



BASES ESENCIALES PARA UN CODIGO RURAL

por: MANUEL SANCHEZ PALACIOS

Profesor de la Facultad de Derecho de
la Universidad San Marcos.

En la evolución de alguna rama del Derecho para llegar a constituirse como una especialización concreta, como un todo orgánico ordinariamente denominado Código, se advierten tres etapas: una en la que con relación a determinada actividad humana se expiden una serie de normas en forma independiente, aunque referidas todas a una determinada especialidad. Otra etapa en la que esas leyes aisladas son objeto de compilación y coordinación entre sí, en cuyo caso surgen los llamados "ordenamientos"; y una tercera etapa en la cual el ordenamiento adecuadamente sistematizado, se estructura en normas modularmente vinculadas constituyendo un todo orgánico que comúnmente se llama "Ley Orgánica" o "Código".

De acuerdo con estos principios el Derecho Rural en el país, ha pasado ya por la primera etapa de leyes aisladas que aunque no han sido objeto de un ordenamiento, bien pueden servir de base, sobre todo con vista a nuestra Carta Fundamental y a la Legislación Comparada para esbozar las bases sobre las que descansaría una Ley Agraria o un Código Rural.

En nuestra Constitución hay dos preceptos fundamentales que deben tenerse en cuenta al esbozar los capítulos fundamentales del Código Rural. Ellos son:

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

Art. 47: "El Estado favorecerá la conservación y difusión de la mediana y la 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".

La frase que consigna el artículo treinticuatro en el sentido de que la propiedad debe usarse en armonía con el interés social exige dar a conocer el contenido que la Teoría del Derecho da a esta frase.

Con relación a la propiedad rural, hoy todos reconocen que tal Institución jurídica más que un derecho, constituye una obligación. El propietario en el concepto actual de la doctrina es un funcionario a quién la Nación entrega un pedazo de tierra para que la explote en armonía con el interés social. Dicho de otro modo el propietario es un funcionario a quién el Estado garantiza en la posesión de un pedazo de tierra, garantía que se hace efectiva en forma fulminante, inmediata, mediante el gendarme y en forma definitiva por el Poder Judicial. Para esta doble garantía se destinan de las rentas del Estado, o sea del aporte de todos los miembros de la colectividad mediante los llamados impuestos indirectos, el sueldo del gendarme, el haber del magistrado. Pero esta distinción y este amparo que el propietario recibe, exige de parte de éste, una correspondencia que no puede ser otra que la obligación de explotar la tierra. Ya no se concibe que un propietario tenga un pedazo de tierra para solo ostentar el título de dueño, sin explotarlo con evidente perjuicio para él y para los demás.

Esta explotación obligatoria de la tierra no puede hacerse nunca al arbitrio o conforme a la ocurrencia del propietario. Aquí viene la parte fundamental del concepto de propiedad: "debe usarse en armonía con el interés social".

La doctrina está de acuerdo en que el interés social exige que la tierra se cultive en primer lugar para garantizar el régimen alimenticio de los habitantes y semovientes del país; que la tierra sirva también para producir las materias primas que exige la industria nacional; y luego que se haga producir artículos exportables por que hoy la vida de relación económica de los pueblos es algo necesario e ineludible y la autarquía no ha sido sino un buen deseo.

Establecido así el concepto del derecho de propiedad y su correlativa obligación de acuerdo con el interés social, se desprende de tal concepto jurídico como capítulos fundamentales para la estructuración del Código Rural los siguientes: el referente a la propiedad de la tierra, su permanencia en manos del campesino, sus dimensiones al pasar a manos de los particulares, su inacumulabilidad hasta el infinito y a la inversa su división también sin límites, sin perder de vista el artículo 47 de la constitución en su primera parte. Otro capítulo fundamental es el relativo al campesino, su preparación para la labor que le toca y disposiciones que le protejan para que no pueda perder su propiedad ni ser explotado en su trabajo; y un tercer capítulo en el que se ocupe de la forma de proporcionar crédito al campesino preparado, que tiene tierra para trabajar, pero al que le falta dinero para ello toda vez que sin este elemento no puede cumplir la obligación que se le impone.

