

Unión India. El Artículo 39 de la Constitución de 1949 establece que

"el Estado se esforzará en garantizar la repartición de la propiedad y la fiscalización de los recursos materiales del país, a fin de servir lo mejor posible el bien común y de impedir que el funcionamiento del sistema económico conduzca a la concentración de bienes y medios de producción, en detrimento de la comunidad". Como se verá más adelante al tratar de las cuestiones relativas a la expropiación de tierras, la Constitución de la India ha experimentado diversas modificaciones encaminadas a resolver los problemas de orden constitucional que se habían planteado con motivo de la adquisición de tierras a los fines de la reforma agraria.

Turquía. La Constitución de 1961, en su Sección III que trata de los derechos y deberes económicos y sociales, estipula que el ejercicio del derecho de propiedad, que está reconocido, no puede ser incompatible con el interés público. El Estado debe adoptar las medidas necesarias para la eficaz utilización de las tierras y su distribución a los campesinos que no tienen tierras o poseen superficies insuficientes, como se define en la ley. Esta constitución contiene disposiciones específicas en materia de expropiación, que también se citarán más en detalle en el lugar oportuno.

Japón. En lo que respecta a este país, se citarán en el momento oportuno las reglas constitucionales relativas a la expropiación. Es interesante observar que la reforma agraria en este país se realizó sobre la base de las disposiciones adoptadas por las autoridades de ocupación, comunicadas al Gobierno Japonés en fecha 9 de diciembre de 1945. Estas disposiciones, que a los efectos que nos ocupan han tenido valor constitucional, ordenaron que se preparara un proyecto de reforma agraria que contuviera normas para transferir a los cultivadores la propiedad de las tierras de los propietarios ausentistas, disposiciones sobre protección de los arrendatarios y disposiciones para proteger a los agricultores contra la explotación por parte de los industriales y distribuidores de productos agrícolas. La dieta japonesa, después de varias dilaciones, aprobó las reformas necesarias, que quedaron refundidas finalmente en el texto legal sobre reforma agraria de 1952.

En la República Federal de Alemania se realizaron reformas agrarias de diferentes tipos ("Länder") en los Estados federados, sobre la base de las disposiciones de la Ordenanza Nº 45 de 20 de febrero de 1947, dic-

tadas por el Consejo de Control Interaliado, que derogó la Ley Alemana de 1933 sobre la propiedad rústica hereditaria, que había tenido concretos fines políticos, e introdujo un nuevo sistema de transferencias para las explotaciones agrícolas y forestales. Muchas de las disposiciones de la Comisión Interaliada de Control en materia agraria se encuentran aún vigentes; ciertos principios de esas disposiciones se han incorporado recientemente en la Ley de 28 de junio de 1961, que como se verá más adelante, ha establecido un régimen sucesorio encaminado a prevenir la desmembración antieconómica de la propiedad rural.

C. OTROS PRINCIPIOS Y TEXTOS LEGALES BASICOS QUE PUEDEN OBSTACULIZAR LA ADOPCION Y LA APLICACION DE MEDIDAS DE REFORMA AGRARIA

En la imposibilidad de efectuar un examen exhaustivo de todas las otras limitaciones de carácter institucional y jurídico que pueden obstaculizar las medidas de reforma agraria en general y la adquisición de tierras y su adecuada distribución en particular, se mencionarán aquí solamente algunas de esas limitaciones.

1. Sistema tributario.

Las disposiciones legales básicas en materia de tributación pueden favorecer o, por el contrario, obstaculizar las medidas de reforma. En lo que respecta a la adquisición y la adecuada distribución de las tierras, el sistema tributario puede servir de apoyo a esas medidas promoviendo la parcelación de los latifundios, evitando la desmembración de la propiedad y favoreciendo su integración en caso necesario, fomentando el establecimiento de una adecuada estructura agraria y evitando al propio tiempo el endeudamiento de los agricultores.

Un sistema tributario inadecuado agravaría los defectos de estructura. En Uruguay, por ejemplo, se ha observado que las disposiciones fiscales en vigor han favorecido a las sociedades de capitales, que han podido acumular tierras por estar exentas de ciertos tributos que gravan en cambio a las personas físicas. En este mismo país, las disposiciones constitucionales (Capítulo X de la Sección XVI) conceden a los Departamentos determinadas atribuciones en materia tributaria, lo que puede obstaculizar el establecimiento de un sistema tributario coordinado para los fines de la reforma agraria.

En Brasil, una reforma constitucional que afecta a los Artículos 15, 19 y 29 de la Constitución Federal, reforma promulgada el 21 de noviembre de 1961, ha tenido por resultado transferir de la jurisdicción de los Estados a la de los Municipios, el impuesto sobre la propiedad rural.

2. Limitaciones relativas a la aplicación de las disposiciones de reforma agraria.

Entre los diferentes problemas de orden legal, básico, que pueden plantearse al respecto se pueden citar:

- a) La formulación de los textos reglamentarios destinados a aplicar las leyes de reforma agraria. En Colombia, los propietarios interesados han apelado a los tribunales competentes contra ciertos decretos reglamentarios de la ley de reforma agraria de 1961 que, a su entender, exceden de los límites fijados por la propia ley o contradicen determinados preceptos de la Constitución.
- b) La aplicación de la reforma agraria exige establecer los órganos administrativos apropiados, que, con frecuencia, se considera deben gozar de una cierta autonomía para agilizar los procedimientos administrativos. Hay que tener, por consiguiente, en cuenta las disposiciones constitucionales al respecto. En Uruguay, por ejemplo, la Constitución (Artículos 185 a 203) contiene disposiciones específicas sobre los Entes autónomos y los Servicios Descentralizados.
- c) Sin poder entrar en el detalle de los otros problemas legales que pueden surgir, se puede mencionar la necesidad de que el sistema institucional y los textos legales básicos permitan el establecimiento de un Registro Agrario eficaz, particularmente cuando se trata de fiscalizar las transacciones inmobiliarias con objeto de impedir tanto la concentración como la desmembración excesivas de la propiedad.

3. Problemas jurisdiccionales.

En materia de adquisición y redistribución de tierras pueden plantearse litigios entre los particulares y las autoridades públicas, y entre los particulares mismos, que habrán de ser resueltos por los órganos jurisdiccionales competentes. Conforme al sistema institucional imperante en la mayoría de los países que han realizado reformas agrarias, las cuestiones relativas a los derechos de propiedad son de competencia de los tribunales judiciales ordinarios. Estos actúan con

arreglo a las normas de procedimiento que les son propias, que no siempre tienen en cuenta las necesidades agrarias ni son lo suficientemente expeditas. Los Códigos de procedimientos civiles pueden, por consiguiente, constituir un obstáculo en relación con la aplicación de las medidas de reforma, por ejemplo en lo concerniente al procedimiento de expropiación.

En muchos países existe tendencia a crear jurisdicciones especializadas en materia agraria. La creación de tales jurisdicciones puede encontrar obstáculos en el sistema institucional existente, que con frecuencia se encuentra consagrado en los textos constitucionales.

En relación con los sistemas jurisdiccionales en materia agraria, es interesante mencionar la reciente reforma constitucional mexicana operada en 1962. Mediante una adición a la fracción II del Artículo 107 constitucional, en efecto, el juicio de amparo se ha hecho extensivo a las garantías sociales y derechos individuales que el Artículo 27 constitucional establece en materia agraria. Las instituciones jurisdiccionales tienen una importancia considerable cuando se trata de determinar la constitucionalidad de las leyes y decretos relativos a la reforma agraria. Las demandas de los particulares contra dichas leyes por inconstitucionalidad pueden originar considerables retrasos en su aplicación, como fue el caso de la reforma agraria de la India. Otra cuestión relacionada con la anterior es la de la interpretación de las disposiciones de las leyes de reforma agraria.

II. LIMITACIONES LEGALES A LA ADQUISICION DE TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA

El Estado o los organismos por él encargados de la ejecución de la reforma agraria pueden adquirir las tierras necesarias para aquella por varios procedimientos. Cada uno de ellos hace entrar en juego disposiciones legales básicas y principios de derecho que hay que tener en cuenta al respecto.

A. DIFERENTES CASOS DE ADQUISICION DE TIERRAS.

En primer lugar, las tierras del Estado y de las corporaciones públicas quedan afectadas, en general, a los fines de la reforma agraria. También pueden adquirirse tierras por compra directa a los particulares.

En ciertos países, las disposiciones legales en materia agraria establecen la reversión de tierras al dominio del Estado, o la extinción del dominio privado sobre las tierras ociosas. El resultado de la aplicación de cualquiera de estas dos nociones es idéntico: incorporar o reincorporar al dominio del Estado tierras que puedan utilizarse para su distribución.

La reversión de tierras por diferentes motivos -falta de cultivo, exceso de tierras poseídas con relación a las inscritas en el Registro, caducidad de la adjudicación, fallecimiento del adjudicatario, etc.- existe, por ejemplo, en las legislaciones de Ecuador (Ley de tierras baldías de 1936), Costa Rica (Ley de Tierras de 1961); Bolivia (Decreto-Ley de reforma agraria de 1953), Guatemala, República Dominicana.

