

Constitución y Derecho Agrario

(La Constitución de 1979 y el Derecho Agrario)

Por LUIS A GAZZOLO MIANI

Profesor Principal

La Constitucionalización del Régimen Agrario. Tópicos atinentes del Derecho Agrario que forman parte de la Constitución: Recursos Naturales. La propiedad social. Del Régimen Agrario. La Empresa. Las Comunidades Campesinas y Nativas. La condonación de la deuda agraria.

Después de un arduo trabajo y de encendidos debates, la Constituyente el 12 de julio del presente año, ha terminado la nueva Constitución que regirá los destinos de nuestra Patria.

Para algunos ha resultado una Carta muy reglamentarista, otros en cambio, la halagan como obra maestra, sin embargo algunos asambleístas se han negado a firmarla. No hay que olvidar que el constituyente es "un legislador que moldea barro y lo importante es ver si esa frágil construcción modelada en arcilla, puede convertirse en materia más definitiva y perenne. La vigencia de la Constitución está indisolublemente vinculada en su concordancia con la vocación del medio, puesto que el orden constitucional es siempre expresión de fuerzas sociales que claman por su reconocimiento. Este es, pues, uno de los factores reales que juegan en su estructuración. Por eso, cuando la Constitución no es expresión de los factores reales y espirituales del poder del pueblo, se produce un divorcio entre la teoría y la práctica institucional, y aquella se convierte en una simple tira de papel. Este desgraciado fenómeno, se ha observado con frecuencia en los países latinoamericanos, en muchos de los cuales la perfección de las instituciones escritas, están muy lejos de la realidad política y social de los respectivos pueblos. En muchas de las Constituciones de los mencionados estados latino americanos, podrían señalarse disposiciones que nunca tuvieron vigencia efectiva. Sin ir demasiado lejos, entre nosotros, en la Constitución de 1933: el Senado Funcional, los Concejos Departamentales, la descentralización, lucirían mejor en un museo político que, entre los títulos de dicha Carta Fundamental.

El Poder Constituyente a través de la Asamblea ha estructurado la nueva Constitución, en la que ha reconocido los Principios Generales del Derecho Agrario Peruano y los ha constitucionalizado. La novísima Constitución de 1979 toca al Derecho Agrario en forma esencial en: los Recursos Naturales y en forma especial en los Capítulos "Del Régimen Agrario", de la Propiedad Social, de las Comunidades Campesinas y Nativas y en las Disposiciones finales a la condonación de la Deuda Agraria.

Recursos Naturales.—En cuanto a los Recursos Naturales, la Constitución señala que: "las minas, tierras, bosques, aguas y, en general todos los recursos naturales y fuentes de energía, pertenecen al Estado". Por consiguiente, éste evalúa y conserva los recursos naturales, vigilando su racional explotación y procurando el desarrollo de nuestra Amazonía.

Dentro de la doctrina del Derecho Agrario, los recursos naturales han tomado una importancia vital, a tal punto que, para algunos doctrinarios, como Eduardo Pigretti en la Argentina, y Vicente Casanova en Venezuela, el Derecho Agrario es definido en función de los recursos. Pero. ¿Qué debemos entender por recursos naturales? Para nosotros son los bienes o medios de subsistencia que nos proporciona la naturaleza.

Como ha dicho el profesor Antonio Carrozza, para un agrarista de mentalidad europea, puede parecer excesiva la importancia atribuida a la relación de los recursos naturales con la elaboración y el estudio del Derecho Agrario. Pero teniendo en consideración, que la sensibilidad de la opinión pública ha aumentado por los problemas de la Ecología, ciencia en toda moda, al punto de ser llamada "Primera piedra de la humanidad futura", no puede el Derecho Agrario dejarla de lado, como un ente extraño.

En este aspecto conviene recordar que Pigretti ha clasificado los recursos naturales en:

- a.—Suelo, esto es la tierra útil al hombre.
- b.—Los yacimientos minerales sólidos, líquidos (petróleo) o gaseosos (hidrocarburos y vapores endógenos, aptos para producir energía).
- c.—Recursos hidráulicos, esto es el agua, en sus diversos estados físicos y condiciones de existencia: nubes, lluvia, nieve, agua superficial y subterránea.
- d.—Flora silvestre, terrestre (bosques, praderas) o acuáticas (algas).

- e.—Silvestre: terrestre (animales plumíferos), acuáticos (peces, moluscos, cetáceos).
- f.—El espacio aéreo, incluyendo el aire, el agua meteórica, las ondas hertzianas, la radiación solar y cósmica y los gases de utilidad industrial.
- g.—Los recursos panorámicos o escénicos, esto es, lugares cuya belleza sirve para la recreación y promueven riqueza con turismo.
- h.—La energía: que puede ser hidráulica, eólica, mareomotriz, térmica, nuclear.

Desde luego, que el elenco formulado por el profesor Pigretti, no está exento de observaciones, tal sucede, por ejemplo, con la energía; se ha afirmado que las energías son cualidades que cada recurso natural posee, mas que un recurso en sí mismo; sin embargo una alternativa similar, se presenta en el plano de la calificación de la energía, como bien en sentido jurídico, pues nuestro Código Civil, considera a las fuerzas naturales susceptibles de apropiación como bienes muebles (artículo 819, inciso 2º del C.C.), es decir a la energía la considera como un bien. Se ha sugerido por Martín Scola, sin embargo, agregar a la lista de recursos naturales: la alimentación natural, siendo una propuesta poco clara y nada convincente.

El artículo 118 de la Constitución admite y reconoce la común clasificación de los recursos, en recursos naturales renovables y no renovables; según puedan reproducirse natural o artificialmente, sin llegar al agotamiento.

En cuanto a los recursos no renovables, son aquellos acumulados por la naturaleza a través de lentos fenómenos geológicos o geoquímicos y que una vez utilizados, no pueden disponerse de ellos: tales como los combustibles fósiles, los minerales metálicos.

Antonio Carrozza, en su interesante estudio "Recursos Naturales y Derecho Agrario" sostiene que también los recursos clasificados como renovables, sufren un progresivo empobrecimiento y disminución cualitativa, de donde llega a la conclusión, que muy poca fe, merece la distinción de recursos renovables o no renovables; en este sentido la tierra como recurso, en cierta medida es no renovable, lo que justifica la preocupación de buscar con el auxilio de la programación y de la planificación, el uso más racional y adecuado posible de la misma (1).

(1) Sostiene Rainer, que la conservación del suelo como meta de la política gubernamental es parte de un fin superior, el de administrar los recursos naturales de una nación en bien de las generaciones futuras.

Como anteriormente hemos observado, la calificación jurídica de los recursos naturales se cristaliza en la de "Bienes", obviamente bienes en sentido económico y también y por reflejo en sentido jurídico. Para la teoría general del derecho, "bien" equivale a cosa susceptible de ser objeto de derecho, cuya titularidad es por regla reconocida a personas (físicas o jurídicas) privadas y, excepcionalmente a personas jurídicas públicas, portadoras de intereses colectivos. Los únicos bienes no personalizados son aquellos que pertenecen al dominio de los entes públicos; por eso nuestra novísima Constitución en su artículo 118 señala: "...Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía pertenecen al Estado. La ley fija las condiciones de su utilización por el Estado y de su otorgamiento a los particulares en propiedad, usufructo, concesión u otras formas de derecho". (2)

Creemos que en cuestión de bienes, nos encontramos frente a una materia en evolución, en la cual lo social está prevaleciendo sobre lo jurídico, en el sentido de que se están rompiendo los esquemas tradicionales y, dejando que se afirme libremente la exigencia de evitar formas de apropiación exclusiva, ya sean llamadas propiedad o posesión. Indiscutiblemente, como ha dicho el profesor Carrozza "los recursos naturales deberían ser el típico territorio del "usus", y esto naturalmente debería también ser válido para el suelo cultivable. Esta ruptura de esquemas tradicionales, se hizo presente entre nosotros, con la promulgación de la Ley General de Aguas (Decreto Ley No. 17752) que establece en su artículo 1º que: "Las Aguas, sin excepción alguna son de propiedad del Estado, y su dominio es inalienable e imprescriptible. No hay propiedad privada de las aguas, ni derechos adquiridos sobre ellas. El uso justificado y racional del agua, sólo puede ser otorgado en armonía con el interés social y el desarrollo del país".

Podemos afirmar sin temor a equivocación alguna que, la verdadera revolución legislativa del agro ha sido incoada por la ley General de aguas, elaborada con mucha anticipación al Decreto Ley 17716 de Reforma Agraria; sin embargo no fue aprobada por el Congreso durante el gobierno del señor Belaúnde, siendo promulgada por el Gobierno Revolucionario, algunas semanas después de expedirse el Decreto Ley de Reforma Agraria. Es menester acotar, que la ley de aguas quebró la costumbre inveterada de los "derechos Adquiridos" en materia de recursos hídricos, e hizo viable a la propia ley de Reforma Agraria, en

(2) Entre las leyes que fijan las condiciones de su utilización, debemos mencionar el Decreto Ley 17716 de Reforma Agraria en el inciso e) del art. 3º que establece "Asegurar la adecuada conservación, uso y recuperación de los recursos naturales".

efecto no hubiera podido efectuarse una reforma en el agro, sin una buena y racional distribución de las aguas. (3)

Es necesario recalcar que el carácter de estrecha interdependencia de los recursos naturales, hacen difícil y ardua la tarea de aislarlos uno del otro, con la finalidad de regirlos con adecuado régimen jurídico, pues se arriesga así a contribuir a la alteración del equilibrio del suelo con el ambiente que lo circunda. Por eso, se ha sostenido que el trato que debe darse a los recursos naturales, nos hace pensar en un concepto de relación, como el tiempo y el espacio, más que un posible objeto del derecho determinado o determinable. Existe pues, dificultad, para una sistematización correcta de los recursos naturales; y lo más grave es, que las intervenciones públicas en lo referente a este sector, se hallan dispersas en textos legales de variado tipo, promulgados en épocas diferentes. Verbigracia, en cuanto a los recursos forestales, establece el Decreto Ley 21147, que éstos como la fauna silvestre son del dominio público y no hay derechos adquiridos sobre ellos; estableciéndose así mismo, que se usarán en armonía con el interés social (artículo 1º). A este respecto hay que señalar que, el artículo 120 de la Constitución precisa que: "El Estado impulsa el desarrollo de la Amazonía. Le otorga regímenes especiales cuando así lo requiera. Una Institución técnica y autónoma tiene a su cargo el inventario, la investigación, la evaluación y el control de dichos recursos".