El primer capítulo o sea el referente a la tierra debe contener entre nosotros hasta tres clases de disposiciones; unas que fijen un máximo y un mínimum de extensión a los lotes nuevos que se entreguen para ser explotados en las zonas que se irríguen, de acuerdo con la zona

del país y con la clase de cultivo que adecuadamente se le señale y en armonía con lo que dispone el art. 47 ya citado.

↘ A la vez que se declare que tales lotes son inacumulables, que igualmente se señale un mínimum de extensión de propiedad, para que no pueda ser objeto, por debajo de un mínimum económicamente explotable, materia de subdivisiones. Desde el punto de vista de la vanidad humana o del egoísmo personal puede ser interesante que un lote de diez hectáreas perteneciente a un campesino, al fallecimiento de éste se reparta entre cinco, diez o más herederos suyos que deje, por partes iguales, recibiendo cada uno una hectárea de terreno, pero el interés de cada heredero para recibir esta insignificancia no es el interés de la sociedad. Una hectárea en manos de una persona no es explotable, en agricultura, económicamente. Por eso casi siempre se le deja en abandono con perjuicio para todos. Como consecuencia, la subdivisión de la propiedad por debajo de una extensión mínima no satisface el interés individual, ni menos el de la colectividad.

↘ En este mismo capítulo precisa también que se disponga que los lotes de tierra que se entreguen en las nuevas irrigaciones no sean objeto de acumulaciones porque entonces se llegaría nuevamente al régimen de la gran propiedad, origen de los ataques violentos contra ella.

Con relación a las propiedades existentes hay que señalar un capítulo especial para evitar la acumulación y procurar la subdivisión lenta de la gran propiedad. Por de pronto ésta debe ser expropiada y subdividida por el Estado cuando no se trabaja o por lo menos en la parte a la que no alcanza la actividad del propietario.

Si no se llegara, por múltiples razones, a la expropiación, que se disponga que las grandes propiedades o sea aquéllas que excedan de un límite que la ley fije para cada zona, al subdividirse en los casos de sucesión o al desmembrarse para realizar ventas aisladas, no puedan nuevamente acumularse para no revivir los latifundios. Disposiciones en igual sentido son convenientes cuando la desmembración de la propiedad se produce por contrato, por ejemplo por compraventa de parcelas.

En el Código Rural del Perú y en el capítulo de "Tierra" no puede dejar de considerarse disposiciones referentes a un régimen de propiedad existente a pesar de todos los esfuerzos hechos para hacerla desaparecer y a la que por fin nuestra Carta Política reconoce y garantiza. Me refiero a la Propiedad de las comunidades indígenas.

En esta propiedad hay que distinguir dos partes: la destinada a los cultivos y aquella que sirva para el sostenimiento de los semovientes que pertenecen a sus integrantes.

Las tierras que se destinan al cultivo y que se reparten anualmente en forma individual para su trabajo, son de una extensión realmente risible. Hay casos de lotes de tierra que no tienen más de diez metros de ancho por veinte de largo. Con cultivos de esta naturaleza cada comunero y su familia apenas consiguen lo indispensable para una alimentación no digamos frugal sino de verdadero hambre, que no les permite subvenir a sus demás necesidades. De allí que pocas veces se encuentra mayor miseria que en aquéllos comuneros que trabajan to-

do el año para sacar apenas determinado artículo de sustento. Como consecuencia de este hecho, con la llegada de carreteras a las zonas del interior se ha producido la emigración de familias casi enteras hacia sitios donde encuentran no solo alimentos sino también el jornal que les permite satisfacer siquiera parte de sus demás necesidades.

En la legislación que se pretende, habría que contemplar entonces la posibilidad de que se entregue a cada comunero en la forma periódica que acostumbran, lotes de mayor extensión que les permitan vivir en mejores condiciones que hoy. Si en esta redistribución del aprovechamiento de las tierras comunales, no hubiera la extensión suficiente para todos, que se piense —que ya es tiempo para ello— en la necesidad de asentarlo en las nuevas irrigaciones ya estudiadas por el Estado y que están en plan de posible ejecución.

