Mil Millones de Soles Oro" y de acuerdo a tres clases, así denominadas: A, B y C, que devengarán por su orden intereses anuales del 6, 5 y 4 % (por ciento) al revalidar sobre los saldos deudores en efectivo y/o en acciones, de acuerdo a lo que estipula la ley, en el plazo de 20, 25 y 30 años respectivamente, a partir de la fecha de su colocación. Siendo dichos bonos acumulativos de intereses, exentos de todo impuesto, nominativos e intransferibles, teniendo a su vez la garantía del Estado sin reserva alguna, sin

perjuicio de la afectación en garantía de todos los bienes y rentas de la reforma agraria. Atribuyéndose al Banco de Fomento Agropecuario del Perú, carácter de fideicomisario irrevocable de dichos títulos.

Como punto de relevante importancia cabe destacar la intención productiva que se le atribuye a los fondos de dichos bonos, así prevista en el Decreto Ley, al encomendar al Banco de Fomento Industrial recibir del Banco Agropecuario los fondos necesarios provenientes de la amortización de los bonos de Deuda Agraria que posea en cartera, a fin de formar, organizar y poner en funcionamiento empresas industriales destinadas al pago de la Deuda Agraria (32). Dichas acciones se otorgaron a los tenedores de bonos, ya en parte invertidos industrialmente, pudiendo éstos canjear así sus bonos restantes por las acciones que sean equivalentes a su valor (y hasta por el 50 % del valor de dicha industria) recibiendo a su vez el Banco de Fomento Industrial como financiación por parte del Estado el equivalente a un 1 % de su presupuesto anual, a fin de lograr sus cometidos (33).

El criterio de pago al contado se da respectivamente con límites máximos de: 100, 50 y 25 mil soles oro, en relación con aquellos fundos cultivados directamente —u arrendados—, ociosos y enfeudados y según reúnan las condiciones económico-sociales señaladas en los arts. 28, 29, 31 y 34 respectivamente. De ser su valor máximo superior a esas cifras el faltante habrá de pagarse con bonos de clases A, B y C respectivamente. Estableciéndose asimismo en el art. 179 que cuando la expropiación habrá de efectuarse sobre el conjunto de una negociación agroindustrial, se pagará en efectivo hasta un millón de Soles Oro, el resto en bonos de tipo A o B, según se trate de predios a conducción directa o arrendados.

Posteriormente y en acatamiento a más específicas regulaciones sobre indemnización de predios expropiados se emitió el "Reglamento de Valoraciones y Formas de Pago en las Expropiaciones de la Reforma Agraria" (34). Constante de cuatro

(32) El Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria, lo considera en su concepción genérica de "...transferencia del monto de las compensaciones a otros sectores de la economía. . ."

Supra nota 10, p. 35.

(33) Al combinar el Decreto Ley en estudio formas de subsistencia y desarrollo económico a la reforma agraria de diversa fuente, tal es el caso de los bonos de la deuda agraria, de partida presupuestal anual, de pago de parcelas por parte de sus beneficiarios y de acciones de fomento industrial, logra apoyar sobre el sector público y privado el costo de la reforma.

En cuanto a recursos financieros, analiza las distintas fuentes económicas que al efecto pueden darse en un proceso de reforma agraria.

FRANCO, A. *Supra nota 5, ps. 91 a 95.*

(34) Decreto Supremo No. 18189 del 16 de setiembre de 1969.

títulos y ochenta y tres artículos que establecen el procedimiento para valorizar las tierras, construcciones, plantaciones y ganado. Así como las indemnizaciones y formas de pago, encargándose dicha tarea a la DGRA y AR.

IV. ADJUDICACIONES, ASISTENCIA TECNICA Y DE CREDITO

A.— Adjudicaciones.

Se enuncian dos tipos de adjudicaciones que se hacen en propiedad (35) a favor del adjudicatario, sea éste persona física o jurídica.

Las adjudicaciones son de tipo individual, para campesinos sin tierra o que teniéndolas sean insuficientes; y de tipo social, en favor de comunidades campesinas, cooperativas o sociedades agrícolas de interés social.

Para aquellas adjudicaciones de tipo individual se concede un derecho prioritario absoluto, a feudatarios y pequeños arrendatarios en su misma zona de cultivo o en futuros programas de colonización (art. 76), y en explotaciones que satisfagan la extensión de la unidad agrícola familiar, según su zona de ubicación, de acuerdo a planes de asentamiento rural (arts. 78, 80 y 81).

