



EXPEDIENTE : 15652-2017-0-1801-JR-CI-03
MATERIA : ACCION DE CUMPLIMIENTO
DEMANDANTE : ASOCIACION PERUANA DE DERECHO AGRARIO
FORESTAL Y DE AGUAS
DEMANDADO : CONSEJO EJECUTIVO DEL PODER JUDICIAL

LA SECRETARIA DE SALA CERTIFICA QUE LOS FUNDAMENTOS DEL VOTO DEL SEÑOR JUEZ SUPERIOR TAPIA GONZALES AL CUAL SE ADHIEREN LOS SEÑORES JUECES SUPERIORES ORDOÑEZ ALCANTARA Y SUAREZ BURGOS, SON COMO SIGUEN:

RESOLUCIÓN N°04

Lima, veinticuatro de setiembre del dos mil veinticuatro. -

Primero: Materia de apelación.- Es materia de grado ante esta Sala Superior la apelación interpuesta por la Procuraduría Pública del Poder Judicial contra la sentencia contenida en la Resolución N° 15 de fecha 12 de octubre de 2022 de fojas 220 a 223 que declaró FUNDADA la demanda de cumplimiento; en consecuencia ordena al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial cumpla con implementar las Salas Superiores de Especialidad Agraria con competencia supra distrital y con sedes en Lima, Chiclayo y Puno, así como los juzgados Agrarios que dicho órgano de gobierno establezca, prescribiéndose que aquellos deberán ser implementados mediante la correspondiente resolución administrativa (la cual podrá establecer plazos razonables para la culminación de dicha implementación), dentro del plazo de 10 días hábiles bajo apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 27 del Código Procesal Constitucional, más el pago de costos.

Segundo.- Agravios.- La parte apelante señala los siguientes:

1.- Que la decisión cuestionada no se encuentra arreglada a ley pues no observa los requisitos establecidos por el Tribunal Constitucional en la sentencia 0168-2005-PC/TC en la cual se dan las pautas que debe reunir un mandato para que se cumpla.

2.- La Ley Orgánica del Poder Judicial establece la implementación de los órganos de especialidad agraria, pero no se ha valorado que por la baja carga procesal de dicha especialidad no ameritaba que éstos



siguieran en funciones, siendo esa la razón por la que fueron convertidos en órganos jurisdiccionales civiles y mixtos, no existiendo a la fecha necesidad de su implementación.

3.- Su implementación está sujeta a controversia e interpretación en tanto se requieren de actuaciones administrativas y presupuestales que no se han tomado en cuenta.

Tercero: Objeto de la apelación.- Que, el recurso de apelación tiene por objeto que el órgano jurisdiccional superior examine, a solicitud de parte o tercero legitimado la resolución que le produzca agravio, con el propósito de que sea anulada o revocada, total o parcialmente, para lo cual quien interpone la apelación debe fundamentarla, indicando el error de hecho o de derecho incurrido en la resolución, precisando la naturaleza del agravio y sustentando su pretensión impugnatoria, conforme lo prevén los artículos 364° y 366° del Código Procesal Civil, de aplicación subsidiaria en virtud de lo previsto por el artículo IX del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional vigente, debiendo repararse que este recurso pretende que el superior en grado “revise la providencia” del inferior en grado, y corrija sus errores, de existir estos¹.

Cuarto: Acto lesivo y proceso constitucional.- Que, conforme a lo dispuesto por el artículo 200° de la Constitución Política en concordancia con el artículo 1° del Código Procesal Constitucional vigente, los procesos de la libertad tienen por finalidad proteger los derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de un acto administrativo. Nótese que este tipo de procesos, garantizan que se reprima el acto lesivo que interviene el ejercicio de los derechos, siendo definido este como *“aquella conducta (acción u omisión) proveniente de cualquier autoridad, funcionario o persona, que amenaza o vulnera derechos fundamentales”*². En síntesis, estos procesos buscan tutelar y proteger la dignidad del ser humano, lo que *“implica que este tiene un plexo de derechos que forman parte de su propio ser. Que no le pueden ser arrebatados ni, so capa de reglamentarlos, desconocidos”*³.

Quinto.- Términos de la pretensión. - Como se aprecia del escrito de demanda, está en debate si corresponde ordenar el cumplimiento de los artículos 43, 46, 52 y la Primera Disposición Final y Transitoria de la

¹ DEVIS ECHANDÍA, Hernando (1985) *Teoría general del proceso*, Buenos Aires, Universidad, p.637

² ETO CRUZ, Gerardo (2013), *Tratado del proceso constitucional de amparo*, Lima, Gaceta Jurídica, T.I, p.254.

³ BOREA ODRÍA, Alberto (2016) *Manual de la Constitución*, Lima, El Búho, p.58.



Ley Orgánica del Poder Judicial, y en consecuencia, disponer la implementación de Salas Superiores de Especialidad Agraria de competencia supra distrital, con sedes en Lima, Chiclayo y Puno, así como Juzgados Agrarios que el órgano de gobierno establezca.

Sexto: Sobre el proceso de Cumplimiento.- El artículo 200° numeral 6 de la Constitución, dispone que la demanda de cumplimiento, procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley. A su vez, el artículo 65° del Código Procesal Constitucional, señala que mediante el proceso de cumplimiento se ordena al funcionario o autoridad pública renuente 1) Dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme o 2) Se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.

