buirá a resolver con solidaridad y sin aislacionismo tantos problemas comunes. De ahí que, la antinomia entre países subdesarrollados y desarrollados, deberá trocarse por la de países "en desarrollo", porque en la vida de los pueblos, o sea en la lucha de los grupos sociales por la existencia, el que no se desarrolla, se anquilosa y desaparece; de ahí que hablar de subdesarrollo es negar una condición inequívoca de nuestros pueblos o sea su espíritu de lucha, y su inquebrantable voluntad de vencer y evolucionar. Ninguno está por debajo del desarrollo, sino que todos pugnan con diferente suerte; pero igual empeño, en desarrollarse para sobrevivir y progresar.

5) Las Deficiencias Legales Institucionales.

Piensa el autor de la ponencia con razón manifiesta, que el Derecho en América Latina ofrece una rigidez proclive al estancamiento y a la atonía. Desde el fundamento básico, asentado en las constituciones, siguiendo por los viejos Códigos Civiles y concluyendo por una organización judicial y procesal ajena a las necesidades y exigencias inherentes a la Reforma Agraria, el Derecho Agrario en nuestros países, aparece a nuestra vista como una aspiración y no como algo real y efectivo. Vale la pena recordar a Ihering porque su afirmación de la lucha por el Derecho asume aquí perfiles trascendentales. Luchar por el Derecho equivale a tratar de echar los cimientos mismos de una Reforma Agraria permanente. De que vale hablar de formas de tenencia de la tierra, de cooperativas, de mercados, de regimen crediticio o impositivo y en general de la financiación misma de la reforma, sino empezamos por asegurarnos sobre qué fundamentos jurídicos se aplicarán al regimen financiero y como funcionará, la propiedad, el contrato, la expropiación, etc. etc.

Sin pretender reducir todo a un pan-juridicismo, creemos que una auténtica valoración del Derecho Agrario, merece ser tenida en cuenta por parte de quienes tienen la grave responsabilidad de aconsejar las medidas fundamentales para llevar adelante a la Reforma Agraria.

¿Cómo puede hablarse de desarrollo en países cuyo ordenamiento jurídico ofrece las máximas garantías a la paralización de todo desarrollo? ¿Como puede proyectarse un cambio estructural cuando hay constituciones aún que se inquietan por reparar en la indemnización, los perjuicios inherentes por los daños y perjuicios derivados de la expropiación? ¿Cómo puede pensarse siquiera en progreso rural, si aún están vigentes Códigos que autorizan al propietario a usar, disponer y aún destruir la cosa objeto de su propiedad?

Aquí solo puede pensarse en una verdadera reforma jurídica agraria, de lo contrario se hará una reforma con una estructura jurídica sin reformar .. y esto nos parece muy grave-. Debemos pensar en una Reforma del Derecho y también correlativamente en un Derecho de la Reforma -y quiero señalar que no se trata de juego de palabras, ni de galimatías de ninguna especie. Por el contrario es el reflejo vivo de una gran verdad. Y esta radica en la apremiante necesidad de reformar al Derecho mediante una reelaboración de las normas jurídicas en base a principios propios del Derecho Agrario, como lo ha afirmado en su ponencia un ilustre colega colombiano, cuyos pensamientos acerca de estos puntos, constituyen vivencias jurídicas, de ajustado rigor científico y también humano que valen por igual en nuestra demanda por encontrar los medios de hacer efectiva a la justicia agraria. En síntesis hay que hacer una Reforma del Derecho, elaborando y afianzando un Derecho Agrario equivalente a las necesidades y requerimientos de los hombres rurales que pugnan por ser libres para desarrollarse y progresar y que sólo lo serán una vez que se les ofrezca las "condiciones" para poder luchar a favor de tales fines. Precisamente ese Derecho Agrario que se perfila y existe como algo cierto e indiscutido es justamente el Derecho de la Reforma o sea el Derecho surgido de la Reforma Agraria -y esto se explica por sí solo, ya que si la estructura se modifica, esto sucederá porque las relaciones entre los sujetos agrarios al complicarse y equilibrarse, demandarán mayores garantías y justeza y se hará preciso contemplar las múltiples exigencias que exigirán una mayor protección a los recursos naturales, un mayor respeto al trabajo del hombre rural, un mayor empeño por lograr mejores precios y salarios y así sucesivamente, y para lograr ese afianzamiento, será necesario crear normas jurídicas adecuadas, o sea forjar un Derecho Agrario Auténtico. Pero a la vez esa estructura se modificará, gracias a la lucha por un Derecho que, será susceptible y compatible con la necesidad y los fines de la demanda por la justicia. Por esos motivos, compartimos el criterio expuesto en la parte final de la ponencia sobre los aspectos vinculados al análisis del Derecho Público y Privado y a sus normas específicas. Hallándose bien tratado, no habría justificativo alguno para repetir aquí, lo que también se dijo allí. Y por eso me remito a la ponencia comentada. Réstame ahora referirme en particular a la expropiación a fin de explicitar un poco, lo que se ha sostenido en la ponencia al tocar ese tema, que por ser de importancia indiscutida consideramos ilustrativo,

analizarlo con algo de detenimiento; pero sin pretender con ello agotarlo ya que por el contrario, deseamos más bien insistir sobre la conveniencia que se ponga más énfasis en el estudio de instituciones que como la expropiación, constituyen un auténtico instrumento de la Reforma Agraria.

6) Concepto de Expropiación.

Las definiciones que se han ensayado hasta el presente sobre expropiación son un tanto discordantes. Existen variantes sobre la consideración de sus notas esenciales; así mientras algunas la consideran como una adquisición de la propiedad, o como una operación o procedimiento administrativo, otros la ven como una desposesión forzosa del propietario o como un acto de autoridad, o como la abolición de un derecho subjetivo, o como una restricción de derecho público, tendiente a la privación definitiva y completa de la propiedad; otros finalmente la **conceptúan** como la transformación del derecho de propiedad, por exigencias de interés público.

Por otra parte, conviene hacer notar que no todas las definiciones se refieren a la nota relacionada con la indemnización, ni a la causa determinante de la extinción de la propiedad; y aún en el caso que se mencione a este aspecto de la expropiación, se la limita a la utilidad pública, al interés público y en cuanto al objeto, algunas se refieren exclusivamente a las cosas inmuebles.

Estas discrepancias son explicables, si se tiene presente que los autores, relacionan por lo general el estudio y análisis de esta institución, con un determinado régimen constitucional y por ende con el derecho positivo vigente en cada Estado.

Conviene hacer notar asimismo, que la expropiación se halla íntimamente vinculada con el concepto de la propiedad privada y con su regulación jurídica en un momento determinado de su evolución política económica. De ahí que, la evolución que sufra esta institución lleva aparejado siempre la modificación de aquella. Por todo ello no es tarea fácil fijar en una definición el concepto preciso de expropiación, pero sin perjuicio de señalar dichos inconvenientes y por exigencias de tipo metodológico preferimos esbozar una, en los siguientes términos: La expropiación consiste en la extinción del derecho del dominio por razón de exigencias de naturaleza pública mediante la correspondiente indemnización.

7) Evolución histórica.

Con el propósito de ilustrar a este análisis institucional se hará una

breve síntesis de las características que se le han imprimido en esta institución en el decurso de la historia del derecho inherente a nuestra cultura.

a) Derecho Romano.

Se discute aún entre los romanistas si se aplicó la expropiación en Roma; pero parece aceptable la tesis de Servigny para quien se conoció esta institución entre los romanos; pero se la ejerció en forma arbitraria y discrecionalmente, y por lo general mediante indemnización, en las grandes ciudades del Imperio, como Roma y Constantinopla.

b) Legislación Hispánica antigua:

En el Código de las Siete Partidas del Rey Alfonso el Sabio (1256-1267) publicado en 1348 con motivo de la promulgación del ordenamiento de Alcalá se fijaron normas sobre expropiación basadas en la utilidad pública y con indemnización previa. (Partida II, Tit. I, ley 2 y Partida III, Tit. XVIII, ley 31).