La reversión de tierras tiene su principal fundamento jurídico en la noción del "dominio originario" del Estado sobre todas las tierras comprendidas en el territorio nacional, noción que, según cierta doctrina jurídica, constituye también el fundamento de la expropiación de bienes. (Se dice también que el Estado posee un derecho de "dominio eminente" sobre las tierras, mientras que el "dominio directo" puede pertenecer a los particulares, poseyendo el "dominio útil" aquel que efectivamente explota las tierras). La noción del dominio originario o eminente del Estado se encuentra explícitamente expresada en las Constituciones de Bolivia (Art. 163), México (Art. 27) y Honduras (Art. 158).

La extinción del dominio privado sobre las tierras ociosas, noción que se ha desarrollado, por ejemplo, en la legislación agraria de Colombia (Ley No.200 de 1936 y Ley de reforma agraria de 1961), está basada en el principio fundamental de la función social de la propiedad, combinado con el del dominio "eminente" del Estado.

Según la Constitución de Ecuador, es deber del Estado realizar la parcelación y el aprovechamiento de tierras incultas. La Constitución de Nicaragua estipula, en términos generales, que el Estado estimula la división de los latifundios incultos. En Guatemala, la Constitución establece que las tierras ociosas pueden ser gravadas o expropiadas.

Las Constituciones de Bolivia, Paraguay y Venezuela proscriben específicamente el latifundio, lo que significa que las tierras que excedan los límites fijados específicamente para el latifundio podrán ser objeto de expropiación.

B. EXPROPIACION DE TIERRAS

La expropiación se utiliza en aquellos casos en que los otros métodos de adquisición de tierras para los fines de la reforma agraria no permiten la adquisición de las extensiones suficientes, o de tierras que sean necesarias para determinados fines específicos previstos en la Ley. Como, sin embargo, la aplicación de medidas de expropiación se enfrenta muy directamente con los derechos de propiedad individuales que, de modo general, se encuentran reconocidos en la mayoría de los textos legales básicos y en los principios de derecho imperantes, la expropiación de tierras plantea problemas de considerable gravedad e importancia, que se han observado plenamente tanto en los países de América Latina como en los de otras partes del mundo en que se han realizado reformas agrarias. Algunos de ellos se refieren a la posibilidad misma, desde el punto de vista legal, de expropiar tierras de determinadas superficies o características. Otras, al pago de la indemnización de expropiación, cuya necesidad se reconoce en todo caso, pero que muchos Gobiernos desean realizar con modalidades y en plazos determinados, habida cuenta de la imposibilidad financiera en que se encuentran de abonar la indemnización de modo inmediato y en metálico.

Disposiciones constitucionales sobre expropiación

a) América Latina

En los países de América Latina son numerosas las Constituciones que contienen disposiciones precisas en lo que respecta a la expropiación de bienes: en Argentina está prevista la expropiación por causa de utilidad pública compensándose previamente el valor de lo expropiado. En Brasil (Art.141, S 16 de la Constitución) la expropiación precede por causa de utilidad o necesidad pública o interés social, mediante previa y justa indemnización en metálico.

En Costa Rica pueden expropiarse bienes por causa de interés público (la noción del interés social existe en la Constitución de este país solamente cuando se trata de establecer limitaciones a la propiedad). En Chile, la Constitución previene la expropiación por causa de utilidad pública, previa indemnización conforme a las modalidades que se indicarán más adelante, establecidas en la reforma del correspondiente texto constitucional que se verificó en 1963.

En Bolivia la Constitución estipula que la expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no llena una función social, calificada conforme a la ley y con justa indemnización. En Ecuador el texto constitucional previene la expropiación por causa de utilidad pública, conforme a la ley. En El Salvador se contempla como causa de expropiación la utilidad pública o el interés social. En Guatemala se previene la expropiación con indemnización al precio justo; el pago de las fincas expropiadas por inexploradas pueden hacerse "a posteriori" en un período de 10 años. En Haití la expropiación ^{procede} /per razones de uso público. En Honduras por razones de beneficio o necesidad pública, con indemnización previa. En México por razones de utilidad pública, con indemnización que pueda ser en bonos y conforme al valor fiscal. En Panamá por motivos de utilidad pública o de interés social definidos legalmente y previa indemnización; en este mismo país, la Constitución permite la expropiación mediante indemnización, de tierras incultas y ociosas de determinada superficie, para conceder tierras a los campesinos e indígenas. En Paraguay según la Constitución, la expropiación procede por causa de utilidad social mediante indemnización. En Perú el texto constitucional establece la posibilidad de expropiar tierras privadas, especialmente las incultas, con indemnización, para subdividirlas o transferirlas conforme a la ley. La Constitución de la República Dominicana previene de modo muy general la expropiación para beneficio público o interés social. En Colombia, la Constitución establece la expropiación por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, con previa indemnización; el texto constitucional, en su Art.30, (tal como se modificó en 1936) añade que el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las dos Cámaras. En Uruguay el texto constitucional establece la expropiación en caso de necesidad o utilidad pública, establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. En Venezuela, finalmente, la expropiación de inmuebles con fi-

nes de reforma agraria está establecido expresamente en el texto constitucional de 1961, con diferimento del pago o cancelación parcial con bonos de aceptación obligatoria; es de notar que este último texto constitucional ha previsto las dificultades que en materia de pago de las indemnizaciones de expropiación se han producido más tarde en determinados países.

b) Ejemplos de otros países

Entre los países de otras partes del mundo en los que se han realizado reformas agrarias, se puede mencionar, con fines comparativos, las siguientes disposiciones constitucionales en materia de expropiación: Italia. A tenor del Artículo 42 de la Constitución, la propiedad privada puede ser expropiada por motivos de interés general en los casos prevenidos por la ley, salvo indemnización (1). República Federal de Alemania. A tenor del Artículo 14 (párrafo 3) de la Constitución, la expropiación se puede realizar por causa de utilidad pública exclusivamente, mediante una ley que fije el procedimiento y monto de la indemnización, fijándose esta última habida cuenta de los intereses comparados de la colectividad y de los particulares. Japón. La Constitución japonesa de 1946, en su Artículo 29, estipula simplemente que la propiedad privada puede ser expropiada con fines de utilidad pública mediante justa indemnización. Turquía. La Constitución de 1961 establece en su Artículo 38 que el Estado y otras corporaciones públicas están autorizados a expropiar por razones de interés público la totalidad o parte de cualesquiera bienes inmuebles de propiedad privada a condición de abonar inmediatamente el justo valor correspondiente. El Artículo constitucional especifica que la forma del pago del valor de las tierras expropiadas, a los efectos de su distribución a los campesinos, de la nacionalización de los bosques, de la repoblación forestal y de la realización de planes de reforma se establece por ley. Cuando ésta establezca el pago en plazos, éstos no podrán rebasar diez años; en tal caso los plazos serán de un importe igual y producirán interés al tipo que la Ley indique; el valor de las indemnizaciones correspondientes a la parte de tierras expropiadas que sean indispensables para permitir el sostenimiento equitativo de los cultivadores de éstas, así como el importe de las indemnizaciones por las tierras que se expro-

(1) El Artículo 838 del nuevo Código Civil italiano, de 1942, estipula, además, que cuando el propietario abandona la conservación o el cultivo de bienes de interés para la producción nacional, los bienes pueden ser expropiados por la autoridad administrativa previo pago de una justa indemnización.

pian a pequeños agricultores, debe pagarse siempre en metálico. República Árabe Unida. La Constitución de 1958 establece que la expropiación de bienes puede realizarse solamente por razones de utilidad pública y mediante justa indemnización, del modo previsto por la ley. Madagascar. La expropiación, a tenor del Artículo 12 de la Constitución, modificado expresamente al efecto en 1962, sólo puede realizarse cuando lo exija la necesidad pública comprobada en las formas legales y a reserva de una justa y previa indemnización, salvo cuando se trate de propiedades no explotadas o abandonadas, que el Estado recupere en las condiciones determinadas por la Ley. Túnez. Conforme al Artículo 14 de la Constitución de 1959, el derecho de propiedad se garantiza y se ejerce en los límites establecidos por la Ley; ello parece implicar que las modalidades de expropiación pueden fijarse en las leyes correspondientes. Unión India. A tenor del texto del Artículo 31 de la Constitución de 1949, nadie podrá ser expropiado sino conforme a la ley, no pudiéndose efectuar la expropiación o adquirirse bienes con fines de utilidad pública, conforme a la correspondiente Ley, si ésta no establece la correspondiente indemnización y determina su monto, o especifica los criterios y establece las modalidades de fijación y pago de indemnización. Se verá un poco más adelante que este artículo ha sido ulteriormente objeto de modificaciones.

Hay que observar que, en particular en los casos en que la Constitución permite la expropiación por causa de utilidad o interés público, esa utilidad debe declararse en la correspondiente ley.

