

**SUMILLA: DEMANDA DE CUMPLIMIENTO**

SEÑOR JUEZ CONSTITUCIONAL DE LIMA:

INSTITUTO PERUANO DE DERECHO AGRARIO Y DE LA ALIMENTACIÓN, persona jurídica reconocida por las Leyes de la República del Perú, inscrita en la partida N° 13345750 del Registro de Personas Jurídicas de Lima, con domicilio real y procesal en Calle El Rosario 311 Miraflores, y con domicilio electrónico en la Casilla 31932 (SINOE-PJ), debidamente representado por el Presidente GUNTHER HERNÁN GONZALES BARRÓN, identificado con DNI. 10264010, a usted digo:

PETITORIO Y DEMANDADO:

Que, por medio de la presente, formulo DEMANDA DE CUMPLIMIENTO contra el CONSEJO EJECUTIVO DEL PODER JUDICIAL, domiciliado en Palacio Nacional de Justicia, 2° Piso, Cercado de Lima, con el fin que se ordene el cumplimiento de los artículos 43, 46, 52 y la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en consecuencia, que se disponga la implementación de Salas Superiores de Especialidad Agraria, de competencia supradistrital, con sedes en Lima, Chiclayo y Puno, así como los Juzgados Agrarios que el órgano de gobierno establezca, bajo apercibimiento en caso de inobservancia de lo resuelto, más los costos del proceso.

FUNDAMENTOS DEL CASO:

1. La agricultura en el contexto actual

Durante la mayor parte de la historia, la agricultura ha sido la actividad económica de mayor importancia, no solo porque su descubrimiento constituyó la primera revolución que vivió el hombre, cambiando la condición de nómada por la de sedentario, con el advenimiento de la urbe, la tribu, la jerarquía en clases, y, luego el Estado, pero también por tratarse del medio para la obtención del sustento, que poco a poco permitió la acumulación de capital, la riqueza, la desigualdad, pero que, al mismo tiempo, creó bases para mejorar las condiciones de vida.

La tradición de milenios se modificó apenas hace dos siglos y medio cuando arribó la segunda revolución, de corte industrial, cuando el avance tecnológico dio lugar a la máquina, a la producción en masa, al consumismo, a los medios de transporte que redujeron las distancias, a la invasión de mercaderías mediante el comercio internacional, pero también al desarrollo de las armas y material bélico. Llegado a este punto, el mundo sufre un cambio radical, y la agricultura empieza a perder peso en la economía global. La economía primaria o de materias primas pasa a la economía secundaria o de la industria.

Las cosas no quedaron allí. Hace cincuenta años se inaugura la edad del conocimiento, en tanto la nueva riqueza se basa, no en la materia, ni en su transformación, sino en la tecnología que se incorpora en los bienes. El valor no depende de la materia prima, cuyo costo puede ser cercano a cero, sino en el conocimiento involucrado en pequeños aditamentos. El caso típico es el teléfono móvil, cuya tecnología vale muchas veces más

que el objeto físico. La creación acelerada de riqueza se encuentra en el conocimiento, como se advierte con los millonarios de una generación, todos vinculados a la informática y comunicaciones, en los que no tiene importancia las tierras, los activos físicos ni los metales. La explotación de la tierra -factor de producción de la agricultura- pierde importancia, como mecanismo de generación de riqueza, frente a la tecnología. La época actual representa el triunfo de la economía terciaria o de servicios.

2. Importancia de la agricultura

El supuesto declive de la agricultura en el contexto económico, habría determinado que su correlato jurídico, el derecho agrario, sufra una paulatina pérdida de importancia, con la consiguiente desaparición de cátedras universitarias, cursos, tesis, bibliografía, y que ha concluido con el cierre de los tribunales agrarios. No obstante, un análisis meramente cuantitativo, centrado en el PBI, no permite medir la relevancia que subyace en la agricultura, conforme podremos evaluar enseguida.

2.1 Importancia social de la agricultura

La economía moderna se caracteriza por la notable relevancia de los servicios y los productos tecnológicos frente a los productos físicos, por lo que el peso de la agricultura ha perdido importancia en el total del PBI nacional; sin embargo, la perspectiva meramente productivista olvida que en el Perú existen 2'260,973 productores agropecuarios (censo nacional agropecuario de 2012), que explotan más de 5'000,000 de parcelas, por tanto, si agregamos la familia del productor- una cuarta parte de la población peruana subsiste directamente de la actividad agrícola, que es medio de subsistencia como fuente periódica de ingresos, pero también constituye forma de vida, en cuanto implica respeto por la naturaleza, conservación de la diversidad biológica y tutela de la identidad cultural. Es el caso manifiesto de la agricultura familiar, que abarca más del 80% de las unidades agropecuarias, y que se diferencia nítidamente de la agricultura empresarial cuyas ideas fuerza son, por el contrario, el lucro, la productividad y la matriz exportadora.

La agricultura familiar se funda en usos y tradiciones inmemoriales¹, por lo que se tiene una especial preocupación por cuidar el entorno, conservar la biodiversidad, proteger los conocimientos ancestrales, dotar de subsistencia digna en las zonas más pobres del país, y, principalmente, por garantizar la seguridad alimentaria, pues su producción se dedica al mercado interno.

2.2 Importancia económica de la agricultura

La agricultura es el medio de subsistencia de millones de peruanos, que se concentran en la capa social de menores ingresos, por lo que se trata de una actividad sensible que incide en la economía familiar. En consecuencia, las políticas públicas favorables al desarrollo y productividad del agro son un mecanismo importante para superar la pobreza, que en gran porcentaje se concentra en el campo.

¹ "El sistema productivo de la actividad agropecuaria se encuentra directamente ligado a los recursos naturales y más específicamente a la naturaleza": GUERRA DANERI, Enrique. *Derecho Agrario*, T. I: *Teoría General*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo 2017, p. 9.

Por otro lado, la agricultura es una actividad que rápidamente dinamiza la economía, y no solo la de carácter empresarial vinculada con el negocio de exportación, sino también la familiar, que en el mismo grado requiere mano de obra intensiva y productos o servicios de distinto tipo, como fertilizantes, semillas, asesoría técnica o veterinaria, entre otros.

La economía agraria, hoy, representa un porcentaje pequeño en el PBI general, pero tiene un potencial de crecimiento muy grande, tanto con el aumento de productividad en las pequeñas parcelas, la ampliación de mercados para la exportación de productos agrarios, el aumento de producción en la ganadería o el inmenso campo pendiente en el ámbito de la explotación forestal.

2.3 Importancia de la agricultura en el bienestar

La agricultura tiene incidencia general en la sociedad, pues, la producción agraria y ganadera sirve para la satisfacción de una necesidad básica, como la alimentación, que es derecho humano, por lo que el Estado debe formular políticas con miras a garantizar la “seguridad alimentaria”, que no es otra cosa que lograr una producción suficiente, sana y saludable de alimentos para cubrir las necesidades de la población. En efecto, la FAO define la seguridad alimentaria como “la condición o situación en la cual todas las personas tienen acceso real a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias con objeto de llevar una vida activa y saludable”², que es una etapa posterior a la producción y suministro de alimentos³.

El derecho agrario, concentrado en la producción de alimentos, se expande hacia el derecho alimentario, “nacido como herramienta de ejecución de una política alimentaria planificada, consecuencia de la defensa de los consumidores con las funciones de proteger a la salud y asegurar el ejercicio honesto del comercio de productos alimentarios” (Ballarín Marcial)⁴.