La Novísima Recopilación de 1805, recibió en materia de expropiación los principios de la legislación Alfonsina, habiéndose sancionado recién, en 1836, la primera ley de expropiación que estableció los siguientes principios; inviolabilidad de la propiedad, declaración de utilidad pública y permiso competente para ejecutarla, declaración del "quantum" que debe cederse y pago del precio en concepto de indemnización.

c) Legislación francesa:

- I) Hasta el Siglo XVII la expropiación se identificó con la confiscación, y la indemnización cuando se otorgó fue siempre problemática;
- II) Constitución de 1791. En esta constitución se reconoció en la expropiación la causa de necesidad pública y la indemnización justa. Fue reglamentada por leyes del 8 de marzo de 1810 y de 7 de julio de 1833.

d) Legislación alemana:

En un principio fue la expropiación un derecho denominado de Superioridad que ejercía el príncipe por razones de interés público y como manifestación de su poder soberano. Posteriormente y con la aparición del Estado constitucional las relaciones entre el poder público y los individuos, quedaron sujetas a formas jurídicas estables y precisas y siempre mediante indemnización.

e) Legislación italiana:

La mayor parte de los Estados Italianos dictaron leyes especiales sobre

expropiación y el Estatuto Fundamental de la Monarquía de Saboya del 4 de marzo de 1848 estableció que: "Toda propiedad sin ninguna excepción, es inviolable. Sin embargo cuando el interés público, legalmente determinado lo exija, se puede ser exigido a cederla, en todo o en parte, mediante una justa indemnización de conformidad a las leyes." Y posteriormente el Código Civil de 1865, dispuso que: "Las normas relativas a la expropiación por causa de utilidad pública son determinadas por leyes especiales".

Se señalan estos antecedentes por considerar que han tenido influencia importante en la legislación latinoamericana, sobretodo el español y el francés, sin desconocer la influencia de la legislación norteamericana en varios países del continente y entre ellos en la Argentina. Sin embargo, por razones de brevedad se omiten mayores comentarios de índole histórica:

8) Elementos constitutivos de la expropiación.

La declaración legislativa de utilidad pública o interés público y la indemnización, constituyen elementos esenciales de la institución: el primero que impide al Poder Administrador declarar qué bienes son objeto de expropiación y atribuye al Poder Legislativo la facultad de calificar a los bienes expropiables por una parte y determinar la utilidad o interés público para disponer de los mismos.

De lo expuesto resulta que, la relación jurídica de toda expropiación, está constituida por los siguientes elementos:

- a) Causa expropiante;
- b) Objeto de la expropiación;
- c) Sujetos de la relación; y
- d) Indemnización.

Corresponde señalar además, que los derechos y obligaciones que integran el régimen jurídico de la expropiación están determinados normativamente, esto es, por la ley especial de la materia que sancione cada Estado.

4) Causa de la expropiación.

Al mencionar el término causa de la expropiación no ha de entenderse la causa jurídica de la misma, que consiste en el fin inmediato del acto o sea en la transferencia de la propiedad, sino en la causa natural, o sea la razón de ser mediante la cual el Estado es inducido a tal transferencia.

Diversos criterios han surgido a través del tiempo para la determinación de la causa de la expropiación: necesidad pública, utilidad pública o

interés general o social. La necesidad pública como causa de la expropiación aparece en el art. 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que sirvió de antecedente a las Constituciones Francesas de 1793 (art. 19) y del año III. El concepto de necesidad pública, se reproduce en la Constitución de 1795, concepto silenciado en la del año VIII. Para suplir esta deficiencia, el Código Napoleón (1804) dispuso en el artículo 545:

"Nue ne peut etre contraint de ceder sa propriété, si n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité".

La diferencia en el empleo de ambos vocablos, tiene importancia conceptual de alcances mayores que la derivada únicamente de la simple modalidad gramatical; de ahí que pueda afirmarse que la ley al requerir sólo la utilidad y no la necesidad, ha dado el primer paso en el sentido de facilitar la expropiación de la propiedad particular a las conveniencias públicas. Este criterio ha prevalecido y es el común en la mayor parte de las constituciones de los países de América Latina.

Puede agregarse a mayor abundamiento que el criterio sigue ampliándose en el transcurso del tiempo y actualmente se aduce como causa de la expropiación el interés social.

Toda argumentación que se sostenga en contrario, se desvirtúa, ante las exigencias económico sociales de la comunidad que, deben siempre y hoy más que nunca, prevalecer ante el interés individual. En tal sentido y con indudable acierto lo demuestra el Dr. Morales Benitez en su ponencia.

Si se analizan las constituciones de América Latina, podrá observarse la evolución de este criterio, a través del tiempo, de modo que para dejarlo convenientemente aclarado se transcribirán los respectivos textos con los años de su sanción. Con pocas excepciones, resulta indubitable la penetración publicística en el Derecho Constitucional Latinoamericano, con beneficio indiscutible para la Legislación Agraria en general para la Reforma Agraria en particular. A continuación se transcribirán algunos textos constitucionales que revelan lo expresado:

Constitución Argentina (1853-1957):

"La propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación, puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública

debe ser calificado por ley y previamente indemnizada".... "La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal Argentino...." (art. 17).

Constitución de Bolivia (1945):

"Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo. La expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando no lleve una función social, calificada conforme a la ley y previa indemnización justa." (artículo 17).

Constitución de Brasil (1946):

"Es garantizado el derecho de propiedad, salvo el caso de expropiación por necesidad o utilidad pública, o por interés social, mediante justa y previa indemnización en dinero" (art. 141-16).

Constitución de Colombia (1945):

"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 particulares, con la necesidad reconocida por la misma ley el interés privado deberá ceder al interés público o social." "La propiedad es una 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 determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara." (art. 30).

Constitución de Costa Rica (1871-1944)

"La propiedad es inviolable, ninguno puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado y previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Por motivos de necesidad pública podrá el Congreso, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros imponerle a la propiedad limitaciones de interés social" (art.29)

Constitución de Chile (1925-1943):

"La Constitución asegura a todos los habitantes de la República.....

10.- La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna nadie puede ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por causa de utilidad pública, calificada por una ley. En este caso se dará al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente. "El ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública." (art. 10 inc.10).

Constitución de Ecuador (1945):

"El Estado garantiza el derecho de propiedad con las limitaciones que exijan las necesidades sociales, de acuerdo con la ley.

"Prohíbese toda confiscación ninguna expropiación podrá hacerse sino por causa de utilidad social o pública, con la justa indemnización, en los términos, con los trámites y excepciones que establezca la ley.

El regimen de la vida económica debe responder a principios de justicia social y vender a liberar de la miseria a todos los ecuatorianos, proporcionándoles una existencia digna. La propiedad, por tanto, crea obligaciones sociales y en consecuencia, la utilización de la riqueza del país, sea quien fuere el dueño, está subordinada a los intereses de la colectividad.....El cultivo y explotación de la tierra son un deber de su propietario para la sociedad. Se proscribe el mantenimiento de tierras incultas. La ley fijará el maximum que puede poseer cada propietario conforme al tipo de explotación agrícola forestal pecuaria o industrial, a las peculiaridades regionales y a las condiciones naturales y técnicas de la producción y contemplará la forma justa y equitativa de incorporar a la producción, las que excedan de los límites fijados.

El Estado dará apoyo económico y técnico necesario para desarrollar el sistema cooperativo de explotación agrícola, estableciéndolo especialmente en las tierras de su propiedad y haciendo las expropiaciones necesarias a este fin. También protegerá la pequeña propiedad y la propiedad comunal.

Los pueblos y caseríos que carezcan de tierras y aguas o dispongan de estos elementos en cantidad insuficiente para la satisfacción de sus necesi-

dades primordiales, tendrán derecho a que se les dote de ellos, aún tomándolos de las propiedades inmediatas, siempre que no puedan utilizarse otras fuentes económicamente aprovechables. Se procurará en estos casos armonizar los intereses de la población con los de los propietarios..."(art.146).

