

DERECHO RURAL

Por LUIS ALBERTO GAZZOLO

Catedrático Principal

CAPÍTULO I

NOCION DEL DERECHO RURAL

Aun antes de la legislación romana, el Código más antiguo de la tierra, el de HAMMURABI, consigna prescripciones netamente agrarias, referentes a los contratos de arrendamiento de tierras, a la aparcería y al sistema de propiedad agraria. Hans MULLER sostiene que los pobladores de la Mesopotamia tuvieron una institución precursora de las modernas cooperativas, que practicaron la ayuda mutua en gran escala, por eso podemos aseverar que las normas rurales son tan antiguas como la humanidad. Los problemas de índole rural han sido el tema de las páginas iniciales de la Historia, a punto tal que las primeras manifestaciones de Derecho regularon las actividades de los campos. Basta recordar que el mismo Derecho Civil tiene un origen propiamente rural, en efecto los tratadistas de Derecho Romano sostienen que "La Ley de las XII Tablas" fue dictada para ser aplicada a un pueblo agrícola, constituyendo por consiguiente un bosquejo de Código Rural. Por eso hacemos nuestra la opinión del Dr. René Boggio cuando afirma que "aunque el Derecho Civil absorbió posteriormente el Derecho Rural, fue este Derecho fuente generosa y primitiva del Derecho Civil". (1)

Las normas referentes al campo fueron las primeras y, como tales echaron raíces en la tierra para dar origen a un fron-

(1) René BOGGIO.— Fundamentos del Derecho Rural.— Página 39.

doso árbol, el cual al igual que en la Botánica y siguiendo el proceso de metabolismo y otros fenómenos de fisiología vegetal, dio origen a ramas, unas de las cuales es el Derecho Civil. Esta rama, tomó tal impulso y adquirió tal frondosidad, que poco a poco se fue echando al olvido el tronco y las raíces que lo habían originado; en efecto todo, casi todo se condensó en el Derecho Civil el que adquirió un prestigio inigualado.

Pero pasa el tiempo y en el frondoso desarrollo del Derecho, pronto se nota que no se puede prescindir de los problemas del campo; pues las instituciones fundamentales de Derecho Civil no pueden escapar a la pátina del Derecho Rural, sobre todo en lo concerniente a la Propiedad, a la herencia y a la nueva concepción de la contratación, surge así con nueva savia este viejo y siempre nuevo derecho del campo, porque como bien afirma Luis Martín BALLESTEROS: "Los problemas del campo son del común de las gentes" y por ende no pueden pasar inadvertidos. El Derecho Rural, es hoy, una realidad; pero queda en el aire el interrogante de si es un movimiento científico pasajero o si representa una sólida construcción jurídica, se trata de dilucidar aún, como afirma CAMPUZANO "si es un cometa fugaz o un satélite del Derecho Civil o quien sabe si el centro de un nuevo sistema planetario".

Si hemos sostenido que el Derecho Rural es una realidad, creemos que lo oportuno sería tratar de definirlo, de enmarcarlo dentro de sus naturales linderos. Sin embargo como toda definición es peligrosa, nos limitaremos a señalar algunas que han Formulado los tratadistas de la materia. Así Giorgio de SEMO, sostiene que el Derecho Agrario es un derecho privado que comprende las normas referentes a la agricultura.

Fernando CAMPUZANO y HORNA lo definen: "El conjunto de normas jurídicas relativas a la producción agrícola".

Miguel MEJÍA FERNÁNDEZ sostiene que el Derecho Rural "Es el conjunto de normas de derecho que determinan el régimen de la propiedad rural, así como el de su racional aprovechamiento".

CERRILLO en su curso de Derecho Agrario lo define como: "El conjunto de normas, doctrina y jurisprudencia que regulan la actividad profesional del agricultor, la propiedad rústica y las explotaciones de carácter rural así como el tráfico consecuente y necesario a la producción".

René BOGGIO: "Es la rama del Derecho, fuertemente condicionada por el espíritu nacional y las circunstancias especia-

les de cada estado, compuesta de normas mixtas, que tienen por objeto regular, a medida de lo posible, todos aquellos hechos humanos o naturales que se relacionan con las actividades del campo y en especial de la tierra y hacen posible su explotación, inspirada en un criterio de Justicia distributiva".

Para el tratadista brasileiro Joaquín OSORIO, el Derecho Rural es: "Un conjunto de normas reguladoras de derechos y obligaciones concernientes a las personas y a los bienes rurales". (2) En cambio PERGOLESÍ a través de su obra: "Schema di una introduzione allo Studio del Diritto Agrario" señala que es el ordenamiento total de normas jurídicas que disciplinan las relaciones intersubjetivas derivadas de la aplicación de actividades públicas o privadas de carácter agrario".

La escuela italiana que en Europa se ha puesto a la vanguardia en materia de Derecho Rural considera a esta importante rama como un complejo de normas que regulan el ejercicio de las actividades agrícolas, o sea el cultivo del fundo, la silvicultura, la crianza de ganado y las actividades conexas con las precedentes. Ahora bien, como el ejercicio de tales actividades, resulta organizado por la Empresa Agrícola, se llega a la conclusión que el Derecho Agrario está constituido por normas jurídicas concernientes a la empresa agrícola. De manera pues, que para esta escuela, el Derecho Agrario es el derecho de la empresa agrícola. Esta corriente es sostenida por los tratadistas italianos de la talla de Giovanni CARRARA, Bruno ROSSI, Giangastone BOLLA, BASSANELLI, CASSANOVA y GERMANI.

Del examen de todas estas definiciones, creemos evidentemente que la nueva tendencia nacida en Italia es la que esta de acuerdo con la realidad y por consiguiente nosotros definiremos al Derecho Rural como: Un derecho mixto que regula la *propiedad rural y el ejercicio de las actividades agrícolas* en cuanto se encaminan a la producción.

a.— Decimos que es un Derecho mixto, porque participa no sólo de las normas de carácter privado propias del Derecho Civil, sino del Derecho Público. Es frecuente la intervención del Estado en el campo del Derecho Rural, así por ejemplo, el concepto clásico de la propiedad ha variado en el Derecho Agrario en donde predomina el factor social; igualmente la contratación y en algunos países el derecho de sucesiones ha sido modificado por esta nueva rama del Derecho.

((2) "Derecho Rural" de Joaquín OSORIO.— Página 9.

b.— En cuanto al ejercicio de las actividades agrícolas debemos aceptar que éstas son propias de la Empresa Agrícola quedando entendido que esta empresa tiene por finalidad la explotación de la tierra y de sus actitudes productivas.

La actividad agrícola se distingue por:

- 1.— El cultivo del fundo;
- 2.— La silvicultura; y
- 3.— La ganadería.

Es frecuente que quien cultiva un fundo o heredad, trate también de dedicarse a la crianza de ganado con la finalidad de conseguir estiércol o abono, o extraer energía útil o necesaria para trabajar la tierra y explotará también los bosques que están al margen de la zona cultivada. Una empresa de cultivo abarcará pues, las tres formas de actividades, pero en ella la crianza de ganado y la silvicultura tendrán con frecuencia, caracteres de actividades secundarias y conexas, respecto de la actividad del cultivo que, en la economía de la empresa, asumirá una prominente posición. Pero son igualmente empresas jurídicamente agrícolas, además de las empresas de cultivo puras o mixtas, las empresas de explotación selvática o ganadera que tanto en el pastoreo como en la silvicultura tienen su objeto principal o exclusivo.

CONTENIDO DEL DERECHO RURAL

Ya no puede considerarse el Derecho Rural como materia de residuo, es decir, que abarca aquellas cuestiones no contempladas por los Códigos de fondo, como sostiene WEBSTER. El contenido del Derecho Rural está formado por normas que encierran preceptos diferentes a los consignados en los códigos vigentes y que se caracterizan:

a.— Porque sus normas son de carácter mixto, es decir, que tienen tanto de Derecho Público como de Derecho Privado. El Derecho Rural resulta así intermedio entre el Derecho Privado y el Público y esto precisamente lo lleva a su autonomía tanto didáctica como legislativa.

b.— La segunda característica del Derecho Rural es que ha creado y modificado normas jurídicas y contratos. Así por ejem-

plo, el concepto de la propiedad en el campo agrario ha evolucionado enormemente, cristalizándose en la propiedad función-social. Asimismo el desarrollo de la agricultura ha originado contratos de otro tipo, tal como el arrendamiento de tierras con las limitaciones establecidas por el Estado, el contrato de aparcería, el yanaconaje, la prenda agrícola sin desplazamiento, el seguro agrario y el agro industrial.

Si hemos definido el Derecho Rural como conjunto de normas que regulan la propiedad rural y el ejercicio de las actividades agrícolas en cuanto se encaminan a la producción, quiere decir que las tres grandes partes del contenido de este curso son:

- las actividades agrícolas, la propiedad rural y la producción agraria. Naturalmente que dentro de estas tres grandes partes del curso, estudiaremos las restricciones a la propiedad agraria, lo que debemos entender por actividades agrícolas, los factores de la producción agraria: la tierra, los capitales y el trabajo humano en agricultura, la Empresa y los sistemas agrícolas; los contratos agrarios, el crédito y la cooperación en agricultura, las disposiciones referentes a la caza y a la pesca y el régimen de las aguas.

En cuanto a las disposiciones concernientes a la pesca, muchos autores entre ellos CERRILLO y L. MENDIETA, así como DE SEMO, consideran que la pesca "sale del contenido del Derecho Rural, ya se efectúe en aguas marítimas, fluviales o lacustres". No consideran dichos autores que exista conexión entre la pesca y la actividad agraria, por el contrario advierten que dichas actividades se desarrollan en elementos diversos y, por lo tanto el producto del suelo no tiene relación alguna con el producto del mar. Respetando la opinión de los tratadistas antes mencionados, debemos señalar que ella no encaja en lo que respecta al Derecho Rural peruano. En nuestro país la agricultura está condicionada por el mejor de los abonos, que es llamado "guano de las Islas", constituido por las deyecciones de las aves marinas que se alimentan únicamente de la gran variedad ictiológica de nuestro mar, igualmente gran cantidad de fertilizantes se manufacturan a base de harina de pescado, de modo pues, que en el Perú la relación "suelo-mar", es intensa, por eso creemos que la pesca forma parte del contenido de nuestro curso.

Nuestra opinión se ve corroborada en lo que al Perú respecta, por el trazo administrativo de nuestro Ministerio de Agricul-

tura, el cual tiene dentro de sus diversas reparticiones, una Dirección de Pesca. (3)

CODIFICACION DEL DERECHO RURAL

El problema de la codificación del Derecho Rural es muy debatido. Y es debatido en cuanto a la posibilidad y a la materia de la codificación. Como bien señala el Dr. René Boggio en su obra "Fundamentos del Derecho Rural", para llegar a la codificación se pasa por las siguientes etapas:

- 1.— La recopilación;
- 2.— La concordancia; y
- 3.— La codificación.

La última etapa se concreta, pues, en el Código que como sabemos "es un cuerpo orgánico de leyes", es decir, la coordinación, de acuerdo con un principio lógico de las normas referentes a una sola rama del Derecho.

Son muchos ya los países que tienen Código Agrario o Rural, entre ellos podemos mencionar: El Código Agrario de México de 1940, que sólo se concreta a la Reforma Agraria de ese país, por cuya razón Lucio MENDIETA opina que debe denominarse Código de Reforma Agraria o Código Ejidal; El Estatuto Agrario de Paraguay quizá si más completo que el primero de los nombrados, por cuanto contiene normas referentes no sólo a la reforma agraria, sino a la colonización, los arrendamientos rústicos y el registro agrícola. Son notables también el Código Rural de Francia, de Finlandia, Suecia, San Marino, Bélgica, Rusia, Grecia, Haití, Uruguay y Argentina. Este último contiene disposiciones atinentes a los caminos rurales, los transportes agrícolas, la caza y la pesca, las epizootias y la policía rural. Pero

(3) Alfonso GELSI BIDARD, Director del Centro de Estudios de Derecho Rural de Montevideo sostiene que: "Hablar de Derecho Rural o de Derecho Agrario suscita por oposición, el pensamiento de sí, viceversa, puede o debe hablar también de un derecho urbano distinto y aun opuesto al anterior". Y termina afirmando que: "El derecho nacional en Uruguay es uniforme, sea cual fuere el medio en que ha de recibir aplicación, salvo las excepciones que el legislador estime indispensable determinar. A veces se realizan éstas en el mismo cuerpo de leyes; verbigracia, el Código Civil al hablar del contrato de arrendamiento, junto a la mayoría de las disposiciones de carácter genérico, contiene algunas que sólo pueden ser aplicadas en un medio urbano y otras que se refieren exclusivamente al campo...."

"Noción de Derecho Rural", publicado en la Revista de Derecho Agrario. Año XLII - 1963 - (pág. 4).

la mayor parte de estos Códigos, como bien dice Giovanni CARRARA, no hacen sino consignar algunos aspectos de la materia agraria y concluye el citado tratadista que la mayoría de los países no han procedido a un trabajo de codificación agraria; esto se debe, según él, *al hecho de la no existencia de una doctrina de derecho agrario que sirva de base a la codificación; así como a la circunstancia de que la legislación agraria no ha adquirido aún madurez técnica.*

Respecto a la posibilidad de la codificación de esta importante rama del Derecho, existen dos tendencias bien marcadas:

1.— *La que objeta la codificación*, por considerar que el Derecho Rural no tiene instituciones propias, por consiguiente los Códigos serían el reflejo de las principales instituciones contenidas especialmente en el Derecho Civil y Administrativo. Sostienen, además los defensores de esta tendencia, que la legislación rural es variable, estando su destino condicionado a las oscilaciones de orden económico y técnico, mientras que los Códigos deben reunir normas que se consoliden por la experiencia y que resistan a los embates del tiempo.

2.— *Los que aceptan la codificación* del Derecho Rural sostienen que, el Derecho Agrario, tiene características propias que le dan cierto matiz de peculiaridad y en cuanto a la objeción de que el Derecho Rural es cambiante o variable y que por lo tanto no puede codificarse, replican como sostiene el Dr. Perla VELAUCHAGA: "Que hay que distinguir entre sus principios fundamentales que casi no cambian y que formarían parte del Código, y los accidentales o cambiantes que no se incorporarían en el Código".

