

---

Guillermo Figallo  
LIMITACIONES A LA LIBRE  
COMPRA-VENTA DE TIERRAS EN  
LA REFORMA AGRARIA PERUANA

**E**l derecho de propiedad es definido, comúnmente, como el poder más completo que tiene una persona sobre un bien determinado para la satisfacción de sus necesidades. La amplitud de este poder ha recibido contestaciones diferentes en los diversos ordenamientos jurídico-sociales, según cada momento histórico.

Las notas esenciales del derecho de propiedad son el uso y la disposición. El poder de disposición comprende, en primer lugar, la libertad de enajenar o gravar el bien, que es la potestad de transferirlo, incluyendo los valores de uso y de cambio incorporados a dicho bien. En una economía de mercado, la principal forma de enajenación es el contrato de compra-venta. Esta libertad fundamental, en un régimen capitalista —que se sustenta en el libre intercambio de bienes—, puede ser ejercida en razón de tiempo, lugar y persona, es decir, cuando, donde y a favor de quien lo desee el propietario. También el poder de disposición puede referirse a la cesión sólo del uso (arrendamiento, anticresis, comodato o usufructo).

El somero análisis que presentamos en este artículo comprende únicamente las normas relativas a la libertad de enajenar y de gravar dictadas durante el último cuarto del siglo (1964-89), con el objeto de esclarecer si, efectivamente, los dueños de predios rústicos —y en general los adjudicatarios de la reforma agraria— fueron privados del contenido mínimo de esta facultad esencial de la propiedad.

En el período referido creemos que pueden distinguirse las etapas siguientes: la reforma agraria distributiva (1964-68); la reforma agraria estructural (1969-75); la consolidación constitucional (1978-1979), y la contrarreforma agraria (1980-1988).

#### LA REFORMA AGRARIA DISTRIBUTIVA (1964-1968)

La revolución burguesa del siglo XVIII eliminó muchas de las antiguas restricciones a la propiedad privada, para que, libre de trabas y vínculos

feudales, sirviera de “palanca” de la producción de bienes. Incluido entre los derechos naturales e inviolables del hombre, el derecho de propiedad se convirtió en el centro de gravedad de los demás derechos económicos, desempeñando un rol protagónico en las constituciones políticas y siendo exaltado en los códigos como un derecho absoluto, perpetuo y exclusivo.

La Ley de Reforma Agraria (15037) fue promulgada el 21 de mayo de 1964, dentro del marco conformado por la Constitución Política de 1933 y el Código Civil de 1964. La Constitución había recibido el principio de *la función social* de la propiedad (artículo 34), gestado en las luchas sociales provocadas por las secuelas negativas de la Revolución Industrial del siglo XIX, que dieron lugar al nacimiento del derecho laboral, y consagrado por la Constitución de Querétaro y la de Weimar, que provocaron el renacimiento del derecho agrario. En cambio, el Código Civil consideraba la propiedad desde el punto de vista *subjetivo* (artículo 950), lo que hacía decir a sus intérpretes liberales que dicho código definía la propiedad como un derecho subjetivo de carácter real —además de elástico e ilimitado, en el sentido de indeterminación de las facultades concretas de su titular—.

El Código prohibió que se estableciera, por acto jurídico, el impedimento de enajenar, salvo que lo permitiera una ley (artículo 852). En cambio, puede considerarse que establecía una limitación a la libertad de enajenar cuando reconocía al pequeño propietario del predio colindante el derecho de retracto cuando se vendiera una parcela minifundiaria (inferior a tres hectáreas) (artículo 1450, inciso 5).