Séptimo: Precedente constitucional a tomar en cuenta.- Como precedente vinculante, el Tribunal Constitucional ha dispuesto en el Expediente N° 0168-2005-PC/TC, lo siguiente: *"Para que el cumplimiento de la norma legal, la ejecución del acto administrativo y la orden de emisión de una resolución sean exigibles a través del proceso de cumplimiento, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato contenido en aquellos deberá contar con los siguientes requisitos mínimos comunes: a) Ser un mandato vigente; b) Ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal o del acto administrativo; c) No estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) Ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; e) Ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria. Adicionalmente, para el caso del cumplimiento de los actos administrativos, además de los requisitos mínimos comunes mencionados, en tales actos se deberá: f) Reconocer un derecho incuestionable del reclamante, y g) Permitir individualizar al beneficiario".*

Octavo.- Sobre el requisito de requerimiento.- Se aprecia que el requisito que debe observar y contener toda demanda de cumplimiento, consistente en el requerimiento de cumplimiento de la resolución (o norma legal) antes de interponerse la demanda, fue cumplido pues a fojas 1 obra el documento mediante el cual el actor solicita al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial el cumplimiento de la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial, solicitud que no fue respondida por la demandada.



Noveno.- Sobre la autonomía del Derecho Agrario y sus peculiaridades.-

El Derecho Agrario regula relaciones jurídicas que tienen su propia especificidad y responden a principios que se distinguen de los que informan el Derecho Civil, en tanto este último parte de una visión privatista e individualista del fenómeno jurídico. A modo de ejemplo, no abarca en su comprensión nuestra milenaria tradición comunitaria andina que nace de la relación del hombre con la tierra, pero no desde la subjetividad solitaria sino desde la noción de comunidad y trabajo solidario que tiene como sustento una cosmovisión de respeto por la Pachamama, lo que no se puede entender a cabalidad desde una visión puramente civilista, centralista, urbana, citadina y limeña.

Precisamente, sobre la autonomía de esta disciplina, acierta el jurista mexicano Guillermo Gabino Vásquez Alfaro al señalar que ***“dada la existencia de una actividad socioeconómica que se realiza en un medio en que la naturaleza material prevalece, este hecho, estas cosas, es decir, la actividad del ser humano sobre la tierra con el apoyo del agua y del clima y el no menos importante del capital y de la técnica, constituyen una actividad específica del ser humano que requiere también una normatividad también específica que por su importancia para la sociedad entera, posee una autonomía propia como disciplina jurídica”***⁴.

Ahora bien, en la doctrina comparada se concibe al Derecho Agrario desde una visión tuitiva para con la parte más débil de la relación procesal, tan es así que según la jurista mexicana María Lourdes Rosas Robles, este derecho se define como el ***“conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica”***⁵. Además, para esta misma autora al ***“Derecho Agrario se le considera un derecho social porque sus normas e instituciones son protectoras de la población campesina económicamente débil, asegurando su convivencia con los otros sectores demográficos de la sociedad sobre la justicia y la equidad”***⁶. Como se podrá entender, esta visión tuitiva no se condice necesariamente con la visión fría e individualista del Derecho Civil.

⁴ VÁSQUEZ ALFARO, Guillermo Gabino (1997), *Lecciones de derecho agrario*, San Luis Potosí, Editorial Universitaria Potosina, p. 29.

⁵ ROSAS ROBLES, María Lourdes (2006), *Derecho agrario*, Sonora, UniSon, p.27.

⁶ *Ibidem*, p.28.



Décimo.- Antecedentes históricos en torno al nacimiento del fuero agrario.- Nótese que luego de instalarse el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas en 1968 bajo la dirección del General E.P. Juan Velasco Alvarado, se inicia un proceso de reforma agraria mediante la expedición del Decreto Ley N° 17716 que redefinió las relaciones jurídicas y económicas del agro al expropiarse la gran propiedad de la tierra inspirado en el ideario de “la tierra para quien la trabaja”. Tuvo como causas inmediatas la deplorable situación de gamonalismo y explotación del campesinado pobre así como experiencias guerrilleras de dicha década, que propiciaron una visión militar reformista, puesta como alternativa frente a una probable salida insurreccional de la población como solución al problema social. Sin embargo, en su decurso, el pago del justiprecio por las tierras expropiadas entre otros conflictos que se suscitaron, generó la necesidad de crear un fuero agrario que los resolviera, aunque éste no formara parte del Poder Judicial.

Luego de una *vacatio legis*, mediante el Decreto Supremo N° 017-93-JUS del 02 de junio de 1993 se promulgó el Texto único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y en esta norma aparece el fuero agrario integrado al Poder Judicial, respetándose por tanto la continuidad de esta especialidad que impartiría justicia a través de los juzgados agrarios, Salas Superiores Agrarias y Sala Suprema de Derecho Constitucional y Social, definiéndose además sus competencias y prerrogativas.

Sin embargo, el 19 de diciembre de 1996 entró en vigencia la Resolución Administrativa N° 284-CME-PJ que eliminó la especialidad agraria en el Poder Judicial. Esta norma fue expedida por la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial, un organismo nefasto que intervino este Poder injiriendo en sus funciones independientes, llegándose al exabrupto de anteponer esta resolución administrativa a la Ley Orgánica. Como es evidente, una resolución administrativa no puede derogar una ley y estando vigente esta última, corresponde que se cumpla.