Definiéndose estas adjudicaciones individuales a través de un contrato de compra venta con reserva del dominio, de acuerdo a un precio fijado en función de la capacidad económica de la unidad agrícola, que es objeto de la adjudicación (art. 83). Precio que se paga en veinte anualidades o menor plazo si así fuere posible al adjudicatario. Dejándose a facultad de la DGRA y AR, la posibilidad de fijar un número de años muertos (en cuanto a suspensión de pago) nunca mayores de cinco años, así como fijar sus intereses y pago en armadas anuales, nunca menores a la merced conductiva que pagaba el adjudicatario.

Obligándose así, al nuevo dueño a cultivar di-

rectamente, a no transferir sus derechos sin previo permiso administrativo legal, salvo que se halle ya agotado el pago, a satisfacer plenamente éste, a contribuir a obras de interés común, a integrarse cooperativamente cuando así fuere necesario y a acatar directrices de tipo administrativo y técnico. Pudiendo producirse la cesación de su contrato con fundamento en un incumplimiento de las condiciones anteriores, o por deudas de dos anualidades consecutivas al pago de éste.

En lo que a comunidades campesinas se refiere —así denominadas según se dijo a las antiguas comunidades indígenas— se les propicia una organización cooperativa con sentido técnico, rodeándose a su propiedad de una serie de garantías (no fragmentación, transferencia directa de tierras solo a favor de otras cooperativas o Sociedades Agrícolas de Interés Social, prevalencia de propiedad social sobre el disfrute posesorio individual de los comuneros, reversión a familias de la comunidad de los derechos del comunero usuario que fallece, recuperación de parcelas no explotadas o abandonadas por los comuneros, etc.); y estableciéndose un procedimiento especial ante los Jueces de Tierras (art. 123 inc. 1 al 7), para ventilar los juicios pendientes que se promuevan en lo sucesivo entre estas comunidades y el Estado o particulares, sobre mejor derecho de propiedad o de posesión de las tierras.

En las adjudicaciones que se realizan a favor de las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), podrán contemplarse además tierras, ganado, cultivos, instalaciones y equipos. Así como la administración de tierras comunales y otros bienes que se exploten conjuntamente con las tierras adjudicadas (36).

Se establece asimismo un derecho preferencial de adquisición para aquellos cultivadores indirectos —feudatarios y pequeños arrendatarios— art. 76, y —yacaonas, aparceros, arrenderos, allegados,

(35) Los conflictos sobre transferencia de propiedad han ocupado un gran porcentual de la actividad jurisdiccional de los Tribunales Especiales. A manera de ejemplo citamos el que sigue con el extracto de la sentencia respectiva. Como consecuencia de una demanda incoada contra un feudatario ocupante en tierra comprendida en zona de Reforma Agraria, por el propietario que habría de expropiarse, el Tribunal Agrario al momento de ocuparse sobre la transferencia del derecho de propiedad y protección del nuevo ocupante determinó: "Declarado feudatario beneficiario del título XV de la Ley Agraria, respecto de la parcela sub litis, el derecho de propiedad se convierte en un derecho de crédito sobre el monto de la indemnización por la expropiación respectiva, que no convalida acción alguna tendiente a desalojar a éste. Lima, dos de noviembre de mil novecientos setenta".

MEMORIAS del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario, 1970-1971. P. 34.

(36) La gestión agraria anterior a la reforma ya fuera individual o social se realizaba en lo fundamental a través de cuatro formas de propiedad, a saber: (a)— Propiedad Privada, (b)— Propiedad Comunal, (c)— Propiedad Estatal, (d)— Propiedad Social o de Grupo (de comunidades indígenas). En la estructura agraria reformada junto a los beneficiarios a título individual se regulan los de tipo social. Desarrollándose estos últimos su gestión agraria a través de dos mecanismos fundamentales: (1)— Cogestión y (2)— Autogestión o Gestión Democrática Autónoma, que se concretan en los siguientes modelos productivos: (a)— Cooperativas Agrarias, (b)— Sociedades Agrícolas de Interés Social, (c)— Cooperativas Comunales, (d)— Comunidades Campesinas y (e)— Empresas de Propiedad Social.

ENCIRA, *supra* nota 20, ps. 7, 8, 10, 12 y 13.

colonos, mejoreros, precarios, pequeños arrendatarios y subarrendatarios— (37) del art. 188; en cuanto en el primer caso se concede a éstos prioridad absoluta para la adquisición de las tierras que estuvieron trabajando, si estos se hallan ubicados en la zona de reforma agraria; o en el caso del art. 188, cuando no siendo dichas tierras parte de dichas zonas, éstas pasan en forma inmediata y directa a propiedad de dichos cultivadores, hasta el último límite máximo de 15 Htas. en la costa, y 30 en la sierra, selva y ceja de selva.