Sin embargo, uno de los principales argumentos a favor de la codificación "es de orden práctico" ya que todos los países encuentran una base y una mejor organización, desde el momento en el cual se consolidan y ordenan de una manera sistemática la gran cantidad de leyes y decretos, a veces caóticos que regulan la materia. A este argumento puede añadirse otro, tal como lo ha dicho ya Guillermo GARBARINI ISLAS, "el de la necesidad urgente de dar a los rurales un Código, tal como lo tienen los comerciantes, industriales, navegantes y otros muchos". (4)

(4) Guillermo Garbarini Islas Derecho Agrario.— Pág 86.

En cuanto al contenido de los códigos rurales, el profesor Giovanni CARRARA señala las siguientes soluciones:

a.— Contenido limitado sólo a normas rurales de Derecho Privado;

b.— Contenido circunscrito a normas rurales de Derecho Público;

c.— Contenido de todas las normas rurales, es decir, tanto las de Derecho Público, como las de Derecho Privado.

ch.— La que sostiene que el contenido debe estar formado por instituciones de índole netamente rural, que interesen en forma especial a un país. Esta última tendencia ha sido tomada por México y Paraguay. Pero indudablemente esta solución que puede tener gran trascendencia nacional, no puede ser utilizada dentro de un criterio general.

En cuanto al contenido limitado sólo a normas de Derecho Privado, para defender al agricultor y al ganadero de la influencia del Estado en sus actividades, debemos agregar que esta tendencia netamente individualista, deriva del Derecho Romano y tiene como principal defecto seccionar del Derecho Rural la parte referente al Derecho Público y no debemos olvidar precisamente que el Derecho Rural es por su esencia un Derecho Mixto.

La solución que sostiene que los códigos deben limitarse a normas rurales de Derecho Público, sólo tendría como resultado efectivo dar armonía a las leyes promulgadas por el ejecutivo, las que por su cantidad y su falta muchas veces de coordinación, crean un verdadero desorden en las normas rurales; pero esta tendencia no puede sustraerse de la misma crítica que se le ha hecho a la solución contenida en el párrafo a), vale decir que nuestro Derecho Rural es Derecho Mixto. (5).

De lo expuesto llegamos a la conclusión que la solución más de acuerdo con la realidad, es la contenida en el punto c), o sea la codificación integral tanto de las prescripciones de Derecho Público, como las de Derecho Privado. Es la tendencia imperante y moderna, sostenida por el tratadista italiano Giovanni

(5) Afirma Giorgio DEL VECCHIO en su estudio "Sul Diritto Agrario": "Lo que importa sobre todo es que una materia afirme su propia existencia con la cualidad y cantidad de los estudios efectivamente efectuados por sus cultores: así como para el filósofo antiguo la prueba del movimiento consistía en caminar. Lo demás, es decir el reconocimiento oficial, es solamente un consecutivum; y si por ventura se negase la autonomía del Derecho Agrario no habría que temerse por la vitalidad y la continuidad de la ciencia. Seame lícito recordar que análoga consideración tuve ocasión de hacer muchos años atrás, para ciertos debates relativos a la enseñanza de la "Filosofía del Derecho".— Sobre el Derecho Agrario — pág. 231 de la Revista de Diritto Agrario — Vol. XXXI — 1952.

CARRARA. Sin embargo esta última solución presenta como principal meollo el de la competencia con el Código Civil, puesto que se encuentran disposiciones agrarias en éste y otros códigos. ¿Tendrían entonces que sacarse estas instituciones del Código Civil para formar parte del Código Rural? Para Carrara la regla es "que las Instituciones jurídicas de carácter privado, *no pueden ser desmembradas* y, por lo tanto, las instituciones de la primera categoría deben quedar incluidas dentro del Código Civil, incluso aquellas que comprenden las normas aplicables a la materia agraria" (6). Por consiguiente, el contenido de los códigos rurales debe cristalizarse en prescripciones de índole netamente rural "consolidadas por la experiencia y destinadas a resistir los cambios", quedando las Instituciones generales del Derecho Civil aunque sean aplicables a la materia rural en el campo del Código Civil. (7)

En el Perú, donde el "agro" es casi todo, no existe Código Rural. Pues a pesar del creciente urbanismo y del actual desarrollo de algunas de nuestras ciudades, el ambiente en que se desarrolla la mayoría de la vida peruana corresponde al campo. Con cuanta razón ORTEGA y GASSET decía a través de "El Espectador" que "En España hay de un lado unas cuantas calles con tranvías eléctricos y unos cuantos miles de ciudadanos que en ellos van y vienen; y de otro lado, hay leguas y leguas de campiña y millones de españoles que aran su vega, escardan su huerta y guardan su ganado. Para los primeros están preparados los Códigos, las leyes, los Parlamentos: en cambio para el campo para los hombres de campo, para los pensamientos y nervios del campo, para la inmensidad española no hay preparado nada". Estas frases de ORTEGA y GASSET las podemos hacer nuestras y aplicarlas al Perú; porque en efecto ha sido la faena realizada en nuestros campos la que ha traído la prosperidad al país; sin embargo el estatuto de la "tierra" apenas se halla esbozado, y la reforma agraria ha sido plataforma y punto común de todos los programas de los partidos políticos. Con todo, no debemos ser pesimistas, asoman ya vientos de esperanza, pues se comienzan a enarbolar los pendones de la reforma y en este sentido se desató desde el año 1957 a través de los periódicos una campaña suscitada por el Fórum de Desarrollo Económico de la Sociedad de Ingenieros, llevado a cabo por dicha Sociedad y

(6) CARRARA — *Diritto Agrario*

(7) René BOGGIO ob. cit.

a la que concurrieron los más destacados economistas, hombres de Derecho y representantes de las Cátedras de nuestras Universidades; de igual manera en 1959, la misma Sociedad de ingenieros del Perú llevó a cabo un symposium sobre "Irrigaciones" y el aprovechamiento racional del agua con especial énfasis en su uso agrícola; un nuevo proyecto de Tierras de Montaña ha sido entregado al Parlamento y se han promulgado las leyes N° 14238 de Bases de la Reforma Agraria y 15037 ley de Reforma Agraria, declarándose zona inicial de la Reforma los valles de Lares y la Convención (Ley 14444)

Con todo, repetimos, no tenemos Código Rural; la única parte codificada es la concerniente al régimen de las aguas que está contenida en el vetusto Código de Aguas de 1902. Es necesaria, pues, la codificación, desde luego que en nuestro medio debemos llegar a ella en forma gradual, o sea reuniendo las leyes que tengan relación entre sí; podemos aseverar en este sentido que, aunque no hemos llegado a la codificación, por lo menos hemos alcanzado una de sus etapas cual es, la recopilación que es siempre la base de toda codificación. En efecto, todas las disposiciones referentes a la Agricultura, fueron recopiladas en el año 1913 bajo el rubro de "Legislación Agrícola del Perú", por el abogado Dr. Guillermo DE VIVANCO y en el año 1944 se ha ordenado la recopilación de todas las leyes Agro-Pecuarias con el nombre de "Digesto Agro-Pecuario". Son también notables a este respecto, las compilaciones de "Aguas e Irrigación" de Manuel A. CHÁVEZ y "La Legislación Peruana de Tierras de Montaña" que es una compilación metodizada y clasificada de la dispersa legislación referente a tierras de montaña y a la colonización. Esta publicación ha sido preparada con todo cuidado por la Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura el año 1956. Notable es también la obra publicada en Arequipa por el Dr. Carlos RODRÍGUEZ ESCOBEDO, titulada: "Código de Aguas, concordancias de Legislación y Jurisprudencia".

Ultimamente se ha publicado el 1er. Tomo de "Legislación sobre Reforma Agraria", bajo la supervisión de la División de la Oficina Nacional de Reforma Agraria, que contiene no sólo las leyes de nuestra Reforma, sino también los Decretos Supremos, Resoluciones y Reglamentos que conciernen a la materia.

Un Código Rural, que dé una orgánica y sistemática disciplina a la actividad agrícola de nuestro país, es una aspiración que debe renovarse continuamente hasta su consiguiente promulgación.

CARACTERES DEL DERECHO RURAL

Las notas o caracteres del Derecho Rural, siguiendo al tratadista CERRILLO, se pueden reducir a los siguientes:

- 1.— Defensa de los económicamente más pobres;
- 2.— Defensa de los intereses generales;
- 3.— Respeto a las tradiciones y costumbres; y
- 4.— Protección a la Empresa Agrícola.

Cabe preguntarse si éstos caracteres que a grandes rasgos condicionan el Derecho Rural en general, se han dado en nuestra Patria. Creemos que algunos de ellos se presentan en nuestro Derecho con más o menos énfasis.

1.— *Defensa de los económicamente más débiles.*— Esta característica ha comenzado a tomar fuerza en el Derecho Rural peruano, desde hace tiempo. En efecto la defensa de los económicamente más débiles se ha hecho presente en la ley 10287 que ampara al arrendatario de tierras cuando las ha cultivado con productos alimenticios, contra la acción de desahucio y aviso de despedida iniciadas por los dueños de las tierras.

Las normas contenidas en la ley 10885 pueden también considerarse como protectoras del yanacona, personaje que ha jugado una triste historia en el drama de nuestro campo. Así como las disposiciones que amparan a los pequeños agricultores y yanaconas en forma preferencial, en la prórroga de los contratos de arrendamiento cuando éstos se han constituido en cooperativas. A través de la ley 10841 se contribuyó a la defensa de los económicamente más débiles, al fijarse el tope máximo de la merced conductiva de los bienes rústicos dedicados a toda clase de cultivos. Pero ha sido nuestra actual ley de Reforma Agraria N° 15037 y la ley 15120 las que más han hecho resaltar esta característica; la primera con su art. 244 que convierte en propietarios a los yanaconas, aparceros, arrendires, allegados, mejoreros, subarrendatarios y pequeños agricultores; y la segunda prohibiendo las demandas de desahucio contra los yanaconas, colonos y pequeños arrendatarios etc.

2.— *La Defensa de los intereses generales.*— Esta nota precisamente está íntimamente hermanada con el Derecho Público, demostrando con esto el Derecho Rural su espíritu de tu-

tela, apoyo e incremento de la producción agrícola. Para los países como el nuestro, en que dependemos casi exclusivamente de la agricultura, este elemento no debe pasar inadvertido en ninguna de las planificaciones integrales que se hagan respecto a la actividad agraria. El principio vital es, que los intereses generales deben estar encima de los intereses particulares, porque sólo así tanto los grupos campesinos como las naciones lograrán el bienestar.

Podríamos sostener que la raíz de la defensa de los intereses generales, se encuentran en el artículo 34 de la Carta Magna, el que establece "que la propiedad debe usarse en armonía con el interés social", así como en el artículo 13 de la Ley 15037 que, completando la significación del dispositivo Constitucional, considera que "la propiedad rural no se usa en armonía con el interés social cuando:

- a.— Existe deficiente explotación o abandono de la tierra;
- b.— Subsisten formas antisociales o feudatarias de explotación de las tierras;
- c.— Se presentan condiciones injustas o contrarias a la ley, en las relaciones de trabajo;
- ch.— Cuando hay concentración de la tierra de manera tal que constituya un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y también cuando se presenta el minifundio o la fragmentación del predio.

Es también digno de anotarse en pro de la defensa de los intereses generales, la nueva reglamentación para los cultivos de panllevar, promulgada por Decreto N° 1 del 8 de Enero de 1965. A través del mencionado Decreto, todos los fundos mayores de 15 hectáreas están obligados a sembrar productos alimenticios y, los que incumplen esta obligación deberán pagar una multa de tres mil soles por cada hectárea de cultivo.

Algunas veces la Sociedad Nacional Agraria, realizó labor en pro de la defensa de la producción, así por ejemplo en 1960 elevó su voz de protesta contra el proyecto de impuesto al café que alarmó no sólo a los productores sino también a la población consumidora.

Igualmente debido a sus gestiones reiteradas logró que el Gobierno modificara el régimen de tributación del algodón, suprimiendo el impuesto indiscriminando a la exportación que ve-

nía rigiendo desde 1918, reemplazándolo por el de impuesto general a las utilidades Comerciales e Industriales, pero con la diferencia, respecto de este último, de la obligación de un pago anticipado a cuenta, de U.S. \$1.30 por cada quintal desmolido.

Las leyes de corte agrario deben, pues hacer primar el interés colectivo sobre el interés particular y en especial promover el progreso de la agricultura, su estímulo y su planificación.

3.—*Respeto a las tradiciones y costumbres.*— En buena cuenta es un elemento de profunda raigambre nacionalista, al reconocer la importancia trascendental de los usos locales como fuente del Derecho Rural. El tratadista italiano Fulvio MAROI dice, al respecto, que las tradiciones y costumbres “surgen de la tierra”, por eso debe respetarse y considerarse en todo esbozo de un Código Rural Nacional.

4.—*La protección de la Empresa Agrícola.*— Para CERRILLO y L. MENDIETA es: “en último extremo la característica fundamental del Derecho Rural”. Nosotros compartimos su opinión dada hoy en día la importancia que ha cobrado el concepto de empresa, en el moderno Derecho Agrario.

Es corriente que cuando hablamos de empresa, acuda a nuestra mente la institución de la empresa agrícola condensada en las sociedades anónimas con finalidad agraria o ganadera, tan común en nuestro medio y sobre todo en las zonas rurales cercanas a nuestras ciudades. Pero indiscutiblemente, la característica de protección a la empresa de nuestro Derecho Rural, no sólo debe concretarse al tipo de sociedad antes mencionado, sino en forma especial a nuestro pequeño y mediano agricultor, a nuestro yanacona o aparcero que emplea el trabajo familiar en la tierra que cultiva, para hacer frente a las necesidades domésticas. Claro que, en nuestro caso, podríamos decir que esta empresa familiar se caracteriza por la atrofia de su actividad comercial y por su falta de preparación; pero esto es precisamente lo que debemos subsanar, es necesario preparar a nuestros campesinos, educarlos e instruirlos en los métodos y sistemas modernos de técnica agraria y económica, tratando de una vez en forma definitiva, que 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 pu-

ra renta fundiaria y predial. Cuando esto se logre, en el Perú quedará orientada la producción y la comercialización de los productos de nuestro suelo.

LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO RURAL

Es un hecho que existen principios generales que linean la autonomía jurídica del Derecho Rural; estos principios fueron esbozados por el profesor Carlos FRASSOLDATI en la ponencia que presentara en el Primer Convenio Internacional de Derecho Agrario, realizado en Florencia en abril de 1954. Sostiene dicho profesor que los principios que sirven de base al Derecho Rural son:

- a.—El principio de buen cultivo;
 - b.—El principio de la dimensión mínima de la empresa agraria;
 - c.—El principio de la indivisibilidad de los resultados totales del año agrario;
 - ch.— El principio de la colaboración en los contratos agrarios; y
 - d.—El principio de la colaboración entre los fundos. (8)
- a.—*El principio de buen cultivo.*

Este principio descarta, por supuesto, el mantener las tierras ociosas, o simplemente el abandonar el cultivo del fundo, ya que dicho abandono o improductividad daña gravemente las exigencias de la producción nacional. Todos los estatutos agrarios de la mayor parte de las naciones han ido admitiendo esta idea: "de que las tierras deben trabajarse" y el no hacerlo puede tener como consecuencia la expropiación. Por consiguiente, existe "un derecho-deber", no de un cultivo genérico del fundo, sino el de un cultivo suficiente, es decir, según la buena técnica, fórmula ésta que se identifica con el racional disfrute del suelo" (9) y que se encarga en forma viva en el concepto de función social de la propiedad. La actividad agraria, pues, en su acepción más amplia, debe ser ejercitada según la buena técnica; y el ciclo normal productivo, no puede ser interrumpido,

(8) Atti del Primo Convegno Internazionale de Diritto Agrario.— Vol. 1 - Pág. 170.

(9) FRASSOLDATI Carlo - "Sulla autonomia giuradica del Diritto Agrario", pág. 160.

así como las operaciones inherentes a la agricultura no deben suspenderse ni diferirse. El principio general de buen cultivo incumbe tanto al propietario como al arrendatario, aparcero, enfiteuta y yanacona.

b.—*El principio de la dimensión mínima en la empresa agraria.*

Se cristaliza en el hecho de que *la pequeña propiedad no debe fraccionarse*. Casi todas las reformas agrarias que hasta el momento se han hecho, reconocen este principio en la “mínima unidad de cultivo”, que lleva en sí la prohibición de su pulverización o fraccionamiento. Una de las primeras legislaciones que dio acogida y vitalidad a este principio, ha sido la italiana, a través de las disposiciones de su novísimo Código Civil y de las leyes SILA, STRALCIO y de colonización del latifundio siciliano. Pues bien, por “unidad mínima de cultivo” debe entenderse la extensión de terreno necesaria y suficiente para el trabajo y sustento de una familia agrícola. Al respecto señala el artículo 847 del C. C. italiano que: “la extensión de la mínima unidad de cultivo será determinada por zonas, teniéndose en cuenta el ordenamiento productivo y la situación demográfica local” (10). La ley argentina N° 13246 ha dado carta de ciudadanía a la unidad mínima, pero con la denominación de “unidad económica”, considerando como tal a todo predio que por su superficie, calidad de tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de explotación, racionalmente trabajado por una familia agraria, permita subvenir a sus necesidades y a una evolución favorable de la empresa” (11). La ley de Reforma Agraria cubana, en cambio, en el artículo 16, nos habla del “mínimo vital” con una extensión de dos caballerías de tierra fértil, dimensión suficiente para que una familia de campesinos de cinco personas, pueda vivir.

Entre nosotros, tanto el Proyecto de Reforma Agraria del año 1960, como la novísima ley 15037, han hecho suyo este principio, al combatir el parcelamiento o fraccionamiento excesivo de la tierra. Nuestra ley, la denomina “unidad agrícola familiar” (artículos 96 y 97 de la ley 15037) y la dimensión de su superficie será determinada para cada zona, por el Instituto, tomando como base la fuerza de trabajo de la familia tipo, ex-

(10) Codice Civile.

(11) Artículo 30° del Decreto Reglamentario de la ley 13246.

presada en unidades laborables, así como la capacidad económica de cada clase de tierra.

Muchos casos más podríamos citar como ejemplo del afloramiento de este principio de la dimensión mínima de la empresa agraria, que servirían para ratificar cada vez más, el carácter de axioma que ha tomado dicho enunciado.

c.—*El principio de la indivisibilidad de los resultados totales del año agrario.*

Sostiene FRASSOLDATI que: "el ciclo económico que se cristaliza en el año agrario es unitario y no divisible o separable en períodos; no se puede por consiguiente tomar en consideración la madurez de un producto separadamente de otro, porque todos los elementos son interdependientes" (12).

En este sentido los contratos agrarios se adecúan a este ciclo económico; así el arrendatario saliente debe permitir al entrante o al dueño el uso de la cosa y demás medios necesarios, en la medida indispensable para las labores preparatorias del año siguiente; y, recíprocamente, el arrendatario entrante tiene la obligación de permitir al saliente lo necesario para la recolección y aprovechamiento de los frutos (artículo 1510 del C. C.) aún cuando el contrato de arrendamiento hubiera terminado.

Son varios los casos en que nuestro C. C. aplica la regla de la entrega de las cosas con sus frutos aun no separados, tales como el de revocación de donación (artículo 1487 del C. C.), el del poseedor de buena fe (artículo 834 del C. C.), el de restitución por parte de los padres, de los bienes del hijo, gozados después de la cesación del usufructo legal (inciso 8 del artículo 398 —contrario sensu).

La concepción unitaria del año agrícola responde, pues, a una realidad del mundo económico agrario, antes que a una concepción jurídica.

ch.—*El principio de colaboración en los contratos agrarios.*

La actividad agrícola, al igual que la minera, es sumamente aleatoria; de ahí el por qué ha echado raíces el principio de colaboración en los contratos agrarios, con la finalidad de conseguir un sano y vital ejercicio de la empresa agrícola.

Para poner en evidencia el principio acotado, es menester no sólo prever y regular el conflicto entre las partes, sino que

(12) FRASSOLDATI.— Obra citada.

es necesario disponer de medios con los cuales se pueda realizar una colaboración de intentos que tome "la dúplice forma de *asistencia* de la parte económicamente mejor provista hacia la otra y de *equilibrio económico* en las recíprocas prestaciones, para evitar peligrosas crisis" (13).

Desde el punto de vista de asistencia, hay que relieves la norma que impone al concedente la obligación de anticipar los gastos de cultivo, y la solidaridad es tan sentida en la relación aparcería y de yanacónaje que la obligación debe extenderse hasta el anticipo, sin intereses, de lo necesario para que pueda vivir el yanacón, aparcerero o partidario en unión de su familia.

Este principio, fatalmente, funciona en forma muy endeble en nuestro país, ya que la propia ley de yanacónaje permite el cobro de intereses.

En cuanto al segundo aspecto, o sea el equilibrio económico, se manifiesta cuando la pérdida de los frutos o de la cosecha lleva a la reducción de la merced conductiva. Este derecho en nuestro medio, "sólo puede ejercitarse cuando el daño causado, excede de la tercera parte de la cosecha", (artículo 1502 del C. C.), siendo nulo todo pacto de denuncia que se refiera a los casos fortuitos extraordinarios (Art. 1503 del C. C.).

La ley de Reforma Agraria N° 15037 a través del artículo 152 ha modificado al artículo 1503 del Código Civil en el sentido de que la "renuncia al derecho de pedir rebaja de la renta por los casos fortuitos que suelen ocurrir comúnmente, no surte efectos si como consecuencia de ellos resultó disminuida la cosecha en una tercera parte o más".

La colaboración entre las partes se evidencia también en forma indirecta: 1º, en el *intuitus personae* que domina en todos los contratos agrarios, por la cual la muerte del arrendatario, del aparcerero o del yanacón, pone fin al contrato respectivo, salvo la excepción que establece la ley; 2º, en el principio de prohibición de cesión de arrendamiento y de subarriendo de fundos rústicos. Es necesario recordar al respecto las frases del maestro CARRARA, quien sostuvo que: "Para conseguir la más alta producción agraria, urge un régimen de estrecha colaboración y confianza entre las partes que intervienen directa o indirectamente, en la constitución o en el ejercicio de la empresa agraria; consiguiendo que los resultados benéficos de la produc-

(13) PACE.— I Contratti Agrari.— Milano 1952.— Pág. 102.

ción, reflejen también sobre aquellas personas jurídicamente extrañas" (14).

d.—*El principio de colaboración entre los fundos.*

Los fundos o haciendas 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 pozos, el establecimiento de la servidumbre de acueducto, imponen una saltante solidaridad entre vecinos que modera y sacrifica el ejercicio riguroso de los derechos particulares. La propiedad agraria está, pues, totalmente dominada por esta finalidad, que de otro lado se enlaza con el principio del buen cultivo.

AUTONOMIA DEL DERECHO RURAL.

Podemos afirmar con optimismo después del enunciado de los principios de Derecho Agrario, que el problema dogmático de la autonomía del Derecho Rural tiene razón de ser, constando no solamente la peculiaridad del hecho técnico de la agricultura, sino el delineamiento de los aspectos generales del actual Derecho Agrario. Estos aspectos han sido estudiados a raíz de la celebración del Convenio Internacional de Derecho Agrario realizado en Florencia en 1954, por el profesor de la Universidad de Berlín Justus WILHELM, quien señala entre otros los siguientes:

1.—*La Universalidad del fenómeno jurídico agrario.* En todos los países se indica que en el campo del Derecho, el complejo de normas que regulan las cuestiones agrarias, pueden pretender ser consideradas como una rama particular. En algunos lugares el Derecho forestal y el de aguas se unen al Derecho Agrario como hermanos menores. En otros países el carácter particular del Derecho Agrario ha sido ya sancionado por las Cartas Constitucionales.

2.—*El Derecho Agrario está en movimiento.* Tiene un carácter dinámico y no estático. El movimiento de reforma agraria hace tiempo ha comenzado en muchos países, pero aun no

(14) CARRARA.— Contratti.— Pág. 281.

ha terminado. Ningún país ha concluido su Derecho Agrario.

Además todas las tentativas, realizadas con ocasión de revisar los viejos códigos civiles, de insertar "ex novo" partes enteras del Derecho Agrario no han tenido éxito. Puede servir como ejemplo: el nuevo código civil griego.

3.—*El Derecho Rural es esencialmente mixto.*— Ha quedado demostrado con toda claridad que el carácter particular del Derecho Agrario se basa en una estrecha compenetración entre el Derecho privado y el Derecho público. Y esto que vale para todas las ramas del Derecho Agrario, lo es en forma esencial para la reglamentación jurídica del mercado.

En efecto el mercado de los productos agrícolas está regido por casi una infinidad de leyes, divididas según los géneros de producción: algodón, caña de azúcar, café, te, trigo, ganado, leche, carnes etc. A estas leyes se agregan las reglas especiales para el comercio internacional.

4.—*Los tres elementos fundamentales para la estructura del Derecho Agrario son: la propiedad, el trabajo y los contratos.* Lo que quiere decir que aun hay una fuerte conexión con el clásico Derecho Civil; pero los viejos elementos civiles de la propiedad han sido sustituidos por nuevas figuras jurídicas. Del viejo concepto del usufructo se ha pasado a la nueva concepción de la "obligación de cultivar". La libertad de disposición ha sido rebasada y sometida a la moderna reglamentación del movimiento fundiario que, desemboca en el concepto de la "unidad agrícola campesina" o "unidad mínima de cultivo".

En suma, sobre los tres elementos fundamentales de la propiedad, del trabajo y de los contratos se eleva el Estado, promulgador de una nueva distribución de la tierra asignando propiedades a personas idóneas, aboliendo el colonato o limitándolo dentro de una formulación sólida y lógica.

El trabajo y el suelo están íntimamente unidos. Es necesario superar el "antagonismo" entre propiedad y trabajo. El trabajo humano constituye al lado de la naturaleza, el factor de producción más importante, puesto que también conduce al hombre a la propiedad de la tierra.

La familia ayuda al productor agrícola en las labores; pero también la mano de obra y el trabajo asalariado es indispensable. El trabajo colectivo adquiere importancia especialísima en los casos de mejoras para procurar nuevas tierras. Sin embargo,

no debe olvidarse, el carácter particular del trabajo agrícola. Justus WILHELM indica al respecto que: "Los contratos de trabajo de la agricultura señalan vías que llevan del contrato ad tempus al contrato permanente, del derecho personal al derecho real", y agrega que "algunos países, entre ellos Inglaterra y la República Federal alemana, incluyen en sus constituciones y leyes, la obligación de trabajar, obligación que ha sido jurídicamente disciplinada".

La obligación de cultivar en Inglaterra se remonta a una ley de 1947, que obliga a los propietarios agrícolas y a los arrendatarios a cultivar y administrar el fundo según las reglas de la buena técnica agraria. Cuando un propietario o un arrendatario no es capaz de mantener el nivel preestablecido, el Ministro tiene el poder de dar contra él órdenes de vigilancia, o también de asumir el control sobre el trabajo del arrendatario o del propietario y sobre los terrenos sujetos a vigilancia. Igual proceder se ha establecido en la República Federal alemana: el procedimiento contra los propietarios negligentes tiene como fin, en primer lugar, el interés público para una mejor producción agrícola. Estos elementos nos permiten sostener que en la casi totalidad de los países que han llevado a cabo la Reforma Agraria: el trabajo es el elemento racional que califica a la propiedad agraria.

5.—*Contrato y tierra* surgen a plena luz cuando ésta debe pasar a otras manos. Aun el Derecho Civil con sus milenarias figuras jurídicas de contratos de venta o de transferencia constituye el punto de partida; pero es un hecho evidente la necesidad de instituir un control público sobre el movimiento fundiario y agrario. Es característica general de nuestro tiempo que los contratos no se estipulen bajo el signo absoluto del libre arbitrio. "Los tiempos de la preponderancia del contrato han terminado y se inicia la era del "Estatuto" dice PAUL OURLIAC. Y así es, en verdad, puesto que en los contratos agrarios, cuyas características, estudiaremos más adelante, se manifiesta claramente el "Estatuto" y en forma especial en la reglamentación de "la enajenación fundiaria y en el arrendamiento de tierras".

6.—Es necesario tener presente otro elemento vitalizador de la empresa agraria: *el dinero* (que según la opinión de J. W. HEDEMANN, junto con el Estado, el hombre y la tierra, es el cuarto elemento del Derecho Agrario). Del dinero se ha dicho en forma figurada, que tiene el carácter de un medicamento que se

ingiere en el cuerpo de la empresa agraria; pero como en la mayoría de los casos no se le tiene a la mano, es necesario recurrir al crédito.