Aclaración de los conceptos constitucionales en lo que respecta a los motivos que pueden justificar la expropiación

Independientemente de las cuestiones relativas al pago de la indemnización de expropiación, es importante observar la diferente terminología utilizada en los diversos ejemplos de disposiciones constitucionales anteriormente mencionados, en lo que respecta a los motivos que pueden justificar la expropiación. Dichos textos emplean indistintamente las expresiones "por causa de utilidad pública", de "necesidad pública", de "beneficio público", de "interés social", sin definir específicamente esos diferentes términos. En presencia de tal vaguedad y variedad, se comprende que en ciertos casos y a no ser que las leyes de reforma agraria misma aclaren esos diferentes conceptos, se presenten dificultades al procederse a la aplicación práctica de esas disposiciones. Esa variedad existe, incluso, en el texto de una misma

Constitución. En Costa Rica, por ejemplo, el texto constitucional parece distinguir el interés público del interés social: la primera de estas dos nociones se utiliza para justificar la expropiación de bienes conforme a la doctrina que declara inviolable la propiedad; la segunda tiene un contenido más amplio y parece deber utilizarse solamente cuando se trata de imponer limitaciones a la propiedad.

La noción de "utilidad pública" se usa en el Derecho "clásico" que declara la inviolabilidad del derecho de propiedad, para justificar la expropiación de bienes de propiedad privada por el Estado. Se trata, sobre todo, de una noción de Derecho administrativo: El Estado tiene ciertas obligaciones para con el público, para cumplir las cuales necesita los medios correspondientes. El Estado utiliza entonces del instrumento de la expropiación "por causa de utilidad pública", con un fin de utilidad pública, concreto, fácilmente identificable; al expropiar en ese caso, el Estado hace entrar los bienes en cuestión en el "dominio público". La utilidad pública de las obras para realizar las cuales se ha efectuado la expropiación, se manifiesta en la práctica por el hecho de que cualquier ciudadano puede, como miembro del público, utilizar como todos y cada uno de los otros ciudadanos del país considerado, las obras para la realización de las cuales se han expropiado determinados bienes de propiedad privada. Cabe observar, sin embargo, que la noción de utilidad pública se ha ido ampliando notablemente en muchos países: en Francia, por ejemplo, en donde la noción misma de la expropiación no ha sufrido cambios notables, la expropiación se ha ido utilizando progresivamente para fines bastante alejados del Derecho administrativo, como es la concentración parcelaria, la valorización de tierras incultas, etc. Posteriormente se estableció el criterio de la "necesidad pública". Sustancialmente no existe diferencia con el caso anterior, salvo el elemento de urgencia que parece introducirse en este segundo caso, que permitiría, en principio, simplificar los procedimientos de expropiación habida cuenta de la urgencia de satisfacer determinadas necesidades de utilidad pública.

Más tarde se han presentado otras necesidades que no corresponden ya a la noción del servicio público que el Estado está llamado a prestar a sus ciudadanos. Se trata de necesidades de orden social, tales como la colonización y la recolonización, el mejoramiento de las estructuras agrarias y la redistribución de tierras mismas. Há sido pues necesario utilizar la noción de expropiación por causa de "interés social" que es mucho más amplia que la de interés público. Los fines a los que los bienes expropiados van a

destinarse no pueden identificarse en este caso de un modo tan preciso como cuando se trata de realizar, por ejemplo, una obra pública determinada. Además, al expropiar bienes de propiedad privada por razones de interés social, el Estado no incorpora esos bienes al dominio público para satisfacer necesidades de utilidad pública, sino que actúa como "intermediario"; los bienes expropiados pasarán en definitiva a otras manos "privadas" por considerarse que el interés social así lo exige. La noción de la expropiación por causa de interés social es aún bastante incierta desde el punto de vista legislativo. En España ese tipo de expropiación ha sido regulado por una ley de 1946.

Finalmente y a consecuencia de la aceptación de la noción de la "función social de la propiedad", el Estado tiene también la posibilidad de expropiar bienes rurales con fines de reforma agraria, colonización, etc., basándose en el hecho de que tales bienes no cumplen su función social. Tales, en particular, el caso de las tierras ociosas e incultas. En ese caso, ya no es necesario aducir como motivo que existe interés de orden social en expropiar esas tierras con un cierto fin, sino que basta con comprobar que las tierras en cuestión están ociosas y por consiguiente no cumplen la función que les es propia. Conforme a determinadas legislaciones, la propiedad rural no cumple su función social cuando, por ejemplo, no está explotada a razón de una determinada superficie, cuando no existen en ella determinados cultivos, etc. En la Ley de reforma agraria de Colombia de 1961 (Artículo 24), se establece incluso que la carga de la prueba en lo que respecta a la explotación económica del fundo de que se trate corresponde al propietario mismo, quien debe aportar esa prueba con arreglo a una serie de criterios que la propia Ley determina. Ya se ha indicado anteriormente que, en ese mismo país, la extinción del dominio sobre las tierras ociosas está fundado en el principio de la función social (1).

(1) La ley española sobre expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, que ha refundido las disposiciones relativas a la expropiación tanto por razón de utilidad pública como por razón de interés social, ha incluido un capítulo específico sobre expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. En dicha Ley se establece que "existirán causas de interés social para la expropiación forzosa, además de en los casos en que haya lugar a ella con arreglo a las leyes, cuando con esta estimación expresa se haya declarado específicamente por una Ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esa directiva". Conforme a la misma Ley, la Administración puede expropiar los bienes por su justo precio para adjudicarlos posteriormente a los particulares, o bien sacarlos a pública subasta a la que se admitirá a cuantos presten las garantías necesarias para la realización de la función social desatendida sobre los bienes de que se trate.

En vista de la variedad de la terminología empleada al respecto, conviene por consiguiente que en las leyes de reforma agraria, que han de atenerse a los principios constitucionales, se tengan muy en cuenta las razones que se invocan para la expropiación. Ya se ha indicado, sin embargo, que, en la práctica, el concepto de expropiación se ha extendido considerablemente en muchos países dentro del marco de las instituciones tradicionales.

Indemnizaciones por expropiación y métodos de pago

Los ejemplos de textos constitucionales que se acaban de mencionar indican que el principio del pago de una indemnización está previsto en la generalidad de los casos. En algunos de ellos se indica solamente que la indemnización debe ser justa (por ejemplo en Japón, la República Árabe Unida, Madagascar, Bolivia, Guatemala), sin precisar, sin embargo, lo que se entiende por este término. En Japón y en la RAU, esta noción se interpretó conforme a las respectivas leyes de reforma agraria como permitiendo el pago a bonos. En la mayoría de ellos, sin embargo, se especifica que la indemnización ha de ser previa. En un número limitado de casos se prevé específicamente en el texto constitucional el pago de la indemnización "a posteriori" a plazos, en bonos, (México, Venezuela, Guatemala en lo que se refiere a las tierras inexplotadas, Turquía). En otros, en fin, se estipula que la indemnización ha de ser inmediata. Ciertos textos constitucionales especifican que la indemnización ha de pagarse en metálico. Las posibilidades legales en cuanto al pago de la indemnización varían, por consiguiente, considerablemente en función de los términos empleados en los textos constitucionales. No se trata, ni mucho menos, de una discusión vana, puesto que esas posibilidades pueden efectivamente condicionar la adquisición de tierras en el caso de una reforma agraria en gran escala cuando esa adquisición deba verificarse mediante pago inmediato y en metálico, del valor de las tierras. Por esta razón, y dados los intereses considerables que entran en juego, se darán aquí algunos ejemplos de las dificultades de índole constitucional que se han producido al respecto:

En la India, cuando se promulgaron en diferentes Estados leyes destinadas a suprimir la categoría de los "intermediarios" ("zamindari", etc.) que recaudaban la renta territorial debida por los campesinos al Estado, se produjeron graves dificultades por la resistencia de los interesados, hasta el punto de que para que las leyes de reforma agraria pudieran aplicarse debida-

mente fué preciso efectuar modificaciones en el texto constitucional: En 1951 se añadieron al Artículo 31, que trata de la propiedad, disposiciones específicas estipulando que las leyes que previeran la adquisición de propiedades o derechos por el Estado no podían nunca considerarse inconstitucionales. Modificando ulteriormente la Constitución se incluyó en ella un artículo adicional (31-a) indicando el texto de un cierto número de leyes de reforma agraria promulgadas en diferentes estados de la Unión, leyes que así recibieron valor constitucional; constituye éste un procedimiento interesante para resolver las dificultades constitucionales de este tipo. En 1955, por otra modificación a la Constitución, se incluyeron en esta última un cierto número de otras leyes de reforma agraria. También se modificó de nuevo el Artículo 31 de la Constitución y se estipuló que el Estado puede adquirir bienes privados de manera forzosa, con fines de utilidad pública, sin que la tarifa fijada por la Ley para las correspondientes indemnizaciones pueda ser objeto de recurso alguno ante los tribunales. Otra modificación más de la Constitución estableció que no cabría indemnización en caso de apropiación temporal de bienes por el Estado por causa de utilidad pública.