En el Perú a la Selva o Amazonía, se le ha venido explotando en forma extractiva, es decir nada menos que, como si se tratara de una mina, en la que predomina el factor agotamiento. Nuestra silvicultura es incipiente. Este vocablo o término puesto en boca por los tratadistas europeos, significa la explotación del bosque, pero predispone una organización que asegure su duración y el incremento del patrimonio selvícola. No debe pensarse pues, en el bosque-mina, sino aceptar la explotación racional del patrimonio forestal, teniendo como base principios científicos que permitan una excelente producción. (4)

La conservación de la floresta es uno de los primeros intereses de las sociedades y, por tanto, uno de los primeros deberes del Gobierno. La política forestal en nuestro medio, no ha sido eficiente; olvidándose que es un hecho comprobado que, la existencia de los bosques constituyen un elemento de progreso y prosperidad; hay que considerar que

(3) El Proyecto de la ley de Aguas fue elaborado en gran parte por profesores de la especialidad de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y también los representantes de la Universidad Nacional Agraria y del Ministerio de Agricultura.

(4) La ley Forestal (Decreto Ley No. 21147) en el artículo 8º define a los bosques como comunidades vegetales naturales en las que predominan especies leñosas referidas a determinada superficie del suelo, así como las plantaciones forestales.

ellos son verdaderos almacenes de humedad que modifican el régimen de los vientos y de las aguas subterráneas, amén de que conservan la estructura del suelo. (5).

En el afán de estimular una política desarrollista y especialmente descentralizada, la nueva Carta Constitucional señala en el artículo 121 que: "Corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados, una participación adecuada en la renta que produce su explotación, en armonía con una política descentralista. Su procesamiento se hace preferentemente en la zona de producción".

El contenido de este dispositivo, encierra el principio de la "Subsistencia" que es un criterio sobre la óptima distribución del ingreso; estableciéndose que cada miembro de la zona debiera tener acceso a un mínimo nivel de vida decente, en términos de alimentación, vestido, casa, educación y cuidados médicos, dándole la oportunidad de desarrollar su personalidad, de acuerdo a su talento e inclinaciones. De otro lado la parte final del mencionado artículo Constitucional impulsa la descentralización agro-industrial, que evidentemente abrirá un frente de trabajo dentro de la zona, evitando la migración campesina.

El Ambiente.—Es importante detenernos a examinar el artículo 123 de la Carta Fundamental, puesto que es innovador, ya que se ocupa por primera vez del "Ambiente saludable". En efecto, el ambiente es patrimonio común de la humanidad y es necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos. Por lo que el Estado y los particulares, deben participar en su preservación y buen manejo en interés de la colectividad.

(5) Según el artículo 9 del D.L. 21147, los bosques se clasifican en naturales y cultivados. Los bosques naturales, previos los estudios pertinentes, podrán ser declarados: bosques Nacionales, bosques de libre disponibilidad, bosques de protección y unidades de conservación.

Los bosques cultivados, son las plantaciones forestales en tierras calificadas como aptas para tal fin.

Bosques Nacionales, son los declarados aptos para la producción permanente de madera, otros productos forestales y de fauna silvestre, cuya utilización se realizará directa y exclusivamente por el Estado.

Bosques de Libre Disponibilidad, son los declarados aptos para la producción permanente de madera, otros productos forestales y de fauna silvestre y que pueden ser utilizados por cualquier persona debidamente autorizada.

Bosques de Protección, son los que por sus características y ubicación sirven fundamentalmente para conservar los suelos y las aguas, con el objeto de proteger tierras agrícolas, infraestructura vial o de otra índole y centros poblados, así como garantizar el aprovisionamiento de aguas para consumo humano, agrícola e industrial. Los bosques de Protección son intangibles y serán declarados por Resolución Suprema.

El mencionado artículo 123 de la Constitución reza: "Todos tienen derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente.

"Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental".

Este es quizás, uno de los artículos novedosos de la nueva Carta, las anteriores Constituciones no se han ocupado "del ambiente saludable", ecológicamente equilibrado y de la "preservación del paisaje y la naturaleza"; además el mencionado dispositivo, es fuente de obligaciones, tanto para el Estado como para el particular y asimismo por primera vez, una Constitución de nuestro país, toma en consideración a la contaminación.

Se ha sostenido que la mejor manera de conservar la especie, es conservando el medio y, por consiguiente evitando la deteriorización del medio ambiente y la contaminación.

Por contaminación, debemos entender la alteración del medio ambiente con sustancias o formas de energía, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra las flores y la fauna y degradar los paisajes naturales, ésta última llamada: "Contaminación estética". La humanidad, está amenazada por dos elementos: La Población y la Polución o contaminación.

En cuanto a la población, por el crecimiento de las ciudades, el actual desarrollo industrial, la mayor utilización de vehículos motorizados y la tecnología en general, han producido una grave alteración de los recursos naturales, tales como el aire, el agua y los suelos.

En cuanto a la polución o contaminación que, ya hemos definido, ésta se localiza principalmente en los lagos, mares y ríos, donde se vierte los desechos sin previo tratamiento. El dramatismo vivido por algunos países muy industrializados que vienen sufriendo agudos problemas de contaminación, nos hace pensar que la "Contaminación ambiental es el precio del desarrollo".

La contaminación del agua y del suelo por la industria minero-metalúrgica se ha hecho presente causando daños. La Zona Agraria X, menciona que, existen alrededor de 21,800 hectáreas de suelos agrícolas, que están sufriendo el proceso de contaminación, por el ingreso de las aguas negras contaminantes del río Mantaro; en efecto 10,000 hectáreas de pastos naturales están siendo deteriorados por los desbordes de las aguas contaminadas.

No escapa a nuestra acotación la fundición de Ilo, que ha contaminado la zona por humos; el Instituto de Salud Ocupacional, está

llevando a cabo estudios, por reclamos de los agricultores que han afrontado pérdidas por 84 millones de soles; sabemos que en el presente año (1979) ya existe un reclamo de 23 millones de soles por igual concepto.

El problema de los humos de las fábricas de harina de pescado, suscitó también una grave situación, en casi todo nuestro litoral. Las 107 fábricas diseminadas en la costa, provocaron por el alto contenido de trimetilamino, sustancia muy nociva, una contaminación muy peligrosa (6).

La Contaminación del medio ambiente.—Los actuales estudios, nos revelan la gravedad del problema en algunas ciudades importantes como Lima, Chimbote, La Oroya, Ilo, etc. En el primer Fórum organizado por el Concejo Municipal de Lima, sobre la "Contaminación ambiental", el Dr. Fraud Blairm catedrático de la especialidad, de la Universidad de Texas, afirmó: "Lima, la capital del Perú, ocupa el noveno lugar del mundo entre las ciudades de mayor contaminación ambiental"; agregando que en orden de intensidad se encontraban: Nueva York, Londres, Tokio, Los Angeles, Buenos Aires, Río de Janeiro, Chicago, México y Lima".

La contaminación atmosférica de nuestra ciudad tiene como fuentes: las industrias, el transporte (vehículos motorizados) y las urbanizaciones (7).

Entre las entidades especializadas para la investigación sobre la contaminación, los recursos naturales y meteorológicos, podemos citar:

1º—La Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Nacionales (ONERN), vinculada a la Presidencia de la República como organismo público descentralizado; encargada de la investigación y evaluación de los recursos naturales del país. Esta oficina determina la potencialidad económica y la planificación y uso racional de los recursos a nivel nacional (Decreto Ley 20588).

2º—El Instituto de Salud Ocupacional (ISO), dependiente del Ministerio de Salud, encargado de la investigación de la contaminación

(6) Una tonelada de harina de pescado produce 300,000 pies cúbicos de trimetilamino. Es de suponer, la contaminación causada en Lima, cuando sólo las fábricas del Callao produjeron Cinco Millones de toneladas.

(7) Entre los elementos contaminantes encontramos: anhídrido sulfuroso, polvos en suspensión, amoníaco, bióxido de nitrógeno, monóxido de carbono, índice de suciedad y otros. Verbigracia: el Instituto de Salud Ocupacional en sus "Tablas Promedio" que aplica, refiriéndose al monóxido de carbono en Lima Metropolitana ha establecido un 0.6 ppm. como límite; sin embargo en la realidad este límite ha llegado al 32,8 ppm.

del aire y el agua, tiene la facultad de planificar, evaluar y controlar la contaminación, así como recomendar y elaborar proyectos de leyes al respecto. Fue creado por Decreto Supremo número cero cero quinientos catorce - setenticuatro SA del 24 de octubre de 1974.

3º—El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI) que tiene por finalidad la investigación y estudio de los climas y microclimas. (8).

En el último Plan Nacional de Desarrollo 1979 - 1980 del Sector Agrario, se establece que "el País con una superficie de 128 millones de hectáreas, de las cuales se utiliza para la explotación agraria 30 millones seiscientas mil hectáreas correspondiendo 27 millones seiscientos mil hectáreas a pasturas naturales de pobre calidad ubicadas principalmente en la región de la Sierra. Los restantes 3 millones de hectáreas, son tierras de uso agrícola, de las cuales se estima que alrededor de medio millón de hectáreas se encuentran en "descanso". Según el 2º Censo Nacional Agropecuario, esta superficie de uso agrícola se distribuye en 700 mil hectáreas en la costa, un millón setecientos mil hectáreas en la Sierra y seiscientos mil hectáreas en la Selva".

