



Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición Nº 9 – Julio de 2026

Capítulo de Derecho Agrario y Alimentario

www.aidca.org/revista

RESTABLECIMIENTO DE LA JUSTICIA AGRARIA EN EL PERÚ: FUNDAMENTOS Y DESAFÍOS JURÍDICOS

Por Senen Janett Fernández Gutiérrez¹ y Juan José La Torre Banda²

RESUMEN

La justicia agraria tuvo un profundo componente social que justificó la existencia de un fuero especializado. En el caso peruano, dicha especialidad fue desarticulada en 1996, pese a su reconocimiento legal y constitucional. A inicios del año 2026 se inició el restablecimiento de la competencia agraria; sin embargo, su desarticulación durante casi treinta años generó desafíos e interrogantes respecto de la derivación de las causas agrarias del fuero civil a los órganos

¹Maestra en Derecho Civil. Jueza Superior de la Segunda Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Arequipa-Perú. Ex jueza de Tierras de la Corte Superior de Justicia de Cusco-Perú durante la década de los noventa. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-2653-4664>

²Maestro en Derecho Procesal y Administración de Justicia. Abogado Litigante en el Distrito Judicial de Arequipa-Perú. Autor de artículos en materia jurídica, publicados tanto en sede nacional como internacional. Expositor del VI Interescuelas, organizada por la Maestría en Filosofía del Derecho de la Universidad de Buenos Aires. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9157-0225>



jurisdiccionales con competencia agraria. El objetivo del presente artículo de reflexión fue determinar qué consideraciones debía adoptar la administración de justicia para garantizar una transición efectiva hacia el modelo especializado. Para cumplir con dicha finalidad, se revisaron los antecedentes de la justicia agraria, se determinaron sus principales fundamentos teóricos, se identificaron los principales vacíos normativos y se efectuó un análisis de legislación comparada de los países iberoamericanos que contaban con jueces especializados. Los resultados evidenciaron la necesidad de regular la transferencia de expedientes, delimitar competencias y fortalecer los principios de gratuidad e itinerancia. Se concluyó que los vacíos legales debían ser subsanados mediante la iniciativa legislativa de la Corte Suprema, a fin de garantizar el adecuado restablecimiento de una especialidad necesaria para la tutela de los productores agrarios.

Palabras Clave

Acciones agrarias, derecho agrario, justicia agraria, principio de gratuidad, principio de itinerancia, tutela diferenciada.

ABSTRACT

Agrarian justice had a profound social dimension that justified the existence of a specialized jurisdiction. In Peru, this specialized branch was dismantled in 1996, despite its legal and constitutional recognition. At the beginning of 2026, the reinstatement of agrarian jurisdiction was initiated; however, its dismantling for nearly thirty years gave rise to challenges and questions concerning the transfer of agrarian cases from the civil jurisdiction to judicial bodies vested with agrarian competence. The purpose of this reflective article was to determine the considerations that the justice administration system should adopt to ensure an effective transition toward the specialized model. To achieve this objective, the historical background of agrarian justice was reviewed, its main theoretical foundations were established, the principal regulatory gaps were identified, and a comparative analysis was conducted of the legislation of Ibero-American countries



that had specialized judges. The findings revealed the need to regulate the transfer of case files, clearly define jurisdictional powers, and strengthen the principles of free access to justice and judicial mobility. It was concluded that the legal gaps should be addressed through a legislative initiative of the Supreme Court in order to ensure the proper reinstatement of a specialized branch of justice necessary for the protection of agricultural producers.

Keywords

Agrarian actions, agrarian justice, agrarian law, differentiated protection, principle of free access to justice, principle of judicial itinerancy.

RESUMO

A justiça agrária possuía um profundo componente social que justificava a existência de uma jurisdição especializada. No caso peruano, essa especialidade foi desarticulada em 1996, apesar de seu reconhecimento legal e constitucional. No início de 2026, iniciou-se o restabelecimento da competência agrária; contudo, sua desarticulação durante quase trinta anos gerou desafios e questionamentos quanto à remessa das causas agrárias da jurisdição cível aos órgãos jurisdicionais com competência agrária. O objetivo do presente artigo de reflexão foi determinar quais considerações deveriam ser adotadas pela administração da justiça para garantir uma transição efetiva para o modelo especializado. Para cumprir essa finalidade, foram revisados os antecedentes da justiça agrária, determinados seus principais fundamentos teóricos, identificadas as principais lacunas normativas e realizada uma análise da legislação comparada dos países ibero-americanos que dispunham de juízes especializados. Os resultados evidenciaram a necessidade de regulamentar a transferência dos processos, delimitar as competências e fortalecer os princípios da gratuidade e da itinerância. Concluiu-se que as lacunas legais deveriam ser supridas por meio de iniciativa legislativa da Corte Suprema, a fim de garantir o adequado restabelecimento de uma especialidade necessária à tutela dos produtores agrários.



Palavras-chave

Ações agrárias, direito agrário, justiça agrária, princípio da gratuidade, princípio da itinerância judicial, tutela diferenciada.

1. INTRODUCCIÓN

El Perú cuenta con un importante sector poblacional dedicado a la actividad agraria. Según Gonzales Barrón (2016), “la agricultura constituye el 30 % del empleo en el Perú, es decir, de cada 10 peruanos, 3 se dedican a la agricultura”. Pese a la relevancia económica y social de esta actividad, el país presenta dificultades persistentes en la implementación de políticas de saneamiento físico-legal y titulación rural, en el acceso del productor agrario a programas estatales de financiamiento y, especialmente, en la continuidad de una justicia especializada capaz de atender las particularidades de los conflictos derivados de la propiedad, la posesión y la explotación de la tierra.

Desde la desarticulación de la especialidad agraria en la administración de justicia nacional, se configura un vacío en la tutela jurisdiccional diferenciada que requiere el productor agrario. Esta situación no solo repercute en la resolución de las controversias sobre predios destinados a la actividad agraria, sino también en la protección efectiva de los derechos vinculados con la propiedad y la posesión rural. Si bien el Estado implementó mecanismos administrativos de formalización mediante el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural, estos procedimientos no sustituyen la intervención de los órganos jurisdiccionales cuando existen conflictos sobre la titularidad, el mejor derecho de propiedad, la posesión, la delimitación de predios u otras pretensiones de naturaleza agraria.

La ausencia prolongada de órganos jurisdiccionales con competencia agraria propicia que la tutela diferenciada pierda vigencia práctica, aun cuando en la realidad rural se observa la expansión de los minifundios, la fragmentación de la propiedad, la existencia de predios sin titulación formal y la persistencia de controversias que requieren un enfoque jurídico y social especializado. Frente a



este escenario, la Resolución Administrativa N.º 000059-2026-CE-PJ, emitida por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial el 12 de marzo de 2026, constituye un paso relevante al ampliar la competencia funcional de determinados juzgados y salas civiles o mixtos para el conocimiento de expedientes agrarios. No obstante, esta medida representa una reactivación progresiva de la competencia agraria y no supone todavía la restitución integral de un sistema jurisdiccional especializado.

Sin perjuicio de la importancia de este hito, la desactivación de los denominados Juzgados de Tierras durante casi tres décadas genera un desconocimiento generalizado de los principios que sustentan el derecho agrario y de las particularidades procesales que exige su aplicación. A ello se suma el desuso y la derogación parcial o total de diversas disposiciones que conformaban las bases normativas de la especialidad. Este panorama resulta preocupante, pues la ausencia de una regulación integral que garantice una tutela diferenciada al productor agrario, así como las dificultades para identificar, tramitar, clasificar y redistribuir las demandas que contienen pretensiones agrarias, plantean un nuevo desafío para la administración de justicia.

El problema científico de la investigación radica, por tanto, en que la reactivación de la competencia agraria se desarrolla sin un marco normativo integral que regule la transición desde el modelo civil convencional hacia una justicia adaptada a la naturaleza de los conflictos agrarios. Esta situación puede generar incertidumbre sobre la delimitación de competencias, la remisión de los expedientes en trámite, la aplicación de los principios propios de la especialidad y la adaptación de los jueces civiles o mixtos a una materia que exige conocimientos jurídicos y sociales específicos. Asimismo, puede afectar la predictibilidad de las decisiones y el derecho de los productores agrarios a obtener una tutela jurisdiccional efectiva.

En ese contexto, la pregunta que orienta el presente artículo es la siguiente: ¿qué consideraciones jurídicas e institucionales debe adoptar la administración de justicia para garantizar una transición efectiva desde el modelo convencional hacia una justicia especializada que responda a las necesidades de la actividad agraria?



Como hipótesis, se sostiene que dicha transición requiere una regulación uniforme sobre la competencia material, la remisión y redistribución de expedientes, la capacitación de los operadores jurídicos y la aplicación de los principios de gratuidad, itinerancia y tutela jurisdiccional diferenciada.

El objetivo general del artículo consiste en determinar las consideraciones jurídicas e institucionales que debe adoptar la administración de justicia para garantizar una transición efectiva hacia el modelo especializado de justicia agraria. De manera específica, se busca examinar el desarrollo del derecho agrario en el Perú; describir las características que justifican su autonomía y especialización; analizar la tutela diferenciada del productor agrario; identificar los principales vacíos normativos del sistema jurídico vigente; examinar la experiencia de los países iberoamericanos que cuentan con órganos jurisdiccionales especializados; y formular propuestas para la adecuada tramitación administrativa y judicial de los procesos agrarios.

El estudio presenta un alcance jurídico, doctrinal y comparado, y su importancia reside en la necesidad de prevenir que la reactivación de la competencia agraria se reduzca a una modificación nominal o administrativa de los órganos jurisdiccionales. El análisis permite sostener que el adecuado restablecimiento de la especialidad exige superar los vacíos normativos existentes, establecer criterios uniformes para la identificación y tramitación de las causas agrarias y fortalecer la formación especializada de los jueces y del personal jurisdiccional. Solo mediante estas condiciones resulta posible consolidar una justicia agraria que responda a las particularidades del medio rural y garantice la tutela efectiva de los derechos de los productores agrarios.

2. ANTECEDENTES

El país atravesó un periodo de transición que modificó irremediablemente el régimen de dominio y tenencia de la tierra. Con la llegada al poder del presidente Juan Velasco Alvarado, mediante el golpe de Estado del 3 de octubre de 1968, se inició una política que buscaba poner fin al modelo cuasifeudal de titularidad sobre



grandes extensiones de terreno. En este contexto, se promulgó el Decreto Ley N.º 17716, del 24 de junio de 1969; esta norma, a grandes rasgos, buscaba extinguir la concentración de la propiedad sobre extensos fundos agrícolas, denominados latifundios, con la finalidad de dividirlos y distribuirlos entre los agricultores que trabajaban directamente las tierras de cultivo. De esta manera, se pretendía superar la profunda desigualdad social que afectaba a los campesinos sin tierras, con escasa capacidad adquisitiva y sometidos a condiciones de vida equiparables a la servidumbre, aun en pleno siglo XX (Gonzales Barrón, 2017).

Sin perjuicio de la redistribución de la tierra entre los campesinos, la reforma agraria también perseguía mejorar las condiciones económicas de los productores directos, a fin de dar paso a la modernización de la actividad agraria. En un primer momento, el proceso de reforma desarrollado entre 1969 y 1975 alcanzó resultados favorables y produjo un impacto significativo en la economía de los trabajadores del campo, debido a los altos índices de exportación. Sin embargo, la limitada capacidad operativa del gobierno revolucionario y la falta de preparación técnica desencadenaron un progresivo declive a partir de 1976 (Guzmán Quispe y Villagaray Carmen, 2024).