Convirtiéndose asimismo en propietarios hasta el límite antes dicho a aquellos ocupantes de terrenos públicos, en ceja de selva y selva de propiedad del Estado, que teniendo cultivada una extensión mínima de cinco hectáreas hallan ya iniciado expediente de denuncia, a fin del respectivo reconocimiento de su derecho según disposiciones especiales: V, VI y VII del texto de ley.

Dichas adjudicaciones quedan sujetas al pago del impuesto al valor de la propiedad predial y al momento de adjudicarse se les fija su dotación de agua. A su vez la puesta en marcha del procedimiento de adjudicación suspende la tramitación de los juicios de desahucio y de avisos de despedida referentes a parcelas de predios rústicos; excepto que dicho proceso de desalojo se haya iniciado por falta de pago de la merced conductiva pactada.

Obvio resulta considerar a tenor de la ley que el conceder un derecho absoluto de prioridad para eventual adquisición en propiedad, o el convertir en directos propietarios a los antiguos arrendatarios, obedece a modernas corrientes de análisis jurídico y socio-económico, que traslucen a través de dichos procedimientos recomendados (38), una efectiva forma de resolver la explotación humana en el campo y de aumentar la producción social y la productividad hombre —recursos productivos— así como un buen mecanismo para resolver por una de sus manifestaciones más conspicuas, el problema de la tenencia de la tierra. A pesar de que el

procedimiento como tal, no satisfaga criterios más rigurosos en cuanto evaluación política agraria del proceso (39), por cuanto se le considera como continuador de la privatización de la producción agrícola, ignorando luchas por la tierra que en el Perú se habían desarrollado con alto costo a través de décadas enteras, y porque deja en fin al antiguo feudatario, ahora nuevo dueño, sometido al control jurídico del contrato de compra venta y sin mayor promoción de él, ni de su clase social, que en lo fundamental seguirá regida por las leyes del mercado.

B. Asistencia Técnica y Crediticia.

Regula en este aspecto el Decreto Ley en estudio, el mismo derecho preferencial que en cuanto a adjudicación en propiedad da a favor de los beneficiarios de reforma agraria (art. 97), estableciéndose tal orden de prioridad para ser otorgado, el de Cooperativa, Comunidades Campesinas, Sociedades Agrícolas de Interés Social y pequeños y medianos propietarios.

Debiendo otorgarse dicha asistencia en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Pesquería, Oficina Sectorial de Planificación Agraria, de acuerdo a zonas de desarrollo agrario (en definitiva fueron doce en todo el país) que en sus condiciones particulares incluirán programas de investigación, extensión, fomento, crédito, defensa, comercialización y otros que necesariamente contemplarán las acciones del cambio en la estructura de la tenencia de la tierra.

Destinándose a tenor del art. 94 por parte del Ministerio dicho, una suma acorde con la magnitud y naturaleza de los proyectos que tenga en curso, destinado a la constitución e incremento de un fondo de fideicomiso en el Banco de Fomento Agropecuario, para el otorgamiento de préstamos denominados "Créditos de Reforma Agraria", y asumiéndose asimismo, por parte del Estado la organización de un seguro agropecuario (art. 96) pa-

(37) Se plantea respecto de términos específicos como estos y otros que refieren a regionalismos lingüísticos relacionados con diferentes procesos de reforma agraria o de producción agrícola, toda una rica terminología aclaratoria de indudable valor práctico, para una correcta inteligencia de dichos vocablos locales, en: SANTOS DE MORAIS, C. *Diccionario de Reforma Agraria Latinoamericana*. EDUCA, San José, 1973.

(38) Entre otros, el Seminario de Chiclayo, *supra* nota 16, recoge cuanto sigue en su punto VII "Marco Institucional, Aspectos Legales y Administrativos", 2. . . Aspectos Jurídicos.

"Una Reforma Agraria debe establecer nuevas formas y relaciones de tenencia, así como los medios que habrá de utilizar para lograrlas. Lo fundamental es afectar la estructura de tenencia y uso de la tierra, a través de la expropiación y transferencia de los derechos de propiedad o de uso de la tierra a los campesinos, garantizándoles de esta forma seguridad en la tenencia". P. 15.

(39) Lo afirma en este sentido en cuanto plantea como parte del espíritu de la ley, "el formar un sector agrario con dominancia de los medianos y pequeños propietarios privados, lo que imposibilita un verdadero desarrollo del agro. . .".

SALDIVAR, *supra* nota 28, p. 60.

ra cubrir los riesgos de sequía, heladas y otras calamidades, garantizando a los agricultores el monto de las inversiones efectuadas en las explotaciones agropecuarias, cuando estas se pierdan total o parcialmente.