El crédito agrícola es un fenómeno indispensable que necesita una formulación jurídica. En el caso del Perú, el crédito está regido por la ley de prenda agrícola y por la nueva ley del Banco de Fomento Agro-Pecuuario, que entre sus innovaciones ha introducido el instituto jurídico de la "letra o cambial agraria".

No son erradas al respecto las opiniones que vislumbran en el futuro un perfeccionamiento y aumento de las organizaciones de crédito agrario internacional. De otro lado es realmente consolador el hecho de que las grandes organizaciones internacionales se dediquen con esmero al Derecho Agrario, a tal punto que ya existen sugerencias formuladas por algunas naciones ante la ONU, para emprender una común revisión de las "estructuras agrícolas".

CAPÍTULO II

FUENTES Y RELACIONES DEL DERECHO RURAL

Entendemos por fuente, la forma como aparece el Derecho. Para CARRARA, son "las normas en las cuales el derecho se establece y de las cuales derivan las normas reguladoras de cada una de las relaciones jurídicas" (15).

Las fuentes del Derecho Rural son: la ley, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina. Sin embargo, nosotros nos permitimos agrupar las fuentes de la siguiente manera:

- | | | |
|-----------------------|---|--|
| 1.—Fuentes Positivas | { | a.—La Constitución
b.—La Ley
c.—Los Decretos
d.—Los Reglamentos |
| 2.—Fuentes Racionales | { | a.—Costumbre
b.—Jurisprudencia
c.—Doctrina |

(15) Rivista di Diritto Agrario. Gennaio-Marzo 1949 - Pág. 49.

El profesor argentino Eduardo PÉREZ LLANA, sostiene en su tratado de "Derecho Agrario", que las fuentes materiales del Derecho Agrario son: la evolución histórica de cada país, la economía y la técnica. (pág. 47 - 3ª Edic. Santa Fe).

La Constitución.— Siendo la Constitución la ley por excelencia, no puede escapar de ser fuente generosa del Derecho Agrario. Así nuestra Constitución Política contiene algunas disposiciones de carácter agrario, tales como los artículos 33, 34 y especialmente el 37 y 47 que establecen que "las tierras, bosques, aguas y en general todas las fuentes naturales de riqueza, pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos". Igualmente, se establece que el "Estado favorecerá la conservación y difusión de la mediana y pequeña propiedad rural; y podrá mediante una ley, y previa indemnización, expropiar tierras de dominio privado, especialmente las no explotadas, para subdividirlas o para enajenarlas en las condiciones que fije la ley". Los artículos 209 y 211 establecen un régimen de protección para las tierras pertenecientes a las comunidades de indígenas. Como vemos, pues, la Constitución es una de las principales fuentes del Derecho Rural.

Ultimamente la ley N° 15242 ha modificado los artículos 29 - 47 y 211 de la Constitución del Estado.

La Ley.— Para BERNANDINO C. HORNE, la ley es "el antecedente y la fuente primordial del Derecho". La ley propiamente dicha, es la regla social obligatoria establecida por el Poder Legislativo, promulgada por el Ejecutivo y hecha obligatoria por su publicación. Por consiguiente, consideramos también dentro del concepto de ley a los Decretos y Reglamentos. La ley, como afirma BIELSA, por principio, se limita a fijar normas más o menos claras y definidas, "siempre disposiciones generales, y no entra en detalles ni prevé cuestiones circunstanciales" (16), en cambio para los detalles y las cuestiones circunstanciales así como para ejecutar una ley, nace el Reglamento que versa siempre sobre una materia determinada. En este sentido podemos apuntar que, en el Perú, las principales leyes que sirven de base a nuestro Derecho Rural, son: La Ley N° 8305, con la cual se promulgó nuestro vigente Código Civil, en el cual encontramos los artículos 863, 864, 865, 878, 881, 891, 892, 927 y 941 que contiene disposiciones que se refieren a la propiedad, a la caza, la pesca, la

(16) BIELSA.— Derecho Administrativo.— pág. 20.

marca o señal en el ganado, a la creación de un registro genealógico de los animales de raza y sus crías y al usufructo.

Pero aparte de los dispositivos que se hallan contenidos en el C. C., no debemos olvidar la legislación especial vigente, entre las cuales mencionaremos a las siguientes leyes:

Ley N° 1220 Referente a las Tierras de Montaña.

Ley N° 1794 sobre irrigación y colonización;

Ley N° 2402 concerniente a la Prenda Agrícola;

Ley N° 6648 que establece el procedimiento sobre títulos deficientes de dominio de los fundos ubicados en la República;

Ley N° 7943 que prohíbe las traslaciones de dominio o de la posesión de propiedades rústicas situadas en las provincias limítrofes de la República en favor de las personas colectivas o individuales extranjeras;

Ley N° 8621 que expropia terrenos de Montaña no cultivados al Oriente de la Cordillera de los Andes para su colonización;

Ley N° 8687 disponiendo la colonización de los terrenos de montaña en las zonas que cruza la carretera Huánuco-Río Bajo Ucayali;

Ley N° 8990 creando la Cámara Algodonera;

Ley N° 9125 Referente a la expropiación forzosa;

Ley N° 9711 que crea el Ministerio de Agricultura;

Ley N° 10593 en favor del pequeño agricultor de terreno de montaña;

Ley N° 10841 que trata del arrendamiento de los bienes rústicos;

Ley N° 10885 que contiene las disposiciones que deben regir en el contrato de yanaconaje;

Ley N° 11061 disponiendo que el Estado entra en posesión de los terrenos eriazos de la República.

Ley N° 13240 sobre irrigación y colonización de "San Lorenzo" en el Departamento de Piura;

Decreto ley N° 14238 de Bases para la Reforma Agraria.

Decreto ley N° 14444 de Reforma Agraria en la Convención

Ley N° 15037 de Reforma Agraria.

A esta incompleta relación, debemos agregar nuestro Código de Aguas y tantas otras que estudiaremos oportunamente y que son la base o fundamento de nuestro Derecho Rural.

Reglamento.— Puede ser también considerado como fuente de Derecho Agrario, sobre todo en los Estados modernos en donde es también fuente cuantitativa de Derecho Administrativo.

Los principios de Derecho Público señalan que los reglamentos son la expresión de la autonomía de los ordenamientos jurídicos administrativos; por consiguiente los reglamentos llenan de contenido el ámbito de autonomía (o de discrecionalidad) que la ley, constitucional u ordinaria, reconoce en la Administración Pública.

El Reglamento puede ser definido como una manifestación escrita y unilateral de voluntad del Poder Ejecutivo, que crea status generales, impersonales y objetivos. Se diferencia esencialmente de la ley por emanar del Poder Ejecutivo y de la costumbre por ser un *jus scriptum*. El Reglamento pues sólo tiene su esfera de aplicación dentro del ámbito de la ley.

En el campo de la disciplina agraria los reglamentos tienden a la más perfecta aplicación de leyes especiales que inciden en la rama agrícola, tal por ejemplo: el Reglamento de tierras de montaña, el de concesiones de terrenos eriazos y aguas para irrigarlos, el reglamento de la ley de yanaconaje, el de la "Reforma Agraria", el del servicio de las administraciones técnicas de las aguas de regadío, el del uso de las aguas como fuerza motriz y uso industrial, etc.

La Costumbre.— Decía SAVIGNY, que "el Derecho se forma en el pueblo", es decir, de una realidad, de una norma hecha costumbre nace el Derecho. La costumbre se forma insensiblemente por el uso, por la repetición reiterada y constante de los mismos actos que revelan indudablemente un sentimiento jurídico. En el Libro I, título II, párrafo 9 de la Instituta, se sostiene: "*Ex non scripto ius venit, quod usus comprobavit*", es decir, la costumbre es una norma jurídica no escrita, comprobada por el uso. RECASENS SICHES sostiene que "la norma jurídica constituida por la costumbre, tiene idéntico sentido que la establecida en la ley, igual estructura lógica, igual pretensión de validez, igual modo de imperio". BASSANELLI, por su parte, agrega que la regla que se invoca como costumbre debe ser cierta, vale decir, observada conforme a la verdad, no equívoca, reiterada en el tiempo y no contraria al orden público y a la buena fé.

En el Derecho Rural, la costumbre juega un rol importantísimo, y el legislador debe tenerla siempre muy presente para dictar una norma escrita. Existen costumbres rurales en el Perú, pero no recolección de ellas, como se viene haciendo en forma sistemática en otros países, baste de ejemplo Italia, en donde el Observatorio de Derecho Agrario de Roma, ha hecho una

publicación perfectamente catalogada de las costumbres de tal género (*Raccolta delle consuetudini agrarie*). Sin embargo, entre nosotros, en materia de aguas muchos de los llamados Derechos han nacido de inveteradas costumbres, algunas de la época Colonial, tal por ejemplo del Derecho de Toma Libre o de Cabequera y el de Quiebras.

En nuestro C. C. vigente, existen muchos dispositivos, que han tenido como base los usos o las costumbres relacionados directa o indirectamente con la agricultura, tal es por ejemplo, el artículo 864 que encierra el derecho que tiene el propietario de exigir que se corten las ramas de los árboles del vecino, como asimismo de cortar las raíces que invaden su propiedad. En conexión con el artículo antes mencionado, se encuentra indudablemente el uso, no previsto en nuestro C. C. que se concreta en la cuestión de los frutos caídos o desprendidos en propiedad del vecino, de las ramas o árboles que la invaden. Estos frutos, siempre que caigan o se desprendan naturalmente, es decir por efecto de su madurez o por la fuerza del viento, serán de propiedad del vecino, a no ser que exista un uso contrario.

De igual manera, el artículo 927 del C. C. cristaliza un uso agrario al consignar que "pertenecen al usufructuario los frutos naturales y los de la industria agrícola pendientes al comenzar el usufructo; y al propietario, los pendientes a su términos". Asimismo el artículo 941 del C. C., referente siempre al usufructo, establece la obligación del propietario de indemnizar al usufructuario los gastos de simientes, labores y demás, invertidos en los cultivos pendientes al terminar el usufructo.

En lo concerniente al contrato de yanaconaje, hoy por fortuna en estado de agonía por la nueva ley sobre la materia, que prácticamente se da el golpe de gracia, debemos añadir que la costumbre está tan arraigada en esta institución, que en muchos lugares del Perú, tanto yanaconizante como yanacona, se resisten a poner en práctica la ley 10885 sobre la materia.

La jurisprudencia.— La jurisprudencia puede ser definida "como el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los órganos jurisdiccionales" (17).

El célebre tratadista Benjamín VILLEGAS BASAVILBASO considera que la jurisprudencia es fuente indirecta del Derecho; y expresa con razón, "que aunque la jurisprudencia no tenga, a

(17) F. C. De Diego.— *El Derecho Judicial*.— Madrid.

diferencia de la ley y del reglamento, carácter de obligatoriedad, realiza a veces la función de éstos, pues por sus reglas interpretativas se resuelve casi siempre in limine muchas cuestiones administrativas que diariamente se suscitan" (18).

Ha dicho por eso el profesor Giovanni GALLONI que "La función de la jurisprudencia es la de equilibrar la relación entre la estructura económica y social en evolución y las normas jurídicas que la regulan" (19).

Podemos pues aseverar que la jurisprudencia constituye una fuente secundaria del Derecho Rural, que si bien no modifica la ley, juega un importante rol en la interpretación de la misma. En nuestro país tenemos la Corte Suprema de la República, que en muchos aspectos ha establecido jurisprudencia en materia agrícola que ha servido de pauta para casos análogos. Verbigracia las ejecutorias que establecen:

1º— "Si un fundo se encuentra sembrado de pastos para el ganado, debe considerarse que está dedicado al cultivo de artículos alimenticios".— (Ej. del 17 de marzo de 1953.— Revista de Jurisprudencia Peruana, pág. 1497, Dic. de 1953).

2º— En cuanto a la locación o arrendatamiento de un fundo rústico, las ejecutorias que consignan:

"Debe declararse fundada la acción de desahucio de fundo rústico por vencimiento del plazo, aun cuando se acredita a su terminación que está sembrado íntegramente de alimenticios, si también ha quedado demostrado que durante el curso del contrato estuvo dedicado a cultivos industriales".— (Ej. del 16 de mayo de 1953.— Rev. de Jurisprudencia Peruana, pág. 229, feb. de 1954).

"El conductor de un fundo típicamente maderero, no puede acogerse a los beneficios establecidos por la ley 11042, que protege a las tierras dedicadas al cultivo de productos alimenticios". (Ej. de junio de 1959, pág. 667, Rev. de Jurisprudencia Peruana).

3º— En cuanto a Derechos de Aguas, la que señala:

"Procede hacer lugar a la demanda por la que se solicita que el demandado restituya al actor determinado tiempo de riego para su finca, que se le dio con el objeto de que convirtiera en fértiles unas tierras eriazas". (Ej. de 16 de setiembre de 1953, Rev. de Jurisprudencia Peruana de abr. de 1954, N° 473).

(18) B. VILLEGAS BASAVILBASO.— Derecho Administrativo, pág. 344, tomo I.

(19) Il contributo della giurisprudenza alla evoluzione sociale ed economica.

4º— En cuanto a servidumbre de aguas:

“Carece de derecho para impedir el aprovechamiento de las aguas que discurren libremente por un extraño, el dueño de un predio rústico, si no prueba que le pertenecen” (Pág. 85 de la Rev. de Jurisprudencia de jul. de 1955).

Y así existe innúmeras Ejecutorias Supremas que inciden sobre el campo del Derecho Rural, que mencionaremos oportunamente a través del desarrollo de las diferentes partes del curso.

La doctrina.— Se da el nombre de doctrina a los estudios de carácter científico que los juristas realizan acerca del Derecho para interpretar sus normas y señalar las reglas de su interpretación. En el Derecho romano fue fuente de importancia excepcional, pues las opiniones que adoptaban los jurisconsultos influían en forma evidente en el progreso del Derecho. Las constituciones imperiales, precisamente, prescribieron mediante una adecuada reglamentación la autoridad de los jurisconsultos (*Jus publico respondendi*). En la actualidad podemos también considerar a la doctrina como fuente indirecta del Derecho Agrario. En efecto, nadie puede negar la influencia que tiene la doctrina sobre el legislador, los jueces y sobre la determinación de los principios generales del Derecho. Es indudable que los más célebres tratadistas son los que han puesto los primeros hitos, dentro de los cuales se enmarcará el campo del Derecho Rural. A este respecto no debemos olvidar la labor desplegada por profesores de la talla de Giangastone Bolla, Giovanni Carrara, Pietro Germani, Bruno Róssi, Enrico Bassanelli, Alfredo Moschella, Fulvio Maroi y tantos otros que en Italia han hecho funcionar el Observatorio Italiano de Derecho, que publican periódicamente la *Rivista di Diritto Agrario*, desde cuyas páginas orientan jurídicamente la actividad agraria no sólo de Italia, sino de otros países del globo (20).