Con sus avances y retrocesos, la reforma agraria de 1969 buscó reivindicar las demandas del movimiento campesino y marcó la transición de la categoría de “indio” a la de “campesino”, mediante la redistribución masiva de tierras. Este proceso llegó a considerarse una de las reformas sociales y económicas más importantes de la historia republicana del Perú, afirmándose que, para bien o para mal, después de la citada reforma, el Perú fue otro (Fernández, 2012).

Las repercusiones del panorama descrito incidieron en la renovación de la organización del aparato de justicia, puesto que la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuerpo normativo que se mantiene vigente, reconoció la especialidad de la justicia agraria. Asimismo, reguló la competencia de los jueces especializados en derecho agrario para conocer los procesos en primera instancia y contempló la existencia de salas agrarias encargadas de resolver las causas elevadas en grado de apelación.



No obstante, pese al crecimiento de la actividad agrícola, reflejado en la abundante producción normativa que regulaba la materia agraria —en su mayoría destinada a alcanzar la ansiada titulación derivada de la posesión y la inscripción en el registro de predios—, la situación sociopolítica del Perú comenzó a cambiar. A mediados de la década de 1990, el Estado inició el desmontaje de la reforma agraria, retiró la política de subsidios destinada a la actividad agrícola y la sustituyó por un enfoque firmemente orientado hacia el neoliberalismo y el mercantilismo (Velásquez Benites, 2021).

Las consecuencias inmediatas de la transición de un modelo que favorecía la actividad agrícola nacional hacia otro inclinado a la privatización se manifestaron, en el ámbito social, mediante el fenómeno migratorio desde las zonas rurales hacia la capital. A ello debe añadirse que la corriente impulsada por los gobiernos antirreforma y de contrarreforma impidió la elaboración de nuevas políticas públicas destinadas a mejorar la calidad de vida de los campesinos y de los pequeños y medianos agricultores (Sueiro Cabredo, 2020). En el ámbito jurídico, este cambio de enfoque culminó con la eliminación de la justicia agraria, decisión jurídicamente cuestionable que pretendió revestirse de legalidad mediante la Resolución Administrativa N.º 284-CME-PJ, del 19 de diciembre de 1996.

La eliminación de la justicia agraria resultó incompatible con el principio de jerarquía normativa, por cuanto una resolución administrativa no podía sobreponerse al mandato expreso de una norma con rango de ley, como la aún vigente Ley Orgánica del Poder Judicial. Además, dicha decisión consolidó la desaparición de una tutela jurisdiccional diferenciada, pero necesaria para el sector agrario, mientras los problemas de titulación, recuperación, producción y saneamiento de las tierras, identificados durante el proceso de reforma, quedaron sin una respuesta jurisdiccional especializada.

Las brechas de desigualdad continuaron acrecentándose durante más de dos décadas, hasta que la Asociación Peruana de Derecho Agrario, Forestal y de Aguas, mediante una demanda de cumplimiento constitucional tramitada en el



Expediente N.° 15652-2017-0-1801-JR-CI-03, obtuvo un pronunciamiento que ordenó al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial “cumplir con implementar las Salas Superiores de Especialidad Agraria con competencia supradistrital y con sedes en Lima, Chiclayo y Puno, así como los juzgados agrarios que dicho órgano de gobierno establezca” (Corte Superior de Justicia de Lima, 2024, p. 10).

Este logro tardó en materializarse, pues recién el 12 de marzo de 2026 el Poder Judicial dio cumplimiento parcial a la sentencia de vista mediante la emisión de la Resolución Administrativa N.° 000059-2026-CE-PJ, en la que dispuso “ampliar, de manera temporal, a partir del 1 de abril de 2026, la competencia funcional de los siguientes veintiocho (28) órganos jurisdiccionales permanentes de las Cortes Superiores de Justicia de Amazonas, Arequipa, Cajamarca, Huancavelica, Huaura, Ica, Lambayeque, Lima, Piura, Puno, San Martín, Santa, Selva Central y Tacna, correspondientes a catorce (14) salas superiores civiles y/o mixtas y catorce (14) juzgados civiles y/o mixtos, que cuentan con expedientes agrarios, los cuales, en adición de sus funciones, según corresponda, actuarán como salas agrarias y juzgados agrarios, atendiendo con turno abierto el ingreso de expedientes de la especialidad agraria, con competencia territorial a nivel de todo el distrito judicial donde funcionan actualmente; precisándose que dichos órganos jurisdiccionales serán los únicos competentes en su distrito judicial para atender con turno abierto el ingreso de los expedientes de la especialidad agraria” (Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, 2026, p. 5).

Mediante la emisión de la citada resolución administrativa se concretó uno de los primeros actos dirigidos a reactivar la especialidad agraria. No obstante, después de casi tres décadas desde que los jueces de tierras dejaron de dirigir sus despachos, el conocimiento práctico de los nuevos magistrados en esta materia es sumamente limitado. Por ello, conviene recordar qué debe entenderse por derecho agrario, cuál es su objeto de tutela y cuáles son sus principales características.

3. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO AGRARIO



Cuantiosas han sido las definiciones formuladas sobre el derecho agrario; sin embargo, la gran mayoría encuentra un punto central al vincular la naturaleza de la actividad desarrollada con el marco normativo que la regula.

Bajo este enfoque, Bolla (1964) definía el derecho agrario considerando, en primera instancia, la actividad desempeñada, entendiéndolo como el instrumento regulador de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura, con especial énfasis en el fundo y la empresa agrícola.

Siguiendo esta línea, Lemus García (1978) entendía el derecho agrario como “el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencia de la tierra y los sistemas de explotación agrícola, con el propósito teleológico de realizar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica” (p. 25).

En el ámbito nacional, valiéndose de las definiciones esbozadas, Gonzales Barrón (2023) delimita el derecho agrario a partir del concepto de agrariedad, entendiéndola como el conjunto de normas que regulan la actividad económica primaria de la agricultura, dentro de la cual también se comprende la cría de animales y las actividades conexas o complementarias. Conviene precisar qué debe entenderse por estas últimas, pues, a grandes rasgos, se encuentran vinculadas con el entorno y con el aprovechamiento de los recursos naturales que intervienen en el fenómeno productivo, tales como el medio ambiente, los recursos hídricos, la silvicultura y los recursos forestales.

En cuanto al objeto de esta disciplina, resulta correcto afirmar que se encuentra en constante expansión como consecuencia de las innovaciones tecnológicas, aunque siempre parte de la actividad agraria de producción y de las situaciones conexas que se derivan de los distintos elementos de las relaciones jurídicas agrarias. Entre estos elementos se distinguen el sujeto, representado por el agricultor; la actividad, constituida por la agricultura; los bienes, entendidos como instrumentos de producción; las vinculaciones, manifestadas en los contratos agrarios; los resultados, conformados por los productos agrarios; y la



intervención del entorno, referida al ambiente y a los recursos naturales (Sánchez Hernández, 2025; Gonzales Barrón, 2023).

Lo anterior da cuenta de la especialidad e importancia de la disciplina, lo que ha propiciado que gran parte de la doctrina internacional reconozca, entre sus principales características, la autonomía de la materia. Bajo esta noción, Ruiz Massieu (1990) caracteriza el derecho agrario a partir de los siguientes elementos: 1) las normas que integran el derecho agrario son de carácter especial, por lo que su campo de acción es autónomo respecto de otras ramas del derecho; 2) la especialidad se encuentra vinculada con actividades como el cultivo del campo, la organización territorial rural, la creación de industrias agrícolas, la propiedad rústica, la agricultura, las labores de exportación de carácter agrario, la propiedad territorial, la propia actividad agraria; y 3) la finalidad del derecho agrario consiste en garantizar, tanto en la colectividad como en los individuos, la justa distribución de la riqueza en favor de quienes trabajan la tierra, a fin de alcanzar la justicia social, el bien común y la seguridad jurídica, además de incidir en la política alimentaria.

En síntesis, queda claro que el derecho agrario centra su desarrollo en la actividad agraria y en la realización de las actividades afines que ejecuta el campesino para obtener los resultados propios de la dinámica productiva. Este punto reviste especial importancia, pues, si se pretende identificar qué materias deberán ser sustanciadas ante los jueces de tierras, necesariamente debe considerarse el objeto de tutela de la disciplina, constituido principalmente por la actividad productiva que desarrolla el agricultor. Por tanto, toda pretensión vinculada directa o indirectamente con el ciclo biológico de la producción agraria deberá sustanciarse como un proceso agrario.

4. INDEPENDENCIA DE LA DISCIPLINA

Cuando se pretende abordar el desarrollo de una disciplina jurídica relativamente novedosa, conviene preguntarse si se está ante una materia autónoma o, en caso contrario, ante un campo de subespecialización al interior de



una disciplina propiamente independiente. Esta interrogante, respondida desde hace bastante tiempo en los países que cuentan con juzgados agrarios, resulta esencial para trazar un plan de reestructuración de la administración de justicia. En efecto, si se considera que la disciplina deriva del derecho civil ordinario, bastaría con designar juzgados civiles con subespecialidad agraria; contrario sensu, si se establece que la materia bajo análisis cuenta con una metodología de estudio propia, posee principios específicos y promueve una producción legislativa autónoma, la administración de justicia deberá reconducir el plan de implementación de la justicia agraria mediante una clara diferenciación entre jueces civiles y jueces agrarios.

García Máynez (1998), al intentar catalogar la “novedosa” disciplina dentro de las corrientes del derecho público o privado mexicano, afirmó que el derecho agrario debía ser tratado como una disciplina jurídica independiente, con predominio del derecho público, aunque precisó que dicha prevalencia dependería de los antecedentes históricos, sociales y jurídicos de la legislación de cada país.

Para ilustrar esta variabilidad, en el caso de España se considera que el derecho agrario proviene del derecho privado, al centrar su atención no en la actividad agrícola en sentido estricto, sino en la empresa agraria, permitiendo un margen reducido de intervención estatal, tal como sucede en Italia (Ballarín Marcial, 1975). Esta noción se justifica en el predominio de la libertad contractual y en la constitución empresarial, sin dejar de lado las preocupaciones productivas y sociales que, en el pasado, resultaban ajenas para los civilistas tradicionales. No obstante, desde esta perspectiva, a lo sumo se produciría una subespecialización del derecho civil o del derecho privado en general, sin llegar a considerarse una disciplina independiente (Sánchez Hernández, 2025).

En el Perú se presenta una particularidad que conviene anotar. Las fuentes normativas vinculadas con las relaciones jurídicas entre el agricultor y las entidades de financiamiento, los proveedores, los enajenantes de unidades parcelarias y los terceros que atentan contra la posesión son de naturaleza privada, pues el principal cuerpo normativo que las regula es el Código Civil. Sin



embargo, las disposiciones relacionadas con el saneamiento de la titularidad, la adjudicación pública de tierras productivas o con potencialidad de serlo, incluidos los pactos de reversión, la política alimentaria y el otorgamiento de servicios complementarios, como el uso del agua o las concesiones de aprovechamiento en zonas forestales, provienen del derecho público. Esta distinción ha conducido a que, en el ámbito nacional, el derecho agrario sea considerado una disciplina mixta o transversal, conforme lo deja entrever Gonzales Barrón (2023), al definirlo como el conjunto de principios y normas de derecho público y privado que regulan, de manera primaria, la agricultura como actividad de producción.

Esta mixtura, que toma elementos provenientes del derecho civil y del derecho administrativo, deriva en la consolidación de una disciplina autónoma y no de una mera especialidad, pues su objeto de estudio subyace en el ciclo biológico de la actividad agrícola. Ello ocasiona que la regulación normativa se aparte, en igual medida, de los enfoques clásicos del derecho civil y del derecho administrativo. Además, esta autonomía se desprende del propio espíritu constitucional, en cuanto el artículo 88 de la Constitución Política del Perú reconoce el apoyo prioritario que brinda el Estado al desarrollo de la agricultura (Gonzales Barrón, 2023).

