

EL DERECHO AGRARIO EN LAS LEYES DE REFORMA AGRARIA DE AMERICA LATINA

Por

RODOLFO RICARDO CARRERA

Profesor adjunto de Derecho Agrario

S U M A R I O :

Advertencia preliminar.—I. Contenido y objeto del Derecho agrario.—
II. Resolución de la Sexta Conferencia Regional de América Latina (F. A. O.).
III. Curso Internacional de Reforma Agraria. Campinas, San Pablo, Brasil.—
IV. Segunda Asamblea del Instituto de Derecho Agrario Internacional y
Comparado.—V. Los alcances de esta concepción sobre el contenido del
Derecho agrario.—VI. Delimitación precisa de lo que es actividad o em-
presa agraria.—VII. La tierra es un factor de producción para el Derecho
agrario.—VIII. El régimen legal de la tierra en las modernas Constituciones.
IX. Las leyes de Reforma agraria de América Latina: 1) Reforma Agraria
Integral de Venezuela; 2) Reforma Social Agraria de Colombia; 3) Ley de
Tierras y Colonización de Costa Rica; 4) Ley de Reforma Agraria de Chile;
5) Código Agrario de Panamá; 6) Ley de Reforma Agraria de Perú.—
X. Régimen de la tierra, Reforma agraria y Desarrollo económico.

ADVERTENCIA PRELIMINAR

Nos proponemos en el presente trabajo destacar la incorpora-
ción de los principios jurídicos del Derecho agrario en las últi-
mas leyes de Reforma agraria sancionadas en América Latina.
El tema tiene una proyección y un alcance que desarrollarlo inte-
gralmente excedería el marco de un trabajo de esta índole. En
consecuencia, nos vamos a ocupar de la incorporación de los men-
cionados principios solamente en la legislación sobre la tierra, su
propiedad, su explotación, su uso o su simple tenencia. En la tierra
se inicia toda la actividad agraria; es su elemento generador. Su

régimen jurídico es, por tanto, lo que en primer término debe delimitarse en la formulación de los principios y normas reguladores de dicha actividad. Su incidencia en las otras instituciones y figuras del Derecho agrario es fundamental, razón por la cual en esta oportunidad nos vamos a concretar a analizar lo que podríamos llamar el *Estatuto jurídico de la tierra*. Las otras instituciones serán objeto de otro estudio en otra oportunidad.

Además, entendemos que es imprescindible delimitar asimismo los principios generales que informan la concepción jurídica respecto de la tierra, para luego desarrollarlos y aplicarlos a la actividad agraria, a fin de fijar con precisión la naturaleza jurídica del acto agrario y, consecuentemente, el contenido del Derecho agrario.

Adelantamos, por último, que nuestro análisis se circunscribirá a las leyes de Reforma agraria sancionadas en América Latina con posterioridad al año 1960, por entender que es en ese año en el que se inicia el moderno y fecundo proceso de elaboración doctrinaria más importante en la legislación agraria de nuestro tiempo.

I.—CONTENIDO Y OBJETO DEL DERECHO AGRARIO.

Desde el año 1922, en que el profesor Giangastone BOLLA fundara la *Rivista de Diritto Agrario* en Florencia, hasta nuestros días, en que el eminente maestro continúa su labor ininterrumpida durante cuarenta y tres años al frente de la misma, se discute sobre el objeto y contenido de esta disciplina jurídica. En los cuarenta y tres volúmenes de dicha revista, que contienen las colaboraciones de los más destacados juristas del mundo, así como en reciente edición del pensamiento completo del profesor BOLLA (1) (desde el año 1911 hasta 1963), encontramos la permanente polémica doctrinaria sobre el contenido, objeto y autonomía del Derecho agrario; dentro de la escuela italiana, sus más encumbrados expositores se han ocupado de dilucidar este problema. En la Segunda Asamblea del Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado de Italia, efectuada en Florencia en el mes de octubre próximo pasado, a la que llevamos la representación de esta Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Na-

(1) GIANGASTONE BOLLA, *Scritti de Diritto Agrario*. Milano. Dott. A. Gluffré, Editores. 1963.

cional de La Plata, planteamos también nosotros el problema y expusimos lo que llama la «doctrina argentina de Derecho agrario» el profesor español Alberto BALLARÍN MARCIAL en su libro de reciente aparición (2). Nuestro planteamiento sobre el contenido del Derecho agrario es, en efecto, en alguna medida, original, y comporta una elaboración doctrinaria realizada y perfeccionada durante años. Para la mejor comprensión de la tesis sustentada nos vamos a permitir reconstruir y analizar la evolución que ha seguido esta doctrina.

En el año 1947 redactamos, a petición de las autoridades del Instituto Agrario Argentino, entidad privada en la que dictábamos un Curso de Derecho agrario que dirigía el doctor Bernardino HORNE, una presentación a la H. Cámara de Diputados de la Nación (3), efectuada el 26 de junio, en la que se solicitaba se le encomendara al Instituto la redacción de un anteproyecto de Código Agrario Argentino. Expusimos allí los fundamentos de la autonomía del Derecho agrario y la necesidad de sancionar —aplicando sus principios— un Código agrario nacional, según los antecedentes de las iniciativas y opiniones vertidas, coincidentemente, por Tomás Amadeo, Garbarini Islas, Raúl Mugaburu, Bernardino Horne, Mario Guido, José M. Serres, entre otros. La idea fué acogida muy auspiciosamente por el diputado nacional doctor Luis R. MAY KAY, quien la hizo suya, presentando un proyecto de Ley el 11 de septiembre del mismo año (4). El Instituto Agrario Argentino publica en dicha Reseña el texto de la resolución de su Consejo Directivo tomada con ese motivo, que es, a nuestro juicio, el punto de partida de este planteo doctrinario (5), porque en ella están dadas las bases fundamentales.

Poco tiempo después, en el prólogo al libro *Temas de Derecho*

(2) ALBERTO BALLARÍN MARCIAL, *Introducción al Derecho Agrario*. Madrid.

(3) Actuaciones realizadas para la redacción de un Código Agrario Argentino. Instituto Agrario Argentino. Reseña N.º 55. Bs. As. 1947.

(4) Cámara de Diputados de la Nación Argentina. *Diario de Sesiones*, tomo IV, página 285. Año 1947.

(5) Instituto Agrario Argentino. Reseña N.º 55, pág. 21. Se dice allí, por ejemplo, "que es necesario crear un Derecho agrario genuino, auténticamente campesino, elaborado de acuerdo a los factores que condicionan la actividad económica del hombre que trabaja la tierra. Que es fundamental tener en cuenta, para su estructuración, la intervención de la naturaleza en esta industria esencialmente biológica, que crea con un germen o un embrión. Y las específicas relaciones emergentes de la actividad del productor al interferir la naturaleza. Que es imprescindible considerar los vínculos forjados entre la tierra agrícola, el hombre que la cultiva y los frutos obtenidos. Que las relaciones que regulan el régimen de la tierra y el trabajo humano en este particular modo y medio de vida no sólo discrepan con las concepciones económicas impuestas, sino que contradicen la llamada economía clásica —fabril y bursátil—, responsable de la erosión económica y social de nuestra campaña. Que es necesario enfrentar al derecho con profundo espíritu crítico y verdadera pasión agraria, es decir, con conceptos de campo, con ideas de tierra y de trigo, con elementos propios".

agrario, del doctor Bernardino C. HORNE (6), refiriéndonos a las mencionadas «bases», expresamos textualmente:

«Nosotros hemos tomado las bases elaboradas por la Secretaría Técnica de nuestro Instituto, en las que se nota una evidente preocupación por el elemento agrobiológico, dada por la especialidad de su autor, el Ingeniero Agrónomo Andrés Ringuelet; las hemos trasplantado al campo de nuestra disciplina jurídica y realizado así una feliz simbiosis de lo agronómico con lo jurídico, que ha dado por resultado una fórmula que creemos puede resolver el difícil escollo y permite, aplicando dicha fórmula, desarrollar toda la doctrina jurídica agraria que aún falta elaborar. Con lo que habremos contribuido a la futura creación de la legislación agraria autónoma.»

Es esta publicación, pues, la primera en que se formula la doctrina jurídica agraria que parte de la caracterización de la actividad agraria, como una *industria genética*. Allí, afirmamos:

«Tierra y vida son los dos elementos constitutivos esenciales de la actividad agraria, sin los cuales no existe acto agrario. A ellos debe agregarse la actividad del hombre, que con su trabajo interfiere y coadyuva con aquéllos para que pueda cumplirse el proceso agrobiológico que deviene en la producción agropecuaria. Quiere decir que ya tenemos caracterizada la actividad agraria, y podremos afirmar entonces que ella se cumple cuando el hombre con su trabajo explota la tierra para hacerla producir a través de un proceso agrobiológico.»

Tuvimos a cargo nuestro, durante los años 1947 y 1948, el curso de Derecho agrario que se dictó en el Instituto Agrario Argentino. En dichas clases fuimos puliendo este planteo, que hicimos público en oportunidad de presentar a un conferenciante que ocupó dicha cátedra en 1948, el doctor Luis R. MAC KAY (7). Puede leerse en la mencionada publicación que, en la página 12, afirmamos lo siguiente:

«Siguiendo dichas bases, en las que su autor hace jugar un papel fundamental al elemento agrobiológico, que es materia de su especialización, hemos desarrollado en este curso —y aplicado a las distintas instituciones jurídicas que existen en la actividad agropecuaria— la doctrina jurídica agraria que debe ser tenida en cuenta para legislar sobre esta materia.»

(6) Instituto Agrario Argentino. Reseña N.º 63. Bs. As. Año 1948 (págs. 1 a 15).

(7) Instituto Agrario Argentino. *Planificación del proceso agrario argentino*, LUIS R. MAC KAY. Reseña N.º 64. Bs. As. 1948.

Más adelante (pág. 16), completamos la idea afirmando:

«En una palabra: nosotros caracterizamos la actividad agropecuaria diciendo que ella se realiza siempre a través de un proceso agrobiológico, que es lo que la diferencia de todas las otras actividades en que la vida y la naturaleza no intervienen. Las consecuencias que este moderno planteo tiene sobre el campo de la legislación agraria son incalculables, como lo hemos explicado en nuestro curso.»

Finalmente, en el año 1955, se nos hizo el honor de confiarnos la Cátedra de Derecho Rural en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, en la que hemos continuado exponiendo y aplicando esta doctrina a todas las instituciones y figuras jurídicas que comprende la materia, diferenciándolas, con ese método, de las otras instituciones del Derecho común, civil, comercial, minero o laboral.

II.—RESOLUCIÓN DE LA SEXTA CONFERENCIA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA (F. A. O.)

En la Sexta Conferencia Regional para América Latina, realizada en Méjico, en 1960, por la F. A. O., conjuntamente con la Quinta Conferencia Interamericana de Agricultura de la O. E. A., participamos integrando la Delegación argentina y presentamos en nombre de nuestro país una ponencia que se aprobó como Resolución N.º 31, y que tuvimos el honor de fundamentar verbalmente en la sesión plenaria. Su texto y fundamento se pueden ver en el informe que presentáramos a la H. Cámara de Diputados de la Nación (8). Afirmábamos allí que

«... el régimen legal de la propiedad de la tierra debe ser regido por un derecho especial y autónomo (tomándolo de una Resolución de la V Conferencia Regional para América Latina de la F. A. O.)».