3. La agricultura y el derecho

La noción actual de propiedad no es la misma que regía durante el Estado liberal del siglo XIX⁵, aunque por pura inercia los Códigos Civiles aún conserven la definición

² DE LA TORRE MAYORAZ, Miguel Ángel. “Las políticas agrarias frente a la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible”, documento presentado en el VIII Congreso del Comité Americano de Derecho Agrario (Nicaragua, julio 2013), p. 9.

³ “Si el derecho a la alimentación es universal y por tanto es un derecho humano básico, toda decisión política relacionada con la alimentación debería asumir como prioridad la responsabilidad de alimentar. El desafío es enorme. Para abastecer de alimentos a este mundo necesitaremos más comercio internacional, más producción total y también mayor productividad y eficiencia en el uso de recursos. Demandas estas en el marco del cada vez más preocupante “cambio climático/calentamiento global”: *Ibídem*.

⁴ MALANÓS, Nancy. “La influencia de la calidad alimentaria en los contratos agrarios”, en CARRETERO GARCÍA, Ana (Dr.). *Agricultura transgénica y calidad alimentaria. Análisis de Derecho comparado*, Universidad de Castilla La Mancha, Cuenca 2011, p. 604.

⁵ Un famoso exégeta francés, Baudry-Lacantinèrie, al comentar el Código Napoleónico, decía que: “el propietario puede realizar legítimamente con la cosa actos de cualquier clase, aun cuando no tenga ningún interés confesable en realizarlos”. Por su parte, Planck, durante la preparación del Código Alemán, señaló que el propietario puede disponer de la cosa “a su arbitrio”, lo que no es invención del Derecho romano, sino que deriva del concepto mismo de dominio: Cit. NOVOA MONREAL, Eduardo. *El derecho de propiedad privada*, Editorial Temis, Bogotá 1979, p. 25.

tradicional, anclada en el individualismo y en el sacrosanto derecho del propietario hasta para abusar de la cosa, pues solamente se tutela el voluntarismo del titular.

La propiedad ha dejado de ser el reino de la voluntad del dueño⁶, pues el nuevo modo de ser del derecho implica que la función social se irradia en la colectividad, por lo cual se tutelan intereses relevantes como el aumento de la productividad, la generación de riqueza, la protección del medio ambiente, entre otros intereses generales, colectivos y sociales. En este contexto se encuentra la propiedad agraria que implica “aprovechar el bien de manera socialmente útil, promoviendo el disfrute económico. Tal es el alcance técnico-jurídico de la fórmula constitucional”⁷. Esta nueva concepción de la propiedad no solo tiene efectos en su definición, sino en la propia institución. Por tanto, ahora se reconoce la extinción de la propiedad sin indemnización, cuando median motivos de desatención a la productividad (abandono), y además el derecho se protege si el titular cumple la funcionalidad atribuida por el ordenamiento, consistente en la explotación económica con fines de bienestar general. El trabajo es la justificación de la propiedad, razón por la que se revitaliza la importancia de la posesión y de la usucapión, especialmente en el ámbito agrario⁸. En efecto, la función social de la tierra se manifiesta en el deber del propietario de conservar su uso agrario, en la usucapión con plazo reducido y posesión económica, en el retracto, que evita la atomización de la tierra y en las “cláusulas de reversión”, que serán válidas, si se sustentan en la protección de intereses generales, como sin duda ocurre en caso de incumplirse el deber de conservar el destino agrario del predio adjudicado por el Estado. La diferencia entre el suelo urbano y rural es de esencia, como lo reconoce el art. 88º de la Constitución en cuanto señala que la actividad agraria -que incluye los bienes destinados para tal fin⁹- tiene el apoyo preferente del Estado¹⁰. El suelo agrario, por su acentuada función social, se encuentra sometido a especiales deberes de conservación, y limitaciones, en orden a la explotación racional y ecológica de la tierra¹¹.

⁶ No olvidemos que en su momento la propiedad codificada representó una reforma radical con relación al Antiguo Régimen. Así, la tierra asignada a clases estamentales que en tal virtud detentaban el poder político, fue reemplazada por la libertad de la tierra que podía movilizarse sin límites, y que en tal contexto permitía el desarrollo de una clase burguesa basada en el intercambio y la circulación. Esto es, de una sociedad cerrada y rígida se pasó a una sociedad formalmente libre e igualitaria. El problema es que la oligarquía de la tierra fue sustituida por la oligarquía del capital, sin que ello hubiese impedido que la pobreza y marginación se mantenga: REY MARTÍNEZ, Fernando. *La propiedad privada en la Constitución Española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1994, p. 58.

⁷ BARNÉS VÁSQUEZ, Javier. “La propiedad agraria: a propósito de la STC 37/1987, de 26 de marzo, sobre la ley de reforma agraria andaluza”, en *Revista de Administración Pública*, N° 119, Madrid, mayo-agosto 1989, p. 277.

⁸ CAICEDO ESCOBAR, Eduardo. “Función social y derechos humanos económico-sociales” (Ponencia), en VV.AA. *Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Libro de Ponencias del Congreso Internacional de Derecho Agrario y Derechos Humanos celebrado en Lima y Cusco del 7 al 12 de septiembre de 1987, Cultural Cuzco, Lima 1988, p. 231.

⁹ “La Constitución vigente utiliza el vocablo ‘tierras’ en el sentido de suelo productivo (artículo 88º)”: FIGALLO ADRIANZÉN, Guillermo. “Los bienes agrarios y sus clases con especial referencia a los recursos renovables”, *Revista de Derecho Vox Juris*, USMP, N° 7, Lima 1997, p. 72.

¹⁰ No obstante, el art. 156º de la Constitución de 1979 tenía un tono más imperativo cuando declaraba que “El Estado otorga prioridad absoluta al desarrollo integral del sector agrario”. Sobre el particular, puede verse: FIGALLO ADRIANZÉN, Guillermo. “Comentario al art. 88”, en VV.AA. *La Constitución Comentada*, Gaceta Jurídica, 2º edición, Lima 2013, T. II, pp. 440-442.

¹¹ “Un aspecto fundamental en el examen de la política de suelos es el de su conservación, o sea, el mantenimiento de su calidad natural. La tierra, como hemos visto, constituye una superficie limitada que debe ser conservada y protegida de la acción degradante del medio y de los agentes naturales que la deterioran o inutilizan. La protección tiene especial importancia en el caso de la erosión, agotamiento, degradación, decapitación y anegamiento, que afectan o destruyen su capacidad productiva. La lucha

En tal contexto, el derecho agrario ha introducido profundas modificaciones en el derecho civil, que se mantiene anclado en el individualismo y en los códigos liberales, por lo cual la propiedad, la posesión, la sucesión, los contratos, comenzaron hace buen tiempo a ser revalorados bajo la perspectiva de la igualdad sustancial, la protección de la parte débil (productor agrario), la función social de las instituciones privadas y, en general, tal influencia demuestra que el derecho agrario encarna la nueva visión del Derecho, enlazado con la persona, y con mira en el bien común, por lo cual, se incardina con el tema universal de los derechos humanos.

La normativa agraria es profusa, y no se reduce a la propiedad, pues también comprende la sanidad alimentaria, las semillas y los animales, las aguas, los recursos forestales, el trabajo en el campo, el crédito agrícola, las experiencias asociativas y cooperativas, la seguridad alimentaria, la agroindustria, entre otras actividades conexas y derivadas de la agricultura, y últimamente se incluye en su estudio los peligros derivados de los alimentos transgénicos, esto es, producidos por virtud de organismos genéticamente modificados. Todo ello conforma, sin duda, una disciplina jurídica con rasgos de especialidad¹², máxime si el derecho agrario de la actualidad no se circunscribe a la tierra o los medios de producción¹³, sino a la **empresa agraria**.