5. LA TUTELA PROCESAL DIFERENCIADA: SITUACIÓN ACTUAL DEL PRODUCTOR AGRARIO

Al admitirse la autonomía de la materia agraria, corresponde evaluar si resulta posible aplicar el modelo convencional de la justicia civil o si, por el contrario, debe repensarse el procedimiento a fin de garantizar una adecuada tutela de las partes en litigio. Este punto reviste especial importancia, puesto que el Código Procesal Civil, en la práctica, funge como un código general de procesos al contener una cláusula de aplicación supletoria. No obstante, cuando se establecieron sus reglas procesales en 1993, se partió de la presunción de paridad entre los contendientes. Por esta razón, con la aparición de especialidades judiciales diferenciadas, cuyas controversias se tramitaban inicialmente ante el



fuero civil ordinario, las normas procesales experimentaron una transformación, pues se reconoció la existencia de situaciones de desigualdad entre las partes que no podían superarse mediante el modelo convencional. Esta circunstancia justificó la flexibilización de las formas procesales y la prescindencia de determinados requisitos para acceder a la justicia, dando lugar a una tutela procesal diferenciada.

Se entiende por tutela procesal diferenciada la habilitación de técnicas específicas, vinculadas con la organización jurisdiccional o con el tipo de proceso, que buscan adecuar las reglas procesales mediante instituciones destinadas a equilibrar las posiciones concretas de las partes en litigio. De esta manera, se salvaguarda el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva y se protegen los valores constitucionales prevalecientes, mediante la reducción de la mora procesal y el otorgamiento oportuno de la protección jurisdiccional. Bajo esta óptica, se presenta un gran desafío para toda la comunidad jurídica, pues el distanciamiento de la idea de universalidad del proceso ordinario constituye siempre un fenómeno inquietante. Por ello, deben identificarse fundamentos claros y suficientes que aseguren un equilibrio razonable y prudente entre la flexibilización o prescindencia de las formas procesales y la tutela efectiva del derecho material en conflicto (Berizonce, 2010; Martínez Zúñiga, 2025).

En el caso de los futuros procesos agrarios, la justificación de la tutela diferenciada parte del análisis de uno de los principales sujetos de la relación jurídica procesal, quien será, en gran parte de los casos, el productor agrario. Por ello, resulta ineludible examinar la situación fáctica que afronta el trabajador de la tierra.

Según el Ministerio de Agricultura y Riego (2015), el 97 % de las unidades agropecuarias corresponde a la agricultura familiar. A su vez, Escobal y Armas (2015), al analizar el último censo agropecuario realizado en el Perú, establecieron categorías de clasificación de acuerdo con la capacidad económica del agricultor y de su familia. Por un lado, identificaron la agricultura familiar de subsistencia, entendida como aquel segmento de la pequeña agricultura en el que sus



integrantes carecen de tierras, ganado o infraestructura suficiente, lo que ocasiona que sus ingresos económicos resulten insuficientes para cubrir la canasta básica. Por otro lado, reconocieron la agricultura familiar consolidada, en la cual la probabilidad de caer en situación de pobreza es inferior al 10 %, debido al volumen de los ingresos monetarios obtenidos. En ese contexto, se determinó que el 73 % de la agricultura familiar es de subsistencia, mientras que solo el 7 % puede ser considerado como agricultura familiar consolidada.

Estas cifras evidencian que el potencial sujeto activo de los procesos agrarios no cuenta, por regla general, con los ingresos necesarios para afrontar el pago de los aranceles fijados por el Poder Judicial, entre los que se encuentran las tasas correspondientes a las notificaciones, el ofrecimiento de medios probatorios, la interposición de recursos de apelación y la actuación de peritos judiciales cuando se presenta una superposición de áreas o cuando un predio inmatriculado constituye el objeto de la controversia. Del mismo modo, el agricultor difícilmente puede afrontar la excesiva dilación que caracteriza a los procesos tramitados ante los juzgados civiles, pues una controversia vinculada con la propiedad o la posesión puede tardar varios años en culminar. Esta situación impide que el productor agrario desarrolle plenamente la actividad que constituye el principal medio de subsistencia para él y su familia. De hecho, en palabras de Gonzales Barrón (2016), se han identificado procesos cuya duración supera los diez años. Esta circunstancia se agrava cuando la pretensión consiste en la restitución posesoria de un fundo rústico, pues la demora judicial repercute directamente en la continuidad y viabilidad de la producción agraria.

Lo anterior permite justificar la implementación de una tutela jurisdiccional diferenciada que reduzca los extensos plazos de tramitación, reconozca la naturaleza de subsistencia de gran parte de la actividad agraria y exonere al productor del pago de determinados aranceles judiciales, a fin de evitar que el acceso a la justicia profundice su situación de vulnerabilidad económica. En el caso particular de las pericias técnicas, se insiste en la necesidad de dispensar al agricultor del pago de los honorarios de los ingenieros agrónomos encargados de



realizar los levantamientos topográficos en campo, disponiendo que dicho costo sea asumido por la administración del Poder Judicial, tal como sucede con los peritos contables en los procesos laborales. Asimismo, la implementación de una tutela urgente en los procesos agrarios permitiría cumplir el mandato constitucional contenido en el artículo 88 de la Constitución Política del Perú, según el cual “el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario” (Constitución Política del Perú, 1993, artículo 88).

Sin perjuicio de lo anterior, el establecimiento de un modelo procesal simplificado, destinado a reducir los costos que debe asumir el agricultor mediante la exoneración del pago de aranceles judiciales, la celeridad en la tramitación y la gratuidad de la asistencia técnica especializada, incluida la intervención de peritos judiciales, requiere una regulación expresa. Esta deberá establecerse mediante una ley o, de manera provisional y dentro de las competencias del Poder Judicial, mediante una resolución administrativa que permita atender temporalmente los vacíos existentes. No obstante, el sistema normativo peruano presenta diversas falencias que han derivado en la fragmentación regulatoria de la materia agraria y en la ausencia de normas claras que permitan delimitar la competencia de los órganos jurisdiccionales encargados de conocer estos procesos, conforme se detallará en la siguiente sección.

6. FALENCIAS DEL SISTEMA NORMATIVO PERUANO

Concluido el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, cuyo acto distintivo fue la promulgación del Decreto Ley N.º 17716, Ley de Reforma Agraria, se experimentó un profundo proceso de reversión legislativa, bajo la consideración de que los cambios radicales impulsados durante la gestión de Juan Velasco Alvarado debían ser repensados mediante una contrarreforma agraria. En ese contexto, se emitieron diversas normas que, de forma paulatina, redujeron las causales de afectación y eliminaron parte de las restricciones que impedían la subdivisión de los fundos agrícolas. Esta reversión culminó en la década de 1990, cuando el marcado favorecimiento de la inversión privada derivó en la emisión de



la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, aprobada mediante el Decreto Legislativo N.º 653 de 1991, que dispuso la derogación del marco normativo de la Ley de Reforma Agraria, con las excepciones temporalmente previstas en su texto (Pastor et al., 2010).

La reversión de los avances, aunque imperfectos, alcanzados mediante la producción de normas vinculadas con el sector agrícola da cuenta de la postura que asumiría posteriormente el Estado peruano, resumida en retirar el impulso a la agricultura para sustituirlo por la explotación de otros sectores, como el minero, debido a su mayor atractivo en el mercado global. Esta situación resulta paradójica, pues el artículo 88 de la Constitución Política del Perú dispone que el Estado debe apoyar preferentemente el desarrollo agrario.

Este panorama ha ocasionado que el interés jurídico especializado no se traduzca en una producción intelectual suficiente de obras destinadas al desarrollo del derecho agrario. Por otro lado, al haberse suprimido tempranamente la especialidad judicial, tampoco surgió la necesidad de codificar la dispersa normativa, en su mayoría de naturaleza administrativa, con la finalidad de facilitar su conocimiento y divulgación. Si bien Gonzales Barrón (2017) consideraba el modelo de codificación como una “técnica legislativa incompatible con el actual modo de ser del derecho” (p. 25), lo cierto es que este proporciona una plataforma ordenada e intenta suplir los vacíos de sistematización generados por la fragmentación legal que caracteriza a la disciplina como consecuencia de la emisión de normas sectoriales.

Debe recordarse que el contenido clásico del derecho agrario comprendía el cultivo del fundo, la silvicultura y la cría de animales; sin embargo, en la actualidad, su objeto ha experimentado una ampliación paralela a la renovación de las técnicas empleadas en la actividad agrícola. De este modo, se configura como un objeto dinámico que se extiende hacia las relaciones con el ambiente, la alimentación, los mercados y el territorio rural (Fisher González, 2023).

La expansión de la disciplina, atendida en otros países, ha sido descuidada por la gestión pública nacional, debido a que gran parte de la normativa producida



se encuentra dispersa o derogada, lo que torna tediosa e incierta la consulta efectiva de las fuentes vigentes.

Por si fuera poco, a la fragmentación descrita debe sumarse la ausencia casi total de regulación competencial en la materia. Esta situación se evidencia en el artículo 52 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial, que atribuye a los juzgados agrarios el conocimiento, en primera instancia, de las siguientes materias:

1. De los procesos ordinarios, sumarios y especiales que correspondan, conforme a la ley de la materia;
2. De los procesos de expropiación de predios rústicos;
3. De los procesos ejecutivos, por préstamos otorgados con fines agropecuarios o de comercialización de productos agrarios;
- y 4. De los demás asuntos que correspondan conforme a la ley (Decreto Legislativo N.º 767, 1991, artículo 52).

Junto con lo anterior, se encuentra la competencia atribuida a las salas agrarias, prevista en el artículo 43 del citado cuerpo normativo, cuyo conocimiento se reserva para los siguientes supuestos:

1. En grado de apelación, los procesos resueltos por los Juzgados Agrarios;
2. En primera instancia, las acciones contencioso-administrativas y popular, en materia agraria;
3. De los conflictos de autoridad entre Juzgados Agrarios y autoridades administrativas, en los casos previstos por la ley;
4. De las contiendas de competencia entre Juzgados Agrarios o entre estos y otros Juzgados de distinta especialidad de su jurisdicción territorial;
5. De las quejas de derecho por denegatoria del recurso de apelación;
- y 6. De los demás asuntos que señala la ley (Decreto Legislativo N.º 767, 1991, artículo 43).

De la revisión de los artículos citados pueden formularse algunas precisiones. En primer lugar, el proceso de expropiación dejó de tramitarse en sede judicial con la emisión de la Ley N.º 30025, que le otorgó una naturaleza predominantemente administrativa. En segundo lugar, con excepción de los procesos ejecutivos por préstamos agrarios y de los asuntos conocidos en grado



de apelación, las demás disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial contienen normas de remisión que recurren a la imprecisa referencia de los asuntos previstos por la ley de la materia. Sin embargo, como se ha señalado, la producción normativa posterior no ha establecido reglas claras de competencia judicial y se ha restringido principalmente a regular las atribuciones de entidades administrativas. Por ello, resulta válido preguntarse a qué normas de la materia se refería el legislador al aprobar la citada ley.

Para responder a esta interrogante, es necesario retroceder hasta la promulgación del derogado Decreto Ley N.º 17716 y, específicamente, a la aprobación de su Texto Único Concordado con sus normas ampliatorias y conexas, mediante el Decreto Supremo N.º 265-70-AG. En el capítulo II, referido a los órganos jurisdiccionales y comprendido entre los artículos 153 y 169, se atribuía a los juzgados de tierras el conocimiento de las siguientes pretensiones: reivindicación; deslinde; interdictos; desahucio o desalojo por ocupación precaria; cobro de arrendamientos; aviso de despedida o desalojo por vencimiento del contrato; división y partición; embargos sobre fincas rústicas; obligaciones dinerarias vinculadas con la explotación de predios rústicos o anticresis constituidas sobre estos; daños y perjuicios derivados de la desposesión; cobro de frutos agrarios; tercería excluyente de propiedad; formación de títulos supletorios; rectificación de áreas y linderos; expropiación de predios rústicos; retracto; impugnación de resoluciones administrativas sobre declaratoria de abandono; prescripción adquisitiva de dominio; y demás acciones reales, personales y mixtas derivadas de la propiedad, posesión y tenencia de predios rústicos (Decreto Supremo N.º 265-70-AG, 1970).