La jerarquía de las fuentes.— En la aplicación de las fuentes escritas surge el problema de la jerarquía. Los tratadistas señalan al respecto, que el conflicto entre normas se resuelve sobre la base de tres criterios fundamentales:

(20) El profesor de la Universidad de Florencia Giovanni Galloni, sostiene que: “No es arbitrario colocar la legislación comparada entre las fuentes del Derecho Agrario juntamente con las fuentes del Derecho interno. Léase al respecto su artículo: “*Il Diritto Agrario nelle Costituzioni Europee*”, *Rivista di Diritto Agrario*, pág. 16 - Anno XL - 1961.

1º— *El criterio de la prevalencia de las fuentes.*— Así por ejemplo la ley o los actos que tienen valor de ley, prevalecen sobre los reglamentos y sobre los contratos colectivos y, entre Reglamentos, los emanados del gobierno prevalecen sobre los locales o municipales.

2º— *El criterio de la especialidad.*— Entre normas del mismo grado jerárquico de eficacia, prevalece la norma que tiene carácter de mayor especialidad, la que evidentemente adquiere fuerza derogatoria respecto a la norma general.

3º— *El criterio cronológico.*— Entre normas del mismo grado de eficacia jerárquica y reglamentos de la misma materia, tiene prevalencia la norma sucesiva en el tiempo.

La opinión del profesor Fulvio Maroi.

El profesor Fulvio MAROI en el Tercer Congreso de Derecho Agrario, llevado a cabo en Palermo en 1952, presentó una interesante ponencia acerca del "Derecho Agrario y sus Fuentes". En ella sostiene que se impone un reajuste de las fuentes del Derecho Agrario; que la teoría tradicionalista fiel a la ciencia jurídica, ha fijado que la única manera de actuar del espíritu humano, frente al fenómeno del Derecho, es el normativo. Según la teoría normativa o preceptiva, objeto de derecho son únicamente las normas, no los esquemas de comportamiento efectivo de los individuos (21). Pero no obstante esta afirmación de KELSEN, el profesor MAROI indica que ateniéndose a la nueva teoría sociológica del Derecho, que se funda en la observación de la vida social, a través de la cual se llega a un sistema de reglas que concretan el efectivo comportamiento humano; no podemos, dice: "Dejar de mencionar que la teoría sociológica del derecho sea la más idónea para explicar el proceso creativo del Derecho Agrario. El Derecho Agrario es derecho vulgar, no sólo porque se ha manifestado siempre en el curso de los "Taciti evi" a través de formas difundidas en costumbres y en usos campesinos, hasta ayer vulgus, plebs, prebecula horaciana, pero que sobre todo es la expresión de la conciencia del pueblo, de su historia y sus exigencias y, por consiguiente resultante del mestizaje y de los factores de la herencia de las más diversas estirpes" (22).

(21) KELSEN.— General Theory of Law and State.

(22) Fulvio MAROI.— Atti del Terzo Congresso Nazionale di Diritto Agrario.— Pág. 329.

Esto explica por qué el Derecho Rural, como derecho popular, no es necesariamente un derecho unitario, no es un derecho que en la práctica se observa de modo uniforme, sino más bien un *derecho localizado* que siente las diferencias técnicas, históricas, políticas, geográficas y ecológicas, debida a la diversidad de clima, de ambiente y de estructura del terreno.

Meditemos pues, acerca de los pensamientos del profesor MAROI, y constataremos que el legislador peruano ha ignorado, como aún hoy parece ignorar, que al dictar providencias en materia de Derecho Agrario, estas son destinadas a ser igualmente aplicadas en las regiones más diversas de nuestro territorio.

No debemos olvidar, siguiendo al citado profesor, que es necesario al estudiar las fuentes del Derecho Agrario "anclar la totalidad espiritual del Derecho en la realidad histórica y sociológica", que constituye el humus del Derecho Agrario; en otras palabras hay que tener presente la fuerza normativa de los hechos como elemento que produce el Derecho.

Se admite también entre las fuentes del Derecho Agrario europeo como fuente: a las normas nacidas en el ámbito internacional; en este sentido ha adquirido especial importancia la Comunidad Económica Europea, la que tiene por misión "promover un desarrollo armónico de la actividad económica, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, un rápido mejoramiento del tenor de vida y una más estrecha relación entre los Estados a través de un mercado común". Al respecto hay que agregar que en la aplicación del Mercado Común a los productos agrícolas, los artículos 39 y 40 prevén una política común de precios, una disciplina común en materia de competencia para los fines de una política común de incremento de la producción y de estabilización de los mercados" (23).

Relación del Derecho Rural con otras ramas del Derecho.

Puede afirmarse que el Derecho Rural ha cobrado su autonomía; sin embargo por ser rama del Derecho, no puede escapar de las relaciones que tiene con otras importantes partes del mismo.

El Derecho Rural se relaciona: a.—Con el Derecho Constitucional; b.—Con el Derecho Civil; c.—Con el Derecho Pe-

(23) BAERMANN.— "Les communautés européennes et le rapprochement des droits" en la "Revue interionale de Droit comparé". - 1960 - pág. 9.

nal; d.—Con el Derecho Administrativo; e.—Con el Derecho Procesal; f.—Con el Derecho Minero; g.—Con el Derecho Comercial y con las Ciencias Sociales.

a).—*Con el Derecho Constitucional.*— El Derecho Constitucional es el relativo a la Constitución del Estado. Se entiende por Constitución del Estado un ordenamiento jurídico fundamental fijado por escrito que estructura el funcionamiento de los órganos estatales. Para HELLER, la Carta Magna de una nación está constituida por “la totalidad de los preceptos jurídicos fijados por escrito en el texto constitucional” (24).

El Derecho Constitucional es Derecho esencialmente público y este carácter, precisamente, es el que lo une o liga al Derecho Rural, que como ya lo hemos manifestado, es una rama mixta, es decir, que tiene normas de Derecho Público y de Derecho Privado. De otro lado, el Derecho Rural está subordinado al orden jurídico estatal y por consiguiente la actividad que se despliegue en esta rama del Derecho encuentra sus limitaciones en la Constitución. Verbigracia, nuestro Derecho Rural tiene como uno de sus principales capítulos el de la Propiedad Rural; pues bien, esta institución no debe de salirse o rebasar los límites que señala el artículo 29 de nuestra Constitución, que reza: “La propiedad es inviolable, sea material, intelectual, literaria o artística, a nadie se puede privar de la suya sino por causa de utilidad pública probada legalmente y previa indemnización justipreciada” (25). Si nosotros, pues, propugnáramos la disolución del latifundio en el Perú, no podríamos confiscarlos, para repartirlos entre el mediano y pequeño agricultor si previamente el Estado no los expropia, vale decir, pagar el justo valor de esas tierras, porque el dispositivo constitucional mencionado, establece *la indemnización justipreciada y no la confiscación*.

Igualmente en nuestra Constitución hay dispositivos de índole netamente rural, tales como: los artículos 31, 33, 34, 35, 36, 37, 49 y la segunda parte del artículo 57 que establece que: “No puede imponerse la pena de confiscación de bienes”.

Existe, pues, una marcada relación entre el Derecho Rural y el Constitucional.

(24) HELLER.— Pág. 299.

(25) El artículo 29 de la Constitución ha sido modificado por la ley N° 15242,

Dispositivos de nuestra Carta Política relacionados con el Derecho Rural.

Artículo 29.— La propiedad es inviolable. A nadie se puede privar de la suya sino en virtud de mandato judicial por causa de utilidad pública o de interés social, probada legalmente y previa indemnización justipreciada.

Cuando se trata de expropiación con fines de reforma agraria, irrigación, colonización o ensanche y acondicionamiento de poblaciones, o expropiación de fuentes de energía o por causa de guerra o calamidad pública, la ley podrá establecer que el pago de la indemnización, se realice a plazos o en armadas o se cancele mediante bonos de aceptación obligatoria. La ley señalará los plazos de pago, el tipo de interés, el monto de la misión y las demás condiciones a que haya lugar, y determinará la suma hasta la cual el pago de la indemnización será hecha necesariamente en dinero y previamente (26).

Artículo 31.— La propiedad, cualquiera que sea el propietario, está regida exclusivamente por las leyes de la República y se halla sometida a las contribuciones, gravámenes y limitaciones que ellas establezcan.

Artículo 34.— La propiedad debe usarse en armonía con el interés social. La ley fijará los límites y modalidades del derecho de propiedad.

Artículo 35.— La ley puede, por razones de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, o por su condición, o por su situación en el territorio.

Artículo 36.— Dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, tierras, aguas, minas o combustibles, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa.

Artículo 37.— “Las minas, tierras, bosques, aguas y en general, todas las fuentes naturales de riqueza, pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos. La ley fijará las

(26) Ley 15242 que modificó el art. 29 de la Constitución.

condiciones de su utilización por el Estado, o de su concesión, en propiedad o en usufructo, a los particulares”.

b).—*Con el Derecho Civil.*— Entre el Derecho Civil y el Derecho Rural existen sectores de contacto de gran extensión, que es difícil delimitar. No hay que olvidar que las normas rurales fueron anteriores a las del Derecho Civil y que, poco después, el Derecho Civil las hizo suyas. De esta manera, pues, el Derecho Rural ha vivido en una zona nebulosa que se ha desplazado por mucho tiempo dentro de los linderos del Derecho Civil. Podríamos aseverar que las relaciones del Derecho Rural con el Civil, no son de dependencia, sino de continuidad. Las leyes civiles unificadas en nuestro Código Civil vigente desde el año 1936 han influido y ciertamente influirán en la formación del Derecho Rural peruano. Son innumerables los dispositivos del C. C. que tienen que aplicarse dentro del campo del Derecho netamente Rural; tales por ejemplo las disposiciones referentes a la adquisición de tierras, a la locación conducción, al usufructo, a la cesión de créditos y a los derechos de garantía.

c).—*Con el Derecho Penal.*— La relación con este Derecho es también intensa, sobre todo en lo concerniente al Derecho Penal Administrativo que se condensa casi siempre en códigos de policía sobre faltas, tales como la legislación acerca de la salubridad y las que salvaguardan los bienes rurales, así como la ley que reprime el abigeato, el régimen de las aguas, la conservación de los suelos, etc. De igual manera debemos hacer presente que la ley de Prenda Agrícola establece sanciones, como las señaladas en los artículos 15 y 16, que a la letra dicen:

Artículo 15.— “El deudor que abandone las cosas afectadas a la prenda agrícola, con daño del acreedor, sin perjuicio de las responsabilidades civiles en que pueda incurrir, sufrirá la pena de arresto mayor hasta tres años de reclusión, según la entidad del daño, a juicio del juez”.

Artículo 16.— “El deudor que disponga de las cosas empeñadas como si no reconocieran gravamen, el que constituya prenda sobre los bienes ajenos presentándolos como propios, o como libres los propios estando gravados, además de la responsabilidad civil a que está sujeto, será castigado con la pena de reclusión de uno a cinco años, según también la entidad del daño, a juicio del Juez”.

En nuestro Código Penal hallamos también disposiciones que tienden a la defensa de los bienes agrarios y a prevenir la

difusión de enfermedades, tal por ejemplo el artículo 278 del Código Penal que sostiene que: "El que, intencionalmente propagare un parásito o germen peligroso para la cultura agrícola, será reprimido con prisión no mayor de dos años". No hay que olvidar que el tratadista PERGOLESI admite la existencia de un Derecho penal agrario, que está constituido por todas las disposiciones que protegen la agricultura y que se hallan, encerradas en el Código Penal y en leyes especiales. Verbigracia, nuestra ley 15037 de Reforma Agraria, al tratar del contrato de arrendamiento establece en el artículo 151 que están prohibidos el pago de juanillos, bonificaciones y comisiones por traspaso, así como las mejoras con pacto de no reembolso y el que reciba comisiones, juanillos y cualquier remuneración distinta del canon conductivo por el arrendamiento, será penado sin perjuicio de la devolución de lo indebidamente cobrado, con el décuplo de la suma recibida, la primera vez; y en caso de reincidencia, además de la multa, sufrirá la pena de prisión de seis meses cuya aplicación corresponde al Poder Judicial.

ch).—*Con el Derecho Administrativo.*— La relación es estrecha; durante mucho tiempo el Estado se vio obligado a regir las cuestiones rurales y su intervención la efectuó por vía del Derecho Administrativo. Así se explica el que haya existido una tendencia netamente administrativa que pretendió convertir al Derecho Rural en el objeto principal de sus normas. Podemos, pues, asegurar que la parte pública del Derecho Rural, como afirma el Dr. Boggio, estuvo encerrada dentro del Derecho Administrativo.