Décimo primero.- Sustento constitucional para la implementación de la especialidad agraria.- El artículo 88 de la Constitución señala lo siguiente:



“El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona.

Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta”.

Como se puede apreciar, el Estado peruano debe prestar especial apoyo a la actividad agraria, pues representa el sustento alimenticio de su población y base importante de su economía, lo que le habilita a regular las relaciones jurídicas generadas por las obvias transacciones y actividades económicas que se desprenden de ella. En ese derrotero, corresponde también prever desde la legislación especializada que no se vulnere el derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado de naturaleza difusa.

Décimo segundo.- Respuesta a los agravios:

12.1.- Interpretación sistemática.- El argumento de la demandada en el sentido de que la decisión cuestionada no se encuentra arreglada a ley pues no cumple con los requisitos establecidos por el Tribunal Constitucional en la sentencia 0168-2005-PC/TC en la cual se dieron las pautas necesarias que debía reunir un mandato materia de cumplimiento debe desestimarse ya que estamos ante una norma clara que no admite interpretación dispar. Nótese que la Primera Disposición Final del Texto único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS establece textualmente lo siguiente:

“Las Salas y Juzgados de los Fueros Agrario y de Trabajo se incorporan como Salas y Juzgados Especializados de las Cortes Superiores del Distrito Judicial donde están ubicados, con todo su personal de Magistrados, funcionarios y trabajadores, así como su infraestructura, equipamiento y acervo documentario. En aquellos Distritos Judiciales, cuyas Cortes Superiores cuentan con infraestructura física desocupada, sus respectivos Presidentes, bajo responsabilidad, y sin necesidad de acuerdo de Sala Plena, organizan y disponen su inmediata ocupación por las dependencias de las Salas Laborales y Agrarias y sus respectivos Juzgados, hasta donde lo permita el área física disponible.



La disposición contenida en este párrafo tiene vigencia a partir de la publicación de la presente Ley. Las Salas Laborales incorporadas a las Cortes de Lima, Callao, Arequipa, La Libertad y Junín continúan con la jurisdicción que les asigna el Decreto Legislativo N° 384, y hasta que se creen nuevas Salas Especializadas en otros Distritos Judiciales y se ejerciten las facultades señaladas en el artículo 82 inciso 28) de esta ley. Se modifica únicamente la competencia territorial de las Salas Laborales de Lima, la cual se restringe a la Provincia de Lima, correspondiendo en adelante a las del Callao las demás Provincias del Departamento de Lima, juntamente con los ex-Departamentos de Ica, Loreto y Ucayali. 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, con la siguiente jurisdicción supra distrital: Regiones Grau, Nor Oriental de Marañón y La Libertad; Regiones Arequipa, Inca y Tacna-Moquegua-Puno (José Carlos Mariátegui); y las demás Regiones, más los departamentos de Lima, San Martín y la Provincia Constitucional del Callao, respectivamente. En tanto se inicie el funcionamiento de estas Salas, el Tribunal Agrario continúa con la competencia territorial que tiene a la fecha de promulgación de esta Ley. Igualmente créase una Sala Especializada Penal en las Cortes Superiores que tienen sus sedes en las ciudades de Tacna e Iquitos, asumiendo las ya existentes el carácter de Salas Especializadas Civiles. Además, una Sala Especializada Laboral en la Corte Superior cuya sede es la ciudad de Chiclayo y otra en la de Lima. Créanse asimismo Juzgados Especializados Penales en aquellas Provincias que sólo tengan un Juez Civil o Mixto y ninguno Penal, cuando su volumen demográfico supere los cien mil habitantes, y adicionalmente un Juez Mixto cuando su población supere los doscientos mil habitantes. Su implementación y funcionamiento se harán efectivos durante los años 1992 y 1993. A los Magistrados titulares que estén integrando los Fueros antes señalados a la fecha de promulgación de la presente Ley, se les reconoce la antigüedad que tienen en el cargo para todos los efectos que esta Ley establece, los cuales continúan gozando de los derechos, preeminencias y beneficios que respectivamente tengan hasta dicha fecha. A partir de la promulgación de la presente Ley, el funcionamiento de los Fueros Agrario y de Trabajo, hasta su plena integración al Poder Judicial, queda sujeto a la autoridad de la Sala Plena de la Corte Suprema y del Consejo Ejecutivo del Poder



Judicial”. Como se puede apreciar, no existe oscuridad en el precepto, siendo un mandato de ineludible cumplimiento. Es más, siempre hubo claridad del mandato funcionando estos órganos hasta 1996 sin dudarse de su ejecutividad, preservándose la especialidad a nivel Supremo.

Se concluye entonces que la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial está vigente y es una norma diáfana, máxime cuando realizándose una interpretación sistemática entre la Primera Disposición Final y Transitoria con los artículos 43⁷, 46⁸ y 52⁹ de la Ley Orgánica del Poder Judicial, se advierte que existe un mandato claro de implementar los juzgados y salas superiores de especialidad agraria. Es más, en aplicación del artículo 66.1 del Código Procesal Constitucional no se necesita siquiera el requisito de perfecta “literalidad” para la existencia de un mandato y en el presente caso se advierte de la lectura e interpretación de los artículos 43 (que regula la competencia de las Salas Agrarias), 46 (que alude a la existencia de los juzgados Agrarios como especializados en dicha materia) y 52 (que regula la competencia de los juzgados Agrarios) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que deben existir e implementarse los referidos órganos jurisdiccionales; texto que tiene carácter de ejecutividad y no de discrecionalidad. Siendo así, corresponde amparar la demanda y ordenar al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial la implementación de las Salas Superiores de Especialidad Agraria de competencia supra distrital, con sedes en Lima, Chiclayo y Puno, así como los Juzgados Agrarios que el órgano de gobierno judicial establezca.

12.2.- Sobre la supuesta baja carga procesal.- Respecto al argumento de la demandada consistente en que no se ha valorado la baja carga procesal de la especialidad agraria para implementarla como tal, se debe señalar que no se encuentra sustentado en

⁷ Artículo 43.- Las Salas Agrarias conocen: 1.- En grado de apelación, los procesos resueltos por los Juzgados Agrarios; 2.- En primera instancia, las acciones contencioso-administrativas y popular, en materia agraria; 3.- De los conflictos de autoridad entre Juzgados Agrarios y autoridades administrativas, en los casos previstos por la ley; 4.- De las contiendas de competencia entre Juzgados Agrarios o entre éstos y otros Juzgados de distinta especialidad de su jurisdicción territorial; 5.- De las quejas de derecho por denegatoria del recurso de apelación; y, 6.- De los demás asuntos que señala la ley.

⁸ Artículo 46.- Son juzgados especializados los siguientes: (...) 4. Juzgados Agrarios (...)

⁹ Artículo 52.- Los Juzgados Agrarios conocen: 1.- De los procesos ordinarios, sumarios, y especiales que correspondan, conforme a ley de la materia; 2.- De los procesos de expropiación de predios rústicos; 3.- De los procesos ejecutivos, por préstamos otorgados con fines agropecuarios o de comercialización de productos agrarios; y, 4.- De los demás asuntos que les correspondan conforme a ley.



variables, cifras e indicadores actuales de modo que constituyen simples alegatos de defensa sin mayor respaldo.

12.3.- Sobre el argumento administrativo-presupuestal.- Respecto al argumento de que la implementación de dicha especialidad está sujeta a controversia e interpretación en tanto se requiere de actuaciones administrativas y presupuestales que no se han previsto, se debe señalar que el Tribunal Constitucional en uniforme jurisprudencia ha descartado el argumento presupuestal para incumplir la ley¹⁰. La especialidad agraria tiene caracteres y principios propios de su naturaleza que obligan a la implementación de órganos especializados que conozcan dichas causas. Repárese en que las normas se expiden para cumplirse y en el presente caso, existe una injustificable lenidad de varias décadas en la ejecución de este mandato que es imperativo corregir.

Décimo tercero.- Sobre el plazo razonable para cumplir esta sentencia.- Resulta sensato que en la sentencia se haya facultado al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial a establecer plazos razonables para la culminación de la implementación de las Salas Superiores Agrarias y de los juzgados Agrarios dadas las dificultades propias de la ejecución de un mandato de esta naturaleza. Sin embargo, este plazo razonable debe corresponder a lo **estrictamente necesario** para disponer del personal y la logística que logre tal fin. No hacerlo así, significaría vaciar de contenido los fines esenciales de los procesos constitucionales que son garantizar la vigencia efectiva de los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados de derechos humanos, así como los principios de supremacía de la Constitución y su fuerza normativa de acuerdo al artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional. La vigencia efectiva de los derechos constitucionales y la eficacia de una norma legal deben garantizarse en este caso **dentro de un término razonable pero perentorio**, debiendo observarse en la ejecución el artículo 72 inciso 3 del mencionado código, el cual señala que la sentencia que declara fundada la demanda se pronunciará preferentemente respecto al ***“plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que no podrá exceder de diez días”***. Nótese que el **plazo legal máximo** para cumplir una sentencia de esta naturaleza es de **10 días**, lo que deberá ser tomado en cuenta por la demandada y por el a-quo bajo responsabilidad. Obviamente, podrían surgir circunstancias excepcionales que imposibiliten cumplir el mandato judicial de inmediato, en cuyo caso la demandada deberá explicar al juzgador en

¹⁰ Expedientes N° 03771-2007AC, 01203-2005-PC/TC, 03855-2006-PC/TC y 06091-2006-PC/TC.



qué consisten aquéllas, de cuyo que, si hubiera justificación, éste pudiera extender el plazo de ejecución **brevemente**.

Décimo cuarto.- Mejora de la convivencia democrática y generación de ciudadanía.- En conclusión, no se puede permitir que prosiga la inacción y el incumplimiento por casi 30 años de un mandato tan claro, máxime cuando no se trata de la creación de una especialidad sino de la restitución de una que antaño ya estuvo en funciones y cuya actividad lamentablemente fue interrumpida por la decisión de un órgano interventor extraño a la institucionalidad judicial, de cuyo que la restauración de la especialidad agraria significa no solo el cumplimiento de la ley sino la defensa de nuestro fuero, así como la reafirmación de nuestra independencia que no debió ser mellada nunca y menos por una “Comisión Ejecutiva” interventora de la dictadura. Significa también brindarle al agricultor y campesino humilde una justicia especializada, confiable y omnicomprensiva del problema agrario saldando una deuda social e histórica para con él, que se reflejará en la mejora de la convivencia social y democrática pues contribuirá a generarle ciudadanía y dignidad.