V. OTRAS REGULACIONES LEGALES PARA EL DESARROLLO AGRARIO (40).

A.— Parcelaciones por iniciativa privada.

Tienen como fin incorporar coetáneamente al proceso, todas aquellas tierras aún no comprendidas en los planes de afectación general que establece el Decreto Ley, con un procedimiento en que a voluntad de sus legítimos dueños y propiciado y controlado por el Estado, se parcelarán predios rústicos en proporciones no inferiores a la unidad agrícola familiar, ni superiores a los mínimos inafectables. Todo ello con el fin de aumentar el número de propietarios y difundir la pequeña y mediana propiedad rural.

Es en realidad un medio alternativo de desarrollo agrario que se ofrece a los propios dueños, a fin de que por una acción coordinada de tipo mixto democratizen su propiedad por medio de ventas legalmente realizadas y controladas. En cuanto a precios, objetivos de zonas de desarrollo agrario, aprobación previa de planes de parcelación, exoneración de pago de impuestos por cierto tipo de transferencia, autorización de la DGRA y AR para la emisión de escrituras públicas y eventual inscripción registral de dichos bienes y otros.

Más tarde, una minuciosa regulación del procedimiento optativo concedido a los dueños hizo necesario emitir "El Reglamento de Parcelación Rural por Iniciativa Privada" (41). Que complementa el fin de la ley, a la vez que cautela el estricto cumplimiento de sus disposiciones.

En él se definen las diversas clases de parcelación rural, con sus áreas máximas y mínimas de

acuerdo a la zona, procedimiento de aprobación por parte de la DGRA y AR, casos en que procederá, exoneración fiscal por causa de contratos de traspaso y eventual garantía de estos por parte de la Dirección, normas para habilitar un predio rústico o parte del mismo para el establecimiento de centros poblados u otras disposiciones atinentes a salvaguardar derechos de los agricultores, eventualmente perjudicados por efectos de la parcelación.

Valga anotar que no obstante el sano cometido de tales disposiciones —en cuanto era autolimitación de las partes a sus propios predios— en la práctica, no del todo operó, toda vez que algunos grandes propietarios realizaron transferencias simuladas a familiares y allegados a la familia, con el objeto de mantener el fenómeno de tenencia real (toda vez que formalmente sí cambió) de la propiedad y con ello, negar el principio de un mayor número de propietarios en posesión de un mayor número de parcelas produciendo.

La notoriedad de la violación obligó a revisiones de oficio, por parte de la DGRA y AR, que comprobaron vicios esenciales y formales de algunas parcelaciones con lo que hubo de anularse algunas ya efectuadas por resoluciones que señalaban tales defectos, circunstancia eventual ya contemplada en el texto original, en el art. 113, que al efecto señalaba como afectables por la DGRA y AR aquellos predios que sean parcelados en contravención a lo dispuesto por el texto de la ley.

Concretizando aún más tal prevención del art. 133, el Decreto Ley No. 18003 de 25 de noviembre de 1970 establece entre otras regulaciones, un sistema de modificación al título IX de la Ley (de parcelaciones privadas) a la vez que norma el sistema de sanciones para expropietarios de fundos ilícitamente parcelados. Con todo y que, al decir de otros analistas del proceso (42), dichas medidas

(40) CARRERA, R. En su ensayo titulado "Derecho Agrario para el Desarrollo - El caso de la Argentina", haciendo una evaluación no muy optimista sobre lo que hasta ahora se ha logrado (a pesar de que los objetivos formales de las disposiciones agrarias sean otros), determina como recomendable emitir disposiciones para el desarrollo agrario en su país al menos en los siguientes objetivos: (a)— el de la función social productiva de la tierra, (b)— la eliminación de tierras improductivas no explotadas o mal explotadas, (c)— el de unir la titularidad del bien agrario y de su explotación, (d)— que la tierra valga por su producción real, (e)— que la tierra debe pagar un impuesto territorial que tenga en cuenta el valor potencial de la producción, (f)— prohibición de especular con la tierra, (g)— extinción del dominio agrario en favor del Estado por tenencia de tierra improductiva, (h)— señalamiento de un máximo y un mínimo al límite cultivable, (i)— pago de expropiación con bonos agrarios y (j)— derecho al crédito y a la asistencia. *Rivista di Diritto Agrario* (fascicolo speciale - del Cinquantenario e Commemorativo de Giangastone Bolla), 1972, ps. 901-902.

(41) Decreto Supremo 165-69, A.P. de 19 de agosto de 1969.