El potencial de tierras con fines agrícolas en el país es de 7 millones 350 mil hectáreas, de las cuales alrededor de 4 millones 150 mil hectáreas son tierras adecuadas para los fines agrícolas a base de cultivos intensivos y tres millones doscientos mil hectáreas son adecuadas para la fijación de cultivos permanentes.

En cuanto a la disponibilidad del recurso agua, es muy irregular en el territorio peruano; los regímenes de los ríos son muy variables y las precipitaciones pluviales muy desiguales. En el Plan Operativo (Plan de Desarrollo 1979 - 1980) del Ministerio de Agricultura se establece: "El volumen anual estimado de escurrimiento de los ríos de la Vertiente del Pacífico es de 40 mil millones de metros cúbicos de los que solamente 10 millones de metros cúbicos, son utilizados para fines agrícolas. El almacenamiento de agua en las grandes irrigaciones alcanza los mil ochocientos millones de metros cúbicos, lo que permite asegurar con riego una superficie agrícola de 233 mil hectáreas". Esto significa pues, que 28 mil millones de metros cúbicos se pierden en el mar, es

(8) Existen leyes en nuestro país, como la Ley 14084, cuyos dispositivos se refieren al control de establecimientos de productos químicos o fábricas de harina de pescado, que contaminan el ambiente; pero que se han aplicado muy relativamente.

El Decreto Ley 17505, llamado Código Sanitario cuyas normas se refieren a la conservación de los recursos humanos, como parte de producción para el desarrollo y progreso.

por ello urgente y necesario tratar por todos los medios de utilizar el recurso hídrico al máximo y con eficacia.

La Propiedad en Función Social.— Los principios agrarios que derivan de ella.— El Principio del buen cultivo o cultivo eficiente.— El Principio Antilatifundista.— El Principio de la Dimensión mínima de la Empresa Agrícola.— El Principio de la indivisibilidad de la Empresa.— El Principio de colaboración entre los fundos.

No hay duda alguna que, en el Perú ha calado hondo la institución de la Propiedad en Función Social. La Constitución de 1933 le dio abrigo en el artículo 34. La actual Carta Fundamental la reconoce en el artículo 124, al sostener: "La Propiedad obliga a usar los bienes en armonía con el interés social. El Estado promueve el acceso a la propiedad en todas sus modalidades. La ley señala las formas, obligaciones, limitaciones y garantías del derecho de propiedad".

Como podemos advertir, hemos seguido el lineamiento de la propiedad en función social que, a la par con las enseñanzas de la Iglesia Católica acerca de la materia, constituyen las posiciones armónicas que han conciliado los intereses del propietario con las necesidades de la colectividad.

La función social, ha echado profundas raíces en nuestro Derecho Agrario o Rural, y de Aguas, que se ha convertido en el Principio Rector de la Reforma Agraria, dando origen a su vez a otros principios de singular importancia.

La Función Social.—El Derecho de Propiedad que tiene por objeto la tierra se ha reformado en su estructura, pues por su naturaleza es calificada como bien o instrumento de producción. El nuevo Derecho Agrario o Rural, manifiestamente hostil a la propiedad individual, se ha acogido y plasmado en la propiedad en función o en interés social.

La ocupación y la adquisición de la tierra no son ya títulos suficientes para el uso exclusivo y perpetuo de un bien que es indispensable en la vida del cuerpo social. Se admite una propiedad privada de la tierra; pero el derecho no puede considerarse legítimo si nó corresponde a la utilidad social. El tiempo de la propiedad "Especulación" ha terminado y, a ella sucede actualmente la propiedad en Función Social. La propiedad de la tierra por lo tanto, se afirma y reposa únicamente en la utilidad social, no debiendo existir sino dentro de la medida de tal utilidad. Deja por tanto de ser un derecho sacro e inviolable, asumiendo el carácter de un derecho continuamente cambiante, que debe modelarse de acuerdo con las necesidades sociales (9).

(9) Hay dos corrientes dentro de la tendencia de la propiedad en función social: 1º—La que reconoce primeramente una función personal o privada y, además

Para el agrarista italiano Carlo Frassoldati y para el profesor español Alberto Ballarín Marcial, la propiedad es "Derecho-Deber"; expresión más técnica y diáfana que la de Derecho función, ya que esta última palabra resulta equívoca. Función social, significa, utilidad social y, tal utilidad social se consigue mediante la imposición concreta de obligaciones. De manera que, el deber impuesto por la ley no lo es en beneficio del Estado, sino a favor de la comunidad, de todos los ciudadanos. Al parecer, no cabe duda que la nueva Constitución, se ha enrolado dentro de esta tendencia del "Derecho-Deber", al firmar en el artículo 124 que: "la propiedad obliga a usar los bienes en armonía con el interés social".

En cambio para el maestro Giangastone Bolla la fórmula es "Propiedad-Trabajo". El trabajo agrícola, se impone como una realidad digna de la más alta consideración y susceptible de satisfacer las mayores esperanzas sociales.

Por eso objetivamente, hablando de todas las Reformas Agrarias, desde las leyes romanas de "modo agrorum" y también las de los remotos tiempos de la edad de oro precolombina (Calpulli azteca y Ayllu peruano) las tierras debían ser cultivadas sin interrupción, es decir pusieron ya ellos en vigencia, la propiedad o posesión-trabajo; y subjetivamente, porque la exigencia de cumplir la función social, representa la obligación de trabajar para el propietario, es decir pasar de la propiedad "inerte", "abandonada" o "mal trabajada" a la propiedad-trabajo, bien trabajada.

Ni la Constitución, ni la ley de Reforma Agraria definen claramente el concepto de la propiedad en función social; pero la institución está latente a través de una congerie de dispositivos y Decretos Leyes en vigencia; Verbigracia el artículo 15 del T U C Decreto Ley 17716 que establece que: "Para los efectos del cumplimiento del artículo 34 de la Constitución del Estado, se considera que la propiedad no se usa en armonía con el interés social en cualquiera de los siguientes casos:

- α.—Abandono de la tierra o deficiente explotación, así como el mal manejo y deterioro de los recursos naturales;

de ella una función social. Esta tendencia es sostenida por la Iglesia Católica y por las Encíclicas Papales.

2º—La que asigna a la tierra sólo una función social, defendida por el profesor León Duguit; para quien la propiedad no es un derecho intangible, sino simplemente una función social; por eso mientras el titular de la función social cumple su cometido, sus derechos están protegidos; pero si no cultiva sus tierras o las hace producir deficientemente contrariando a la economía social, la intervención del Estado resulta legítima. Las ideas de Duguit, tuvieron influencia en la Constitución Mexicana de 1917 y en la de Weimar en 1919.

- b.—Subsistencia de formas antisociales o feudatarias de explotación de las tierras;
- c.—Condiciones injustas o contrarias a la ley en las relaciones de trabajo;
- d.—Concentración de la tierra de manera tal que constituya un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y que determine la extrema o injusta dependencia de la población respecto del propietario; y
- e.—El minifundio o la fragmentación del predio en forma que determine el mal uso o la destrucción de los recursos naturales, así como el bajo rendimiento de los factores de producción".

No encontramos pues, en nuestra ley de Reforma Agraria una definición cabal de la propiedad en función social; pero llegamos a ella obviamente, por el contenido propuesto en forma negativa en el numeral 15 del TUC Decreto Ley 17716.

El Decreto Ley No. 22175, denominado Ley de "Comunidades Nativas y de Desarrollo agrario de las Regiones de la Selva y Ceja de Selva" al tratar del Título III en su artículo 28 señala: Que las tierras de las Regiones de Selva y Ceja de Selva se usarán en armonía con el interés social". Pero es el Reglamento de la Ley General de Aguas, el que precisa la noción, en el segundo párrafo del artículo 1º, al sostener: "Se entiende por interés social, la prelación del beneficio colectivo sobre el particular, y el de la Nación sobre cualquier otro".

Debemos hacer presente que la Función social de la Propiedad ha generado a su vez, otros principios que se han convertido en esenciales en el Campo del Derecho Agrario. Dichos principios son los siguientes:

1º—**El Principio del "Buen Cultivo o cultivo eficiente"**.—Esta es la primera obligación del propietario: el mantener las tierras en producción, evitando que caigan en abandono o en la improductividad, porque dañaría grandemente a las exigencias de la producción nacional. Todos los Estatutos Agrarios de las naciones, han ido admitiendo de "que las tierras deben trabajarse" y el no hacerlo puede tener como consecuencia la expropiación. Pero hay que advertir que este cultivo no debe ser solamente genérico, sino racional y eficiente. Nuestra ley de Reforma Agraria (T U C. Decreto Ley 17716) reconoce este principio a través de los artículos 15 y 16; el primero de los nombrados, cuando sostiene que, no se cumple con el interés social, cuando hay "abandono de la tierra o deficiente explotación" y, el segundo "cuando las tierras

se encuentren ociosas", en estos casos serán afectadas en su totalidad (10).

Como ha dicho, Alberto Ballarín Marcial: "El principio del buen cultivo es el fundamento de la agricultura empresarial". No se trata por supuesto de que la tierra constituya fuente de prestigio, de influencia y poder político; sino que la tierra sea vista como base de una empresa productiva. Es decir, la propiedad se despolitiza, para considerarse sólo como fuente de beneficios racionalmente calculados.

La nueva agricultura pues, exigida por el principio del cultivo eficiente de la propiedad, será una agricultura empresarial, tratando por todos los medios que el campesinado comprenda, que la tierra no debe ser considerada como una "libreta de ahorros", sino como empresa; porque está en la naturaleza de las cosas y del progreso histórico, que la tierra se convierta cada vez más en empresa por grande o pequeña que sea y cese de ser considerada pura renta fundiaria o predial. (11)

Conviene aclarar, sin embargo, que no debe confundirse una agricultura empresarial con esquema de grandes explotaciones capitalistas, confusión en que incurren algunos autores. Nos referimos esencialmente a un cambio de mentalidad por parte de los medianos y pequeños productores, es decir adiestrándolos y educándolos para la dirección de la empresa con criterios racionales y científicos.