Al derogarse el Texto Único Concordado, el Decreto Legislativo N.º 653 precisó que quedaban derogadas “las leyes recogidas por el Texto Único Concordado del Decreto Ley N.º 17716, aprobado por Decreto Supremo N.º 265-70-AG, sus ampliatorias y conexas, con excepción de los artículos 153 al 169, subsistiendo dicha excepción en tanto se aprueba la Ley Orgánica del Poder



Judicial y Código de Procedimientos Civiles” (Decreto Legislativo N.º 653, 1991, Primera Disposición Final).

La Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobada mediante el Decreto Legislativo N.º 767, entró en vigor el 4 de diciembre de 1991. Por ello, resulta lógico inferir que la remisión a los demás asuntos que correspondieran conforme a ley, contenida en los artículos 43 y 52 de dicho cuerpo normativo, aludía a los artículos 153 al 169 del Texto Único Concordado del Decreto Ley N.º 17716, en los que se enumeraban las materias controvertidas que debían ser sustanciadas ante el fuero agrario. Esta derogación diferida permitió que las pretensiones agrarias continuaran vigentes hasta la entrada en vigor del Código Procesal Civil, el 1 de enero de 1993, momento en el que las normas de remisión de la Ley Orgánica del Poder Judicial quedaron sin un referente normativo específico. Esta situación contribuyó posteriormente al abrupto cierre de la justicia agraria mediante la controvertida aprobación de la Resolución Administrativa N.º 284-CME-PJ, del 19 de diciembre de 1996.

Actualmente, como puede advertirse, la regulación vigente contempla expresamente una sola pretensión, vinculada con los procesos ejecutivos derivados de préstamos otorgados con fines agropecuarios o destinados a la comercialización de productos agrarios. Por su parte, la competencia referida a la expropiación de predios rústicos ha quedado desplazada por la implementación del procedimiento administrativo de expropiación. Finalmente, las normas de remisión carecen de un referente normativo específico, debido a la derogación definitiva del Texto Único Concordado del Decreto Ley N.º 17716 y de sus normas ampliatorias y conexas.

En ese sentido, puede comprenderse por qué las Cortes Superiores enfrentan dificultades que impiden la pronta implementación de la justicia agraria especializada, pues no existen normas legales suficientemente claras de atribución competencial, lo que genera una apariencia de irrelevancia de la materia agraria.



Esta problemática puede ser atendida preliminarmente mediante resoluciones administrativas que reconozcan las particularidades, los usos y las prácticas propias de la actividad agraria. Para tal efecto, deberá identificarse qué procesos involucran directa o indirectamente al productor agrario. Si la respuesta es afirmativa, la tutela diferenciada permitiría sustanciar como materias especializadas gran parte de las controversias vinculadas con el suelo rural, así como las acciones contencioso-administrativas derivadas de las decisiones emitidas por los principales organismos encargados de la titulación y el saneamiento, entre ellos los gobiernos regionales, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y la Autoridad Nacional del Agua (ANA). A ello deben añadirse las pretensiones vinculadas con el deslinde y la titulación de predios pertenecientes a las comunidades campesinas y nativas, cuyos integrantes representan una parte importante de la población dedicada a la agricultura de subsistencia.

Sin desconocer el carácter provisional de esta solución, se requiere una intervención legislativa urgente que tipifique expresamente las materias agrarias, conforme se encontraban enunciadas en el extinto Texto Único Concordado del Decreto Ley N.º 17716 y en sus normas ampliatorias y conexas. La excesiva libertad interpretativa respecto de las normas competenciales puede generar desorden y aplicaciones diferenciadas, lo que podría ser percibido como arbitrariedad en la administración de justicia.

Otro problema se relaciona con la garantía de gratuidad en el acceso a la justicia especializada. Al recordar que gran parte de la actividad agrícola es de subsistencia, puede comprenderse por qué los legitimados para promover pretensiones en la vía agraria no siempre inician los procesos judiciales necesarios para la titulación o el saneamiento de sus predios. El acceso a la justicia resulta oneroso, tanto por el sistema arancelario como por el costo de la defensa técnica. Por ello, tal como sucede en el proceso laboral, deben preverse



mecanismos de gratuidad que faciliten la interposición y tramitación de los procesos agrarios.

7. LA JUSTICIA AGRARIA EN EL DERECHO COMPARADO IBEROAMÉRICANO

Un paso esencial para reconstruir la organización del modelo especializado de justicia de tierras consiste en comprender sus antecedentes históricos, conforme se efectuó en la sección anterior. Sin embargo, este acercamiento, aunque útil, resulta insuficiente frente al constante crecimiento de la disciplina, por lo que se hace indispensable revisar la experiencia de aquellos países que han reconocido, implementado y conservado un modelo de justicia agraria. Ello permitirá cotejar su organización y evaluar, en la medida de lo posible, su aplicación a la compleja situación que deberán afrontar los despachos judiciales en el Perú.

México

Para iniciar, se tiene el caso de México, donde el reconocimiento de la justicia agraria especializada no proviene únicamente de la ley, sino del propio texto constitucional. Así, la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 contempla que “para la administración de justicia, la ley instruirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción (...), la ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, artículo 27). Al reconocimiento constitucional se suma la regulación legal, dentro de la cual se llegó a emitir un Código Agrario en 1942, posteriormente sustituido por la Ley Agraria. En este marco de innovación normativa, se dispuso la creación del Tribunal Superior Agrario, de los Tribunales Unitarios Agrarios y de un proceso judicial específico.

Mediante la promulgación de la Ley Agraria, se contemplan como “juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la



ley” (Ley Agraria, 1992, artículo 163). Dentro de este amplio conjunto de acciones agrarias, cuya tramitación es gratuita, destacan las tipificadas en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, entre las que se encuentran las citadas en el siguiente párrafo.

Controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal; la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal; la reivindicación de tierras ejidales y comunales; el reconocimiento del régimen comunal; la nulidad de las resoluciones dictadas por autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación; los conflictos relacionados con la tenencia de tierras ejidales y comunales; las controversias entre ejidatarios, comuneros, poseionarios o avecindados, así como aquellas que se susciten entre estos y los órganos del núcleo de población; las controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales; las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los actos o contratos que contravengan las leyes agrarias; las omisiones en que incurra la Procuraduría Agraria y que ocasionen perjuicios a los sujetos protegidos; los asuntos de jurisdicción voluntaria en materia agraria; y los demás asuntos previstos por ley (Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, 1992, artículo 18).

Como nota distintiva, y a diferencia de la regulación que anteriormente existía en el marco normativo peruano, la jurisdicción agraria mexicana reconoce expresamente la posibilidad de conocer acciones dirigidas a cuestionar lo decidido por las entidades de la administración pública, la transferencia sucesoria de derechos agrarios, la intervención de las comunidades campesinas y nativas, así como las acciones de ineficacia estructural derivadas de actos que contravengan normas imperativas. Este aporte debe ser evaluado al momento de promover un marco regulatorio propio, a fin de evitar las perjudiciales contiendas de competencia con el fuero civil.

Como punto de cierre, se advierte que la justicia agraria mexicana se encuentra en constante renovación, pues, una vez atendidos una parte de los



problemas vinculados con la titulación y posesión de la tierra, atraviesa un periodo de adecuación a los nuevos requerimientos que imponen los avances y retrocesos registrados en el marco jurídico de las relaciones desarrolladas en el medio rural. En ese sentido, se considera necesario actualizar la legislación agraria y ampliar la competencia de los tribunales agrarios para hacer frente a la creciente demanda de formas asociativas con agentes de inversión (Gómez de Silva Cano, 2016). La permanencia de los juzgados agrarios resulta vital, pues estos habrían contribuido a la titulación de más del 50 % de los predios rústicos, garantizando la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y favoreciendo la generación de paz social en el campo (López Hernández, 2022).

Panamá

Al analizar el caso de Panamá, equiparable en ciertos aspectos al mexicano, se advierte que la justicia agraria cuenta con reconocimiento constitucional desde la entrada en vigor de la Constitución de 1972, la cual dispone el establecimiento de “la jurisdicción agraria, cuya organización y funciones de sus tribunales estarán determinadas por ley” (Constitución Política de la República de Panamá, 1972, artículo 128). De esta manera, la política agraria se encuentra consolidada, en términos generales, en el capítulo 8, referido al régimen agrario (Vega Martínez, 2011). Cabe precisar que este precepto se ha mantenido prácticamente inalterado, a pesar de que la Carta Magna panameña ha sido objeto de reformas en los años 1978, 1983, 1994 y 2004 (Vela Ávalos, 2026).

La regulación legal del Estado panameño emana del Código Agrario, promulgado mediante la Ley N.º 55 de 2011, cuya tutela se orienta hacia las actividades agrícola, agropecuaria y forestal. En este sentido, las normas procesales destinadas a proteger dichas actividades se encuentran reguladas a partir del artículo 165, bajo la denominación de jurisdicción agraria. Dentro de este marco, el proceso agrario se alinea con los fundamentos generales de la teoría del derecho agrario, tales como la naturaleza jurídica de la tierra, la regulación de la propiedad agraria, los derechos y obligaciones de los agricultores, la protección



del medio ambiente, el desarrollo rural y el bienestar social, entre otros. Asimismo, se reconoce el principio de itinerancia, que faculta a los jueces para realizar inspecciones en el predio sub litis (De Obaldía, 2025).

De forma sucinta, el proceso agrario en Panamá busca simplificar los litigios mediante fórmulas autocompositivas de resolución de conflictos, como la mediación y la conciliación. Asimismo, reivindica la participación de las asociaciones campesinas y, aunque no lo establece de manera irrestricta, admite el patrocinio de defensores de oficio especializados en materia agraria para las personas de escasos recursos económicos (Código Agrario de la República de Panamá, 2011, artículo 194).

En cuanto a las actividades protegidas por la regulación agraria, se encuentran las siguientes: 1) dotar y regular las tierras y el agua en favor de los campesinos; 2) proporcionar asistencia crediticia para financiar las actividades agropecuarias; 3) asegurar mercados estables y precios equitativos para los productos, con la finalidad de impulsar a las entidades de producción, industrialización, distribución y consumo; 4) desarrollar medios de comunicación y transporte que permitan conectar a las comunidades con los centros de almacenamiento, distribución y consumo; 5) ampliar las tierras susceptibles de ser explotadas en beneficio de la economía; 6) estimular el desarrollo del sector agrario mediante asistencia técnica y organizacional; y 7) realizar estudios de la tierra con la finalidad de establecer la clasificación agrológica del suelo panameño (Ramos Vera, 2025, pp. 128-129).

Bajo estas consideraciones, las pretensiones agrarias comprenden materias como la división y venta de bienes comunes, la constitución y extinción de servidumbres, la prescripción adquisitiva de dominio, la oposición a solicitudes de adjudicación administrativa, las acciones de recuperación, el deslinde y amojonamiento, la delimitación de terrenos no urbanizados, la verificación de medidas y linderos, la expropiación de bienes agrarios, la sucesión agraria, la resolución de contratos agrarios, la indemnización por daños y perjuicios derivados de la actividad agrícola y los procesos de ejecución (Vega Martínez, 2011).



Como principales aportes, se advierte que el Estado de Panamá cuenta con reconocimiento constitucional de la justicia agraria, dispone de un Código Agrario específico desde 2011 y presta especial atención a la adecuada administración de la justicia del campo. Para ello, prioriza la simplificación procesal de las controversias vinculadas con la actividad agraria y contempla la defensa de oficio cuando el productor agrario no puede asumir los costos de la defensa técnica.