### *Limitaciones a la libertad de enajenación de los adjudicatarios de tierras de la reforma agraria*

Se ha señalado que la ley 15037 prohibía a los adjudicatarios de la reforma agraria la venta de las tierras adjudicadas. Esta prohibición se hacía a través de dos mecanismos jurídicos: a) la reserva de dominio, y b) la cooperativización obligatoria.

a. La reserva de dominio. Como la adjudicación se hacía en propiedad mediante contrato de compra-venta por un precio pagadero en veinte cuotas anuales iguales, quedando a voluntad del adquirente hacerlo en menor plazo, la ley señalaba que éste debía obligarse a no transferir, ni gravar —por ningún concepto— la unidad adjudicada sin autorización de la Oficina Nacional de Reforma Agraria (ONRA) antes de haber cancelado su precio (artículo 104, inciso c). Esta figura constituye un fraccionamiento del derecho de propiedad por el cual el contenido económico pasa al comprador mientras la titularidad queda en manos del vendedor. La contemplaba el Código Civil de 1936 (artículo 1426) y también lo hace el actual (artículo 1583), siendo común en las ventas a plazos.

b. La cooperativización obligatoria. Ha recibido esta denominación la obligatoriedad —que también asumían contractualmente los adjudicatarios— de integrar las cooperativas que promoviera el Instituto de Reforma y Promoción Agraria (IRPA) (artículo 104, inciso f). Esta condición ha sido

considerada contraria al principio de libre adhesión del cooperativismo clásico, por cuanto la obligatoriedad no es compatible con el concepto mismo de la cooperación. Sin embargo, debe precisarse que habría un contrato de adhesión en que la libre voluntad de las partes se expresa al celebrarlo. Tampoco se trataba de una carga real que pesara sobre el predio, sino de una obligación personal.

La fuente de ambas disposiciones se encuentra en la legislación de reforma italiana, aunque, al trasplantarse, el modelo sufrió una variación sustancial. En efecto, la norma italiana establecía que el plazo de la reserva de dominio era obligatorio para ambas partes, pues tenía como finalidad evitar que el campesino se viera obligado a transferir la parcela, así como que se preocupara de realizar las operaciones de compra de insumos, alquiler de máquinas, venta de sus productos y, eventualmente, su transformación industrial primaria. Estas tareas habrían de ser asumidas por las cooperativas de usuarios o de servicios, integradas por él mismo y los demás adjudicatarios que con tales fines promoviera el ente de la reforma, dándole tiempo para que se capacitara como productor agrícola eficiente sin otra ocupación que el trabajo de la tierra.

La Ley General de Cooperativas, de 14 de diciembre de 1964, dispuso que éstas tuviesen un fondo de reserva de carácter irrepartible, constituido por las sumas de los remanentes anuales que fijasen sus estatutos, las donaciones y revalorizaciones de activos destinadas íntegramente a incrementarlo (artículos 42, 44 y 49). En caso de disolución de la cooperativa, el Fondo debía ser entregado a la federación respectiva, o, en su defecto, al Instituto Nacional de Cooperativas (INCOOP).

### *Limitaciones a la libre venta de tierras rústicas en general*

Para el derecho civil, carente de sentido productivista y social, el derecho de propiedad privada de un predio rústico incide sobre el suelo —en teoría— siempre igual y sin limitación alguna. De modo que una persona no tenía impedimento legal para adquirir y conservar bajo su dominio inaceptables extensiones del territorio nacional, o haberse constreñido a no tener más que unos metros de tierra. La falta de normas que establecieran un límite en cuanto a la extensión de tierras de propiedad de una persona y una unidad predial rústica mínima, dio lugar a dos desviaciones que produjeron un verdadero traumatismo territorial: la concentración de extensiones intolerables de tierras en manos de una oligarquía terrateniente, y las miríadas de microfundios derivados de las particiones de herencias de pequeñas y hasta medianas propiedades rústicas a través de varias generaciones.

### *Limitaciones a la división de un predio rústico*

La ley 15037 prohibió la división de un predio rústico en extensiones menores a la unidad agrícola o ganadera familiar (artículo 27). Además,

consideraba las tierras rústicas comprendidas en parcelaciones por iniciativa privada entre las destinadas a fines de reforma agraria (artículo 48, inciso c), sometiénolas a sus normas sobre adjudicaciones y a la aprobación previa del IRPA.

Las parcelaciones —entendidas como la división de un predio en múltiples unidades independientes con la finalidad de enajenarlas— han estado sometidas al control administrativo desde la dación del D.S. de 24 de febrero de 1932, por ser consideradas como “operaciones técnicas de carácter social que el Estado se encuentra obligado a rodear de toda clase de garantías”.