Nuestra ley de Reforma Agraria no define a la Empresa, pero su concepción se halla latente a través de algunos dispositivos, tales como los que se refieren a la Unidad Agrícola Familiar en los artículos 79 y 80 del T U C, o con las Comunidades Campesinas o también con los Complejos Agro Industriales regidos por normas del Cooperativismo.

En cambio en la nueva Constitución en su artículo 130 precisa que: "Las empresas, cualquiera que sea su modalidad, son unidades de producción, cuya eficiencia y contribución al bien común son exigibles por el Estado de acuerdo a Ley".

Para Ballarín Marcial, la empresa agraria es la unidad de producción económica, constituida por el empresario y sus colaboradores, así

(10) Se consideran tierras ociosas, las que, a pesar de ser agrícolamente aptas, no fueron objeto de explotación organizada y, deficientemente explotadas, aquellas en que se hace mal uso de los recursos naturales que determine su destrucción o los rendimientos del cultivo predominante en el predio sean inferiores al 80% del rendimiento promedio de la zona.

(11) En algunos lugares del mundo, debido a la hambruna y a la escasez de alimentos; los esfuerzos desplegados se encaminaron a obtener rendimientos mayores en materia de cereales y trigo, obteniendo variedades de híbridos que lograron satisfacer las necesidades del hombre. Estos acontecimientos fueron conocidos con el nombre de "Revolución Verde".

como por la tierra y demás elementos organizados mediante los cuales se ejercita a nombre de aquél una actividad agrícola, ganadera, forestal o mixta. Lo esencial en ella es el espíritu de empresa, la idea de colectividad o comunidad y la unidad física y humana del empresario, que es cabeza de la empresa, su jefe responsable. (12)

2.—**El Principio Antilatifundista.** Que impulsa la destrucción del latifundio como sistema de tenencia, por ser contrario al interés social. El principio antilatifundista involucra el veto absoluto al latifundio en cualquiera de sus tipos: geográfico, social, económico o plutocrático. En su expresión literal el inciso 1º del artículo 159 de la Constitución: "Prohíbe el latifundio y, gradualmente elimina el minifundio mediante planes de concentración parcelaria".

El principio antilatifundista es de carácter absoluto, por su vinculación constitucional y, por el consenso que tuvo su formulación. Nuestra ley de Reforma Agraria (TUC. Decreto Ley 17716) en su artículo 1º señala: "Que la Reforma Agraria es un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país; destinado a sustituir los regímenes **del latifundio** y minifundio....." y vuelve a tratar de este mal endémico de la tierra en el inciso d) del artículo 15. El principio antilatifundista es de antigua raigambre. Entre los romanos existieron leyes que prohibían a todo ciudadano romano poseer más de quinientas yugadas de tierra. Sin embargo esta ley no se cumplió y, ante la miseria del pueblo frente a los inmensos latifundios de los patricios, Tiberio Graco propuso y consiguió hacer aprobar otra ley que elevaba el límite a 700 yugadas para quien tuviera un hijo y a 1,000 para quien tuviese más. Todo el resto de esa medida máxima debía ser devuelta al Estado, quien lo repartiría a las clases menos favorecidas. (13).

3º.—**El principio de la Dimensión mínima de la Empresa.** Se cristaliza en el hecho de que la pequeña propiedad, no debe fraccionarse.

(12) Conviene señalar que, aun no ha podido tomar raigambre en la mayoría de nuestros campesinos el espíritu de empresa, y por eso constatamos que, la juventud rural se ve obligada a emigrar a la ciudad para optar empleos urbanos por insuficiencia del campo en la captación de esa mano de obra. Al desbordar su medio rural, el hombre de campo debe enfrentarse a un medio que es hostil y ante el cual se encuentra en desventaja.

Si bien es cierto que, para suplir vacíos de esta naturaleza, el Gobierno se vio obligado a crear el GEAR (Generación de Empleos en el área rural) a iniciativa del Ministerio de Industria, los resultados han sido inoperantes, porque la situación económica del país, no permitía su financiación.

(13) Cuenta la historia que a Licinio se le dio el nombre de estolón "por la diligencia puesta en sus cultivos, a tal grado que en su hacienda nadie podía encontrar plantas parásitas sobre los árboles, ni advertir raíces de un retoño inútil".

Casi todas las reformas agrarias que, hasta el momento se han realizado, reconocen este principio de la Unidad Mínima de Cultivo, que lleva en sí la prohibición de su pulverización o fraccionamiento (14). Por Unidad Mínima de Cultivo, debe entenderse la extensión de terreno necesaria y suficiente para el trabajo y sustento de una familia agrícola. Serio y suficiente para el trabajo y sustento de una familia agrícola. Si no al-
gún este principio, pues, ninguna actividad agraria es legítima si no alcanza el mínimun vital, esto es un índice de producción suficiente para el sostenimiento de la familia productora.

En el Perú, se le denomina Unidad Agrícola Familiar y está regida por los artículos 79 y 80 del T U C Decreto Ley 17716. Su definición está contenido en el artículo 79 que expresa: "Se define la unidad agrícola familiar como la superficie de tierras que, trabajadas directamente por el agricultor y los miembros de su familia en condiciones técnicas de eficiencia reúna además los siguientes requisitos:

- a.—Absorber toda la fuerza de trabajo de la familia y no requerir el empleo de mano de obra extraña, salvo en determinados periodos de la campaña agrícola y en proporción no mayor de la cuarta parte de la capacidad de trabajo anual de la familia.
- b.—Proporcionar al agricultor un ingreso neto suficiente para el sostenimiento de su familia y cumplir con las obligaciones correspondientes a la compra de la parcela y acumular cierto margen de ahorro.

Los lotes que se adjudiquen como Unidad agrícola Familiar son indivisibles".

La superficie de la Unidad agrícola familiar, será determinada para cada zona por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, tomando como base la fuerza de trabajo de la familia tipo, expresada en unidades laborales. Correlativamente toda explotación inferior al mínimun vital deberá extinguirse o integrarse a una unidad predial eficiente. (15)

4º—Principio de Indivisibilidad Predial. Este principio sostiene, que el predio rústico debe mantenerse como unidad productiva y, por consiguiente toda operación que tienda a desmembrarlo adolece de nulidad. Este principio tiene como sostén el imperativo técnico económico

(14) Una de las primeras legislaciones que dio acogida a este principio, ha sido la italiana, a través de las disposiciones de su Código Civil de 1942 y de las leyes Sila y Stralcio.

(15) La dimensión de la Unidad Agrícola familiar en la zona de la Costa fluctúa entre 3 y 5 hectáreas de tierras de riego.

de la eficiencia productiva. De allí el por qué toda venta de predios en que ha existido fragmentación o división, debe tener el control de la Dirección de Reforma Agraria, pudiendo esta Institución dar el pase o rechazarla. Igualmente el artículo 98 del TUC Decreto ley 17716 establece al respecto que: "Queda prohibida la partición de un predio rural en extensiones menores a las señaladas para la Unidad Agrícola Familiar, las que en ningún caso podrán ser inferiores a tres hectáreas". (16)

Este principio incide en forma especial en la sucesión del predio a título particular universal, al disponer que se efectúe a favor de una persona; por consiguiente nuestro Derecho de Reforma Agraria ha modificado totalmente, a la Institución de las sucesiones, establecida en el Código Civil.

5º—El Principio de Colaboración entre los fundos. Los fundos o predios rústicos no son meras expresiones geográficas, sino unidades económicas vitales y vivientes, que tienen que adaptar sus necesidades de orden particular a la producción. Así el uso y el desagüe de las aguas, la reparación y ejecución de obras de defensa de las riberas y márgenes de los ríos o canales, la utilización de los pozos, el establecimiento de la servidumbre de acueducto, imponen una saltante solidaridad entre vecinos que modera y sacrifica el ejercicio riguroso de los derechos de los particulares. En otras palabras, la actividad del derecho de propiedad en cualquier fundo, debe ejercerse procurando el desarrollo entre los fundos colindantes o discontinuos, en interés de la agricultura.

Aspectos netamente personales de la función social de la Tierra.— La propiedad en función social, tiene también aspectos netamente personales. Así la función social de la propiedad exige contratar correctamente, evitando la explotación del hombre por el hombre, eliminando las formas antisociales de los contratos de trabajo. Verbigracia, establece el inciso g) del artículo 3º del TUC Decreto Ley 17716: "Normar el régimen de trabajo rural y de seguridad social, teniendo en cuenta las peculiaridades propias de las labores agrícolas y abolir toda relación que, de hecho o derecho, vincule la concesión de uso de la tierra a la prestación de servicios personales"; también el artículo 15 en el inciso

(16) Existe el caso de las localidades de Ferreñafe y Lambayeque, donde 500 familias minifundistas fueron objeto de una concentración parcelaria, resultando beneficiadas 100 de ellas, a las cuales se les adjudicó una Unidad Agrícola familiar y a las 400 restantes, se les ofreció reubicar en la zona de Tinajones. Han transcurrido algunos años y, hasta la fecha no se ha cumplido el ofrecimiento.

c) que señala, que no se usa en armonía con el interés social, cuando se establecen condiciones injustas y contrarias a la ley en las relaciones de trabajo" que, evidentemente concuerda con el artículo 45 inciso b) del mismo texto legal, que prescribe que se podrá afectar totalmente un fundo, cuando existan condiciones contrarias a la legislación laboral en las relaciones de trabajo, así calificadas por el Ministerio de Trabajo".

Hay que hacer presente que el inciso b) del artículo 45 del TUC Decreto Ley 17716, fue sometido a un procedimiento administrativo a seguir en el Ministerio de Trabajo (Resolución Suprema 184-70 TR del 31 de julio de 1970) para determinar las condiciones contrarias a la legislación laboral.