En el Japón, en donde, como se recuerda, el texto constitucional establece que la indemnización debe ser "justa", las disposiciones legales sobre reforma agraria estipularon el pago de aquélla en forma de bonos de determinadas características. Los terratenientes apelaron entonces a los tribunales, aduciendo que por razón de la inflación ocurrida, el precio de adquisición de las tierras fijado en la legislación de reforma agraria no correspondía a la indemnización "justa" prescrita en el texto constitucional (Art. 29). Las apelaciones al respecto fueron examinadas en última instancia por el Tribunal Supremo, quien, por sentencia de 23 de diciembre de 1953 decidió que el precio de compra fijado en la ley de reforma agraria constituía la justa indemnización prevista en la Constitución y que no era necesario que los cambios ocurridos en el precio del arroz a causa de la inflación se reflejaran inmediatamente en el precio de las tierras cuyos propietarios no se ocupaban de la producción del arroz. Los ex-propietarios, sin embargo han continuado ejerciendo una fuerte presión para que se les otorgue un complemento de indemnización.

En Colombia, la constitucionalidad de ciertos Artículos de la Ley de reforma agraria de 1961 ha sido discutida argumentando que el Artículo 30 de la Constitución no permite el pago de la indemnización en cuotas. El último párrafo de dicho Artículo constitucional, tal como se modificó en 1936, estipula, como ya se ha indicado, que por razones de equidad, el legislador podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización. La discusión doctrinal se ha centrado sobre el hecho de saber si el legislador, que puede denegar toda indemnización, estaba facultado para establecer en la Ley de 1961, ciertas disposiciones para el pago en cuotas y en bonos. En este mismo país, se ha apelado ante los Tribunales contra ciertos decretos reglamentarios de la Ley de reforma agraria de 1961 en lo que concierne a la adquisición de tierras -- por ejemplo en lo relativo al orden de preferencia entre los bienes para la adquisición así como a la adquisición de ciertos derechos-- que se argumenta ser contrarios, bien sea a las disposiciones de la ley o a las de la Constitución.

En Chile, el Artículo 10 de la Constitución estipulaba originariamente en su párrafo 10 que "nadie puede ser privado de su dominio sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por causa de utilidad pública calificada por una Ley. En este caso, se dará previamente al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente..." Como estas disposiciones impedían en la práctica la adquisición de las tierras necesarias para los fines de la reforma agraria y la Ley de Reforma de 1962 no podía hacerse efectiva, el Parlamento aprobó el 1º de octubre de 1963 una modificación del correspondiente Artículo de la Constitución, en virtud de la cual "si con objeto de propender a la conveniente división de la propiedad rústica se expropiaren, por causa de utilidad pública, predios rústicos abandonados o que estén manifiestamente mal explotados y por debajo de las condiciones normales predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades, deberá darse previamente al propietario el 10% de la indemnización y el saldo en cuotas anuales iguales dentro de un plazo que no exceda de quince . . .

años, con el interés que fijará la Ley. Esta forma de indemnización sólo podrá utilizarse en conformidad a la Ley que permita reclamar de la expropiación ante un Tribunal especial, cuya decisión sea apelable ante la Corte de Apelaciones respectiva, y que establezca un sistema de reajuste anual del saldo de la indemnización, al objeto de mantener su valor. No podrán iniciarse ni efectuarse nuevas expropiaciones indemnizables a plazos si existe retardo en el pago de los créditos provenientes de anteriores expropiaciones realizadas en conformidad con el inciso anterior. En la Ley de presupuestos se entenderá siempre consultado el ítem necesario para el servicio de dichos créditos, y sus cuotas vencidas servirán para extinguir toda clase de obligaciones a favor del Fisco ..." Es de notar que, en este ejemplo, se incluyen en el texto constitucional básico una serie de disposiciones prácticamente de carácter reglamentario, muy detalladas, lo que indica las resistencias y los problemas que ha sido preciso solventar para llegar a esta solución. Se encuentran en este texto toda clase de garantías para los intereses privados, tanto en lo que respecta a la posibilidad de apelar ante los Tribunales, como al reajuste del valor de los plazos de la indemnización, habida cuenta del movimiento inflacionista que se ha ido desarrollando en el país considerado. La Ley de reforma agraria de Chile ha establecido con este fin que las cuotas pagables a plazos serán reajustables en el mismo índice que los precios de las parcelas. Es obvio que incluyendo en el texto de la Constitución disposiciones detalladas de esta índole, se limita para el futuro toda posibilidad de modificación, incluso secundaria, de las reglas en lo relativo al pago de las indemnizaciones, a no ser que se decida una nueva modificación del texto de la Constitución, lo que supone un largo procedimiento.

Puede recordarse, en relación con esta misma cuestión, que en Brasil las Bases redactadas en 1951 por la Comisión Nacional de Política Agraria aconsejaron que las expropiaciones se sometieran, no a las disposiciones del párrafo 16 del Artículo 141 de la Constitución, lo que supondría el desembolso de sumas considerables, sino a las del Artículo 147, que permiten adoptar disposiciones para facilitar la distribución de la propiedad.

Otras cuestiones legales en materia de expropiación

Las disposiciones legales que se han analizado anteriormente son las de carácter básico, para cuya aplicación es necesario dictar las reglas de derecho positivo complementarias. Una cuestión muy importante al respecto es

la de la posesión provisional de las tierras expropiadas. Frecuentemente, estas condiciones están tratadas, bien sea en el procedimiento de expropiación establecido por las leyes de reforma agraria, o en las leyes especiales sobre expropiación, que no siempre están adaptadas a los fines agrarios. Por ejemplo, la Ley de expropiación que, en Uruguay, rige en materia de colonización, es una Ley muy general de 1912 sobre expropiación de bienes urbanos. Un caso especial que merece mencionarse es el de Grecia, en donde la Constitución misma prohíbe la ocupación provisional de los bienes. En Chile, la reforma constitucional de 1963 (Artículo 10) permite la toma de posesión después de la decisión de primera instancia, previa indemnización conforme a las reglas constitucionales.

En los países en los que la ocupación provisional está permitida teniendo en cuenta la urgencia de las operaciones de reforma agraria, los derechos de los propietarios se resuelven, llegado el caso en una indemnización pecuniaria.

III. LIMITACIONES LEGALES A LA ADECUADA DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS EVOLUCION DEL DERECHO POSITIVO EN LA MATERIA

Al redistribuir las tierras adquiridas para los fines de la reforma agraria, las autoridades públicas aplican determinadas disposiciones conforme a la política agraria del país considerado, de tal forma que las estructuras agrarias que se establezcan en el futuro correspondan a los fines económicos y sociales de la reforma. En muchos casos, los correspondientes criterios están fijados en los textos constitucionales modernos, por ejemplo en América Latina. Los textos de los Códigos Civiles, por el contrario, por las razones ya indicadas, no suelen contener (con algunas excepciones como las de los Códigos de Italia y de Suiza), disposiciones relativas a una distribución adecuada de la propiedad. Por esta razón, la aplicación de los principios más modernos en la materia se verifica mediante una legislación especial.

Las dificultades principales con que tropieza una distribución adecuada de los bienes rurales residen en la aplicación de la noción del derecho de propiedad de carácter absoluto, allí donde todavía existe, y del principio de la libertad de las transacciones y transmisiones "inter vivos" o "mortis causa". Este último principio está ligado a los principios generales de derecho imperantes, relativos a la autonomía de la voluntad individual en materia de contratos.

La noción de la función social de la propiedad, inscrita en muchos casos en los textos constitucionales, permite establecer en la legislación positiva las restricciones necesarias a la voluntad individual, no sólo para hacer desaparecer los defectos que se encuentran actualmente en las estructuras agrarias, sino también para evitar que esos defectos, u otros análogos, vuelvan a manifestarse después de realizadas las medidas de reforma. En efecto, de no adoptarse las disposiciones apropiadas con este fin, las tierras distribuidas podrían volver a concentrarse en unas cuantas manos mediante operaciones de transmisión de bienes de carácter especulativo, sobre todo cuando los nuevos adjudicatarios de las tierras redistribuidas no dispongan, lo que es frecuentemente el caso, de medios suficientes para mantener su independencia económica.

Las restricciones a la autonomía de la voluntad individual en materia de transacciones inmobiliarias relativas a bienes rurales se han manifestado sobre todo, en la época más reciente, en las disposiciones contenidas en las leyes de reforma agraria o en otra legislación especial, encamina-

das a prevenir la concentración de los bienes rurales (latifundio), su fragmentación antieconómica (minifundio) y a mejorar el régimen de los arrendamientos rústicos.

No pudiendo tratar en detalle la cuestión de los arrendamientos rústicos, nos limitaremos a señalar que, en este campo, el intervencionismo del Estado por razones de índole económica y social se va desarrollando paulatinamente en muchos países. Las relaciones arrendaticias estaban comunmente regidas por las disposiciones generales de los Códigos civiles relativas a los arrendamientos de toda clase de bienes, que no están adaptadas a las exigencias modernas por no favorecer la continuidad de la explotación y la estabilidad de los arrendatarios y aparceros. En muchos países, por consiguiente, se ha dictado una legislación especial en la materia que restringe la autonomía de la voluntad individual, anteriormente expresada de modo ilimitado en los contratos de arrendamiento.