En nuestro medio, las leyes referentes a tierras de montaña, a denuncios de terrenos eriazos y las disposiciones concernientes a la ganadería y la caza, han nacido dentro de los límites del Derecho Administrativo. Además, como sostiene el profesor Abraham MALDONADO: "La Administración Pública se relaciona íntimamente con la producción agraria, adoptando una política determinada, ya sea de libre juego de sus intereses, protegiendo la producción o los precios, reglamentando las seguridades, fomentando determinadas actividades, dando facilidades en la adquisición de semillas o implementos, abonos y conocimientos técnicos..." (27). De otro lado, hay que tener presente que los ejecutores de la Reforma Agraria en muchos

(27) Derecho Agrario.— Pág. 22. A. MALDONADO.

países, han sido organismos netamente administrativos, tales como el "Servicio Nacional de Reforma Agraria" de Bolivia, "Opera per la valorizzazione de la Sila" en Italia, las Autoridades de los Núcleos Ejidales en México, el Instituto Nacional de Reforma Agraria de Cuba y el Instituto de Reforma y Promoción Agraria en nuestra patria.

d).—*Con el Derecho Procesal.*— Porque el proceso en sí o procedimiento propiamente dicho, no es actividad exclusiva del Derecho Procesal, pues no puede desconocerse que existe un procedimiento rural o sea comprendido dentro de la órbita agraria, tal es por ejemplo el procedimiento enmarcado dentro del Código de Aguas para establecer una servidumbre de acueducto, o el trámite esbozado por la ley para el denuncia de tierras eriazas para irrigación y aún el mismo procedimiento a seguir para un denuncia de tierras de montaña, para marcar o señalar al ganado y para el reconocimiento oficial de una cooperativa agrícola.

e).—*Con el Derecho Minero.*— Porque el Derecho Minero es una especialísima ciencia jurídica que se caracteriza por tener las notas esenciales también del Derecho Rural, o sea, tiene caracteres de Derecho Público, de Derecho Privado y de la técnica. En efecto, tanto las minas como las tierras, bosques y aguas son del Estado, a no ser que se concedan en propiedad o en usufructo a los particulares. El Dr. SÁNCHEZ PALACIOS en su curso de Derecho Rural, apunta que éste se relaciona con el Derecho Minero, "porque hay problemas que surgen entre el propietario del subsuelo y el de la tierra que tienen que resolverse armonizando disposiciones de ambas ramas del Derecho" (28).

f).—*Con el Derecho Comercial.*— A pesar de que el Derecho Comercial ha sido considerado como una rama del Derecho Privado, sin embargo dentro del campo propio de este Derecho existen complejos normativos típicos en los que inciden normas de Derecho Privado y de Derecho Público, es decir, que existen instituciones de Derecho Mercantil reguladas por normas de Derecho Público. En realidad, el comercio es un *jus privatum* porque se refiere *ad singulorum utilitatem* y es un *jus publicum* porque afecta los intereses públicos. Este carácter mixto que está adquiriendo pues el Derecho Comercial es precisamente el que lo relaciona al Rural el cual, como ya lo hemos re-

(28) Generalidades sobre Derecho Rural.— Pág. 17. - Rev. de Derecho y Ciencias Políticas. Lima. 1955.

petido en más de una ocasión, es eminentemente mixto. En los últimos tiempos la intervención del Estado, ha ido restringiendo el horizonte comercial sobre todo en lo que respecta a las compañías de seguros, a los bancos, y a las bolsas y mercados.

El Dr. SÁNCHEZ PALACIOS refiriéndose a este aspecto sostiene: "Que se relaciona con el Derecho Comercial, porque la labor del campesino no consiste únicamente en producir sino también en vender sus cosechas, ya sea al consumidor o al intermediario" (29). Sin embargo, hay que tener presente, como bien anota el Dr. René Boggio, que los actos de los hombres dedicados al trabajo del campo no pueden ser considerados actos de comercio, tal como lo prescribe el artículo 321 del Código de Comercio al establecer que: "No se reputarán mercantiles:

2º—Las ventas que hicieron los propietarios, labradores y ganaderos de los frutos o productos de sus cosechas o ganados o de las especies en que se les pague sus rentas".

Cabe, no obstante agregar, que si bien el campesino puede en determinados momentos realizar actos de comercio, no debe deducirse por esto que pueda adquirir la calidad de comerciante, pues estos actos no los realiza por profesión habitual, sino como sostiene VILLEGAS, "como un medio de realizar un fin jurídico" (30). En cambio otros caris toman las ventas que realizan las empresas o sociedades agrarias, que en nuestro país se han constituido con el ropaje de las sociedades anónimas, las que quedan enmarcadas dentro de nuestro Código de Comercio; al respecto cabe mencionar al profesor BASSANELLI quien sostiene la tesis que los actos que practican las empresas agrarias son mercantiles o actos de comercio. Pero donde se nota la íntima trabazón entre estas dos ramas del Derecho es que tanto la Agricultura como la ganadería requieren del crédito, institución de suyo mercantil e igualmente, como afirma el profesor MALDONADO, "cuando el agricultor necesita transportar productos, tiene que someterse a la norma comercial que rige el ramo de transportes" (31).

g).—*Con el Derecho Tributario.*— Se relaciona porque existen normas de carácter fiscal que se aplican a la agricultura. Nadie puede negar que una gran parte de los ingresos de la Nación proceden de la propiedad de la tierra, por consiguiente el

(29) SANCHEZ PALACIOS.— Ob. cit.

(30) VILLEGAS BASAVILBASSO.— Ob. cit.

(31) Ob. cit.— Pág. 23.

Derecho Rural no puede escapar a la aplicación de algunos impuestos que inciden sobre la producción agrícola. Tal es en nuestro caso, el impuesto a los predios que grava con el 7% la renta líquida anual que producen las fincas rústicas y urbanas; las normas existentes en la ley N° 13049 referentes al pago del impuesto a la renta de los productores de algodón. Establece esta ley, que los productores de algodón desmotado pagarán a cuenta de los impuestos a las utilidades y sobreutilidades y al tiempo de su entrega, un adelanto de U. S. \$ 1.30 por quintal; y tratándose de algodón en rama, pagarán a cuenta un adelanto de U. S. \$ 0.41 por quintal. Existe también el impuesto al azúcar según leyes 7759 y 10398, al cube o barbasco (ley 10749), a la coca (ley 2727) y a las gomas (resolución suprema del 24 de junio de 1926).

Se da también el caso en que el Derecho Agrario deroga o establece excepciones para la aplicación de normas tributarias. La misma ley 13049 consigna en su artículo 9 que: "Se exceptúan del régimen a los algodones producidos en la región de la selva"; de la misma manera el decreto supremo N° 16 del 24 de diciembre de 1959, prorrogó hasta el 31 de enero de 1960 la liberación de derechos de importación del trigo, siempre que los pedidos de liberación sean solicitados por el Ministerio de Agricultura. Igualmente el artículo 243 de la ley 15037 señala que todos los contratos, las expropiaciones y todas las obligaciones que resulten de la aplicación de dicha ley, están exoneradas, sin excepción, del pago de impuestos y derechos.

h).—*Con el Derecho Laboral o de Trabajo.*— Guarda íntima relación, porque como bien anota F. CERRILLO y L. MENDIETA: "En el Derecho de Trabajo en general se establecen una serie de disposiciones en beneficio de los trabajadores del campo, que sólo a ellos puede aplicarse, en virtud de la índole especialísima de sus actividades y del medio en que las desempeñan" (32).

Aún antes de la legislación que ampara al campesino y al empleado en actividades agrarias, nuestra ley 1220 de tierras de montaña, en el capítulo XVIII se ocupa de la locación de servicios, estableciendo en el artículo 218 que: "Todo fundo agrícola y las empresas dedicadas a la explotación del caucho, jébe u otros productos de la montaña, deben tener expedito a más

(32) Derecho Agrario.— Pág. 86.

tardar seis meses después de instalados los trabajos, el número competente de habitaciones para alojar a sus operarios". Establece asimismo que todos los contratos entre el dueño de un fundo y el personal que emplee, deberán constar indefectiblemente por escrito, y ser celebrado ante dos testigos; que cuando no pueda exhibirse el contrato, en las cuestiones que se susciten, se prestará entera fé a lo que el operario alegue en contra del dueño del fundo, salvo prueba en contrario. Como se vé, la mencionada ley protegía desde esa época al trabajador del campo. Posteriormente nuestro campesino fue involucrado dentro del régimen legal de los obreros, pues la ley 8439 establece que están sometidos a la legislación obrera: los obreros de las empresas comerciales, agrícolas, mineras, etc.

La ley de yanaconaje también señala dentro de sus dispositivos el salario mínimo que debe percibir nuestro yanacona; el trabajador agrícola está también protegido contra los accidentes de trabajo, cuando emplea motores de fuerza distinta a la del hombre y sólo con respecto al personal expuesto al peligro de dichas máquinas (Ley 1378).

En cuanto a los empleados en faenas o actividades agrícolas, es necesario destacar que éstos se encuentran comprendidos dentro de las disposiciones de la ley 4916 y su Reglamento. La Ejecutoria del 15 de julio de 1959 establece a este respecto que: "A los mayordomos de campo les corresponde los beneficios conforme a la ley 4916, sólo a partir de la ley 12527 y Decreto Supremo Reglamentario del 27 de octubre de 1956 (Revista de Jurisprudencia Peruana — Diciembre de 1959, pág. 1396).

Sostiene Manuel María de ZULUETA que: "El Derecho Agrario debe comprender todas las instituciones jurídicas peculiares del modo de ser campesino, relacionado más o menos directamente con la explotación de la tierra" (33) y propugna en forma abierta que en el Derecho Agrario no es posible prescindir del estudio del trabajo del hombre en relación con la producción agrícola, proponiendo dentro de su sistemática un capítulo que encierre el Derecho Laboral Agrario.

i).—*Con las Ciencias Sociales.*— El Derecho en sí es una manifestación de la vida social, es como afirma VILLEGAS "un quehacer del hombre en cuanto vive en sociedad". Si el Derecho

(33) Derecho Agrario.— Pág. 9.

pues, en forma general, tiene relación con las ciencias sociales, qué no decir del Derecho Rural que es una parte de esa gran institución universal del Derecho. Sin embargo debemos recalcar que las relaciones del Derecho Rural con las ciencias sociales, no son relaciones de coordinación, ni de subordinación ni mucho menos de continuidad o dependencia, puesto que estos caracteres sólo se presentan dentro de las ciencias jurídicas propiamente dichas.

Las ciencias sociales por excelencia son: la Sociología, la Economía Política y la Historia y con ellas tiene relación mediata el Derecho Rural.

Con la Sociología.— Porque el intervencionismo estatal en el campo del Derecho Rural, tiene en el fondo un substratum social. Pero es, precisamente con la sociología rural que, nuestro curso tiene íntima conexión, pues el estudio del medio social de nuestro agricultor debe ser uno de los capítulos primordiales de nuestro Derecho Rural, tanto más que hay sociólogos que admiten la existencia de una "clase agraria". No debemos olvidar que el agricultor o campesino es el sujeto del Derecho Rural y que hay que estudiarlo en su evolución y sobre todo en relación de la tierra que trabaja.

Con la Economía Política.— Se relaciona porque el Derecho Rural tiene como uno de sus principales capítulos el de la producción de la tierra, así como el régimen de las empresas de producción y el del crédito agrario, puntos éstos que tienen reflejo en la economía de los países. El tratadista argentino PÉREZ LLANA sostiene: "La vinculación es tan íntima, que a veces se confunde Derecho Agrario y Economía Agraria. Lo económico y lo jurídico se suelen presentar fusionados en una unidad, como materia y forma; de ahí que la frase corriente —Política Agraria— son indiferentemente aplicables tanto a la Economía Agraria como al Derecho Agrario" (34).

Con la Historia.— El peso de la Historia se hace presente en el desarrollo cultural y económico de los pueblos. El estudio y desarrollo del Derecho Agrario no puede desligarse de la Historia, sobre todo si pretendemos ahondar la cuestión agraria, nos daremos cuenta que hay que dar un "salto hacia atrás", estudiando las instituciones de nuestro pasado para hilvanarlas a los problemas modernos.

(34) Derecho Agrario.— Pág. 47.

CAPÍTULO III

LEGISLACION AGRICOLA

Antecedentes históricos de nuestra Legislación. El Perú tiene una vetusta tradición agrícola. Las primeras manifestaciones de orden social, artístico y literario del imperio incaico tuvieron como base fundamental las faenas del campo, el quehacer en el agro; vale decir que por ser la actividad agraria la principal ocupación del incario, la primera rama que emerge en nuestro Derecho, es el llamado Derecho Agrario o Rural.

Afirma el Dr. Jorge BASADRE que las características del Derecho Rural inca se manifiestan: "En la reglamentación de las épocas de siembra y cosecha, sujetas a solemnidades que coincidían con el calendario y con la liturgia; el abono de las tierras mediante el guano de las islas costaneras, excrementos de llamas y pescados muertos y la vinculación de las faenas agrícolas a jolgorios y fiestas" (35). Sabemos que el régimen agrario del incario descansó sobre la repartición de las tierras, en tierras del Inca, tierras del Sol y tierras de la comunidad. Este sistema ha llegado a destacarse en la economía mundial, sobre todo en lo que se refiere al usufructo de la tierra por el hombre y a su maravilloso sistema de trabajo socializado.

La propiedad privada no existió en época de los incas; sin embargo el sistema de propiedad no fue comunista, ni individualista, sino esencialmente colectivista. Los funcionarios del imperio medían las tierras cultivables y censaban a los habitantes aptos para el trabajo y como consecuencia de esta operación se procedía al reparto de las tierras. En el reparto se usó una medida agraria que no tenía una extensión fija, sino que variaba de acuerdo con la calidad de las mismas ("topo o tupu"). Para algunos Cronistas, entre ellos GARCILASO, el topo es igual a una fanegada y media de terreno, para otros dicha medida equivale a 64 áreas y a un celemin castellano; esta diferencia de datos consignados a través de los diversos historiadores, nos hace pensar, con fundados motivos que el "topo" no tenía una misma dimensión y que equivalía a una extensión de tierras lo suficientemente necesaria para la subsistencia de un hombre casado y sin hijos. Cuando la familia aumentaba, por cada hijo

(35) "Historia del Derecho Peruano" Pág. 114.

varón se entregaba un topo y por cada hija medio topo, con lo que quedaba asegurada la existencia de la familia.

Fue tanta la impresión que causó esta organización de nuestros incas, que muchos economistas europeos, entre ellos Juan Reinaldo CARLI de nacionalidad italiana (siglo XVIII) al referirse a nuestro pasado incaico exclamó: "Como la esponja se penetra toda en el agua, así estoy yo tan empapado de la idea del antiguo Gobierno del Perú, que me parece que soy un peruano; permitidme desear que en cualquier otro lugar del mundo se constituya un sistema igual para marchar yo allí a gozar de una completa felicidad" (36). Fue pues, este economista del siglo XVIII quien a través de sus obras "Cartas Americanas" hizo notable apología de la organización del imperio incaico, de su legislación en materia de propiedad y de la redistribución continua de las tierras, así como de su forma de aprovechar el agua, todo lo cual pone en evidencia una avanzada organización agraria. Debemos sin embargo apuntar, que todo el sistema legislativo del incario fue eminentemente consuetudinario.

La política agraria del imperio tuvo como objetivo supremo el aumento de la producción agrícola y para esto se concibieron, orientaron y ejecutaron planes por el Estado para la mejor utilización de las tierras de los valles, el empleo de los abonos y el beneficio de los sistemas de irrigación.