(42) Se expresa negativamente al afirmar. Las parcelaciones por iniciativa privada como tales, son la medida más reaccionaria del proceso de Reforma Agraria, porque privan al pueblo de su propiedad, refuerza sectores medios en el campo elimina organizaciones obreras, y en nada termina con la injusticia. SALDIVAR, R., *supra* nota 28, p. 58.

son más bien de franco retroceso jurídico y socio-económico.

B. Contratos Agrarios.

El título XI que regula estas figuras, lo divide en dos capítulos, el primero refiriéndose a los arrendamientos y el segundo a los contratos agro-industriales.

Se advierte la prohibición del contrato de arrendamiento en zonas de reforma agraria y cuando sea con dimensión menor a la unidad agrícola familiar. Limitándose y dejándolo sujeto a las modalidades de la ley en otras zonas, e impidiendo a los adjudicatarios de reforma el arrendamiento de las tierras recibidas. Se concede a los arrendatarios el derecho de retracto del predio conducido en caso de traspaso de éste, exceptuando dicha situación solo en el caso de traspaso sucesorio (art. 128); y se anulan con carácter social protectorio respecto del mismo contrato (a fin de evitar dependencias personales de uso frecuente), aquellas disposiciones por las que deba el arrendatario recibir exclusivamente suministros del propietario, venderle sus productos, beneficiarlos en sus instalaciones, establecer determinadas plantaciones que queden a beneficio del fundo, pago de merced conductiva en especie o por adelantado o en plazos menores de un año, y cualquier otra causa en que se pretenda obligarlo a comerciar en forma exclusiva con el propietario o a dar un pago diferente al de la merced conductiva en dinero efectivo.

Solo procediendo acciones de desahucio en su contra por falta de pago de la merced conductiva, por vencimiento del plazo del contrato (excepto caso de estar dedicado a producción eficiente de alimentos), o por ceder el contrato o subarrendar.

Se establece en cuanto a monto de la renta del arrendamiento, que ésta no podrá exceder el equivalente en dinero del diez por ciento de la producción bruta anual del fundo. En cuanto a tiempo, que no podrá ser contractualmente menor a seis años. En cuanto a pago de mejoras, el debido reconocimiento de las útiles y necesarias, aunque se advierte que, el no pago de ésta, no establece

hipoteca legal sobre el fundo ni autoriza retención sobre aquél.

Se establece asimismo en el art. 142 como norma regularizadora, que los contratos de arrendamiento que consten en documentos privados, podrán ser inscritos en el Registro de la Propiedad si tienen legalización de las firmas, por Notario Público o por Juez de Paz y dos testigos, o si están (dichas firmas) reconocidas judicialmente.

Declarándose por último, mediante una norma de carácter general, que los derechos de arrendamiento así formulados son irrenunciables, teniéndose por no puestas las cláusulas contractuales que los contradigan o violen, incluso las de fecha anterior a la ley.

En lo que a contratos Agro Industriales (43) se refiere, se les define en forma lacónica, a la luz del art. 144, como el de "compra venta o participación de los productores de la tierra entre agricultores y empresas industriales que utilicen dichos productos como materia prima"; dándose preferencia crediticia a su desarrollo. Creándose un sistema de ejercicio paritario del control (productores, industriales) respecto de transformación técnica de productos, formulación legal de suministros, normas de clasificación y ajuste de precio entre ambas partes.

VI. Los Organismos de la Reforma Agraria.

A.— En lo administrativo.

Administrativa y jurisdiccionalmente el Decreto Ley en estudio, formula los entes que habrán de plasmar práctica y operantemente todas las normas que al efecto se estatuyen.

Es el Ministerio de Agricultura y Pesquería, quien al máximo nivel de decisión dirige la política de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, según se ha analizado en diversos capítulos (declaración de zonas de desarrollo agrario, política de afectación de predios, etc.) y quien asimismo delega en su Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, todas las acciones atinentes a dicha política, actuando para los efectos de afectación, adquisición, expropiación y adjudicación con

(43) Dicha figura contractual de gran actualidad jurídica y de promisorias perspectivas en el proceso de integración productiva recíproca de la agricultura y de la industria, recibe en la ley objeto de nuestro estudio una regulación pionera, en cuanto es de las primeras leyes de Reforma Agraria que comienza a tratarla. Les Contrats d'intégration dans l'agriculture et leur réglementation en droit français. Con este título se realiza una interesante exposición sobre el mismo tema por el Prof. PREVAULT, J., en la relación presentada a la "Giornatta di Diritto Agrario Europeo - Firenze 15-4-77". Haciendo referencia en tal ocasión a los arts. 17 y siguientes de la ley de 6 de julio de 1964 que los regula, según texto de Code Rural, ps. 692-693.

personalidad jurídica propia. Siempre con carácter subordinado respecto del Ministerio mismo.