El segundo capítulo de un Código Rural tiene que referirse al campesino y a sus garantías de vida aprovechando de las conquistas de la civilización. Si el interés social exige que la tierra se trabaje, ese mismo interés nos lleva a concluir que el encargado de trabajarla se halle debidamente preparado para ello. Sin perjuicio de la preparación más o menos teórica que hoy se persigue en las llamadas escuelas rurales, habría que establecer "granjas de capacitación" donde los que quieran dedicarse a la agricultura siendo personas orgánicamente aptas para ello y de una edad cuyo máximun y mínimun la ley debe fijar reciban aquellos conocimientos que les han de permitir trabajar bien la tierra tanto en su propio beneficio como en provecho de los demás.

En esta labor de interés social, el campesino no puede ser abandonado a su propia suerte. Es necesario que el Estado por medio de sus técnicos aconseje en cada zona o valle la clase de los cultivos más convenientes y posibles, para evitar los ensayos de producción que lleven a cabo hombres de buena voluntad pero sin mayores conocimientos, ensayos que a la postre se traducen en pérdida de energías y de dinero.

El campesino necesita además estar protegido para que pueda llenar debidamente sus funciones. Esa protección tiene que consistir en prohibiciones al embargo de su propiedad, excepto por el precio correspondiente a la propiedad. Debe prohibirse también el embargo de sus implementos de trabajo, de las semillas y aún de los artículos alimenticios necesarios para él y su familia durante un determinado tiempo.

La misma garantía al campesino exige que se disponga que no pueda vender su propiedad sino después de un periodo más o menos largo por ejemplo diez años, salvo el caso de inhabilitación para el trabajo o por que a su fallecimiento su viuda o sus herederos manifiesten que no están en condiciones de poder continuar en la explotación del lote. En estos casos al autorizarse la transferencia que se prefiera al Estado para recuperar la propiedad devolviendo el precio recibido y pagando el valor de las mejoras que se hubieran introducido.

No quedaría el campesino libre de la explotación del intermediario que a la vez actúa encareciendo la vida, sino se dispusiera en forma obligatoria que los pequeños y los medianos propietarios formen coope-

rativas que les permitan llevar directamente sus productos al mercado de consumo para obtener así el equivalente de su esfuerzo y con evidente beneficio para el consumidor, evitando el intermediario que jamás paga al campesino lo que a éste corresponde por su trabajo y que se complace en sacar del consumidor lo que ni remotamente ha pagado al campesino productor.

El tercer capítulo debe ser el referente al Crédito o sea la manera de proporcionar a cada campesino el dinero que necesita para la adquisición de herramientas, para la compra de semillas y para cumplir cada una de las etapas que son propias de los trabajos agrícolas.

Es evidente que no se puede pensar nunca que el pequeño propietario de tierras esté en condiciones de adquirir máquinas de labranza para el cultivo de sus campos. Esto no lo puede proporcionar sino la cooperativa o el Estado mismo. La cooperativa reuniendo el aporte de sus asociados para comprar las maquinarias que luego en forma sucesiva utilizarían sus integrantes. El Estado, estableciendo en los lugares que fueren necesarios estaciones de maquinarias y herramientas de trabajo, como ya se ha hecho con tan magníficos resultados donde el pequeño campesino puede alquilar las que necesita para el laboreo de sus tierras.

Fuera de este capital indispensable para el trabajo es conveniente ayudar al campesino a conseguir semilla de primera clase para sus cultivos. Está plenamente demostrado que jamás una semilla mediocre o mala puede dar magníficos frutos.

El dinero que el campesino necesita para las distintas etapas propias de los cultivos puede obtenerlo en forma directa de las instituciones de crédito que el Estado tiene o por medio de la cooperativa para esta clase de operaciones que tan magníficos resultados ha dado en otros países. Pero ni el crédito bancario ni el de las cooperativas debe ser entregado sino cuando el campesino haya presentado un plan de labores y que este plan haya sido aprobado por los técnicos del banco o por el directorio de la cooperativa. Concedido el crédito no se entregará jamás y de golpe la cantidad solicitada. Que se deposite el dinero en una cuenta especial para el campesino de la que irá sacando parte, en forma sucesiva, para cada etapa de cultivos, correspondiendo a la entidad que proporciona el dinero el derecho de suspender las entregas si advierte dispersión de fondos o indebida aplicación de los mismos proporcionados con un fin específico.