Décimo quinto.- Sobre los costos.- Sobre el extremo de los costos, no apreciándose temeridad ni mala fe de parte de la demandada, sino una interpretación errónea del texto claro de la ley, corresponde su exoneración.

Por estas consideraciones: **SE RESUELVE:**

I.- CONFIRMAR la sentencia contenida en la Resolución N° 15 de fecha 12 de octubre de 2022 de fojas 220 a 223 que declaró **FUNDADA** la demanda de cumplimiento; en consecuencia **SE ORDENA** a la parte demandada Consejo Ejecutivo del Poder Judicial cumpla con implementar las Salas Superiores de Especialidad Agraria con competencia supra distrital y con sedes en Lima, Chiclayo y Puno, así como los juzgados Agrarios que dicho órgano de gobierno establezca, prescribiéndose que los órganos jurisdiccionales deberán ser implementados mediante la correspondiente resolución administrativa (la cual podrá establecer plazos razonables para la culminación de dicha implementación), **dentro del plazo de 10 días hábiles** bajo apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 27 del Código Procesal Constitucional.



II.- REVOCAR el extremo que impone costos a la parte demandada y **REFORMÁNDOSE** este extremo, se dispone su exoneración por las razones expuestas en la parte considerativa.

S.S.

ORDOÑEZ ALCANTARA

TAPIA GONZALES

SUAREZ BURGOS

LA SECRETARIA DE SALA CERTIFICA QUE LOS FUNDAMENTOS DEL VOTO SINGULAR DEL SEÑOR JUEZ SUPERIOR ORDÓÑEZ ALCÁNTARA, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 146° DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, SON COMO SIGUEN:

Me adhiero al voto en discordia del señor Juez Superior Tapia Gonzales, pero con las siguientes precisiones:

VISTO; y, CONSIDERANDO:

PRIMERO. - Que, no puede pasar desapercibido el hecho de que la agricultura en el Perú ha sido y es una de las actividades económicas principales, los alimentos que se producen en el agro abastecen a los 33 millones de peruanos diariamente, en ese sentido, este sector aporta el 6% del PBI a la economía nacional¹¹. Además, en el Perú coexisten diversas estructuras empresariales relacionadas al agro, tales como cooperativas, comunidades campesinas, pequeños, medianos y grandes productores, que poseen racionalidades distintas al momento de tomar decisiones. Asimismo, la actividad agropecuaria se desenvuelve a lo largo de las diversas

¹¹ <https://www.ulima.edu.pe/pregrado/economia/noticias/la-agricultura-y-su-impacto-en-la-economia>.



regiones naturales¹². Esta complejidad propia del desarrollo de la actividad agrícola genera que los conflictos intersubjetivos que se producen en su seno tengan una especialidad jurisdiccional propia tal como ha sido recogido en la actual y vigente Ley Orgánica del Poder Judicial que la regula en los artículos 43°, 46° y 52°, así como en su Primera Disposición Final y Transitoria. No obstante, no se cumple con lo dispuesto en la citada norma.

SEGUNDO. – El catedrático de Derecho Agrario, don Ricardo Zeledón, señala que, “El derecho agrario es un conjunto normativo complejo, que ofrece dificultades a cualquier científico, como consecuencia de un sinfín de factores indeterminados. Su comprensión resulta cada vez más difícil debido a la historicidad de los diversos ordenamientos jurídicos, jalonados en su formación por fenómenos económicos, sociales y hasta ambientales. Viéndolo en su conjunto universal, el derecho agrario resulta ser una disciplina de gran complejidad, en permanente cambio, con profundos y constantes movimientos evolutivos, aunque sin dejar de reconocer, algunos períodos de estancamiento o incluso de decadencia”. Compartimos la tesis esbozada por el Maestro Zeledón, que el Derecho Agrario es una disciplina jurídica de gran complejidad, por ello el conocimiento científico ha abrazado con devoción la especialización, que tiene por objeto profundizar en el dominio de un tema o área determinada dentro de un campo profesional o de diferentes profesiones, es indudable que la especialización del derecho es incesante, en todos los ámbitos, ya sea este el ámbito material o sustantivo como en el ámbito procesal o jurisdiccional, hasta hace poco más de tres lustros, los jueces civiles conocían los temas civiles, de familia, comercial, contencioso administrativo, constitucional, previsional y otros, con el paso del tiempo, estas especialidades se han vuelto cada vez más complejas, que determinan que los jueces se especialicen en cada materia o área y ahora tenemos jueces de familia, jueces comerciales, jueces constitucionales, jueces contenciosos administrativos y dentro de éstos últimos, incluso los jueces tributarios y jueces en temas de mercado. En nuestro país, dada la importancia de la tierra para el cultivo, debido a una superficie explotable muy reducida por una sierra accidentada, una costa desértica y una selva no apta para la agricultura, a la concentración de las tierras en pocas familias y a la explotación del campesino, surgió la necesidad de reformar la tenencia de la tierra y el Estado emprendió

