

Generalidades sobre Derecho Rural

Por MANUEL SANCHEZ PALACIOS

Catedrático de Derecho Rural de esta
Facultad.

CAPITULO I

PRELIMINARES.

Alguien ha dicho: la Moral es el ideal de la vida; la economía, la realidad de la vida; y el Derecho es como una ordenación de la Economía pero sin quebranto de la Moral. Esta apreciación es exacta, porque permite constatar que el Derecho responde a necesidades perentorias de la vida social, a razones de orden práctico y no a conceptos absolutos o ideas puras. Así el Derecho va surgiendo a medida que las necesidades sociales lo exigen, o se va modificando según el criterio predominante en cada época. Por eso hay reglas jurídicas diferentes, para una misma institución, en el decurso del tiempo y de las edades, y por eso surgen ramas de Derecho que antes no se habían vislumbrado.

Las legislaciones vigentes, al iniciarse el presente Siglo, se presentan impregnadas de un sentido profundamente absolutista, con un exagerado subjetivismo o individualismo; pero hoy, la doctrina y la ciencia, han formado un ambiente socializador que choca con la orientación idealista referida. De esta manera el concepto del Derecho Romano, mantenido durante muchos siglos, ha aceptado ya modificaciones y ampliaciones. Así por ejemplo, Roma distinguió desde un principio, el mandato humano del mandato Divino o sea el Jus del fas. Pero esto no sucedió entre los pueblos de Oriente que colocaron en un mis-

mo plano Derecho, Moral y Religión. Roma al constituir su ordenamiento jurídico, puso como base del Derecho, las ideas de Poder y Libertad. Por eso la persona, fué en Roma un sujeto de Poder y de Libertad absolutos. Este exceso de Poder, como es natural, llegó a menoscabar el campo de la igualdad, porque la igualdad sólo se hubiera podido conseguir, mediante la caída o siquiera la limitación del Poder.

Con este criterio de Poder, la propiedad, por ejemplo, llegó a considerarse en tal forma que resultó intangible. Integrada por las conocidas facultades de usar de la cosa, de gozar o hacer suyos sus frutos y de disponer libremente de ella (Jus Utendi, Jus Fruendi, Jus Abutendi) mantuvo tal estructura hasta la Revolución Francesa, la que elevó la institución de la propiedad a la categoría de Derecho inviolable, en el mismo plano que la libertad. Con tal carácter figura en el párrafo II de la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano".

La propiedad considerada así, por los revolucionarios franceses, como un Derecho, y como Derecho sagrado del hombre, no tuvo con todo el carácter de una nueva concepción de la vida social, sino que fué la consagración "en abstracto" de la concepción romana, quién sabe llevada a la exageración. En teoría la institución de la propiedad fué un derecho; pero en la práctica resultó casi el monopolio, el privilegio de una minoría poseedora de poder económico. "Es meramente teórico decir que la propiedad, es accesible a todos, puesto que de hecho, se encuentra ella en unas cuantas personas", (1). Muchos países testimoniaron su admiración a los hombres de la Revolución Francesa, reproduciendo su legislación civil. Como dice George Ripert, al adoptar el Código Civil, declararon "querer participar en los beneficios de la Revolución Francesa" (2).

Pero no hay que olvidar que toda ley no es sino un ensayo que hace el Estado para resolver en forma justa cualquier dificultad que surja entre los integrantes de la colectividad, y ese ensayo, puede resultar *bueno* o malo. El Derecho no crea el bienestar. Sólo sirve para establecer las bases que repriman o prevengan el malestar. A esto se debe el que se diga, que el Derecho es la profilaxia o el remedio, pero no es la salud misma. Es como la medicina que no crea la salud sino que prescribe preven-

(1) George Ripert. *El Régimen Democrático y el Derecho Civil Moderno*, p. 169.

(2) George Ripert. *Obra citada*. Pág. 24.

tivos o remedios, para evitar una enfermedad, o para curarla. El Derecho impide, o procura impedir, el desarreglo social, mediante sus preceptos; y su vigencia, se debe, a imperativos ineludibles que lo hacen necesario para poder vivir en sociedad.

Los juristas convencidos de que la ley es sólo un ensayo que no siempre puede conseguir el bien, al comentarla, al apreciarla, se formulan la siguiente pregunta : ¿esto que es ley, merece serlo?.

Desde luego, tratando de responder a esta pregunta, se ha estudiado por ejemplo, entre otras, la institución que referimos, o sea la propiedad sobre la tierra y los problemas que con ella se relacionan, como la concentración de la misma en pocas manos; su libre disposición en el sentido de trabajarla o dejarla de trabajar; y la trasmisión libre de tal derecho. Se han estudiado los contratos para la explotación rural, el crédito para los campesinos, la preparación técnica del labrador, todo con criterio distinto al del Derecho Civil.