Bolivia

El ejercicio de la competencia judicial agraria en Bolivia se complementa con la protección del medio ambiente, dando origen a los denominados juzgados agroambientales. Estos cuentan con reconocimiento constitucional y se diferencian de la jurisdicción ordinaria al regirse por los principios de función social, inmediación, sustentabilidad e interculturalidad (Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009, artículo 186). Con este respaldo constitucional, el legislador recondujo la principal fuente de regulación de la actividad agropecuaria mediante la Ley N.º 3545, Ley de Modificación de la Ley N.º 1715 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, en la que se define a la judicatura agraria como “el órgano de la administración de justicia agraria para la resolución de los conflictos de la posesión, derecho de propiedad y actividad agraria, así como de la actividad forestal y de uso y aprovechamiento de aguas y otros” (Ley N.º 3545, 2006, artículo 30).

Junto con los alcances de la citada ley de reconducción, la Asamblea Legislativa Plurinacional emitió la Ley N.º 025, Ley del Órgano Judicial, ampliando los alcances de la justicia agroambiental al señalar que “es parte del Órgano Judicial (...) desempeñando una función especializada al impartir justicia en materia agraria, pecuaria, forestal, ambiental, de aguas y biodiversidad” (Ley N.º 025, 2010, artículo 131).

La particularidad del proceso agrario en el territorio boliviano radica en que se ha construido sobre la base de los lineamientos generales establecidos por la Ley N.º 1715, privilegiando los principios de oralidad, inmediación, concentración e



itinerancia, con la finalidad de dotar de celeridad y efectividad a una estructura procesal que se mantiene a la vanguardia de los cambios judiciales (Armijo Paz, 2017).

Según la regulación específica de las fuentes legales citadas, las principales pretensiones agrarias que son de conocimiento de los juzgados agroambientales son las que se detallan a continuación.

Se encuentran las acciones de afectación de fundos rústicos que no hubieran sido sometidos a un proceso agrario ante el Servicio Nacional de Reforma Agraria; la sobreposición de derechos agrarios, forestales y sobre otros recursos naturales; la mensura y el deslinde de fundos rústicos; el establecimiento y la extinción de servidumbres originadas por la actividad agropecuaria, forestal y ecológica; las acciones vinculadas con el ejercicio del derecho de propiedad, como la reivindicación y la prescripción adquisitiva; las acciones relativas al uso y aprovechamiento de aguas; los interdictos de adquirir, retener y recobrar la posesión de fundos agrarios, así como los de daño temido y obra nueva perjudicial; y cualquier acción real, personal o mixta derivada de la propiedad, posesión y actividad agraria, lo cual alcanza incluso a los predios previamente saneados.

También se comprenden las acciones derivadas de controversias entre particulares por el ejercicio de derechos de uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables, hídricos, forestales y de biodiversidad; las acciones destinadas a prevenir la contaminación de las aguas, el aire y el suelo, así como los daños causados al medio ambiente, la biodiversidad, la salud pública o el patrimonio cultural como consecuencia de cualquier actividad productiva, extractiva o de origen humano; y las acciones dirigidas a establecer responsabilidad ambiental por la contaminación o los daños ocasionados, con la finalidad de obtener el resarcimiento, la reparación, la rehabilitación o la restauración correspondiente.

Asimismo, se incluyen la nulidad o ejecución de contratos relacionados con el aprovechamiento de recursos naturales renovables y, en general, de contratos



relativos a la actividad productiva agraria o forestal, suscritos entre organizaciones que ejercen derechos de propiedad comunitaria sobre la tierra y particulares o empresas privadas; los procesos ejecutivos; y la tutela preventiva de la mujer, destinada a garantizar su incorporación en el registro de la propiedad agraria (Ley N.º 025, 2010, artículo 152; Ley N.º 3545, 2006, artículo 39).

La estructura constitucional y orgánica de la justicia agraria reconoce la necesidad indispensable de mantener un fuero independiente del común, razón por la cual no se habla únicamente de una competencia especializada en materia agroambiental, sino de una jurisdicción distinta de la ordinaria. Ello se debe a que los principios implicados se distancian de la paridad que se pregona en los procesos ordinarios. A modo de ejemplo, se consagra el principio de gratuidad plena en el acceso a la administración de justicia agraria (Código Agrario, 2006, artículo 76), lo que habría estimulado el saneamiento de los predios rústicos y contribuido a la reducción de la pobreza y al crecimiento económico (Fernández Fuentes y Alarcón Novoa, 2026).

Lo anterior da cuenta de un proceso que se ajusta a la tutela diferenciada del agricultor, al contemplar un acceso gratuito que hace prevalecer la función económico-social y el bienestar colectivo sobre la mera tenencia de la tierra. Este modelo presta especial atención a la distribución y redistribución colectiva en beneficio de los pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas que carecen de tierras o cuentan con extensiones insuficientes (Armijo Paz, 2017).

Venezuela

A diferencia de otros países de América Latina, como México y Perú, la jurisdicción agraria venezolana no fue creada inicialmente por la normativa estatutaria derivada del primer proceso de reforma agraria (Maldonado, 1999), pese a la intensa iniciativa legislativa orientada a establecer una judicatura agraria específicamente concebida para el campesinado (Duque Corredor, 1979).

El proceso de transición impulsado por la reforma de 1960 sirvió de inspiración para la elaboración de la Constitución de la República Bolivariana de



Venezuela de 1999, la cual, si bien no reconoció expresamente la existencia del fuero agrario en su redacción original, sentó las bases de lo que posteriormente se denominaría sistema agrario constitucional, resumido en las consideraciones que se exponen a continuación.

Este sistema contempla la agricultura sustentable como base del desarrollo rural integral y como instrumento para garantizar la seguridad alimentaria de la población; la seguridad alimentaria, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional, así como el acceso oportuno y permanente de la población consumidora; la producción nacional de alimentos como un asunto de interés público para el desarrollo económico y social de la nación y como una actividad prioritaria para alcanzar la seguridad alimentaria; el papel promotor del Estado en la adopción de políticas públicas destinadas a alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento y compensar las desventajas propias de la actividad agrícola; la consideración del latifundio como una estructura de tenencia contraria al interés social; el derecho de los campesinos y demás productores agropecuarios a la propiedad de la tierra; y el deber del Estado de promover y proteger formas asociativas y particulares de propiedad, así como iniciativas individuales y colectivas de trabajo agrario, con la finalidad de garantizar la producción agrícola (Marrero Castro, 2012, p. 258).

El sistema agrario constitucional impulsó la promulgación de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, del 13 de noviembre de 2001, cuya última modificación se produjo mediante la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, del 29 de julio de 2010. En su artículo sexagésimo octavo se establece que “la jurisdicción especial agraria estará integrada por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo y los demás tribunales señalados en esta ley” (Ley de Reforma Parcial de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, 2010, artículo sexagésimo octavo).

El proceso agrario persigue una tramitación célere y económica para el productor agrícola, rigiéndose por los principios de oralidad, especificidad



probatoria y gratuidad, en aplicación del artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (Núñez Alcántara, 2009).

Las pretensiones o acciones agrarias susceptibles de conocimiento por parte de los juzgados agrarios se encuentran enumeradas en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, conforme se expone a continuación.

Se contemplan las acciones declarativas, petitorias, reivindicatorias y posesorias en materia agraria, con excepción de la prescripción adquisitiva de dominio, al encontrarse excluida del sistema judicial venezolano; el deslinde judicial de predios rurales; las acciones relativas al uso y aprovechamiento de la tierra, la constitución de servidumbres y los demás derechos reales destinados a fines agrarios; las acciones sucesorias sobre bienes afectados a la actividad agraria; las acciones derivadas del derecho de permanencia; los procedimientos de desocupación o desalojo de fundos; las acciones originadas por perturbaciones o daños a la propiedad o posesión agraria; las acciones derivadas de contratos agrarios; las pretensiones de indemnización por daños y perjuicios ocasionados por la actividad agraria; y las acciones surgidas con ocasión de la constitución del patrimonio familiar agrario.

Asimismo, se comprenden las acciones derivadas de los conflictos suscitados entre sociedades de usuarios, uniones de prestatarios, cooperativas y demás organizaciones de naturaleza agraria; las acciones relacionadas con el crédito agrario; las controversias surgidas del uso, aprovechamiento, fomento y conservación de los recursos naturales renovables previstos por ley; las acciones derivadas del uso común de las aguas de regadío y de las organizaciones de usuarios; el recurso contencioso-administrativo de nulidad; y todas las acciones y controversias entre particulares relacionadas con la actividad agraria (Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, 2001, artículo 197).

Actualmente, ante los recientes reajustes en la conducción política del país, la justicia agraria busca reformular la noción de agrariedad. Bajo este enfoque, la distribución y asignación de la tierra, aunque corresponde a quien la trabaja, debe hacerse efectiva siempre que se consolide un derecho de permanencia, se



incorpore la agroecología y se protejan los ingresos obtenidos por el campesino como resultado de su actividad productiva (Domínguez Rosales y Linares Barazarte, 2026).

Costa Rica

Quizás una de las naciones donde el derecho agrario ha alcanzado un verdadero desarrollo, tanto en sus manifestaciones iniciales como en sus enfoques de vanguardia, sea Costa Rica, pues su ordenamiento jurídico ha procurado materializar los postulados propios del Estado social y democrático de derecho (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949).

Aunque la Constitución no reconoce expresamente la jurisdicción agraria, sí establece como prioridad el desarrollo agrario del país. Esta concepción permitió que, en 1961, se regularan el régimen jurídico de la propiedad agrícola y la distribución de tierras mediante la Ley de Tierras y Colonización. En ese sentido, las actividades conexas, como el aprovechamiento de la biodiversidad forestal, fueron tratadas bajo un régimen especial de propiedad, conforme se desprende de la Ley Forestal de 1969. Dicha regulación contribuyó a la transformación del sector público agrario y preparó el camino para la llegada de la justicia especializada en derecho agrario mediante la promulgación de la Ley de Jurisdicción Agraria de 1982, consolidándose posteriormente los primeros tribunales agrarios para el año 2000 (Ulate Chacón, 2019).

La justicia agraria costarricense dio un paso trascendental respecto de los demás países analizados, pues no limitó la tutela diferenciada a la emisión de normas sustantivas, sino que buscó codificar las reglas procesales aplicables a toda controversia vinculada con la actividad agropecuaria. De esta forma, el 28 de febrero de 2025 entró en vigencia el Código Procesal Agrario de Costa Rica, aprobado mediante la Ley N.º 9609, cuyo primer artículo establece como objeto de la justicia agraria “el tutelar las situaciones y relaciones jurídicas suscitadas en las actividades de producción agraria de animales, vegetales y otros organismos, así como de la transformación, industrialización, valorización y comercialización de



productos agrarios, su trazabilidad y los contratos propios de la actividad agraria y desarrollo rural” (Código Procesal Agrario, 2018, artículo 1).

La principal novedad introducida por el Código Procesal Agrario consiste en mejorar la delimitación entre la jurisdicción agraria y la jurisdicción contencioso-administrativa, estableciendo como criterio determinante la afectación del contenido sustancial de la actividad agraria o rural (Ulate Chacón, 2022, p. 176). Bajo esta consideración, el proceso agrario se sustenta en una concepción moderna que enaltece los principios de oralidad, intermediación y concentración, y busca reducir los costos asumidos por el litigante mediante la flexibilización de las formas procesales. Asimismo, se conceden mayores facultades al juez para alcanzar la verdad real y procurar que el sentido de lo decidido se encuentre alineado con los fines económicos y sociales del derecho agrario sustantivo. Finalmente, reconociendo la importante influencia de la normativa procesal laboral, se establece la gratuidad de la justicia agraria (López Barrantes, 2020).

En lo concerniente a las materias que son de conocimiento de los juzgados agrarios, resulta indispensable recurrir al Código Procesal Agrario, el cual enumera como pretensiones típicas aquellas relacionadas con los derechos reales y personales sobre bienes destinados a actividades agrarias, conexas y auxiliares; los procesos sucesorios relativos a bienes inmuebles agrarios o sometidos a un régimen sucesorio especial; la posesión, el deslinde, la división, la localización de derechos, el derribo, la suspensión de obra, la titulación, la rectificación de medidas y la entrega material de bienes; los actos y contratos vinculados con la constitución o el ejercicio de actividades de producción agraria, conexas o auxiliares; y los procesos de cobro derivados de dichas relaciones.

Asimismo, se incluyen los conflictos surgidos entre particulares por el aprovechamiento de bienes o servicios ambientales destinados a actividades agrarias; las pretensiones de prevención, restauración e indemnización por los daños ocasionados; las controversias relacionadas con especies y variedades endémicas, orgánicas, mejoradas, derivadas o



provenientes de organismos vivos modificados; las pretensiones en materia de propiedad intelectual vinculadas con actividades agrarias; la constitución, desarrollo, transformación, disolución y liquidación de personas jurídicas cuya actividad principal sea agraria; los conflictos de competencia desleal; y, como excepción a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, determinados recursos interpuestos contra resoluciones relacionadas con la transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (Código Procesal Agrario, 2018, artículo 2).

De forma general, el proceso agrario en Costa Rica constituye uno de los modelos de administración de justicia más avanzados, pues ha superado el problema de fragmentación normativa que afecta al Perú mediante la consolidación de sus fuentes en un Código Procesal Agrario. De igual modo, al establecer un modelo gratuito y especializado, se ha promovido el acceso efectivo de los justiciables, permitiendo que determinadas materias atípicas en otras legislaciones, como las vinculadas con el derecho del consumidor, sean atraídas por el fuero agrario. Como aspecto de interés, el artículo 3 establece una salvedad que, aunque podría inferirse, conviene destacar: “quedan excluidas del conocimiento de los tribunales agrarios las pretensiones de las jurisdicciones penal, laboral y contencioso administrativa” (Código Procesal Agrario, 2018, artículo 3).

Actualmente, el panorama del derecho agrario en Costa Rica resulta prometedor, pues las políticas públicas se han adaptado progresivamente a la realidad rural del país. A partir de la Constitución de 1949 y del surgimiento del Estado social de derecho, se impulsó la actividad agraria mediante la incorporación de la Ley de Tierras y Colonización, las leyes forestales, la Ley Indígena y diversas normas destinadas a fomentar la producción de determinados bienes agrícolas. En la actualidad, con el funcionamiento de los tribunales agrarios, se espera que la administración de justicia pueda afrontar los desafíos propios de un sector desigual y heterogéneo (Bolaños Céspedes y Corrales Solís, 2021).



8. CONSIDERACIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO DE JUSTICIA TENTATIVO EN EL PERÚ

Habiendo transitado por la revisión de los antecedentes del derecho agrario peruano, la descripción de sus principales características, el desarrollo de su fundamento como tutela diferenciada, la identificación de las falencias del sistema normativo y la exposición del funcionamiento de la justicia agraria en los países de tradición iberoamericana, corresponde formular una propuesta tentativa de aplicación. Esta tendrá por finalidad afrontar los problemas de índole administrativa y procesal que deberán superarse para brindar una tutela jurisdiccional efectiva y garantizar el pleno acceso a la justicia agraria.

Especialidad, Celeridad y Gratuidad en el Acceso a la Justicia Agraria

Es necesario comprender por qué el derecho agrario merece un tratamiento jurídico diferenciado. La respuesta se encuentra en la trascendencia de la actividad agraria y en la precaria situación que afronta el productor, circunstancias que requieren la constitución de una justicia especializada. Esta noción constituye el fundamento de la tutela diferenciada, como sucede en el derecho laboral y el derecho de familia, pues la promoción de la actividad agraria es de interés nacional, conforme al mandato constitucional. Asimismo, la marcada predominancia de la agricultura de subsistencia torna imposible que gran parte de los productores agrarios pueda afrontar los costos de acceso al sistema de justicia, ya sea por el pago de tasas judiciales o por la demora en la tramitación de las causas, ocasionada por la sobrecarga procesal de los juzgados civiles. Esta situación puede traducirse en el truncamiento de la actividad que constituye el principal medio de subsistencia del demandante.

Lo anterior conduce a una consideración elemental: el problema no se limita a la especialización dentro de la jurisdicción civil. Los principios generales que inspiran el derecho agrario, entre ellos el impulso de la producción y la limitación de la atomización de la tierra, difieren considerablemente del sistema liberal que rige el derecho estrictamente privado. Por ello, subyace la necesidad de dotar al



proceso agrario de mayor celeridad, flexibilidad y gratuidad, reconociendo que las acciones promovidas por el demandante tienen una incidencia directa en su principal medio de subsistencia. Para garantizar una atención prioritaria, no basta con la existencia de juzgados civiles con subespecialidad agraria, sino que resulta necesaria la creación de nuevos órganos jurisdiccionales dedicados exclusivamente a la justicia agraria, a fin de evitar la sobrecarga procesal que afecta a los jueces civiles. En su defecto, podría optarse por la reconversión de determinados juzgados civiles para que conozcan exclusivamente las controversias propias de la disciplina agraria.

A lo anterior debe sumarse la exoneración del pago de tasas judiciales y demás costos arancelarios que puedan obstaculizar el acceso de los justiciables al sistema especializado de justicia. Si se considera que el proceso de reforma agraria quedó estancado en la fase de saneamiento de la titularidad, dejando un remanente de más de tres millones de parcelas no tituladas, distribuidas en una superficie de treinta y ocho millones setecientas cuarenta y dos mil cuatrocientas sesenta y cinco hectáreas (Gonzales Barrón, 2017), y que esta situación ha generado un acceso limitado o inexistente a créditos agrícolas destinados a mejorar los procesos de producción, queda claro que resulta inviable exigir al productor agrario que asuma los elevados gastos impuestos por el acceso a la jurisdicción ordinaria.

Estas consideraciones permiten delimitar el principio de gratuidad, reconocido en gran parte de los ordenamientos jurídicos iberoamericanos. El Perú no debería constituir una excepción, pues el mandato constitucional establece la atención preferente del sector agrario. Por ello, se recomienda implementar un modelo procesal en el que prevalezcan la atención célere, la flexibilidad de las formas y la gratuidad en el acceso a la justicia agraria.

Determinación del objeto de controversia y principios implicados

Delimitado el objeto del derecho agrario, el cual gira en torno al concepto de agrariedad, queda evidenciado que las materias sometidas a conocimiento judicial



conlleven la protección no solo de la actividad productiva inmediata, principalmente la agropecuaria, sino también de las actividades conexas o secundarias, como la silvicultura, la industria alimentaria, el crédito agrícola, el aprovechamiento de los recursos hídricos y otras de similar naturaleza. La repercusión de estas actividades en el medio ambiente permite advertir que la judicatura, al momento de resolver los conflictos, no debe limitarse a los conceptos de propiedad, producción o crédito civil, cuya perspectiva es predominantemente privada, sino que debe privilegiar el interés general que necesariamente se encuentra involucrado en cada proceso agrario. Reconocer esta particularidad modifica sustancialmente la forma en que el derecho debe aplicarse a los hechos, pues los principios que rigen el proceso agrario se orientan a garantizar una resolución pronta y económica de la controversia.

Al revisar la regulación de los países iberoamericanos que cuentan con una justicia agraria especializada, se aprecia una clara preferencia por el modelo oral o verbal, respecto del cual los jueces peruanos ya cuentan con experiencia debido a las reformas introducidas al modelo procesal civil tradicional desde 2017. De igual forma, los principios de concentración, inmediatez, flexibilización, búsqueda de la verdad e itinerancia desempeñan un papel importante en la consecución del bienestar social y en la garantía del acceso efectivo a la justicia. En suma, la justicia agraria debe priorizar la aplicación de dichos principios frente al modelo procesal ordinario de corte formalista, coadyuvando a la obtención de soluciones céleres y económicas. Este resultado no podrá alcanzarse mediante la mera adecuación de juzgados civiles como órganos subespecializados en derecho agrario, por cuanto el modelo convencional no contempla las particularidades y vicisitudes propias de la disciplina.

Acciones que deberán ser sustanciadas en el proceso agrario

Al girar el objeto del derecho agrario en torno a las actividades productivas y conexas, todo mecanismo de tutela relacionado con derechos reales, personales



o mixtos que incida en dichas actividades será susceptible de tramitarse mediante las denominadas acciones agrarias.

A partir de la revisión de las materias controvertidas que se encontraban previstas en el derogado Texto Único Concordado del Decreto Ley N.º 17716, incluidas sus normas ampliatorias y conexas, así como de la normativa especializada de los países iberoamericanos analizados, es posible formular un listado tentativo y enunciativo que facilite la comprensión del concepto de agrariedad aplicado a litigios concretos.

En cuanto a los casos que no generan mayor controversia y que deberían ser tramitados ante los juzgados agrarios, se encuentran, en primer lugar, los procesos ejecutivos derivados de préstamos otorgados con fines agropecuarios o destinados a la comercialización de productos agrarios, al contar con una previsión legal expresa en la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial.

En segundo lugar, deben considerarse la acción reivindicatoria, el mejor derecho de propiedad, la tercería de propiedad, el mejor derecho de posesión, la acción negatoria, el deslinde y amojonamiento, los interdictos de recobrar y retener, el desalojo por ocupación precaria, la división y partición, el cobro de frutos, la formación de títulos supletorios, la rectificación de áreas y linderos, la prescripción adquisitiva de dominio y los procesos de constitución o ejecución de garantías reales cuyo objeto sea un fundo rústico. También deben incluirse las obligaciones de fuente contractual o extracontractual vinculadas con la actividad agrícola o con sus actividades conexas, tales como las obligaciones de dar suma de dinero y las indemnizaciones por daños y perjuicios, así como la ejecución de garantías hipotecarias o anticréticas constituidas para financiar la explotación económica agraria.

Estas materias podrían ser restituidas, con las adecuaciones correspondientes, a partir de la regulación contenida en el derogado Texto Único Concordado del Decreto Ley N.º 17716, pues dicho cuerpo normativo sostuvo gran parte de la justicia agraria en el Perú. No obstante, deberá excluirse la expropiación de predios rústicos, debido a que actualmente se tramita mediante un



procedimiento administrativo. Asimismo, conforme a la normativa comparada analizada, deberán incluirse las acciones vinculadas con los contratos agrarios, entre las que destacan la resolución, la rescisión y el cumplimiento contractual.

En tercer lugar, deben contemplarse las acciones relacionadas con la validez y eficacia del acto jurídico, entre ellas la nulidad, la anulabilidad y la ineficacia. Si bien estas pretensiones no fueron reconocidas expresamente en el derogado Texto Único Concordado ni en todos los países analizados, encuentran sustento suficiente en los modelos adoptados por México y Bolivia, en los que la competencia agraria se determina atendiendo a la naturaleza productiva del inmueble y a su vinculación con la actividad agraria.

En cuarto lugar, deben incluirse las acciones contencioso-administrativas dirigidas a impugnar resoluciones emitidas por la Administración Pública que contengan decisiones adversas con implicancias agrarias, ya sea de manera directa o respecto de actividades conexas. Entre ellas se encuentran las resoluciones vinculadas con la titulación o el saneamiento de la propiedad informal, la ejecución de cláusulas de reversión por el incumplimiento del plazo de conservación de la actividad agraria, las denegatorias expresas o fictas que restrinjan el acceso al agua con fines agrícolas y las decisiones que rechacen autorizaciones para realizar actividades forestales o de silvicultura.