Por su parte, las reformas agrarias, con toda la polémica que produjeron en su momento, constituyeron el mecanismo político y jurídico -bueno o malo, no es el momento de juzgarlo- de liquidar una serie de lacras sociales, como la concentración exagerada de la

suelos, especialmente en los países en desarrollo. La erosión es la pérdida o disminución de las partículas finas del suelo por la acción de los vientos o de las aguas, que anulan o reducen su capacidad productiva. Este proceso de destrucción del suelo se realiza en forma gradual y a veces imperceptible para el hombre": CATALANO, Edmundo Fernando. *Teoría general de los recursos naturales*, Víctor P. de Zavalia Editor, Buenos Aires 1977, pp. 31-32.

¹² "(El) Derecho agrario se orienta a individualizar la actividad agraria en cuanto en ella se encuentra presente un ciclo biológico, donde opera la cría de animales y el cultivo de vegetales, haciendo uso de los recursos naturales sea previa una o múltiples transformaciones. Por ello el ambiente, los recursos naturales, y el equilibrio ecológico, constituyen elementos intrínsecos del agrario": ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo. *Sistémica del Derecho Agrario*, Editorial Porrúa, México 2002, p. 190.

¹³ "En efecto, el primer bloque está formado por el régimen del suelo rústico, el derecho de dominio y otros derechos reales, en especial, los retractos. A ello se añaden las clásicas instituciones de la reforma y el desarrollo agrario, entre las que son de gran actualidad la unidad mínima de cultivo, la concentración parcelaria y los Fondos de Tierras. Este bloque comprende, además, las normas relativas a la empresa agraria y sus modalidades, la explotación agrícola y la explotación prioritaria, así como los agricultores jóvenes, la sociedad civil, en especial, la sociedad agraria de transformación y las cooperativas agrarias. En fin, caben aquí las normas concernientes al uso del agua, los montes y pastos, la agricultura de montaña, la reforestación y el medio ambiente. El segundo bloque gira en torno a los contratos agrarios, tanto los que permiten constituir y ejercer la empresa agraria como las figuras que surgen con ocasión de la misma y la comercialización de los productos agrarios. Así, junto al arrendamiento rústico (...), tenemos las diversas modalidades de aparcería; a estos contratos hay que añadir los de crédito y seguros agrarios, así como las denominaciones de origen, las referencias de calidad y los derechos sobre las obtenciones vegetales. Por último, la comercialización se articula por la contratación de los productos agrarios, los acuerdos interprofesionales y los contratos de integración, así como por la responsabilidad por el consumo de alimentos defectuosos y la seguridad alimentaria. En fin, el último bloque es el más heterogéneo y evolutivo pues comprende las principales vertientes y transformaciones del Derecho comunitario y su financiación, la absorción de las distintas ayudas previstas por las organizaciones comunes de mercado (OCM) en el pago único por explotación, la panoplia de ayudas contempladas por el desarrollo rural sostenible y su posible modulación, y la actuación de las diversas administraciones públicas": VATTIER FUENZALIDA, Carlos y ESPÍN ALBA, Isabel. *Derecho Agrario*, Editorial Reus, Madrid 2005, p. 15.

tierra, la explotación laboral, las relaciones de servidumbre en el campo y la postración económica inveterada. Este es un caso radical de “cirugía” frente a situaciones extremas, y en el que se aplica “el derecho humano a la propiedad”, entendido no como el derecho del propietario, sino el del sujeto que tiene la legítima expectativa de convertirse en propietario¹⁴. Por supuesto que caben medidas menos traumáticas, como la imposición de limitaciones a la extensión de la tierra, con el fin de evitar preventivamente la concentración.

4. Principio constitucional de apoyo preferente al desarrollo agrario

El Art. 88° de la Constitución establece que la actividad agraria tiene apoyo preferente del Estado, lo cual implica que el legislador está habilitado para formular políticas protectoras y promotoras del agro, cuya justificación se encuentra en la importancia social de una actividad decisiva en la vida y economía de un tercio de la población, sin perjuicio de su relevancia como medio de conservación del entorno y la diversidad.

Por otro lado, la protección del suelo agrario es una consecuencia directa del art. 88° de la Constitución, con lo cual se busca promover el desarrollo del sector y, de esa forma, evitar el abandono de la tierra¹⁵. “El redescubrimiento de las tierras como recurso primario también limitado y en cierta forma irreproducible, justifica las preocupaciones por buscar con la ayuda de la programación y la planificación su uso más cauto posible por su propietario en su beneficio y el de la Nación”¹⁶. En consecuencia, una grave infracción a la función social de la propiedad se configura al modificar el uso del suelo agrario sin autorización alguna, y con ello destinarlo a la edificación de viviendas, lo que implica un ataque a la preferencia establecida por la Constitución a favor del sector agrario, pues disminuye la productividad del campo. El principio de protección de la tierra se funda no solo en la necesidad de tutela de las personas que se dedican a dicha actividad y de la producción, sino además en la exigencia de cuidar los recursos naturales y el medio ambiente. El primer deber para el propietario de la tierra es mantener el uso agrario para destinarlo a las obligaciones de cultivar y producir, dentro de los márgenes propios de la explotación sustentable y ecológica del recurso¹⁷. La tierra es un bien que tiene un especial vínculo con la actividad productiva, pues se persigue aumentar la riqueza en beneficio individual y social¹⁸.

¹⁴ “Con la promulgación de las leyes de reforma agraria en casi todo el continente, en el siglo pasado, se amplía considerablemente el contenido del derecho agrario y además se individualiza de manera clara la propiedad como instituto típico del derecho agrario latinoamericano, porque toda la atención se centra en la propiedad y no en la empresa. Se pretende crear muchos propietarios, no necesariamente se pensó en constituir empresas bajo el poder de los empresarios. Es el momento cumbre de la humanización de la propiedad agraria en cuanto se convierte en instrumento de producción para ser otorgada a quienes carezcan de bienes suficientes para incorporarse a la sociedad en forma digna. Llegó a constituir dentro de los procesos de reforma agraria una verdadera bandera reivindicatoria pues políticamente se explicaba en el sistema de destruir el latifundio improductivo para convertir a grandes sectores de la población en propietarios”: ZELEDÓN ZELEDÓN, *Sistemática del derecho agrario*, Op. Cit., p. 254.

¹⁵ NAVARRO FERNÁNDEZ, José A. *Introducción al derecho agrario*, Tirant Lo Blanch, Valencia 2010, p. 62.

¹⁶ FIGALLO ADRIANZÉN, “Los bienes agrarios...”, Op. Cit., p. 72.

¹⁷ COSSIALS UBACH, Andrés Miguel. *Régimen jurídico de la propiedad agraria sujeta a la nueva PAC*, Editorial Atelier, Barcelona 2009, p. 82.

¹⁸ GERMANÒ, Alberto. *Manuale di Diritto Agrario*, 7ª edición, Giappichelli Editore, Turín 2010, p. 52.

El Tribunal Constitucional ha señalado con claridad que el deber del propietario es explotar el bien conforme a su naturaleza, lo que resulta especialmente relevante en el caso de la tierra por su carácter de recurso natural:

“El funcionamiento del sistema económico en armonía con los principios constitucionales depende de que los bienes sean destinados a los fines económicos y sociales que su naturaleza exige. La propiedad no solo supone el derecho del propietario de generar con la explotación del bien, su propio beneficio individual. Tampoco se restringe a aceptar la existencia de límites externos que impidan al titular de los bienes utilizarlos en perjuicio de terceros. Acorde con la Constitución, es fundamental que el propietario reconozca en su propiedad la funcionalidad social que le es consustancial. Así en la propiedad no solo reside un derecho, sino también un deber: la obligación de explotar el bien conforme a la naturaleza que le es intrínseca, pues solo de esa manera estará garantizado el bien común. Ello requerirá la utilización de los bienes conforme a su destino natural en la economía” (STC N° 0008-2003-AI/TC, f.j. 26°).