El Reglamento de Parcelaciones por Iniciativa Privada de la ley 15037 —aprobado por D.S. 47, de 29 de diciembre de 1964— permitía las parcelaciones rústicas tipo A para la constitución de unidades agrícolas familiares no menores de tres hectáreas y de medianas empresas agrícolas o ganaderas, y las parcelaciones tipo B para formar huertos y granjas con extensiones menores a tres hectáreas en las zonas vecinas a las ciudades.

Las referidas disposiciones limitaban la libertad de venta del propietario parcelador en cuanto a las personas adquirentes de las unidades comprendidas dentro del área del predio originario que hubiera sido susceptible de afectación, las que debían reunir los requisitos para ser adjudicatarias de la reforma agraria. También limitaban dicha libertad respecto a la fijación del precio y al plazo para el pago.

#### *Limitaciones a la libertad de no vender (principio antilatifundista)*

La libertad de vender comprende, naturalmente, la libertad de no vender. Esta libertad ha sido objeto de limitación cuando el poder público ha requerido todo o parte de un bien para el cumplimiento de sus fines. En estos casos la enajenación se produce contra la voluntad del propietario, mediante el instituto de la expropiación.

La ley 15037 consideraba que la tierra no se usaba en armonía con el interés social, como ordenaba la Constitución de 1933 (artículo 34), cuando su concentración fuera un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y determinase la extrema o injusta dependencia de la población respecto del propietario (artículo 15, inciso d). La ley fija las extensiones máximas de los predios rústicos según la región y clase de tierras que reciben el nombre de lmites inafectables. Poco tiempo después, la Ley de Enmienda 15242, de 28 de noviembre de 1964 —dictada para hacer viable jurídicamente la reforma agraria—, otorga al principio antilatifundista rango constitucional, disponiendo que la ley fijará la extensión máxima de tierras de que puede ser dueña una persona natural o jurídica.

Sin embargo, la ley 15037 establece un régimen de privilegio a favor de los latifundios agroindustriales, permitiéndoles tener cualquier cantidad de tierras. Sirvieron de fundamento para esta contradicción, sin duda, los argumentos esgrimidos a favor de las llamadas grandes empresas capitalistas agrarias, cuyas ventajas no compensan los graves inconvenientes de

carácter social que se generan en ellas mismas, como: condiciones de trabajo insatisfactorias, trabas al desarrollo de la vida comunal y cívica, obstáculos a la organización sindical, a los que se agregan los de orden externo, pues el monopolio de la mayor parte de la tierra del valle o zona se traduce 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 síntesis: “La concentración excesiva de la propiedad es la negación del derecho de propiedad.”

## LA REFORMA AGRARIA ESTRUCTURAL (1969-1975)

El D.L. 17716 contiene modificaciones fundamentales del poder de uso de la tierra y de disposición de su uso por el propietario, que implican, a su vez, un cambio en el proyecto de nueva estructura agraria del país, que se aparta de la fórmula italiana seguida por la ley 15037 de creación de nuevas unidades agrícolas familiares. Para realizar una reforma agraria nacional, rápida y masiva los latifundios no fueron parcelados, sino adjudicados a empresas asociativas constituidas por sus trabajadores (CAP Y SAIS) y comunidades campesinas. De este modo pudo conservarse la unidad de las empresas agrarias existentes en la medida que sus propietarios no alcanzaron a desmantelarlas, manteniéndose intacta la estructura de riego y las redes viales y los servicios de educación y salud existentes en ellas, así como el crédito estatal al alcance del campesinado.

### *Limitaciones a la libertad de vender tierras adjudicadas por la reforma agraria*

a. Reserva de dominio. Empero, el D.L. 17716 siguió el criterio de la ley anterior en cuanto a la adjudicación por compra-venta de las tierras y demás bienes adjudicados, por lo que también se estableció la reserva de dominio en garantía de pago del saldo del precio con igual facultad del adjudicatario de cancelar éste levantándola.

b. Cooperativización obligatoria. Debido a que el D.L. 17716 reafirma el derecho de prioridad absoluta de los feudatarios a la adjudicación de la parcela que conducían y a que las adjudicaciones de las otras tierras afectadas por la reforma agraria se hacían a favor de empresas asociativas, establece que el adjudicatario se comprometa a pertenecer a una cooperativa o SAIS cuando, al momento de la adjudicación, se hubiera establecido la obligación de integrarla. De este modo se salva la objeción hecha a la norma similar de la ley 15037, pues el derecho preferencial del feudatario sobre su parcela no podía ser recortado, y, en el segundo caso, se trataba de un contrato de libre adhesión a la cooperativa y de posterior adjudicación a ésta.