¹² <https://www.midagri.gob.pe/portal/marco-legal/58-sector-agrario/sector->



sendas reformas, la primera iniciada durante el mandato del presidente Fernando Belaunde Terry, y la segunda reforma durante el gobierno militar el año 1969, es precisamente en esta segunda oportunidad, se promulgó el Decreto Ley 17716, que implementó una reforma agraria en el territorio nacional, creándose un fuero jurisdiccional agrario, independiente del Poder Judicial, con la finalidad de que se haga justicia célere y eficaz a los hombres y mujeres del campo, instalándose juzgados de tierras en diferentes lugares del país y un Tribunal Agrario con competencia nacional, órganos jurisdiccionales especializados en materia agraria, cuyos fallos judiciales no eran revisables en el Poder Judicial. La Asamblea Constituyente de 1979, sancionó que la Función Jurisdiccional en el Perú, esté a cargo única y exclusivamente del Poder Judicial, sentenciando la fusión de los fueros agrario y laboral al Poder Judicial, pero eso sí, manteniendo las especialidades en materia agraria y laboral, disponiendo el funcionamiento de estos fueros hasta la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial. El debate de la Ley Orgánica del Poder Judicial duró una década prácticamente, ya que la LOPJ fue promulgada el 28 de julio de 1990, por el presidente Alan García Pérez, estableciéndose una vacatio legis hasta el 01 de enero de 1991, sin embargo el 04 de noviembre de 1990, el presidente Alberto Fujimori, prorrogó la vacatio legis hasta el 02 de enero de 1992, luego del golpe de estado del 5 de abril de 1992, fue sometida a revisión y se promulgó el Texto único de la Ley Orgánica del Poder Judicial mediante Decreto Supremo N° 017- 93-JUS del 02 de junio de 1993. En la Ley Orgánica vigente se mantiene la especialidad Agraria y Laboral, lamentablemente durante la intervención del Poder Judicial, la Comisión Ejecutiva, mediante acto administrativo ha convertido los órganos jurisdiccionales de la especialidad agraria en órganos jurisdiccionales civiles, afectando de esta manera la jurisdicción especializada agraria, así como el desarrollo socio económico del país, ya que una justicia especializada agraria, tiende a garantizar la justicia social en el campo y coadyuva a elevar y asegurar el ingreso de las familias dedicadas al agro, con el fin de que la tierra agrícola sea base de su estabilidad, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad.

TERCERO.- En ese sentido, así como se reconoce la necesidad de la existencia de las especialidades Comercial, Constitucional, de familia, laboral, de mercado, tributario, etc., es fundamental que se cumpla con implementar nuevamente, tal



como lo estaba antes de la dación de Resolución Administrativa N° 284-CME-PJ, los juzgados y Salas Agrarias, para conocer los litigios y controversias relacionadas a la propiedad, posesión y tenencia de los predios agrarios, máxime si la Constitución Política del Perú en su artículo 88° establece, “El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquier otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta”, y una forma eficaz de materializar ese apoyo es restableciendo y cumpliendo con el funcionamiento de órganos jurisdiccionales especializados en materia agraria.

También por las consideraciones expuestas, **MI VOTO** es por:

I.- CONFIRMAR la sentencia contenida en la Resolución N° 15 de fecha 12 de octubre de 2022 de fojas 202 a 233 que declaró fundada la demanda de cumplimiento y que ordena a la demandada cumpla con implementar las 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, estableciendo que los órganos jurisdiccionales deben ser implementados, entendiéndose la resolución administrativa que dispone esa implementación (la cual podrá establecer plazos razonables para la culminación de la misma).

II.- REVOCAR el extremo que impone costos a la parte demandada y **REFORMÁNDOSE** este extremo, se dispone su exoneración por las razones expuestas en la parte considerativa.

S.S.

ORDÓÑEZ ALCÁNTARA



LA SECRETARIA DE SALA CERTIFICA QUE LOS FUNDAMENTOS DEL VOTO SINGULAR DEL SEÑOR JUEZ SUPERIOR SUAREZ BURGOS SON COMO SIGUEN:

Me adhiero a los fundamentos y votos de los magistrados Tapia Gonzales u Ordoñez Alcántara.

La especialidad agraria sigue vigente en la Ley Orgánica y según Resolución Administrativa de Presidencia 301-2001-P-CS con fecha 30.04.2001 se refrenda la especialidad al otorgar la competencia a la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema respecto a: “los recursos de nulidad y casaciones en materia agraria”.

S.

SUAREZ BURGOS

LA SECRETARIA DE SALA CERTIFICA QUE LOS FUNDAMENTOS DEL VOTO EN MINORIA DEL SEÑOR JUEZ SUPERIOR CUEVA CHAUCA, SON COMO SIGUEN:

VISTOS

Es materia de grado ante este Superior Colegiado la apelación interpuesta por la Procuraduría Pública del Poder Judicial contra la Sentencia contenida en la Resolución N° 15 de fecha 12 de octubre de 2022, de fojas 220 a 223, que declaró fundada la demanda de cumplimiento; en consecuencia; ordena a la demandada cumpla con implementar las 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. Los órganos jurisdicciones deben de ser implementados, entiéndase la resolución administrativa que dispone esa implementación (la cual podrá establecer plazos razonables para la culminación de la misma), más el pago de los costos del proceso.

Interviniendo como ponente el señor Juez Superior Cueva Chauca.

ARGUMENTOS DE LA APELACIÓN

El Procurador Público del Poder Judicial sustenta su recurso de apelación, de fojas 229 a 233, señalando que:

1. La parte demandante pretende que se cumpla con hacer efectivo la creación de juzgados agrarios, los cuales por existir casi poca especialidad en el Poder



Judicial se dejaron sin efecto y pasaron a los juzgados especializados civiles o mixtos a nivel nacional, cuyos ámbitos de aplicación abarcan y engloban perfectamente las materias de la propiedad rural y del derecho de propiedad predial, prescripciones adquisitivas, entre otros, que son tramitados en dichos fueros civiles o mixtos, además, por la carga que representan estas materias se decidió convertir estos jueces en especializados civiles o mixtos, ya que el ámbito agrario en el Perú en casi su mayoría se encuentra debidamente casi determinado en cuanto a su propiedad.