De igual manera la DGRA y AR, percibe, administra y rinde cuenta de los fondos que le son asignados, con fines de reforma agraria, evalúa el monto de los ingresos anuales y elabora el plan anual de inversiones. Dictamina sobre proyectos de asentamiento rural, se apersona en toda clase de procedimientos cualquiera que sea el fuero a que corresponda. Impone las sanciones por el incumplimiento de normas de la presente ley. Hace cumplir las resoluciones del Ministerio, otorga contratos de adjudicación y adquisición, empadrona adjudicatarios y queda facultada por espíritu del mismo art. 150, (que desglosa sus funciones) para delegar en sus funcionarios actuaciones propias de su competencia.

Un comité coordinador integrado por Directores de las Direcciones del Ministerio (Reforma Agraria, Aguas e Investigación y Promoción Agropecuaria) y el Gerente del Banco de Fomento Agropecuario del Perú, coordina las acciones respectivas dentro de las zonas agrarias. Cada una de las cuales, tendrán a su vez un Director, quien tiene bajo su responsabilidad directa la ejecución de la reforma agraria en su zona, bajo todos sus efectos directos y complementarios, y con subordinación ante el Director de la DGRA y AR en primer lugar, y ante la Dirección General del Ministerio como instancia superior de este.

Referencia adicional merecen también en el aspecto administrativo los así llamados "Comités Especiales", que regulados en los arts. 68 y siguientes, tenían como función el administrar temporalmente (44), las negociaciones de predios rústicos y

demás bienes expropiados hasta el momento en que fueran adjudicados administrativamente.

Comités que se constituían por Resolución Suprema del Ministerio y en el cual se hallaban representantes oficiales del ente expropiado y/o de sus trabajadores, y de cualquiera otra parte que así se considerase afectada; y que tenían al momento de su actuación facultades propias y personería legal, para el ejercicio de operaciones civiles y comerciales que así le fueren necesarias. A manera de ejemplo podrían ser, la administración de fondos para gastos de operación, la facultad para comparecer en proceso judicial o administrativo; para enajenación de frutos, semovientes, bienes muebles, contratación de personal idóneo y otros.

Debiendo durar éstos en sus funciones, hasta que así se acordase por Resolución Suprema.

B. En lo Judicial.

Acogiendo la necesidad de crear una jurisdicción especializada (45) que ya de por sí existía en el Perú, en cuanto ya operaban para este momento, los fueros privados de lo militar, de trabajo, el Tribunal de Aduanas y el Tribunal Fiscal Administrativo, Se persigue ahora al amparo del art. 229 de la Constitución Política que permite crear Tribunales Especiales y con la organización del fuero privativo agrario, el importante fin de no sujetar la justicia agraria (obviamente necesitaba de celeridad y eficacia) a la secuela interminable de litigios y reclamaciones propias del procedimiento ordinario. Se estructura dicho fuero especializado (46) en lo fundamental por dos instancias. Una primera a nivel administrativo de zonas agrarias, y ejercida en lo judicial por un Juez de Tierras que

(44) "La experiencia demuestra que entre el momento de la formalización de la adquisición de las tierras y su adjudicación temporal o asignación, transcurre un período que es necesario racionalizar administrativamente. Así se ha reconocido en forma explícita en varias legislaciones de Reforma Agraria. Algunos participantes manifestaron que la fórmula más adecuada para la etapa de transición es la administración directa por el Estado, con un máximo de participación campesina, siempre y cuando este procedimiento no genere derechos ni expectativas que distorcionen posteriormente los objetivos y forcen a los organismos ejecutivos a realizar adjudicaciones defectuosas". CHICLAYO, *supra* nota 16, p. 17.

(45) "De especial importancia en el afianzamiento de la Reforma Agraria y como medio para lograr la participación plena del campesinado en la vida institucional, es la transformación de los sistemas judiciales que generalmente no se adaptan, ni siquiera, a las necesidades del campesinado menos a la Reforma Agraria. . ." se recomendó que los países de la región adecúen sus ordenamientos jurídicos estableciendo medios procesales y jurisdiccionales que reúnan en un solo sistema todos los problemas relativos al Derecho Agrario. Dicho sistema debe comprender procedimientos sencillos que se lleven a cabo en términos perentorios, así como tribunales especializados que garanticen el imperio de la justicia social en el campo. . .". Ibid, p. 16. Elocuente resulta asimismo refiriéndose a igual tema, el *Estudio Legislativo No. 5 de la FAO*, denominado "Derecho Agrario y Justicia Agraria", toda vez que analiza a la luz de casos prácticos y en forma comparada (en cuanto experiencia jurisdiccional) y por países, el fenómeno agrario tratado en jurisdicciones ordinarias (Ej. Argentina, Colombia, Ecuador y otros). Y este mismo sustanciado en jurisdicciones o fueros especializados (Ej. Chile, Uruguay y otros) en cuanto se refiere a América Latina. Roma, ps. 54, 55, 56, 59.

