

# Comentario a la Ley de Reforma Agraria N. 17716 como una introducción al estudio del Derecho Agrario Peruano

Por: Guillermo Figallo Adrianzén

Toda Reforma Agraria para ser auténtica, debe ser integral. Este concepto comprende necesariamente un cambio efectivo de las estructuras sociales y jurídicas relativas a la tenencia y explotación de la tierra, así como un desarrollo agrícola capaz de aumentar significativamente la producción y la productividad a corto plazo.

La Ley N° 17716 no se limita a la definición de reforma agraria, contenida en la derogada ley N° 15037, que constituye una transcripción textual del Punto 6 del Título I de la Carta de Punta del Este, sino que la enriquece señalando, además, que la reforma agraria debe estar integrada en la política nacional de desarrollo y en íntima vinculación con las acciones planificadas del Estado en otros campos esenciales para la promoción de las poblaciones campesinas del país, principalmente la organización de una Escuela Rural efectiva, la asistencia técnica, la política de urbanización, la expansión del sistema nacional de Salud y la comercialización de los productos agropecuarios, entre otros; o sea que responde a una concepción humanista de la Reforma Agraria y de participación efectiva del agricultor en el desarrollo económico y social de la Nación.

En otras palabras, una Ley de Reforma Agraria debe ser instrumento de liberación de las poblaciones campesinas, pues su propósito final es la erradicación de la miseria y del hambre en las áreas rurales.

El germen del Derecho Agrario moderno, basado en principio de justicia social, es que el derecho a la tierra se origina en el trabajo. Por consiguiente, toda Ley de Reforma Agraria debe crear una nueva estructura que consagre el derecho del hombre del campo de adquirir la tierra que trabaja y recibir de la comunidad todos los medios necesarios para cultivarla. Este principio es consagrado por la Ley N° 17716, sin excepciones, en todas sus normas. No cabe, pues, llamarse a engaño sobre los exactos alcances de la ley 17716, acerca de la nueva organización jurídica del dominio agrario en el Perú.

El postulado antes enunciado sobre las relaciones de tenencia y uso de la tierra, que necesariamente implica un cambio en el sistema productivo y en la organización de la sociedad, conforma un estatuto jurídico que se fundamenta en el principio constitucional de la función social de la propiedad. Este principio es desarrollado considerando

que el rendimiento de la tierra debe ser concorde con su potencialidad productiva, dentro de límites de extensión, adecuados a las diversas explotaciones agrícolas.

A la Reforma Agraria, más que atacar al latifundio, por su tamaño, le interesa transformar la estructura de la explotación y tenencia de la tierra y, fundamentalmente, la democratización en la distribución de los ingresos de la empresa agrícola, a fin de promover una movilidad social, no solamente horizontal sino esencialmente vertical que brinde iguales oportunidades a todos los peruanos.

De acuerdo con los principios enunciados, la ley 17716 considera que el abandono del cultivo de la tierra constituye un acto de negligencia u omisión dolosa contrario al orden social y lo sanciona con la pérdida del derecho de propiedad. Asimismo, considera como susceptibles de afectación las tierras deficientemente explotadas, criterio compartido por toda la legislación comparada y que concuerda también con la definición que contenía el artículo 13 de la derogada ley 15037, la cual desarrollaba el principio constitucional del no uso de las tierras en armonía con el interés social y que, inexplicablemente, no se traducía en la afectación de tales tierras.

No es novedad decir que todos los sectores del pensamiento contemporáneo reconocen el carácter limitado y relativo del derecho de propiedad, más aún si se trata de la tie-

rra. Como señala Su Santidad Paulo VI en la Encíclica Sobre el Desarrollo de los Pueblos, citando a San Ambrosio "No es parte de tus bienes lo que tú das al pobre; lo que le das le pertenece, porque lo que ha sido dado para el uso de todos tú te lo apropias". La Tierra ha sido dada para todo el mundo, no solamente para los ricos. Es decir que la propiedad privada no constituye para nadie un derecho incondicional y absoluto. "No hay ninguna razón para reservarse el uso exclusivo que supera la propia necesidad, cuando a los demás les falta lo necesario. En una palabra, el derecho de propiedad no debe jamás ejercerse con detrimento de la utilidad común, según la doctrina tradicional de los Padres de la Iglesia y los grandes teólogos".