Fueron muchos los casos registrados, en que realmente se cometieron excesos y abusos sin precedentes, en la afectación y expropiación de predios, por el artículo 45 inciso b) y por la aplicación de la Resolución Suprema 184-70 TR cuyo dispositivo 8º establece lo siguiente:

"Se reputan condiciones contrarias a la legislación laboral:

- a.—No pagar salarios a los trabajadores;
- b.—No llevar libros de planillas debidamente autorizados conforme a ley;
- c.—Pagar salario inferior al salario mínimo legal establecido en la zona;
- d.—La falta de pago injustificada, debidamente acreditada de las indemnizaciones que corresponden a los trabajadores conforme a ley;
- e.—El incumplimiento de las disposiciones que regulan el pago de utilidades;
- f.—Vincular la prestación de servicios personales a la conducción de tierras agrícolas en aplicación del Título XIV del Decreto ley No. 17716;
- g.—No proporcionar viviendas a los trabajadores estables dentro de las prescripciones de la Resolución Suprema de 23 de marzo de 1923;
- h.—No pagar los sobretiempos correspondientes a los trabajadores que laboren un tiempo mayor que el establecido por la jornada legal o contractual;
- i.—No otorgar vacaciones y adeudarle a los trabajadores por este concepto;
- j.—Incumplir la jornada legal de trabajo establecida para las mujeres y menores;

- k.—No pagar contribuciones del Seguro Social en forma que impida el goce de las prestaciones que dichas instituciones otorgan;
- l.—No contar con los servicios médicos en la forma prevista en la Resolución Suprema de 16 de mayo de 1924, cuando la Zona no tenga cobertura del Seguro Social;
- m.—No pagar salario dominical;
- n.—No pagar oportunamente en el centro de trabajo y salvo casos de fuerza mayor; el salario de los trabajadores ;
- ñ.—No otorgar el descanso semanal o la correspondiente compensación;
- o.—No tener salas - cunas, ni mantener la escuela gratuita, en los casos exigidos por la ley; y
- p.—El incumplimiento de los pactos o convenios colectivos respecto a las condiciones establecidas en los incisos anteriores que existen en el predio agrícola".

Como fácilmente se comprenderá, la exhuberancia de condiciones contrarias a la legislación laboral dio amplio margen para afectar los fundos, generando una serie de abusos por quienes estaban a cargo de su cumplimiento y creando el desconcierto y la inseguridad en el campo. Estos excesos alentados por SINAMOS, trajo como consecuencia, que se implantara el Recurso de Amparo, como un medio de defensa del agricultor propietario. Posteriormente el D.L. No. 21166 en su artículo 3º reduce el área de aplicación del artículo 45 del TUC., señalando "la afectación con fines de Reforma Agraria a que se refiere el inciso b) del artículo 45º del TUC., D.L. 17716, es aplicable sólo en el caso de predios rústicos, cuya superficie exceda de 15 hectáreas de tierras de cultivo bajo riego en la región de la Costa o el triple de la Unidad Agrícola Familiar mínima en las regiones de la Sierra y Ceja de Selva".

Empero las características de orden personal de la Reforma, en Función Social no sólo se consolidaron en las relaciones de trabajo, sino también en la contratación agraria y en la agricultura asociativa. Como ha dicho el profesor Fernando Salas de la Universidad de Sassari "se asiste a un creciente proceso de metamorfosis institucional, actuada por la doctrina agrarista: la propiedad, el contrato y la empresa agraria son observadas a través de una óptica común". (17)

(17) Brevi Considerazioni sul Diritto di Impresa agricola nelle sue implicazioni con el contratto e con la proprietà agricola. "h" Impresa Agricola - Convegno Nazionale di studi - Giuffrè Editore - Milano 1978 - pág. 143.

Estos institutos se transfiguran en sus tradicionales perfiles. El contrato agrario sufre una profunda evolución. El dogma de la voluntad cae por el suelo. La libertad contractual no es tan amplia como en la esfera de las obligaciones netamente civiles. En los contratos agrarios no puede regir lisa y llanamente el principio de la autonomía de la voluntad, sino que por encima de ella, se presenta la obligatoriedad de la norma (18). Tal es el caso de los artículos 127, 86 y 141 del Decreto Ley 17716.

De otro lado se han generalizado en materia de contratación agraria, dos principios que han tomado cuerpo; el número clausus de los tipos contractuales y la conversión del contrato. El número clausus o cerrado de los contratos agrarios ha sido concebido como una manera de garantizar que dichos convenios cumplen su función económica social, a través de tipificación de esquemas y de causas inalterables por voluntad de las partes. Pero el fin práctico, por el cual se ha introducido el número cerrado de los contratos agrarios, es el tutelar la posición del cultivador (considerado la parte más débil económicamente), pues hace imposible, mediante la estipulación de contratos atípicos (19) la evasión de normas que le aseguran una protección en cuanto a la remuneración y a la seguridad del trabajo.

La adopción del número cerrado o clausus de los contratos agrarios, se ha hecho evidente con la dación del D.L. 17716, pues: "se han prohibido las sociedades anónimas y las comanditarias, admitiéndose sólo las sociedades de personas y de Interés Social (SAIS).

2º—Los contratos agrarios atípicos, vigentes al momento de la entrada en vigor de la ley, se convierten ex-nunc, en contratos nominados; y

3º—Los contratos atípicos estipulados para el futuro, se convierten ex-tunc en tipos contractuales nominados.

Esto como es de notar, nos lleva al problema de la conversión, que se hace, tomando criterios de prevalencia o de analogía.

(18) Cariota Ferrara utiliza una metáfora para denominar a los contratos agrarios, los llama contratos de 2º grado. "Il negozio giuridico nel diritto privato italiano". Napoli 1956, pág. 308.

(19) Los contratos atípicos son conocidos en ciertas regiones o áreas rurales de determinados países. Tienen como origen la costumbre jurídica y, en la mayoría de los casos, conservan el añejo sabor de la tradición, tales como: arrendires, el huasipungo, el colonato, el yanaconaje, el pegujal, etc., propios de nuestra América del Sur. Al respecto véase "Contratación Agraria" de Luis Alberto Gazzolo - San Marcos, 1972.

La Conversión del Contrato.— Es la figura que mejor cristaliza la quiebra del Dogma de la Voluntad y el que mejor refleja la intervención pública, puesto que la Conversión se produce ex-lege, es decir, independientemente de la voluntad de los contratantes y aún, contra la voluntad de los mismos. La conversión tiene también como justificación, el favor que la legislación especial demuestra por el cultivador o campesino (20).

En nuestro país, los tradicionales contratos de aparcería, medianería, yanaconazgo, colonato, etc., fueron convertidos por la ley 10885 en el contrato de yanaconaje. Posteriormente toda la gama de contratos agrarios contenidos en la ley de yanaconaje, fueron convertidos en un simple arrendamiento de tierras.

En igual forma las leyes de Reforma Agraria Nos. 15037 y 17716, han convertido el contrato de compra-venta de productos, en especial de materia prima, en el contrato agro-industrial.

Otros aspectos derivantes de la contratación agraria son los principios de la limitación de la renta, el de la estabilidad en el cultivo y el de la indemnización de mejoras.

La limitación a la renta se observa, en nuestro país en el artículo 131 del TUC. del D.L. 17716, según el cual, la merced conductiva de los predios rústicos no podrá exceder al equivalente en dinero del 10% de la producción bruta anual del fundo, estimado al momento de celebrarse el contrato; a tal punto que si la renta pactada excede dicho límite, el arrendatario podrá demandar su reducción y reembolso, ante el Fuego Agrario (art. 132).

El otro principio de la estabilidad en el cultivo, logrado a través de plazos mínimos obligatorios y de prórrogas legales, que se conceden de un modo especialmente favorable, cuando se trata de cultivadores directos y personales, tal como se aprecia de los artículos 130 inciso b) y art. 135, que señala para el arrendamiento de predios, un plazo no menor de 6 años y especialmente el Decreto Ley No. 18296 en cuyo artículo 9º se mandan cortar los juicios de desahucio y aviso de despedida en las zonas declaradas de Reforma Agraria, inclusive los que se encuentran en estado de ejecución de sentencia (21).

(20) Conversión es la transformación de un contrato en otro, que se sustituye al controvertido.

(21) Es menester apuntar que, antes de las dos leyes de Reforma Agraria Peruana, la Ley 10841 impuso una duración mínima de arrendamiento de fundos rústicos. En el artículo 21 de dicha ley se señaló que: "No se podrán estipular contratos de arrendamiento, cuyo plazo sea menor de seis años", norma que ha sido mantenida en las leyes de Reforma Agraria 15037 y D.L. 17716.

La protección al cultivador se completa con la indemnización de las mejoras, proclamada en el artículo 136 del TUC. del D.L. 17716 que textualmente dice: "Al terminar el contrato de arrendamiento, cualquiera que fuera la causa, el propietario abonará al arrendatario las mejoras necesarias y útiles. Se entiende que éstas se pagarán a justa tasación".

Como constatamos el principio general inspirador de todo nuestro Derecho Agrario, está constituido por la acogida que, nuestras Cartas Constitucionales de 1933 y 1979, han brindado al concepto de Función Social de la propiedad rústica, del cual derivan los principios que hemos expuesto.

Del Régimen Agrario.—El Capítulo VII de nuestra Constitución trata sobre el Régimen agrario. De este Capítulo se constata que el Estado en su afán de liberarse del lastre del subdesarrollo, aplica prioridad al desarrollo integral del Sector Agrario y, en este sentido, establece y ejecuta una política que garantice dicho desarrollo en concordancia con otros sectores económicos.

El artículo ciento cincuentisiete precisa que: "El Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra en forma individual, cooperativa, comunal, autogestionaria o cualquier otra forma asociativa, directamente conducida por sus propietarios, en armonía con el interés social y dentro de las regulaciones y limitaciones que establecen las leyes.