Por lo demás, el agricultor ha trabajado a favor de las actuales y futuras generaciones, en su labor de mantener productos y entornos, por lo que la atención preferente que se le dispensa no es otra cosa que el pago de una deuda histórica.

5. Jurisdicción agraria

5.1 La reforma agraria (1964-1991)

La agricultura, a inicios del siglo XX, era la principal actividad socioeconómica del país, en tanto la inmensa mayoría de la población vivía en el campo, y no en la ciudad. Sin embargo, los decenios siguientes verían como otras actividades tomaban amplia primacía en la economía nacional, como el minero, financiero e industrial; mientras que la agricultura, en forma acelerada, fue perdiendo peso en el producto bruto interno, con el consiguiente desempleo en el campo, empeoramiento de las condiciones de vida y cada vez mayor concentración de las tierras en pocas manos, hasta el punto de constituirse un grupo de terratenientes, con poder económico, social y político sobre los campesinos.

El resultado es que a inicios de la década de los sesentas, la tierra estaba concentrada en pocas manos; un elevado número de campesinos vivían en condiciones similares a las del feudalismo medieval, pero en pleno siglo XX, en un sistema de dependencia, discriminatorio y que negaba los derechos ciudadanos. Por ello, no extraña que en esa época surgiese una alta conflictividad social, con reclamos de tierras, movilizaciones de todo tipo, incluso, con levantamientos guerrilleros vinculados a la injusticia social.

En tal contexto, la reforma agraria ya era un clamor nacional, incluso de sectores conservadores, pero vinculados a la clase financiera y exportadora, pues era evidente que la desigualdad en el agro era una fuente que avivaba la insurgencia armada. Por ello, no extraña que la propia política norteamericana viera con simpatía las reformas en la tenencia de la tierra, pues de esa forma se buscaba impedir el avance de experiencias como la cubana. Sin embargo, la primera ley general de reforma agraria N° 15037, de

mayo de 1964, fue muy tímida, en tanto contenía muchas excepciones y trataba de contemporizar los intereses terratenientes¹⁹.

Esta situación, entre otros muchos factores, originó la interrupción abrupta del gobierno de Fernando Belaúnde Terry, siendo reemplazado por el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que emprendió una profunda reforma agraria a través del Dec. Ley 17716, que expropió la gran y mediana propiedad a favor de los campesinos sin tierra, mediante un rápido sistema de redistribución de la riqueza.

Los investigadores dan cuenta de los resultados de la reforma, que produjeron, sin duda, una transformación notoria del régimen de dominio y tenencia de la tierra:

“A diez años de vigencia del programa, las afectaciones involucran a 15,826 unidades agropecuarias y abarcan 10'523,073 Has de tierras agrícolas y pastos naturales. De estas se han adjudicado 7'789,811 Has, favoreciendo a 337,662 familias, 1351 empresas y 424 comunidades campesinas. Este patrimonio se ha distribuido preferentemente a unidades de tipo asociativo. De estas, 496 cooperativas (CAP, CAS y Centrales), 12 cooperativas formadas en base a complejos agroindustriales, 60 SAIS y 8 Empresas de Propiedad Social, constituyen el 66.5% de las beneficiarias en cuanto a adjudicación de tierras y el 49% en términos de número de beneficiarios. En cambio, la adjudicación realizada directamente a campesinos independientes o la efectuada indirectamente a poseedores individuales organizados en grupos campesinos (775) y comunidades campesinas (424) representan la menor proporción de lo ejecutado. (...)

Como complemento a las acciones de reforma agraria, y conforme al plan de asentamiento rural en irrigaciones o colonizaciones, y adjudicaciones en selva o ceja de selva, se han entregado 533,974 Has de tierras a 22,948 familias campesinas, que en su mayoría las han recibido en forma individual y no asociativa. Según esta modalidad de adjudicación se han constituido 73 cooperativas, 56 grupos campesinos y 3 EPS, a la vez que se han adjudicado extensiones complementarias de colonización a SAIS, como la Túpac Amaru. Los dispositivos legales respecto a las comunidades nativas de selva (D.L. 20653 y 22175) han permitido la adquisición, por extinción de dominio y caducidad de títulos de propiedad, de 2'863,239 Has de tierras en esta región explícitamente exceptuada de los dispositivos de reforma agraria. Gracias a estos se han reconocido como propiedad de 314 comunidades nativas y 10,641 familias: 1'126,814 Has. (...)

¹⁹ El siguiente texto explica los problemas de un reformismo de corto alcance: “El proyecto establecía la posibilidad de afectar unidades directamente conducidas (como las capitalistas) si estas sobrepasaban las 150 Has con riesgo permanente, 300 Has con riesgo eventual, 400 Has en secano o 1500 Has de pastos naturales, pero contenía también una serie de dispositivos que en la práctica permitían evadir estas limitaciones, tales como la posibilidad de dividir la hacienda entre sus accionistas o de cuadruplicar los límites de afectación demostrando la eficiencia de la empresa. Se dotaba además de un régimen de excepción a los complejos agroindustriales, lo que era una concesión a los grandes propietarios azucareros. (...) Si bien la ley establecía un complicado proceso administrativo y judicial (alrededor de 40 pasos), los departamentos de Pasco y Junín comenzaron su aplicación. Sin embargo, pronto las reformas comenzaron a ser boicoteadas desde el Parlamento y finalmente detenidas debido a algunos intereses particulares que se vieron afectados y que gozaban del respaldo de los partidos de derecha. Este hecho impulsó a un sector de la izquierda peruana a iniciar las acciones guerrilleras de 1965, las cuales fueron reprimidas duramente por las Fuerzas Armadas. De esta manera, hasta 1968 solo se había beneficiado a 14,345 campesinos, principalmente yanaconas costeros y comuneros serranos (menos del 2% de la población campesina necesitada de tierras según algunas estimaciones), bajo adjudicaciones individuales que transfirieron más de 300,00 hectáreas (solo el 4% del total susceptible según la propia ley). Este ritmo lento de avance hacía inviable la consecución en el mediano plazo de los objetivos trazados en la ley”: FORT MEYER, Ricardo. “Texto base sobre la reforma agraria en el Perú”, en VV.AA. *A 38 años de la reforma agraria*, Fundación M.J. Bustamante De La Fuente, Lima 2008, pp. 40-41.

Si se acumulan las adjudicaciones de reforma agraria y las de asentamiento rural, así como las realizadas bajo las dos anteriores leyes de reforma agraria, 14444 y 15037, se comprueba que en dieciséis años de aplicación efectiva de estos programas (1963-1979) se ha transferido un total de 8'599,253 Has de tierras a favor de 375,246 trabajadores, 1549 empresas asociativas y 448 comunidades campesinas. Las afectaciones totales han involucrado 16,372 predios con un área de 11'559,722 Has, de las cuales 9'103,445 Has, la mayor parte (78,75%) proviene de expropiaciones por reforma agraria, mientras que 2'456,277 Has, la proporción restante (21,25%), corresponde a tierras de libre disponibilidad revertidas, donadas o transferidas al Estado. El conjunto de unidades de propiedad asociativa lo forman 581 cooperativas (CAP, CAS y Centrales), 12 cooperativas constituidas en base a complejos agroindustriales, 60 SAIS y 11 EPS, que representan el 45,2% del número de beneficiarios y poseen el 62,3% de las tierras adjudicadas. Los 834 grupos campesinos y 448 comunidades, unidades en que la propiedad es formalmente colectiva, aunque de facto la posesión es individual, que reúnen al 43,5% de los adjudicatarios, no han recibido sino el 29,9% de las tierras. Esta situación es similar a la de los propietarios independientes que, alcanzando el 11,2% del total de beneficiarios, no han recibido sino el 7,7% de las tierras²⁰.