(46) "La experiencia realizada en el Perú, donde ha sido instituido un sistema judicial agrario muy elaborado, parece haber dado resultados altamente especializados, si nos fundamentamos en los informes de actividades presentados por las autoridades responsables". Ibid, p. 68.

conoce en primera instancia de los conflictos y controversias que se suscitan con objeto de las regulaciones de la presente ley, que depende en lo disciplinario y administrativo de la instancia superior y que se elige por el Presidente de la República, a solicitud de esta misma instancia (47).

El procedimiento que ante este Tribunal se sustancia lacónicamente se expresa con la demanda que la parte alega (con arreglo a las formalidades de la legislación civil) y con aporte simultáneo de la prueba correspondiente (la carga de ésta corresponde al expropiado), corriéndose el traslado que deberá ser contestado en plazo improrrogable de seis días con la respectiva prueba. Abriéndose a pruebas el juicio por diez días, salvo actuaciones extraordinarias así ordenadas por el Juez. Luego de lo cual e inmediatamente después se dicta sentencia (arts. 163 a 166). La cual es apelable ante la segunda instancia, así llamada "Tribunal Agrario" (48) definido en el art. 153 como aquel "encargado de conocer y resolver en instancia definitiva los conflictos y controversias que se originen con motivo de aplicación de la presente ley de derecho agrario en general"; y ante el cual, puede deducirse, la excepción de jurisdicción, a fin de que cualquier acto de reforma o de derecho agrario sustanciado ante los tribunales comunes se dirima ante el nuevo fuero especializado, y cuyas resoluciones son inapelables y con carácter de cosa juzgada.

Está constituido en lo orgánico por cinco vocales (luego se redujeron a tres) a elección del Poder Ejecutivo con voto aprobatorio del Consejo de Ministros, y para un período de seis años, con eventual reelección, siendo presidido por un vocal elegido por los demás miembros y que ejerce su cargo

por dos años, con voto dirimente a su favor en los casos necesarios.

Planteada la apelación ante el Juez de Tierras, en el término de la ley —cinco días— el Tribunal Agrario debe resolver en los ocho días siguientes previo informe de sus departamentos especializados.

Subsanándose las omisiones normativas del procedimiento que así se establece con el carácter supletorio que al efecto se confiere por el art. 169 a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

VII. ALGUNAS IDEAS PARA CONCLUIR

Por ser América Latina un continente en constante cambio político, —por ende también jurídico— el título que enfrenta este comentario —en tanto último decreto ley— no es sino la prevención al lector de un articulado que pronto quizá, no sea ya tan novedoso y en consecuencia adjunto a la generalidad y cantidad de leyes de Reforma Agraria, que ya conoce nuestra Historia. Mas no por tal prevención histórica así advertida, se demerita el contenido de la regulación analizada. En ésta se regulan en forma coherente todas aquellas situaciones agro sociales que de una forma u otra son una constante, en nuestras crudas realidades aún gobernadas por extrema irracionalidad en lo que a producción agrícola se refiere. Lo cual hace cada vez más vigente la necesidad de verdaderas Reformas Agrarias en América Latina. Obvio citar al efecto, en nuestro caso de estudio todas las prevenciones de la ley, que con óptica futurista interviene, desde los latifundios agro industriales de la costa (de tradicional detentación extranjera) para intentar convertirlos en empresas productivas nacionales de nuevo tipo. Hasta regular con detalle, aspectos más

(47) Refiriendo al sentir diferente que inspira al nuevo proceso, y a los principios que dinamizan su acción, el Dr. Figallo los resumía así: "La creación de los tribunales agrarios sea cual fuere la cuantía del asunto litigioso, es de importancia fundamental entre otras, por las siguientes razones. La especialidad en el conocimiento de la materia, que permite una mejor apreciación de las cuestiones planteadas y una mayor seguridad jurídica en las decisiones; la creación de una jurisprudencia agraria uniforme, que determinará el contenido y alcances de la legislación agraria y la elaboración de una doctrina de derecho agrario la cual, a su vez, influenciará en la legislación; y en la garantía para la defensa en juicio de los campesinos. . .". "En cuanto al proceso en sí mismo, las normas que regulan la actividad jurisdiccional del Fuero Agrario, reposan principalmente en tres principios fundamentales: El impulso oficial, la sumariedad del trámite, y la función tuitiva de los jueces".