Hay conducción directa cuando el poseedor legítimo e inmediato tiene la dirección personal y la responsabilidad de la Empresa.

Las tierras abandonadas pasan al dominio del Estado para su adjudicación a campesinos sin tierras".

Como constatamos, el Estado garantiza el derecho de propiedad privada de la Tierra; y este dispositivo concuerda con el artículo Constitucional 125 que reza "La propiedad es inviolable. El Estado la garantiza. A nadie puede privarse de la suya, sino por causa de necesidad pública o de interés social, declarada conforme a ley, y previo pago en dinero de indemnización justipreciada...".

Sin embargo es menester acotar que tratándose de tierras abandonadas, al no reconocerse derecho pre-existente, se abre la puerta a la vía confiscatoria (22).

(22) El abandono, institución que extingue el derecho de propiedad, procede en dos supuestos:

1º.—Que la tierra no sea trabajada durante tres años consecutivos por el propietario u otro a su nombre mediante el ejercicio de actos posesorios consignados en el artículo 8 del D.L. 17716;

El dispositivo constitucional que comentamos, da cabida a la agricultura empresarial, tratando de que la tierra no constituya de por sí, fuente de prestigio social o de auténtico poder político; sino que la tierra sea vista como la base de una empresa productiva. La propiedad, por tanto, debe despolitizarse para considerarse sólo como fuente de beneficios racionalmente calculados y conseguidos. De esta manera se consuma la liquidación del feudalismo, desligando lo económico de lo político. Y de esta forma también resaltan los perfiles propios de la propiedad de la tierra, tan diferentes a la propiedad civil.

El artículo 157 de la Nueva Constitución, refuerza la estrategia distributiva de la tierra, que ha sido concebida en la adjudicación de tierras de la ley de Reforma Agraria de la siguiente manera:

1º—Empresas campesinas de propiedad Familiar, formadas por adjudicatarios individuales, beneficiarios y propietarios de pequeñas y medianas parcelas (Artículos 67, 77 y 79 del D.L. 17716). Las adjudicaciones en forma individual a personas naturales, se llevan a cabo en tipos diferentes de superficie:

- a) Unidades Agrícolas Familiares; de 3 a 5 hectáreas.
- b) Unidades Ganaderas Familiares; hasta 15 hectáreas en la Costa y 30 hectáreas en Sierra y Ceja de Selva.

2º—Empresas Campesinas de Propiedad Asociativa, comunitaria o social, formada por las Cooperativas Agrarias de Producción (CAP), Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas, Grupos campesinos y Empresas de Propiedad Social (EPS). (23)

3º—Empresas Campesinas de Propiedad Reformada, compuesta por las Cooperativas Agrarias de Integración Parcelaria (CAIP) y Sociedades de Personas.

2º—Que la tierra haya sido trabajada más de un año por campesino que no tenga vínculo contractual con el propietario, sin que éste hubiere interpuesto la acción judicial respectiva.

El abandono, en el campo agrario, extingue el derecho de propiedad, funcionando como una especie de prescripción extintiva.

(23) Los grupos campesinos son beneficiarios debidamente calificados a los que se les podrá adjudicar tierras en común. Por ejemplo: las parcialidades, los pagos, las estancias, los caseríos y otras formas tradicionales de agrupación campesina, se asimilan para fines de adjudicación, como grupos campesinos. Esta modalidad, sólo procede cuando se trata de tierras ocupadas por campesinos, no habiendo posibilidad de organizarlos a corto plazo en Cooperativas Agrarias de Producción o SAIS. Esta forma agrupacional está destinada a desaparecer a largo plazo, integrándose a Cooperativas o SAIS.

4º—Empresas Campesinas de Propiedad Estatal, que están bajo administración de Centros Regionales de Investigación Agraria. Universidades o Empresas Públicas.

Como se puede ver, esta "estrategia distributiva" se orienta abiertamente a las formas asociativas de propiedad y, en la práctica, la fuerza del proceso reformador no alcanza a las más bajas órdenes en la escala de prioridades, y se suscita el desequilibrio. En este caso los grupos aislados de campesinos y las personas naturales, resultan seriamente desamparadas. Parece que la intención del legislador ha sido desterrar del plano agropecuario, los últimos modelos operacionales de adjudicación, o al menos presionar para su integración en organizaciones corporativas, como único medio realista de atención estatal.

El modelo cooperativo agrario del Perú, tiene las siguientes características: (24)

- a) **Prioridad social indivisible** de todos los socios, sobre la tierra y demas bienes de producción adjudicados a la cooperativa, y de aquellos adquiridos antes o después de la aplicación.
- b) **Participación de todos los socios** en la toma de decisiones y en el manejo de la empresa, a través de los mecanismos institucionales establecidos en la ley de Cooperativas, Reglamento y Estatutos respectivos.
- c) **Reparto de Excedentes**, en forma directamente proporcional al tiempo trabajado por los socios, sin considerar la categoría y escala de haberes por trabajador.
- d) **Ser fuente de trabajo permanente** para todos los socios.
- e) **Compromiso de explotación eficiente** de todos los recursos adjudicados a la Cooperativa en provecho común, frente a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, el que deberá figurar en el respectivo contrato de adjudicación.

La Ley Agraria, propicia igualmente, la tecnificación de las Comunidades Campesinas, mediante su organización en Cooperativas, a

(24) El modelo cooperativo agrario, no es nuevo. Desde la etapa pre-incaica hubo formas de cooperación y ayuda mutua. En la etapa incaica se enraizó el modelo comunitario del Indígena y últimamente el desarrollo impresionante del Cooperativismo agrario a través de la Ley General de Cooperativas No. 15260 del 14 de Diciembre de 1964.

fin de evitar la fragmentación de las tierras comunales (última parte del artículo 117 del D.L. 17716).

La Comunidad Campesina (antes Comunidad de Indígenas) 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 actividades vinculadas al agro. La Comunidad Campesina es una institución que tiene existencia legal y personería jurídica de derecho privado interno, con las garantías y limitaciones que establecen la Constitución y las leyes. (25)

La Legislación sobre Comunidades es tan antigua como la historia republicana. Podemos mencionar los famosos Decretos de Bolívar de 8 de abril de 1824 y 4 de julio de 1825; posteriormente se lucha por su reconocimiento legal y se les acoge en la Constitución de 1920, durante el gobierno del señor Leguía y, en las Cartas Políticas siguientes sin interrupción.

La Constitución de 1979 trata conjuntamente a las Comunidades campesinas y a las Nativas, en los artículos 161, 162 y 163; afirmándose que dichas Comunidades, tienen existencia legal y personería jurídica y son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo (26).

Se señala también, que el Estado respeta y protege las tradiciones de las Comunidades, propicia la superación cultural de sus integrantes; promueve su desarrollo y fomenta las Empresas comunales y cooperativas.

Lo importante de nuestra actual Constitución (Art. 163) es que las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo ley fundada en el interés de la Comunidad y solicitada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de ésta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas. En ambos casos con pago previo en dinero. Se prohíbe el acaparamiento de tierras dentro de la Comunidad.

(25) Nuestro ordenamiento civil, da cuenta de su existencia en la Sección III, Título IV del Libro I, artículos 70 y siguientes, reglándolas muy someramente y refiriéndolas a las disposiciones Constitucionales y a la legislación que éstas últimas ordenan dictar.

(26) El D. L. No. 22175 de Comunidades Nativas en el artículo 8º señala: "Que las Comunidades Nativas tienen origen en los grupos tribales de la Selva y Ceja de Selva, y están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente en el mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso".

El Comunero pues, sólo podrá tener individualmente el uso de la tierra, dentro del sistema compatible con la organización comunal. Las Comunidades Campesinas están regidas además, fuera de las normas generales supremas, por un Estatuto Nacional de Comunidades (Decreto Supremo No. 37-70 A de 17 de febrero de 1970) y, como anteriormente lo hemos manifestado, pueden ser adjudicatarias, siempre que carezcan de tierras o las posean en cantidad insuficiente para el sostenimiento de su población.

Nuestra Ley de Reforma Agraria, como ya lo hemos dicho, propicia la tecnificación de las Comunidades, mediante su organización en Cooperativas. Sin embargo es menester recalcar lo que ha venido sucediendo al cooperativizarse; pues a la Cooperativa comunal ingresan aquellos comuneros que cuentan con recursos económicos fijados por el Reglamento; y los que carecen de ellos quedan excluidos; es decir con el advenimiento de la cooperativa no se resuelve el desnivel económico.

De otro lado, una cooperativa comunal para funcionar no requiere sólo del capital aportado por los socios, sino que también requiere tierras y ganado. Por eso, tiene que afectar la mayor parte de las tierras comunales para ser incorporadas a la Cooperativa, que será aprovechada por la minoría de socios comuneros de la cooperativa, mientras que el resto mayoritario de comuneros se quedan con la menor extensión de tierras de la Comunidad, produciéndose no sólo un desnivel económico, sino una inevitable diferencia social, tanto entre los mismos Comuneros, como entre Comunidades Campesinas y las Cooperativas.

SAIS (Sociedades Agrícolas de Interés Social).—Otra modalidad de adjudicación, está referida a las denominadas Sociedades Agrícolas de Interés Social, definidas como personas jurídicas de derecho Privado, integrada por beneficiarios de la Ley de Reforma Agraria, que se constituyen cuando la Dirección General de Reforma y Asentamiento Rural, lo considera necesario (27), y estarán regidas por los principios básicos de las Sociedades de Personas y del Sistema cooperativo (art. 74 del D.L. 17716 y artículo 242 del Decreto Supremo No. 240-69-AP).

Técnicamente es una modalidad autogestionaria de empresa campesina, que trata de compensar los desniveles socio económicos de una área, distribuyendo los beneficios de la empresa colectiva, de acuerdo

(27) Según datos recogidos del Plan Operativo del Sector Agrario 1979-1980; la organización empresarial del agro, está integrada por 60 SAIS, 514 Cooperativas Agrarias de Producción, 403 Comunidades Campesinas y 7 Empresas de Propiedad Social.

con las necesidades de desarrollo de cada uno de los grupos campesinos que son sus propietarios. La SAIS, no es realmente una solución peruana a los problemas del agro. La legislación agraria francesa contiene y opera este modelo de organización cooperativa gigante, bajo la misma denominación: Société Agricole d'intérêt Social, y con excelentes resultados.

La SAIS peruana es una enorme empresa autogestionaria, conformada por miles de campesinos beneficiarios, cooperativas y Comunidades Campesinas, que no han tenido ni la preparación ni la tradición del manejo de una gigantesca Empresa, obteniendo salvo raras excepciones, resultados mediocres. Se ha reconocido oficialmente, que un número de ellas, se encuentran en crítica situación, producto entre otras causas de la desorganización administrativa, la que hace de estos emporios, un modelo muy distante del autogestionario con participación de las bases y sin fiscalización efectiva a los actuales conductores del agro.

Prosiguiendo con el Régimen Agrario, en nuestra novísima Constitución, debemos acotar que, el artículo 158 señala que: "El Estado, a través de los Organismos del Sector Público Agrario y las entidades representativas de los agricultores, establece la política que garantiza el desarrollo de la actividad agraria, en concordancia con otros sectores económicos. En ese fin:

1º—Dota al Sector agrario de apoyo económico y técnico para incrementar la producción y la productividad, y otorga las garantías y asegura la estabilidad suficiente para el cumplimiento de dichos propósitos.

2º—Estimula y ejecuta obras de irrigación, colonización y rehabilitación de tierras de cultivo, con recursos públicos, privados o mixtos para ampliar la superficie agrícola y lograr el asentamiento equilibrado de la población campesina.

3º—Alienta el desarrollo de la Agro-industrial y apoya las empresas de transformación que constituyen los productos agrarios.

4º—Propicia el establecimiento del Seguro agrario con la finalidad de cubrir los riesgos y daños por calamidades y desastres. La ley reglamenta su organización y alcances.

5º—Auspicia la participación de profesionales y técnicos agrarios en el estudio, planteamiento y solución de los problemas rurales, así como en la adjudicación de tierras.

6º—Impulsa la educación y capacitación técnica del agricultor.

7º—Orienta la producción agropecuaria, preferentemente para la satisfacción de las necesidades alimenticias de la población, dentro de una política de precios justos para el agricultor".

Todos estos aspectos de política agraria, en su mayor parte, estaban ya contenidos en el Plan de Gobierno Túpac Amaru y, particularmente dentro del Programa económico 1978-1980. Así por ejemplo; en lo concerniente a la política en relación con la producción se establecía:

- a) Utilizar al máximo la tierra agrícola cultivable: ampliar la frontera agrícola.
- b) Incrementar la producción e inversión en actividades prioritarias del Sector, especialmente relacionadas con la producción de alimentos básicos para la alimentación popular.
- c) Elevar la productividad agropecuaria, mediante la mejora y ampliación de cobertura de los servicios de asistencia técnica, crediticia y administrativa.
- d) Aprovechar al máximo los paquetes tecnológicos disponibles en el país, para elevar el nivel de productividad.

En cuanto a los precios:

- a) Establecer una política de precios que garantice una oferta agropecuaria adecuada.
- b) Utilizar los mecanismos de control y regulación de precios sobre productos alimenticios básicos e insumos para la industria.
- c) Reajustar racional y periódicamente los precios de los productos de las empresas públicas.

En lo concerniente a la Política en relación con el comercio interno:

- a) Ampliar la infraestructura física que permita modificar los sistemas de comercialización.
- b) Mejorar la distribución de productos agropecuarios y agroindustriales.
- c) Promover la participación de los productores en la comercialización de los productos.
- d) Reforzar el control sobre las actividades especulativas de los productos alimenticios de consumo popular.

Para comprender los procedimientos democráticos, como afirma Rainer Schickeler (28), para la "formación de leyes y disposiciones, tenemos que conocer los intereses inmediatos y las experiencias personales de cualquier grupo en particular que defienda o combata una dis-

(28) "Tratado de Política Agrícola". Fondo de Cultura - México.

posición determinada. Las organizaciones agrícolas quieren que el Gobierno proteja a los agricultores contra las fluctuaciones de los precios agrícolas, mediante leyes que sostengan los precios: algunos grupos de consumidores y comerciantes consideran esta política como un mal tipo de intervención del Gobierno". Y es que toda disposición gubernamental, produce el efecto inmediato de beneficiar a algunos grupos y perjudicar a otros; pero a la larga, la mayoría del pueblo suele salir ganando si la disposición da un resultado benéfico para el bienestar general.

El Artículo 159.—El artículo 159 de la actual Constitución define y establece los objetivos de la Reforma Agraria. En cuanto a la definición señala:

"La Reforma Agraria es el Instrumento de la transformación de la estructura agraria y de promoción integral del hombre de campo. Se dirige hacia un sistema justo de propiedad, tenencia y trabajo de la tierra, para el desarrollo económico y social de la Nación". Si comparamos la precedente definición, con la que precisa el artículo 1º del Texto Unico Concordado del Decreto Ley de Reforma Agraria No. 17716, notaremos que se ha reducido en su extensión, quizás con el deseo de no seguir apareciendo como el trasplante fiel de la definición, aprobada en la Carta de Punta del Este. Según un viejo dístico latino: "Toda definición en derecho es peligrosa (*Omnia definitio periculosa est*); sin embargo podemos constatar que, la definición contenida en el dispositivo constitucional es desarrollista y se refiere a la transformación de la estructura agraria del país. Esta es realmente la misión de toda Reforma Agraria; pero este cambio debe ser rápido en la forma de su aplicación, porque una Reforma Agraria muy lenta se diluye en algo distinto, que podría llamarse transformación agraria, pero no Reforma. Aquí es oportuno, recordar las palabras del tratadista argentino Vivanco: "La modificación de la estructura, equivale a cambiar la estructura agraria desde el punto de vista jurídico, económico y social. Desde el primer punto de vista, significa la reforma de leyes e instituciones, que debe abarcar ordenamiento jurídico en su totalidad, desde la Constitución hasta los Reglamentos (29). No puede admitirse excepciones en este sentido.

(29) La estructura agraria constituye uno de los factores más importantes que influyen en los niveles de vida de la población rural. Se usa el término "estructura" según el informe de las Naciones Unidas, para significar el régimen legal o consuetudinario de propiedad de las tierras; la distribución de la propiedad de las explotaciones agrícolas, la tenencia de las tierras, el sistema conforme al cual se explota la tierra y se distribuye el producto de la misma, la organización del crédito, y los servicios suministrados por los Gobiernos a las poblaciones rurales, tales como enseñanza y asesoramiento técnico, etc.

También es necesario evitar la supervivencia de dos derechos aplicables a la actividad agraria y al ámbito agrario en general. Es imprescindible acabar con tales dualismos, de marcar el campo de acción del Derecho Agrario y uniformar las normas para el presente y para el futuro. De lo contrario se llegará al absurdo que, las leyes de Reforma Agraria se vean frenadas por una legislación general, que se halla orientada por principios profundamente distintos, a los que inspiran el nuevo derecho aplicado por acción de la Reforma" (30).

En lo referente a lo económico, alternando la distribución de la propiedad, las formas de comercialización, logrando una mejor distribución del ingreso agrícola y elevando los niveles de producción y productividad.

En lo social, tratando de mejorar las condiciones de vida y de trabajo del campesino. Es decir, valorizando al hombre, en su verdadera dimensión. La Reforma Agraria tiene un profundo significado social, sin embargo la madeja de factores sociales entrelazados con los económicos, hace difícil evaluar los resultados en su totalidad. Pues sin referirnos, en este caso, a nuestra reforma, sino a las efectuadas en otros países, aún no han podido medir en toda su intensidad los efectos de la Reforma Agraria en la manera de pensar, en las actitudes, en la forma de actuar de los miles de obreros rurales y sus familias que, por efecto de estos programas dejaron de ser "agregados" para convertirse en hombres "libres".

El mismo artículo 159 de la Constitución, que estamos comentando, señala los fines para el desarrollo económico y social de la Nación; y en efecto, ha dado acogida al principio del Antilatifundismo, del cual ya nos hemos ocupado precedentemente y, sobre todo combatiendo al minifundio mediante planes de concentración parcelaria.

El minifundismo ha conducido a la pobreza, puesto que, el trabajo intenso ha sido poco remunerativo. Y la desocupación ha agrandado el problema humano de desnutrición y atraso. La falta de ayuda técnica tampoco ha permitido la completa utilización del suelo, lo que ha contribuido a acrecentar la erosión de las tierras.

La Reforma Agraria pretende extirpar el minifundio, remodelando las zonas afectadas, de tal manera que se creen porciones económicas de rendimiento suficiente. Para este fin el artículo 102 del Decreto Ley No. 17716 establece: "Con el objeto de constituir Unidades Agrícolas de superficie adecuada que permita elevar el nivel de vida de los campesinos en las áreas de minifundio, la Dirección General de Reforma Agraria

(30) "Teoría del Derecho Agrario".

ria y Asentamiento Rural, realizará acciones de concentración Parcelaria y Reordenamiento Rural. Mediante estas acciones se procurará:

- a) Asignar a cada propietario en un solo lote o si esto no fuera posible, en un reducido número de lotes, una superficie equivalente en clase de tierra a la de las parcelas que anteriormente poseía;
- b) Reunir en cuanto sea conciliable con lo señalado en el inciso anterior, las parcelas cultivadas por un mismo agricultor, inclusive cuando pertenezcan a distintos propietarios;
- c) Aumentar la extensión de las pequeñas parcelas, cuya explotación resulte antieconómica y dar a las nuevas parcelas acceso a las vías de comunicación; y
- d) Completar las acciones anteriores con la reducción al máximo posible de la dispersión actual de la población rural".