## *Limitaciones a la libertad de vender predios rústicos*

### Limitación a la división de un predio rústico

El D.L. 17716 reafirma el principio antiminifundista establecido por la ley 15037. Establece la unidad agrícola mínima de tres hectáreas para todo el país, declarando indivisibles, para todos los efectos legales, los predios rústicos cuya participación origine alguna unidad menor a dicha extensión (artículo 98).

También considera las parcelaciones por iniciativa privada destinadas a fines de reforma agraria. Debido a que había dado lugar a múltiples tentativas de evasión de la ley, el contenido del Título IX sobre la materia fue substituido por el nuevo texto del D.L. 18003, de 25 de noviembre de 1969, que estableció la reserva preferencial de una unidad multifamiliar para su transferencia a los trabajadores del fundo cuando la superficie del predio exceda del límite inafectable y cuando la mitad —por lo menos— del área restante deba dividirse en unidades familiares o multifamiliares para cooperativas, quedando la diferencia a libre disposición del propietario. Si el área del predio era menor al límite inafectable, la mitad se parcelaba en unidades familiares o cooperativa con derecho preferente de los trabajadores para su adjudicación.

### *Limitaciones a la libertad de no vender predios rústicos (principio antilatifundista)*

El D.L. 17716 reduce notoriamente los límites inafectables señalados por la ley 15037, y los aplica a toda clase de latifundio —sin excepción alguna—, de acuerdo al principio de titularidad única.

Establece como limitación permanente a la libertad de no enajenar que toda persona natural o jurídica que adquiera tierras rústicas por cualquier título deberá desprenderse de las que excedan del límite inafectable en el plazo de un año. Sanciona el incumplimiento de esta obligación con la expropiación del exceso y una multa equivalente al 25% del justiprecio por cada año de mora. Esta norma revela una concepción de la reforma agraria distinta a la de un simple reparto ocasional de la tierra.

### *Limitaciones a la libertad de hipotecar o gravar predios rústicos*

El D.L. 18168, que integra el Texto Unico Concordado del D.L. 17716 (artículo 165), ha sido interpretado en el sentido de que impide al propietario de un predio rústico darlo en hipoteca o gravarlo. No obstante, una lectura detenida de la norma permite advertir que ésta se refiere a los embargos, que son medidas judiciales cautelatorias, y ni siquiera las limita cuando se trata de deudas provenientes de la actividad agraria y del cobro del saldo de precio del predio.

El D.L. 18296 (artículo 14), de 26 de mayo de 1970, también integrado

al Texto Unico Concordado del D.L. 17716 (artículo 165), declara inembargables las semillas, los instrumentos de labranza y las plantaciones de las pequeñas propiedades rurales. En realidad, no se trata de gravámenes sobre el predio, sino sobre sus accesorios. Además, la norma se dirige a brindar protección al campesino contra los abusos y arbitrariedades de prestamistas que de este modo le sustraían sus instrumentos de trabajo. Está demás señalar que la inembargabilidad de la herramienta del trabajador no es ninguna novedad, pues se encuentra establecida por el Código de Procedimientos Civiles, que data de 1915 (artículo 617, inciso 6).

## LA CONSOLIDACION CONSTITUCIONAL (1978-1979)

La Constitución Política promulgada el 12 de julio de 1979 otorga a la reforma agraria jerarquía de institución jurídico-política fundamental dentro de nuestro ordenamiento estatal, cuando la concibe y la define como instrumento de transformación de la estructura rural y de promoción del hombre del campo. Aunque puede decirse que solamente considera como su objeto el cambio de la estructura de la propiedad territorial, pues menciona que se dirige hacia un sistema justo de propiedad, tenencia y trabajo de tierra.

### *Limitaciones a la libertad de vender predios rústicos*

La Constitución sólo hace referencia a las limitaciones del poder de uso del propietario cuando dice que la propiedad debe ser usada en armonía con el interés social (artículo 124). El poder de disposición fue visto por la Asamblea Constituyente desde la óptica del Derecho Civil como facultad que no puede ser objeto de renuncia en la esfera contractual, según puede desprenderse del informe del presidente de la Comisión Principal, quien manifestó que no había considerado necesario elevar a norma constitucional el artículo 852 del Código Civil (1936).

En cuanto a la cuestión específica de la propiedad de la tierra, empero, la Constitución establece que además de las personas naturales sólo pueden ser titulares del derecho las empresas asociativas, lo que se encuentra en concordancia con otro requisito que también exige para el amparo a la propiedad rústica, que es la conducción directa (artículo 157). En consecuencia, la libertad de enajenación del propietario se ve limitada en cuanto a la persona del adquirente.

La Constitución prohíbe el latifundio de modo absoluto, sin excepción alguna, reafirmando el principio antilatifundista contenido en el D.L. 17716. En cuanto al minifundio, dispone su eliminación gradual, señalando el modo de hacerlo (mediante planes de concentración parcelaria), lo que no se condice con la concepción de una reforma agraria estructural, y, además, limita las posibilidades de erradicarlo.

### *Limitaciones a la libertad de vender predios adjudicados por la reforma agraria*

La XV Disposición Transitoria de la Constitución establece la condonación de la deuda agraria por la adjudicación de tierras y otros bienes a petición de parte cuando se acredita el trabajo directo de la tierra (primer acápite). Agrega que, cancelada o condonada la deuda agraria, las cooperativas agrarias adquieren el pleno dominio de sus bienes; mantienen su propia autonomía, y se rigen por la Ley General de Cooperativas (segundo acápite). Al producirse la condonación queda cancelado, indudablemente, el saldo de precio y levantada la reserva de dominio, pasando la titularidad del predio al adquirente.

Aunque el primer acápite se refiere a todos los adjudicatarios y el segundo únicamente a las cooperativas agrarias, los intérpretes están de acuerdo en que éste también es aplicable a los demás adjudicatarios respecto al pleno dominio sobre los bienes adjudicados, que significa la integración de todos los poderes del propietario con las limitaciones establecidas por las leyes.

Por consiguiente, autonomía y propiedad plena no significan encontrarse por encima del orden jurídico. La autonomía de los sujetos privados es su capacidad negocial, es decir, la facultad de celebrar contratos o negocios jurídicos, que son leyes entre las partes. El concepto de propiedad plena se encuentra expresado desde tiempo atrás por nuestra doctrina civil del modo siguiente: “La propiedad es plena cuando comprende la suma de las facultades que la ley reconoce como inherentes al dominio”; y es “menos plena cuando no comprende todas las facultades reconocidas por la ley al propietario o cuando el derecho total termina a tiempo fino o al ocurrir una condición establecida”.

### *Nuevas limitaciones a la libertad de vender y gravar predios adjudicados por la reforma agraria*

El D.L. 22748, de 13 de noviembre de 1979, que reglamenta la XV Disposición Transitoria de la Constitución, ha modificado el inciso c del artículo 86 del D.L. 17716, que dejó de tener virtualidad jurídica al haber establecido aquélla la condonación del saldo de precio de venta de las parcelas adjudicadas por la reforma agraria.

El nuevo texto del citado inciso prohíbe a los adjudicatarios de la reforma agraria vender o gravar el predio sin autorización de la Dirección General de Reforma Agraria. Además, establece que solamente podrán transferirlos a favor de otros campesinos debidamente calificados que reúnan los requisitos señalados por el artículo 84; y que tales transferencias no podrán pactarse por precios superiores a los que fije el Arancel de Áreas Rústicas.

El D.L. 22748, finalmente, dispone que las futuras adjudicaciones serán a título gratuito.



## LA CONTRARREFORMA AGRARIA (1980-1988)

El intento de restauración oligárquica en el sector agrario, manifestado a raíz del retorno a la democracia política, tiene su correlato normativo en el Decreto Legislativo 02, de 16 de noviembre de 1980, denominado Ley de Promoción y Desarrollo Agrario como expresión de su antagonismo con la reforma cuya reversión persigue.

### *Libertad de vender predios rústicos en general*

#### Propiedad individual

Respecto a la propiedad agraria individual, el Decreto Legislativo 02 establece que puede fraccionarse libremente, pero respetando la unidad agrícola o ganadera mínima y dando cuenta a la Dirección General de Reforma Agraria (artículo 79). En otras palabras, restablece el régimen del decreto supremo de 25 de febrero de 1932, sin infringir el principio minifundista.

Es importante señalar que no deroga la limitación a la libertad de vender los predios adjudicados por la reforma agraria, establecida por el D.L. 22438 en lo relativo al adquirente y al precio de venta.

#### Propiedad de empresas asociativas

El Decreto Legislativo 02 declara la libertad de las empresas asociativas para elegir el modelo empresarial que mejor convenga a sus asociados, y remite al reglamento “la fijación de los criterios y procedimientos correspondientes” (artículo 80).

Parecería que la norma es ajena a nuestro tema. Pero cuando el derecho de propiedad desemboca en una actividad de carácter productivo, se produce una estrecha vinculación, como sucede con la tierra. Esta vinculación determina que la iniciativa económica del titular se convierta en obligatoria para que el predio cumpla la finalidad social de producir bienes destinados a la satisfacción de necesidades vitales del propietario y de la comunidad. Obviamente, la iniciativa debe dirigirse al cultivo, que es el ejercicio natural del poder de uso de la tierra. Esta vinculación origina en el derecho agrario peruano el instituto de la conducción directa conformada por la tríada inescindible propiedad-empresa-trabajo, y que ha sido definida por el artículo 157 de nuestra Constitución.

De modo que, en el derecho agrario peruano, todo cambio de la modalidad empresarial implica, necesariamente, el de la forma de propiedad, y viceversa.

La finalidad no expresada del referido numeral—que después aparece en sus decretos supremos reglamentarios— ha sido la disgregación de las cooperativas agrarias de trabajadores en pequeñas parcelas individuales. Empero, la substitución de la cooperativa agraria —persona jurídica—

como titular de la propiedad de la tierra por numerosos propietarios individuales implicaba no sólo la parcelación del predio, sino también la disolución de la persona jurídica cooperativa y la consecuente entrega del Fondo de Reserva —representado principalmente por las tierras— al sistema cooperativo, debido a la falta de liquidez de las empresas disueltas, con lo que el cambio de modelo empresarial y la consecuente enajenación de las tierras se tornaban imposibles.

Para la evasión de la entrega del Fondo de Reserva se ha ideado una fórmula contradictoria denominada “cooperativa agraria de usuarios”, contenida en el Decreto Legislativo 85 de “Perfeccionamiento” de la Ley General de Cooperativas.

## MODIFICACIONES A LA LIMITACIÓN DE LA LIBERTAD DE GRAVAR Y ENAJENAR

En cuanto a la libertad de gravar, el Decreto Legislativo 02 distingue entre los propietarios individuales y las empresas asociativas. Restablece la absoluta libertad de gravar —inclusive por créditos ajenos a las actividades agropecuarias— los predios de propiedad individual. Esta norma reabre las posibilidades de remate de pequeñas y medianas propiedades (artículo 49, primer acápite). Permite a las empresas asociativas (CAT, SAIS y EPS) hipotecar sus “bienes inmobiliarios” sólo a favor de la banca estatal de fomento y en relación con préstamos o garantías otorgados por ellos (artículo 48, segundo acápite). En este caso puede decirse que sucede lo contrario a lo que ocurre en el anterior, pues la norma es más limitativa que la disposición del D.L. 22168.

El Decreto Legislativo 02 dispone que el remate de un predio rústico se ejecutará con intervención de la dirección de la Dirección General de Reforma Agraria, y le da derecho al propietario para solicitar un plazo con el objeto de efectuar el fraccionamiento del predio gravado, respetando el principio antiminifundista, para realizar el pago con la venta o remate de una o más parcelas.

Establece, además, que únicamente podrán ser postores en el remate las personas naturales o jurídicas que pueden ser propietarias de tierras según las disposiciones legales vigentes, debiendo reconocer derecho preferente a las personas naturales que no sean dueñas de tierras rústicas.

Parecería que la norma establece una singular limitación a la libertad de enajenación cuando se remata un predio rústico, cualquiera que sea su propietario; pero en realidad sólo hace compatible el remate con la disposición constitucional que indica que personas pueden ser propietarias de tierras (artículo 157).

### *Restauración de la libertad de no enajenar latifundios*

El Decreto Legislativo 02 ordena que la Dirección General de Reforma Agraria conduzca los procesos de afectación y declara inafectables de pleno

derecho los predios rústicos a partir de los noventa días de la promulgación. Prohíbe que sean objeto de afectación, salvo que se compruebe su conducción indirecta (artículo 82).

## CONCLUSIONES

La Ley de Reforma Agraria 15037 sólo limitó la libertad de vender predios rústicos en cuanto a extensiones mínimas calificables como minifundios que venía delineándose en las disposiciones administrativas sobre parcelación y subdivisión de tierras, regulando, en estos casos, el precio y los plazos para la venta.

Los límites inafectables fueron concebidos como una limitación transitoria a la libertad de no enajenar para eliminar los latifundios tradicionales en una reforma agraria de carácter distributivo y circunstancial.

La limitación a la libertad de vender las tierras adjudicadas por la reforma agraria constituida por la reserva de dominio a favor del vendedor en garantía del saldo de precio, es una modalidad contractual propia del derecho civil que podía ser levantada en cualquier momento por el adjudicatario mediante la cancelación de dicho saldo.

La obligación que asumían los adjudicatarios de integrar las cooperativas que promoviera el ente administrativo no era un derecho real que gravara la parcela adjudicada.

El D.L. 17716 reafirma el principio antiminifundista. Prohíbe la división de un predio en extensiones inferiores a la unidad agrícola mínima. Radicaliza el principio antilatifundista, aplicándolo a todas las grandes propiedades, y limita con carácter permanente la libertad de enajenar para evitar la recomposición del latifundio. Reproduce las normas de la ley 15037 sobre reserva de dominio de las tierras adjudicadas por la reforma agraria y las que establecen la cooperativización obligatoria, pero modifica —en parte— estas últimas, de acuerdo con el distinto modelo de nueva estructura agraria basado prioritariamente en empresas asociativas en lugar de empresas unifamiliares.

La condonación de la deuda agraria declarada por la Constitución de 1979 produce la caducidad de la reserva de dominio establecida por las leyes 15037 y 17716 en garantía del pago del saldo de precio de la tierra y demás bienes adjudicados a los beneficiarios de la reforma agraria. Esta misma conclusión puede ser aplicada, por analogía, a la cooperativización obligatoria. En todo caso, los beneficiarios de unidades familiares adjudicadas conforme a la ley 15037 no estaban obligados a aportarlas a una cooperativa de producción o trabajo, y las cooperativas de servicios o usuarios que podrían haber constituido no requieren de ellas. En cuanto a las empresas asociativas creadas por la ley 17716, los adjudicatarios se integraban a éstas voluntariamente.

El D.L. 22748 significa un giro copérmico respecto de las normas legales anteriores relativas a las limitaciones de la libertad de vender las tierras adjudicadas por la reforma agraria y que perdieron virtualidad jurídica por

obra de la XV Disposición Transitoria de la Constitución, que condonó la “Deuda Agraria”, pues ha limitado en forma permanente la libertad de vender, estableciendo la obligación de hacerlo a favor de personas que reúnan los mismos requisitos que determinaron su adjudicación al enajenante.

En apariencia, la norma infringe el enunciado constitucional que garantiza el acceso de todos a la propiedad (artículo 124), pero en realidad significa lo contrario, pues posibilita el acceso al trabajo de la tierra a quienes tienen necesidad de ella y capacidad para hacerlo, y permite que grupos sociales mucho tiempo discriminados superen las situaciones de grave desigualdad socio-económica en que se encuentran frente al resto de la población.