Es cierto que la reforma tuvo graves problemas, como la falta de pago de la indemnización por expropiación, que iba a hacerse por medio de bonos con vencimientos a 20, 25 y 30 años, pero que en buena parte no se canceló, apoyada por la depreciación que sufrió nuestra moneda en la década de los ochentas, y que pulverizó la deuda. Asimismo hubo inconvenientes por la descapitalización que sufrió el agro, la ausencia de crédito bancario, salvo la estatal, la falta de asistencia técnica de los nuevos propietarios, ausencia de integración vertical entre sectores²¹, lo que motivó una caída de la producción y la productividad. El fenómeno del terrorismo, así como la urbanización acelerada, contribuyeron a la decadencia del campo.

No obstante, dígame lo que se diga, la reforma del agro tuvo una importante consecuencia: destruyó las bases de la injusticia social expresada en el gamonalismo, por tanto, se cancelaron las relaciones serviles en el campo, se otorgó auténticos derechos ciudadanos a los campesinos, se les dotó de tierras, se quitó espacio a las movilizaciones violentas y al terrorismo. En buena cuenta, la reforma agraria tuvo impacto negativo en el ámbito estrictamente económico (producción, productividad), pero positivo en lo social. Sin ella, el Perú seguiría siendo un país de poquísimos propietarios, latifundistas, con escasa o nula legitimación²².

²⁰ MATOS MAR, José y MEJÍA, José Manuel. *La reforma agraria en el Perú*, IEP, Lima 1980, pp. 178-181.

²¹ "La agricultura no es solo un sector deprimido, sino también comprimido y exprimido por los otros sectores de la economía. Por tanto, solo y aislado, y más que eso enfrentado siempre a ellos, mucho más desarrollados y poderosos porque tiene mayores márgenes de rentabilidad y menores riesgos, siempre será dominado por estos sectores que se llevan no solo las principales ganancias del precio de los productos finales, sino que tienden inexorablemente a explotarlo. Está probado que los esfuerzos de los agricultores para incrementar su productividad jamás se traducirán en ganancia proporcional para ellos, sino que beneficiarán a sectores extrarrurales, si la transformación y elaboración industrial, el almacenamiento, conservación, transporte y procesamiento de la materia prima, su distribución y mercadeo, escapan a su control y participación. De allí la necesidad de una integración vertical que, dentro de estructuras participativas vincule, con base en la agricultura, las fases de la industrialización y comercialización de la materia prima que aquella produce, así como de los servicios conexos e indispensables para la misma. Esta integración denominada 'agricultura estructural participativa' constituye la esencia del concepto de desarrollo rural": FIGALLO ADRIANZÉN, Guillermo. *Tierra y Constitución*, Campus Editores, Lima 1990, p. 109.

²² El gran maestro italiano Emilio Romagnoli ha descrito la importancia de la justicia social en el campo, pues, solo de esa forma, se evita la proliferación de relaciones faltas de igualdad, de servilismo, altamente

5.2 El Fuero Agrario

El Fuero Agrario fue creado por Decreto Ley 17716 (art. 153), entrando en funciones a partir del 17 de septiembre de 1969, y con la misión de resolver los conflictos nacidos en la materia agraria²³. En efecto, “el establecimiento de tribunales agrarios obedece fundamentalmente a la finalidad de hacer accesible a los campesinos una administración de justicia que les garantice la efectividad de sus derechos”²⁴. Es de mencionar que la situación previa de la justicia ordinaria o común para campesinos y comunidades, era espantosa, como lo narra un testigo de excepción, pues, en su momento inicial, el Fuero recibió: “825 expedientes con más de 50 años de pasmoso y penoso trámite en las distintas instancias del Poder Judicial, 8730 con más de 20 años de duración y 24000 con más de 10 años de trámite”²⁵.

El Fuero tenía la condición de órgano judicial, pero separado del Poder Judicial Común, compuesto de Jueces de Tierras, que decidían los asuntos en primera instancia, y del Tribunal Agrario, como segunda y definitiva instancia, cuyas sentencias producen autoridad de cosa juzgada, por lo que no eran revisables por la Corte Suprema.

El nuevo Fuero instauró notables cambios, tales como los principios de oralidad, inmediación, concentración, prosecución de oficio, juez director, privilegio de la sustancia, etc.²⁶, así como la celeridad en la resolución de las causas²⁷; mientras el

perturbadoras para el desarrollo de la vida en sociedad: “Cuando la propiedad de grandes extensiones de tierra agrícola está concentrada en pocas manos y la gran mayoría que desarrolla actividades agrícolas no está formada por propietarios se crea normalmente una situación de cuasi-monopolio de la propiedad territorial. Las graves desigualdades debidas al carácter cuasi monopolístico de las grandes propiedades, inclusive cuando hay una racional gestión capitalista que asegura un buen nivel de productividad de la tierra y una adecuada retribución del trabajo agrícola, son siempre susceptibles de aspectos negativos desde el punto de vista social”: Cit. *Ibíd.*, p. 113.

²³ “Las garantías constitucionales que el Estado otorga no solo para la propiedad privada sobre la tierra, sino también para que los agricultores eleven los márgenes de productividad e incrementen la producción, en base al apoyo técnico y económico que les brinda, quedaría en declaración lírica, tanto en las fases de la producción, distribución y comercialización de los productos, si no interviniese en lo que vendría a constituir la cúspide de todas estas acciones promotoras, el Fuero Agrario, otorgando seguridad jurídica a los usuarios de la justicia agraria, pues, por obvias razones el agricultor que no tenga la esperanza de que el conflicto que sostiene será resuelto en forma inmediata y eficaz, como por el solo hecho de actuar en dos instancias, el Fuero Agrario lo hace, de nada le servirá el apoyo gubernamental en dichos rubros, y lo que es más, la inquietud empresarial del agricultor quedará mediatizada, sino paralizada, mientras no se defina con presteza su situación en la vía jurisdiccional especializada respecto de las tierras o bienes materia del litigio, los cuales, en el mayor número de casos, están ligados a la explotación agrícola destinada por lo general al abastecimiento de alimentos para la población”: MANCHEGO ADRIÁN, Hugo. “Defensa del Fuero Agrario”, en VV.AA. *Problemas de la justicia agraria en el Perú*, Cultural Cuzco, Lima 1989, pp. 46-47.

²⁴ FIGALLO ADRIANZÉN, Guillermo. “Fuero privativo agrario y cambio social”, en VV.AA. *Problemas de la justicia agraria en el Perú*, Cultural Cuzco, Lima 1989, pp. 80.

²⁵ LEDESMA IZQUIETA, Genaro. “La constitucionalidad de la justicia agraria”, en VV.AA. *Problemas de la justicia agraria en el Perú*, Cultural Cuzco, Lima 1989, pp. 107-108.

²⁶ Véase por ejemplo: ALMENARA BRYSON, Luis Felipe. “Aplicabilidad del fuero agrario al fuero común”, en VV.AA. *Problemas de la justicia agraria en el Perú*, Cultural Cuzco, Lima 1989, pp. 207-216.