De otro lado, el mismo dispositivo en su parte final, difunde, consolida y protege la pequeña y mediana propiedad rural privada. Como así mismo apoya el desarrollo de empresas cooperativas y otras formas asociativas, libremente constituidas, para la producción, transformación, comercio y distribución de productos agrarios.

La Condonación de la Deuda Agraria.—En el Título VIII de la novísima Constitución, bajo el rubro "Disposiciones Generales y Transitorias", los dispositivos, décimocuarto y décimoquinto inciden en nuestra Reforma Agraria, dando un vuelco a la técnica que se había venido manteniendo.

Se ha declarado en la nueva Carta Constitucional, "la libre transferencia de los bonos de la deuda agraria", modificando el artículo 175 del TUC Decreto Ley 17716 de Reforma Agraria, que señalaba que "los Bonos eran intransferibles hasta el año de su amortización...". Además se ha establecido la obligatoriedad de la recepción de los mismos, por su valor nominal e intereses devengados, cuando se ofrecen en garantía ante los Bancos del Estado para la financiación de proyectos a los que se concurre con un aporte igual en efectivo.

La disposición Constitucional ha sido complementada por el Decreto Ley 22749 del 13 de noviembre de 1979 ratificando: "que los Bonos de la deuda agraria serán libremente transferibles" y, autorizando al Banco Agrario para prorrogar hasta un máximo de veinte años, contados a partir de la vigencia del Decreto Ley (13 de noviembre de 1979), el plazo de reembolso de los saldos deudores, correspondientes a los préstamos que se encontraban vigentes a la fecha de la toma de posesión

por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, otorgados a favor de personas naturales o jurídicas, cuyas tierras y bienes agrarios hayan sido adquiridos con fines de Reforma Agraria.

El otro punto realmente estrepitoso y revolucionario, está contenido en la Disposición Décimaquinta, que condona la deuda agraria. En efecto, establece dicho dispositivo que: "La deuda agraria por la adjudicación de tierras, ganado, maquinarias y demás instalaciones, a consecuencia de la Reforma Agraria, se condona a petición de parte cuando se acredita el trabajo directo de la tierra...".

Es preciso, sin embargo, hacer notar que, con mucha anterioridad a la condonación constitucional, el Decreto Ley 19977 en su artículo 2º condonó los saldos de precios que a la fecha de vigencia de dicho Decreto Ley, estuvieren adeudando los adjudicatarios calificados como beneficiarios, cuyas parcelas no excedieran de 5 hectáreas de tierras de cultivo bajo riego, o 10 hectáreas de tierras de secano o 30 de pastos naturales. De manera pues, que la condonación de la deuda agraria ya se había dado, pero sólo en lo referente a los beneficiarios de pequeñas extensiones de tierras.

Es congruente advertir que, al celebrarse el Décimo Aniversario de la dación del Decreto Ley de Reforma Agraria No. 17716, el sector del Gobierno señaló que ya se había realizado el 83% de las adjudicaciones. Estas asignaciones distributivas de parcelas, se han venido efectuando (Artículo 83 del TUC) mediante contrato de compra-venta, con reserva de dominio; pagándose su precio en 20 anualidades desde la fecha de la adjudicación, no pudiendo venderse ni transferirse, sin autorización de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, antes de haber cancelado dicho precio. Lo que significaba que, después de haberse cancelado el precio, sí podía ser objeto de venta. Pero con la condonación, la figura contractual desaparece, para convertirse y dar paso, a la entrega gratuita o donación de tierras. Es cierto que, el dispositivo Constitucional establece condiciones, tales como: que la condonación se haga a petición de parte y siempre que se acredite el trabajo directo de la tierra.

Es obvio que estas condiciones, son fáciles de cumplir, pues estamos convencidos que no existirá adjudicatario alguno, que deje de realizar su petición de condonación, sobre todo si conduce directamente su parcela. Pero tal como se ha elaborado el dispositivo Constitucional, el problema surgirá en el futuro, cuando la demanda de tierras sea tan aguda y persistente, que tiende a los adjudicatarios a venderlas y; en ésto habrá que poner la máxima atención, porque *Nolens volens* o a la larga, se caería nuevamente en el abismo del minifundio, o del otro mal endémico de la tierra que es el latifundio, dirigido por nuevas clases o

castas poderosas, que evidentemente constituirían los hitos saltantes de una "Contrarreforma Agraria".

El problema se agudiza, si se tiene en cuenta que la adjudicación en el país, ha seguido una estrategia distributiva, que ha puesto más énfasis en distribuir no sólo a "Empresas Campesinas de Propiedad Familiar", formadas por adjudicatarios individuales y propietarios de pequeñas y medianas parcelas, sino especialmente la distribución ha incidido en las Empresas Cooperativas Agrarias (CAPS). Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS). Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Empresas de Propiedad Social (E.P.S.). Si bien es verdad, que por medio de estas empresas especiales, se ha logrado en parte la concentración parcelaria; de otro lado ha cundido, en alguna de ellas, la desorganización administrativa manejada por una tecnoburocracia, que dista mucho del sistema de autogestión (31).

Por ello, el segundo párrafo de la Disposición Décimoquinta, es peligroso en la situación actual, cuando aún, no existe un clima de solidaridad.

El Decreto Ley No. 22748.—Este Decreto Ley, promulgado el 13 de noviembre de 1979, ha tratado de canalizar el Dispositivo Constitucional referente a la condonación. En efecto, precisa aún más claramente las condiciones de la condonación y limita la transferencia de las parcelas.

Las condiciones exigidas para la condonación son las siguientes:

- 1º) Que se haga a solicitud de parte;
- 2º) Que el peticionario-adjudicatario no tenga anualidades vencidas derivadas del valor de la adjudicación;
- 3º) Que se encuentre conduciendo directamente la tierra (artículo Primero del D.L. No. 22748).

Los adjudicatarios de la Reforma Agraria que no hayan cumplido con abonar las anualidades vencidas hasta la fecha de vigencia del presente Decreto Ley (13 de noviembre de 1979) y deseen acogerse a la condonación, podrán cancelar los saldos pendientes de pago, con facilidades y sin recargo alguno. Satisfecha la obligación o inscrito el compromiso de pago, se les otorgará el título de propiedad.

(31) Los panfletos y hojas mimeografiadas de algunos partidos políticos, han preparado una escalada contra las cooperativas y las SAIS, etc., afirmando que son los nuevos latifundistas del Perú.

Empero, indudablemente lo más saltante del Decreto Ley que comentamos, es la modificación del artículo 86, inciso c del TUC Decreto Ley No. 17716, en lo referente a las transferencias de predios, cerrando así la puerta de escape por donde podía introducirse la contrarreforma agraria. En efecto el D.L. No. 22748 establece: que "Las transferencias de tierras y demás bienes adjudicados con fines de Reforma Agraria, sólo podrán efectuarse a favor de otros campesinos agricultores, debidamente calificados, que cumplan con todos los requisitos señalados en el artículo 84 del TUC. Tales transferencias que deberán ser autorizadas por la citada Dirección General, no podrán pactarse por precios superiores al que resulte de aplicar el Arancel de Areas rústicas vigente".

Los Notarios Públicos no tramitarán, bajo responsabilidad ninguna minuta relativa a dichas transferencias si no han sido previamente autorizadas por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural. En igual forma los Registros Públicos, no inscribirán, bajo responsabilidad, ninguno de dichos actos o contratos cuando carezcan de esa autorización. En esta forma, se ha puesto coto a la recaída en los males endémicos de la tierra.

BIBLIOGRAFIA

- L'IMPRESA AGRICOLA.—Antonio Carrozza e Alfredo Galasso. Palermo, 1978. Giufre.
- REGIMEN COMUNAL AGRARIO.—Publicación de la FAO. Roma, 1953.
- ESTUDIO DE DERECHO AGRARIO.—José Luis de los Mozos. Tecnos, Madrid. 1972.
- REFORMA AGRARIA.—Defectos de la Estructura Agraria que impiden el desarrollo. Publicación de las Naciones Unidas.
- TRATADO DE POLITICA AGRARIA.—Rainer Chikele. Fondo de Cultura Económica.
- DERECHO RURAL.—Luis Alberto Gazzolo. San Marcos, 1966. Lima.
- REFORMA AGRARIA.—Luis Alberto Gazzolo. San Marcos, 1968. Lima.
- CONTRATACION AGRARIA.—Luis Alberto Gazzolo. San Marcos, 1970. Lima.
- ANTECEDENTES Y PROYECCIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE EN EL PERU.—Luis Alberto Gazzolo. Separata del Colegio de Abogados de Lima, 1978.
- GLI ISTITUTI DEL DIRITTO AGRARIO.—Antonio Carrozza. Milano, Giufre, 1970.
- ECONOMIA AGRARIA COLOMBIANA.—Carlos Mario Londoño. Ediciones Rialp, Madrid.
- ECONOMIA AGRARIA.—Jean Valarché, Editorial Tecnos. Madrid.
- NUESTRA COMUNIDAD INDIGENA.—Hildebrando Castro Pozo-Perugraph. 1979.
- TEORIA DEL DERECHO AGRARIO.—Antonino Vivanco. Buenos Aires, 1969.

- IL NEGOZIO GIURIDICO NEL DIRITTO PRIVATO ITALIANO.—Cariota Ferrara. Napoli, 1956.
- RISORSA NATURALI E DIRITTO AGRARIO.—Antonio Carrozza. Ponencia a las segundas jornadas Italo-latinoamericanas de Derecho Comparado. 1977.
- EL DERECHO AGRARIO Y LOS RECURSOS NATURALES.—Ramón Vicente Casanova. Caracas.
- DERECHO DE LOS RECURSOS NATURALES.—Eduardo Pigretti. Buenos Aires, 1975.
- DECRETOS LEYES Nos. 22748.—Ley General de Aguas No. 17752. Ley Forestal No. 21147. Ley de Comunidades Nativas No. 22175.
- LA CONSTITUCION PERUANA DE 1933 Y LA CONSTITUCION PERUANA DE 1979.