MEMORIA del Presidente del Tribunal Agrario, año judicial agrario 1969-70, ps. 19-20.

(48) Mientras los Juzgados de Tierras fueron constituidos escalonadamente luego de la entrada en vigor de la ley, el Tribunal Agrario en tanto instancia superior y definitiva se instaló y comenzó a trabajar el 17 de setiembre de 1969, momento en el cual ya existían 22 jueces de tierras en todo el país. El aumento numeroso de causas por efecto de aplicación de la ley, y por reenvío de causas agrarias de jurisdicción ordinaria (con litigios pendientes de resolver desde 1920) para su conocimiento en la nueva jurisdicción, hizo necesario a medida en que fue pasando el tiempo y aumentando el trabajo, la creación de nuevos tribunales de tierras. Para el cierre del año judicial agrario 1971-72 el total de dichos juzgados era ya de 35 en todo el país. Como dato interesante valga anotar, que el excesivo número de juicios agrarios y el alto índice de su litigiosidad, giraba en lo fundamental alrededor del injusto sistema de propiedad, jurisdiccionalmente expresado en gran cantidad (4480 para el año 1972) de acciones interdictales, y de juicios de reclamo de tierras (471 para el mismo año) en que eran parte las comunidades campesinas.

especializados, sea la unidad agrícola familiar por zonas y por extensiones; el minifundio, la pequeña y mediana propiedad que se promueve, las limitaciones a otras formas de propiedad y la regulación de los contratos agrarios. Todo ello junto a la nueva jurisdicción especializada, la tutela de los derechos de los trabajadores del agro (v. gr. —derechos preferenciales— arts. 188 a 191). Las garantías económicas, técnicas y sociales que se otorgan a los entes de reforma para desarrollarla y a los eventuales adjudicatarios (individuales o sociales) a fin de que realicen un buen trabajo productivo en la nueva estructura.

Formalmente el articulado de la ley, es claro, sus objetivos lo son más aún, es más sus conquistas económico sociales a la luz de la evaluación objetiva de los presupuestos teóricos, que deben informar una Reforma Agraria Integral, arrojan hasta ahora un resultado positivo. Con lo cual queremos decir que luego de la decisión política necesaria a la emisión de la ley, esta misma a su vez ha contado con eficacia, condición que no todos los textos de su género pueden exhibir por igual en la América nuestra.

Aunque parezca un tanto curioso plantearlo, resta aún por saber en su totalidad qué sucederá. Interrogante que adquiere un carácter más actual, al instaurar operativamente el texto dicho en lo sustantivo instituciones de sumo interés al ulterior desarrollo del Derecho Agrario en América Latina —Sociedades Agrícolas de Interés Social por ejemplo— y haberse creado luego entes que habrán de complementar la acción reformadora —v. gr. el SINAMOS— (*).

El mismo hecho inclusive de que posterior a la ley se hallan ido promulgando toda una serie de disposiciones de tipo reglamentario (no todas in-

cluidas aquí), quizá en parte refleja el deseo de eludir "la trampa" tradicional, que las disposiciones de tipo general de muchas leyes similares consagraron, para nunca llegar a concretar, quedando en consecuencia como simples enunciados de valor.

Al advertir el buen articulado de ley y sus actuaciones fácticas posteriores no queremos interpretar que las transformaciones jurídicas en el campo puedan "per se" (en cuanto se expresan a través de leyes especiales), eliminar el drama social campesino de nuestros países y en este caso del Perú. Criterio del cual no se participa; mas no por ello queriéndose endosar tampoco, criterios equivocados sobre el rol del derecho —en este caso especial e indudablemente autónomo—, en sociedades agrarias de tipo feudal, como las nuestras, en las que las leyes agrarias no pueden (por imposibilidad ontológica), resolver problemas atinentes a otras esferas del saber humano (por ejemplo mayor nivel de participación popular en la decisión legal) y cuya valoración como tal escapa al fin de este comentario.

Reflexión necesaria antes de afirmar, que la ley como tal es bastante buena, o al menos así puede deducirse de todos sus apartes estudiados, no solo porque sus presupuestos de fondo y en general su espíritu mismo, permanece a la altura de las recomendaciones que a nivel internacional se formulan en semejantes procesos, sino también por la viabilidad que ha demostrado hasta ahora. Más allá del texto y de su experiencia actual, restan otras consideraciones que hacer, serán objeto de estudios de otra índole y quizá en un momento en que la ley misma, haya sido aún más madurada en el crisol único de toda verdad legal que presuma de validez; en la realidad social.

(*) Sistema Nacional de Movilización Social.