2. Si bien los juzgados agrarios se encuentran comprendidos en la LOPJ, no necesariamente amerita que se le vuelva a crear estos juzgados debido a que los juzgados civiles han absorbido dichas competencias con total capacidad y vienen resultando hasta la fecha.
3. Sostiene que la controversia está sujeta a controversia compleja e interpretaciones dispares, y asimismo, requiere de una serie de actuaciones administrativas y resoluciones hasta presupuestales a fin de su implementación, por lo cual, no es plausible de ser procedente mediante un proceso de cumplimiento.
4. El acatamiento de una norma legal o un acto administrativo tiene su más importante manifestación en el nivel de su eficacia. Por tanto, así como el proceso de hábeas data tiene por objeto esencial la protección de los derechos a la intimidad, acceso a la información pública y autodeterminación informativa, el proceso de cumplimiento tiene como finalidad proteger el derecho constitucional de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos.
5. El Poder judicial contaba con juzgados agrarios, pero ante la necesidad y la gran carga que afronta el poder judicial se vio en la imperiosa necesidad de crear más juzgados civiles y mixtos que juzgados agrarios y es de conocimiento que los magistrados a cargo de estos juzgados tienen plena capacidad para ventilar temas que antes correspondían a los ex jueces agrarios; por lo que, resulta innecesaria su implementación en la actualidad por el poder judicial, lo que no ha tenido en cuenta el Juez al momento de resolver.

ANÁLISIS DEL COLEGIADO

PRIMERO.- A través del escrito de fecha 19 de setiembre de 2017, de fojas 20 a 37, **la Asociación Peruana de Derecho Agrario, Forestal y de Aguas**, interpone demanda de cumplimiento peticionando 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, 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, más los costos del proceso.



SEGUNDO.- El artículo 200°, inciso 6 de la Constitución Política del Perú establece que la acción de cumplimiento procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo. Por su parte, el artículo 65°, inciso 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional señala que el proceso de cumplimiento tiene por objeto que el funcionario o autoridad pública renuente dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme.

TERCERO.- En la sentencia emitida en el Expediente N° 00168-2005-PC/TC, el Tribunal Constitucional ha precisado, con carácter vinculante, los requisitos mínimos comunes que debe cumplir el mandato contenido en una norma legal o en un acto administrativo para que sea exigible a través del proceso de cumplimiento. Así en los fundamentos 14 al 16 de la sentencia precitada se ha precisado que, para que mediante un proceso de cumplimiento, se pueda expedir una sentencia estimatoria, es preciso que, además de la renuencia del funcionario o autoridad pública, el mandato previsto en la ley o en un acto administrativo reúna los siguientes requisitos: a) Ser un mandato vigente; b) ser un mandato cierto y claro, es decir, debe inferirse indubitablemente de la norma legal; c) no estar sujeto a controversia compleja ni a interpretaciones dispares; d) ser de ineludible y obligatorio cumplimiento; y e) ser incondicional. Excepcionalmente, podrá tratarse de un mandato condicional, siempre y cuando su satisfacción no sea compleja y no requiera de actuación probatoria

CUARTO.- En el caso concreto, la demandante solicita el cumplimiento de los artículos 43°, 46°, 52° y la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que disponen lo siguiente:

(...) Competencia de las Salas Agrarias.

Artículo 43.- Las Salas Agrarias conocen:

1. En grado de apelación, los procesos resueltos por los Juzgados Agrarios;
- 2.- En primera instancia, las acciones contencioso-administrativas y popular, en materia agraria;
- 3.- De los conflictos de autoridad entre Juzgados Agrarios y autoridades administrativas, en los casos previstos por la ley;
- 4.- De las contiendas de competencia entre Juzgados Agrarios o entre éstos y otros Juzgados de distinta especialidad de su jurisdicción territorial;
- 5.- De las quejas de derecho por denegatoria del recurso de apelación; y,
- 6.- De los demás asuntos que señala la ley.(...)

Juzgados Especializados.

Artículo 46.- Son juzgados especializados los siguientes:

1. Juzgados Civiles;
 2. Juzgados Penales;
 3. Juzgados de Trabajo;
 4. Juzgados Agrarios;
 5. Juzgados de Familia; y,
 6. Juzgados de Tránsito y Seguridad Vial,
- La Corte Suprema, atendiendo a las necesidades del servicio judicial y a la carga procesal, puede crear otros juzgados de distinta especialidad a los antes señalados, definiendo su competencia



En los lugares donde no hay juzgados especializados, el despacho es atendido por un Juzgado Mixto, con la competencia que señale el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Todos los juzgados antes señalados tienen la misma jerarquía. (...)

Competencia de los Juzgados Agrarios.

Artículo 52.- Los Juzgados Agrarios conocen:

- 1.- De los procesos ordinarios, sumarios, y especiales que correspondan, conforme a ley de la materia;
- 2.- De los procesos de expropiación de predios rústicos;
- 3.- De los procesos ejecutivos, por préstamos otorgados con fines agropecuarios o de comercialización de productos agrarios; y,
- 4.- De los demás asuntos que les correspondan conforme a ley. (...)