Se ha sostenido que en la época incaica el área cultivada era el doble de lo que existe en la actualidad. Quizás este dato sea exagerado, pero lo que si consignan la mayoría de los cronistas e historiadores es que el área laborada de tierras pasó los dos millones de hectáreas, mientras que según los cálculos recientes, tenemos en la actualidad un millón ochocientos mil hectáreas. Afirman Manuel A. CAPUÑAY, en su tesis "La Irrigación en el Perú" que: "tanto el andén como el cultivo con chaquitakllo representan formas típicas de creación de tierra. Principalmente el primero. Gracias a los andenes fue posible ganar espacio agrícola en los valles escarpados de los Andes; a los sitios escogidos se llevó el limo de los ríos y sobre terrazas escalonadas se le dispuso convenientemente para servir los fines del cultivo. El cultivo con chaquitakllo se llevó a cabo en los sitios donde no había posibilidad alguna de agricultura: en la puna. Este procedimiento, que ha sido considerado como una modalidad

(36) Citado por Carlo RADICATI: "Juan Reinaldo Carli".

local de la horticultura, consistía en hacer, empleando el instrumento chaquitakllo, bloques de forma rectangular o cuadrada con la tierra del suelo, los que de inmediato eran alineados al revés de tal manera que la parte húmeda quedara hacia afuera. Luego se echaba la semilla entre las separaciones de bloque a bloque”.

La hoya, por otro lado, fue otro notable procedimiento agrícola que significó un verdadero tipo de creación de tierra para cultivo. Sólo se le conoció en la costa y nó en toda su extensión sino en determinados lugares. Consistía en excavaciones de la superficie en los lugares o zonas adonde no podía conducirse agua y donde no caían lluvias. El escarbado se hacía hasta encontrar la humedad suficiente y allí en el terreno subterráneo se procedía al sembrío utilizando el abono requerido, que por excelencia era el de las famosas cabezas de sardinas.” (37).

Una sabia planificación preveía en su aspecto fundamental los problemas agrícolas y de irrigación; y en efecto el testimonio de los cronistas y los informes de los técnicos nos llevan a la persuasión de que los incas estuvieron posesionados de una avanzada ciencia hidráulica. Cabe al respecto recordar lo sostenido por el historiador Luis E. VALCÁRCEL en su obra “Mirador Indio”: “Con grandes irrigaciones en la costa (canales de centenares de millas) con maravillosas serie de terrazas en la sierra, respondieron los incas a la negación de agua y tierra. Sin agua y sin tierra, los incas fueron los más grandes agricultores de América Latina”.

La agricultura y su legislación durante la Colonia.— El español que vino a conquistar la América no fue agricultor. Los soldados de PIZARRO iniciaron la etapa de conquista, pero no tuvieron ni planearon un sistema de colonización. Sólo dieron aliento a una empresa netamente militar cuya meta fue el reparto del botín y la explotación de los minerales preciosos. Como consecuencia de esta mutación sobrevino la ruina de la agricultura y la despoblación.

El conquistador desprecia el campo y su ambición es satisfacer su anhelo aurífero, convirtiendo a la fuerza y por la fuerza a nuestro aborígen agricultor en el paciente y sufrido trabajador de los socavones mineros de nuestros Andes.

Hay que tener presente que la mita sustrajo al campo a los mejores agricultores y el indígena al convertirse en un traba-

(37) Capuñay.— ob. cit. pág. 23.

jador de minas, "perdió sus excelsas virtudes agrícolas" incapacitándose para la agricultura. La Colonia pues no hizo efectiva una política agraria, nos trajo a modo de injerto una nueva concepción en el Derecho que no conocíamos: la propiedad privada y por el sistema de repartos y mercedes, se estableció el latifundio privilegiado a favor del fundador de ciudades y poblaciones. Como lógica consecuencia de esta política la superficie cultivada de nuestro territorio disminuyó y la producción descendió enormemente. Apunta CAPUÑAY que: "...alrededor de 1548 se cultivaron algo más de 500,000 hectáreas si se tiene en cuenta que entre tierras de encomendadores y de indios tributarios se laboraron más o menos 190,000 fanegadas. Vemos así la considerable reducción del cultivo en los inicios de la conquista. Comparando esta cifra con la de más de 2'000,000 de hectáreas, que era la extensión regularmente cultivada en el incario asoma un déficit de más de un millón y medio de hectáreas (38).

Sin embargo, la Corona dictó una serie de disposiciones tales como: reales cédulas, ordenanzas, providencias para defender a los indígenas en la posesión y reparto de la tierra y de las aguas. Estas providencias de carácter legal que nos rigieron durante la etapa virreinal constituye el llamado Derecho Indiano. Derecho que según el sentir de Atilio SIVIRICH se "aparta del criterio romanista de la propiedad y tiende a estimular al interés económico de fomentar la población y de aumentar, mediante el cultivo, el valor de la tierra, junto al interés fiscal, de conseguir el incremento de sujetos con capacidad tributaria" (39). Vale decir que ya este Derecho soslaya la función social de la propiedad tan en boga en nuestros tiempos. Entre las reales cédulas dictadas en aquel entonces debemos recordar la del 30 de noviembre de 1536 que establece lo siguiente: "Ordenamos que la misma orden que los indios tuvieron en la división y repartimiento de aguas, se guarde y practique entre los españoles en quien estuvieren repartidas o señaladas las tierras, y para esto intervengan los mismos naturales, que antes lo tenían a su cargo, con cuyo parecer sean regadas, y se dé a cada uno el agua, que debe tener sucesivamente de uno en otro, so pena de que el que quisiera preferir, y la tomare y ocupare por su propia autoridad, le sea quitada, hasta que todos los inferiores a él rieguen las tierras que tuvieren señaladas".

Es importantísima también la Real Cédula de 1591, que

(38) Capuñay.— ob. cit. pág. 82.

(39) Ttlo SIVIRICH.— Derecho Indígena Peruano.

después fue incorporada en el Libro IV de la Recopilación de las Leyes de Indias y que encierra prácticamente la primera reforma agraria planteada en plena etapa Colonial. Esta Cédula dice textualmente: "Por haber Nos sucedido enteramente en el señorío de las Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y corona Real los valdíos, suelos y tierras, que no estuvieren concedidos por señores Reyes nuestros predecesores, o por Nos, o en nuestro nombre, conviene que toda la tierra, que se posee sin justos o verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece, para que reservando ante todas cosas lo que a Nos, o a los Virreyes, audiencias y gobernadores, pareciere necesario para plazas, ejidos, propios, pastos y valdíos de los lugares, y concejos que estos poblados, así por lo que toca al estado presente en que se hallan, como al porvenir, y al aumento que pueden tener, y repartiendo a los indios lo que buenamente hubieren menester para labrar, y hacer sus sementeras, y crianzas conformándoles en lo que ahora tienen, y dándoles de nuevo lo necesario, toda la demás tierra quede y esté libre y desembarazada para hacer merced, y disponer de ella a nuestra voluntad. Para todo lo cual ordenamos y mandamos a los virreyes, y presidentes de audiencias pretoriales, que cuando les pareciere señalen término competente para que los poseedores exhiban ante ellos, y los ministros de sus audiencias que nombren, los títulos de tierras, estancias, chacras y caballerías, amparando a los que con buenos títulos y recaudos o justa prescripción poseyeren, se nos vuelvan y restituyan las demás, para disponer de ellas a nuestra voluntad". Como vemos en ella se estatuye una redistribución de las tierras en nuestro suelo, considerando al elemento indígena, que vilmente había sido explotado por los conquistadores. La intención de la Corona española fue siempre el tratar de mantener la propiedad del indio y así dispone en la ya mencionada Recopilación de Indias, en el Libro IV, Título XII que: "A los indios se les dejen sus tierras, heredades y pastos, de forma que no les falte lo necesario y tengan todo el alivio y descanso posible, para el sustento de su casa y familia". Al lado de estas recopilaciones tuvimos las ordenanzas de los virreyes, entre las cuales cabe mencionar las de Toledo del 21 de enero de 1577 que estableció rigurosas prescripciones en cuanto a las dotaciones de agua y los reglamentos tales como el de CERDÁN que se aplicó para la distribución de aguas en los valles de Ate, Surco, Lurigancho, Rímac, Carabayllo y Lurín y el reglamento

del Deán SAAVEDRA Y LEYVA que rigió para la dotación de aguas de Trujillo desde el año 1770.

Emancipación y República.— La revolución emancipadora careció de un programa agrario y como bien dice el Dr. Boggio: "El Decreto de Bolívar de 8 de abril de 1824, dado en Trujillo contenía las disposiciones que, las tierras del Estado se venderán por una tercera parte menos de su tasación legítima, desde luego no se incluirían en esa venta los terrenos poseídos por los indios a los que se les declaraba propietarios de sus tierras para que las enajenen como deseen". De otro lado el Estatuto Provisorio de San Martín había dejado vigente la legislación española porque no se oponía a la libertad.

Nacida la República, no encontramos un verdadero planteamiento del problema rural por el Estado; y es que, como manifiesta Víctor Andrés BELAUNDE: "La revolución fue un avance desde el punto de vista nacional; pero no desde el punto de vista social. No olvidemos que el tributo y la esclavitud se conservaron hasta el año 1854. Al mismo tiempo el latifundio se extiende a las tierras de comunidad al amparo de las leyes y decretos que hacían del indio ficticiamente propietario" (40).

En la época del caudillismo militar que imperó a través de casi toda nuestra etapa republicana, ni siquiera pudo desarrollarse una política liberal en cuanto concierne al aspecto agrícola; y es que en el fondo el caudillo fue el principal sostén del latifundio, pues aunque aparentemente iniciaba sus movimientos atacando la propiedad, como dice VASCONCELOS: "No hay caudillo que no remate en propietario", y ésto fue precisamente lo que alentó el desquiciamiento de las tierras de las comunidades de indígenas y el aumento de las dimensiones de los latifundios.

La agricultura, durante los primeros años de la República, llegó casi al abatimiento y a la postración. Esto se debió a la escasez de brazos para las labores del campo. No debemos olvidar que la esclavitud fue uno de los motores de la producción agrícola y que después de la manumisión de los esclavos en 1854, nuestra agricultura perdió poco más o menos 90,000 braceros. Para suplirlos, promulgó la ley que permitió la inmigración asiática y los "chinos", como dice Juan de ARONA "resolvieron la cuestión brazos, hinchando de una población laboriosa y flo-

(40) V. A. BELAUNDE.— "La Realidad Nacional" pág. 45.

tante los valles y las haciendas de la Costa". Pero la solución plasmada en la ley antes mencionada, fue horizontal y no vertical, puesto que no resolvió los problemas de la agricultura con carácter eminentemente nacional, ya que sirvió a los intereses de los latifundistas antes que a los de la colectividad.

A partir de 1900 se comienza a meditar acerca del proceso de las irrigaciones. Claro está que todas se circunscribieron a nuestra costa; pero los intentos se coronan en algunos casos con el éxito, como la irrigación de "El Imperial" en Cañete, realizada durante el gobierno del señor Augusto B. LEGUÍA. Posteriormente los planes han sido aún más ambiciosos, llegándose a plasmar el "Plan Nacional de Irrigación" (1951), la Ley de Emisión de Bonos de Irrigación que alcanzaron los 650 millones de soles (1952) y la contratación de empresas extranjeras para la realización de las irrigaciones, entre las que figuran la Christiani Nielsen, Ingenieros Contratistas S. A., la Pompea Di Rocco de Roma y la Anderson Clayton y Cia.

En la actualidad está en marcha la obra de irrigación de Tinajones, debiendo continuarse luego con los proyectos de Olmos y Majes. Se ha trazado al respecto un Plan Nacional de irrigaciones. Por ejemplo, el programa 1964-69 comprende la incorporación de 256 mil hectáreas de tierras nuevas y el mejoramiento de riego para 165,650 hectáreas en los valles costeros.

En lo que respecta a la sierra, se están clasificando proyectos de factibilidad para Puno, Cuzco, Huancavelica, Ayacucho, Huaraz, Junín, Cajamarca y sierra de la Libertad que permitirán incorporar aproximadamente 200,000 hectáreas.

En suma, durante la República hemos tenido y tenemos una serie de leyes desarticuladas, sin plan preconcebido, debido posiblemente a la falta de estudios científicos acerca de la materia. Nuestra legislación no es sino el reflejo de otras foráneas que, desde luego no han podido aplicarse bien porque no están de acuerdo con la realidad social y económica de nuestro país. Así nuestro Código de Aguas es copia del español, con instituciones que no corresponden a nuestro medio, esta es esencialmente la razón por la que se han tenido que derogar muchos de sus artículos.

Las primeras sugerencias para la formulación de un Código Rural las propugnó el Dr. D. José Santos PASAPERA desde su Cátedra de San Marcos. Posteriormente el gobierno de ROMANA nombró una Comisión que nada adelantó al respecto; teniendo que reformarse y completarse con don Manuel Vicente VILLARÁN,

JOSÉ SANTOS PASAPERA, Pedro RADA Y GAMIO y el Dr. Diómedes ARIAS SCHEREIBER; sin embargo el Dr. PASAPERA renunció a formar parte de esta Comisión a raíz de la discusión sobre si las disposiciones acerca de agricultura debían ser incorporadas al Código Civil.

El año 1902 don Pedro José RADA Y GAMIO presentó un proyecto individual dividido en cuatro Libros y un Título Preliminar, pero no contemplaba el crédito agrícola. En 1925 se constituyó por Decreto una Comisión para que redactara un Código de Agricultura. Esta Comisión estuvo presidida por D. Angel Gustavo CORNEJO, pero tampoco ha podido ultimar y plasmar un Código Agrario.