²⁷ “El Fuero Privativo Agrario ha realizado la hazaña de haber consolidado la transferencia de 15,107 predios rústicos que abarcan 11 millones de hectáreas a manos de los campesinos mediante los procedimientos judiciales de expropiación y garantizando el cambio social con la resolución definitiva de millares de litigios que venían tramitándose con lentitud exasperante en el Fuero Común demostrando ser un instrumento adecuado y eficiente para la realización de la justicia social en el campo”: FIGALLO

proceso civil seguía con sus vicios de escriturario, formalista, juez imperturbable, rutinario. Curiosamente, luego, el proceso civil acogió las ventajas del proceso agrario, que, pese a su desaparición, terminó imponiéndose. Sin embargo, este juicio no estaría completo sino se enuncian también sus problemas: origen en un régimen no democrático; decisiones ideologizadas y arbitrarias, con el fin de favorecer a un determinado estamento social; poco apego al derecho, y más a la política; despojo a los propietarios mediante indemnizaciones diminutas.

5.3 Del Fuero a la Jurisdicción Especializada

Por su parte, la Constitución de 1979 estableció en la décima primera disposición transitoria, lo siguiente: “Mientras no se expida la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, el Fuero de Trabajo y Comunidades Laborales y el Fuero Agrario continúan, en cuanto a su competencia, sujetos a sus respectivas leyes”. Es decir, el constituyente optó por liquidar el Fuero Agrario con el fin de resguardar la unidad y exclusividad de la potestad jurisdiccional, pero también tuvo en cuenta el contexto social de la época, proclive a rechazar los excesos de una justicia separada, que, además, se mostró proclive a la defensa de ciertos principios políticos²⁸.

Posteriormente, mediante Decreto Legislativo N° 768, actual Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)²⁹, concordante con la Constitución de 1979, se puso fin al Fuero Agrario, que a partir de ese momento pasó a integrarse en el Poder Judicial, aunque se reconoció su especialidad, mediante los Juzgados agrarios, Salas Superiores agrarias y Sala Suprema de Derecho Constitucional y Social, que conocería la materia agraria.

Por tanto, el reconocimiento de la especialidad agraria en la actual Ley Orgánica, luego de la derogación del proceso reforma agraria, trae como consecuencia que ambas cuestiones queden desligadas, es decir, el punto final de la reforma no impide que existan órganos judiciales agrarios.

6. La presente demanda de cumplimiento

6.1 El Decreto Legislativo N° 768, actual Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)³⁰, reconoció, entre otras, la especialidad judicial agraria, la cual se ejerce a través de los Juzgados Agrarios, Salas Superiores Agrarias y la Sala Suprema de Derecho Constitucional y Social.

6.2 En efecto, la ley señala que los Juzgados agrarios son competentes para conocer: a) Los procesos ordinarios, sumarios y especiales que correspondan, conforme a la ley de la materia, b) Los procesos de expropiación de predios rústicos, c) Los procesos ejecutivos por préstamos otorgados con fines agropecuarios o de comercialización de

ADRIANZÉN, Guillermo. “Fuero privativo agrario y cambio social en el Perú”, en VV.AA. *Problemas de la justicia agraria en el Perú*, Cultural Cuzco, Lima 1989, pp. 96-97.

²⁸ “La necesidad de la creación de la (Justicia) agraria especializada se hace urgente cuando se pone en marcha un proceso de reforma agraria, pues apenas es conocida la decisión política, tanto los grupos de poder opuestos al cambio social como los campesinos, ejercen fuertes presiones sobre los tribunales para alterar o mantener el status”: *Ibíd.*, p. 96.

²⁹ El Texto Único Ordenado de la Ley fue aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, publicado en el diario oficial el 02 de junio de 1993.

³⁰ El Texto Único Ordenado de la Ley fue aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, publicado en el diario oficial el 02 de junio de 1993.

productos agrarios, y, d) Los demás asuntos que correspondan conforme a ley (art. 52 LOPJ).

Asimismo, la ley establece que las Salas Superiores agrarias son competentes para conocer: a) En grado de apelación, los procesos resueltos por los Juzgados agrarios, b) Las acciones contencioso-administrativas y popular, en materia agraria, c) Conflictos de autoridad entre Juzgados agrarios y autoridades administrativas, en los casos previstos por la ley, d) Las contiendas de competencia entre Juzgados agrarios o entre estos y otros Juzgados de distinta especialidad de su jurisdicción territorial, e) Las quejas de derecho por denegatoria del recurso de apelación, f) Los demás asuntos que señala la ley (art. 41 LOPJ). Sobre el particular, la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial estableció que: “Dentro de los 180 días de la promulgación de esta Ley, el Tribunal Agrario se desdobra inicialmente en tres Salas Agrarias Superiores, con sede en las Cortes Superiores de las ciudades de Chiclayo, Lima y Puno”, y cada una de ellas tendría una competencia supradistrital.

Por su parte, la Sala Suprema de Derecho Constitucional y Social, conoce los recursos de casación materia de derecho agrario y laboral, cuando la ley expresamente así lo señala (art. 35 LOPJ).

6.3 Sin embargo, la Ley 26546 creó la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, que asumió temporalmente las funciones de gobierno y gestión del Poder Judicial, en reemplazo del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Luego, por Ley 26623 se amplió las competencias de la Comisión con el fin de lograr la reestructuración y reorganización del Poder Judicial, lo que comprendió, también, materias del despacho judicial. En este contexto normativo, la Resolución Administrativa N° 116-CME-PJ, de la Comisión Ejecutiva, convirtió diversos Juzgados agrarios, que aún existían a nivel nacional, en Juzgados mixtos, no obstante, subsistieron algunos Juzgados especializados en los distintos Distritos Judiciales del país. Finalmente, mediante Resolución Administrativa N° 284-CME-PJ, emitida por la misma Comisión con fecha 03 de diciembre de 1996, se resolvió: *“Suprimir a nivel nacional, los Juzgados agrarios que todavía se encuentren en funcionamiento, además de los comprendidos en la Resolución Administrativa N° 116-CME-PJ, así como facultar a los Presidentes de los Distritos de las Cortes Superiores, donde se supriman los citados Juzgados Agrarios, a redistribuir la carga procesal dejada por los mismos”* (artículo primero). El día más triste para el Derecho agrario peruano se concretó el 19 de diciembre de 1996, cuando entró en vigor la indicada resolución (artículo sexto), por lo que, a partir de esa fecha, quedaron desactivados los órganos judiciales agrarios.

Por tanto, luego de 27 años (1969-1996), una Comisión del Poder Judicial, conformada por cuatro personas: Sres. Víctor Raúl Castillo Castillo, Pedro Iberico Mas, Lino Roncalla Valdivia y José Dellepiane Massa, decidió la clausura de los jueces y tribunales agrarios, para lo cual invocaron el siguiente fundamento: *“es necesario desactivar los Juzgados agrarios subsistentes en los Distritos Judiciales de la República en función de factores geográficos y estadísticos, debidamente sustentados”*; sin embargo, mediante una solicitud de acceso a la información, presentada este año, se omitió presentar “los factores geográficos y estadísticos” que habrían sustentado la resolución, sin perjuicio que ese “fundamento” no justifica el incumplimiento de la ley.

6.4 La Jurisdicción Especializada Agraria prevista en los artículos 43, 46, 52 y Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial no ha sido derogada, por lo que se mantiene subsistente. Por tanto, pese al reconocimiento expreso de la especialidad agraria en el art. 46, junto a la civil, penal, laboral, familiar y de tránsito, sin embargo, en la realidad no operan los Juzgados y Salas. Por tanto, se trata de una Jurisdicción, en la letra de la ley, pero sin órganos judiciales rurales, la misma que constituye asunto de competencia presente en especiales, por lo que la materia es conocida por Jueces y Salas Civiles o Mixtas.

6.5 Por su parte, la Resolución de la entonces Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, emitida en el año 1996, no tiene la fuerza normativa para derogar la Ley Orgánica del Poder Judicial, especialmente porque la Comisión, acorde con las Leyes 26546 y 26623, solo podía “*crear, suprimir o fusionar órganos judiciales*”, esto es, los concretos juzgados o Salas, pero no para eliminar especialidades o jurisdicciones especializadas que se encuentran previstas expresamente por Ley, máxime si las normas interventoras del Poder Judicial quedaron derogadas rápidamente luego de la caída del gobierno de 1990-2000.

6.6 Por tal motivo, el Tribunal Constitucional ha reconocido la vigencia de la Jurisdicción Especializada Agraria, en tal sentido ha declarado nulas las sentencias emitidas por las Salas Civiles de la Corte Suprema que conocieron temas agrarios, pues, según la propia Ley Orgánica, la competencia le corresponde a las Salas de Derecho Constitucional y Social. Por tanto, el Máximo Intérprete de la Constitución reconoce la subsistencia de la Jurisdicción Especializada Agraria, pero sin los órganos pertinentes. En buena cuenta, hay Jurisdicción sin Tribunales Especiales.

Es el caso de la STC N° 00813-2011-PA/TC:

“17. Del análisis de la demanda se colige que lo que cuestiona el recurrente no es la potestad jurisdiccional de la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República para desarrollar funciones jurisdiccionales, asunto este que no ha sido controvertido en autos, sino más bien su competencia para conocer el recurso de casación interpuesto por la parte demandada en el proceso civil de nulidad de acto jurídico antes reseñado (Exp. Cas. 3035-2009). De este modo la controversia principal se centra en determinar si la Sala Civil Permanente era o no el órgano competente para resolver dicho asunto de acuerdo a las normas legales vigentes sobre la materia.

18. Sobre el particular es preciso acotar que el artículo 33°, inciso 1) del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que las Salas Civiles de la Corte Suprema conocen ‘de los recursos de apelación y de casación de su competencia’. Por su parte la competencia material de la Sala Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema se encuentra debidamente predeterminada en el artículo 35° de dicha ley, cuyo inciso 4 atribuye precisamente a dicho órgano jurisdiccional el conocimiento ‘de los recursos de casación en materia de derecho laboral y agrario cuando la ley expresamente lo señala’. En consonancia con esta disposición, la Resolución Administrativa de Presidencia N° 006-2001-P-CS de fecha 30 de abril de 2001, señala en su artículo 1° que la referida Sala es la competente para conocer “de los recursos de nulidad y casaciones agrarias pares e impares (...)”.

19. En atención a las normas glosadas resulta claro para este Tribunal que la Sala Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República es el órgano jurisdiccional competente para conocer de los recursos de casación cuya materia verse sobre asuntos de derecho agrario. Siendo esto así, lo que toca examinar ahora es si el recurso de casación interpuesto por la empresa minera Casapalca en el

curso del proceso civil de nulidad de acto jurídico seguido con el ahora demandante, se encuentra referido o no, a un asunto de tales características, tarea para la cual será preciso analizar la pretensión planteada al interior de dicho proceso, esto es, tanto el *petitum* (lo que se pide) así como la *causa petendi* (los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda). (...)

22. En suma, a juicio de este Tribunal los antecedentes expuestos demuestran fehacientemente que la materia controvertida en el proceso civil de nulidad de acto jurídico seguido entre el ahora demandante y la Compañía Minera Casapalca, versa sobre un asunto directamente vinculado con el Derecho agrario, como es la libre disposición de las tierras de una comunidad campesina, a lo cual debe agregarse que conforme consta de la partida electrónica N° 90000292, asiento 001, rubro B del Registro de Propiedad (...) de la Zona Registral N° XII – Arequipa (obstante a fojas 3), los terrenos de la Comunidad Campesina de Arirahua tienen la calidad de predio rústico. Asimismo es menester destacar que la resolución judicial que declaró fundada la demanda de nulidad de acto jurídico en primera instancia se basó directamente en normas tales como el estatuto de la comunidad, la Ley 24656 – Ley General de Comunidades Campesinas y el Decreto Supremo N° 008-91-TR, que reglamenta dicha ley. Por todo ello debe concluirse que el *órgano jurisdiccional competente* para conocer del recurso de nulidad interpuesto por la Compañía Minera Casapalca era la Sala Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República y no la Sala Civil Permanente, conforme a las normas procesales antes citadas” (Finalmente, la sentencia declaró nula la resolución de la Sala Civil de la Corte Suprema por ser incompetente para conocer asuntos agrarios).

Es decir, el Tribunal Constitucional reconoce que existe “materia agraria”, la misma que dota de competencia a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, y no a la Sala Civil; por tanto, la especialidad agraria prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial se mantiene en vigor. No obstante, órganos judiciales agrarios no operan en la práctica, pese a la vigencia de los artículos 43, 46, 52 y Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En buena cuenta, hay Tribunales en el papel, pero que no ejercen Jurisdicción.

6.7 Asimismo, la propia Corte Suprema, en innumerables resoluciones, ha considerado que los conflictos de derecho agrario se resuelven en última instancia por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, para lo cual se anularon las resoluciones de la Sala Civil que por error habían asumido competencia de materia agraria, en forma indebida, lo que presupone la vigencia de los artículos 43, 46, 52 y Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

6.8 El renacimiento de la Jurisdicción Especializada Agraria se justifica, además, por el principio constitucional de apoyo preferente al desarrollo agrario (art. 88 Constitución), lo que naturalmente exige contar con órganos jurisdiccionales que permitan impartir justicia rápida y técnica a agricultores, campesinos y demás sujetos que se dedican a las actividades agrarias, ganaderas y forestales. En tal contexto, si la Carta Fundamental ha establecido un principio de política pública en favor de un sector de la población, normalmente olvidado y postrado, entonces es lógico suponer que la justicia sea uno de los factores imprescindibles para lograr el desarrollo del Sector Agrario, y, con ello, de los agricultores. Lo contrario podría implicar que las normas promotoras no se cumplan en la realidad.

6.9 El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial es el Órgano de Gobierno que decide la instalación, modificación o supresión de órganos judiciales; por tanto, es la entidad obligada a cumplir la ley, sea en forma voluntaria, o por mandato de proceso judicial.

En tal contexto, quedarían pendientes, supuestamente, TRES temas.

En primer lugar, respecto a la configuración de los órganos jurisdiccionales agrarios. En tal sentido, conforme a la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial, las Salas Agrarias serían tres, con sedes en Lima, Chiclayo y Puno, con competencia superdistrital. En el caso de los Jueces Agrarios, es razonable pensar que se instalarán en los departamentos con un PBI agrario que lo justifique, o con un número apreciable de personas dedicadas a la actividad, o con alta conflictividad en la cuestión de tierras, lo que exige un estudio estadístico detallado, que permita exceptuar la obligación en caso que no sea razonable, conforme lo establece el artículo 18 de la Ley Orgánica, sin que ello implique, en ningún caso, que se elimine o suprima la especialidad.

En segundo lugar, respecto a la competencia por razón de materia, cabe señalar que el artículo 52-1 de la Ley Orgánica se constituye en la clave del sistema, pues ordena que los Jueces Agrarios conozcan: “los procesos ordinarios, sumarios y especiales que correspondan, conforme a ley de la materia”.