La ley 17716 suprime la disposición que contenía la ley 15037 relativa a los bienes rústicos de las entidades religiosas, cuyos términos ambiguos y confusos, so pretexto de establecer la afectación total de los predios pertenecientes a la Iglesia, conventos, monasterios y asociaciones religiosas, cualquiera que fuera su credo, en realidad hacían posible su interpretación en sentido contrario. Nada justifica que instituciones rectoras de la vida espiritual de la sociedad puedan conservar una posición privilegiada con respecto a la aplicación de una ley eminentemente social y que sólo podrían pretender cuando más ser consideradas en igual plano que los particulares a cuya condición las asimila el derecho común.

La asimilación de los predios arrendados a la condición de los conducidos directamente por sus propietarios, contenida en el artículo 18 de la ley 15037, amparaba formas de tenencia indirecta de la tierra contradiciendo el principio básico de Reforma Agraria de que la tierra debe ser para quien la trabaja. La ley 17716 ha resuelto esta contradicción estableciendo la afectación total de las tierras dadas en arrendamiento o trabajadas por otros agricultores no propietarios y pone énfasis en el derecho preferencial del agricultor para convertirse en propietario de las tierras que conduce hasta el límite inafectable (art. 19) coordinando así la finalidad social con el aspecto económico a fin de que los actuales arrendatarios reacios a efectuar inversiones en tierras ajenas, contribuyan a la capitalización del campo incrementando la productividad agrícola, lo que es indispensable debido a que la ley mantiene el criterio de aplicación por Zonas de Reforma Agraria debido a la imposibilidad de hecho de ejecutarla en todo el país simultáneamente por falta de recursos materiales y humanos.

El artículo 25 de la ley 15037 agravando el error de su modelo colombiano creaba una incongruente excepción al instituto de la persona jurídica y propiciaba el condominio, fuente de innumerables litigios, cuya liquidación es propiciada por la legislación común desde la época de los romanos. Dicho numeral fue calificado como "el más grave defecto" de la citada ley, afirmándose con razón, que bastaba leer su texto pa-

ra comprender que hacía verdaderamente imposible la afectación de los predios rurales pertenecientes a sociedades anónimas o condominios, lo que explica la proliferación de formas simuladas y artificiosas de estas figuras jurídicas durante los últimos años. Todos los grupos políticos presentaron al Parlamento proyectos modificatorios o derogatorios de la expresada disposición legal, no obstante este consenso ninguna de tales iniciativas prosperó. La ley 17716 señala claramente que todos los predios de una persona jurídica, sea o no sociedad, serán afectados como pertenecientes a una sola persona (art. 21), de acuerdo a la doctrina de la personalidad jurídica reconocida en todas las esferas de nuestro ordenamiento legal.

Igual regla se propone para los condominios (art. 22), salvo los originados a título universal, por haberse tenido en cuenta que éstos se producen por causas ajenas a la voluntad de los partícipes, quienes requieren un término razonable para liquidarlos, que se ha señalado en 3 años.

Sin embargo, la ley 17716 en materia de sociedades llega más allá prohibiendo que las sociedades anónimas y en comandita sean propietarias de predios rurales debido a que sus accionistas persiguen exclusivamente la percepción de la mayor renta posible y la tierra ha dejado de considerarse como bien de renta.