Hay, sin embargo, en la actualidad un florecer de intentos y de estudios que dedican sus mejores esfuerzos a propulsar a la agricultura, para sacarla de su posición de inferioridad o de segundo plano. Comienza a sentirse una corriente de resurgimiento, de fe en la tierra y sabemos cuánto puede la fe. El amor por los estudios de los problemas agrarios se propaga y dilata en todos los ámbitos de nuestro territorio. Pero hay que elaborar necesariamente un cuerpo de doctrina que abrace las instituciones de Derecho Rural, para que sirvan de sostén y fundamento a nuestro Código Agrario. Sin este cuerpo de doctrina no es posible codificación alguna, sino que aún es vano pensar en una legislación orgánica; pues ésta será como la que hasta el momento tenemos: fragmentaria, desligada e incoherente. Empero esto no significa el desconocer la necesidad de providencias que las exigencias impongan adoptar con leyes especiales, puesto que no se puede negar que a través de la legislación especial se cumplen frecuentemente progresos en el campo jurídico. (41). Esta legislación especial en el ámbito agrícola está constituida por numerosas leyes, de importancia vital por su vastedad y por los problemas que encaran. Tal por ejemplo la ley de rrenda agrícola, la de arrendamiento de fundos rústicos, de yanacornaje, la de tierras de montaña y la novísima Ley sobre Reforma Agraria. Actualmente obra también en poder del Parlamen-

(41) Sostiene el Prof. Gaetano AZZARITI, que una de las principales fuentes del Derecho Agrario está constituida por la legislación especial, que es y será muy copiosa en las materias relacionadas con el Derecho Agrario. El problema de la legislación especial, dice: "Se ha convertido en grave y vastísimo porque no sólo las leyes particulares se promulgan por circunstancias contingentes y temporales, sino que inclusive las leyes fundamentales se siguen multiplicando; leyes fundamentales a través de las cuales debería actuarse la transformación fundiaria y agraria destinadas a cambiar las bases de nuestra economía. Rivista di Diritto Agrario — pág. 540 — Vol. XXXI — 1952.

to Nacional el Proyecto de Legislación de Tierras de Montaña y Colonización, el que si bien no es un Código Agrario, por lo menos reglamenta una gran parte de nuestras leyes de orden forestal, sobre todo teniendo en cuenta que el 62% de la superficie territorial peruana está cubierta de bosques.

Estado de nuestra Agricultura.

Parece que el Perú hubiera olvidado sus tradiciones agrícolas y el puesto que ocupó otrora en América. No podemos decir que los hombres que sucedieron a los incas ignoraran nuestras necesidades, sino que simplemente se despreocuparon de las cuestiones agrarias. Esta baja en la actividad agrícola, ya había sido apuntada en "El Mercurio Peruano" que se lamentó de que: "Siendo las Ciencias Naturales la primera necesidad en el Perú, por los frutos que le ofrecía, fueran, sin embargo, las más olvidadas" y los colaboradores y escritores de "El Mercurio" se dolían del atraso de nuestros habitantes atribuyéndolo a que "no estaban impuestos en los principios teóricos y prácticos en un arte tan interesante como la Agricultura". Así es en efecto. Nuestro territorio está atravesado de fértiles valles, donde crecen el algodón, la caña de azúcar, el arroz, la viña y el cacao y poseemos altiplanicies que favorecen el cultivo de la cebada y de excelentes pastos, así como inmensos bosques de caucho y maderas preciosas, sin embargo, en este panorama agrícola, constatamos que es considerable el número de agricultores que cultivan tierras cuya propiedad no les pertenece. Es el triste caso de "*los agricultores sin tierra*" que, por paradoja coexisten en una tierra sin hombres.

Es una verdad que no necesita demostración que, en el Perú hay tierras de sobra. Lo que falta es saber cómo usarlas y cómo trabajarlas. Empero el área de tierras bajo cultivo, no guarda relación con la extensión territorial ni mucho menos se equilibra con la población total, sería menester ganar cada año 40,000 hectáreas para hacer frente al crecimiento constante de nuestra población. De allí el por qué se halla ubicado a nuestro país dentro del mapa mundial del hambre.

Ora la desnutrición con un alto índice de mortalidad infantil, ora la erosión de la tierra, ora el mal uso de los abonos y la incipiente mecanización agrícola, han sido motor suficiente para impulsar a los agrónomos del país a declarar en tono apocalíptico que, al Perú se le debe considerar en "*estado de emergencia agrícola*".

Esta "declaración" elevada a los Poderes Públicos por la Asociación Peruana de Ingenieros Agrónomos, en agosto de 1960, ha sido un importante hito en el desarrollo de nuestra agricultura, al proponer al mismo tiempo al Supremo Gobierno un Plan Nacional de Emergencia Agraria. No es el caso repetir en este capítulo el contenido íntegro de dicha "declaración"; pero sí creemos oportuno hacer presente: "...que la Agricultura nacional tiene derecho a recibir los beneficios de un Ministerio de Agricultura reorganizado y ampliado, que conduzca programas eficientes y cuya acción se siente, efectivamente en el medio rural, para su mejora en beneficio del país. Creemos que la solución de nuestra agricultura es la técnica y que la salvación de la misma no es obra del Congreso o del Gobierno, sino de cada uno de nosotros, vale decir de la nación entera.

La literatura jurídica agraria.

En cuanto a la literatura jurídica agraria del país, debemos apuntar que es escasa, apenas contamos con algunos trabajos al respecto, tales como: "La Legislación Agraria" del Dr. Guillermo de VIVANCO, que es muy antigua; los diferentes folletos del Dr. Ramón COSTA CAVERO sobre aguas y tierras, ediciones que se encuentran agotadas; la "Legislación Peruana de Tierras de Montaña" publicada en el año 1956 por la Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura; el "Código de Aguas y Concorancias" del Dr. RODRÍGUEZ ESCOBEDO; la obra del Dr. René Boggio "Fundamentos del Derecho Rural"; la tesis que presentó el Dr. Alberto ULLOA en el año 1914 para optar el grado de Bachiller en Jurisprudencia titulada: "Lineamientos de una Legislación Rural"; el curso del Dr. Manuel SÁNCHEZ PALACIOS intitulado "Generalidades" que dictó en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, conciso y meditado estudio acerca de esta importante rama del Derecho y los Apuntes de clases de la Cátedra de Derecho Rural del Dr. Ernesto PERLA VELAOCHA-GA de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Existen además unas cuantas publicaciones que desarrollan algunos tópicos de Derecho Agrario, entre los cuales podemos mencionar: "Los Problemas de la Colonización en el Perú" de Rómulo FERRERO; "Colonización y Caminos de Selva" de Emilio DELBOY; "La Reforma Agraria en el Perú" del Dr. César GUARDIA MAYORGA; "El Yanaconaje en las Haciendas Piuranas" de Hildebrando CASTRO POZO; "La Tierra y la Cuestión

Social" de Joaquín COSTA; "Del Ayllu al Cooperativismo Socialista" también de Hildebrando CASTRO POZO; "Bases para una Reforma Agraria en el Perú" del Ingeniero Pablo SALMÓN DE LA JARA; y otros trabajos que, si bien no son propiamente de Derecho, están íntimamente ligados al curso, verbigracia: "Política Agrícola de Alimentación" de Gerardo KLINGE; "Perú, Población y Agricultura" del Ingeniero Oswaldo TAFUR GONZÁLEZ; "La Multitud, la Ciudad y el Campo" de Jorge BASADRE; "Visión Sintética del Perú" de Jorge Guillermo LLOSA; "Irrigación de la Costa del Perú" de Ricardo GARCÍA ROSSEL, "Vitalidad e Irrigación en la Sierra" de Gerardo KLINGE y muchos otros.

El agrarismo de nuestra literatura.

Amén de la literatura jurídica de carácter rural que hemos mencionado, constatamos que una de las notas de nuestra literatura es el agrarismo. Sin necesidad de remontarnos a la literatura pre-hispánica, que tuvo como fondo y marco el campo, percibimos que, por donde miremos y hurguemos toparemos con este substratum o esencia netamente geórgico y pastoril de nuestra literatura. Y es que ella no es sino el reflejo del quehacer de nuestra gran masa: las faenas del campo, la recolección de los frutos, la siembra y el riego; pero con la diferencia que, mientras el ambiente horaciano fue de serenidad y paz, el ambiente de nuestro campo es desgarrador: es el lacerante y continuo abuso del gamonal, es el trágico despojo de tierras a nuestras comunidades de indígenas. El tema de un gran sector de nuestra literatura es la injusticia cometida en el agro. Ultimamente, la novela "Taita Yoveraqué, de Francisco VEGAS SEMINARIO, ganadora del premio creado por los editores Mejía Baca y P. L. Villanueva, toca este punto. El nudo de la obra va desatando con viva animación los amargos momentos del abusivo despojo que sufre el anciano Taita Yoveraqué por parte del hacendado Eustaquio Escalona. Es el eterno drama de nuestra serranía. El mismo tema del despojo es tratado por José María ARGUEDAS en su novela "Yawar Fiesta", en donde afirma: "En otros tiempos, todos los cerros y todas las pampas de la puna fueron de los comuneros. La puna grande era para todos" y termina diciendo que los comuneros fueron expulsados y "desde entonces el odio a los principales crecía en sus corazones, como aumenta la sangre, como crecen los huesos". Algunos cuentos de Ciro ALEGRÍA y su novela "El Mundo

es Ancho y Ajeno", han descrito con original expresión también este tema, encarnando el dolor concentrado de la injusticia, el comunero Rosendo Maquí quien con razón piensa: "Que la ley es una peste".

Poco se ha hecho en el Perú en defensa del campesino indígena y aunque hay una legislación protectora del indio, es olvidada con frecuencia por los gamonales los que hasta ahora no han podido sustraerse al espíritu de explotación que los domina. Y éste es precisamente uno de los temas del género narrativo peruano.

Didáctica agrícola.

Fácilmente se comprenderá que, si desde el punto de vista estadístico, la agricultura es la principal ocupación de los pobladores de nuestro suelo, éstos deben estar capacitados técnicamente para las labores de la tierra. Sin embargo no sucede así, salvo contadas excepciones. No tenemos una preparación a tono con nuestra añeja tradición de agricultores. El Perú parece estar cercado por una barrera de laxitud y de flaqueza y, cosa curiosa, mientras los hombres de otras latitudes han roto la barrera del sonido, nosotros no hemos podido vencer el lastre de nuestra inercia.

Urge el establecimiento de un sistema educativo que en todos sus niveles, respalde las necesidades del desarrollo agrícola. Esto exige la reforma y reorganización integral de nuestro actual plan educativo, perfeccionando su estructura, complementando sus deficiencias y dando especial atención a los aspectos tecnológicos.

En el año 1902 se fundó la Escuela de Agricultura, hoy Universidad Agraria, y en el discurso de inauguración, el entonces Ministro de Fomento Ingeniero Eugenio LARRABURE expresó: "La rutina dueña del campo ha continuado presidiendo las labores..."; más de medio siglo tiene de funcionamiento dicho Instituto y, sin embargo la técnica es un elemento reacio para echar raíces en nuestro país. El técnico es el ausente del campo y esto evidentemente contribuye al bajo rendimiento de nuestros productos. No quiero decir con esto, que la misión de la Universidad Agraria no se ha cumplido. Todo lo contrario, ha formado y forma excelentes ingenieros agrónomos que, por prejuicio de algunos de nuestros viejos agricultores les impiden actuar en el campo. Tenemos una densidad profesional baja

que llega apenas a los dos mil ingenieros, necesitándose por lo menos cinco mil, para llevar a cabo una campaña agrícola de trascendencia nacional.

Los clubes agrícolas juveniles peruanos.

La labor que vienen realizando es digna de todo encomio. Funcionan en diversas circunscripciones del país, bajo los auspicios del Servicio Cooperativo Interamericano de Productos Alimenticios (SCIPA).

Son asociaciones voluntarias de jóvenes de ambos sexos, que reciben orientación y educación técnica extraescolar, de los asesores y consejeros del SCIPA y de los líderes voluntarios elegidos libremente dentro de la comunidad. Las edades de los socios oscilan entre los 9 y 20 años y son especialmente adiestrados en el canje de la tierra, en la iniciación de las actividades económicas, en la conducción del hogar y mejoramiento alimenticios.

La difusión de estos organismos se inició en el año 1949 y día a día alcanzaron más arraigo entre la ciudadanía, a tal punto que en 1956 existían 140 clubes y en la actualidad el número de sus asociados pasa de seis mil.

Es obvio que a través de los CAJP se realiza también la didáctica agraria, tan beneficiosa para nuestra población rural. No obstante, poco se ha podido actuar con nuestro campesino "hecho y derecho", amigo fraternal de los viejos métodos agrícolas; pero creemos firmemente que nuestra juventud labriega de los CAJP con su sistema de "aprender practicando" levanten el nivel económico, educativo, social y técnico de nuestro país.

En los últimos meses, este movimiento se ha incrementado hasta llegar a constituir la "Asociación Nacional de Clubes Agrícolas Juveniles del Perú", entidad organizada con fines ajenos al lucro, con el propósito de apoyar y fomentar la constitución y funcionamiento de los mencionados clubes en todo el territorio. Esta importante "Asociación" obtuvo para la constitución de su patrimonio, como primer aporte, la donación que hizo el ciudadano japonés nacionalizado peruano, don Ichitaro MORIMOTO, de 2,162 hectáreas en la zona de Tingo María. Tenemos conocimiento que la Asociación Nacional de Clubes Agrícolas ha reglamentado la explotación y conservación de las tierras donadas por el señor MORIMOTO en el sentido;

1º—De cooperar con el programa de penetración y colonización de la selva; y

2º—En la conservación de las especies madereras de la zona y el futuro establecimiento de un vivero para cubrir las necesidades del plan nacional de reforestación.

La Universidad Nacional de la Amazonia.

No podemos dejar de mencionar, dentro del rubro "didáctica agraria" a la ley 13498 que crea en la ciudad de Iquitos la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana. En ella se especifica que funcionarán anexos a la Universidad, dos centros de investigación: un Instituto de Investigaciones de los Recursos Naturales y un Instituto Antropológico. El primer organismo tendrá como principales funciones:

a.—Estudiar la flora y la fauna de la Hilea Amazónica, con la colaboración de los institutos y organismos nacionales o extranjeros;

b.—Planear soluciones sistematizadas para la defensa y preservación de los recursos naturales;

c.—Promover medidas y actividades que tiendan a la explotación racional de la selva, a su industrialización y al desarrollo permanente de la producción agrícola;

ch.—Fomentar las ciencias aplicadas, para el mejor conocimiento de la realidad socio-económica de la región;

d.—Clasificar y coleccionar las especies forestales industrializables e incorporar a la flora regional las especies foráneas;

e.—Instalar viveros de plantas nativas en cada zona y de otras especies importantes; y

f.—Investigar y descubrir, en general, los valores científicos y comerciales de los productos naturales de la selva, especialmente en los aspectos farmacológicos y fitoquímicos de la flora medicinal.

En cuanto al Instituto Antropológico, este organismo estudiará todo lo referente al hombre amazónico, así como formulará y recomendará procedimientos y medidas que permitan alcanzar la integración de las tribus aborígenes que pueblan la Amazonía y la aceleración del proceso migratorio de los habitantes de la costa y de la sierra hacia la selva y preparar el establecimiento de colonos de otros países.

(Continuará)