Constitución de El Salvador (1950):

"Se reconoce y garantiza la propiedad privada en función social...."

(art.136) "La expropiación procederá por causa de utilidad pública o de interés social, legalmente comprobadas, y previa una justa indemnización cuando la expropiación sea motivada por necesidades provenientes de guerra o de calamidad pública y cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de aguas o de energía eléctrica, la construcción de viviendas o de carreteras, la indemnización podrá no ser previa."

"Cuando lo justifique el monto de la indemnización que debe reconocerse por los bienes expropiados de acuerdo con el inciso anterior, el pago podrá hacerse a plazos, los cuales no excederán en conjunto de veinte años."

"Se podrá nacionalizar sin indemnización las entidades que hayan sido creadas con fondos públicos."

"Se prohíbe la confiscación, sea como pena o en cualquier otro concepto. Las autoridades que contravengan este precepto, responderán en todo tiempo con sus personas y bienes del daño inferido. Los bienes confiscados son imprescindibles." (art.138).

"La propiedad de los bienes raíces rústicos no podrá ser adquirida por extranjeros en cuyos países de origen no tengan iguales derechos los salvadoreños; excepto cuando se trate de tierras para establecimientos industriales...."(art.141)

Constitución de los E.E.U.U. Mexicanos (1917-1948):

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar

de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños de la propiedad, pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidades suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación...." (art.27).

Constitución de Panamá (1946):

"Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la ley por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar". (art. 45).

"Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos en la ley, puede haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa." (art. 46).

"Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social, (art. 47).

"El cultivo del suelo es un deber del propietario para con la comunidad y será regulado por la Ley para que no se impida o estanque el aprovechamiento de la tierra." (art.230).

Constitución del Paraguay (1940):

"La Constitución garantiza la propiedad privada cuyo contenido y límites serán fijados por ley, atendiendo a su función social. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia fundada en ley. La propiedad de toda clase de bienes podrá ser transformada jurídicamente mediante la expropiación por causa de utilidad social definida por la ley, la que determinará así mismo la forma de indemnización. La ley podrá fijar la extensión máxima de tierras de que pueda ser dueño un sólo individuo o sociedad legalmente constituida y el excedente deberá venderse en subasta pública o expropiarse por el Estado para su distribución." (art.21).

Constitución de Perú (1933-1947):

"La propiedad debe usarse en armonía con el interés social. La ley fijará los límites y modalidades del derecho de propiedad." (art.34).

"La ley puede, por razones de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y la transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, o por su condición, o por su situación en el territorio." (art.35).

"Las minas, tierras, bosques y aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos. La ley fijará las condiciones de su utilización por el Estado, o de su concesión, en propiedad o en su usufructo, a los particulares". (art. 37).

"El Estado favorecerá la conservación y difusión de la mediana y la pequeña propiedad rural; y podrá, mediante una ley, y previa indemnización, expropiar tierras de dominio privado, especialmente las no explotadas, para subdividirlas o para enajenarlas en las condiciones que fije la ley." (art. 47).

Constitución del Uruguay (1951):

"La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación.

"Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad pública, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la mora, se consuma o no la expropiación." (art.32).

Constitución de Venezuela (1947):

"Se garantiza a los habitantes de Venezuela: 9º: El derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley, de conformidad con lo cual también podrá ser declarado la expropiación de cualquier clase de bienes mediante sentencia firme y pago del precio. La ley podrá establecer prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, por su naturaleza, condición o situación en el Territorio Nacional...." (art.35).

Conviene así mismo tener presente al analizar a la expropiación en todos sus aspectos y en particular algunos tales como el carácter de utilidad pública, la indemnización, el valor de la misma, etc. lo establecido en los Códigos Civiles y en las leyes específicas de expropiación de cada país. Con respecto a estas últimas, no nos detendremos en su análisis por los motivos que señalamos más adelante.

"El Código Civil de Brasil establece: "También se pierde a propriedade imóvel mediante desapropiacao por necessidade ou utilidade pública: 1º Consideramse casos de necessidade pública: I-A defesa de territorio nacionae; II-A segurancá pública; III-0s socorros públicos, nos casos de calamidade; IV-A salubridade pública. 2º Consideramse casos de utilidade pública: I-A fundacao de provoacoes e de estabelecimintös de assistencia, educacao ou instrucao pública; II-A abertura, alargamento ou prolongamiento de ruas, pragas, canais, estradas de ferro o em,geral, de quaisquêr vias públicas; III-A construcao de obras, ou estabelecimientos destinados ao bem geral de una localidade, sus decoracao e higene; IV-A exploracao de minas...." (art. 590)....Parágrafo único: Nos demais casos o proprietario será previamente indenizado, e, se recusar a indenizacao, consignar se lhe a judicialmente o valor. (art. 591).

"El Código Civil de México dispone: "Art. 830: El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes. Art. 831: La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Art. 832: Se declara de utilidad pública la adquisición que haga al Gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica."

"El Código Civil de Perú dispone: "Art. 853: La expropiación está sujeta a sus leyes especiales."

"El Código Civil de Costa Rica, estatuye: "Art. 383: La propiedad privada sobre inmuebles está sujeta a ciertas cartas u obligaciones que la ley le impone a favor de los predios vecinos o por motivo de utilidad pública. "Art. 384: Las obligaciones a causa de utilidad pública se rigen por los reglamentos especiales. También se rigen por leyes especiales, las que se refieren al ramo de aguas, aunque se establezcan en interés o beneficio di-

recto de particulares.

"El Código Civil de Bolivia establece: "Art. 290; "Ninguno puede ser obligado a ceder su propiedad si no es por causa de utilidad pública y mediante una justa y previa indemnización.

"El Código Civil de la Argentina legisla sobre la expropiación en los siguientes artículos: "Art. 2511: Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública previa la desposesión y una justa indemnización en este caso, no solo el pago del valor real de la cosa, sino también del perjuicio directo que le venga de la privación de su propiedad. Art. 2512: Cuando la urgencia de la expropiación tenga un carácter de necesidad, de tal manera imperiosa que sea imposible ninguna forma de procedimiento, la autoridad pública puede disponer inmediatamente de la propiedad privada, bajo su responsabilidad...."

Pocos son los Códigos que legislan detalladamente la expropiación, y eso se debe en parte por el hecho de que en cada país se han sancionado leyes especiales de expropiación. Aquí únicamente se han señalado, con algunos ejemplos, el criterio diverso adoptado por la legislación civil latinoamericana en materia de expropiación. Resta agregar además que hay códigos que no legislan sobre expropiación como los de Colombia o de Chile.

9. Forma de la Declaración de utilidad pública.

La forma de la declaración y calificación de utilidad pública en la expropiación, equivale aquí a competencia, o sea que, se trata de analizar qué órgano estatal puede declarar la utilidad pública. Es indispensable que, ella corresponde al Poder Legislativo, Federal o Provincial, según los casos, en razón de estar integrado dicho poder, por los representantes del pueblo (populus) que son los llamados a pronunciarse en materia de interés o utilidad pública (o sea del populus).

La expropiación es inherente al poder público, emana de él y halla en él su principal fundamento; de ahí que, todo Estado, Provincia o Cantón, tiene facultades excluyentes en esta materia. La diferencia que puede hacerse entre la potestad legislativa, estatal y provincial en la declaración de utilidad pública, radica esencialmente en el alcance de la utilidad o interés público, o sea que éste sea nacional o provincial.

10. Modo de la declaración de utilidad pública.

La modalidad en la declaración, equivale a afirmar si ésta debe ser hecha en forma reglada o discrecional, por el poder competente. En primer término, debe hacerse notar que este asunto es independiente a la obligatoriedad de indemnizar. Según se observa del análisis de los textos constitucionales de los países de América Latina, la facultad de calificación es "discrecional"; pero bien entendido que, la discrecionalidad no puede ser entendida como una manifestación caprichosa de la voluntad legislativa, por cuanto ella debe estar condicionada por un fin: los bienes calificados han de ser utilidad pública o servir al interés social y no al interés privado. En síntesis, puede afirmarse que, la atribución que la constitución ha conferido al órgano legislativo es de naturaleza privativa, librada al juicio discrecional del mismo; esa competencia es exclusiva, pero ni arbitraria ni ilimitada, por cuanto tiene como presupuesto constitucional la utilidad pública, o el interés general.