Con este mismo motivo, se han contemplado también problemas que no forman parte del derecho y son principalmente de carácter económico, como la superproducción de la industria que ha traído consigo la formación de grandes urbes, las ciudades-hongos, a la vez que el abandono del campo. La decadencia primero y la desaparición, después, de la pequeña explotación y el desarrollo de la gran empresa. De todas estas cuestiones ha surgido la necesidad de una reforma, de una nueva estructuración y orientación de las instituciones legales referentes a la propiedad y explotación de la tierra, apareciendo así el Derecho Rural como rama desprendida o salida —si se permite este vocablo— del Código Civil.

No se quiere suprimir el derecho que deriva de la revolución francesa, sino de elaborar una legislación de excepción. Duguit va a decir que el sistema jurídico civilista, de carácter o de orden metafísico, debe ceder su puesto a un nuevo sistema de carácter o de orden práctico. (3) Y Alberto Tissier, va a escribir “no puede decirse que el Código Civil contenga el derecho privado de una Democracia” (4). Para Duguit había que desterrar el subjetismo que caracterizó la revolución francesa, para dar pase al objetivismo. Se piensa que con la negación del dere-

(3) Duguit. Las transformaciones del derecho privado.

(4) Alberto Tissier. Libro del centenario, pág. 74.

cho subjetivo, será posible reconstruir la sociedad a base de una organización económica nueva. Naturalmente punto básico en este propósito es la concepción del derecho de propiedad sobre la tierra.

Expuesto esto, es bueno dejar en claro, que ni remotamente debe pensarse en que de las reformas agrarias, depende exclusivamente la llamada justicia social, porque es innegable que la consecución de este noble anhelo depende de múltiples factores, y el mejor ordenamiento de uno de dichos factores, no puede significar automáticamente, la solución simultánea de los demás. Pero, no se puede negar que las reformas que el Derecho Rural propugna, mejorarán la convivencia humana, llevarán a la campaña un poco más de bienestar y prosperidad reemplazando la querrella social, por la armonía y la tranquilidad. Si se vigoriza ese sector humano, con miras a una mejor producción, se favorecerá una democracia campesina, elevándose la condición de millares de labriegos que con sus propios esfuerzos cubrirán con holgura su necesidades, y aumentarán la producción que es lo que interesa a la colectividad. Por eso el Derecho Rural tiene que crear instituciones propias, que traduzcan claramente los nuevos conceptos de la reforma y mantengan la eficacia de dichas reformas. Para abrirse campo, tiene que justificar su contenido reformador, comparando su propósito con el contenido del derecho existente, para ver si por ese camino, se puede realizar el valor Justicia. Al emplear el vocablo "justicia", por mucho que se diga que ella consiste en dar a cada uno lo que le corresponde, no olvidemos a Stamler para quien "justicia" es "una noción abstracta que excede a toda experiencia", algo que no tiene realidad empírica, pero que sirve de guía para nuestros conocimientos de la realidad. Por eso metafóricamente se le compara con la Estrella Polar que buscan y miran los navegantes, no para llegar a ella y desembarcar allí, sino para orientarse a través del viento y la tormenta y alcanzar debidamente el término del viaje.

CAPITULO II

NOCIONES GENERALES

- 1.—Título de la Cátedra; opiniones al respecto. 2.—El Derecho Rural; concepto, autonomía y caracteres. 3.—Sus relaciones con otras ramas del Derecho. 4.—Fuentes del Derecho Rural. 5.—Contenido del Derecho Rural. 6.—Codificación del Derecho Rural.

1.—*Título de la Cátedra; opiniones al respecto.*— Cuando el presente curso era un capítulo de la Cátedra llamada “Derechos Industriales” la rama del Derecho que hoy se estudia, en forma independiente se denominaba “Derecho de Agricultura”. Evidentemente, esta denominación resultaba inadecuada. La agricultura es una técnica para el cultivo de la tierra, con el objeto de conseguir la mejor producción posible, contando para ello con el auxilio de varias ciencias experimentales. Pero el contenido de la Cátedra no es un asunto de agricultura. Por eso no se mantiene la denominación referida. Quien sabe pudo denominársele “Derecho Agrícola”, por las mismas razones dadas al confeccionarse la llamada ley de “Prenda Agrícola”, o sea, como cuestión concerniente a la agricultura. Pero aun así, la denominación no es propia, porque el contenido es más amplio.

En algunos países se le llama “Derecho Agrario” principalmente en Italia y Argentina y otros le llaman “Derecho Rural”.

La palabra “Agrario” viene del Latín “Agrarium”, de Ager, Agri (campo) o sea tierra de labor, heredad y se dice que se ha tomado tal palabra para designar esta rama del Derecho porque viene a ser “el estatuto del campo”. Cerrillo dice al respecto que esta rama del Derecho estudia la “relación jurídica cuyo objeto es la tierra como propiedad o como fuente económica de carácter agrícola, entendiendo este carácter en su más amplio significado, es decir, en cuanto explotación de la tierra misma o de industrias inmediatamente conexas con esta explotación”. (5)

Debe advertirse que la rama del Derecho que estudiamos no sólo se ocupa de las tierras de labor, sino también de los eriazos para regarlos, de la ganadería en tierras de riego o en tierras de secano de la silvicultura y del aprovechamiento de los panta-

(5) Cerrillo. Derecho Agrario. Pág. 7.

nos, mediante el drenaje. Por eso la denominación de "agrario" tampoco se considera como suficiente para designar la Cátedra.