Y agregábamos

«que el derecho mencionado en esa declaración es el Derecho agrario, cuyas características esenciales son las siguientes:

- a) Es una disciplina jurídica autónoma, de contenido específico y propio, diferenciada de las otras ramas del Derecho.

(8) Cámara de Diputados de la Nación. *Diario de Sesiones*. Bs. As. Año 1960, tomo VI, páginas 4253 y sig.

- b) Su autonomía es científica, didáctica y legislativa.
- c) Su elemento constitutivo esencial es la actividad agraria como industria genética de producción, diferente de las otras industrias de extracción, transformación o de servicios.
- d) El contenido que le da especificidad es la necesaria y permanente presencia en dicha actividad de dos factores esenciales: naturaleza y vida, que se expresan por medio de un proceso agrobiológico realizado en la tierra por el hombre.
- e) Estas cuatro caracterizaciones del Derecho agrario hacen posible la elaboración de una doctrina jurídica y una legislación agrarias que permitan establecer la relación hombre-tierra-comunidad sobre la base de una verdadera justicia social agraria en beneficio de los hombres que trabajan la tierra.

Que el cuerpo de doctrina jurídica agraria elaborado por Institutos de Derecho agrario de varios países latinoamericanos no se ha concretado, lamentablemente, aún, en la correspondiente legislación orgánica, coherente y homogénea, de la que pueda surgir posteriormente un cuerpo legislativo agrario de fondo que sirva de base a la sanción de los Códigos agrarios nacionales de cada país.

Que ese retraso en la sanción de una legislación agraria de fondo, específica, emanada de una doctrina jurídica autónoma, se presenta como un gran obstáculo para la humanización, democratización, tecnificación y mejoramiento de las condiciones generales de vida y trabajo en el agro de América Latina; y

Que mientras las normas del Derecho positivo de la América Latina, que rigen la vida del agro, no sean sustituidas por las que aconsejan las nuevas figuras jurídicas del Derecho agrario, será muy difícil que las resoluciones, declaraciones y recomendaciones de estas conferencias internacionales puedan ser realidad en nuestros países.»

Sostuvimos, en los fundamentos expuestos verbalmente, que era de trascendental importancia este planteo para la legislación agraria futura (9).

En esta oportunidad, pues, la doctrina y fundamentación científica del contenido del Derecho agrario, que acogió en su Reso-

(9) Cámara de Diputados de la Nación. *Diario de Sesiones*. Año 1960, tomo VI, página 4258: "Este enunciado es de trascendental importancia en la doctrina de Derecho agrario y útil para su avance y el de la correspondiente legislación, porque es muy corriente, entre los juristas de Derecho civil, sostener que no hay mayor diferencia entre el régimen legal que debe regular una actividad civil o una agraria. Se dice aquí que la actividad agraria es la única industria genética, que surge a través de un proceso agrobiológico realizado siempre por el hombre en la tierra; es decir, que esta fundamentación científica permite al Derecho agrario avanzar en el campo legislativo y vencer los obstáculos, los inconvenientes, de los principios civilistas, que hacen que aún deba estar lo agrario dentro del Código civil".

lución XXXI la Conferencia Regional para América Latina de la F. A. O., adquirió jerarquía continental. Poco más tarde la misma tesis era recibida en las páginas de la *Revista de Diritto Agrario*, de Florencia, que hemos mencionado más arriba, incluyendo nuestra colaboración (10).

III.—CURSO INTERNACIONAL DE REFORMA AGRARIA. CAMPINAS, SAN PABLO, BRASIL.

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O. E. A. y el Banco Interamericano de Desarrollo organizaron del 20 de mayo al 20 de julio de 1963 un Curso Internacional de Reforma Agraria para becarios de todos los países de América del Sur. En dicho curso dictamos un breve ciclo de cinco conferencias sobre «Derecho agrario y Reforma agraria», en que expusimos los siguientes temas: a) Necesidad de impulsar los estudios de Derecho agrario en América Latina. b) Influencia del Derecho agrario en las reformas agrarias de América Latina. c) Las reformas agrarias deberán estar contenidas en Códigos agrarios nacionales. d) Presencia de los principios jurídicos del Derecho agrario en las Constituciones de América Latina. e) Normas típicas de Derecho agrario contenidas en las leyes de Reforma agraria (11).

En esta publicación el tema es desarrollado en profundidad, aplicando la doctrina expuesta anteriormente en relación con los problemas de la tierra, de su explotación, su conservación, su uso, su régimen jurídico y las distintas normas constitucionales agrarias que se han sancionado en América Latina para reglar las relaciones emergentes de la actividad agraria en general. Luego de puntualizar las ventajas de que los principios normativos de la actividad agraria se codifiquen en un Código agrario, se analizan las normas que contienen las modernas leyes de reformas agrarias de América Latina, inspiradas en concepciones jurídicas extraídas del Derecho.

(10) *Rivista de Diritto Agrario*, anno XXXIX, fasc. 40, ottobre-dic. 1960. RODOLFO CARRERA, *Il problema della terra e lo sviluppo studi di Diritto agrario*. Milano. Dott. A. Giuffrè. Editore 1960.

(11) I. I. C. A. (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas), Curso Internacional de Reforma Agraria. Campinas, San Pablo, Brasil. Tomo I. RODOLFO R. CARRERA, 1963.

IV.—II ASAMBLEA DEL INSTITUTO DE DERECHO AGRARIO INTERNACIONAL Y COMPARADO.

El Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado, con sede en Florencia (Italia), fué instituido por Ley del Parlamento italiano el 13 de febrero de 1957. Realizó su primera Asamblea en Florencia, del 4 al 9 de abril de 1960, habiendo concurrido más de trescientos juristas representando a treinta y ocho países, quienes presentaron trabajos sobre los dos temas de la reunión: «La propiedad de la tierra» y «El crédito agrario», sobre los que informan los tres volúmenes publicados en su oportunidad (12).

Correspondió en dicha oportunidad al Ingeniero Agrónomo Andrés Ringuelet, profesor de Economía Agraria de la Facultad de Agronomía de La Plata, efectuar una importantísima aportación a la profundización de los fundamentos biológicos que dan especificidad a la actividad agraria y le dan características propias y diferenciadas de las otras actividades del hombre. Su trabajo sobre «Derecho agrario» (*jus proprium*) es, en efecto, muestra de que el autor continuó desarrollando su tesis agrobiológica expuesta en 1947, llegando a una verdadera sistematización, que permite a los juristas elaborar con rigor científico una completa doctrina jurídica del Derecho agrario, tal como lo concibe la doctrina argentina, anteriormente mencionada (13). Sostiene RINGUELET, entre muchas afirmaciones fundamentales:

«Así como sin suelo y sin clima no hay agricultura, sin tener en cuenta los elementos naturales no hay economía, sociología, ni Derecho agrario. No hay Derecho agrario posible sin auscultar previamente la opinión rectora de la ciencia agrícola. Y como la ciencia agrícola es fundamentalmente biológica y en su aplicación práctica está condicionada por el suelo y el clima, resulta que para elaborar un Derecho agrario hay que partir de la ecología, del medio; es decir, *hay que preguntárselo a la planta*. En agricultura, para cosechar frutos se ha de esperar —inevitablemente— que transcurra el ciclo vital de la planta o el animal. Este período biológico impone tiempo para germinar, gestar, desarrollarse y alcanzar la madurez; es insuperable. De allí que uno de los rasgos primarios y esenciales de la agricultura sea la *periodicidad*. La *periodicidad biológica* y *estacionalidad climática* eliminan la re-

(12) Instituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato. Firenze. *Atti della Prima Assemblea*. Volume primo, volume secondo, volume terzo. Milano, Giuffrè. 1962.

(13) Volume primo *Atti della Prima Assemblea* (págs. 425 a 445). ANDRÉS RINGUELET, "Derecho agrario (*jus proprium*)".

gularidad y la seguridad en el hacer de la agricultura. Eliminan, además, la posibilidad de elegir libremente el *momento del trabajo*. El agricultor *interfiere* a la naturaleza; no la maneja a su voluntad, ni la elimina; y menos a la vida, sin la cual no habría fenómeno agrario. La agrobiología declaró que las fuerzas genéticas son las que hacen la función productiva *a través* de la planta y el animal; y en ello cooperan, como factores concurrentes, la tierra y el hombre. La nueva economía agraria —agrobiología— y la sociología consideran el *uso* o empleo de la tierra de acuerdo a su función y ajustan los hechos técnicos, económicos y sociales según esa función. En la ciudad, como piso, utilizando su aptitud mecánica, y en el campo, como medio de producción, explotando su aptitud biológica.»

Por nuestra parte, en la mencionada Asamblea, en nuestra intervención (14), afirmamos, enfáticamente:

«Es indispensable que los juristas se lancen con más bríos, con más entusiasmo, a la formulación de un derecho positivo que emane de esta disciplina nueva y moderna que es el Derecho agrario. Creo que el Derecho agrario va muy despacio, porque no llega a los factores de poder, porque no les es permitido a los juristas, a través del Derecho agrario, concretar en la ley este derecho.»

En la Segunda Asamblea del Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado, efectuada nuevamente en Florencia en el mes de octubre de 1963, llevamos un trabajo sobre «El Derecho agrario y el desarrollo económico de los pueblos de Latinoamérica» (15), en el que hemos expuesto las conclusiones finales sobre este importante aspecto del desarrollo de estos pueblos. Extraemos del mismo algunos conceptos que consideramos útil repetir aquí:

«El Derecho agrario es una disciplina jurídica que se ha emancipado del Derecho común para atender las necesidades específicas y propias de la actividad agraria para que ésta se realice en las mejores condiciones, teniendo en cuenta el objetivo del bienestar y progreso de los productores y trabajadores rurales y de la comunidad. Su fin es económico-social. En el orden jurídico agrario el factor tierra es enfocado por el Derecho agrario como punto de partida de todo el ordenamiento legal, desde un punto de vista distinto a la concepción del Derecho civil. La importancia de la actividad agraria —su producción, la industrialización y comercia-

(14) Instituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato, *Atti della Prima Assemblée*, Firenze, aprile 1960, volume terzo, pág. 876. Intervento: RODOLFO CARRERA.

(15) RODOLFO CARRERA, *El Derecho agrario y el desarrollo económico de los pueblos de Latinoamérica*, IDAIC, Florencia. Ed. Giuffrè. 1963.

lización de sus productos—, así como el carácter de fuente proveedora de alimentos para los pueblos, obliga a establecer un régimen jurídico especial, de orden público, que preserve la tierra agrícola como un patrimonio en que es parte también la comunidad; y, consecuentemente, que establezca normas para su explotación y conservación. Definida y caracterizada científicamente en esta forma la actividad agraria, podemos definir actualmente el Derecho agrario, que es, para nosotros, *la ciencia jurídica que contiene los principios y normas que regulan las relaciones emergentes de la explotación de la tierra, a fin de que de la misma se obtenga una mayor y mejor producción, así como una justa distribución de sus riquezas, en beneficio de quienes la trabajan y de la comunidad nacional.*»

Hemos llegado así a la concreción final de la concepción del Derecho agrario, que nos interesaba exponer en esta primera parte de los antecedentes de esta doctrina argentina sobre esta materia en elaboración.