En América Latina, la legislación sobre reforma agraria de muchos países muestra tendencia a eliminar la explotación indirecta de la tierra que se realiza mediante el arrendamiento o la aparcería, principalmente por el hecho ya citado, de que las disposiciones legales básicas al respecto no responden a las necesidades modernas. La Constitución de Costa Rica, en cambio (Artículo 69), trata específicamente del contrato de aparcería, lo que supone su reconocimiento legal, estipulando que esa institución deberá regularse con el fin de asegurar una explotación racional de las tierras y una distribución equitativa de los productos entre propietarios y aparceros. La cuestión de la aparcería está siendo tratada también en Italia en estos momentos: un proyecto de ley sometido por el Gobierno al Parlamento prohíbe este género de contratos para el porvenir, y aumenta, para los ya existentes, la proporción de productos a que tendrá derecho el aparcerero (58%). Los grupos económicos contrarios a este proyecto argumentan que la supresión de la aparcería sería anticonstitucional, basándose en los términos del Artículo 46 de la Constitución italiana, que reconoce de manera general el derecho de los trabajadores a colaborar en la administración de las empresas -lo que supone, según esta tesis, la posibilidad de utilizar la forma de asociación económica que es la aparcería- y en los del Artículo 41 del mismo texto, que establece en principio que la iniciativa económica privada es libre; otro argumento de la misma tesis se basa en la autonomía de la voluntad individual reconocida por los principios generales de Derecho.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE ESTRUCTURAS AGRARIAS

a) Disposiciones constitucionales de los países de América Latina

La Constitución de Chile establece en su Artículo 10, párrafo 10, que el ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exija el mantenimiento y el progreso del orden social, pudiendo la ley imponerle obligaciones de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado; el párrafo 14 establece que el Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

La Constitución de Bolivia de 1961 estipula que siendo las tierras del dominio originario del Estado, le corresponde a éste la distribución, redistribución y reagrupamiento de la propiedad agraria; la Constitución de Brasil (Artículo 147) establece que las leyes pueden favorecer una distribución equitativa de la propiedad; la de Ecuador estipula que es deber del Estado realizar la parcelación y aprovechamiento de las tierras incultas; la de México previene la distribución de tierras a los núcleos de población y establece que se dictarán medidas para el fraccionamiento de los latifundios. La de Panamá prevé la entrega gratuita de tierras a los indígenas y a la población rural. La de Venezuela estipula la dotación de tierras a los campesinos, eliminando el régimen latifundista. La de Paraguay establece la obligación del Estado de distribuir las tierras que se expropien por exceder los límites del latifundio. La de El Salvador previene el incremento de la pequeña propiedad con bienes de la Hacienda Pública y en Nicaragua y Perú, las respectivas Constituciones establecen que el Estado favorecerá a la pequeña y mediana propiedad. La Constitución de Perú prescribe además (Artículo 35) que las leyes pueden, por razones de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales en lo que respecta a la adquisición y transmisión de determinadas clases de bienes. Numerosas Constituciones de países de América Latina contienen disposiciones precisas a favor del patrimonio familiar inalienables e inembargables, que en algunos países se designa con la expresión de "bien de familia".

La Constitución de Costa Rica (Artículo 45) permite que se establezcan limitaciones a la propiedad basándose en el interés social mediante voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional; disposiciones análogas existen en la Constitución de Nicaragua. Ya se ha indicado que otras muchas Constituciones establecen que el ejercicio del de

recho de propiedad habrá de conformarse a lo que establezcan las leyes. El Artículo 27 de la Constitución de México prescribe que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de asignar a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

b) Disposiciones constitucionales de otros países

En los otros países que han realizado reformas agrarias de diferentes tipos, y que pertenecen, en lo que a sus textos constitucionales se refiere, al grupo de aquellos países que aceptan el principio de la función social de la propiedad, se encuentran disposiciones relativas a las estructuras agrarias. Se puede citar los ejemplos siguientes: En Italia el Artículo 42 de la Constitución de 1947 contiene una disposición indicando que las leyes establecerán las normas y los límites de la sucesión legítima y testamentaria; el Artículo 44 del mismo texto establece que, con el fin de lograr el aprovechamiento racional del suelo y establecer relaciones sociales equitativas, la Ley impondrá obligaciones y limitaciones a la propiedad rural privada, fijará límites de superficie según las regiones y zonas agrarias, fomentará e impondrá el mejoramiento de las tierras, la transformación del latifundio y la realización de las unidades productivas. Auxiliará a la mediana propiedad. Este artículo constituye por consiguiente un programa completo de mejoramiento de las estructuras agrarias. En la India, el Artículo 39 de la Constitución establece que el Estado se esforzará por garantizar la repartición de la propiedad y de impedir que el funcionamiento del sistema económico conduzca a la concentración de bienes y medios de producción, en detrimento de la comunidad. En el Japón, las reformas agrarias de la post-guerra se efectuaron sobre la base de las instrucciones impartidas por las Autoridades de ocupación, que exigieron que se preparara un proyecto de reforma agraria que contuviera en particular normas para transferir la propiedad de las tierras de los propietarios ausentistas. En Irlanda, la Constitución de 1937 dispone que la propiedad y control de los recursos materiales de la comunidad se reparten entre las diferentes clases, de manera a realizar el bien común. También dispone que se establezcan en el campo el mayor número posible de familias en condiciones de estabilidad económica y que la libre competición no se desarrolle de tal modo que se origine una concentración de la propiedad o el control de los productos esenciales por pocas personas, con perjuicio para la comunidad.

A. LA CONCENTRACION EXCESIVA DE LA PROPIEDAD AGRARIA Y
MEDIOS LEGALES PARA EVITARLA

Puesto que la concentración de la propiedad y la explotación agrícola se han ido produciendo de modo general a causa del funcionamiento de los principios básicos de Derecho que permitían toda clase de transacciones inmobiliarias, existe una tendencia muy generalizada, en muchos Estados, a reglamentar esta materia con nuevos criterios. No pudiendo exponer en detalle las numerosas restricciones que se han ido imponiendo a la autonomía individual en materia de contratos, nos limitaremos a indicar que esas restricciones han tenido por objeto, bien sea limitar las superficies de tierras que una determinada persona puede poseer a partir de un momento dado, o bien las superficies de tierras que podrán adquirirse en el porvenir. En el primer caso, las tierras que exceden de la superficie permitida quedarán sujetas a expropiaciones del modo que la legislación establezca. En el segundo, sólo estará excluida la adquisición de tierras que, junto con las superficies ya poseídas, sobrepasen una determinada extensión.

Las disposiciones que se adoptan en esta materia pueden tener un carácter bien sea preventivo o represivo. En el primer caso, los contratos que contengan transacciones inmobiliarias que puedan ocasionar los resultados que se desea evitar han de someterse a la aprobación previa de las autoridades competentes. En el segundo, esos contratos se declaran nulos a posteriori en el caso de que sus resultados no se ajusten a las prescripciones legales. El primer sistema supone, evidentemente, además de la posibilidad legal de recurrir a ese tipo de medidas, la existencia de medios administrativos adecuados.

Es muy importante subrayar que, habida cuenta de la evolución existente, que ya se ha indicado anteriormente en lo que respecta a la importancia creciente que se va dando a la explotación agrícola como unidad productiva, el problema de la concentración de explotación está siendo objeto de especial atención en muchos países, dictándose disposiciones encaminadas a limitar esa concentración. En Francia, por ejemplo, las reuniones de explotaciones han sido sometidas a la autorización previa de las autoridades competentes en las diferentes regiones. En ese mismo país, que siempre se distinguió por sus tendencias individualistas, se ha prohibido también acumular al mismo tiempo actividades agrícolas e industriales. El objeto de esta medida consiste en reservar las tierras explotables a los agricultores profesionales, y particularmente a los jóvenes.

B. LA DESMEMBRACION DE LA PROPIEDAD Y LA EXPLOTACION AGRICOLA Y MEDIOS PARA PREVENIRLA

En los países de América Latina, en los que el minifundio convive con el latifundio, la extensión demasiado reducida de las explotaciones agrícolas constituye un defecto importante de la estructura agraria. El fenómeno no es exclusivo de esta Región, pues las mismas causas han producido análogos efectos en otras partes del mundo; el problema es sumamente agudo en los países de vieja agricultura, en Europa, y en Asia, en particular.

Es preciso distinguir, en primer lugar, entre "fragmentación" o "subdivisión de la propiedad" y "dispersión parcelaria". En el primer caso, una misma propiedad se ha dividido en partes que constituyen explotaciones agrícolas de pequeño tamaño; en el segundo, cada explotación agrícola se halla dividida en parcelas diseminadas, separadas entre ellas por otras pertenecientes a cultivadores diferentes.

