

Proyecto de Ley N° 3194/2008-CR

Proyecto de Ley N°.....



Congreso de la República

Proyecto de Ley que establece límites de extensión de la propiedad Agraria en la zonas agrícolas de la costa.

El Congresista de la República que suscribe, **CENZANO SIERRALTA, ALFREDO TOMÁS**, miembro de la Célula Parlamentaria Aprista, en el uso de las facultades Legislativas que le confiere el Artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el artículo 22, literal c), del Reglamento del Congreso de la República; y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 75 y 76 del mismo Reglamento del Congreso, proponen el siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE ESTABLECE LÍMITES DE EXTENSIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN LAS ZONAS AGRÍCOLAS DE LA COSTA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. El artículo 88 de la Constitución Política del Perú establece que: "El Estado apoya preferentemente el desarrollo del sector 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 extensión de la tierra según las peculiaridades de la zona**".
2. El artículo 70 de la Constitución Política del Perú prevé que: "El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley". Partiendo de la regla de la inviolabilidad del derecho de propiedad frente a las intromisiones del Estado, las limitaciones a este derecho son consideradas excepcionales. El mencionado artículo



Congreso de la República

70 de la Constitución contiene una cláusula de reserva de ley cuando declara que el derecho de propiedad: “Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley”. En consecuencia, por lo menos originariamente, todas las limitaciones al derecho de propiedad deben proceder de una ley o tener su fundamento en una ley.

3. Si bien la Constitución peruana de 1993 no asume explícitamente el concepto jurídico de función social de la propiedad, prevé que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, debiendo estar en armonía con el bien común. En la doctrina nacional, Avendaño Valdez afirma que:

“El principio de la función social de la propiedad puede admitir en sus múltiples concreciones configuraciones muy diversas. La función social, es como lo ha destacado la doctrina italiana, la causa principal de este pluralismo porque opera con una variedad de técnicas y sobre una pluralidad de bienes. De allí que pueda hablarse de una variedad de «estatutos propietarios». Esto a su vez, presupone una pluralidad de «contenidos esenciales» del derecho de propiedad. Hay que atender a la naturaleza del bien objeto del derecho para precisar el contenido esencial del mismo¹.

4. En esa dirección, la propiedad agraria, por mandato constitucional, tiene una regulación especial dentro del Capítulo VI (“Del Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas y Nativas”) del Título III (“Del Régimen Económico”) de la Constitución Política del Perú. Así, su *contenido esencial* es especial, por lo que es jurídicamente viable que se faculte al legislador para

¹ Avendaño Valdez, Jorge, “El derecho de propiedad en la Constitución”; en *Themis* N° 40; Pontificia Universidad Católica del Perú; Lima, 1994; página 119.

establecer límites al derecho de propiedad en la extensión de la tierra agrícola.

5. En el Derecho Comparado se puede citar a la Constitución italiana de 1947 que establece que: *“A fin de conseguir la racional explotación del suelo y de establecer relaciones sociales equitativas, la ley impone obligaciones y vínculos a la propiedad rústica privada, fija los límites de su extensión según las regiones y zonas agrarias, promueve e impone el saneamiento de la tierra, la transformación del latifundio y la creación de nuevas unidades productivas: ayuda a la pequeña y media propiedad”*.
6. Como antecedente en el Derecho nacional, debemos tener en cuenta a la Ley N° 15037, promulgada el 21 de mayo de 1964, que en su artículo 34 consideraba que la tierra no se usaba en armonía con el interés social que establecía la Constitución de 1933, cuando su concentración constituyese un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y determinase la extrema o injusta dependencia de la población respecto al propietario.
7. Sin embargo, la Ley N° 15037 estableció un régimen de excepción para los latifundios agroindustriales, permitiéndoles la propiedad sin límites de extensión. El monopolio de la mayor parte de la tierra del valle o zona se constituía en un fuerte obstáculo para la constitución de la pequeña y mediana propiedad y en la extrema dependencia de grandes sectores de la población respecto de los propietarios que se encuentran en la posición de monopolizar la oferta de trabajo. En suma, la concentración excesiva de la propiedad es la negación del derecho de acceso a la propiedad².

² Figallo, Guillermo, “Limitaciones a la libre compra-venta de tierras en la reforma agraria peruana” en: <http://www.cepes.org.debate/debate005/03-articulo.pdf>.