Fueros Agrario y de Trabajo.

PRIMERA.- Las Salas y Juzgados de los Fueros Agrario y de Trabajo se incorporan como Salas y Juzgados Especializados de las Cortes Superiores del Distrito Judicial donde están ubicados, con todo su personal de Magistrados, funcionarios y trabajadores, así como su infraestructura, equipamiento y acervo documentario.

En aquellos Distritos Judiciales, cuyas Cortes Superiores cuentan con infraestructura física desocupada, sus respectivos Presidentes, bajo responsabilidad, y sin necesidad de acuerdo de Sala Plena, organizan y disponen su inmediata ocupación por las dependencias de las Salas Laborales y Agrarias y sus respectivos Juzgados, hasta donde lo permita el área física disponible, La disposición contenida en este párrafo tiene vigencia a partir de la publicación de la presente Ley.

Las Salas Laborales incorporadas a las Cortes de Lima, Callao, Arequipa, La Libertad y Junín continúan con la jurisdicción que les asigna el Decreto Legislativo N° 384, y hasta que se creen nuevas Salas Especializadas en otros Distritos Judiciales y se ejerciten las facultades señaladas en el artículo 82 inciso 28) de esta ley. Se modifica únicamente la competencia territorial de las Salas Laborales de Lima, la cual se restringe a la Provincia de Lima, correspondiendo en adelante a las del Callao las demás Provincias del Departamento de Lima, juntamente con los ex-Departamentos de Ica, Loreto y Ucayali.

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, con la siguiente jurisdicción supradistrital: Regiones Grau, Nor Oriental de Marañón y La Libertad; Regiones Arequipa, Inca y Tacna-Moquegua-Puno (José Carlos Mariátegui); y las demás Regiones, más los departamentos de Lima, San Martín y la Provincia Constitucional del Callao, respectivamente. En tanto se inicie el funcionamiento de estas Salas, el Tribunal Agrario continúa con la competencia territorial que tiene a la fecha de promulgación de esta Ley.

Igualmente créase una Sala Especializada Penal en las Cortes Superiores que tienen sus sedes en las ciudades de Tacna e Iquitos, asumiendo las ya existentes el carácter de Salas Especializadas Civiles. Además, una Sala Especializada Laboral en la Corte Superior cuya sede es la ciudad de Chiclayo y otra en la de Lima.

Créanse asimismo Juzgados Especializados Penales en aquellas Provincias que sólo tengan un Juez Civil o Mixto y ninguno Penal, cuando su volumen demográfico supere los cien mil habitantes, y adicionalmente un Juez Mixto cuando su población supere los doscientos mil habitantes. Su implementación y funcionamiento se harán efectivos durante los años 1992 y 1993.



A los Magistrados titulares que estén integrando los Fueros antes señalados a la fecha de promulgación de la presente Ley, se les reconoce la antigüedad que tienen en el cargo para todos los efectos que esta Ley establece, los cuales continúan gozando de los derechos, preeminencias y beneficios que respectivamente tengan hasta dicha fecha.

A partir de la promulgación de la presente Ley, el funcionamiento de los Fueros Agrario y de Trabajo, hasta su plena integración al Poder Judicial, queda sujeto a la autoridad de la Sala Plena de la Corte Suprema y del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. (...)."

QUINTO.- Como se aprecia, en los referidos artículos del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no existe un mandato propiamente dicho que disponga u ordene la creación de los Juzgados Agrarios y Salas Agrarias, sino, lo que hace es regular la especialidad agraria, así como, las competencias que tienen los Juzgados Agrarios y Salas Agrarias, siendo una atribución discrecional del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial la creación de las Salas Superiores y Juzgados en caso resulten necesario para una eficaz administración de justicia. Además, la norma cuyo cumplimiento se solicita, estaría sujeta a controversia compleja, pues para la implementación de los Juzgados Agrarios y Salas Agrarias, se requiere que previamente se realice una serie de estudios técnicos, así como, la asignación de un presupuesto para poder cubrir las necesidades referentes a los recursos humanos, económicos y logísticos.

SEXTO.- Por consiguiente, al no reunir la presente demanda los requisitos mínimos establecidos en el precedente antes citado, debe ser declarada improcedente; razón por la cual, debe revocarse la sentencia apelada.

Por los fundamentos expuestos, los Jueces Superiores de la Primera Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima RESUELVEN:

REVOCAR la **Sentencia** contenida en la Resolución N° 15 de fecha 12 de octubre de 2022, de fojas 220 a 223, que declaró fundada la demanda de cumplimiento; en consecuencia; ordena a la demandada cumpla con implementar las 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. Los órganos jurisdicciones deben de ser implementados, entiéndase la resolución administrativa que dispone esa implementación (la cual podrá establecer plazos razonables para la culminación de la misma), más el pago de los costos del proceso. **REFORMÁNDOLA** se declara improcedente la demanda.

En los seguidos por **ASOCIACIÓN PERUANA DE DERECHO AGRARIO, FORESTAL Y DE AGUAS** contra el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial sobre proceso de cumplimiento.

Debiendo efectuarse la devolución de los autos conforme lo prevé el artículo 383° del Código Procesal Civil. **Notifíquese.-**

S.

CUEVA CHAUCA