Las causas históricas de la fragmentación y de la dispersión parcelaria son diversas. Su origen se encuentra en definitiva en la autonomía de la voluntad individual reflejada en las transmisiones de bienes rurales entre vivos o por causa de muerte, como por ejemplo:

- a) Los contratos de compraventa de tierras que ocasionan la formación de propiedades excesivamente pequeñas;
- b) La adquisición de una determinada superficie de tierras por un grupo de personas que como copropietarios se dividen la explotación de esa superficie, insuficiente para que cada uno pueda cultivar una extensión adecuada;
- c) El arrendamiento por el propietario de determinadas partes de sus tierras a un número considerable de cultivadores, que adquieren así derechos de explotación sobre superficies demasiado limitadas.
- d) La aplicación del régimen sucesorio.

No pudiendo profundizar en detalle todas estas diversas causas y los posibles remedios, nos limitaremos al caso de la desmembración de la propiedad y de la explotación agrícola debida al régimen sucesorio.

Es bien sabido que las leyes y costumbres sucesorias que en muchos casos completan o reemplazan aquellas ejercen una influencia considerable sobre las estructuras agrarias. La subdivisión de la propiedad y la dispersión parcelaria se han producido con caracteres particularmente graves en aquellos países cuyos sistemas legales en materia sucesoria están sujetas

al Derecho islámico, basado en concesiones religiosas que es difícil cambiar así como en aquellos que, como es el caso de las de América Latina, están regidas por Códigos civiles derivados del Código "Napoleón" de 1804. Cuando se dictan disposiciones legales sobre reforma agraria en estos países, y no se precisa en ellos el régimen sucesorio que se aplicará a los bienes que se adjudiquen, el régimen aplicable será automáticamente el que está previsto en los Códigos civiles.

NOCIONES FUNDAMENTALES EN MATERIA DE DERECHO SUCESORIO RURAL

Antes de entrar en el fondo del tema, es conveniente recordar algunas nociones básicas en materia de Derecho sucesorio.

De modo general, en los países cuyo Derecho sucesorio se basa en las reglas de Derecho romano, la sucesión de una persona fallecida puede transmitirse de dos modos:

- a) por testamento expreso de la persona de que se trate, o
- b) a falta de testamento, con arreglo a las disposiciones de la ley, que obran entonces como reglas "supletorias" de la voluntad de la persona fallecida, es decir, que "suplen" o "reemplazan" la voluntad que aquél no quiso o pudo expresar. Este último tipo de sucesión se designa con el nombre de sucesión "ab intestato". Recuérdense al respecto las observaciones contenidas en la parte I de esta ponencia.

Aun cuando las legislaciones basadas en el Derecho romano conceden una amplia libertad de testar al "autor", esta libertad se halla limitada por ciertas reglas legales determinadas. El autor de un testamento puede disponer sólo libremente de una parte de sus bienes. La otra parte, que se designa con el nombre de parte reservada para "legítimas", tiene que transmitirse obligatoriamente a los herederos "forzosos", que son aquellos a quien la ley obliga a asignar al menos una parte de la herencia. El heredero forzoso no puede ser privado por testamento de la parte que la ley le reconoce; son herederos forzosos, de modo general, los hijos y descendientes; un pariente colateral, por ejemplo, un tío, un hermano no son herederos forzosos. En algunos casos se considera al cónyuge superviviente como heredero forzoso, por lo menos de una parte de usufructo si no es propiedad.

Conforme a las reglas sucesorias más corrientes en los países de América Latina, cuya legislación al respecto, sistematizada en los Códigos civiles, se basa en parte en el sistema español y en parte en el sistema fran-

cés, según los casos, la sucesión de una persona fallecida se divide en diferentes partes: en primer lugar, la legítima o porción que deberá transmitirse a los herederos forzosos; en segundo lugar, la porción llamada de libre disposición. En los países cuyo régimen sucesorio se inspira en el sistema español, existe una tercera porción que se llama "de mejora" y que, según los casos, será del cuarto, la mitad o un tercio de la sucesión; el testador puede otorgar los bienes comprendidos en esa porción a uno o varios de sus hijos o descendientes, pero no a otros herederos, ni "a fortiori" a personas fuera del ámbito familiar. En las sucesiones rurales, esta institución de la mejora permite, en muchos casos, favorecer a aquellos hijos que han tenido una participación más activa en la explotación agrícola, ayudando al padre de manera continua durante su vida.

Un factor importante en el problema de la desmembración antieconómica de la propiedad, a consecuencia del sistema que examinamos proviene del hecho de que aquella porción de la herencia que ha de transmitirse como "legítima" obligatoriamente a los herederos forzosos ha de pagarse "in natura", es decir, no en dinero sino en bienes físicos de la sucesión.

Otra noción que hay que tener en cuenta es la de "participación". Los Códigos civiles del tipo francés estipulan que ningún heredero puede ser obligado a permanecer en la indivisión, es decir, a quedar en régimen de comunidad indivisa con sus otros coherederos. Combinadas con el principio del pago de la parte de legítima en bienes físicos, estas reglas significan que cualquier heredero forzoso puede pedir en cualquier momento que se le asigne la parte material de bienes rurales que por legítima le corresponde. Los Códigos civiles estipulan además que en la división de la herencia debe tratarse en lo posible de que los diferentes lotes (o partes de la herencia) guarden la debida y posible igualdad en especie (bienes físicos), computándose en metálico tan sólo las diferencias inevitables de valor. En estas condiciones, existen, por consiguiente, todos los elementos para que la transmisión de los bienes rurales de una generación a otra conforme a las disposiciones legales sucesorias generalmente en vigor en los países de América Latina, conduzca progresivamente a la división física progresiva de aquéllos.

El problema se plantea sobre todo, y ello es muy importante notarlo, en las sucesiones "ab intestato", es decir, en todos aquellos casos en que el padre de familia no se ha acordado de redactar o no ha podido redactar

un testamento merced al cual hubiere podido favorecer al heredero que le pareciera tener mas condiciones para el cultivo de la finca familiar. En general, en efecto, el padre de familia rural ve con malos ojos que los bienes rurales que ha recibido de sus antepasados o que ha ido adquiriendo se fragmenten o dispersen. En consecuencia, siempre que haga testamento tendrá tendencia a tratar de que la explotación agrícola quede entera, utilizando para ello las diversas posibilidades que la Ley le ofrece, y en particular la posibilidad legal que tiene de asignar a uno solo de sus hijos la porción de bienes de que puede disponer libremente y, en los países en que esta institución existe, transmitiendo a aquellos la porción destinada a "mejoras", que entonces se acumulará con aquella otra que legalmente le corresponde por concepto de "legítima".

Cuando exista testamento, por consiguiente, las consecuencias desfavorables de una sucesión para la explotación agrícola son, en muchos casos, menos de temer. Si el testamento no existiera o fuera imperfecto y la sucesión hubiera de someterse a juicio por los Tribunales, se aplicarán, en cambio, en definitiva, las disposiciones "supletorias" que la ley establece para la sucesión "ab intestato", con todas las consecuencias desfavorables ya indicadas.

Cuando se trata de dictar disposiciones sobre un régimen de tierras conducente a una mejor distribución de la propiedad, es necesario adoptar medidas específicas necesarias, de carácter excepcional, para evitar la aplicación automática de las disposiciones de los Códigos civiles en la materia.

Ciertos Códigos civiles aluden en alguno de sus artículos a la conveniencia de evitar la fragmentación de la propiedad a consecuencia de las particiones hereditarias. Se trata con frecuencia, sin embargo, de disposiciones de limitado alcance cuya aplicación práctica no ha resultado suficiente. Pueden citarse los siguientes ejemplos:

El Artículo 1056 del Código español establece que la legítima de los herederos, si el causante así lo dispusiera, podrá satisfacerse en metálico en vez de en especie (una regla análoga existe en el Código civil peruano), y el Artículo 1062 establece que cuando una cosa sea indivisible o si su valor disminuyera mucho por su división, podrá adjudicarse a uno de los herederos, a condición de abonar a los otros el exceso de dinero; sin embargo, cada uno de los herederos puede pedir la venta en pública subasta. En Colombia, el Artículo 1394 del Código civil estipula que cuando se tra-

te de especies que no admitan división o cuya división las hace desmerecer, tendrá derecho a la especie el que más ofrezca por ella. El Código civil argentino (Artículo 3467) establece que cada uno de los herederos tiene el derecho de licitar algunos de los bienes hereditarios ofreciendo tomarlos por un valor mayor que el de tasación. El Código de Chile (artículo 1337) establece una disposición análoga y estipula además que se debe evitar dividir o separar aquellos bienes que no pueden ser cómodamente divididos o de cuya separación resulte perjuicio; este Código contiene también algunas disposiciones de carácter general sobre la partición de los predios agrícolas. El Código civil de México (Artículo 1772) establece, respecto a la partición, que cuando se trate de un bien que forme una unidad agrícola, industrial, etc., habiendo entre los coherederos agricultores, industriales, etc., no se aplicará la división a esos bienes, siempre que los adjudicatarios puedan entregar a los otros herederos, en dinero, la parte que les corresponda.