Los textos no hacen distinciones, de ahí que pueda aplicarse la máxima jurídica "Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus". Véanse

a título ilustrativo los siguientes ejemplos (ver Constituciones de Argentina (art. 17), Colombia (Art. 30), Costa Rica (art. 29), Chile (art. 10 inc. 10), Salvador (art. 138), Paraguay (art. 21), Panamá (art. 45), etc.

Restaría aún por analizar, si la declaración de utilidad pública debe ser específica o genérica. Aquí corresponde hacer un distinguo entre la calificación en sí, y el objeto calificado. La primera es privativa del Poder Legislativo, la segunda, por motivos circunstanciales, puede delegarse en el poder administrador, a quien se le faculta para hacer la "individualización de los bienes sujetos a expropiación".

11. Objeto de la expropiación:

No corresponde analizar aquí detenidamente este aspecto de la expropiación, sino únicamente en forma limitada o referido al tema que nos interesa en particular. De modo que, en principio, puede afirmarse que, en las constituciones de los Estados Latinoamericanos, la expropiación comprende a los objetos muebles, inmuebles y a los derechos, de modo que la expropiación se refiere a la propiedad y no específicamente al dominio.

Dos puntos únicamente considero importante tratar:

- a) En el supuesto de expropiación parcial de un inmueble rural puede el expropiado exigir la expropiación total.

La ley argentina por ejemplo (Nº 13.264) establece que:

"En los inmuebles rurales, el Poder Ejecutivo determinará en cada caso las superficies inadecuadas, teniendo en cuenta la explotación primitiva dada por el expropiado". (Art. 8º, 2da. parte).

- b) Los inmuebles contiguos a una obra pública, pueden ser expropiados con el fin de ejecutar planes de mejoramiento social establecidos por la ley.

Tratándose de obras públicas, la expropiación debe limitarse, en principio a los inmuebles indispensables para su realización; pero tal criterio ha sufrido cambios importantes en la legislación, en razón de que en muchos casos no puede ceñirse la expropiación al terreno donde se va a construir la obra. Debe interpretarse, por el contrario, con criterio amplio y por tal motivo admitir que, la protestad legislativa de declarar la utilidad pública o el interés general, debe ser aplicada en forma amplia, comprensiva de todos los inmuebles contiguos, neces-

rios, directa o indirectamente convenientes o adecuados para la satisfacción de ese interés o utilidad pública. Más aún, es preciso tener en cuenta que, en la ejecución de planes de mejoramiento social, pueden imponer la ocupación de inmuebles que no sean contiguos o vinculados a una obra pública. En estos casos, es indudable que el motivo determinante de la expropiación es el plan, y no la obra pública, tal por ejemplo, como puede suceder con la ejecución de planes de colonización, creación de nuevos centros de población, saneamiento de zonas insalubres, en los que la utilidad general, queda ínsita en el plan, y deberán expropiarse todos los inmuebles que sean adecuados a los fines presupuestos por el referido plan.

Algunas constituciones se refieren específicamente a la propiedad agraria. Véanse por ejemplo las Constituciones de Ecuador (art.146), México (art.27), Panamá (art.47), etc.

En algunas constituciones se especifica el objeto y a la vez se concreta la "utilidad Pública" en materia agraria. Véase por ejemplo, la de Perú (art. 47).

12. Los Sujetos de la relación expropiatoria

Es preciso distinguir, al analizar el sujeto de la expropiación, entre el sujeto expropiante y el sujeto expropiado. Con relación a este último, las opiniones de la doctrina son coincidentes en el sentido de que, éste es siempre el titular del bien declarado de utilidad pública o de interés social.

En lo que respecta al sujeto expropiante (sujeto público activo), se admite que además del Estado (latu sensu), pueden ser sujetos expropiantes, todas las personas jurídico políticas y aún las privadas, siempre que sean concesionarios de obras o servicios públicos.

Sin embargo este criterio doctrinario encierra un equívoco, por cuanto se identifica el sujeto beneficiario con el sujeto expropiante. En efecto tales sujetos (concesionarios por ejemplo), son beneficiarios de los bienes expropiados, pero el poder de expropiación es privativo del Estado y no le es inherente a los sujetos en cuyo beneficio los bienes, objeto de la declaración de utilidad pública, cambian de titular. Por tales razones, debe afirmarse que el poder de expropiación es exclusivo del Estado, aunque pueda redundar en beneficio de otros sujetos distintos del mismo, y por consiguiente la relación jurídica de la expropiación, sólo se establece entre el Estado y el expropiado o sujeto privado pasivo, y no entre éste y los eventuales beneficiarios del bien expropiado.

En conclusión, los beneficiarios de los bienes declarados de utilidad pública o de interés social, como sujetos activos de la relación expropiatoria son el Estado, las personas jurídico-públicas y los concesionarios de obras o servicios públicos, pero bien entendido que, tratándose de las dos últimas clases de sujetos, es necesario, la pertinente delegación del Estado.

a) Sujeto expropiante (público activo):

El sujeto público activo, es el que promueve la expropiación, de modo que, declarada la utilidad pública o el interés social, el bien objeto de la misma, queda sujeto a la expropiación. La ejecución de esa manifestación de voluntad legislativa, es una función administrativa y privativa de la competencia de los órganos administrativos, salvo que el órgano legislativo, haya delegado esta ejecución en otras personas jurídica-públicas. Así pues, es principio recibido entre la mayor parte de los países de América Latina que, el sujeto público activo de la expropiación es el P.E., y por delegación legislativa, personas jurídico-públicas o concesionarios de obras o servicios públicos.

En aquellos países de régimen federal como Argentina o Brasil, por ejemplo, es admisible que la declaración de utilidad pública no es privativa del Congreso Federal, sino también de las Legislaturas locales, según se trate del alcance y límites del interés público determinante (nacional o provincial).

En materia de delegación del poder expropiatorio; puede afirmarse en principio que, la función administrativa de la expropiación puede ser delegada en personas jurídico-públicas, tales como los municipios, entidades descentralizadas, sociedades de economía mixta públicas. Sin embargo, no es coincidente la doctrina y la legislación al respecto; pero es indudable que en América Latina, el criterio predominante es que, los municipios no pueden ser sujetos expropiantes, salvo por delegación del Congreso Federal o Estatal. En cuanto a entidades descentralizadas, se presenta el mismo caso, ya que los entes autárquicos, salvo cuando sus derechos están contemplados en la Constitución del Estado, no pueden atribuirse derechos reservados exclusivamente al P.E.

Con respecto a las necesidades de economía mixta públicas, es preciso señalar que, tratándose en personas jurídicas creadas directamente por ley, como servicio público (por ejemplo en obras hidráulicas y de irrigación), su naturaleza jurídica es de derecho público. Ahora bien, dada la estructura característica de este tipo de sociedades, cuyo objeto es la presentación de servicios públicos o el fomento de intereses ^{no} administrados por el Estado, ni por entes autárquicos, ni concesionarios, podría admitirse la facultad expropiatoria, dentro de ciertos y determinados límites vinculados al fin social, ya que no se trataría de funciones administrativas. En este caso, la delegación se hace por el Poder Legislativo por vía de la ley. Claro está que, esto sólo puede definirse analizando individualmente cada caso y confrontando la legislación vigente en cada Estado.