Con la misma unanimidad que en el caso de las sociedades anónimas

todos los sectores interesados han venido señalando que debe erradicarse el minifundio, que es la otra cara del sub-desarrollo. Sin embargo, las normas de la ley 15037 se orientaron en sentido inverso, o sea a la consolidación del minifundio. En efecto, dicha ley establecía la afectación de las tierras enfeudadas, con la obligación de reconocer a los feudatarios prioridad absoluta sobre los minifundios que trabajaban (arts. 93 y 244); pero sus restantes disposiciones concedían privilegios y excepciones de inafectación y ampliación de límites para las tierras conducidas directamente, las arrendadas, las de sociedades y las de condominios, por lo que se hacía imposible dotar a los feudatarios de unidades agrícolas familiares. De otro lado, los artículos 244 y siguientes (Título XV) de la ley 15037 obligaban a la afectación de todas las tierras enfeudadas dentro del territorio de la República, lo que determinaba la consolidación masiva del minifundio, pues la disposición que permitía el reordenamiento y la concentración parcelaria (art. 246) resultaba impracticable debido a que para dotar de unidades familiares a unos pocos, el Estado hubiera tenido que desalojar a la gran mayoría de los campesinos. A ello se agrega que el Título XV consagraba como privilegiados a quienes eran feudatarios a la fecha de dación de la ley 15037 frente a los demás campesinos que han ingresado posteriormente a trabajar parcelas minifundiarias. La ley 17716 (arts. 17 y 188) repara la injusticia ampliando la afectación de los predios enfeudados hasta alcanzar la superficie necesaria para dotar

de unidades agrícolas familiares a todos los feudatarios.

La ley 15037 bajo la apariencia de fijación de 150 hectáreas, como mínimo inafectable para la Región de la Costa (art. 29) en la práctica ampliaba dicho límite mediante un sistema de equivalencias, de acuerdo a la clasificación de las tierras según el riego (art. 30), que las dividía en tierras de riego permanente, riego eventual, secano y pastos naturales. De este modo a las tierras de la Costa en su gran mayoría les correspondía un mínimo inafectable de 300 hectáreas, pues no cabía comprenderlas en la definición de tierras de riego permanente, sino de riego eventual. Asimismo, el sistema de cuotas de afectación permitía que un latifundio pudiera observar hasta 1,690 hectáreas de tierras bajo riego, con la posibilidad de la ampliación del área inafectable por razones de eficiencia. La ley 17716 (art. 28) se aparta de estas fórmulas artificiosas que no permiten una clara comprensión de los límites inafectables. Sumprime la distinción entre tierras de cultivo o en riego permanente, que constituyen excepción en nuestra Costa y tierra de cultivo con riego eventual; elimina el complicado sistema de cuotas de afectación, escalas y equivalencias y reduce el límite inafectable a 150 hectáreas de tierras bajo riego en la Costa, extensión razonable para una explotación agrícola que puede llegar hasta 200 hectáreas por razón de eficiencia. De este modo lo que la ley 15037 permitía como mínimo inafectable, inclusive tratándose de tierras deficientemente explotadas, la ley 17716 lo

convierte en la superficie máxima que puede conservar un propietario que explota directa y eficientemente sus tierras.

Para la Región de la Sierra la Ley 17716 recoge los límites de inafectabilidad señalados en el Decreto Supremo N° 38 de 25-XI-1964, cuya aplicación ha demostrado que se encuentran ajustados a la realidad.

Contrariamente a lo que podía esperarse, la ley 15037 exigía sólo en la Región de la Selva que la explotación fuera eficiente para reconocer la inafectabilidad. Razones geográficas, ecológicas, históricas, culturales y políticas aconsejan que las tierras vírgenes de nuestra Selva sean objeto de una legislación especial que permita y facilite su desarrollo e incorporación a la civilización dentro del más breve plazo.

La ley 15037 exceptuaba de afectación los predios de las empresas dedicadas a la transformación industrial de la caña de azúcar. La ley 17716 (art. 38) suprime dicho privilegio sometiendo a afectación total no sólo las tierras sino la integridad del complejo agro-industrial, confirmando el principio de que la Reforma Agraria no consiste en un simple reparto de tierras y así dispone la cooperativización de las empresas de transformación industrial, bajo las condiciones que deberán fijarse en cada caso.