La inclusión de estas pretensiones guarda relación con la tutela especializada que caracteriza a la justicia agraria, pues, así como en el proceso judicial convergen principios e intereses orientados hacia el bienestar colectivo, lo mismo sucede en los procedimientos administrativos vinculados con la actividad agraria, conforme se reconoce en los modelos de México, Bolivia y Venezuela. En cambio, las pretensiones relacionadas con la propiedad intelectual y el derecho de la competencia, como sucede en Costa Rica, presentan una escasa incidencia en la práctica agraria nacional, por lo que resulta conveniente que continúen siendo conocidas por los órganos jurisdiccionales civiles o contencioso-administrativos, según corresponda.



No se consideran las pretensiones sucesorias agrarias reconocidas en los ordenamientos mexicano y panameño, debido a que la limitada regulación especializada existente en el Perú no establece un régimen sucesorio agrario que permita diferenciar la transmisión hereditaria de estos bienes de las reglas generales del derecho civil sobre sucesión, división y partición.

Del mismo modo, siguiendo el modelo costarricense, deben excluirse del conocimiento de los juzgados agrarios las materias propias del derecho penal y laboral. Sin embargo, sí resulta necesario incluir determinadas acciones contencioso-administrativas, debido a la existencia de una considerable extensión de tierras pendientes de titulación y saneamiento, cuya revisión judicial exige la aplicación de principios y normas propios del derecho agrario.

Gestión administrativa en la identificación y clasificación de procesos agrarios

En concordancia con lo expuesto en el apartado anterior, una vez identificadas las pretensiones agrarias, será posible emprender la labor de clasificación de los expedientes ya iniciados y disponer su derivación a los juzgados agrarios que se creen. No obstante, esta problemática exigirá una labor considerable por parte de las áreas estadísticas, pues, al haber desaparecido la especialidad durante casi tres décadas, también se perdió la necesidad institucional de diferenciar las materias agrarias de las civiles.

Esta situación podría traducirse en la imposibilidad de redistribuir los expedientes existentes conforme a las exigencias propias de la justicia agraria. Por tanto, si la recalificación de dichos procesos resultara inviable, lo más recomendable sería adoptar un sistema estadístico que permita identificar y registrar las pretensiones agrarias, a fin de ordenar adecuadamente las nuevas demandas que se presenten. Junto con ello, será necesario realizar un importante esfuerzo de capacitación e inducción del personal encargado de la admisión de demandas y medidas cautelares, cuyos integrantes deberán orientar a los usuarios para que las acciones agrarias sean dirigidas válidamente a los nuevos jueces de tierras. Para reforzar estas medidas, se recomienda que el Poder Judicial



implemente políticas de difusión adecuadas, destinadas a informar a los litigantes sobre los alcances de la justicia agraria y las pretensiones susceptibles de ser tramitadas ante esta jurisdicción especializada.

Urgencia en la pronta emisión de normativa de avocamiento para suplir los vacíos regulatorios

La implementación del modelo de justicia agraria mantendrá su carácter tentativo mientras no se aprueben reformas legislativas que incorporen reglas procesales claras de avocamiento. El vacío regulatorio no solo evidencia la escasa atención que históricamente se ha prestado a la actividad agropecuaria y a la situación del productor agrario, sino que también genera una imposibilidad manifiesta para encauzar las acciones agrarias previamente enunciadas hacia los nuevos juzgados de tierras.

De forma sucinta, la competencia por razón de la materia debe encontrarse expresamente prevista por ley. Así lo establece el Código Procesal Civil, que cumple la función de código general de procesos, al prescribir que “la competencia solo puede ser establecida por la ley” (Código Procesal Civil, 1993, artículo 6). Este principio, denominado en la doctrina como principio de legalidad de la competencia, restringe la posibilidad de atribuir las materias enunciadas a los juzgados agrarios. En efecto, la única disposición legal vigente que contempla expresamente una competencia especializada es el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el cual comprende “los procesos ejecutivos, por préstamos otorgados con fines agropecuarios o de comercialización de productos agrarios” (Decreto Legislativo N.º 767, 1991, artículo 52). El resto de los supuestos previstos ha quedado en desuso, como sucede con la expropiación, o funciona como una norma de remisión sin un referente normativo vigente, debido a la derogación del Texto Único Concordado del Decreto Ley N.º 17716 y de sus normas ampliatorias y conexas, que constituían el principal sustento regulatorio de las acciones agrarias.



La problemática podría ser contenida temporalmente mediante la asignación de las materias agrarias a juzgados civiles con subespecialidad agraria, pues, mientras no exista una norma expresa de avocamiento, la competencia continuará recayendo en los jueces civiles. Otra alternativa consistiría en la emisión de resoluciones administrativas por parte del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, mediante las cuales se interprete el mandato contenido en el artículo 88 de la Constitución Política del Perú para clasificar las acciones agrarias. Esta posibilidad resultaría paradójica, pues la justicia agraria sería restablecida mediante un instrumento de similar naturaleza al que produjo su desarticulación. Sin embargo, dicha alternativa también podría ser objeto de críticas sustentadas en la imposibilidad de que un órgano administrativo regule la competencia jurisdiccional sin la existencia de una ley expresa.

Sea cual sea la alternativa que se adopte, lo cierto es que la problemática no quedará resuelta hasta que se emita una ley que restablezca y delimite la competencia que, en el pasado, fue asignada por el Decreto Ley N.º 17716 y su Texto Único Concordado. La salida más adecuada consistiría en recurrir a la iniciativa legislativa de la Corte Suprema de Justicia de la República, con la finalidad de “dar cuenta al Congreso de la República y al Ministerio de Justicia de los vacíos y deficiencias encontrados en el ejercicio de sus funciones” (Decreto Supremo N.º 017-93-JUS, 1993, artículo 21).

A este problema se suma la fragmentación normativa, pues el operador de justicia debe enfrentarse a una multiplicidad de normas sectoriales, derogadas, dispersas o inoperativas, lo que dificulta considerablemente la aproximación inicial a la disciplina. No existen compilaciones actualizadas de la regulación agraria vigente ni un cuerpo normativo que sistematice sus disposiciones, como sucede con el Código Procesal Agrario de Costa Rica o con las leyes especiales existentes en México, Panamá, Venezuela y Bolivia. Por ello, además de promover la promulgación de una ley que delimite expresamente la competencia agraria, resulta indispensable compilar y sistematizar la normativa vigente, a fin de dotar de predictibilidad, transparencia y seguridad jurídica a la disciplina.



9. CONCLUSIONES

Realizada la revisión general y formuladas las reflexiones correspondientes, se arribó a las principales conclusiones que deben considerarse para determinar qué medidas debe adoptar la administración de justicia a fin de garantizar una transición efectiva desde el modelo convencional hacia uno especializado en justicia agraria.

En primer lugar, el derecho agrario constituye una disciplina de carácter social cuyo desarrollo se nutre de los procesos de reforma propios de cada país. En el caso peruano, su avance estuvo vinculado con la reforma agraria de 1969, mediante la cual se reivindicó al campesinado frente a un sistema que concentraba la propiedad de la tierra en manos de unos pocos. Esta reforma constituyó el eje central de la justicia agraria, que posteriormente fue desplazada con la adopción de nuevas orientaciones económicas que relegaron la actividad agraria. Ello desencadenó la desarticulación irregular de los juzgados de tierras mediante una controvertida resolución emitida por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Tuvieron que transcurrir casi tres décadas para que, mediante un proceso de cumplimiento constitucional, se ordenara la implementación de juzgados y salas agrarias, cuyo reconocimiento se mantiene en la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial.

Como consecuencia de este prolongado periodo de desarticulación, la disciplina perdió presencia en el debate público y en la producción jurídica especializada, por lo que sus principales características dejaron de ser ampliamente conocidas. En ese sentido, las obras clásicas y contemporáneas permiten comprender el derecho agrario como una rama que gira en torno al concepto de agrariedad y regula las relaciones jurídicas derivadas de la actividad agraria, así como las situaciones conexas relacionadas con los sujetos, la actividad, los bienes, las vinculaciones jurídicas, los resultados de la producción y la intervención del entorno. Entre sus principales características destacan su



especialidad, su vinculación con la actividad productiva y su orientación hacia el reconocimiento y la protección social de quienes trabajan la tierra.

Asimismo, corresponde reconocer al derecho agrario como una rama jurídica autónoma. Aunque su regulación se sustenta en disposiciones provenientes del derecho civil, de naturaleza privada, y del derecho administrativo, de naturaleza pública, sus criterios de interpretación exigen valorar la actividad agraria desde una perspectiva distinta de la clásica dicotomía entre derecho público y derecho privado. Esta autonomía se justifica por el interés social inherente a su objeto de estudio y por la atención preferente que el Estado peruano debe brindar al desarrollo agrario, conforme al artículo 88 de la Constitución Política del Perú.

El bienestar social y el interés general que justifican la aplicación de esta disciplina se sustentan, en gran medida, en la situación del productor agrario, quien constituye uno de los principales sujetos de la justicia agraria. La información estadística analizada revela la marcada presencia de la agricultura familiar y de subsistencia, así como las condiciones de vulnerabilidad económica que afronta una parte significativa de quienes se dedican a esta actividad. Esta realidad evidencia que los costos y la demora propios de la justicia ordinaria resultan difíciles de afrontar para el productor agrario. Por ello, el modelo especializado que se implemente debe garantizar la gratuidad, la celeridad y la flexibilidad procesal, favoreciendo el acceso efectivo a la justicia y contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad.

Para garantizar un proceso idóneo que responda a la necesidad de una tutela diferenciada del productor agrario, resulta indispensable superar los vacíos que presenta el sistema jurídico peruano. Por un lado, la fragmentación normativa y la ausencia de sistematización dificultan la consulta y aplicación de las disposiciones sectoriales que conforman el derecho agrario. Por otro lado, la derogación del Texto Único Concordado del Decreto Ley N.º 17716 y de sus normas ampliatorias y conexas dejó sin un referente específico a las normas de remisión contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Como consecuencia, la



competencia agraria expresamente prevista por ley se encuentra prácticamente reducida a los procesos ejecutivos derivados de préstamos otorgados con fines agrarios o destinados a la comercialización de productos agrarios.

Ante la ausencia de una regulación sustantiva y procesal suficiente sobre la especialidad judicial agraria, resultó indispensable revisar la experiencia de los países iberoamericanos cuyos modelos jurisdiccionales guardan semejanza con el peruano. México, Panamá, Bolivia, Venezuela y Costa Rica cuentan con marcos regulatorios consolidados y, particularmente en los casos de Bolivia y Costa Rica, con sistemas procesales de vanguardia. En conjunto, estos ordenamientos presentan normas claras de competencia que brindan predictibilidad a la tramitación de las acciones agrarias y reconocen principios como la gratuidad, la oralidad, la celeridad, la inmediación y la itinerancia.

A partir del análisis desarrollado, se formuló un modelo tentativo de justicia agraria que plantea como principales pautas la conservación de la especialidad de los juzgados de tierras y su sujeción a los principios de flexibilidad, concentración, celeridad y gratuidad, con la finalidad de garantizar una tutela diferenciada en favor del productor agrario. La resolución de un conflicto agrario no puede guiarse únicamente por la presunción de paridad que inspira las relaciones jurídicas estrictamente privadas, sino que debe considerar los principios y particularidades propias de la disciplina.

Asimismo, tomando como referencia el derogado Texto Único Concordado del Decreto Ley N.º 17716 y los marcos jurídicos de los países analizados, se identificaron las principales pretensiones que deberían ser conocidas por los juzgados agrarios. Entre ellas se encuentran determinadas materias actualmente tramitadas ante los juzgados civiles, las acciones vinculadas con la validez y eficacia de actos jurídicos cuyo objeto sea agrario y ciertas pretensiones contencioso-administrativas, excluyéndose aquellas correspondientes a las materias penal y laboral.