Congreso de la República

8. Es recién con la Ley N° 15242 que dio inicio al proceso de reforma agraria que, al margen de la evaluación de sus resultados, transformó la estructura de la propiedad del agro peruano. Así, por esta Ley se modificó el artículo 47 de la Constitución de 1933 en los siguientes términos: “El Estado favorecerá la conservación y difusión de la pequeña y mediana propiedad rural. La ley fijará la extensión máxima de la tierra de que puede ser dueño una sola persona natural o jurídica según el tipo de explotación a que la tierra se dedique y tomando en cuenta las peculiaridades demográficas de cada zona o región, así como las condiciones naturales y técnicas de producción”.
9. La Constitución de 1993 si bien puso fin al proceso de reforma agraria, habilitó al legislador para establecer límites máximos para la extensión de la tierra con la finalidad de garantizar la difusión de la pequeña y mediana propiedad de la tierra, así como para evitar una excesiva concentración de la propiedad agraria como en la etapa anterior a la reforma agraria. En ese sentido, el constitucionalista Rubio Correa, comentando el artículo 88 de la Constitución actualmente vigente, afirma que:

“El artículo continúa, estableciendo que el Estado garantiza la propiedad sobre la tierra tanto en forma privada como en cualquier otra, comunal o asociativa. Es una plasmación en la actividad agropecuaria de los principios de libre iniciativa privada y libertad de empresa, comercio e industria que ya encontramos en los artículos 58 y 59 de la Constitución.

Sin embargo, acepta el principio de que fije límites y extensión de tierra según cada zona. Este fue el principio imperante bajo la Reforma Agraria iniciada en 1964 y acelerada a partir de 1969;



Congreso de la República

existía una extensión máxima de conducción directa, variable según calidades de tierra, regiones y producción agraria o pecuaria, por encima del cual se expropiaba para distribuirla entre campesinos sin tierra. **Si bien no hay en los últimos años un proceso de redimensionamiento de la extensión de las tierras que se puede tener en propiedad, siempre queda la posibilidad constitucional de establecerlo según la norma que comentamos**³ (resaltado nuestro).

10. El Perú es considerado como uno de los países con mayor diversidad genética en cuanto a variedades agrícolas cultivadas. Según estimaciones del Banco Mundial posee 84 de las 103 zonas ecológicas existentes en el mundo. Dispone de 4,9 millones de hectáreas aptas para cultivos intensivos y 2,7 millones de hectáreas disponibles para cultivos permanentes; sin embargo, en la actualidad sólo se cultivan 3,7 millones de hectáreas, distribuidas entre las tres zonas geográficas del país de la siguiente forma: en la zona costera: 806,000 hectáreas; en la zona de sierra: 2.280,000 hectáreas; y, por último, en las zonas selváticas del interior: 605,000 hectáreas⁴.
11. La costa peruana es considerada la región con mejores condiciones para el desarrollo de la agricultura. Existen condiciones agroecológicas que permiten el cultivo agrícola durante todo el año, situación que favorece la agricultura de exportación. El conjunto de valles de la costa dispone de una superficie de 276, 000 hectáreas y ofrece las mejores condiciones para el desarrollo agrario. Se encuentran estratégicamente situados con respecto a los

³ Rubio Correa, Marcial; "Estudio de la Constitución Política de 1993"; Tomo III; Pontificia Universidad Católica del Perú; Lima, 1999; páginas 516 y 517.

⁴ Fuente: www.cideiber.com/infoPaíses/Peru/peru-04-01.html.



Congreso de la República

distintos puntos de embarque, tanto aéreos como marítimos y cuenta con un amplia red vial, situación que supone una gran ventaja para la exportación de productos. En consecuencia, la zona de los valles de la costa presenta el mayor potencial de crecimiento del sector agroindustrial peruano. Si bien el Estado debe promover preferentemente el desarrollo del sector agrario, también debe asegurar la existencia de la mediana propiedad agraria, evitando la concentración de la tierra agrícola y el retorno del latifundismo. Con esa finalidad, el presente Proyecto de Ley propone que, dentro del marco jurídico del artículo 88 de la Constitución, se fijen límites de la extensión de la propiedad agraria en los valles de la costa. Así, existirán condiciones para estimular que los agricultores de los valles de la costa se dediquen a la exportación, beneficiándose de los tratados de libre comercio, como el Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos.

II ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Proyecto de Ley se encuadra dentro del marco jurídico del artículo 88 de la Constitución, estableciendo como límites máximos de la propiedad agraria a la extensión de cuarenta mil hectáreas de tierra agrícola en las zonas agrarias ubicadas en los valles de la costa, cualquiera sea el área de cultivo. Este límite a la propiedad agraria incluye a la propiedad directa o indirecta y a la propiedad de grupos económicos o vinculados, tal como los define la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores.

Se propone declarar que toda transferencia de propiedad que, con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley que este



Congreso de la República

proyecto genere, y que la contravenga, es nula de pleno derecho.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La norma jurídica propuesta no genera costos adicionales al Estado y a la sociedad. Procura garantizar la difusión de la mediana propiedad agraria, con la finalidad de que los agricultores de las zonas agrarias ubicadas en los valles se dediquen a la agroindustria con fines de exportación

IV. FÓRMULA LEGAL

Por las consideraciones expuestas se propone la siguiente fórmula legal:

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente

Artículo 1º.- Establece límites máximos de extensión a la tierra agrícola en la zonas agrícolas de la costa

Establézcase como límite máximo del derecho de propiedad agrario la extensión de cuarenta mil hectáreas de tierra agrícola en las zonas agrarias ubicadas en los valles de la costa, cualquiera sea el área de cultivo.

Este límite a la propiedad agraria incluye a la propiedad directa o indirecta y a la propiedad de grupos económicos o vinculados, tal como los define la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores.



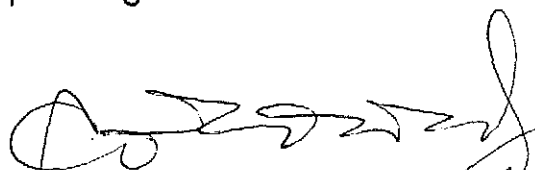
Congreso de la República

Toda transferencia de propiedad que contravenga la presente ley es nula de pleno derecho.


Artículo 2º.- Zonificación Agraria


El Ministerio de Agricultura, dentro de los noventa días de entrada en vigencia de la presente Ley, aprobará mediante Decreto Supremo la zonificación agraria de todos los departamentos y regiones del país, considerando las principales variables agroecológicas y socioeconómicas.

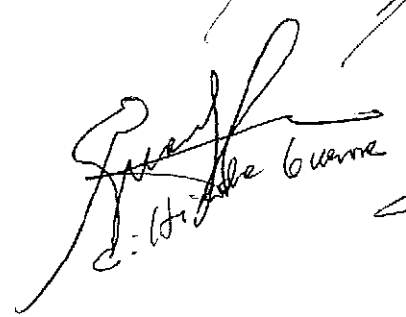
Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

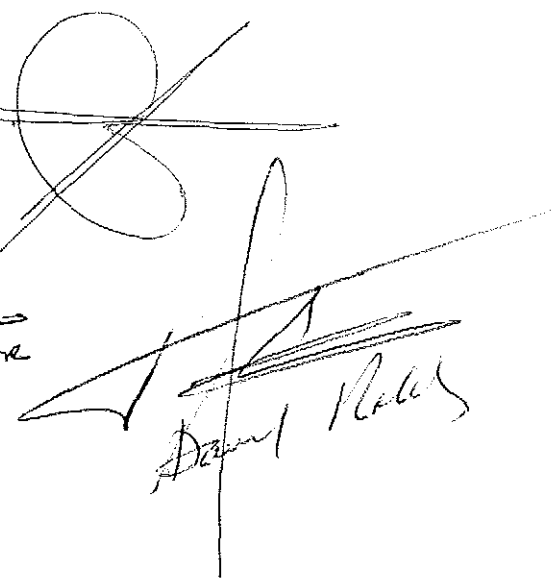


 A. TOMÁS CENZO SIERRALTA
 Congresista de la República
 (1)


 ANIBAL HUERTA


 DEL CASTILLO


 E. de la Guerra


 Daniel Rojas



 AURELIO PASTOR VALDIVIESO
 PRESIDENTE
 Celula Parlamentaria Aprista
 CONGRESO DE LA REPUBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 23 de Mar del 2009

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3194 Para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

Agenda.

.....

.....



.....
JOSÉ ABANTO VALDIVIESO
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA