

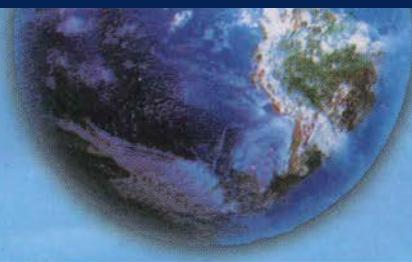
PIERRE FOY VALENCIA (EDITOR)

Fernando de Trazegnies • Pierre Foy • Guillermo Figallo
Eduardo Nieto • Alfredo Bullard y Yashmin Fonseca
Carlos Andaluz • Miguel Donayre • Jessica Morales
Walter Valdez • Luis Bramont-Arias T. y Carmen García C.
Juan Morales • Patricia Iturregui • Germán Vera • Pedro León

DERECHO y AMBIENTE

*Aproximaciones
y estimativas*

Capítulo 6



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE DERECHO FONDO EDITORIAL 1997



IDEA - PUCP
INSTITUTO DE ESTUDIOS AMBIENTALES
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

DERECHO Y AMBIENTE

Aproximaciones
y estimativas

Primera edición: mayo de 1997

Cubierta: AVA diseños
Cuidado de la edición: Antonio Luya Cierzo
Diagramación: Yoryina León Mejía

Derecho y ambiente. Aproximaciones y estimativas

Copyright © 1997 por Fondo Editorial de la Pontificia
Universidad Católica del Perú, Av. Universitaria, cuadra 18,
San Miguel. Apartado 1761, Lima 100, Perú.
Teléf. 462-6390, 462-2540, anexo 220

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores

Derechos reservados
ISBN 9972-42-059-0

Impreso en el Perú - Printed in Peru

Tratamiento jurídico del recurso tierra

CARLOS ANDALUZ WESTREICHER

Sumario

1. Definición de tierra.
 2. Importancia, usos del suelo y ordenación territorial.
 3. Manejo racional de la tierra. 3.1 Causas de la degradación. 3.1.1 La erosión. 3.1.2 Salinización. 3.1.3 Hidromorfología. 3.1.4 Contaminación. 3.1.5 Degradación química. 3.1.6 Degradación física. 3.1.7 Erosión económica.
 4. Evolución de la protección jurídica del suelo de uso agrario frente al de uso urbano.
 5. Evolución de la protección jurídica al manejo racional del suelo de uso agrario.
 6. Protección del suelo de uso agrícola frente al uso minero metálico y no metálico.
 7. Degradación de tierras y el rol de las autoridades y la sociedad civil.
 - 7.1 Conductas indeseadas en tierras agrícolas no periféricas.
 - 7.2 Otras conductas indeseadas.
-

1 Definición de tierra

Creemos oportuno, antes de aventurar una definición, establecer la diferencia entre suelo y tierra. En realidad, entre el primero y la segunda existe una relación de género a especie. Así, se considera suelo a toda superficie terrestre, a todo espacio capaz de servir de soporte a los cuerpos que son atraídos por la fuerza gravitacional. El concepto de tierra, por su lado, está referido únicamente a aquel suelo con aptitud para el cultivo y la ganadería; presupone un suelo vivo, es decir, fértil. Se dice que es un suelo vivo porque la fertilidad está dada por la flora y la fauna microbiana; también se le conoce como suelo orgánico.

En este sentido, la tierra ha sido considerada un recurso natural renovable, es decir, que teóricamente dura para siempre. No obstante, la renovabilidad de un recurso depende del uso que de él se haga. Para que el recurso se renueve debe darse a la naturaleza la oportunidad de autorregenerarse (resiliencia), para lo cual no debe excederse la capacidad de carga de dicho recurso. Sin embargo, la tierra está siendo objeto de un excesivo uso y explotación que puede conducir a su extinción. La tierra se renueva a sí misma en forma muy lenta. Bajo condiciones normales, renovar 2,5 cm de tierra toma de 200 a 700 años¹.

El actual grado de degradación, existente a nivel mundial, es superior a la renovación natural de la tierra.

¹ UNEP. *Anual Review*. Unep, Nairobi, Kodua, V.A., 1983: «Loss of Productive Land due to Salinizations».

El planeta Tierra tiene una superficie total de 510 millones de km², de los que 141 millones están constituidos por tierra firme (suelo). Un 35% de la misma, según cálculos del PNUMA, corre riesgo de desertificación; lo cual pone también en riesgo la supervivencia de 850 millones de personas. Sólo 12,4 millones de km² constituyen tierra cultivable (tierra propiamente dicha) y de ellos 6 millones ya están afectados en algún grado por la desertificación. El panorama se torna más desolador cuando advertimos que, aunado a la degradación de la tierra, está el crecimiento desmesurado de la población; hecho que explica la alarmante relación entre recurso tierra-habitante en el planeta. Para tener una idea, comparemos la relación en 1975, que era 0,31 ha/habitante, con la proyección para el año 2000, que será 0,15 ha/habitante. Las cifras nos informan que en veinticinco años la tierra cultivable disponible por habitante se reducirá en más de la mitad.

Esta realidad no es ajena al Perú, con el agravante de que, por ser el nuestro un país de ancestral tradición agrícola, la pérdida por degradación antrópica de sus escasas tierras de cultivo hace que la situación se torne dramática. Detener o revertir este galopante proceso degradatorio supone un manejo racional del suelo en general y de la tierra en especial.

2 Importancia, usos del suelo y ordenación territorial

El suelo es un recurso que brinda múltiples bienes y servicios al hombre, desde servirle de sostén para su libre desplazamiento –dado que estamos bajo el influjo de la fuerza de atracción gravitacional–; o como fuente de materias primas para su alimentación, vestido, etc.; como lugar donde edificar su morada, o como elemento de recreación. Resulta entonces obvio que el hombre no podría vivir, y menos enseñorearse del planeta, sin los bienes y servicios que le brinda la tierra.

De lo expuesto se colige que el suelo es materia de distintos usos en función a las necesidades que el ser humano requiere satisfacer; así, será destinado a usos agrarios, urbanos, industriales, mineros, recreativos, etc.

En la mayoría de casos los usos resultan excluyentes; es decir, o es urbano o es agrario; es agrario o minero, etc. Excepcionalmente pueden coexistir más de un uso: agrario y minerometálico, urbano y agrario (casa-huerta), urbano y recreacional, agrario y recreacional, etc.

Esta característica excluyente obliga a diseñar un orden prelacional en los usos, prefiriéndose unos respecto de otros (p. ej., preferencia del uso agrario frente al minero no metálico), y a establecer una correcta asignación de los distintos usos según la aptitud de los diversos tipos de suelos y las necesidades de las colectividades, teniendo presente condicionamientos de orden natural (clima, topografía, etc.) o cultural (arraigo de ciertas costumbres). Esto se conoce como *ordenación territorial*.

La ordenación territorial es entonces un instrumento de la gestión, que permite una armónica distribución de los usos del suelo; como tal, supone la planificación de los mismos, la sanción de normas jurídicas y de estructuras administrativas que obliguen o estimulen a respetarlos.

La falta o la inadecuada implementación de planes, normas y estructuras administrativas conlleva a un uso caótico del suelo, que normalmente desemboca en la degradación de este recurso.

En cuanto respecta a la degradación de la tierra, las consecuencias más visibles se observan en la disminución de la producción alimentaria (por la pérdida de fertilidad), merma de materias primas provenientes de los predios rústicos, destrucción de pastizales, pérdida de biodiversidad, disminución de la calidad de vida; todo lo cual se asocia con la pobreza, los desplazados ecológicos y, en casos extremos, la inanición.

No podemos perder de vista que a pesar de nuestro pobre potencial agropecuario, en los últimos diez años el aporte de esta actividad al producto bruto interno real no ha bajado del 10%, sustentando, además, a casi el 40% de la población económicamente activa.

A pesar de ello, en el Perú no nos hemos caracterizado precisamente por contar con planes eficientes de ordenación territorial, ni con normas jurídicas y estructuras administrativas eficientes y eficaces que los apoyen; prueba de ello constituye el inadecuado uso de las tierras con aptitud agrícola, pecuaria y forestal, así como el caótico crecimiento de nuestras principales ciudades, casi siempre sobre las mejores tierras

agrícolas, y, además, con industrias pesadas enquistadas en zonas residenciales.

Un plan de ordenación territorial, creemos, debe ser diseñado en función de la realidad de cada circunscripción, atendiendo a los factores ecológicos (topografía, precipitación pluvial, calidad del suelo, biodiversidad, etc.), a los factores económicos (exigencias del mercado en la producción), a los culturales (arraigo de ciertas prácticas), etc. Esto especialmente en el Perú, por tratarse de un país muy diverso en zonas de vida —cuenta con 84 de un sistema mundial de 103— y muy diverso también culturalmente.

Su elaboración debe ser participativa, a fin de que se involucre a los actores de la sociedad civil, principalmente a los de las zonas en las que se aplicará el plan; ello garantizará un plan ajustado a las necesidades y realidades; además, habiendo sido participativo, es de esperarse una mayor tasa de acatamiento.

En su elaboración debe existir una participación transectorial del sector público, toda vez que el suelo es un recurso destinado a varios usos; por ello es importante lograr políticas consensuadas para armonizar los intereses agrarios, mineros, industriales, de vivienda, transporte, etc.

Su aplicación, no cabe duda, debe ser descentralizada; pues sólo la descentralización de funciones y estructuras administrativas garantizan una aplicación eficaz del plan; máxime cuando estamos proponiendo un plan para cada circunscripción (un distrito, una provincia, un departamento, una región, si hablamos en términos geopolíticos; o una microcuenca, una cuenca hídrica, etc., si usamos criterios más ajustados a la gestión ambiental). La autoridad de aplicación debe estar en el marco espacial previsto en el plan.

Actualmente no contamos con el marco legal idóneo para una adecuada gestión del recurso suelo, en general, y de la tierra, en especial. Sólo existen algunas normas desarticuladas e incoherentes y estructuras administrativas deficientes, que además adolecen de superposición de funciones. Los planes de ordenación, cuando los hay, están sesgados hacia el uso urbano, descuidando el uso agrícola, pecuario y forestal.

Es imprescindible, ante esta realidad, abocarse a la elaboración participativa, transectorial y descentralizada de políticas (planes, programas, etc.) de conservación de tierras; las mismas que habrán de exteriorizarse en marcos normativos y administrativos para su implementación.

Esta tarea deberá tener presente, en calidad de antecedentes, los Planes de Acondicionamiento Territorial como instrumentos de los Planes Integrales de Desarrollo Provincial, con arreglo al D. S. 007-85-VC, Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, y el Reglamento de Clasificación de Tierras aprobado por el D. S. 0062-75-AG. No obstante, como ya adelantamos, es necesario revisar completamente el marco jurídico y administrativo en esta materia.

3 Manejo racional de la tierra

El manejo racional está referido al uso económico del bien respetando su naturaleza. De los elementos que deben caracterizar a la posesión de predios rústicos, es quizá el más importante, por cuanto el uso irracional de los recursos determina su agotamiento o degradación, anulando su capacidad de seguir prestando bienes y servicios al hombre.

Para el caso de los predios rústicos, las distintas prácticas degradatorias de la tierra acaban por convertirlos en desiertos o pantanos agrícolas inservibles, negando a las generaciones futuras, y en casos dramáticos de destrucción a las presentes, la producción de bienes y servicios agrarios, para lo cual, si respetamos su naturaleza, están destinados.

De modo que es un imperativo de supervivencia conservar el uso agrícola sostenible del recurso tierra, máxime si somos un país con gran tradición agrícola y escaso suelo apto para la agricultura o ganadería, como puede observarse del siguiente cuadro:

Disponibilidad de tierras de acuerdo a su capacidad de uso mayor*

Tipo de suelo	Hectáreas	Porcentaje
1. Aptas para el cultivo en limpio	4 902 000	3,81
2. Aptas para cultivo permanente	2 707 000	2,11
3. Aptas para pastos	17 916 000	13,94
4. Aptas para producción forestal	48 696 000	37,89
5. Aptas sólo para protección	54 300 560	42,25
Total	128 521 560	100,00

* ONERN

De estas cifras se aprecia que algo más del 80% del territorio nacional está constituido por tierras de aptitud forestal o de protección, lo cual significa una disponibilidad menor al 20% para actividades agropecuarias. Pero en este porcentaje sólo el 3,81% está constituido por tierras de alta calidad agrológica, ya que más del 16% está compuesto por suelos expuestos a severas limitaciones ecológicas que los hacen altamente sensibles a la degradación y, por lo mismo, son de aprovechamiento marginal.

Basta con mirar estas cifras para convencernos de que si no conservamos el uso agrícola de la tierra ponemos en peligro nuestra propia existencia.

No puede pues perderse de vista que en el Perú, de una superficie territorial de 1 285 210 km², sólo 34 330 km² son aptos para la agricultura intensiva; y 167 077 km² lo son para agricultura permanente (plantaciones frutales, palmas, etc.), pastos cultivados y reforestación. El resto de nuestro territorio sólo es apto para forestería o sin uso posible por lo delicado del ecosistema (gran parte de la Amazonía)².

Es por ello importante tener presente la nueva concepción desarrollada por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, que elaboró un informe ecuménico respecto de la situación del medio

² DOUROJEANNI, Marc: *op. cit.*, p. 70.

ambiente y el desarrollo mundial, al que llamó «Nuestro Futuro Común». En él se destaca la imperiosa necesidad de ir hacia un manejo racional de los recursos, para lo cual se deben cambiar los estilos tradicionales de desarrollo, que por ser cortoplacistas acaban por degradar o destruir los recursos naturales.

Este nuevo estilo es el desarrollo sostenible, es decir, asegurar que el uso de los recursos «satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El concepto de desarrollo sostenible implica límites —no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas—, pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico»³.

No se trata, entonces, de un concepto estático y que sólo vela por la conservación al margen del desarrollo. Ello sería absurdo, puesto que no tiene sentido conservar cuando gran parte de la humanidad no logra satisfacer sus necesidades básicas.

Si lo que se requiere es un cambio de actitud, es obvio que cabe al Derecho, como instrumento de gestión ambiental, un rol gravitante, pues es posible modelar las conductas deseables mediante el Derecho premial y el punitivo. Se trata de estimular mediante premios (estímulos) las actitudes deseadas y de castigar a través de sanciones las indeseadas.

La Constitución peruana se enmarca en esta nueva concepción, pues reconoce la necesidad de un uso sostenible de los recursos en su artículo 67. Esta concepción también ha sido desarrollada por el Dec. Leg. 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN). Así, por ejemplo, el artículo VII de su Título Preliminar establece que: «El ejercicio del derecho de propiedad, conforme al interés social, comprende el deber del titular de actuar en armonía con el medio ambiente».

En cuanto al concepto de «desarrollo sostenible», el CMARN lo

³ COMISIÓN MUNDIAL DEL AMBIENTE Y DEL DESARROLLO, «Nuestro Futuro Común», p. 22.

asume usando indistintamente las frases: «desarrollo sostenido» (art. 1, inc. 2) y «desarrollo sustentable» (art. 2).

Asimismo, consagra severísimas sanciones a quienes depreden o degraden el recurso tierra, privándoles de la propiedad (causales de abandono consagradas por su art. 133), disponiendo multas, el embargo y hasta la demolición (arts. 113 a 118), y, por último, condenando a prisión (actualmente, arts. 311 y 312 del Código Penal). Todas estas sanciones apuntan a conservar el uso agrícola del suelo frente a la agresión urbana, pero *ninguna de ellas pena las malas prácticas de manejo que conllevan a su progresiva degradación*.

Creemos que es una lamentable omisión, pues debido a estas malas prácticas progresiva e inexorablemente nos vamos acercando a la desertificación, que en las zonas secas es la forma extrema de degradación del suelo; máxime cuando sus causas obedecen principalmente a la actividad –no regulada– del hombre, quien no toma en consideración la diversidad de nexos delicados que hay entre los frágiles componentes de la naturaleza, que precisamente son los que dan lugar a la productividad biológica del suelo.

Forman también parte de este nuevo ordenamiento jurídico, que consagra el desarrollo sostenible como nuevo estilo de lograr el bienestar, las convenciones internacionales del proceso Río 92, aprobadas por el Perú, a saber: Convención sobre Diversidad Biológica, Convención Marco sobre Cambio Climático y, más recientemente, la Convención sobre Desertificación y Sequía. Sin duda, el Programa 21, aun cuando no constituye instrumento jurídico vinculante, es una importante fuente inspiradora para implementar el concepto de desarrollo sostenible.

3.1 Causas de la degradación

Al pasar revista a las principales causas de degradación de nuestros suelos, advertimos que todas, en mayor o menor medida, responden a la acción u omisión del hombre.

3.1.1 La erosión

Es el proceso por el cual el suelo y los materiales rocosos se sueltan o disuelven, siendo removidos de la superficie terrestre. La erosión, como fenómeno natural, es acelerada por el hombre, quien interrumpe el equilibrio natural existente entre regeneración y remoción de la tierra (resiliencia). El viento y el agua son los elementos que inciden en la erosión de los suelos; ambos van gradualmente removiendo y transportando la tierra. La erosión es casi imperceptible y sólo se advierte su existencia cuando se empieza a sentir sus efectos.

La cantidad de suelo removido varía de acuerdo a sus propias condiciones físicas y a otros elementos como el clima, métodos agrícolas de cultivo, tipos de cultivo, pendiente, precipitación pluvial, etc. Se estima en 6 millones de hectáreas las pérdidas mundiales de suelo por erosión al año, y en 20 millones las que se degradan perdiendo su aptitud agrícola⁴.

La desertificación, consecuencia final de la erosión en las zonas secas, afecta a un sexto de la población mundial y a un cuarto del área total del mundo.

En América latina y el Caribe la desertificación afecta a más de 600 millones de hectáreas (una cuarta parte de su tierra agrícola), reduciendo la calidad de vida de más de 100 millones de habitantes de la región. Cerca del 80% de los pastizales están afectados; casi el 30% de las tierras bajo riego natural y algo menos del 20% de las irrigaciones artificiales también sufren los efectos de la desertificación.

La erosión hídrica y la eólica pueden ser evitadas mediante prácticas adecuadas, v. g., arar el suelo no en el sentido de la pendiente sino en curvas a nivel o terrazas continuas, para que el agua discurra lentamente sin arrastrar el suelo a su paso; o colocar arboledas que actúen como «cortinas de viento», a fin de impedir que el viento traslade arenas al campo de cultivo o saque, del mismo, suelo orgánico.

La erosión, dependiendo de si la provoca el agua o el viento, tiene también diversos grados:

⁴ UNEP, 1980.

- A.1 *Erosión laminar*. La produce el viento; sucede muchas veces de modo imperceptible, pero su efecto final es devastador, ya que termina por destruir la capa agrológicamente útil del predio.
- A.2 *Surcos*. La produce el agua pluvial o la de regadío superficial. Se debe a una mala disposición del trazado del campo para el riego. La gravedad de esta nociva práctica provoca la pérdida de la capa arable del suelo a muchos miles de hectáreas por año, estimándose que el área total afectada en el Perú por la erosión, asciende a 60 millones de hectáreas y un área ya degradada de 1,8 millones de hectáreas⁵.
- A.3 *Cárcavas*. Ésta también la produce el agua y no es sino una consecuencia extrema de la mala disposición del campo para el riego; p. ej., disponer los surcos en el máximo sentido de la pendiente. Esta práctica es muy frecuente en la sierra y Ceja de Selva, debido quizá a la inconsciencia o ignorancia de los operadores ambientales. En la costa se hace para regar más rápido el campo, sobre todo en las épocas de mita (racionamiento del agua).
- A.4 *Deslizamiento en masa*. La produce el agua y se da en terrenos de topografía accidentada (sierra y Ceja de Selva). Generalmente se debe a la deforestación de las partes altas o al uso de suelos de protección, es decir, aquellos que por su extremada pendiente no deben ser cultivados. Se le conoce comúnmente como huaico. Si tenemos en cuenta que en el Perú «tan sólo los ríos de la angosta faja costera arrastraban 632 millones de metros cúbicos anuales de sedimentos, lo que prácticamente equivale a la pérdida de la capa arable sobre 316 mil hectáreas por año»⁶, nos daremos fácilmente cuenta de la urgente necesidad de proteger jurídicamente el suelo.

3.1.2 *Salinización*

Consiste en el afloramiento de sales que a la larga tornan improductivo

⁵ ONERN.

⁶ DOUROJEANNI, Marc: *op. cit.*, p. 96.

el suelo. Se debe a malas prácticas de riego (anegamiento) o a ausencia o falta de mantenimiento de los drenes.

Es un problema común en la costa y constituye la principal causa de pérdida de suelos agrícolas, encontrándose afectadas unas 300 mil hectáreas a nivel nacional, y ya degradadas unas 247 mil hectáreas⁷.

3.1.3 Hidromorfalización

Las causas son las mismas que las de la salinización, pero la estructura del suelo se altera de forma tal que semeja un pantano. La ausencia de drenajes ha afectado a 14,7 millones de hectáreas en la selva y 300 mil hectáreas en la costa⁸.

3.1.4 Contaminación

Se debe principalmente al uso exagerado de biocidas (insecticidas, fungicidas, herbicidas, etc.) y de fertilizantes químicos (nitrógeno, fosfato, potasio, etc.), de manera tal que tornan no apto para la agricultura al suelo.

3.1.5 Degradación química

Supone una alteración en las condiciones químicas del suelo debido a malas prácticas de manejo, sea por aplicar malos riegos o por no contrarrestar con elementos minerales su transformación. Esta degradación puede determinar en la costa la alcalinización del suelo o en la selva la acidificación del mismo.

3.1.6 Degradación física

Consiste en la disminución o pérdida de aptitud agrícola o ganadera del suelo, por cambios en su estructura.

El uso excesivo de maquinaria agrícola inadecuada (muy pesada)

⁷ ONERN.

⁸ ONERN.

o el sobrepastoreo, suelen producir una compactación del suelo que al no permitir una suficiente aireación le restan aptitud productiva. Otra causa es el permitir el ingreso de arena por acción de las paracas (vientos que trasladan arena).

3.1.7 *Erosión económica*⁹

Consiste en el desplazamiento del uso agrícola por el uso urbano. Un factor ligado a este tipo de degradación es la decapitación de suelos, que consiste en la extracción de la cubierta fértil del suelo agrícola para la fabricación de adobes, ladrillos, cerámicas, etc.

Esta revisión de las causas de degradación sólo tiene por objeto destacar tres cosas: 1) Absolutamente todas ellas se deben a acciones u omisiones del hombre; 2) Siendo que son acciones u omisiones del hombre, está en el Derecho regular su conducta a fin de que actúe o no actúe en un determinado sentido y a efectos de lograr un manejo racional del recurso suelo; y 3) De las siete causas –que seguramente no son las únicas– nuestro ordenamiento vigente solamente se ocupa básicamente de una: la erosión económica.

Quando nos referimos a «ocuparse» de regular las conductas queremos destacar únicamente aquellas normas que contienen verdaderas sanciones, no aquellas que se quedan simplemente en la declaración de principios o que no han previsto adecuados marcos administrativos para su cumplimiento.

El principal instrumento de gestión vigente para proteger los suelos de uso agrario y forestal es el Reglamento de Clasificación de Tierras aprobado por el D. S. 0062-75-AG, del 22 de enero de 1975, que consiste en un sistema interpretativo para clasificar las tierras según su capacidad de uso mayor o utilización óptima permisible que corresponda a sus características ecológicas intrínsecas. La determinación de la capacidad de uso mayor se efectúa mediante la cuantificación de los factores ecológicos que intervienen en forma conjugada en este sistema;

⁹ DOUROJEANNI, Marc: *op. cit.*, p. 106.

por ello, dicha capacidad varía en función de los factores climáticos que determinan las Zonas de Vida, y dentro de cada Zona de Vida, en función de los factores edáficos.

Según estos criterios, el Reglamento establece los siguientes grupos de Capacidad de uso Mayor de las Tierras:

a. Tierras aptas para cultivo en limpio (A)

Reúnen condiciones ecológicas que permiten la remoción periódica y continuada del suelo para el sembrío de plantas herbáceas o semiarbustivas de corto período vegetativo, bajo técnicas económicamente accesibles a los agricultores del lugar, sin deterioro de la capacidad productiva del suelo ni alteración del régimen hidrológico de la cuenca. Estas tierras, por su alta calidad agrológica, podrán dedicarse a otros fines (cultivos permanentes, pastoreo, producción forestal y protección), cuando en esta forma se obtenga un rendimiento económico superior al que se obtendría de su utilización con fines de cultivo en limpio o cuando el interés social del Estado lo requiera.

b. Tierras aptas para el cultivo permanente (C)

Son aquellas cuyas condiciones ecológicas no son adecuadas a la remoción periódica y continuada del suelo, pero que permiten la implantación de cultivos perennes, sean herbáceos, arbustivos o arbóreos, así como forrajes, bajo técnicas económicamente accesibles a los agricultores del lugar, sin deterioro de la capacidad productiva del suelo ni alteración del régimen hidrológico de la cuenca. Estas tierras podrán dedicarse a otros fines (pastoreo, producción forestal y protección), cuando en esta forma se obtenga un rendimiento económico superior al que se obtendría de su utilización con fines de cultivo permanente o cuando el interés social del Estado lo requiera.

c. Tierras aptas para pastoreo (P)

Son las que no reúnen las condiciones ecológicas mínimas requeridas para cultivo en limpio o permanente, pero que permiten su

uso continuado o temporal para el pastoreo, bajo técnicas económicamente accesibles a los agricultores del lugar, sin deterioro de la capacidad productiva del recurso ni alteración del régimen hidrológico de la cuenca. Estas tierras podrán dedicarse para otros fines (producción forestal o protección), cuando en esta forma se obtenga un rendimiento económico superior al que se obtendría de su utilización con fines de pastoreo o cuando el interés social del Estado lo requiera.

d. **Tierras aptas para producción forestal (F)**

No reúnen las condiciones ecológicas requeridas para su cultivo o pastoreo, pero permiten su uso para la producción de maderas y otros productos forestales, siempre que sean manejadas en forma técnica para no causar deterioro en la capacidad productiva del recurso ni alterar el régimen hidrológico de la cuenca. Estas tierras podrán dedicarse a protección cuando el interés social y económico del Estado lo requiera.

e. **Tierras de protección (X)**

Están constituidas por aquellas que no reúnen las condiciones ecológicas mínimas requeridas para cultivo, pastoreo o producción forestal. Se incluyen dentro de este grupo: picos, nevados, pantanos, playas, cauces de ríos y otras tierras, que aunque presentan vegetación natural boscosa, arbustiva o herbácea, su uso no es económico y deben ser manejados con fines de protección de cuencas hidrográficas, vida silvestre, valores escénicos, científicos, recreativos y otros, que impliquen beneficio colectivo o de interés social.

El Reglamento en mención no es propiamente norma jurídica, pues únicamente establece los criterios para determinar la capacidad de uso mayor de los suelos, sin referirse a las sanciones o incentivos para quienes den a sus tierras un uso reñido con dicha clasificación. Es, más propiamente, un instrumento orientador para desarrollar, en base a los criterios establecidos, planes de ordenamiento y las normas jurídicas dirigidas al cumplimiento de sus fines.

Sirve, por ejemplo, para sancionar una ley de Conservación de Suelos, ya que orienta al jurista sobre los usos óptimos en materia agraria, pecuaria y forestal. Sirve también para elaborar, en estas mismas materias, los Planes Integrales de Desarrollo Provincial.

Queda claro, entonces, que este Reglamento, por sí mismo, es insuficiente para brindar protección al suelo de uso agrario o forestal.

4 *Evolución de la protección jurídica del suelo de uso agrario frente al de uso urbano*

La preocupación por el manejo racional de la tierra, aunque no lo parezca, no es reciente en nuestro país. Hay normas muy destacables que sí procuraron preservar el suelo de uso agrario, evitando tanto la arremetida urbana como el mal manejo de este recurso. A este respecto, presentaremos primero aquellas normas que han procurado preservar el uso agrario frente al uso urbano y, luego, las que sancionaron el manejo irracional del recurso suelo de uso agrario.

En materia de ordenación territorial cualquiera podría tener la impresión de que no existe regulación jurídica alguna; al menos eso es lo que podría opinar el lego y con todo derecho, pues el caos en la asignación de los distintos usos del suelo es una verdad evidente con la que nos topamos a diario en nuestras ciudades.

Sin embargo, la preocupación por la correcta asignación de los usos del suelo, en función de sus mejores aptitudes, ha estado presente en la legislación nacional por lo menos desde el primer tercio de este siglo.

Efectivamente, ya la ley n.º 6159, del 30 de marzo de 1928, disponía que «Nadie podrá en el territorio de la República, habilitar zonas o áreas urbanas sin llenar previamente los requisitos exigidos por los reglamentos pertinentes sobre obras sanitarias de higiene y ornato público y las relativas a las facilidades del tráfico». Es obvio que la ocupación de las áreas agrícolas para otros fines en aquellos años no era un problema que mereciera tratamiento especial.

No obstante, el 23 de junio de 1938 se promulgó la ley n.º 8682,

que creaba el Consejo Nacional de Urbanismo del Perú, contando entre sus atribuciones las de «Proyectar y presentar los planos de mejoramiento y *expansión de las áreas urbanas* [...]». Hacia ese año ya se evidencia, entonces, la preocupación por las áreas que debiera ocupar la expansión urbana.

En el año 1946, coincidiendo con el proceso de conurbación de los balnearios cercanos a Lima y la consolidación de la pauta centralista con su secuela de migración hacia las ciudades más importantes, ya empieza a llamar la atención de los gobernantes el desmedido y desordenado crecimiento urbano de estas ciudades, principalmente el de Lima. Es por ello que se crea mediante decreto supremo del 5 de octubre de 1946 (elevado a rango de ley por la ley n.º 10722, del 26 de noviembre del mismo año) la Corporación Nacional de Vivienda¹⁰, la que entre otras funciones debía: «Formular planes generales, regionales, departamentales, provinciales, distritales o locales para la construcción o higienización de viviendas [...] o de formación de urbanizaciones atendiendo a las necesidades de los centros poblados y a los problemas de la vivienda rural». Con una función más de carácter regulador, se creó mediante ley n.º 10723 la Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo, encargada de «estudiar y formular los *planes reguladores y de expansión* de las ciudades y pueblos de la República».

Pero la protección del uso agrario del suelo respecto de su depredación por el proceso de urbanización recién toma carta de ciudadanía con la resolución suprema del 9 de agosto de 1945, que fuera ratificada por el decreto supremo n.º 125 del 29 de marzo de 1948, siendo éste a su vez ampliado por la ley n.º 11006 del 29 de abril de 1949. Este conjunto de normas establecían la prohibición de habilitar para fines urbanos las «áreas comprendidas dentro del Valle del Rímac, aguas abajo de la Villa de Chosica», es decir, las más extensas y ricas tierras de este valle.

Para asegurar el cumplimiento de su supuesto persecutorio, estas normas establecían las siguientes sanciones:

¹⁰ Sustituida por la Junta Nacional de Vivienda en virtud del D. L. N.º 14390 del 31 de enero de 1963.

- La expropiación a precio de tierra agrícola «a todas las áreas que se intente habilitar [...] para fines no agrícolas, [...] *no pudiendo incluirse en la indemnización respectiva las obras de canalización, pavimentación, agua, desagüe, alumbrado, construcción o cualquier otra que se haya ejecutado o comenzado a ejecutar ilegalmente* [...]».
- Además, la sanción comprendía multas que iban de 5 mil a 500 mil soles (de 770 a 92 000 dólares americanos, según el tipo de cambio proporcionado por la Oficina de Información del Banco Central de Reserva).

La severidad de estas normas detuvo la incorporación formal de tierras rústicas al casco urbano. No puede decirse lo mismo, sin embargo, de las ocupaciones espaciales informales, las que a pesar de la legislación *ad hoc* que se dictó para ellas –como el D. L. 14495 del 27 de mayo de 1963¹¹– se vinieron sucediendo cada vez con más ímpetu, en directa relación con el flujo migratorio hacia las ciudades más importantes.

A despecho de estos importantes dispositivos, resulta claro que la dación de normas sin instrumentos de implementación de las mismas es un «saludo a la bandera». Lo demuestra el decreto supremo del 3 de junio de 1960, en cuya virtud se reservó para fines de «construcción de viviendas, formación de balnearios populares y creación de parques y zonas de recreación popular» los *terrenos eriazos* comprendidos dentro de un ámbito territorial similar al del Cinturón Ecológico de Lima Metropolitana, es decir, Ancón por el norte y Pucusana por el sur.

La realidad actual nos prueba que de haberse utilizado para fines de vivienda los terrenos eriazos a que el citado decreto supremo se refiere, no habría habido necesidad de echar mano a ni siquiera una hectárea de tierras agrícolas.

¹¹ Este D. L. penó con prisión no mayor de dos años o multa de la renta de 3 a 30 días a quienes organizaban invasiones. El D. L. N.º 20066 calificó esta conducta como usurpación y eliminó la posibilidad de escoger la multa, quedando sólo la pena de prisión.

Debe resaltarse que el Dec. Leg. N.º 653 ha agilizado el procedimiento para la sanción penal de la usurpación o invasión de tierras rústicas (art. 11).

Si vemos las normas tan severas pero a su vez tan previsoras que sustentan el período 1945-1960, resulta incomprensible que el Valle del Rímac (que contaba con 32 233 ha, de las que sólo 3 166 eran urbanas en 1920) haya quedado reducido en la actualidad a menos de 3 000 ha de tierras agrícolas, o que el Valle del Chillón venga perdiendo más de 1 000 ha por año en la última década¹². Pérdidas que, en conjunto, suponen la disminución de tierras agrícolas a razón de 3 hectáreas por día durante los últimos veinte años.

De esta revisión podría colegirse que el Derecho ha demostrado su ineficacia como instrumento regulador de conductas y de planificación del crecimiento. Tal conclusión sería sumamente injusta, pues ya hemos dicho que el Derecho constituye tan sólo uno de los pilares de la gestión ambiental; poco o nada puede hacer si no existe una política clara y un marco administrativo eficiente. La sobrestimación de lo jurídico comúnmente lleva a situaciones como ésta. Sin embargo, como veremos más adelante, mientras rigieron las normas antedichas la pérdida de suelos agrícolas no fue considerable. Sólo cuando se varía la normatividad, como producto de la presión urbana, que conllevó a un relajamiento de las normas, es que se produce el desmesurado proceso de depredación para fines urbanos.

No es entonces éste un problema exclusivo del Derecho, sino de gestión ambiental, que supone una articulación muy fina de la legislación con la política y la administración ambientales.

El cambio en la legislación, que obedece a un cambio de la política, se da a partir de los sesenta. Es precisamente en esta década que se inicia la contramarcha de la opción tutelar del suelo agrícola, a la que da comienzo el D. L. 14391 del 31 de enero de 1963.

Este dispositivo establecía que «es deber del Estado atender en forma preferente al problema de la vivienda, [...] mediante la *habilitación intensiva* de urbanizaciones de interés social», para lo cual se haría «*indispensable* adquirir de inmediato los terrenos rústicos necesarios». Para tal efecto el Estado procedió a expropiar terrenos de cultivo. Así por

¹² Datos de ONERN, CIPUR, ALTERNATIVA y Axel DOUROJEANNI (*Debate Agrario*, CEPES, Lima, Perú, N.º 4 oct.-dic. 1988, p. 38).

ejemplo, mediante R. S. del 25 de noviembre de 1963 se hizo entrega a la Junta Nacional de Vivienda de 835 ha de tierras rústicas ubicadas en diferentes lugares de la República.

Por la redacción del decreto ley pareciera que el Estado requería habilitar tierras rústicas porque los eriazos reservados por el decreto supremo del 5 de junio de 1960 ya se habían agotado. Obviamente todos sabemos que ello no fue así, sino que se prefirió usar terrenos agrícolas por razones de factibilidad, sobre todo económica, pues los costos de habilitación se reducen sustancialmente cuando se urbanizan tierras de cultivo. Éste es un típico caso de ahorro cortoplacista, cuya factura deben pagar las generaciones futuras.

Quizá sirva de abanderada de esta contramarcha la anecdótica ley n.º 15652 del 15 de octubre de 1965, que declara «Día del Urbanizador» el último domingo del mes de mayo de todos los años.

Una disposición que pretendió mantener para fines agrícolas, mediante acciones de Reforma Agraria, extensas áreas ubicadas en zona de expansión urbana y que en muchos casos produjo un resultado totalmente contrario, fue el D. S. 109-70-AG del 5 de mayo de 1970, pues al fijar un plazo de 5 años para habilitar estas tierras, bajo sanción de afectarlas con fines de Reforma Agraria, precipitó innecesariamente un voraz proceso de urbanización sobre estas áreas de cultivo.

Siguiendo la tendencia de esta contramarcha, el 11 de julio de 1972 se sancionó el D. L. 19462, que dispuso el uso *preferente* de las tierras eriazas para fines urbanos, y *sólo cuando por razones técnicas y/o económicas* fuera necesario usar tierras agrícolas, debían tomarse aquellas de menor valor productivo agropecuario.

Esta norma abre una válvula que permite sustraerse a la obligación de ocupar únicamente terrenos eriazos para fines urbanos, pues a nadie resulta ajeno que siempre es más económico habilitar tierras agrícolas antes que terrenos eriazos, por la disponibilidad de aguas, la calidad del suelo, etc. Generalmente también resulta técnicamente más viable por cuanto, por ejemplo, para dotar de agua a un asentamiento ubicado sobre un terreno eriazo de ladera hay que vencer la fuerza de gravedad mediante el bombeo, y para retornarlas al sistema de desagües hay que controlar la velocidad de descarga mediante «rompe presiones» cada

cierto tramo de la tubería, pues de lo contrario colapsaría por la excesiva presión del agua.

Acompañaron a esta norma los decretos leyes 17803 y 19288, del 2 de setiembre de 1969 y 8 de febrero de 1972, respectivamente, sobre expropiación forzosa para *ensanche y/o acondicionamiento de poblaciones*, que entendían como ensanche de poblaciones «su expansión mediante la habilitación de terrenos rústicos [...] para fines urbanos». Se nota claramente que cada vez hay menos pudor en las normas para autorizar la habilitación urbana sobre terrenos de cultivo.

Vemos, pues, cómo las severas normas dictadas de 1945 a 1960 se van relajando hasta permitir nuevamente el uso de tierras agrícolas para fines de habilitación urbana.

Es clara la opción por un modelo cortoplacista de solución al problema de vivienda. Las «economías» hechas en esos años para dotar de vivienda a la población de Lima las tenemos que pagar ahora, por ejemplo, con la disminución de la oferta agrícola de nuestros principales valles limeños y la progresiva y cada vez más apremiante carencia del recurso hídrico¹³.

Podemos encontrar en ésta una de las principales causas de que mientras en el período 1920-1964 se perdieron sólo 1 792 ha de tierras agrícolas en el Valle del Rímac (41 ha/año), sucumbieran, en cambio, en el corto lapso de 15 años (1964-1979) 18 211 ha, producto del proceso de urbanización. Es decir, a razón de 3 ha/día, aproximadamente.

Cifra tan escandalosa obligó al Estado a iniciar otra contramarcha en su política, esta vez a favor de la protección del uso agrario del suelo.

Inicia este proceso el D. L. 21419 del 19 de febrero de 1976, que comienza por derogar al D. L. 19462. Asumiendo la orientación del decreto supremo del 3 de junio de 1960, reserva para la construcción de viviendas *únicamente* los terrenos eriazos y dispone la intensificación del uso del suelo mediante la construcción vertical.

¹³ No puede soslayarse que sólo en Lima de los 24 m³/seg de agua que se producen, 8m³/seg provienen del subsuelo, los mismos que, en gran medida, dependen de la recarga del acuífero por acción de la exposición y percolación de aguas que realizan los agricultores al irrigar sus campos.

Pero lo más importante de este dispositivo es que «Declara intangible para fines de expansión y habilitación urbanas los terrenos agrícolas calificados como tales por el Ministerio de Agricultura». La norma es tan manifiestamente protectora del uso agrario del suelo, que dispuso que «cuando el Estado ineludiblemente deba disponer de un terreno agrícola para fines *que no sea la construcción de viviendas*, recurrirá a un Decreto Supremo con el *voto aprobatorio del Consejo de Ministros*».

No obstante, la nueva contramarcha en contra de la protección del suelo de uso agrario se inicia con el D. S. 012-76-VC del 13 de abril de 1976, que, pretendiendo «reglamentar» la norma mencionada, dispuso que para levantar la intangibilidad agrícola, *incluso para construcción de viviendas* (supuesto expresamente descartado por la ley), bastaba con una resolución suprema refrendada por los ministros de Agricultura y de Vivienda, respectivamente.

Con este subterfugio se cambió el uso de agrícola a urbano a ingentes cantidades de tierras labrantías.

La vigencia de este ilegal dispositivo dio lugar a la pérdida de 9 805 ha¹⁴ de tierras agrícolas en los Valles del Rímac y Chillón, entre 1976 (año en que entró en vigencia el D. S. 012-76-VC) y 1988. Para graficar esta dantesca cifra, baste decir que equivale casi a dos veces la cantidad de suelo agrícola del Valle de Lurín.

Cómplice de esta norma es el D. L. 22034 del 6 de diciembre de 1977, que autorizó la habilitación para fines de vivienda de las llamadas islas rústicas. Constituyó este dispositivo un buen pretexto para incorporar al casco urbano buena cantidad de áreas agrícolas.

Como si la desnaturalización del D. L. 21419 provocada por el D. S. 012-76-VC no fuese suficiente, el 15 de octubre de 1982 se sancionó el decreto supremo 085-82-VI, en virtud del cual ya no se requería ni siquiera de resolución suprema para modificar el uso de un predio rústico, sino que bastaba la simple anexión de estas tierras al casco urbano en virtud de una resolución municipal que incorporaba las áreas

¹⁴ Fuente: CIPUR-ALTERNATIVA.

agrícolas al Plan Urbano del municipio respectivo.

El Concejo Provincial de Lima Metropolitana, en concordancia con su Plan de Emergencia aprobado en diciembre de 1985, suspendió por tiempo indefinido los cambios de uso de la tierra agrícola para neutralizar este decreto supremo ilegal¹⁵.

Conociendo la óptica urbanocentrista de la mayoría de los alcaldes, es de suponerse cuán eficaz resultó esta herramienta para cambiar el uso a importantes cantidades de tierra agrícola de otras provincias.

Es en esta realidad y dentro de este contexto legal que se sanciona el 7 de febrero de 1986 el D. S. 009-86-AG (elevado a rango de ley por el Dec. Leg. 613), que «Declara intangibles para fines de expansión y habilitación urbanas las tierras con *aptitud* para el cultivo, calificadas como tales por el Ministerio de Agricultura».

Esta norma es más amplia que el D. L. 21419, en tanto incluye a las tierras que tengan *aptitud* para la agricultura y no sólo a aquellas que ya eran agrícolas.

Adolece, sin embargo, del mismo defecto de aquélla, pues no contempla sanciones efectivas para los infractores de sus disposiciones.

Pero esto no es lo peor del D. S. 009-86-AG, sino la vía de evasión que contempló su artículo 3, es decir, la facultad otorgada al Ministerio de Agricultura para que «actualice el Catastro de las tierras declaradas intangibles». Dicha actualización debió hacerse en un plazo de sesenta días para Lima Metropolitana y noventa para los demás centros poblados del país, según lo disponía el D. S. 011-86-VC del 17 de abril de 1986.

Habiendo vencido largamente este plazo, mediante D. S. 015-88-AG se dispuso la continuación del proceso de calificación de tierras a cargo de una comisión integrada por representantes del Ministerio de Agricultura y del de Vivienda. Esto permitió a dicha comisión, so pretexto de calificar, excluir grandes cantidades de predios rústicos del área agrícola intangible.

¹⁵ *Gobiernos locales y Código del Medio Ambiente. Pautas generales para su aplicación*: ANDALUZ, Carlos, ITURREGUI, Patricia y otro, SASE, Lima, 1991, p. 13.

Como si esto no fuera ya demasiado, el artículo 25 del Dec. Leg. 495, que creó el «Registro Predial de Pueblos Jóvenes y Urbanizaciones Populares», consagró una verdadera invitación al cambio de uso de facto, pues disponía que serían incorporadas al área de expansión urbana los terrenos rústicos «cuando existan construcciones que ocupen cuando menos el 50% del área materia de la habilitación».

Con acertado criterio el Dec. Leg. 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, ha derogado el citado artículo 25 del Dec. Leg. 495, consagrando, además, sanciones severísimas para quienes por cualquier motivo den uso distinto al agropecuario a los predios rústicos.

Dicho Código consagra sanciones de carácter civil (nulidad de acto jurídico en caso de venta para fines urbanos), administrativo (reversión del predio al Estado por abandono, embargo, demolición, clausura, multa, etc.) y penal (el Capítulo de los Delitos y las Penas fue derogado; sin embargo, el Código Penal sanciona en su art. 311 con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años el cambio ilegal de uso agrario a urbano).

De la revisión de esta evolución normativa podemos afirmar lo siguiente:

- La legislación que cubre el período 1945-1960 es coherente, pues a las conductas indeseadas (normas secundarias) les corresponden sanciones severas (normas primarias). La pérdida de suelos agrícolas en este período no es considerable, lo cual permite decir que el Derecho cumplió con su papel disuasorio al controlar las conductas indeseables.
- La legislación del período 1960-1990 es incoherente. De un lado, hay normas que expresamente abren las puertas a la urbanización de tierras de cultivo, y de otro, hay disposiciones que establecen prohibiciones (normas secundarias), pero que no están respaldadas por normas de sanción (normas primarias). Éste es el caso del D. L. 21419 y del D. S. 009-86-AG, con el agravante de que ambas normas, sea por vía reglamentaria o en virtud del propio decreto, permitieron evadir la prohibición mediante subterfugios. No es casualidad, entonces, el escandaloso proceso de urbanización de

áreas agrícolas en este período.

- Con las disposiciones del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (especialmente: art. 113 y siguientes, y art. 132 y siguientes) y los artículos 311 y 312 del Código Penal, se abrió una nueva etapa respecto de la protección de las tierras de cultivo circundantes a las grandes ciudades, que, por cierto, son las que más riesgo corren de sufrir la agresión urbana. Ambos Códigos tienen un tratamiento muy coherente, con normas primarias (conductas indeseadas) y normas secundarias (amplio espectro de sanciones). Además, a partir del CMARN, sólo por ley nacional o regional puede cambiarse el uso del suelo agrícola¹⁶.

Sin duda, setiembre de 1990 debió ser el punto de partida para evaluar la eficacia del Código. Era de esperarse que el proceso de urbanización sobre áreas agrícolas se detuviera, en razón de sus disposiciones, pero para ello se debió velar por que éste, y el C. P., se aplicaran sin contemplaciones. A los municipios, al Ministerio Público y al Ministerio de Agricultura correspondía la responsabilidad de aplicar las sanciones. La vigilancia y denuncia es obligación de todos los ciudadanos.

Debemos señalar que el artículo 20 del Dec. Leg. 653 disponía que: «son intangibles para fines de expansión y habilitación urbana las tierras rústicas calificadas como tales por el Ministerio de Agricultura».

Como es de verse, no distinguió entre tierras en uso agrícola y tierras con aptitud agrícola; lo cual supone que eran intangibles las tierras ya calificadas como intangibles, como las que se incluyeran en el futuro a criterio del Ministerio de Agricultura.

Asistimos ahora, sin embargo, a una nueva contramarcha normativa, que en nuestro concepto obedece a un nuevo cambio de política en lo que respecta a la asignación de los usos agrícola y urbano del

¹⁶ Esta disposición ha sido modificada por el art. 20, segundo párrafo, del Dec. Leg. N.º 653, en el sentido de que basta un decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, para autorizar el cambio de uso de las tierras agrícolas.

suelo. La ley n.º 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, sancionada el 14 de julio de 1995, dispone en su cuarta Disposición Final, según el texto de la fe de erratas publicado en *El Peruano* el 21 de julio: «Deróganse todas las disposiciones sobre intangibilidad de áreas agrícolas periféricas y cambio de uso o propiedad de tierras agrícolas, así como toda otra norma que se oponga a la presente ley.»

El concepto de «áreas agrícolas periféricas» no ha sido definido por la ley; suponemos que está referido a los «valles circundantes» de las grandes ciudades a que se refiere el artículo 132 del CMARN, que si fueron materia de tratamiento especial es justamente porque son las áreas más susceptibles. Ahora bien, lo que la ley n.º 26505 ha derogado es lo concerniente a:

- i. *«las disposiciones sobre intangibilidad de áreas agrícolas periféricas»*, es decir, el D. S. 009-86-AG, que en virtud del artículo 132 del CMARN tenía rango de ley en lo que se refiere a las áreas agrícolas periféricas. Esto significa que las atribuciones sobre asignación de los usos de la tierra, incluyendo los fines agrícolas de las tierras periféricas, serán, nuevamente, municipales y no del Ministerio de Agricultura (esta disposición estaría avalada por el art. 193 inc. 5, de la Constitución, que asigna a las municipalidades competencia para planificar el desarrollo urbano y rural).
- ii. *«las disposiciones sobre [...] cambio de uso»*. Esto significa que se deja sin efecto el trámite exigido por el Dec. Leg. 653, consistente en la obtención de un decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros para autorizar el cambio de uso de un predio agrícola intangible. Una vez más, el trámite será municipal.
- iii. *«las disposiciones sobre [...] cambio de [...] propiedad de tierras agrícolas»*. Esta disposición incorpora plenamente al mercado los predios rústicos, derogando toda autorización previa para transferirlos; así como la obligatoriedad de informar sobre las transferencias de predios agrícolas cuando éstas suponen fraccionamiento de los mismos.

Del análisis que antecede podemos concluir que los ilícitos regulados por los artículos 311 y 312 del Código Penal, que tutelan las áreas agrícolas, se mantienen intactos, pues es suficiente para su aplicación que las tierras hayan sido destinadas al uso agrícola por *autoridad competente*. Efectivamente, si bien el Ministerio de Agricultura ha perdido la calidad de autoridad competente, no menos cierto es que, ahora más que nunca, es la autoridad municipal la que tiene esas atribuciones. Ahora bien, no hay que perder de vista que la derogatoria de la intangibilidad alcanza sólo a las «áreas agrícolas periféricas», manteniéndose respecto de las que no lo son, aun cuando, como hemos dicho, la intangibilidad se justifica en los valles circundantes por la excesiva presión del crecimiento urbano, que es exacerbado por la actividad inmobiliaria especulativa, siendo más bien poco frecuente el interés por urbanizar áreas agrícolas ubicadas lejos de los conglomerados urbanos. Lo que también queda claro es que, en virtud de esta disposición de la ley n.º 26505, las sanciones contempladas por el artículo 132 y siguientes del CMARN sólo serán aplicables a las tierras agrícolas que no tengan la calidad de «periféricas», según el desarrollo que de este concepto realice el reglamento de la ley.

5 Evolución de la protección jurídica al manejo racional del suelo de uso agrario

El abandono de un predio es un hecho lamentable, por cuanto al bien común conviene que las tierras produzcan sus frutos a fin de abastecer de alimentos a la población y de materias primas a la industria. Durante el período que dure el abandono, el predio no rinde el provecho que por su naturaleza está destinado a rendir.

Ahora bien, si el abandono resulta abominable por implicar, la desposesión temporal, una improductividad contraria al interés colectivo, más repulsivo aún nos parece el manejo irracional, puesto que puede llevar a una improductividad eterna del predio rústico, es decir, a su destrucción, a su incapacidad para seguir prestando bienes y servicios agrarios al hombre.

Nuestra legislación agraria, aunque no con la suficiente severidad, castigó al agricultor que realizaba prácticas irracionales de manejo. Debemos destacar, sin embargo, que esta legislación muchas veces fue aplicada de manera injusta con fines políticos, pues sirvió como base para el despojo de la propiedad cuando la causal tradicional (conducción directa) no era aplicable.

Adoptaremos como punto de partida la ley de Bases para la Reforma Agraria, n.º 14238.

Es evidente que el «uso de la propiedad de la tierra en armonía con el interés social», a que alude la Base n.º 1, estaba también referido al manejo racional del suelo agrario, ya que nada puede ser más armónico con el interés colectivo que el uso del suelo de acuerdo con la «capacidad de uso mayor» o «uso óptimo permisible» del mismo¹⁷.

El inciso *d* de la Base n.º 2 explicita lo afirmado precedentemente, cuando refería que la Reforma Agraria debe «asegurar la adecuada conservación y uso de los recursos naturales».

El manejo racional y la eficiencia solían ser confundidos en nuestro viejo ordenamiento. Aunque en algunos casos estos conceptos se corresponden perfectamente (uso racional = mayor producción), no siempre sucede así. Muchas veces en aras de la conservación debemos renunciar al incremento de la productividad, porque lo contrario puede conllevar al deterioro o destrucción del suelo (prácticas intensivas de fertilización y uso permanente del suelo, p. ej.). Ocasiones habrá, incluso, que convenga no cultivar el predio durante un tiempo determinado (descanso o barbecho).

Hemos hecho esta disquisición, por cuanto si bien la consecuencia jurídica que la ley de Bases aplicaba al manejo deficiente era la misma que se aplicaba al manejo irracional, es decir, la afectación con fines de Reforma Agraria, no por ello debe pensarse que se trataba de la misma cosa.

¹⁷ El D. S. 95 del 30 de diciembre de 1966 aprobó el Reglamento para la Clasificación y uso de Tierras en base a su Calidad agrológica, inaugurándose una nueva concepción del uso del suelo que se corresponde con el «respeto a su naturaleza esencial». En la actualidad se encuentra vigente el Reglamento de Clasificación de Tierras aprobado por el D. S. 062-75-AG del 22 de enero de 1975.

La ley de Reforma Agraria n.º 15037 repitió con una variante la fórmula de la ley de Bases, agregando que la Reforma Agraria debía «asegurar la adecuada conservación, uso y recuperación de los recursos naturales».

Por su parte, el artículo 13, inciso e, disponía que no se usa la propiedad en armonía con el interés social cuando el minifundio o la fragmentación del predio sea tal que determine el «mal uso o la destrucción de los recursos naturales». De otro lado, el artículo 169 establecía que la asistencia técnica debía «garantizar la adecuada conservación de los recursos naturales».

El «mal uso o la destrucción» se sancionaba con la afectación con fines de Reforma Agraria.

La ley de Reforma Agraria n.º 17716 y su reglamento el D. S. 163-69-AP, avanzaron cualitativamente en esta materia. En principio, la ley copió a su antecesora, pues en su artículo 3, inciso e, repetía lo normado por la ley 15037 en su artículo 13, inciso e. No obstante, luego hacen un desarrollo más completo sobre esta materia, llegando a determinar con precisión las sanciones.

A diferencia de sus antecesoras, que se caracterizan por contener normas secundarias¹⁸ imprecisas, puesto que no describían suficientemente las conductas que el legislador estimó correctas y deseables, lo cual a su vez condicionó la inaplicabilidad de las normas primarias¹⁹, el D. L. 17716 y el D. S. 163-69-AP sí esbozaron con claridad, aunque sin cubrir todo su espectro, las conductas «deseables o correctas» respecto al manejo racional del predio y las sanciones a quienes las incumplían.

Estas normas, aplicando un buen criterio, también consagraron normas de incentivo a quienes observaban las «conductas deseadas», ya que muchas veces se consigue más con la persuasión que con la coacción.

Las normas secundarias, que consagran las conductas «deseables» o, más propiamente, enumeran las indeseables, se encontraban en los incisos a y e del artículo 15 del D. L. 17716 y en los artículos 15 y 17

¹⁸ KELSEN, Hans: *Teoría pura del Derecho*, p. 76.

¹⁹ KELSEN, Hans: *op. cit.*, p. 76.

del D. S. 163-69-AP²⁰.

Las primeras fueron simples declaraciones, pues disponían que «se considera que la propiedad rural no se usa en armonía con el interés social» cuando se dé cualquiera de las siguientes situaciones:

- Mal manejo y deterioro de los recursos naturales.
- Mal uso o la destrucción de los recursos naturales.

El artículo 16 del D. L. 17716 intentó describir estas conductas, pero confundió manejo irracional con explotación deficiente, que, como ya vimos, no son lo mismo.

Los artículos 15 y 17 del D. S. 163-69-AP contenían una descripción más detallada de lo que constituían «malas prácticas» o manejo irracional. Creemos que esta forma de normar es la más acertada, pues establece un sistema de respuestas jurídicas correlativas a las malas prácticas que conllevan a la degradación de los recursos.

El sistema diseñado por estos artículos acertadamente clasificó las prácticas indeseables según la calidad del suelo, estableciendo que éstas se configuraban:

- A. En los terrenos de cultivo bajo riego.
 - A.1 Cuando no se construían drenes y ello conllevaba al enalitramiento o anegamiento de la tierra.
 - A.2 Cuando no se conservaban y limpiaban oportunamente los sistemas de riego y ello conllevaba a su deterioro.
 - A.3 Cuando no se usaba el agua en la forma adecuada y ello conllevaba a la erosión del suelo.
- B. En los terrenos de cultivo de secano.
 - B.1 Cuando se realizaban prácticas agrícolas inadecuadas que conllevaban a la erosión por lluvias.
- C. En las tierras cubiertas por pastos naturales²¹.

²⁰ Ambos sin efecto desde la vigencia del Dec. Leg. N.º 653.

²¹ La ley 25268 ha prohibido la explotación irracional e indiscriminada, así como la ignición de las diferentes especies de pastos naturales. La sanción a su incumplimiento es sólo pecuniaria.

C.1 Cuando se permitía el sobrepastoreo y ello conllevaba a la destrucción de las pasturas.

C.2 Cuando se quemaban indiscriminadamente las pasturas durante dos años consecutivos.

Estos mismos artículos contenían las normas primarias, o sea, aquellas que aplicaban la sanción a quienes no observaban las «conductas deseables». La sanción era la afectación con fines de Reforma Agraria, es decir, *la expropiación del predio objeto de malas prácticas agrícolas*.

En cuanto a las normas de incentivo, debemos decir que ambos instrumentos fueron muy pobres. El artículo 43, inciso a, del D. S. 163-69-AP, constituyó la única norma de este tipo. El incentivo consistía en poder mantener una extensión igual al triple del mínimo inafectable cuando, entre otros requisitos, los predios ganaderos de la Costa contasen con los cercos necesarios para una *rotación racional* en los campos de pastoreo.

En conclusión, podemos afirmar que si bien el tratamiento dado al manejo racional no fue todo lo satisfactorio que pudiera desearse, era bastante completo. Precisamente por ello es realmente incomprensible que todas estas normas hayan perdido su vigencia debido a la sanción del artículo 82 del decreto legislativo n.º 2, que de manera irresponsable prohibió toda afectación que no sea la que se funde en la conducción indirecta²². En atención a la nueva concepción política sobre el régimen de tenencia de la tierra, orientada a dotar de seguridad jurídica al propietario, es comprensible que se haya abolido un sistema de sanciones (la afectación) que se identificaba con la política anterior; lo incomprensible es que ante el vacío legal no se haya aún —luego de 15 años— diseñado un sistema jurídico-administrativo que proteja los suelos de la práctica irracional.

A propósito del Dec. Leg. N.º 2, debemos decir que éste y su reglamento el D. S. 147-81-AG, también contenían normas referentes al

²² El Dec. Leg. N.º 653, como ya se refirió, ha mantenido este criterio, ampliándolo sólo a casos de propiedades por encima del límite inafectable.

manejo racional.

El artículo 5 del Dec. Leg. N.º 2 establecía que uno de sus objetivos es promover la ampliación de la frontera agrícola «procurando el uso racional y la conservación de los recursos naturales de agua y suelo». Asimismo, el artículo 9 disponía que todo productor tiene libertad para programar las actividades agrarias de su predio, siempre que respete las disposiciones del Ministerio de Agricultura referente a «conservación de suelos».

Por su parte, el artículo 101 del reglamento fijaba incentivos tributarios a la reinversión con crédito tributario al mejoramiento de riego y drenaje, defensas ribereñas y al mejoramiento o conservación de suelos agrícolas y de pradera.

Sin embargo, ninguna de estas normas puede compensar el daño causado por la derogatoria de las sanciones impuestas por el D. L. 17716. Podemos discrepar de dichas sanciones (expropiación), pero no podemos simplemente derogarlas sin crear sustitutos (multas, por ejemplo).

A la fecha, entonces, el ordenamiento jurídico peruano no cuenta con una legislación que proteja al recurso suelo de las prácticas irracionales de manejo, por lo que resulta de suma urgencia la sanción de una ley que se ocupe de tan importante materia²³. La quema no autorizada de pastos naturales resulta ser, junto con el delito de contaminación a que se refiere el artículo 304 del C. P., las únicas disposiciones que protegen el recurso suelo de prácticas irracionales.

6 *Protección del suelo de uso agrícola frente al uso minero metálico y no metálico*

En razón de la poca disponibilidad de suelos con vocación agrícola, el legislador ha protegido a éstos de una eventual devastación debido al

²³ Resulta inconcebible que habiéndose nombrado por R. M. N.º 0148-79-AA (31.1.79) una comisión para la elaboración del anteproyecto de la ley de Conservación de Suelos, a la fecha no exista dispositivo alguno.

uso minero no metálico.

Es sabido que la concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentre ubicado, en razón de la ficción jurídica consagrada por el artículo 9 del T.Ú.O. de la Ley General de Minería; lo cual supone la posibilidad, cuando menos teórica, de coexistencia en un mismo predio de la actividad agraria y la minera no metálica. Sin embargo, como quiera que por su propia naturaleza esta última actividad supone la remoción de la capa superficial, quedando luego grandes hoyos (tajo abierto), lo que implica la pérdida de la vocación agrícola del predio (además de la alteración del paisaje), el legislador ha optado por impedir la citada coexistencia proscribiendo el uso minero no metálico en las tierras calificadas por el Ministerio de Agricultura como agrícolas intangibles, y en las tierras rústicas en general, salvo en las que contienen pastos naturales. Normativamente esto está consagrado por la Constitución, que apoya preferentemente el desarrollo agrario (art. 88), y en los siguientes dispositivos:

- *Dec. Leg. 613, CMARN, art. 136.* «[...] la autoridad competente declarará la nulidad del auto de amparo en todos los casos en que encontrándose los denuncios en áreas agrícolas intangibles según el D. L. 21419, no se haya procedido de acuerdo con el artículo 8 de dicho Decreto Ley.»

El artículo 8 exigía la expedición de un decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros autorizando el cambio de uso del suelo, en este caso al minero no metálico. El estudio de campo permite afirmar que en ningún caso se procedió de esta manera, por lo que todos los denuncios devienen en nulos.

- *Dec. Leg. 653, séptima Disposición Complementaria.* «No puede otorgarse derechos mineros no metálicos en las tierras rústicas de uso agrícola [...]»
- *D.S. 014-92-EN, T.Ú.O. de la Ley General de Minería, art. 14.* «En concordancia con lo dispuesto en el D. L. N.º 21419, el Dec. Leg. N.º 613, y la Séptima Disposición Complementaria de la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario, Dec. Leg. N.º 653, no podrán establecerse concesiones no metálicas ni prórrogas de

concesiones no metálicas sobre áreas agrícolas intangibles, ni en tierras rústicas de uso agrícola, sin considerar entre estas últimas a los pastos naturales.»

Respecto a la protección frente al suelo de uso minero metálico, la ley n.º 26505 en su artículo 7 intentó dar preeminencia al titular de la tierra, disponiendo que «Sin acuerdo previo con el propietario de las tierras, no procede establecer derechos de explotación minera. En caso que el yacimiento sea considerado por acuerdo del Consejo de Ministros de interés nacional, previo informe del Ministerio de Energía y Minas, el propietario será compensado previamente por el titular del derecho minero con el justiprecio y la indemnización correspondiente». Evidentemente, el titular de la tierra estaba en situación ventajosa por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico siempre sesgado hacia los intereses mineros.

El propietario tenía la prerrogativa de negarse a la explotación minera porque, a pesar de la ficción jurídica, son normalmente incompatibles, pues el ejercicio del derecho de uno —generalmente el minero— supone la negación del otro —el agricultor—; excepcionalmente, por razones de interés nacional, debía preferirse el uso minero, siempre que medie el pago del «justiprecio y la indemnización» correspondientes. Esto significa la compensación dineraria, fijada judicialmente como corresponde al ordenamiento constitucional, que debía cubrir el precio del predio y la compensación por daños (materiales y morales) y perjuicios.

La reacción del sector minero no se ha hecho esperar, pues mediante ley 26570 se modificó el precitado artículo 7 de la ley 26505 estableciendo que alternativamente al acuerdo previo con el propietario de la tierra puede el titular minero iniciar un procedimiento de imposición de servidumbre conforme al trámite que establecerá el reglamento. Esto significa que el acuerdo previo en realidad no es necesario; basta el procedimiento de imposición de servidumbre. Asimismo, será el Poder Ejecutivo y no el Poder Judicial quien fije el monto de la indemnización, lo que se hará mediante resolución suprema refrendada por los ministros de Agricultura y de Energía y Minas. Cuando las

limitaciones impuestas por la servidumbre suponen la exclusión del propietario de la tierra, es preferible que se expropie a que bajo el subterfugio de la servidumbre se le «indemnice» con mendrugos.

7 Degradación de tierras y el rol de las autoridades y la sociedad civil

Ya hemos establecido que no existe un sistema jurídico-administrativo idóneo que proteja al suelo agrícola de prácticas irracionales de cultivo, por lo que nos ocuparemos de las acciones dirigidas a impedir la degradación de estas tierras por el cambio ilegal de uso a urbano y sus actividades ilícitas colaterales, como la labranza de ladrillos, adobes, tejas, etc., y otros fines no agrarios. Veremos también algunas normas referidas a la ignición de pastos naturales y otras formaciones vegetales protegidas por ley. Finalmente, abordaremos algunas normas que protegen la ordenación territorial.

Por cuestiones de orden metodológico elaboraremos una lista de las conductas consideradas indeseadas, determinaremos la norma aplicable, la sanción, la autoridad competente y las medidas a tomar para impedir este tipo de degradación.

7.1 Conductas indeseadas en tierras agrícolas no periféricas

A. Transferencias de terrenos agrícolas a personas jurídicas cuyo objeto social y actividad principal no sea la agropecuaria.

A.1 Normas aplicables

- Arts. III del Título Preliminar, 114, inc. a, y 133, inc a, del CMARN.
- Art. 219, inc. 7, del Código Civil (CC).
- Arts. IV del Título Preliminar, y 82 del Código Procesal Civil (CPC).
- Cuarta Disposición Final de la ley n.º 26505.

A.2 Sanciones

- Nulidad del acto jurídico.

- Multa de media a 200 UIT.

A.3 Autoridades competentes

- Poder Judicial (Juzgado Agrario).
- Concejo Distrital.

A.4 Medidas

- Demanda de nulidad de acto jurídico.
- Denuncia ante Concejo Distrital o de oficio.

Comentario. Si bien el CMARN permite accionar a cualquier persona, el artículo 92 del CPC restringe la defensa de intereses difusos sólo al Ministerio Público y a asociaciones e instituciones sin fines de lucro.

B. La extracción de tierra agrícola para la fabricación de ladrillos, adobes u otros productos no agrícolas.

B.1 Normas aplicables

- Arts. 133, inc. b, y 114, incs. a, b, d y e, del CMARN.
- Art. 22 del Dec. Leg. N.º 653.
- Arts. 29 a 31 del D. S. N.º 0048-91-AG.
- Art. 311 del Código Penal.
- Cuarta Disposición Final de la ley n.º 26505.

B.2 Sanciones

- Declaración de abandono del predio.
- Pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años.
- Multa, prohibición, decomiso, imposición de obligaciones compensatorias.

B.3 Autoridades competentes

- *Para la declaración de abandono:* Secretaría de Asuntos Productivos y Extractivos (SAPE), o quien haga sus veces (para el departamento de Lima es la Unidad Agraria Departamental Lima-Callao/UAD.LC).
- *Para la prisión:* Fiscal Provincial de turno.
- *Para multa y otros:* Concejo Distrital.

B.4 Medidas

- *Para la declaración de abandono:* el procedimiento se inicia

de oficio o por denuncia de parte.

- *Para la prisión*: presentar la denuncia ante el Fiscal Provincial de turno.
- *Para multa y otros*: denuncia de parte o de oficio.

Comentario. Tratándose del delito a que se refiere el artículo 311 del C. P. la sanción es aplicable aun cuando las tierras agrícolas se ubiquen en áreas periféricas, a condición de que la autoridad competente (municipio) las haya destinado a uso agrícola.

- C. Iniciación de obras de habilitación urbana, a través de hechos tales como el señalamiento de lotes, viviendas provisionales, anuncios, zanjas, depósito de materiales de construcción, u otros que impliquen obras de urbanización.

C.1 *Normas aplicables*

- Arts. 133, inc. c, y 114, incs. a, b, c, d y e, del CMARN.
- Art. 22 del Dec. Leg. N.º 653.
- Arts. 29 a 31 del D. S. N.º 0048-91-AG.
- Art. 311 del C. P.
- Cuarta Disposición Final de la ley n.º 26505.

C.2 *Sanciones*

- Declaración de abandono del predio.
- Pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años.
- Multa, prohibición, clausura (caseta de ventas, por ejemplo), decomiso e imposición de obligaciones compensatorias.

C.3 *Autoridades competentes*

- *Para la declaración de abandono*: SAPE o quien haga sus veces (UAD.LC, para Lima).
- *Para la prisión*: Fiscal Provincial de turno.
- *Para multa y otros*: Concejo Distrital.

C.4 *Medidas*

- *Para la declaración de abandono*: el procedimiento se inicia de oficio o por denuncia de parte.
- *Para la prisión*: presentar la denuncia ante el Fiscal Provin-

cial de turno.

- *Para multa y otros*: denuncia de parte o de oficio.

Comentario. Tratándose del delito a que se refiere el artículo 311 del C. P. la sanción es aplicable aun cuando las tierras agrícolas se ubiquen en áreas periféricas, a condición de que la autoridad competente (municipio) las haya destinado a uso agrícola.

D. Destinar el suelo agrícola a fines distintos.

D.1 *Normas aplicables*

- Art. 133, incs. d y e, y 114, incs. a, b, c, d y e, del CMARN.
- Art. 22 del Dec. Leg. N.º 653.
- Arts. 29 a 31 del D. S. N.º 0048-91-AG.
- Art. 311 del C. P.
- Cuarta Disposición Final de la ley n.º 26505.

D.2 *Sanciones*

- Declaración de abandono del predio.
- Pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años.
- Multa, prohibición, clausura (caseta de ventas, por ejemplo), decomiso e imposición de obligaciones compensatorias.

D.3 *Autoridades competentes*

- *Para la declaración de abandono*: SAPE o quien haga sus veces (UAD.LC para Lima).
- *Para la prisión*: Fiscal Provincial de turno.
- *Para multa y otros*: Concejo Distrital.

D.4 *Medidas*

- *Para la declaración de abandono*: el procedimiento se inicia de oficio o por denuncia de parte.
- *Para la prisión*: presentar la denuncia ante el Fiscal Provincial de turno.
- *Para multa y otros*: denuncia de parte o de oficio.

Comentario. Tratándose del delito a que se refiere el artículo 311 del C. P. la sanción es aplicable aun cuando las tierras agrícolas se

ubiquen en áreas periféricas, a condición de que la autoridad competente (municipio) las haya destinado a uso agrícola.

Debemos hacer notar que se han fundido en uno los supuestos de los literales d y e del artículo 133 del CMARN, por cuanto en esencia regulan el mismo hecho: destinar el predio a uso distinto al agrícola.

7.2 *Otras conductas indeseadas*

E. Autorizar como funcionario público o informar favorablemente como profesional (en su calidad de funcionario) un proyecto de urbanización o para otra actividad no conforme con los planes o usos previstos por los dispositivos legales.

E.1 *Normas aplicables*

- Art. 312 del C. P.
- Reglamento Nacional de Construcciones.
- D. S. N.º 007-85-VC.
- Plan Integral de Desarrollo Provincial.
- Plan de Acondicionamiento Territorial.
- Planes Urbanos (Plan de Desarrollo Metropolitano, Plan Director o Plan de Ordenamiento).

E.2 *Sanciones*

- Pena privativa de libertad no mayor de dos años; e
- Inhabilitación de uno a dos años: privación de la función o cargo; incapacidad para obtener mandato, cargo, empleo o comisión de carácter público, e incapacidad para ejercer por cuenta propia o por intermedio de tercero profesión, comercio, arte o industria, según disposición de la sentencia.

E.3 *Autoridad competente*

- Fiscal Provincial de turno.

E.4 *Medida*

- Denuncia ante el Fiscal Provincial de turno.

F. La ignición de pastos naturales sin autorización del Ministerio de Agricultura.

F.1 *Normas aplicables*

- Ley 25268.
- Normas de carácter regional o municipal que reglamenten la ley.

F.2 *Sanción*

- Multa a determinarse por el Ministerio de Agricultura o las autoridades que lo representen (SAPE o UAD.LC).

F.3 *Autoridad competente*

- Ministerio de Agricultura o quien haga sus veces (SAPE o UAD.LC).

F.4 *Medidas*

- Denuncia del hecho.

Comentario. La única posibilidad para obtener la autorización de ignición es que se trate de razones de carácter sanitario.

G. La acción u omisión del personal competente del Ministerio de Agricultura o quien haga sus veces (SAPE o UAD.LC) o del Ministerio del Interior, que permitan la explotación irracional o la ignición no autorizada de los pastos naturales.

G.1 *Normas aplicables*

- Ley 25268.
- Normas de carácter regional o municipal que reglamenten la ley.

G.2 *Sanciones*

- Proceso administrativo.
- Destitución en caso de reincidencia.

G.3 *Autoridad competente*

- Ministerio de Agricultura o las autoridades que lo representen (Oficinas de Inspectoría).

G.4 *Medidas*

- Denuncia del hecho.

Comentario. Respecto de la explotación irracional de pastos naturales, es preciso previamente definir en qué consiste la misma; puede

esto ser materia de reglamentación.

H. La destrucción, ignición o daño, en todo o en parte, de formaciones vegetales naturales protegidas por ley.

H.1 *Normas aplicables*

- Art. 310 del C. P.
- Ley N.º 25268.
- D. L. N.º 21147.
- CMARN.

H.2 *Sanción*

- Pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años; la pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años y de 90 a 120 días-multa, cuando:
 - Del delito resulta la disminución de aguas naturales, la *erosión del suelo* o la modificación del régimen climático.
 - El delito se realiza en lugares donde existen vertientes que abastecen de agua a un centro poblado o sistema de irrigación.

H.3 *Autoridad competente*

- Fiscal Provincial de turno.

H.4 *Medidas*

- Denuncia ante el Fiscal Provincial de turno

Comentario. Esta norma es aplicable a pastos naturales, bosques de protección y áreas protegidas por el Estado, pues todas se encuentran protegidas por ley.

I. El otorgamiento de licencia de funcionamiento para cualquier actividad industrial, sin observar las exigencias de las leyes y reglamentos sobre protección del medio ambiente; o el que a sabiendas informe favorablemente para su otorgamiento.

I.1 *Normas aplicables*

- Art. 306 del C. P.
- Reglamento Nacional de Construcciones.
- D. S. N.º 007-85-VC.
- CMARN.

1.2 Sanciones

- Pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años.
- Inhabilitación de uno a tres años: privación de la función o cargo; incapacidad para obtener mandato, cargo, empleo o comisión de carácter público, e incapacidad para ejercer por cuenta propia o por intermedio de tercero profesión, comercio, arte o industria, según disposición de la sentencia.

1.3 Autoridad competente

- Fiscal Provincial de turno.

1.4 Medidas

- Denuncia ante el Fiscal Provincial de turno.