Este tipo de disposiciones, sin embargo, son de orden muy general y no han dado el resultado apetecido. Por esta razón, en algunos países se han dictado medidas directas, con objeto de mantener indivisas las propiedades rurales o de adjudicarlas a un solo heredero. Al dictarse estas disposiciones, se ha tratado de establecer un cierto equilibrio dentro del sistema institucional y legal general, entre la necesidad de evitar la igualdad en especie entre los coherederos, suprimiendo el pago de la legítima con los bienes mismos, y estableciendo, sin embargo, medidas para conservar la igualdad en valor entre los lotes de la sucesión que correspondan a cada heredero.

Medios para evitar la desmembración antieconómica de la propiedad rural debido a la aplicación del régimen sucesorio

Los países en que de modo más sistemático se han adoptado medidas legales en este sentido son: Austria (Ley de 1958 sobre las particiones hereditarias), República Federal de Alemania (Ley de 1961 sobre las transacciones inmobiliarias rústicas), Francia (Ley de 1961 sobre las sucesiones rústicas), Suiza (Código civil de 1907, sucesivamente modificado) y Polonia (Ley de 1963 encaminada a prevenir la fragmentación).

Las cuestiones esenciales que se han tomado en cuenta en estas diferentes disposiciones legales consistentes en mantener la indivisión de los bienes o en adjudicarlos a un solo heredero, son las siguientes:

- a) Condiciones correspondientes a la explotación, es decir, determinación de las explotaciones rurales a las que se aplicará, en ciertos casos, el sistema especial en cuestión;
- b) Condiciones exigidas al adjudicatario único, principalmente en lo que respecta a su capacidad profesional agrícola y criterios para determinarla;
- c) Normas sobre el avalúo de los bienes; cuestión de importancia primordial a los efectos de la indemnización que habrá de satisfacerse a los coherederos que no resulten adjudicatarios de la sucesión agrícola. Este constituye uno de los problemas esenciales en la cuestión pues, corrientemente, los herederos, en el ámbito rural, no están en condiciones de abonar los pagos necesarios en metálico a sus otros coherederos.

Indicaremos dos ejemplos completos sobre estos sistemas. En la República Federal de Alemania, las disposiciones pertinentes son las siguientes: cuando se trata de una comunidad hereditaria resultante de una sucesión "ab intestato", se adjudicará por vía judicial la explotación, en caso de no lograrse acuerdo entre los herederos. El primer requisito es que la explotación agrícola tenga una producción suficiente para asegurar la subsistencia de una familia campesina. El juez, cuando decida atribuir la finca a un solo heredero debe, en principio, adjudicarla a aquel a quien estuviese destinada conforme a la voluntad real o presunta del difunto. Cuando no se trate de un descendiente del cónyuge superstite, el coheredero debe haber trabajado en la explotación. A los coherederos que no reciban la explotación se les abonará un valor igual al precio que les correspondiera por "legítima" en la sucesión. Los bienes se avalúan según el valor en renta, pudiendo el Tribunal autorizar plazos para su pago. La ley establece, además, que si dentro de los quince años siguientes al momento en que el Tribunal haya adjudicado unitariamente la explotación a uno sólo de los coherederos, aquel de entre ellos que haya obtenido los bienes recibiere beneficios importantes por venta de los bienes adjudicados, estará obligado a poner a sus coherederos en la situación en que todos ellos se hubieran encontrado si en el momento en que se hizo la adjudicación se hubiera vendido la propiedad y se hubiera repartido el producto de la venta entre todos los coherederos.

En el sistema francés, resultante de la Ley de 19 de diciembre de 1961, se establece por una parte el mantenimiento de la indivisión de la explotación agrícola por orden del Tribunal civil. Aun cuando con arreglo

al principio general contenido en el Código civil no se pueda obligar a nadie a permanecer en la indivisión de bienes, se puede, excepcionalmente, obligar a los coherederos a que permanezcan en indivisión por un plazo límite de cinco años. El mantenimiento de la indivisión puede pedirse por los descendientes, o por el cónyuge superviviente si éste fuera copropietario de los bienes junto con sus hijos. Aun cuando la indivisión no puede hacerse obligatoria por más de cinco años, es renovable hasta la mayoría de edad del menor de los descendientes o hasta el fallecimiento del cónyuge superviviente. Por otra parte, estas disposiciones de la legislación francesa establecen el sistema del Derecho germánico consistente en la adjudicación preferente de los bienes a un sólo heredero, a petición del cónyuge superviviente o de los coherederos copropietarios. Para ello es necesario que la explotación agrícola constituya una unidad económica, teniéndose en cuenta las aptitudes de los beneficiarios para llevar la empresa agrícola. El Tribunal debe conceder obligatoriamente la adjudicación preferente cuando se trate de una explotación agrícola de determinados valor y superficie. La diferencia de valor se paga en dinero a los coherederos que no resulten beneficiarios de la adjudicación. En caso de venta ulterior de los bienes adjudicados, el beneficiario debe hacer el pago inmediato de todo lo que debe a sus coherederos, y si los bienes aumentaran o disminuyeran más del cuarto de su valor en un determinado plazo, se debe efectuar un reajuste de las sumas debidas por el adjudicatario único.

Es interesante señalar, puesto que el problema de la indemnización en metálico a los coherederos no adjudicatarios es muy importante, que la legislación francesa estableció en un Decreto de 1939, reglas sobre el "contrato diferido en la agricultura", en virtud de las cuales el hijo primogénito de más de 18 años que trabaje en la explotación familiar, recibirá, antes de liquidarse la sucesión, en su parte de herencia, los salarios que hubiera podido devengar mientras trabajaba en las tierras familiares. Esta institución jurídica puede facilitar el pago de las indemnizaciones en dinero por el hijo primogénito del agricultor fallecido que haya participado activamente en la explotación de la finca. El Código civil suizo, en su Artículo 633, contiene una disposición análoga. Con arreglo a una Ley japonesa de 1955, se conceden préstamos a largo plazo, con interés reducido, a fin de evitar fragmentación de las fincas rurales. Estos préstamos se conceden a un determinado coheredero para permitirle pagar indem-

nizaciones en metálico a sus coherederos. La Ley mexicana de 31 de diciembre de 1945, reglamentaria del párrafo H3º del Artículo 27 constitucional permite que aquel coheredero que en virtud de una disposición testamentaria, o bien a consecuencia de sentencia judicial, o por acuerdo previo, conserve la propiedad de la totalidad de una finca, obtenga los créditos necesarios para compensar, en metálico, a sus coherederos. En relación con esta cuestión, hay que tener también en cuenta la necesidad de evitar el endeudamiento excesivo de los agricultores.

En Colombia, la ley de reforma agraria de 1961 ha establecido, en su Artículo 89, que si en las particiones hereditarias no fuera posible adjudicar los bienes en las proporciones establecidas por la Ley o el testamento, sin que de ello resulte la formación de fundos inferiores a 3 hectáreas, el Juez de la causa dispondrá si debe darse aplicación a lo previsto en el Artículo 1394 del Código civil (cuyas disposiciones se han mencionado anteriormente) o si, por el contrario, éstos deben mantenerse en indivisión por el término que el juez determine; esta decisión -añade ese Artículo- sólo se adoptará cuando se trate de defender a los beneficiarios o al conyuge superviviente de la persona fallecida que haya venido habitando en el fundo en cuestión y recibiendo de éste su sustento. El Juez puede poner término a la indivisión cuando así lo solicite alguno de los comuneros y hayan cesado las circunstancias que hayan llevado a declararla.

Al tratar de resolver sobre los métodos que pueden seguirse para evitar los resultados perjudiciales de la aplicación de las reglas de los Códigos civiles en materia de sucesión rural, hay que tener en cuenta que en este problema intervienen factores de índole económica: la capacidad productiva de la unidad de explotación, de índole social, el interés de la familia y de índole jurídica: la conveniencia de salvaguardar, en la medida de lo posible, la igualdad de los derechos de los coherederos.

Las diversas soluciones han de tener en cuenta, igualmente, las posibilidades existentes para que los coherederos que no reciben bienes agrícolas puedan dedicarse a otro tipo de actividades económicas. Ello implica el que esas otras actividades existen realmente. No se puede olvidar tampoco, en lo que respecta a las disposiciones legales que tengan por objeto mantener la indivisión, que el ambiente rural no es siempre favorable a esa solución, por ser con frecuencia difíciles las relaciones familiares.

En determinados países de Europa se estudia la posibilidad de resolver el problema de la fragmentación de los predios agrícolas resultantes

del sistema sucesorio mediante la constitución de sociedades especiales entre los coherederos. En Francia, por ejemplo, se han establecido recientemente disposiciones sobre este tipo de sociedades, que podrían permitir el mantenimiento de la explotación unitaria de la explotación agrícola objeto de una herencia. Es obvio que este tipo de sociedades deben organizarse conforme a reglas especiales, por no convenir las de carácter general que rigen aquellas sociedades que actúan en otras ramas de la economía.