Sobre el particular, es necesario hacer un poco de historia. El Fuero Agrario se creó en virtud del art. 153 del Decreto Ley 17716, con el fin de llevar a cabo el proceso de reforma agraria, así como, para resolver los conflictos en la materia. Sin embargo, la Ley Orgánica del Poder Judicial terminó por derogar los pocos artículos que aún se encontraban vigentes del Decreto Ley 17716, especialmente los de corte procesal. Por tanto, el art. 52-1 LOPJ no puede referirse a la Ley de Reforma Agraria, ya derogada, sino a la norma que la sustituyó: el Decreto Legislativo 653, complementada con otras disposiciones, como la Ley 26505, y el Decreto Legislativo 997, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura. En efecto, el art. 1º D.L. 653 establece que: “el desarrollo integral del Sector Agrario es prioritario”, en concordancia con la Constitución de 1979, y luego con la de 1993, pero no lo define, lo que sí hace el art. 4.2 D.L. 997, que, por tal motivo, se constituye en la “materia” que habilita la jurisdicción especializada.

En consecuencia, los Jueces Agrarios tienen competencia respecto a las materias propias del Sector Agrario (art. 52-1 LOPJ, art. 1 D.L. 653), que comprende: “las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras forestales, las eriazas con aptitud agraria, los recursos forestales y su aprovechamiento; la flora y fauna; los recursos hídricos; la infraestructura agraria; las actividades de producción, de transformación y de comercialización de cultivos y de crianzas; y los servicios y actividades vinculados a la actividad agraria como la sanidad, la investigación, la capacitación, la extensión y la transferencia tecnológica agraria, conforme a la Política Nacional Agraria” (art. 1 D.L. 653, art. 4.2 D.L. 997).

En tercer lugar, respecto al proceso que regula los conflictos agrarios, cabe señalar que la Ley Orgánica del Poder Judicial derogó las últimas normas vigentes de la Ley de Reforma Agraria, y con ellos las del proceso agrario, por lo que los órganos judiciales agrarios tendrían que usar las reglas del proceso civil común. Por ello, el art. 52-1 LOPJ

habla de “procesos ordinarios, sumarios y especiales”, que son concordantes con el nombre de las vías procesales previstas en el Código de Procedimientos Civiles de 1911, entonces vigente, que luego sería rápidamente sustituido por el Código Procesal Civil, por lo que actualmente se aplican sus normas, lo que ha sido ratificado por el art. 6 de la Ley 26505.

6.10 En el presente caso, luego del requerimiento a la entidad demandada, presentado con fecha 31 de agosto pasado, y sin haberse obtenido respuesta alguna, el actor requiere la intervención judicial con el fin que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial cumpla la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo vigor ha sido ratificada por las sentencias del Tribunal Constitucional, en consecuencia, que se reestablezcan los Jueces y Salas Agrarias, más costos del proceso, luego que la entidad no atendiera el requerimiento formulado el pasado 31 de agosto de 2017. En tal sentido, la acción de cumplimiento, prevista en el art. 200 de la Constitución, permite que se haga efectivo el mandato emanado de una ley o de un acto administrativo.

7. Conclusiones

La actividad agraria es el medio directo de subsistencia, y forma de vida, de casi una tercera parte de los peruanos, que además se vincula con necesidades colectivas como la seguridad alimentaria -para lograr productos suficientes y nutritivos-, el cuidado del medio ambiente, la protección de la diversidad, el respeto por la identidad cultural, entre otros bienes jurídicos valiosos. Esta situación genera un complejo entramado de relaciones sociales y económicas de gran importancia por sus actores (agricultores), sus medios (la tierra) y sus consecuencias (alimentos). En efecto, la agricultura tiene incidencia general en la sociedad, pues, la producción agraria, ganadera y forestal, sirve para la satisfacción de una necesidad básica, como la alimentación, que es derecho humano, por lo que el Estado debe formular políticas con miras a garantizar los distintos medios que sirvan para ese fin, entre los que se encuentra la seguridad jurídica de la tierra, pilar fundamental para que el agricultor realice su actividad en la mejor forma posible, sin sobresaltos o incertidumbres.

La agricultura constituye, no solo una acción económica, sino también el centro de la vida del productor, la base de la alimentación de todos los seres humanos, el respeto por la naturaleza, y el medio ambiente; en fin, existe una conjunción particularmente relevante entre el disfrute individual y el social de los derechos.

El art. 88° de la Constitución Peruana de 1993 establece el principio de apoyo preferente al desarrollo agrario, lo que reitera una disposición similar en la anterior Constitución de 1979. En esta línea de ideas, la Ley Orgánica del Poder Judicial, del año 1992, subsumió el antiguo Fuero Agrario, pero mantuvo la especialidad con Jueces y Salas Agrarias, integradas al Poder Judicial, que conocerían litigios vinculados con dicha materia. Sin embargo, apenas cuatro años después, en 1996, el Órgano de Gobierno del Poder Judicial clausuró la especialidad. Pese a ello, el Tribunal Constitucional (STC N° 00813-PA/TC) ha reconocido la subsistencia de la especialidad agraria, por tanto, se trata de una jurisdicción especializada sin tribunales, y de tribunales sin jurisdicción, pues solo existen en el papel.

La demanda, planteada a través del proceso constitucional de cumplimiento, pretende que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, restablezca los Jueces y Salas Agrarias,

conforme a los arts. 43, 46, 52 y Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial, más costos del proceso, luego que la entidad no atendió el requerimiento formulado con fecha 31 de agosto de 2017.

En suma, la idea subyacente es recuperar la Justicia Especializada Agraria, conforme se encuentra diseñado por la Ley Orgánica del Poder Judicial, con concordante con el principio constitucional de atención prioritaria del desarrollo agrario, lo que tendrá que ser respetado, quíerose o no.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Artículo 88 Constitución: Principio de atención prioritaria del desarrollo agrario.

Artículo 200 Constitución: Proceso constitucional de cumplimiento en caso que una autoridad inobserve ley o acto administrativo.

Artículo 69 Código Procesal Constitucional: El proceso de cumplimiento se encuentra supeditado a previo requerimiento a la entidad encargada de observar ley o acto administrativo.

Artículos 43, 46, 52 y Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial: Normas que la entidad demandada incumple la obligación de instaurar órganos judiciales de especialidad agraria.

Art. 1° D.L. 653 establece que: “el desarrollo integral del Sector Agrario es prioritario”, en concordancia con la Constitución de 1979, y luego con la de 1993, pero no lo define, lo que sí hace el art. 4.2 D.L. 997, que, por tal motivo, se constituye en la “materia” que habilita la jurisdicción especializada.

VÍA PROCEDIMENTAL:

La presente demanda se tramita en la vía del PROCESO CONSTITUCIONAL DE CUMPLIMIENTO.

MEDIOS PROBATORIOS:

1. Requerimiento formulado a la entidad demandada, presentada con fecha 31 de agosto de 2017, la cual no ha sido atendida en el plazo de diez días, por lo que no hubo respuesta al pedido de implementar los órganos judiciales de especialidad agraria.

2. Oficio N° 258-2017-SG-GG-PJ, de fecha 23 de marzo de 2017, en el que se atiende la solicitud de acceso a la información pública respecto a la Resolución N° 284-CME-PJ de fecha 03 de diciembre de 1996, por la que se clausuró la especialidad agraria, pero sin norma alguna de sustento.

ANEXOS:

ANEXO 1-A: Requerimiento formulado a la entidad demandada, presentada el 31 de agosto de 2017, la cual no ha sido atendida en el plazo de diez días, por lo que no hubo respuesta al pedido de implementar los órganos judiciales de especialidad agraria.