Uno de los más graves defectos de las leyes de Reforma Agraria es la complejidad del procedimiento de afectación y expropiación que torna

lenta y engorrosa su aplicación. La ley 15037 no escapaba a esta crítica sino más podría haber servido para ejemplificarla (art. 62). La modificación que introduce la ley 17716 en este aspecto primordial redundará notablemente en la agilización del procedimiento y reducción de los costos de aplicación de la Reforma Agraria puesto que elimina una serie de diligencias engorrosas, tal como la elaboración del primer plano provisional de conjunto que además de inútil generaba el desconcierto entre los interesados. La ley 17716 evita trámites que no hacían sino dilatar el procedimiento administrativo, sin que ella signifique desconocer el derecho del interesado a objetar la valorización o recurrir a la vía jurisdiccional en el fuero privativo que ha establecido dónde jueces especializados resolverán las controversias y conflictos respetándose todas las garantías procesales.

La forma de valorización de las tierras afectadas adoptada por la ley 15037 (art. 75) era sumamente compleja, difícil y onerosa y se prestaba a interpretaciones subjetivas tanto por parte de los funcionarios de la Reforma Agraria como de los propietarios afectados, lo que ha dado margen a una serie de controversias. La ley 17716 contiene un nuevo sistema de valorización, simple y objetivo, basado en las declaraciones formuladas por los mismos propietarios para la acotación del impuesto al valor predial (auto-avalúo).

La ley 17716 incluye entre los beneficiarios de la Reforma Agraria a

las sociedades agrícolas de interés social constituidas por campesinos, comuneros o cooperativistas. Asimismo, como innovación recogida de la experiencia abre la posibilidad de adjudicar tierras en común a grupos campesinos que se obliguen a constituir cooperativas o sociedades de interés social. Igualmente, de acuerdo con nuestra realidad sociológica la ley 17716 faculta la adjudicación de la unidad agrícola familiar directamente por la autoridad administrativa a favor de la cónyuge, compañera e hijos menores en caso del fallecimiento del padre de familia. Finalmente, otorga preferencia en la adjudicación a los campesinos de la zona.

La ley 17716 propicia la integración del minifundio facultando a la Banca Estatal a otorgar préstamos destinados a financiar la adquisición de extensiones adicionales de tierras para constituir unidades familiares y concede amplias facultades al Poder Ejecutivo para realizar programas de concentración parcelaria y reordenamiento rural.

La ley 15037 significó un retroceso en materia del contrato de arrendamiento rural, pues restableció las tradicionales causales de dehasucio y aviso de despedida del derecho civil provocando la inestabilidad en la explotación de la tierra con los abusos consiguientes. La ley 17716 restringe dichas causales y suprime el contrato de arrendamiento después de declarada una zona de reforma agraria.

Si bien la ley 15037 disponía que el arrendatario gozaba preferencialmente del derecho de retracto tal

norma era burlada en la práctica al hacer figurar en los contratos de compra-ventas precios simulados que frustraban su derecho. Para evitar tales maniobras la ley 17716 establece que el precio que debe pagar el arrendatario que ejercite el retracto sea el determinado de acuerdo a sus normas de valorización (art. 128).

Uno de los más serios problemas que plantea toda Reforma Agraria es el relativo al financiamiento de las expropiaciones de tierras por lo que es necesario recurrir a la emisión de bonos del Estado a largo plazo y bajo tipo de interés. Empero una de las más interesantes innovaciones de la ley 17716 es el carácter personal e intransferible de dichos bonos lo que impide la fuga masiva de capitales al extranjero. Asimismo, permite la redención mediante el aporte de una suma igual para la instalación de nuevas industrias debidamente calificadas dándoles oportunidad a los ex-terratenientes para contribuir a la aceleración del desarrollo económico-social del país.

Por último, debe subrayarse que el amparo que brinda la ley 17716 a la mediana propiedad garantiza el mantenimiento de los niveles de producción y productividad durante la etapa de transición sin desdeñarse de su franca orientación hacia nuevas formas cooperativas y comunitarias como expresiones del deber de solidaridad social lo que hace de ella una auténtica contribución peruana para la solución de los problemas del sub-desarrollo.