En lo que respecta a los concesionarios de obras y servicios públicos, puede afirmarse que, en principio es admisible en la doctrina y en la legislación, que tengan la facultad expropiatoria por delegación del Poder Legislativo. Ello en razón de que, en principio, la delegación que la ley hace en favor de los concesionarios de servicios públicos a los efectos de la expropiación de bienes necesarios a los mismos, está implícita en el fundamento y propósito constitucional de las expropiaciones, desde que, con ellas, se facilitan las obras públicas y no se ocasiona perjuicio a los expropiados. Pero es preciso recalcar que, el ejercicio de la facultad

tad expropiatoria que la ley delega en el concesionario, debe ser expresa y no implícita, porque todos los privilegios y exenciones otorgados por delegación son de interpretación estricta. Por ejemplo, para la ley argentina de expropiación:

"Los concesionarios de obras y servicios públicos para cuya realización se hubiese sancionado la expropiación, sustituyen a la autoridad expropiante en los derechos y obligaciones que crea la presente ley, y que no sean atinentes a la calidad de poder político"

b) El sujeto expropiado (privado pasivo):

El sujeto expropiado o sujeto pasivo, es el titular del bien objeto de la declaración de utilidad pública o interés social. Puede ser cualquier persona privada de existencia ideal o visible... También pueden serlo, las provincias o municipios -personas jurídicas de derecho público- cuando se trate de bienes situados en sus respectivas jurisdicciones territoriales sean o no de su dominio privado, declarados por el Poder Legislativo de utilidad pública para el cumplimiento de fines nacionales.

13. Indemnización

La indemnización como elemento de la expropiación, ha sido y es aún materia de controversia doctrinaria y jurisprudencial en la mayor parte de los países de América Latina. Demás está decir que, constituye el elemento más discutible, al extremo que se ha llegado a decir, que constituye el aspecto primordial de la expropiación.

La disputa versa sobre tres aspectos fundamentales que son: el monto o quantum, el criterio para su evaluación o estimación y finalmente el tipo de valor de cambio empleado (dinero o bonos).

En principio es necesario determinar el concepto y alcances del término indemnización. Demás está decir, que en países como los de América Latina, donde se garantiza el derecho de la propiedad privada, el expropiado tiene derecho a la expropiación integral, o sea un equivalente económico, comprensivo, no solo del valor del bien expropiado, sino también los daños y perjuicios causados por la privación de su propiedad. Pero este criterio propio del derecho clásico, va perdiendo su influencia de modo notable, sobretudo en razón de que el extraño criterio de considerar a la expropiación como una venta forzosa (Derecho Privado) además, de no tener asidero, ha perdido todo prestigio, si se tiene en cuenta el carácter esencialmente publicístico de la expropiación.

Los caracteres de la indemnización pueden clasificarse en extrínsecos e intrínsecos.

I.- Caracteres extrínsecos: La indemnización debe ser según el derecho clásico: A) Previa a la expropiación; B) Pagada en dinero; C) Integral.

Pero esto ha sufrido variantes de importancia, tanto en la legislación, como en la doctrina. Así por ejemplo, se admite para ciertos casos que la indemnización se otorgue con posterioridad a la desposesión, o bien que se pague en bonos o títulos o que se excluyan los daños y perjuicios, y finalmente de que no se pague indemnización (confiscación).

A) Indemnización previa a la expropiación:

En principio, se reconoce el derecho del expropiado, a recibir la indemnización desde el mismo momento de la desposesión. En varias constituciones de países latinoamericanos, se hace referencia a la indemnización previa, fundada en los retardos de la administración. Ver en tal sentido las constituciones de: Argentina (art. 17), Bolivia (art. 17), Brasil (art. 141,16), Costa Rica (art.29), Salvador (art. 138), Guatemala (art.92, Panamá (art.46), Perú (art.47). No establecen este requisito las Constituciones de México (art.27), Venezuela (art. 35) y Chile (art.10 inciso10).

Ahora bien, ¿Cual es el sentido y alcance de esta cláusula? ¿debe ser interpretada en forma restringida o con criterio amplio? ¿Se trata de un mandato constitucional que impide al expropiante el desapoderamiento sin garantizar la indemnización?

Puede afirmarse sin duda alguna que, la interpretación estricta de la cláusula antedicha, podría entorpecer indefinidamente las expropiaciones, ya que muchos propietarios podrían adoptar como defensa en el juicio respectivo, la dilación o bien en el caso de que se hallen ausentes o sean desconocidos, o bien porque impediría los trámites preliminares tendientes a averiguar si la utilidad pública requiere que se adquirieran y en qué extensión determinados inmuebles. Por otra parte, y de admitir tal criterio, podría llegarse al extremo de entregar la indemnización a personas cuyo título de dominio fuera discutido por terceros o de lo contrario demorar la toma de posesión por tiempo indeterminado.

Otro punto interesante a dilucidar, es el vinculado con la indemnización previa y la transferencia de dominio del bien expropiado.

De acuerdo con el criterio sustentado, en los textos constitucionales, puede inferirse que el criterio que prevalece es el siguiente:

I) El dominio se transfiere, previo pago recibido o consignado del importe total de la indemnización;

II) La posesión del bien objeto de la expropiación la obtiene el expropiante mediante desposesión legal (es común esta norma de leyes especiales de expropiación) y una vez anotada en el Registro de la Propiedad la "litis".

Sin embargo, no se atienen a este principio, las constituciones de Chile que nada dice acerca de la "previa" indemnización (art.10, inc.10) o bien la del Ecuador que lo remite a la ley especial (art. 146) Uruguay (art.32) y Venezuela (art. 35).

B) Forma de pago de la expropiación

En principio, ha sido criterio generalizado que la indemnización deba ser pagada en dinero y en moneda corriente. Ello se ha tenido en cuenta, como medio de hacer efectiva la equivalente contraprestación entre el quantum de la indemnización y el valor del daño causado.

El principio de la indemnización en dinero admitido en general por la doctrina clásica, ha encontrado su principal apoyo en la costumbre jurídica por una parte, en la jurisprudencia, y en ciertos casos, como en la constitución de Brasil, en su propio texto, que especifica que la indemnización debe ser hecha en dinero. Existen algunos argumentos importantes que ratifican el criterio enunciado tales como: que la valuación para contribución territorial, se hace siempre en dinero, o bien que, la indemnización siempre implica una obligación de dar, y no de hacer y como el modo corriente de satisfacer tal contraprestación es de dar una suma de dinero, el silencio que sobre el asunto surge de la lectura de diversos textos constitucionales, ha sido interpretado en el sentido que se incluye implícitamente el concepto dinero. No obstante ello, corresponde interpretar lo contrario, si se admite que la expropiación es un acto administrativo propio del poder de policía y que nada tiene que ver con la venta forzosa. Debe tenerse presente además, las disposiciones contenidas en las leyes especiales de delegación hecha al Poder Ejecutivo, en el texto constitucional. También es importante lo que se establezca en los Códigos Civiles, cuando dá lugar a ello, los términos empleados en las constituciones.

En la Constitución de Brasil, la interpretación no admite dudas, porque aclara que la indemnización debe ser en dinero (art. 141, inc.16). En cambio en la de Venezuela se habla de precio y este concepto interpretado a la ley del Código Civil Venezolano, debe entenderse que es en dinero. Sin embargo, debe tenerse presente asimismo lo dispuesto por la ley de Reforma Agraria.

El criterio adoptado con respecto a la indemnización se ha sido modificando. Hay quienes opinan que la indemnización debe ser pagada en bonos, o bien parte en dinero y parte en bonos. Se considera que los expropiados, sobretodo los que poseen grandes propiedades deben recibir la indemnización, parte en dinero y parte en bonos, para permitirles una adaptación a las nuevas necesidades económicas. Pero en el caso de indemnizaciones pequeñas, es preferible el pago en dinero. La razón que justifica el pago en bonos, reside principalmente en la escasez de dinero que deben afrontar determinados países, no obstante la dificultad que presenta el peligro inflacionario.

La escasez de fondos puede llegar a hacerse más evidente, si se tiene presente que, un programa de distribución de tierras para mejorar la situación de las familias agricultoras, exige el empleo de recursos reales para crédito, facilidades de mercados, mejoramiento del servicio de extensión y una serie de obras complementarias, para las cuales los gobiernos de países con pocos recursos financieros no cuentan con dinero suficiente.