I N D I C E

INTRODUCCION

I. ESTRUCTURAS AGRARIAS, REFORMA AGRARIA Y SISTEMA

INSTITUCIONAL Y LEGAL

A. TEXTOS LEGALES BASICOS QUE DETERMINAN EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA REFORMA AGRARIA

Evolución general de los principios legales básicos sobre estructuras agrarias, especialmente en lo que se refiere al derecho de propiedad.

B. EVOLUCION DEL CONCEPTO DE DERECHO DE PROPIEDAD EN GENERAL Y DE PROPIEDAD RURAL EN PARTICULAR

La noción de la función social de la propiedad.

Derecho especializado adaptado a las exigencias de la agricultura.

Evolución de las disposiciones constitucionales en materia de estructuras agrarias, en especial en lo relativo al derecho de propiedad.

Características de las diferentes Constituciones en materia económica y social y en relación con el desarrollo de propiedad.

1. Constituciones de América Latina.

2. Constituciones de países de América Latina que reconocen explícitamente la función social de la propiedad.

3. Otros principios generales contenidos en las constituciones de los países de América Latina.

4. Principios básicos contenidos en las Constituciones de otros países.

C. OTROS PRINCIPIOS Y TEXTOS LEGALES BASICOS QUE PUEDEN OBSTACULIZAR LA ADOPCION Y LA APLICACION DE MEDIDAS DE REFORMA AGRARIA

II. LIMITACIONES LEGALES A LA ADQUISICION DE TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA

A. DIFERENTES CASOS DE ADQUISICION DE TIERRAS

B. EXPROPIACION DE TIERRAS

Disposiciones constitucionales sobre expropiación.

Aclaración de los conceptos constitucionales en lo que respecta a los motivos que pueden justificar la expropiación.

Indemnizaciones por expropiación y métodos de pago.

Otras cuestiones legales en materia de expropiación.

III. LIMITACIONES LEGALES A LA ADECUADA DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS

EVOLUCION DEL DERECHO POSITIVO EN LA MATERIA

Disposiciones constitucionales en materia de estructuras agrarias.

A. LA CONCENTRACION EXCESIVA DE LA PROPIEDAD Y MEDIOS LEGALES PARA EVITARLA

B. LA DESMEMBRACION DE LA PROPIEDAD Y LA EXPLOTACION AGRICOLA Y MEDIOS PARA PREVENIRLA

Nociones fundamentales en materia de derecho sucesorio rural.

Medios de evitar la desmembración antieconómica de la propiedad rural debida a la aplicación del régimen sucesorio.

SEMINARIO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA

Panamá, Mayo 25-30 de 1964

Instituto Interamericano de
Ciencias Agrícolas (IICA)
Dirección Regional para
la Zona Norte

Proyecto 206, Programa de
Cooperación Técnica O.E.A.
Centro Interamericano de
Reforma Agraria (CIRA)

COMENTARIO A LA PONENCIA DEL DR. PEDRO MORAL LOPEZ TITULADA
LIMITACIONES INSTITUCIONALES Y LEGALES PARA LA ADJUDICACION
DE TIERRAS Y SU ADECUADA DISTRIBUCION

Dr. Antonino Carlos Vivanco 1/

La ponencia presentada por el Dr. Pedro Moral López, Jefe de la Sección de Legislación Agraria de la Subdirección de Investigaciones Legislativas de la F.A.O., comprende tres partes fundamentales a saber:

- I.- Estructuras Agrarias, Reforma Agraria y Sistema Institucional y Legal
- II.- Limitaciones Legales a la adquisición de tierras de propiedad privada
- III.- Limitaciones Legales a la adecuada distribución de las tierras. Evolución del derecho positivo en la materia.

El trabajo presenta como puntos básicos los señalados; pero conviene tener presente que, en cada uno de estos capítulos se estudian y analizan diversos aspectos del tema, que se irán señalando a través del mismo comentario, a fin de evitar repeticiones.

En primer término, corresponde destacar la importancia del tema escogido, para el estudio del Derecho y de la Legislación Agraria en relación a los problemas jurídicos que se presentan, con motivo de la legislación inherente a la reforma agraria. Por la distribución o forma del trabajo presentado, y por su contenido, debemos ante todo y sin retaceos, hacerle un verdadero elogio. En su contexto, se revelan aspectos de sumo interés con que, nos ilustra el autor, mediante numerosas citas de la legislación agraria

1/ Profesor Titular de Derecho Agrario de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

parada que, constituye un valioso auxiliar para quiénes se dedican al estudio de estas materias y, en particular, para quiénes tienen la responsabilidad de estructurar reformas o nuevos esquemas para la reforma agraria en sus respectivos países. Corresponde asimismo y en segundo término, hacer notar cual será el criterio adoptado para hacer la crítica y comentario de la ponencia, cuyo valor lo señalamos aquí, y que por tal razón sólo merece al hacerle su análisis destacar algunos puntos vinculados con el desarrollo del tema escogido por el autor.

I. ESTRUCTURA AGRARIA, REFORMA AGRARIA Y SISTEMA INSTITUCIONAL Y LEGAL

En la exposición de éste primer tema, se trata sucesivamente de: A) Los textos legales básicos que determinan el marco institucional de la reforma agraria, B) La evolución del concepto de derecho de propiedad en general y de propiedad rural en particular, y finalmente C) Los otros principios y textos legales básicos que pueden obstaculizar la adopción y la aplicación de medidas de reforma agraria.

Corresponde pues, a fin de lograr la mayor claridad en la exposición, hacer una breve referencia a cada punto en particular.

A. Los textos legales básicos que determinan el marco institucional de la reforma agraria.

En este acápite se analiza el orden institucional característico de la legislación vigente en los países latinoamericanos, y tal como lo expone el autor, ellos siguen el siguiente orden: constituciones, códigos civiles y leyes de reforma agraria. En verdad, y tal como lo señala Hans Kelsen, el ordenamiento jurídico de todo estado organizado, parte de la constitución y sigue a través de las leyes (incluidos los códigos), los reglamentos resoluciones, etc, una arquitectónica jurídica que puede comprarse a una pirámide invertida, cuya base es la constitución, y sobre la cual, van ordenándose escalonadamente las leyes, decretos reglamentarios, decretos, resoluciones, etc. Es preciso hacer notar que, los Códigos desde el punto de vista jurídico formal, son también leyes y tienen el valor de tales. En una palabra, un código es una ley; pero es indudables que por su organización sistemática, y por la importancia que revisten; los códigos se sancionan con miras a una vigencia continuada por un largo espacio de tiempo. Mas aún, su reforma requiere siempre la modificación integral, pues es difícil conseguir alterar sus textos parcialmente, sin perturbar la disposición orgánica y sistemática que los caracteriza.

Pues bien, en el caso sub examen, o sea el de los textos legales básicos, que determinan el marco institucional en que ha de desarrollarse la reforma, es necesario hacer notar la falta de adecuación funcional de los textos legislativos, ya que, mientras en la evolución del derecho latinoamericano, observamos que las constituciones se han ido modificando en el transcurso del tiempo, los Códigos civiles en cambio, se han mantenido casi inalterables, sobre todo, si ésta evaluación se hace con carácter general, para todos los países del continente. Aquí, aparece la primera incongruencia jurídica, por cuanto la base institucional, permite adoptar un criterio amplio en materias tales como, la propiedad de la tierra y los códigos civiles en cambio, cercenan esta posibilidad, al mantener en sus textos, una normatividad jurídica anticuada y, por lo demás disímil a la adoptada por las constituciones vigentes. Demás está decir que, al aplicarse leyes de la reforma agraria, dentro del marco institucional de cada país, surgen los inconvenientes de índole jurídica, debido a esta discordancia entre los textos legales fundamentales. Esta tesis manifestada por el autor con claridad y sencillez, es completada por un breve estudio sobre diversos puntos vinculados con la evolución de los principios legales básicos (sobre todo con referencia al derecho de propiedad), y en el desarrollo del tema, hace incapié en el hecho notable que, se observa en las legislaciones de los países latinoamericanos que no se modifican los códigos civiles, por existir una marcada tendencia a conservarlos vigentes, sin alterar sus disposiciones fundamentales, pues tal cómo se ha dicho precedentemente, dada la arquitecónica de un Código, es obvio que al introducirle alguna reforma, se altera su orgánica sistematización.

Compartimos el criterio expuesto y deseamos acotar al respecto las siguientes observaciones:

1. El Derecho en general se estudia y se investiga en los países de América Latina y aún en otros países, a través de un formalismo exagerado y anacrónico. El derecho se ha convertido en ciertos casos en una investigación filológica; y ha dejado de referirse a algo palpable. No responde a la "incitación" que el medio social y económico le presenta. Falta una respuesta adecuada, por medio de una investigación jurídica y una legislación inspirada en realidades concretas, y no en tradiciones históricas que sólo consiguen ofrecer, formas sin contenido y materias sin espíritu. Pero corresponde aquí referirnos a algo más preciso, y es justamente al Derecho Agrario, que ha sido sub-sumido por un Derecho Civil, o sea un derecho de