V.—LOS ALCANCES DE ESTA CONCEPCIÓN SOBRE EL CONTENIDO DEL DERECHO AGRARIO.

Definidos la «actividad agraria» y el «Derecho agrario», sin incurrir en la tautología de usar la palabra agrario, o rural, o del agro, como erróneamente se ha venido haciendo hasta ahora por los tratadistas, tenemos perfectamente caracterizados a una y a otro. Si la relación o vínculo jurídico que deseamos incluir en el Derecho agrario no es emergente de un acto o actividad que reúna las características o requisitos anteriormente mencionados, podremos afirmar sin ninguna vacilación que no es institución o figura del Derecho agrario la que estamos analizando, aunque se trate de actos realizados por campesinos, por productores o trabajadores agrarios, o efectuados en el ámbito rural. A la inversa, podremos afirmar que un contrato o un vínculo jurídico emergente de una actividad agraria —tal como la hemos definido— sería materia de nuestro Derecho agrario aunque no se haya efectuado en el medio rural, sino dentro de una ciudad, es decir, aunque aparentemente sea urbano y corresponda, también aparentemente, al Derecho civil o comercial.

De esta forma el «sujeto» del Derecho agrario será tal sólo cuando realice una actividad agraria, y no lo será cuando —a pe-

sar de ser un productor agrario quien la realice— la misma tenga contenido comercial. Es decir, no será sujeto agrario si se trata de un acto sin vinculación con el proceso agrobiológico de explotar la tierra y extraerle sus frutos para consumirlos, venderlos, transformarlos, industrializarlos o almacenarlos.

La caracterización científica de la actividad agraria y, consecuentemente, del contenido del Derecho agrario es una pauta que nos permite decidir, sin dudas ni confusiones, si estamos ante una relación jurídica emergente de la actividad agraria o no lo estamos. Daremos un ejemplo gráfico al respecto: un campesino resuelve fabricar ladrillos en una chacra ubicada en el medio rural, y contrata con el dueño de la parcela el alquiler de la misma por un cierto precio en dinero y por un plazo determinado. Este contrato estaría comprendido en el Derecho agrario, según la definición que nos da el doctor Guillermo GARBARINI ISLAS (ex profesor en la Cátedra de Minería y Rural):

«Derecho rural es el conjunto de normas jurídicas aplicables a las personas que trabajan en las industrias campesinas, a los bienes de la campaña utilizados por éstas y a las obligaciones que tengan por sujeto aquéllas o por objeto a éstos» (16).

Sin embargo, para nuestra doctrina no es un contrato agrario, sencillamente porque en el mismo no se produce ningún proceso agrobiológico; se trata de la simple *extracción* de tierra para amasarla y convertirla en ladrillos, en un acto mecánico. En consecuencia, no podría ampararse el inquilino (aunque se trate de un campesino, productor agrario, con una explotación agraria en marcha y aunque el predio esté ubicado en medio del campo) en las leyes agrarias. Es decir, no es suficiente que se trate de personas o de cosas que estén en el medio rural para caracterizar el acto agrario.

En cambio, sí estaremos frente a un contrato agrario típico si un quintero arrienda una manzana de tierra a su propietario para cultivar verdura, aunque la manzana esté ubicada dentro del perímetro urbano. Es bien sabido que las leyes de arrendamiento exigen, para que sea contrato de arrendamiento, que el predio esté ubicado fuera del ejido urbano. De ahí las consecuencias aberrantes de esa errónea orientación de nuestra legislación:

(16) GARBARINI ISLAS, Guillermo, *Derecho rural argentino*. Edit. Perrot. Bs. As. 1954; página 31.

ese productor agrario auténtico no está amparado por ninguna de las normas de derecho público que benefician a los arrendatarios en la Ley 13.246, a pesar de que realiza una actividad agraria típica, porque explota la tierra y extrae de ella, a través de un proceso agrobiológico, los frutos con los que paga al dueño el precio del arriendo. Este ejemplo nos sirve, además, para que no se afirme, tan ligeramente como suele hacerse, que la legislación agraria es la que comprende a todos los productores agrarios. En este caso, y en muchos otros, no está comprendido el productor, ni amparado por la Ley agraria. Y podríamos dar, en cambio, muchísimos ejemplos de situaciones que están amparadas por las leyes agrarias, a pesar de que los sujetos de la relación jurídica no realizan ningún acto agrario, como las de muchos intermediarios del agro. Pero este análisis nos llevaría fuera del propósito de este trabajo.

VI.—DELIMITACIÓN PRECISA DE LO QUE ES ACTIVIDAD O EMPRESA AGRARIA.

Queremos, no obstante, dejar sentado que esta pauta nos es muy útil para resolver sin vacilaciones cuándo una actividad aparentemente industrial o comercial (legislada, incluso, por las leyes del comercio o de la industria) es, sin embargo, una etapa del proceso productivo de plantas o animales que realiza un productor agrario. La importancia que ello tiene para la legislación es inimaginable. Nosotros entendemos, como lo hemos dicho y sostenido en las oportunidades anteriormente reseñadas, que la actividad agraria comprende todo el ciclo productivo, desde la preparación de la tierra, su explotación, hasta el acto de vender los frutos. El productor que vende su producción no es un comerciante. Pero el productor que transforma la leche en crema, o queso, o manteca, en su establecimiento, tampoco es un industrial. Y cuando se asocia con otros productores, sin comprar a terceros materia prima, para industrializar los frutos, tampoco se convierte ni en comerciante ni en industrial. Se trata siempre del mismo proceso agrario que se inicia en la tierra. Compartimos así la opinión del tratadista italiano Enrico BASANELLI (17), que sostiene:

(17) BASANELLI, ENRICO, *Corso de Diritto Agrario*. Edit. Giuffrè, Milán; pág. 24.

«Puede admitirse como pertenecientes a lo agrario la actividad industrial y comercial aplicada a productos agrícola-ganaderos (fabricación de vinos, manteca y venta de los mismos) en todos aquellos casos que por accesión o conexión quedan absorbidos por la unidad de la empresa agraria.»

BASANELLI llega a la misma conclusión que nosotros siguiendo su concepción de la empresa agraria, lo que en determinado momento se hace difícil delimitar. Creemos, por tanto, más útil el método que venimos desarrollando, que excluirá inevitablemente de lo agrario toda actividad que incluya la compra de materia prima de otros productores para comercializarla o transformarla industrialmente. Este criterio es aplicable, por cierto, en la determinación de la clase de actividad desarrollada realmente por transportistas, acopiadores, almacenadores, acreedores de préstamos agrarios, etc. En algunos casos nos encontraremos con que son sujetos del Derecho agrario porque continúan la explotación agraria; en otros, a pesar de la apariencia, descubriremos que nada tienen que ver con la actividad agraria y deberían ser excluidos de nuestra materia y de la legislación. Interesante sería también aquí desarrollar este tópico. Pero no queremos desviarnos.

VII.—LA TIERRA ES UN FACTOR DE PRODUCCIÓN PARA EL DERECHO AGRARIO.

Si lo agrario es, como dice VIVANCO en su magnífica obra (18),

«todo lo que pertenece a la *tierra*, como manifestación concreta de una actividad humana, aplicada a ella con miras a la obtención de productos originarios o derivados del suelo»,

es evidente que tenemos que definir con precisión lo que significa para el Derecho agrario ese factor tierra. Es un tema muy ambicioso, que ha sido motivo de una extensa obra de doctrina desde los tiempos remotos, pero nosotros queremos, para llegar a las leyes de Reforma agraria de América Latina, fijar nuestras ideas al respecto.

El profesor Giangastone BOLLA transcribe en la presentación

(18) VIVANCO, Carlos Antonino, *Introducción al estudio del Derecho agrario*. Edit. La Facultad. Bs. As. 1954; pág. 94.

de las Actas de la Primera Asamblea del Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado de Florencia, ya mencionada, una significativa Declaración que figura en una Constitución mundial elaborada en la Universidad de Chicago, que no resistimos la tentación de transcribir también nosotros aquí. Dice:

«La tierra es uno de los instrumentos naturales que son patrimonio común de la raza humana. La administración y el uso de las partes pertinentes o atribuidas en propiedad particular, privada o colectiva, nacional o regional, de duración cierta o indefinida, de economía individual o colectiva, se subordinarán en cada uno y en todos los casos al interés del bien común.»

El Congreso de la Nación Argentina, en los años 1939 y 1940, en oportunidad de discutirse la Ley de Colonización 12.636, realizó sobre este tema un fecundo y enjundioso debate, del que resultó aprobada, en su artículo primero, la siguiente norma:

«La propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta Ley, *de acuerdo al interés colectivo*» (19).

Con tal motivo, el entonces diputado y profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, doctor Leónidas ANASTASI, pronunció estas palabras:

«Nosotros, en este debate tan tranquilo, sin pasiones, con una amplia concordancia, con meras discrepancias de escuela, podemos decir: está naciendo el nuevo Derecho Agrario Argentino» (20).

Tan importante fué esta sanción y el debate parlamentario que le precedió, que se tuvo la sensación de que se iniciaba, efectivamente, una nueva etapa en el Derecho positivo argentino respecto al régimen jurídico agrario (21). No fué así, sin embargo. La Ley no tuvo las consecuencias previstas por sus autores; y, finalmente, en el año 1958, el Decreto-ley que reformó el texto de la Ley de Colonización, entre otras modificaciones, suprimió la frase subrayada (22). Es así cómo la Argentina, que fué precursora en América Latina con la sanción de esa norma legislativa,

(19) Cámara de Diputados de la Nación Argentina, *Diario de Sesiones*, año 1939, tomo II, págs. 198 y sig.

(20) *Ibid.*, págs. 174-75.

(21) Oliva, Marcos Agustín, *Democratización agraria*. Edit. Ideas. Bs. As. 1941, que contiene los antecedentes y el debate in extenso.

(22) Decreto-Ley 2964/58. *Anales de Legislación Argentina*, tomo XVIII A, pág. 645.

al suprimirla en el mencionado Decreto-ley ha retrocedido a los tiempos en que el régimen jurídico de la tierra productiva se regía por los Códigos civiles, y, en consecuencia, frente a la moderna legislación agraria de América Latina, ha quedado totalmente rezagada en la materia.