"En estas condiciones los gobiernos quizás podrían obtener créditos internos por medios compulsorios, dentro de los límites legales, de instituciones oficiales, semi-oficiales y privadas. Los fondos obtenidos de esta manera, las cantidades fijadas en los presupuestos y los impuestos que se establezcan, podrían servir tal vez, para dar iniciación a un programa de desarrollo gradual que podría complementarse posiblemente con créditos externos aplicables a proyectos indirectos o complementarios. En algunos casos, se han realizado expropiaciones de pequeñas extensiones de tierras, mediante pagos en efectivo con fondos provenientes de los presupuestos. Dadas las limitaciones de las expropiaciones, esta clase de compensaciones no han tenido efectos inflacionarios. Más si un Programa de Reforma Agraria ha de realizarse en gran escala, la emisión de dinero para el pago de compensaciones probablemente ocasionaría un estado inflacionario. Se argumenta muchas veces que, la creación de dinero para estos programas, no tendría efectos inflacionarios por su naturaleza reproductiva, pero no debemos olvidar que el proceso agrícola es más bien lento"

Por ello, es bueno admitir que la indemnización no conviene que sea siempre y en todos los casos hecha en bonos, aún admitiendo el caso que la legislación constitucional del país lo permita.

En cuanto a la clase de bonos que pueden emitirse, existen dos opiniones doctrinarias al respecto:

a) Unos opinan que los bonos deben ser negociables, lo cual permitiría a los antiguos propietarios disponer de un capital equivalente. Para quienes así opinan existe la preocupación acerca del destino que los propietarios que canjeen los bonos puedan darle a los mismos, ya que, si el dinero obtenido lo emplean en compra de divisas, pueden ocasionar una crisis cambiaria, o bien que lo destinen a la adquisición de bienes no reproductivos. En algunos países, se han dictado normas en virtud de las cuales los bonos pueden ser depositados en Bancos Oficiales para que sus tenedores reciban en base a ellos préstamos destinados a empresas industriales, del Gobierno

b) Otros opinan en la necesidad de que se emitan bonos no negociables, por considerar que de ese modo se evitaría que los expropietarios comprasen nuevas tierras con los bonos recibidos, y a la vez el aumento del medio circulante. Además, la entrega de bonos no negociables, impediría la inversión de las compensaciones en empresas industriales por parte de los ex-Propietarios de tierras; situación ésta que sería agravada en caso que los gobiernos no pudieran mantener el valor de la moneda. En estas condiciones, se ha dicho con razón que, la indemnización de las expropiaciones en bonos no negociables equivaldría a una confiscación, si se llegara a extremos de devaluación. Una forma de mitigar este inconveniente tan grave, sería la emisión de bonos condicionada a un reajuste en relación al costo de la vida.

Existen por lo general, acuerdo en que debe pagarse interés por los bonos que se emitan, y en que su redención se haga más bien a largo plazo. El servicio de los bonos puede hacerse también periódicamente con los fondos provenientes de las cuotas pagadas por los adjudicatarios. Estas cuotas deberían ingresar a una cuenta especial, que se convertiría en el fondo de amortización de los bonos.

No obstante lo expuesto, conviene destacar la situación que se presenta a través de países, cuya economías, un tanto deterioradas deben afrontar la emisión de bonos que, siempre será un medio inflacionario no obstante los cuidados que se tomen al respecto. Cuando el mercado de valores se halla en situación próspera y los bonos son negociables, la compensación al propietario puede interpretarse que es justa. Así por ejemplo, ha sucedido con motivo de las compensaciones en dinero ofrecida a los propietarios italianos, con motivo de la aplicación de las leyes de reforma agraria. Pero lo importante aquí, es el hecho de que esos propietarios que recibieron la indemnización mediante bonos negociables, consiguieron, no sólo obtener compradores en la bolsa, sino que de todos modos el interés que se pagaba por esos bonos, alcanzaba un 1% o 2% que, en Italia es un interés discre-

to. Pero en cambio, en muchos países de América Latina, la indemnización en bonos negociables que reeditarán un interés corriente, no tendrían demanda en la bolsa y los Bancos Oficiales se verían obligados a comprarlos a fin de mantener un precio de cotización discreto, lo cual produciría tarde o temprano un efecto inflacionario.

Claro está que, siempre es bueno recordar a quiénes sólo admiten la indemnización en dinero, que no siempre el Estado puede afrontar semejante clase de gastos, sobretodo teniendo presente que, en la Reforma Agraria se requieren hacer otras muchas inversiones, que demandan una gran cantidad de dinero proveniente del presupuesto y por ende de la contribución impositiva.

La solución de este problema es por demás compleja; y en cierta medida aparece como una antinomia entre las necesidades financieras del Estado y el desarrollo y fortalecimiento de la economía a largo plazo. Creemos sin lugar a duda que, en primer momento, es preferible ello, a tener que mantener un estado de cosas cuya gravedad y posibles repercusiones de índole económica y social, son difíciles de prever en América Latina. Aquí, deben soslayarse o desecharse, pequeños o grandes inconvenientes, en razón de la incitación apremiante que debe ser respondida sin ambages y con premura.

Tampoco debe perderse de vista el hecho cierto de que, una de las tantas ventajas de la Reforma Agraria radican en incrementar la capacidad adquisitiva del sector rural y con ello, el fortalecimiento de la capacidad de industrialización de los países.

C) La integralidad de la indemnización

En este aspecto, el Derecho Constitucional clásico en América Latina, tiene como principio recibido que la indemnización debe incluir tanto el valor del bien expropiado como también los daños y perjuicios causados por el desapoderamiento. Se ha aducido en favor de esta tésis, el principio jurídico en materia de obligaciones, que impone al acreedor el derecho de obtener del deudor las indemnizaciones correspondientes, y a la vez se coordina este principio con sus concordantes, también del Derecho Civil, en virtud del cual, el concepto de indemnización comprende tanto el "damnum emergens" como el "lucro cessans". Este criterio es el adoptado por la ley argentina entre otros. En tal sentido merece recordarse a la Constitución del Uruguay que es la única que se refiere expresamente a la indemnización a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la mora, se consuma o no, la expropiación. (art. 32). Es indudable que tal

criterio no puede hoy prevalecer, y tal como lo sostiene con fundamentos dignos de elogio el Dr. Morales Benitez, en su clara y precisa ponencia, si se pretendiera exigir una completa indemnización, ningún país de América Latina, se hallaría en condiciones de financiar las expropiaciones que demanda una Reforma Agraria. Pero además debe tenerse en cuenta que la expropiación debe ser legislada como institución exclusiva de Derecho Público, que en virtud del Poder de Policía, puede limitar y restringir los derechos del propietario en miras al interés social, y es obvio que, el latifundista absentista que en ningún momento se ha esforzado por trabajar la tierra para beneficio de él y de la comunidad, no podrá exigir como contraprestación que el Estado le indemnice, por su desidia y más aún se preocupe por la total reparación que le puede sobrevenir como consecuencia de la expropiación.

II.- Caracteres Intrínsecos

Con respecto a este tipo de caracteres, se suelen establecer los siguientes:

A) La indemnización debe ser justa

Con respecto al primero, puede afirmarse que es un principio general, se halle el mismo, consignado o no en los textos constitucionales, de que la indemnización debe ser justa. Así lo establecen las Constituciones de Bolivia (art. 17), Ecuador (art. 146) y El Salvador (art. 138). Si se admite que la expropiación equivale a la transformación de un derecho real en uno creditorio, es admisible que la indemnización debe mantener equilibrado el patrimonio del expropiado, pero esto admite distingos en razón de los conceptos formulados precedentemente acerca de la naturaleza jurídica de la expropiación.

En verdad se trata de un problema harto complejo que surge precisamente por la vaguedad del concepto de justicia. Sin embargo bueno es reconocer como principio fundamental que los conceptos de indemnización justa y de equivalencia patrimonial, deben ceñirse a los límites de una interpretación objetiva, sin que ello implique en todos los casos; un análisis detenido de los motivos de la expropiación y de la situación del propietario. Los perjuicios deben regularse de conformidad con las circunstancias de cada caso.