En el ámbito administrativo, la implementación de la justicia agraria exige establecer un sistema que permita identificar, clasificar y dirigir adecuadamente las



nuevas pretensiones hacia los órganos jurisdiccionales competentes. Para ello, se requiere capacitar al personal encargado de la recepción y calificación de demandas, implementar mecanismos estadísticos específicos y desarrollar políticas de difusión dirigidas a los justiciables. Sin embargo, estas medidas solo podrán consolidarse si se supera la ausencia de reglas claras de competencia y la fragmentación normativa. En consecuencia, resulta necesario que el Poder Judicial ejerza su iniciativa legislativa para promover una regulación integral que supla los vacíos existentes y permita que el derecho agrario recupere el lugar que le corresponde en la protección y reivindicación del productor agrario a escala nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Armijo Paz, G. (2017). La justicia agraria en Bolivia, sus avances y proyecciones procedimentales. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 67(269), 175-198. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7460243>

Ballarín Marcial, A. (1975). *Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*. Tipo-Línea.

Berizonce, R. (2010). Fundamentos y confines de las tutelas procesales diferenciadas. *IUS ET VERITAS*, 20(40), 244-253. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12152>

Bolaños Céspedes, C. y Corrales Solís, M. (2021). Evolución de las políticas públicas y la legislación agraria en Costa Rica: impacto en la tenencia de la tierra y desarrollo rural. *Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Costa Rica*, 157, 1-31. <https://doi.org/10.15517/m589g379>

Bolla, G. (1963). *Scritti di Diritto Agrario*. Giuffré.

Código Agrario de la República de Panamá [CA]. Ley N° 55 de 2011. Que adopta el Código Agrario de la República de Panamá. 13 de mayo de 2011. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/pan103018.pdf>

Código Procesal Agrario [CPA]. Ley N° 9609 de 2018. 27 de setiembre de 2018 (Costa Rica).



Código Procesal Civil [CPC]. Decreto Legislativo 768 de 1993. 1 de enero de 1993.
https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2024/03/DL-768_LPDerecho.pdf

Constitución Política de la República de Costa Rica [Const.]. 7 de noviembre de 1949 (Costa Rica). <https://www.wipo.int/wipolex/es/legislation/details/23232>

Constitución Política de la República de Panamá [Const.]. Art.128. 11 de octubre de 1972 (Panamá).

Constitución Política del Estado de Bolivia [Const.]. Art.186. 7 de febrero de 2009 (Bolivia).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. Art.27. 5 de febrero de 1917 (México).

Constitución Política del Perú [Const.]. Art.88. 31 de octubre de 1993 (Perú).

Corte Superior de Justicia de Lima. Primera Sala Constitucional. Expediente 15652-2017-0-1801-JR-CI-03. Resolución 04; 24 de setiembre de 2024.

Decreto Legislativo N° 767 de 1991. Ley Orgánica del Poder Judicial. 4 de diciembre de 1991. <https://jurispol.pe/wp-content/uploads/2025/08/Actualizado-Ley-Organica-del-PJ-DL-767.pdf>

Decreto Legislativo N° 653 de 1991. Por el cual se aprueba la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario. 7 de enero de 1991.
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6762.pdf>

Decreto Supremo N° 265-70-AG de 1970. Por el cual se aprueba el Texto Único Concordado con sus ampliatorias y conexas del Decreto Ley N° 17716. 18 de agosto de 1970.

De Obaldía, R. (2025). Los Contratos Agrarios y la teoría general del derecho agrario. *Revista jurídica Latinoamericana*, 4, 28-34.
<https://doi.org/10.61454/b2afgc61>

Dominguez Rosales, R. y Linares Barazarte, D. (2026). Nueva Propiedad Agraria en Venezuela: Un Análisis Tridimensional. *Revista Honoris Causa*, 18(1), 117-127.
<https://revista.uny.edu.ve/ojs/index.php/honoris-causa/article/view/851/894>

Duque Corredor, R. (1979). La verdadera Reforma Agraria. *Revista Derecho y Reforma Agraria*, 101, 93-106.



<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/1595/1853>

Escobal, J. y Armas, J. (2015). *Agricultura Peruana: Nuevas Miradas desde el Censo Agropecuario*. GRADE.

Fernández, C. (2012). Lo indio, indigenismo y movimiento campesino en el Perú. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 2(1), 1-17. <https://iepa.org.pe/raep/index.php/ojs/article/view/165/128>

Fernández Fuentes, J. y Alarcón Novoa, J. (2026). Reforma agraria en Bolivia: avances, limitaciones y tareas pendiente. *Mundo Agrario*, 27(64), e317. <https://doi.org/10.24215/15155994e317>

Fisher González, M. (2023). El Derecho Agrario. Una ciencia que respondió a su origen y supo mirar al futuro. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 60(1), 1-23. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9553183>

García Máñez, E. (1998). *Introducción al estudio del Derecho*. Editorial Porrúa.

Gómez de Silva Cano, J. (2016). *El derecho agrario mexicano y la Constitución de 1917*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Gonzales Barrón, G. (14 de setiembre de 2016). *La titulación de tierras y la necesidad de una justicia agraria especializada* [Sesión de Conferencia]. XIV Congreso Mundial de Derecho Agrario, San José, Costa Rica. <https://www.youtube.com/watch?v=vfOHw7xzA-s>

Gonzales Barrón, G. (2017). *Estudios de Propiedad Rural, de Derecho Agrario y de Aguas*. Jurista Editores.

Gonzales Barrón, G. (2023). *Derecho agrario*. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Guzmán Quispe, G. y Villagaray Carmen, A. (2024). La reforma agraria y su impacto en la economía de la azucarera de la Hacienda Casa Grande (1969-1975). *Tiempo & Economía*, 11(1), 1-13. <https://doi.org/10.21789/24222704.2081>

Lemus García, R. (1978). *Derecho agrario mexicano*. Limsa.

Ley Agraria de 1992. Por la que se promulga la Ley Agraria. 26 de febrero de 1992.



Ley de Reforma Parcial de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2010. Ley que reforma parcialmente la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. 29 de julio de 2010.

<https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/leyes/ley-de-ref-20220119135447.pdf>

Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001. Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. 9 de noviembre de 2001.

<https://www.studocu.com/latam/document/universidad-nacional-experimental-de-los-llanos-occidentales-ezequiel-zamora/derecho-agrario-y-ambiental/ley-de-tierras-y-desarrollo-agrario-2001-analisis-y-disposiciones/163244341?sid=2241e082-ff02-4418-8bcd-3867243276d11784009825>

Ley N° 025 de 2010. Ley del Órgano Judicial. 24 de junio de 2010. <https://tsj.bo/wp-content/uploads/2019/11/ley-025-ley-del-organo-judicial.pdf>

Ley N° 3545 de 2006. Por la cual se modifica la Ley N° 1715 de reconducción de la Reforma Agraria. 28 de noviembre de 2006.

https://www.tribunalagroambiental.bo/wp-content/uploads/2021/01/ley_3545gaceta.pdf

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios de 1992. Por la cual se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Superior Agrario. 23 de febrero de 1992.

<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/35/pr/pr29.pdf>

López Barrantes, G. (2020). La Justicia Agraria en Costa Rica. *Cadernos de Dereito Actual*, 14, 209-222.

<https://www.cadernosdedereitoactual.es/index.php/cadernos/article/view/540/304>

López Hernández, E. (2022). Ley Agraria a tres décadas de su entrada en vigor. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 35(1), 101-125.

<https://doi.org/10.22201/ij.24487899e.2022.35.17273>

Maldonado, M. (1999) *Justificación de la Especialidad de la Jurisdicción y el Proceso Judicial Agrarios* [Tesis para optar al Grado de Magister Scientae en Derecho Agrario, Universidad de los Andes].

http://bdigital.ula.ve/storage/pdftesis/postgrado/tde_archivos/85/TDE-2012-03-25T22:09:38Z-1851/Publico/maldonadomaria_parte1.pdf



- Marrero Castro, J. (2018). Análisis de la Evolución en el Marco Constitucional y Legal Agrario, Venezuela 1999-2012. *Revista de la Facultad de Agronomía*, 72, 257-277. https://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_agro/article/view/15248
- Martínez Zúñiga, P. (2025). La tutela diferenciada y el garantismo procesal: tensiones, refutaciones y propuestas para un equilibrio. *Revista Justicia & Derecho*, 8(1), 1-21. <https://doi.org/10.32457/rjyd.v8i1.2898>
- Ministerio de Agricultura y Riego (2015). *Estrategia nacional de agricultura familiar 2015-2021*. Ministerio de Agricultura y Riego.
- Núñez Alcántara, E. (2009). Análisis crítico de la oralidad en el proceso agrario venezolano. *Revista De La Maestría En Derecho Procesal*, 3(1). 1-21. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoprocesal/article/view/2109>
- Pastor, G., Castillo, P y del Castillo, L. (2010). *Legislación sobre la tierra agrícola*. CEPES.
- Ramos Vera, R. (2025). Análisis y comparación del marco jurídico sustantivo agrario de Panamá y México. *Anuario de Derecho*, 55, 125-149. <https://doi.org/10.48204/j.aderecho.n55.a8689>
- Resolución 000059-2026-CE-PJ [Consejo Ejecutivo del Poder Judicial]. Por la cual se resuelve ampliar, la competencia funcional de los juzgados y salas civiles para que actúen como salas y juzgados agrarios. 12 de marzo de 2026. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/9c05380047cf67e881cfe9dbd6456c83/RESOLUCION+ADMINISTRATIVA-000059-2026-CE.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9c05380047cf67e881cfe9dbd6456c83>
- Ruiz Massieu, M. (1990). *Derecho agrario*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sánchez Hernández, Á. (2025). El objeto del derecho agrario en España: perspectiva y prospectiva. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 264, 96-136. <https://doi.org/10.24197/reeap.264.2025.96-136>
- Sueiro Cabredo, E. (2020). Antirreforma, reforma y contrarreforma agraria. Las políticas públicas para el agro en el Perú, años 1950-2016. Una mirada somera.



Revista de Sociología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 30, 83-104. <https://doi.org/10.15381/rsoc.v0i30.18907>

Ulate Chacón, E. (2019). Nociones de Derecho Agrario en Costa Rica. *Przegląd Prawa Rolnego*, 1(24), 113-134. <https://doi.org/10.14746/ppr.2019.24.1.7>

Ulate Chacón, E. (2022). La reforma procesal y competencia de la jurisdicción agraria en Costa Rica. *Przegląd Prawa Rolnego*, 2(31), 137-177. <https://doi.org/10.14746/ppr.2022.31.2.8>

Vega Martínez, D. (2011) *Factibilidad de la Jurisdicción Agraria en el Sistema Judicial Panameño* [Tesis para optar al Grado de Maestría en Derecho con Especialización en Derecho Procesal, Universidad de Panamá]. https://up-rid.up.ac.pa/3855/3/dianelsy_vega.pdf

Velásquez Benites, O. (2021). Agudización de la pobreza del campesinado peruano y el subsidio al bienestar de la ciudad. *Revista de Investigación en Ciencias Agronómicas y Veterinarias*, 5(14), 331-345. <http://www.scielo.org.bo/pdf/arca/v5n14/2664-0902-arca-5-14-331.pdf>

Vera Ávalos, M. (2026). Reformas constitucionales en Panamá. *Revista Ratio Legis*, 1, 41-75. <https://doi.org/10.61311/2953-2965.134>

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen la participación de la colaboradora Carla Jimena Gutiérrez Bernal, al haberse desempeñado como correctora, revisora de estilos y verificadora de formato en el manuscrito final.