Desde los tiempos de la aparición del modoloso estudio del filósofo uruguayo Carlos VAZ FERREIRA sobre el régimen jurídico económico de la tierra de producción, o agraria (23) —cuya lectura no nos cansaremos de recomendar a los estudiosos de este tema—, mucho es lo que se ha escrito sobre el problema hasta nuestros días. Nos seduce, por ejemplo, la idea de comentar las reflexiones y la concepción expuestas por CAMBS Y ARBOIX en su magnífico libro (24), pero queremos entrar ya en el tema de las leyes de Reforma agraria en América Latina, para evitar que este trabajo adquiera una extensión inusitada. Sólo nos permitimos, pues, recomendar, también en este caso, su lectura a los estudiantes que quieran conocer una sistemática exposición de la evolución de las ideas sobre la tierra desde los orígenes del hombre hasta nuestros días, y especialmente la concepción de la doctrina social cristiana, que tanta influencia ha tenido y tiene actualmente.

La síntesis conceptual de la concepción filosófica de Vaz Ferreira y Campos y Arboix consiste, sencillamente, en establecer una fundamental diferencia entre la tierra de producción y la tierra piso o habitación, o sostén mecánico de edificios. Partiendo de la premisa de que la función que cumple en ambas situaciones la tierra es, efectivamente, distinta, será también —o debe ser— distinta la norma jurídica que deba serle aplicada a las relaciones emergentes de su uso o explotación.

Vaz Ferreira desde el punto de vista filosófico, y Ringuelet desde el punto de vista de la agrobiología, han demostrado en forma incuestionable que la tierra de producción es un valor patrimonial que requiere una legislación específica, diferenciada de la tierra urbana o de piso. No podríamos reproducir aquí, en pocos ren-

(23) VAZ FERREIRA, Carlos, *Sobre la propiedad de la tierra*, Montevideo, 1918. La edición de esta obra trae la curiosidad de que en la tapa está estampado este pensamiento: "El derecho de hablar —derecho de estar— cada individuo en su planeta y en su nación, sin precio ni permiso, es un *mínimum* del derecho humano; derecho que no ha sido reconocido, ni bien establecido, a causa, principalmente, de que tanto los que defienden como los que combaten el orden social actual no distinguen bien el aspecto de la tierra como medio de habitación, de su aspecto como medio de producción".

(24) CAMBS Y ARBOIX, J. de, *La propiedad de la tierra y su función social*. Ed. Boch, Barcelona.

glones, lo que ha sido expuesto en obras fundamentales en forma sistemática. Pero si debemos afirmar que la tierra agraria produce rentas en los frutos que se extraen de ella luego de un proceso de explotación a que la somete el hombre, que se cumple biológicamente. En cambio, la tierra de piso o sostén de habitación o edificios produce renta sin ser explotada su capa de humus, sino sólo por asiento, por ocupación, sin frutos, sin proceso biológico. En el primer caso, la renta está condicionada a un sinnúmero de factores que no intervienen en el segundo; por ejemplo, los plazos o períodos que imponen las leyes biológicas para que la semilla germine, se haga planta, dé frutos, maduren éstos y puedan ser, finalmente, cosechados. Además, en la producción interfieren los factores climáticos y los estacionales, por lo que el productor no puede hacerle producir renta a la tierra cuando quiera, sino cuando lo permite la ecología. Finalmente, lo que es muy importante tener presente, en la producción agraria la renta está limitada por la biología desde que a una parcela no se le pueden agregar pisos en alto para obtener más renta, ni se puede aumentar la producción estableciendo cuatro turnos de obreros por día para producir más frutos, porque las leyes biológicas no lo permiten. Las plantas y los animales requieren sus ciclos productivos para producir, que el productor debe «esperar» pacientemente, no puede alterarlos. En la actividad agraria, aunque existan mercados asegurados y precios remunerativos, la producción puede fracasar totalmente y desaparecer la renta por factores climáticos imprevisibles; es decir, no existe seguridad económica y, en consecuencia, jurídica. Ninguno de estos factores extraños a la voluntad del hombre interviene en la explotación de una tierra «piso». Por el contrario, el propietario de un lote de terreno en una ciudad puede extraerle renta alquilándolo como cochera o playa de estacionamiento, y tendrá su renta segura sin tener que contemplar ninguno de los factores aleatorios mencionados más arriba; ese propietario, invirtiendo capital, sobre ese lote puede levantar un edificio de muchos pisos para cochera o garaje, y obtendrá la renta correspondiente, en forma ilimitada, si existe demanda de cocheras. Y si reparamos en el valor pecuniario de ambas clases de tierras, descubriremos que la tierra labrantía, para invertir capital en ella, debe previamente estudiarse en su productividad (lo que puede producir agrónomicamente), porque la tierra agraria vale por lo que produce en frutos. En

cambio, la tierra piso vale por su ubicación, por la renta que produce, sola, sin trabajarla.

Llegados a este punto, reflexionamos: si la tierra agraria vale por lo que produce en frutos, y si para obtener de ella tales frutos debe ser explotada por el hombre, que en esa forma provee a los pueblos de sus alimentos o productos más esenciales, está claro que la función social de la tierra agraria es producir. Si no produce, no cumple su función social (es el caso de las tierras llamadas «ociosas» o «vagas» por algunas leyes). Y si produce mal, o menos de lo que es capaz de producir, tampoco cumple su función social (es lo que algunas leyes llaman «tierras inadecuadamente explotadas»). Y si su explotación es irracional, con peligro de degradarla, de convertirla en estéril, tampoco cumple su función, porque, a diferencia de la tierra piso, su explotación debe hacerse conservando su fertilidad, su capacidad de producir frutos renovadamente, porque es eso, un «recurso natural renovable», cuya conservación compete a la sociedad. En consecuencia: la tierra agraria no trabajada, o insuficientemente trabajada, o mal trabajada, no cumple su función de producir para quien la explota o la tiene ni para la sociedad o la comunidad. La Ley agraria debe intervenir en esos casos para impedir que ello ocurra, reconociendo derechos a particulares sobre la tierra agraria solamente cuando se le hace cumplir su función de producir la mayor y mejor producción eficientemente, y, desde luego, imponiendo a los particulares que explotan o son tenedores de tierra agraria las obligaciones correlativas a dicha función productiva.

VIII.—EL RÉGIMEN LEGAL DE LA TIERRA EN LAS MODERNAS CONSTITUCIONES.

El ordenamiento legal que establezca esos principios jurídicos agrarios en el Derecho positivo debe tener —obvio es recordarlo— base constitucional. Las reformas constitucionales efectuadas después de la segunda guerra implantaron, efectivamente, nuevos principios constitucionales agrarios, especialmente para la propiedad de la tierra agraria, además de la concepción de la «propiedad función social» que incorporaron, en términos generales, casi todas ellas.

En este sentido, la influencia de la Constitución que Italia san-

cionó en 1947 ha sido en nuestros países de América Latina evidente. Dice el artículo 44:

«Con el fin de lograr el aprovechamiento racional del suelo y de establecer relaciones sociales equitativas, la Ley impondrá obligaciones y limitaciones a la propiedad privada de la tierra, fijará límites de superficie según las regiones y zonas agrarias, fomentará el mejoramiento de las tierras, la transformación del latifundio y la realización de las unidades productivas; auxiliará a la mediana y pequeña propiedad.»

Su texto no requiere mayores comentarios, puesto que ya los hemos formulado por anticipado al exponer la doctrina agrarista del régimen legal de la tierra.

La Constitución de la República Federal Alemana de 8 de mayo de 1949 fué mucho más lejos, pues, luego de reafirmar en su artículo 14 el principio de la Constitución de Weimar de 1919, «la propiedad obliga y su uso debe servir al mismo tiempo al bienestar general», dispone en el artículo 15:

«Con fines de colectivización y mediante una ley que establezca el modo y el monto de la indemnización, la tierra y el suelo, las riquezas naturales y los medios de producción podrán ser convertidos en propiedad colectiva o de economía colectiva.»

No cabría en los límites de este trabajo analizar las nuevas normas constitucionales adoptadas en Europa y Oriente sobre la materia. Podremos, sí, mencionar las de las naciones latinoamericanas, aunque sin comentarlas, porque ellas han servido de base para las leyes de Reforma agraria.

Por de pronto, el principio constitucional de la «función social de la propiedad» está expresamente aceptado en las Constituciones de Bolivia, Méjico, Brasil, Perú, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Panamá, Paraguay, Venezuela, Colombia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Cuba y Haití. Como es sabido, Argentina había incorporado también ese principio en la reforma de 1949, que se derogó por el Gobierno de la Revolución de 1955 (25). Dentro de ese amplio principio constitucional tiene cabida, por supuesto, la concepción agrarista del régimen legal de la tierra. La mayoría de las leyes de Reforma agraria americanas se han

(25) MORAL LÓPEZ, Pedro, *Limitaciones institucionales y legales para la adquisición de tierras y su adecuada distribución*. IICA-CIBA. Seminario sobre financiamiento de la Reforma Agraria. Panamá. Mayo 20-30, año 1964.

basado en dicho principio constitucional. Pero, además, en las Constituciones de Méjico, Bolivia, Chile, Ecuador, Panamá, Venezuela, Paraguay, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Perú se han contemplado los problemas específicos de la propiedad de la tierra agraria. Como en las respectivas leyes de Reformas agrarias se reproducen tales principios jurídicos, omitimos aquí su consideración, aunque hubiera sido útil consignarlos y glosarlos para tener una idea completa del panorama de las Constituciones de América.

IX.—LAS LEYES DE REFORMA AGRARIA DE AMÉRICA LATINA.

El movimiento de reformas constitucionales operado en América Latina después de la segunda guerra mundial, al que hemos aludido, tiene importancia decisiva y fundamental para las Reformas agrarias, por la sencilla razón de que hasta esos años lo único que se había hecho en América Latina eran planes de colonización previstos en leyes de Colonización. Es decir, el régimen jurídico de la propiedad agraria y la estructura económico-social-agraria correspondiente quedaron intactos. Sólo se aplicaban aquellas leyes (Chile, Argentina, Uruguay y Brasil son ejemplos típicos de ello) a las tierras afectadas por dichos planes. El resto de las tierras continuaba bajo la aplicación de los Códigos civiles de los respectivos países. Por múltiples factores (falta de financiación, resistencia de los sectores afectados, etc.), los planes de colonización de América Latina no modificaron en absoluto la estructura agraria y, por consiguiente, tampoco hubo modificaciones en el estancamiento y atraso que imperaba en el agro de Latinoamérica.

Con la sanción de las leyes de Reforma agraria, que se inicia con la de Venezuela (5 de marzo de 1960), se produce un cambio fundamental en este sentido. Con dichas leyes se implanta un nuevo régimen jurídico, inspirado en la concepción del Derecho agrario, para todas las tierras de los respectivos países, que, en consecuencia, salen del marco del Código civil. Se opera una verdadera revolución jurídica.

Decimos que estas reformas agrarias comienzan con la Reforma Agraria Integral de Venezuela en 1960, pero queremos dejar aclarado que las dos verdaderas reformas agrarias anteriores, la de Méjico y Bolivia, no las incluimos en este análisis porque tienen un signo distinto. Sobre la Reforma de Méjico nada habría que

agregar a las razones tan magníficamente expuestas por el eminente profesor de Derecho Agrario de la Universidad de Méjico, doctor Lucio MENDIETA Y NÚÑEZ, en su *Introducción...* (26), tan citada, y sobre todo por la tesis expuesta en *El sistema agrario constitucional* (27). En cuanto a la Reforma agraria de Bolivia, impuesta en 1953 por el Decreto del Gobierno Revolucionario número 3.464, compartimos el juicio del profesor de la Universidad Mayor de «San Andrés», La Paz, doctor Abraham MALDONADO (28), de que, sin dejar de reconocer la importancia que ha tenido para ese país, lamentablemente es una adaptación un tanto apresurada en Bolivia del artículo 27 de la Constitución mejicana de Querétaro del año 1915. Su importancia radica, sin embargo, en que legalizó una revolución campesina hecha con las armas, como lo sostiene el doctor José FLORES MONCAYO (29) en su interesante libro, y que a quince años de esa revolución sus normas jurídicas, plasmadas en la nueva Constitución de 1961, han encauzado el proceso definitivamente en la Ley.

1) *Reforma Agraria Integral de Venezuela.*

El 5 de marzo de 1960, en el histórico campo de Carabobo, firmó el Decreto de promulgación de la Reforma agraria de Venezuela el presidente Betancourt. En el discurso afirmó que «no podrán aspirar a continuar en posesión de tierras quienes no las trabajen»; anunciando que se invertirían 2.500 millones de bolívares en los primeros cuatro años para ejecutarla. Dice el artículo 1.º de la Ley:

«La presente Ley tiene por objeto la transformación de la estructura agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la Nación, mediante la sustitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo, a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.»

(26) MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio, *Introducción al estudio del Derecho agrario*. Edit. Porrúa. Méjico D. F., 1946.

(27) MENDIETA Y NÚÑEZ, L., *Sistema agrario constitucional*. Méjico, 1940.

(28) MALDONADO, Abraham, *Derecho agrario. Historia, doctrina, legislación*. La Paz; página 325.

(29) FLORES MONCAYO, José, *Derecho Agrario Boliviano*. Edit. Dom Bosco. Bolivia. La Paz.

El artículo 2.º agrega:

«En atención a los fines indicados, esta Ley:

a) *Garantiza y regula el derecho de propiedad privada de la tierra, conforme al principio de la función social que la misma debe cumplir.»*

El título I se ocupa «De la propiedad agrícola», y en su artículo 19, respecto de la propiedad privada de la tierra, dispone lo siguiente:

«Artículo 19. A los fines de la Reforma Agraria, la propiedad privada de la tierra cumple con su función social *cuando* se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes:

a) *La explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable, en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente en ella de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características.*

b) *El trabajo y dirección personal y la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada.*

c) *El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables.»*

Agrega el artículo otras exigencias propias de las características y situación del agro de Venezuela, como referencias catastrales, etc.

De la lectura de este artículo surge la evidencia de que la Ley ha acogido la doctrina de que la tierra es un bien de producción y que la propiedad privada de la misma impone obligaciones expresas para que cumpla su función social.

Veamos a continuación lo que dispone el artículo 20:

«Artículo 20. De manera especial *se considera contrario al principio de la función de la propiedad e incompatible con el bienestar nacional y el desarrollo económico del país la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas, especialmente en las regiones de desarrollo económico. Igualmente se consideran contrarios al principio de la función social de la propiedad los sistemas indirectos de explotación de la tierra, como los practicados a través de arrendatarios, aparceros, medianeros, pisatarios y ocupantes.»*

«Unico. El Estado gravará preferentemente las tierras incultas u ociosas, o cultivadas indirectamente, mediante cargas fiscales progresivas, en las condiciones que se establezcan en las leyes respectivas...»

La sola lectura, aquí también, nos muestra cómo, de resultados del principio de que la tierra debe ser trabajada, se declaran contrarias a la función social de la propiedad las tierras ociosas o mal trabajadas, y, en consecuencia, la propiedad privada de las mismas en esas condiciones no queda garantizada, conforme al artículo 10.

La situación inversa la tenemos, en cambio, en el caso de los propietarios de tierras que cumplen su función social. El artículo 26 declara:

«Son inexpropiables para los fines de la Reforma Agraria los predios rústicos que cumplen con su función social...»

La Ley prescribe en los capítulos sobre «expropiaciones» un minucioso sistema agrario, distinto del clásico sistema de las leyes generales de expropiación, para incorporar tierras a la Reforma agraria; determina cuándo una tierra está eficientemente explotada y cuándo no; fija un método para determinar el valor de las tierras al adquirirse o expropiarse, de acuerdo a la producción del predio (siguiendo el principio de que la tierra vale por lo que produce).

El agua, de la que no nos ocupamos en este trabajo, pero que es también un bien natural que en la explotación agraria acompaña a la tierra, como un valor con función social, es objeto de especiales disposiciones. El artículo 41 declara:

«A los fines de la Reforma Agraria, el uso, el goce y el disfrute de las aguas quedan sujetos a las limitaciones, regulaciones y restricciones que se determinan en la presente Ley.»

No podremos ocuparnos en este trabajo de otros importantes y novedosos capítulos de esta Ley porque queremos circunscribirnos al problema de la tierra. Sólo queremos, sí, informar que su vigorosa aplicación por parte del Gobierno del presidente Rómulo Betancourt significó que en sólo tres años se afincaran en propiedad, por obra del Instituto Agrario Nacional, más de cincuenta mil familias de campesinos, según leemos en el informe del Ministro de Agricultura y Cría, doctor Víctor Giménez Landínez al B. I. D. (Banco Interamericano de Desarrollo) para su IV Asamblea anual (30). Venezuela ha iniciado así una transformación de

(30) *Reforma agraria y desarrollo agropecuario en Venezuela, 1959-63*. Ministerio de Agricultura y Ganadería. Caracas, Venezuela, 1963.

fondo de su estructura agraria mientras acrecienta paulatinamente la producción y riqueza agrarias en forma significativa, después de haber caído a la cifra del 6,3 por 100 del producto bruto nacional (31).

El contenido fundamental de estas normas jurídicas reguladoras de la actividad agraria, tomadas del Derecho agrario, que la Ley venezolana incorpora al Derecho positivo de Latinoamérica, es recogido, como veremos, en varias leyes posteriores de otros países.

2) *Reforma Social Agraria de Colombia.*

Con fecha 13 de diciembre de 1961 se sanciona en Colombia la Ley N.º 135, sobre «Reforma Social Agraria» (32). El artículo 1.º del capítulo I, «Objeto de esta Ley», merece ser reproducido íntegramente. Dice:

«Artículo 1.º Inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, *armonizándolo en su conservación y uso con el interés social*, ésta tiene por objeto:

Primero. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento anti-económico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no las posean, con preferencias para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal.

Segundo. Fomentar la adecuada explotación económica de las tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que prevean su distribución ordenada y racional aprovechamiento.

Tercero. Acrecer el volumen global de la producción agrícola y ganadera en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones por la aplicación de técnicas apropiadas y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.

Cuarto. Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra.

(31) Informe del Ministro de Agricultura de Venezuela en la V Conferencia Interamericana de Agricultura y VI Regional de F. A. O. Méjico, 1960.

(32) F. A. O. (Colección Legislativa, volumen X, núm. 4).

Quinto. Elevar el nivel de vida de la población campesina, como consecuencia de las medidas ya indicadas, y también por la coordinación y fomento de los servicios relacionados con la asistencia técnica, el crédito agrícola, la vivienda, la organización de los mercados, la salud y la seguridad social, el almacenamiento y conservación de los productos y el fomento de las cooperativas.

Sexto. Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales.

Los fines que este artículo enumera servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presente Ley.»

La amplitud de miras y objetivos que se propone la Ley abarca, como se ve, todo el problema agrario. Se crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), así como el Consejo Social Agrario, los Procuradores Agrarios, el Fondo Nacional Agrario, las Corporaciones Regionales de Desarrollo; se autoriza la emisión de 1.000.000.000 de pesos colombianos en Bonos Agrarios de la clase A y hasta 200.000.000 de la clase B; se crea un órgano para minifundios y concentración parcelaria, el de Servicios Técnicos Sociales Rurales, y un capítulo especial titulado «Extinción del dominio sobre tierras incultas», que es el que comentaremos, siguiendo nuestro plan.

Pero, antes de entrar en su consideración, debemos recordar dos antecedentes directos de este capítulo en el sistema jurídico de la tierra en Colombia. En el año 1936, el Congreso Nacional, integrado totalmente por liberales, sancionó el Acto Legislativo número 1 (reformatorio de la Constitución), por el cual se sustituyó el texto del artículo 31 de la Constitución de 1886 por el siguiente:

«Artículo 31 de la Constitución. Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o *interés social* resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder ante el interés público o social.

La propiedad es un función social que implica obligaciones.

Por motivos de utilidad pública o de *interés social* definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial, e indemnización previa.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determi-

nar los casos en que no ha lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.»

Fundada en esta trascendental reforma constitucional, se sancionó el mismo año 1936 la «Ley sobre Régimen de Tierras», número 200, que ahora reproduce, en sus aspectos de fondo, el capítulo mencionado de la Ley 135 de 1961. Dice el

«Artículo 10. Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos prueba de explotación económica, pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella...»

«Artículo 20. Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior.»

«Artículo 60. Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 10 de esta Ley durante diez años continuos.»

La extinción del dominio dispuesta en este artículo alcanzaba a los predios mayores de 300 hectáreas. El artículo 80 establecía el procedimiento de citación de los propietarios y los alcances de la *declaración*, por el Gobierno, de la extinción con cancelación de la propiedad en el Registro una vez ejecutoriada la misma.

Las modificaciones que este régimen jurídico introdujo en el Código civil de Colombia fueron, como se puede ver, fundamentales. De ellas y de la fundamentación jurídica de esta reforma y sus antecedentes se ocupó en su obra el doctor Guillermo FONNEGRA SIERRA (33), en que comenta sus treinta y dos artículos minuciosamente. Se cita allí un juicio del expositor doctor Carlos H. PAREJA, que merece reproducirse por su valor histórico:

«Especialmente notable es el hecho de que el principio del artículo 10 de la Ley, que consagra el derecho de propiedad fun-

(33) FONNEGRA SIERRA, Guillermo, *Los fundamentos de la Ley sobre Régimen de tierras. Ley 200 de 1936*. Tipografía Industrial, Medellín, Colombia, 1938.

dado en el trabajo de la tierra, y el artículo 60, que impone a los propietarios la pérdida de sus fundos como pena por no cultivarlos, habían sido admitidos en leyes antiquísimas, como la Ley XI del libro IV, título XII, de la Recopilación de las Leyes de Indias, de 20 de noviembre de 1536, la Real Cédula de San Lorenzo de 15 de octubre de 1754 y los artículos 60 y ss. de la Ley 61 de 1874 y 10 de la Ley 48 de 1882.»

El doctor FONNEGRA dice, por ejemplo:

«La subordinación de la subsistencia de la propiedad de la tierra al trabajo que en ésta se ejecute ofrece gran interés. El individuo que no explote económicamente sus fundos es porque no los necesita, o no quiere o no puede cultivarlos, y por eso el Estado, colocando la propiedad dentro de su genuina función, reincorpora aquellas tierras a su patrimonio para asignarlas a quienes sí las exploten o cultiven positivamente.»

Recuerda el autor que el proyecto que originó esta Ley llevó la firma del gran Presidente doctor Alfonso López y de su Ministro Darío Echandía, y que la reglamentación de la Ley se hace por Decreto número 59 de 1938, con la firma del mismo López y su Ministro del Interior, doctor Alberto Lleras Camargo.

La reciente Ley de Colombia recoge este antecedente y reproduce en su capítulo VII el sistema de extinción de dominio por falta de explotación, pero modifica la superficie de los predios afectados, extendiéndola al mínimo de 2.000 hectáreas por una reforma que se introdujo en el Senado. De cualquier manera, lo que importa es el principio y su articulación minuciosa en la Ley. Lamentablemente, no podemos detenernos en el análisis de las garantías y defensas para los particulares, que se establecen en los artículos 22, 23, 24, 25, 26 y 27, pero recomendamos su examen a quienes deseen investigar este problema. Una información amplia sobre los propósitos que animaron al Presidente Alberto Lleras al enviar este proyecto de Ley al Congreso y sus fundamentos se puede obtener leyendo el libro de su Ministro de Agricultura en 1961, doctor Otto Morales Benítez (34). Y sobre la aplicación e interpretación de la misma, el informe del INCORA al señor Presidente de la República Guillermo León Valencia (35), del que extraemos este párrafo:

(34) MORALES BENÍTEZ, Otto, *Reforma agraria, Colombia campesina*. Bogotá, 1962.

(35) INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria). Informe de Actividades en 1962. Bogotá, 1963.

«La expedición de la Ley de Reforma Social Agraria marca, indudablemente, un hito en los desenvolvimientos jurídicos del país; con ella se ha dado vigencia específica a una nueva rama del Derecho que se estaba formando trabajosamente a través de fortuitas interpretaciones... Este punto de unión, este desarrollo orgánico está constituido por la Ley 135 de 1961, la cual comprende y abarca la mayoría, pero no la totalidad de los temas que hacen relación al Derecho agrario.»

Indudablemente, la articulación en esta Ley de los principios jurídicos del Derecho agrario a que hemos hecho referencia en la primera parte de este trabajo le asignan una trascendencia muy significativa.

3) *Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica.*

Esta Ley, que lleva el número 2.825, fué sancionada el 14 de octubre de 1961 y reformada por las leyes número 30.033, del 25 de septiembre de 1962, y número 3.042, de 4 de octubre de 1962. Dice en su artículo 10:

«Artículo 10. La presente Ley tiene por objeto: 1) Determinar que la *propiedad de la tierra* se debe promover para el aumento de su productividad y para una justa distribución de su producto, elevando la condición social del campesino y haciéndole participe consciente del desarrollo económico-social de la Nación... 3) Contribuir a una más justa distribución de la riqueza... 4) Contribuir a la conservación y uso adecuados de las reservas de recursos naturales renovables de la Nación... 5) Evitar la concentración de tierras nacionales en manos de quienes las utilicen para especulación o explotación en perjuicio de los intereses de la Nación... 6) Determinar que la tierra no debe utilizarse para la explotación del trabajador agrícola. El Estado, por todos los medios a su alcance, estimulará la formación de cooperativas agrícolas para combinar la dignidad de la pequeña propiedad con la eficiencia de la gran empresa... 7) Reconocer, de conformidad con lo anteriormente expuesto, la existencia y legitimidad de la propiedad privada.»

«Artículo 30. De acuerdo con lo expuesto en el artículo primero, la tierra ha de constituir, para el hombre que la trabaja, la garantía de su bienestar económico, de su libertad y de su dignidad, y, por tanto, base del bienestar, de la libertad y de la dignidad de la Nación.»

«Artículo 60. Toda persona tiene derecho de denunciar o informar ante el organismo correspondiente la existencia de tierra en cuya explotación no se cumple con la función de la propiedad.»

Trae esta Ley una minuciosa articulación de cada uno de los problemas jurídicos agrarios encarados, que no podemos citar por falta de espacio. El licenciado Claudio Escoto L. ha efectuado recientemente un estudio de la misma, agrupando por afinidad de materias sus disposiciones (36) en la siguiente forma: Objetivos. - Tierras afectadas. - Distribución de tierras. - Compensación a los propietarios afectados. - Formas de pago de los beneficiados. - Organos de la Reforma agraria. - Financiación. - Regulaciones de conflictos entre propietarios y poseedores precarios. - Disposiciones complementarias. El trabajo es muy interesante y útil al investigador de estos temas, por lo que a él nos remitimos.

4) *Ley de Reforma Agraria. Chile.*

Esta Ley lleva el número 15.020 y fué sancionada por el Parlamento chileno en noviembre de 1962 y promulgada por el Presidente Alessandri el 15 de dicho mes y año. Dice en su artículo 1.º:

«Artículo 1.º El ejercicio del *derecho de propiedad sobre un predio rústico* está sometido a las limitaciones que exijan el mantenimiento y progreso del orden social. Estará sujeto, especialmente, a las limitaciones que exija el desarrollo económico nacional y las obligaciones y prohibiciones que establece la presente Ley y a las que contemplen las normas que se dicten en conformidad a ella.

Todo propietario agrícola está obligado a cultivar la tierra, aumentar su productividad y fertilidad, a conservar los demás recursos naturales y a efectuar las inversiones necesarias para mejorar su explotación o aprovechamiento y las condiciones de vida de los que en ella trabajen, de acuerdo con los avances de la técnica.»

«Artículo 2.º El Estado velará por que el derecho de propiedad sobre un predio agrícola se ejerza en conformidad al artículo anterior; deberá, para ello, crear y mantener adecuadas condiciones de mercado para los productos del agro, otorgar asistencia técnica y promover las facilidades del crédito, comercialización, transporte y las demás que sean necesarias para el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la presente Ley.»

«Artículo 3.º Con el propósito de llevar a cabo una reforma

(36) Escoto, L. Claudio, "La Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica", revista *Estudios Agrarios*, año III, núm. 7, enero-abril 1964. Méjico D. F.; pág. 165.

agraria que permita dar acceso a la propiedad de la tierra a quienes la trabajan, mejorar los niveles de vida de la población campesina, aumentar la producción agropecuaria y la productividad del suelo, se dictan los preceptos que a continuación se expresan...»

Y comienza con la creación del Consejo Superior de Fomento Agropecuario; luego se crea la Corporación de la Reforma Agraria, y, finalmente, el Instituto de Desarrollo Agropecuario. Estos tres organismos son los encargados de conducir la política agraria para todo el país, que tiene punto de partida en la concepción jurídica de la tierra tomada del Derecho agrario, estampada en los artículos 1.º, 2.º y 3.º que hemos transcrito. La amplia concepción tiene un alcance inusitado, que la hace abarcar problemas como los contemplados en los artículos 64 y 65, que se refieren a la facultad otorgada al Poder Ejecutivo para controlar la importación de productos del agro y su exportación, estableciendo contingentes y cuotas mínimas exportables. Es una Ley con sentido jurídico muy preciso y con una proyección económica hacia el desarrollo muy manifiesta. Los principios generales de sus primeros artículos son aplicados en cada caso en el extenso articulado de los 110 artículos que completan su texto.

5) *Código Agrario de Panamá.*

Ley número 37 de 21 de septiembre de 1962. Esta Ley aprueba el Código Agrario de la República, pero es, en realidad, solamente una Ley de Reforma agraria, por cuanto no llena ninguna de las exigencias mínimas de un código. Dice su

«Artículo 1.º El Código Agrario tiene como objetivo fundamental la reforma agraria integral y la abolición del acaparamiento de tierra inculta u ociosa o con fines especulativos, resolviendo los problemas del hombre del campo bajo las normas de justicia social que promuevan su incorporación definitiva al desarrollo económico, político y social de la Nación, asegurándole una distribución equitativa de la propiedad y tenencia de la tierra, su explotación racional mediante el suministro del crédito agrícola y la asistencia técnica que se requiera; proporcionándole la seguridad de los mercados para que reciba un precio justo y remunerativo por los productos que le permita elevar su nivel de vida en todos los campos de la actividad humana; asegurándole justas condiciones de trabajo subordinado o independiente, como medios efectivos de lograr el pleno ejercicio de los derechos que la confiere la Constitución Nacional.»

«Artículo 3.º *La tierra es un factor de producción y su propietario debe cumplir con la función social prevista por la Constitución Nacional.* En desarrollo de este principio queda prohibido todo acto de los particulares y de los funcionarios que impida o estanque el aprovechamiento nacional de la tierra.»

«Artículo 8.º *Las aguas son bienes de utilidad pública y el Estado reglamentará el uso de ellas para su mejor aprovechamiento.*»

«Artículo 11.º *La tenencia, distribución y uso de la tierra conlleva el cumplimiento de la función social y económica que le corresponde. La responsabilidad del cumplimiento de la función social se hace extensiva a todos los órganos y agencias del Estado y de los Municipios y a las personas naturales o jurídicas que ejercen el derecho de propiedad de la tierra.*»

«Artículo 29.º *Todas las personas naturales o jurídicas que tuvieran tierras en propiedad tienen el derecho a su uso, goce y disposición plena, con las limitaciones que impone la función social de la tierra, y en tal condición deben recibir del Estado la protección y deben cumplir con lo establecido por las disposiciones constitucionales y legales vigentes.*

«Artículo 34.º *El Estado creará incentivos para quienes exploten la tierra de acuerdo con su función social y contribuyan así al desarrollo económico del país.*»

«Artículo 93.º *Las propiedades agrícolas de dimensiones económicas mayores que la unidad económica considerada como vital podrán ser subdivididas y vendidas en partes, siempre que se respete el concepto fundamental del mantenimiento de la unidad económica de explotación o finca vital para cada una de las partes en que se divide la propiedad. La Comisión de Reforma Agraria deberá emitir su opinión acerca de la idoneidad de la subdivisión que se piensa ejecutar, para los efectos de la formación de las nuevas unidades económicas. Sin la aprobación de la Comisión de Reforma Agraria, el contrato de venta no tendrá valor alguno.*»

El Código Agrario de Panamá, sin ser verdaderamente un código, es, con todo, un ordenamiento jurídico completo de todos los institutos relacionados o vinculados con la Reforma agraria. En ese sentido es la Ley más completa de Reforma agraria de América Latina. A lo largo de quinientos (500) artículos se contemplan las normas jurídicas de las tierras del Estado, de particulares, la expropiación de tierras, adquisición y distribución de tierras, adjudicación a particulares, adjudicación en arrendamientos, colonias agrícolas, derechos y obligaciones de los colonos,

extinción del contrato de adjudicación, el patrimonio familiar, medidas de protección de la familia colona, cancelación del patrimonio familiar, etc. Trae un prolijo articulado que regla las actividades del órgano ejecutor de la Reforma agraria, la Comisión de Reforma Agraria. Un título completo, el título VIII, desde el artículo 242 al 352, fija el régimen jurídico económico de las cooperativas agrarias. El título IX se ocupa de la vivienda rural; el título X, del crédito rural; el título XI, de asistencia técnica; el título XII, de la comercialización de los productos; el título XIII, de los contratos agrícolas; el título XIV, del Catastro de Tierras y Aguas; el título XV, de los recursos naturales (aguas, reservas forestales, obras de valorización de las tierras, etc.).

El Código Agrario de Panamá es una pauta de las posibilidades que ofrece a la legislación agraria el planteo en cada una de las actividades agrarias, con sus instituciones jurídicas correspondientes, el punto de vista del Derecho agrario. Y, por supuesto, de las consecuencias directas sobre el desarrollo económico y el progreso social de los pueblos.

6) *Ley de Reforma Agraria de Perú.*

Sancionada por el Congreso de Perú, fué promulgada por el Presidente Belaunde Terry el 21 de mayo de 1964 con el número 15.037. En su título preliminar, artículo 1.º, afirma:

«Artículo 1.º La Reforma Agraria es un proceso integral, pacífico y democrático, destinado a transformar la estructura agraria del país y a facilitar el desarrollo económico y social de la Nación mediante la sustitución del régimen del latifundio y minifundio por un sistema de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que eleve la producción y la productividad de ella, complementado con el crédito adecuado y oportuno, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos *a fin de que la tierra constituya*, para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su dignidad y libertad.»

Se nota aquí la influencia de la Ley de Venezuela, en cuanto toma a la tierra como punto de partida del desarrollo económico y bienestar social de los productores y trabajadores agrarios:

«Artículo 2.º En armonía con las finalidades..., la Reforma Agraria debe: a) Garantizar y regular el derecho de propiedad pri-

vada de la tierra para que se use en armonía con el interés social, y señalar las limitaciones y modalidades a que está sujeta la propiedad rural, conforme a la Constitución.»

«Artículo 7.º Los predios rústicos, cualquiera que sea su propietario y su ubicación en el territorio nacional, quedan sujetos a la Ley de la Reforma Agraria, y en lo que no esté previsto en ella, al Derecho común.»

La trascendencia que adquiere esta norma legal es evidente. Se concreta en ella la aspiración de la doctrina que distingue el inmueble rural del inmueble urbano. El predio rústico, es decir, el que está sujeto a la explotación, tiene su propia ley, la Ley agraria; en este caso, la Ley de Reforma agraria. Según lo hemos expuesto en otros trabajos, esa ley debe ser el Código Agrario Nacional.

«Artículo 13.º Para los efectos del cumplimiento del artículo 34 de la Constitución del Estado, se considera que la propiedad rural no se usa en armonía con el interés social en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Deficiente explotación o abandono de la tierra, así como el mal manejo y conservación de los recursos naturales renovables.*
- b) Subsistencia de formas antisociales o feudatarias de explotación de la tierra.*
- c) Condiciones injustas o contrarias a la Ley en las relaciones de trabajo.*
- d) Concentración de la tierra de manera tal que constituye un obstáculo para la difusión de la pequeña y la mediana propiedad rural y que determine la extrema o injusta dependencia de la población respecto del propietario; y*
- e) El minifundio o la fragmentación del predio en forma que determine el mal uso o la destrucción de los recursos naturales, así como el bajo rendimiento de los factores de la producción.»*

Se ha perfeccionado, como se ve, en este texto, lo que ya traía la Ley de Venezuela. Además, como principio general y previo que no admite que las tierras no se exploten, dice el artículo siguiente:

«Artículo 14.º Las tierras que se encuentran ociosas o incultas serán afectadas en la totalidad de su extensión, previa declaración del Instituto para cada zona.»

«Artículo 27.º A partir de la fecha de promulgación de la presente Ley queda prohibida la partición de un predio rural en ex-

tensiones menores que las señaladas para las unidades agrícolas familiares, con excepción de las lotizaciones rústicas y semirrústicas que estén ubicadas en zonas vecinas a las ciudades.»

«Artículo 84.º No podrán iniciarse obras de irrigación ejecutadas por el Estado sin expropiar previamente las tierras nuevas que van a beneficiarse con el riego.»

En cuanto al factor agua, la Ley se ocupa en el título V, «Régimen de las aguas», que legisla minuciosamente cada situación y que comienza con el artículo 109:

«Artículo 109.º *Las aguas, sin excepción, son propiedad del Estado, el cual concederá su aprovechamiento para el riego de las tierras, conforme a las disposiciones de la Ley y en armonía con el interés social. El dominio del Estado es imprescindible e inalienable.*»

«Artículo 140.º El Instituto está facultado para realizar acciones de concentración parcelaria con el propósito de corregir los defectos resultantes de la extrema división de la propiedad rural y de la excesiva dispersión de las parcelas. Estas acciones se llevarán a cabo por iniciativa del Instituto o a petición de los grupos campesinos interesados.»

«Artículo 141.º Los adjudicatarios de la Reforma Agraria están obligados a aceptar el plan de concentración respectivo.»

En el capítulo VIII, «De los contratos agrarios», capítulo I, «Del arrendamiento», se dispone en el

«Artículo 146.º El arrendatario goza del *derecho de retracto del predio que conduzca* en los casos de venta, adjudicación en pago, aportación a sociedad y cualquier otro acto jurídico traslativo de dominio que no sea la sucesión a favor de los herederos.»

El retracto arrendaticio queda incorporado así a la legislación agraria del Perú como una de las importantes conquistas del Derecho agrario que esta Ley de Reforma agraria ha aportado a esa nación y a América Latina. La Ley, en su estructura general, sigue el anteproyecto presentado al ex Presidente Prado por la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda en 1960, luego de tres años de intensa labor; era, sin duda, y es también esta Ley, una moderna expresión de la orientación actual de la legislación de Reforma agraria. La exposición de motivos que precedía a aquel anteproyecto es uno de los documentos de legislación agra-

ria más lúcidos y progresistas de América Latina (37). Como es materialmente imposible tratar las materias que contiene, daremos los títulos respectivos: De las limitaciones y obligaciones de la propiedad rural. - De la afectación. - Predios rústicos del Estado y de las personas jurídicas y de derecho público interno. - Predios rústicos de derecho privado. - Regímenes de excepción. - De las tierras para la Reforma agraria. - Procedimiento de afectación. - De la valorización de las tierras. - De la incorporación de nuevas tierras al cultivo y del mejoramiento de las existentes. - De las adjudicaciones. - Del régimen de aguas. - De las comunidades indígenas. - De la concentración parcelaria. - Contratos agrarios. - Del arrendamiento. - Contratos agro-industriales. - De la asistencia técnica, económica y social. - De las cooperativas agrícolas. - De los centros poblados. - De los órganos de ejecución de la Reforma agraria. - Del Instituto de Reforma y Promoción Agraria. - Consejo Técnico de Reforma y Promoción Agraria. - Núcleos agrarios. - Del financiamiento de la Reforma agraria. - De la Corporación Financiera de la Reforma agraria. - Del fondo especial de inversiones industriales. - De la Deuda agraria (Bonos agrarios). - De la abolición de los sistemas antisociales de trabajo y explotación de tierras. - Derechos preferenciales de los feudatarios.

X.—RÉGIMEN DE LA TIERRA, REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO ECONÓMICO.

Hasta hace algunos años la idea de Reforma agraria se asimilaba a distribución o reparto de tierras entre campesinos. Esa idea presidió los planes de Colonización de la mayoría de los países de América Latina. La moderna concepción de Reforma agraria tiene dos signos inconfundibles: a) La Reforma agraria significa un cambio en el régimen legal de la tierra y, consecuentemente, un cambio profundo en la estructura agraria en su integridad. b) La Reforma agraria es, especialmente, en América Latina, un impulso vigoroso hacia el Desarrollo económico, que se integra, por lo tanto, con el proceso de industrialización de estos países subdesarrollados o en vías de desarrollo. De allí la importancia que adquiere el Derecho agrario en la formulación

(37) Reforma Agraria de Perú. *Exposición de motivos*. Lima, 1961.

de las premisas jurídicas sobre el régimen de la tierra, que son el punto de partida de la Reforma agraria. Por ello, hemos sostenido en la Cátedra y en anteriores publicaciones que el Derecho agrario es una disciplina jurídica que propugna una transformación de fondo, de esencia, en el sistema que rige la estructura agraria de nuestros países. Y hemos sostenido que «ese sentido finalista en lo económico y social se cumple a través de la política agraria que cada país debe cumplir para realizar su desarrollo» (38). VIVANCO sostiene, asimismo, que «el Derecho agrario es el *instrumento* regulador de toda política agraria; sin él desaparece toda firmeza, seguridad o garantía en las relaciones económicas o sociales que surgen de la actividad agraria» (39).

Esta moderna concepción de la Reforma agraria es la que se imparte en los cursos internacionales de Reforma agraria realizados el año pasado en Costa Rica, Santiago de Chile, Brasil y Colombia, en labor conjunta del Banco Interamericano de Desarrollo (B. I. D.), Instituto Interamericano de Ciencias Agrarias (I. I. C. A.) y Organización para la Agricultura y la Alimentación (F. A. O.).

Para finalizar este trabajo citaremos la opinión de dos de los más calificados economistas agrarios de América Latina que militan en esta línea de pensamiento: Jacques Chonchol, de Chile, y Horacio Giberti, de Argentina. Dice ЧОНЧОЛ en su última obra (40):

«Si no solucionamos el problema de la tierra no podrá haber democracia política para las grandes masas, éstas no podrán integrarse a la comunidad social, y el desarrollo económico del continente se verá seriamente afectado. Sin la Reforma Agraria continuaremos siendo un conjunto de sociedades no integradas, de sociedades de castas, en las cuales no habrá intereses comunes, ideales comunes, aspiraciones comunes y oportunidades iguales para todos.»

Para GIBERTI (41)

«... el problema del régimen de la tierra es un punto fundamental en la estructura agraria.»

(38) *El Derecho agrario y el desarrollo económico de los pueblos de Latinoamérica*. Florencia. Edit. I. D. A. I. C., 1963.

(39) VIVANCO, Antonino C., "Derecho agrario y Reforma agraria en América Latina", *Journal of Inter-American Studies*, vol. IV, núm. 2, april 1962.

(40) *El desarrollo de América Latina y la Reforma agraria*. Edit. del Pacífico, Santiago de Chile, 1964.

(41) GIBERTI, Horacio C., *El desarrollo agrario argentino*. Biblioteca de América. Libros del tiempo nuevo. EUDEBA, 1964.

Y agrega:

«No resistimos a la tentación de reproducir una jugosa frase de CEPAL: «¿En qué medida es compatible con una vigorosa tecnificación el régimen tradicional de tenencia de la tierra? No cabe duda de que las medidas simples y de muy pronto efectos que se preconizan... para los próximos años podrían muy bien llevarse a la práctica por arrendatarios y aparceros. Pero, conforme avance la tecnificación y se entre en prácticas de conservación del suelo, rotación de cultivos, uso de fertilizantes, expansión de la superficie con pasturas artificiales permanentes, etc., es dudoso que arrendatarios y aparceros tengan marcado interés en realizarlas.»

Concluimos afirmando que el Derecho agrario es el instrumento insustituible para la realización de la Reforma agraria en América Latina. Y que esa Reforma agraria debe concebirla como una política agraria orientada a corregir las deficiencias estructurales que obstaculizan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina y el progreso agrícola y que retrasan el desarrollo económico social de los pueblos.

La Reforma agraria debe promover el mantenimiento y creación de condiciones que favorezcan el aumento de la producción agrícola y el mejoramiento de la posición de la agricultura en relación con las demás actividades productivas, a fin de lograr un desarrollo equilibrado.

Debe promover la distribución equitativa del ingreso agrícola, facilitando el acceso a la propiedad de la tierra a quienes quieran trabajarla y tengan aptitudes, dando así estabilidad a la vida campesina y contribuyendo así al progreso integral de la nación.

La Reforma agraria entraña una profunda transformación social y económica que debe estar asociada a una política de fomento agrícola y formar parte de una política general de desarrollo económico. Con la Reforma agraria, en nuestros pueblos, debe estimularse una política de desarrollo de la minería, la industria, el comercio y los servicios íntimamente interconectados con la actividad agraria.

Pero esta Reforma agraria, para que ofrezca garantías de permanencia y seguridad jurídica, debe asentarse en nuevas estructuras como las que propugna el Derecho agrario, especialmente en la adopción de un nuevo «estatuto jurídico de la tierra», que debe ser el punto de partida de toda Reforma agraria.

RESUMEN

Se propone el autor en este trabajo destacar la incorporación de los principios jurídicos del Derecho agrario a las últimas leyes de reforma agraria en América Latina, pero limitados solamente a la legislación sobre la tierra, su propiedad, su explotación, su uso o su simple tenencia.

Comienza haciendo un análisis de la evolución que ha seguido la «doctrina argentina del Derecho agrario» desde el año 1947, en el cual durante un curso de Derecho agrario exponía la autonomía de dicho Derecho y la necesidad de sancionar un Código Agrario nacional. Transcribe sus diversas opiniones a este respecto y que se concretan en la siguiente afirmación:

«En una palabra: nosotros caracterizamos la actividad agropecuaria diciendo que ella se realiza siempre a través de un proceso agrobiológico, que es lo que la diferencia de todas las otras actividades en que la vida y la naturaleza no intervienen.»

En los apartados II, III y IV fija también sus criterios sustentados sobre la materia, detallando sus características en la resolución de la Sexta Conferencia Regional de América Latina (F.A.O.), en el curso de Reforma Agraria de San Pablo y en la Asamblea del Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado.

Al estudiar el alcance del contenido del Derecho agrario, según el concepto que del mismo formula, señala que el «sujeto» de este Derecho lo será tan sólo cuando realice una actividad agraria, y no cuando —a pesar de ser un productor agrario quien lo realice— aquélla tenga contenido más bien comercial.

Se ocupa a continuación de la delimitación de lo que es actividad o empresa agraria, y, siguiendo a Basanelli, sostiene que debe excluirse, inevitablemente, de lo agrario toda actividad que incluya la compra de materia prima de otros productores para comerciarla o transformarla industrialmente.

Dentro del apartado VII hace un extenso estudio doctrinal sobre la tierra como factor de producción para el Derecho agrario, basándolo en la síntesis de la concepción filosófica de Vaz Ferreira y Campos y Arboix, que consiste en establecer una fundamental diferencia entre la tierra de producción y la tierra piso, o habitación, o sea el sostén mecánico de edificios. Partiendo de la premisa de que la función que cumple en ambas situaciones la tierra es, efectivamente, distinta, será también, o debe de ser, distinta la norma jurídica que se aplique a las relaciones que surgen de su uso o explotación.

Dentro de este trabajo dedica el autor, como es lógico, su mayor atención al estudio del régimen legal de la tierra en América Latina, basándose en sus modernas Constituciones. Estas se encuentran influidas de forma evidente por la Constitución que Italia sancionó en 1947, que tuvo una repercusión decisiva en las reformas agrarias de estos países y en los que hasta entonces sólo existían planes de colonización. Es al sancionarse la Ley de Reforma Agraria de Venezuela, de 5 de marzo de 1960, cuando se opera una verdadera revolución jurídica en estas leyes, implantándose un régimen jurídico, inspirado en la concepción del Derecho agrario, para todas las tierras de los respectivos países, que, en consecuencia, salen del marco del Código civil.

Entre estas leyes de reforma agraria comenta con amplitud las de Venezuela, Colombia, Costa Rica, Chile, Panamá y Perú.

Como conclusión, termina afirmando que el Derecho agrario es el instrumento insustituible para la realización de la reforma agraria en América Latina, orientada a corregir las deficiencias estructurales que obstaculizan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina y el progreso agrícola, y que retrasan el desarrollo económico y social de los pueblos.

R É S U M É

L'auteur de ce travail se propose de mettre en lumière l'incorporation des principes juridiques du Droit agraire aux dernières lois de réforme agraire en Amérique Latine, en les limitant à la législation sur la terre, sa propriété, son exploitation, son usage ou sa simple possession.

L'auteur commence par faire une analyse de l'évolution qui a suivi «la doctrine argentine du Droit agraire» depuis 1947, année où, pendant un cours de Droit agraire, il exposait l'autonomie de ce Droit et la nécessité d'édicter un Code agraire national. Il transcrit ses opinions à cet égard. Celles-ci se concrétisent dans l'affirmation suivante:

«En un mot, nous caractérisons l'activité de l'agriculture et de l'élevage en disant qu'elle s'effectue toujours au moyen d'un processus agro-biologique, ce qui la différencie de toutes les autres activités où la vie et la nature n'interviennent pas.»

Dans les paragraphes II, III et IV, il fixe aussi les critères qu'il soutient sur la matière en détaillant leurs caractéristiques dans la résolution de la VI^{ème} Conférence Régionale d'Amérique Latine (F. A. O.), dans son cours de Réforme Agraire de Sao Paolo et dans l'Assemblée de l'Institut de Droit Agraire International Comparé. Etudiant la portée du Droit agraire, selon le concept qu'il en expose, il signale que le «sujet» de ce Droit existe seulement quand on réalise une activité agraire et non quand —même si c'est un agriculteur qui le réalise— celle-ci a un contenu plutôt commercial.

L'auteur s'occupe ensuite de définir ce qui constitue une activité ou une entreprise agricole et, suivant Basanelli, il soutient qu'on Doit exclure inévitablement du domaine agricole toute activité incluant l'achat de matières premières d'autres produits pour en faire commerce ou les transformer industriellement.

Au paragraphe VII, il fait une longue étude doctrinale sur la terre considérée comme un facteur de production pour le Droit agraire. Il la base sur la synthèse de la conception philosophique de Vaz Ferreira et de Campos y Arboix, qui établit une différence essentielle entre la terre de production et la terre du logement, c'est-à-dire la base matérielle de l'édifice. Partant de la prémisse que la fonction que la terre joue dans les deux situations est effectivement distincte, la norme juridique qui s'appliquera aux relations dérivant de son usage ou de son exploitation sera aussi ou devra être différente.

L'auteur de ce travail accorde, et c'est logique, la plus grande attention à l'étude du régime légal de la terre en Amérique Latine en se fondant sur les constitutions modernes de celle-ci. Elles se trouvent influencées de façon évidente par la Constitution que l'Italie promulgua en 1947, qui eut une répercussion décisive sur les réformes agraires de ces pays et dans ceux où jusqu'alors il existait seulement des plans de colonisation. C'est quand on promulgua la Loi de Réforme Agraire de Venezuela du 5 mars 1960 qu'eut lieu une véritable révolution juridique dans ces lois. On implanta en effet un régime juridique s'inspirant de la conception du Droit agraire pour toutes les terres de ces pays qui, par conséquent, sortirent du cadre du Code civil.

L'auteur commente longuement les lois de réforme agraire du Venezuela, de Colombie, de Costa Rica, du Chili, de Panama et du Pérou.

Il conclut en affirmant que le Droit agraire est un instrument irremplaçable pour réaliser en Amérique Latine la réforme agraire qui vise à corriger les déficiences de structures qui rendent difficile l'amélioration des conditions de vie des populations rurales ainsi que le progrès agricole et qui retardent le développement économique et social des peuples.

S U M M A R Y

In this work the author proposes to emphasise the incorporation of

the juridical principles of Agrarian Law in the latest laws of agrarian reform in Latin America, but limited only to legislation about the land, its ownership, its working, its use or its simple occupation.

He begins by making an analysis of the evolution which has followed the «Argentine doctrine of Agrarian Law» since 1947 when, during a Course of Agrarian Law, he expounded the autonomy of this Law and the need to sanction a national Agrarian Code. He gives his various opinions in this connection, which are embodied in the following statement:

«In a word: we describe the activity of agriculture and cattle breeding by saying that it is always performed through an agrobiological process, which is what differentiates it from all other activities in which life and nature do not intervene.»

In sections II, III and IV he also establishes the criteria he defends on the subject by detailing their characteristics in the resolution of the Sixth Regional Conference of Latin America (F. A. O.), in the Course of Agrarian Reform at San Paulo and in the Assembly of the Institute of International and Comparative Agrarian Law.

In studying the scope of the content of Agrarian Law according to the concept that comes from the same formula, he points out «the subject of this Law will only be such when he is performing an agrarian activity and not when—in spite of its being an agrarian producer who is performing it—the activity has a content which is rather commercial than otherwise.»

He then deals with the definition of what is an agrarian activity or undertaking, and, following Basanelli, maintains that any activity must inevitably be excluded from the agrarian field which includes the purchase of raw material from other producers in order to trade it or transform it industrially.

In section VII he makes a lengthy doctrinal study of the land as the factor of production for Agrarian Law, basing it on the synthesis of the philosophical conception of Vaz Ferreira and Campos and Arboix, which consists in establishing a fundamental difference between the land of production and that of habitation, that is the mechanical support of buildings. Starting from the premise that the function fulfilled by land is different in the two cases, it will also be—or should be—the legal norm which is applied to the relationships which arise from its use or working.

In this work the author naturally devotes his greatest attention to the study of the legal system of the land in Latin America, basing his argument on its modern constitutions. These are found to be obviously influenced by the Constitution which Italy sanctioned in 1947, which had a decisive repercussion on the agrarian reforms of these countries, in which only plans of colonisation existed up to then. It was with the sanctioning of the Law of Agrarian Reform in Venezuela on March 5, 1960, that a real legal revolution takes place in these laws by setting up a juridical system, inspired by the conception of Agrarian Law, for all the land of the respective countries, which consequently emerges from the framework of the Civil Code.

Among these laws of agrarian reform he comments widely on those of Venezuela, Costa Rica, Chile, Panama and Peru.

He concludes by stating that Agrarian Law is the irreplaceable instrument for the carrying out of agrarian reform in Latin America, which is directed towards the correction of the structural deficiencies which hinder the improvement of living conditions for the peasant population and agricultural progress which delay the social economic development of the peoples.