"El criterio de la objetividad que aleja toda apreciación subjetiva es el más adecuado para llegar a una solución de justicia en materia de justiprecio".

Esta objetividad debe ser lógica y razonable, pero fundada en motivos de interés individual en función social.

Como principios generales deben adoptarse en lo concerniente a la "justicia" en la indemnización de inmuebles:

a) El valor objetivo del bien: Para la determinación de las bases de fijación del valor objetivo y con referencia a la tierra rural, se han ensayado varias:

1. Valor comercial de la tierra;
2. Cánones de arriendo;
3. Producción anual bruta;
4. Ingresos netos capitalizados.

El valor comercial de la tierra no constituye un criterio muy adecuado para fijar la indemnización, pues frecuentemente dicho valor es exagerado por motivos no económicos. Además téngase presente que si se abulta el precio de compra, los adquirientes deberán soportar precios difíciles de pagar, lo cual estaría en detrimento de la reforma. Lo mismo sucede con los cánones de arrendamiento.

La producción bruta anual no es aconsejable en razón a las grandes diferencias en los costos de producción, pudiéndose asegurar que los ingresos netos capitalizados, es tal vez la más adecuada. Sin embargo, puede considerarse difícil de aplicar en aquellos casos que los inmuebles expropiados tengan un valioso capital en construcciones y equipos.

El criterio expuesto puede resultar ineficaz, cuando se trate de compras o expropiaciones de inmuebles inexplorados o de tierras vírgenes, que por no hallarse en explotación, no rinden ingresos de ninguna naturaleza. Ahora bien en estos casos, podrían emplearse otras bases: el de los avalúos para impuestos o simplemente el valor de una tasación especial.

b) Los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación. Esto debería suprimirse en ciertos casos.

B) La indemnización debe ser única

Uno de los caracteres de mayor importancia de la indemnización es que sea "única"...Ella siempre debe ser única, aunque puedan coexistir con el propietario del inmueble otros titulares de derecho sobre el mismo.

El principio de la "unicidad" de la indemnización no es inherente al instituto expropiatorio, sino de naturaleza procesal. Lo cierto es que, este sistema de la unicidad, es preferible al de la divisibilidad, no sólo por ser de por sí beneficioso para el proceso, al evitar la intervención

de terceros, sino en especial; porque de ese modo, el expropiante conoce desde la iniciación de la acción expropiatoria el total de los reclamos del expropiado.

En síntesis, puede concluirse que, la unicidad de la expropiación equivale a afirmar que ella se opera, "erga omnes" y no "inter pares".

14. Momento en que debe fijarse la indemnización

Este es un aspecto importante del estudio de la institución, por cuanto tiene una inmediata repercusión con sus efectos, en el orden privado. Se trata en principio, de determinar el momento en que debe fijarse el valor equitativo en plaza del bien o bienes expropiados.

En ciertos casos, la expropiación es precedida por un lapso considerable, durante el cual los bienes expropiados permanecen en posesión del expropiante y por lo común la fecha en que se determina la indemnización no coincide con el de la transferencia del dominio e inclusive puede llegar a precederlo. Por otra parte, debe ser tenido en cuenta el hecho de que, el expropiante decida el momento de iniciar la expropiación el cual puede ser de inflación o deflación.

Las opiniones acerca de la fecha en que debe hacerse la estimación varía según las opiniones formuladas:

- a) el valor corriente al tiempo de hacerse la estimación;
- b) momento económico al tiempo de hacerse la desposesion y el valor de plaza;
- c) Valor de la moneda a tiempo de pronunciarse la sentencia.

Para pronunciarse sobre este punto, corresponde tener en cuenta a los distintos estadios del proceso expropiatorio:

- a) Declaración de utilidad pública;
- b) Oferta al expropiado;
- c) Pericia;
- d) Sentencia;
- e) Toma de posesión

Es obvio que, los dos primeros deben ser excluidos: el primero por cuanto en ese momento el expropiado continúa siendo propietario; el segundo: porque si la oferta no ha sido aceptada, falta el consentimiento y por ende tanto en esta situación como en la primera, no se altera el carácter de propietario del expropiado.

El de la pericia, también debe ser desestimado por dos motivos:

- 1 - Porque es sólo un indicio para la sentencia;
- 2 - Porque hasta ese momento no se produce la privación de la propiedad.

Resta en consecuencia el estado de la sentencia. Sin embargo, es necesario aclarar; si por virtud de ella se produce o no el desapoderamiento. Es indudable que estos casos deben resolverse según lo que estatuya la legislación vigente en cada país; aunque puede afirmarse que en principio, no siempre coincide con la toma de posesión del inmueble expropiado. Este momento o sea el de la toma de posesión, es el indicado para fijar la indemnización y según el valor objetivo a esa fecha.

15. Procedimiento Expropiatorio

Este aspecto de la expropiación, si bien es de suma importancia para el análisis de la institución se omite en este comentario, por considerar que tratándose de un tema íntimamente vinculado con la legislación específica vigente en cada país, sería harto difícil tratarlo aquí, por dos razones: imposibilidad por razones de tiempo de obtener los textos de las leyes expropiatorias, y por otra, la excesiva extensión que tal análisis demandaría.

16. Conclusiones

De lo expuesto surge que, la expropiación, debe ser motivo de un estudio, análisis y comentario específico, por cuanto reviste una importancia trascendental en materia de reforma agraria, y porque exige una detenida investigación jurídica, que se impone por los múltiples aspectos que comprende y los diversos criterios que imperan no solo en la doctrina sino también en la legislación.

Sin embargo, es factible manifestar a título de sugerencia que en esta materia se requieren varios cambios, y a su vez reformas no sólo de criterio sino también legislativas. Algunas de las más apremiantes y justificadas en América Latina serían las siguientes:

- a) Elaborar sobre bases objetivas los principios teóricos fundamentales de la expropiación de tierras, con destino a la reforma agraria;
- b) Desechar los principios clásicos de Derecho Constitucional y Civil cuando los mismos no contemplan las necesidades y exigencias actuales de índole social y económicas rurales, sin que ello implique en modo alguno dejar de lado la finalidad esencial del Derecho que es la Justicia;
- c) Detenerse particularmente en casos y situaciones de interés primordial tales como: la calificación de utilidad pública (extensión y límites); la responsabilidad del expropiado, como factor negativo en la producción del inmueble, objeto de la expropiación; justiprecio del inmueble (bases y puntos de partida para su determinación técnica y objetiva) posibilidad y presuntas ventajas de la indemnización en bonos; valorar la indemnización

en función de situaciones económicas inflacionarias, etc.;

d) Propiciar la introducción de reformas en materia de expropiaciones en los textos constitucionales y legislativos, con el propósito de adecuar las instituciones a los requerimientos de índole social y económica rural, sin que ello implique dejar de lado, las garantías indispensables de los administrados;

e) Fundar las instituciones como la expropiación sobre principios jurídicos de índole social y públicos y no exclusivamente de tipo privado e individualistas;

f) Adecuar el calificativo de utilidad pública o de interés social a las necesidades de índole agrarias sobretodo en materia de conservación de recursos naturales y fomento de la producción;

g) Difundir los estudios e investigaciones inherentes a la expropiación de uso, llamada con más propiedad "Ocupación Temporal", por ser ella una institución poco común en América Latina y que puede brindar provechosos frutos en materia de Reforma Agraria;

h) Conveniencia de analizar algunos de los elementos de la expropiación en concordancia con la forma y modalidades en la financiación de la Reforma Agraria y del Derecho Agrario en particular.

I N D I C E

1. Advertencia Preliminar.
2. La Reforma implica un cambio estructural que debe hacerse por el Derecho Agrario.
3. Identificación de la Reforma con el Desarrollo.
4. Hay necesidad de acelerar una integración económica en cada uno de nuestros países.
5. Las Deficiencias Legales Institucionales:
6. Concepto de Expropiación.
7. Evolución histórica.
 - a) Derecho Romano
 - b) Legislación Hispánica antigua.
 - c) Legislación Francesa.
 - d) Legislación Alemana.
 - e) Legislación Italiana.
8. Elementos constitutivos de la expropiación.
 - A. Causa de la expropiación.
9. Forma de la Declaración de Utilidad Pública.
10. Modo de la declaración de la utilidad pública.
11. Objeto de la expropiación.
12. Los sujetos de la relación expropiatoria.
 - a) Sujeto expropiante (público activo)
 - b) El sujeto expropiado (privado pasivo)
13. Indemnización.
 - I. Caracteres extrínsecos.
 - A. Indemnización previa a la expropiación.
 - B. Forma de pago de la expropiación.
 - C. La integralidad de la indemnización.

II. Caracteres intrínsecos. I. B. W. I.

A. La indemnización debe ser justa.

B. La indemnización debe ser única.

14. Momento en que debe fijarse la indemnización.

15. Procedimiento Expropiatorio.

16. Conclusiones.

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)

FUENTES DE FINANCIACION DE LA REFORMA AGRARIA.

Preparado conjuntamente por
Melvin G. Blase, Fred L. Mann
y Luis J. Paz 1/

En su más amplio sentido la Reforma Agraria es un proceso continuo interminable. Realmente, representa una continua redistribución de los recursos. En una economía en desarrollo, los recursos deben moverse hacia usos diferentes como consecuencia de los cambios en : 1.- Costos de producción; y 2.- La demanda por los productos.

Los costos de producción cambian como resultado de la aplicación de nuevos métodos de producción. También cambios en la disponibilidad de algunos de los factores de la producción (tierra, trabajo, capital y administración) pueden causar cambios en los costos de producción.

Varios factores influyen en los cambios de la demanda por los productos agrícolas. Así por ejemplo, al aumentar la población, la demanda por alimentos aumenta. También, el público consumidor puede cambiar sus preferencias con respecto a los productos alimenticios, y por lo tanto, la demanda puede aumentar o disminuir, por determinados productos. Finalmente, a medida que el ingreso de la población cambia con el transcurso del tiempo el efecto resultante usualmente es un aumento de la demanda por los productos agrícolas. Por lo tanto, la respuesta de la a-

1/ Los Doctores Blase y Mann son miembros de la Misión Iowa/Perú.
El Ing. Paz es el Director de la Dirección de Economía Agraria,
Ministerio de Agricultura del Perú.

agricultura a una economía en desarrollo llama por un proceso dinámico que puede ser llamado en su más amplio sentido: Reforma Agraria.

Objetivos de la Reforma Agraria dirigida por el gobierno

Frecuentemente, los gobiernos tratan de influir en el proceso natural de Reforma Agraria, el cual no siempre está de acuerdo con los objetivos públicos.

La participación de los gobiernos está generalmente orientada a objetivos:

- 1.- Aumentar la producción. Es decir, aumentar la cantidad física de bienes y servicios producidos por la economía. En esto influye no sólo la producción agrícola si no también la producción industrial. Esta última puede deberse a la Reforma Agraria, como resultado de la utilización de los recursos liberados del sector agrícola en la industria.
- 2.- Mejorar la distribución de los ingresos. Este objetivo, es frecuentemente al que se dá mayor énfasis. A largo plazo este objetivo se logra como resultado de la Reforma Agraria debido a las oportunidades de empleo que se proporciona a los nuevos propietarios de parcelas.

Sin embargo, a corto plazo la Reforma Agraria podría no ser el procedimiento más eficiente para cambiar la distribución de los ingresos. Por ejemplo, las reformas tributarias en muchos países en vías de desarrollo podrían originar un cambio mucho más radical en la distribución de los ingresos de lo que la reforma agraria podría lograr. En muchos países, la reforma agraria y la reforma tributaria deberían ser ejecutadas simultáneamente.

Programa de Reforma Agraria

Dentro del amplio concepto de la Reforma Agraria hay una fase a la cual se le dá mayor importancia en esta ponencia. Esta es, la fase de la Reforma Agraria que considera el cambio en las estructuras que un gobierno trata de lograr (particularmente aquellas que afectan la tenencia de la tierra). Específicamente, consideramos la transformación del latifun-

dio en una operación eficiente de unidades familiares, que utilizando la organización cooperativa pueden compensar para las ventajas económicas (economía de escala) de las grandes empresas, especialmente en las actividades relacionadas con la comercialización de los productos y de los insumos empleados en la producción.

Al efectuarse estos cambios en estructuras, inevitablemente muchos problemas se habrán de presentar. Inicialmente, se deberá hacer frente a la presión política en la ejecución de la reforma. Esta presión origina el problema de la organización eficiente y efectiva de los recursos que quedan disponibles para el gobierno como consecuencia de la Reforma. Después de que el planeamiento de la Reforma se ha completado, el problema de la valorización de las tierras debe ser contemplado, y así sucesivamente.

Sin embargo el problema de la valorización de la tierra es insignificante si el planeamiento realizado no ha resuelto el problema de la financiación de la reforma. Suponiendo que estos problemas han sido resueltos, el problema humano (selección de agricultores, los medios de adiestramiento inicial necesario, la disponibilidad de asistencia técnica continúa, etc.), deberá ser resuelto. El problema del otorgamiento de crédito para la producción y de las actividades (instalaciones y servicios) necesarias para la comercialización de los productos deberá ser considerado.

Obviamente, no podemos tratar todos estos problemas en esta ponencia. Sin embargo, vamos a centralizar el problema de la financiación de la reforma agraria dirigida por el gobierno, en relación con los costos de la tierra. Simultáneamente, necesitamos considerar las necesidades de financiación de la industria para lograr su desarrollo balanceado simultáneamente con la reforma agraria. El desarrollo industrial es necesario debido a la expansión del mercado que significará el mayor número de nuevos propietarios operadores de las unidades agrícolas, y de la liberación de los recursos del sector rural.

Métodos de financiación de la Reforma Agraria dirigida por el Gobierno

Tres métodos de pago por el costo de la tierra pueden ser considerados como alternativas en un proceso de reforma agraria. El primer método es el del pago en efectivo. Esto sin duda alguna, resultaría en un proceso en inflación como resultado de la expansión de la demanda agre-

gada por bienes de consumo, si no se presenta simultáneamente un aumento en la producción de estos. Sin duda alguna, la inflación será el resultado de estos pagos en efectivo, especialmente si la política de aumentar los gastos del Gobierno no es acompañada al mismo tiempo por un aumento de las tarifas tributarias. Otra consecuencia del pago en efectivo es originar la fuga de capitales fuera del país.

El segundo método de pago de la tierra es el pago a plazos. El instrumento legal más conocido por su uso en el pago a plazos es el bono de la reforma agraria que puede emitir cualquier gobierno. Debido a que estos bonos tienen un valor a la par y una tasa de interés pequeña sus poseedores se consideran mal pagados por el riesgo que representa la depreciación a que estos documentos están sujetos por la inflación. Debido a esta razón, el empleo de bonos origina una gran oposición a la reforma agraria.

La tercera forma de pago es el pago en especies o bienes. Con este método el problema del pago a los propietarios de la tierra se soluciona entregando las propiedades de otro tipo de un valor equivalente al valor de la tierra comprada en el proceso de la reforma agraria. Sin embargo con este sistema se originan otros problemas tales como los de la divisibilidad de la propiedad, valorización, o la necesidad de crear estos bienes que van a ser utilizados para compensar el valor de la tierra a los hacendados.

Además de los tres métodos mencionados, hay una serie de posibles combinaciones de estas tres formas (en efectivo, con bonos, y con pago en especie o en bienes). El principal propósito de esta ponencia es presentar una de estas posibles combinaciones. Este procedimiento de financiación en único, debido a que está al mismo tiempo diseñado para estimular el desarrollo industrial, tal como será expresado al indicar los objetivos del procedimiento que se sugiere a continuación.

EL FONDO DE INVERSIONES AGRARIO-INDUSTRIAL

El fondo de Inversiones Agrario-Industrial, es una alternativa institucional que puede ser empleada para la financiación de la Reforma Agraria y para promover una industrialización balanceada.