La palabra "rural" viene de "rus", "ruris", término que significa campiña, o sea un concepto más amplio que agrario, ya que con este vocablo se comprende no sólo las tierras de cultivo, sino también el aprovechamiento sistemático de lo que en forma espontánea produce la tierra. Carlos R. Spinelli dice que "los códigos y la doctrina, usan el término Derecho Agrario, sólo para lo relativo a tierra y a propiedad agraria, excluyendo otras materias; y agrega que "los códigos de Buenos Aires, Catamarca, Tucumán y Santa Fé siguiendo las doctrina francesa estiman que la materia rural se refiere a la persona y propiedad rural (6), y estas son materias que también se estudian en esta Cátedra.

De acuerdo con lo anterior, parece que el término más adecuado para la cátedra es Derecho Rural, dejando constancia que no siempre la etimología de una palabra guarda armonía con el concepto o la significación que encierra. Muchas veces el sentido usual, es diferente del sentido etimológico.

2.—*El Derecho Rural; concepto, autonomía y caracteres.*—Mientras el Derecho Rural estuvo, por decirlo así, sin mayores perfiles en la Legislación Civil, porque ésta mantenía el concepto romanista de la propiedad, no pudo evolucionar ni surgir como una rama independiente. Pero cuando la doctrina llegó a difundir el concepto de que la propiedad sobre la tierra, no es un derecho abstracto, subjetivo, sino que debe usarse en armonía con el interés social; cuando se estableció que la tierra no es una mercancía sino un medio de producción que el Estado pone en manos de un hombre para trabajarla; cuando en fin, se ha hecho ya carne, el concepto de que el agrario es un hombre **al que hay que defender** para que con su técnica, la tierra, produzca más en beneficio de la colectividad, surgió el Derecho Rural como rama independiente.

Con este motivo y tratando de fijar el concepto del Derecho Rural, se han dado muchas definiciones, por tratadistas de reconocida autoridad. En lugar de hacer la enumeración de esas definiciones por autores, quien sabe es preferible referirse a

(6) Carlos R. Spinelli. *Derecho Agrario*, pág. 10.

ellas siguiendo la trayectoria firme de la formación del Derecho Rural.

Así por ejemplo, en un principio, con criterio simplista, se asignó al Derecho Rural, la finalidad de estructurar las relaciones jurídicas emergentes o vinculadas a la tierra y a todo lo relacionado con la tierra o derivado de ella. Se comprende, de primera intención, que conforme a la legislación comparada, la tierra no sólo es rústica sino también urbana, y, de ésta última, se ocupa el Derecho Civil. Por eso este primer criterio no llegó a aceptarse.

En la misma época en que se trataba de independizar el Derecho Rural, se dijo que éste se refería al conjunto de normas jurídicas que interesan al hombre de la tierra. Pero este concepto, por su vaguedad, resultó muy amplio. Al hombre de la tierra le interesa no sólo defender su propiedad, sino también los problemas que se relacionan con su persona, con su familia, los derechos civiles, los contratos que puede celebrar y todo esto no constituye el objeto exclusivo del Derecho Rural. De haberse aceptado esta definición, el Derecho Rural resultaría una especie de manual de legislación para uso del agricultor.

En una etapa posterior, procurando delimitar el campo de estudio del Derecho Rural se dijo que éste comprende temas distintos de los del Derecho Común, y para demostrarlo, se llegó a enumerar los que han sido objeto de leyes separadas, por ejemplo, la referente a la entrega de tierras por el Estado, la locación de bienes rústicos, la explotación de bosques, la policía Sanitaria Vegetal, la Policía Sanitaria Animal, las disposiciones referentes a la semilla, la prenda agrícola, el Home Stead, los Warrants, los préstamos de colonización, las cooperativas agrarias, pesca, caza, etc. Pero al hacerse esta enumeración no se explica a que responde esa naturaleza diferente de las leyes, con relación al Derecho Civil, ni cual es el principio central que justifica la dación de tales leyes.

En esta definición, no se vé nada coordinado, ni tampoco hay unidad de contenido, en forma breve, como la doctrina lo exige, para precisar el concepto de la rama del Derecho que se estudia.

Se pensó entonces que podía servir de base para fijar el concepto de Derecho Rural, la diferencia que hay entre lo rural y lo urbano, considerando estos términos como opuestos entre sí. De este modo, lo que ciudad y campo significan en sentido vulgar,

vendrían a ser Derecho Civil y Derecho Rural, en sentido jurídico.

De acuerdo con este criterio, se dice, que el Derecho ha sido elaborado en las ciudades, y, en su estructuración y contenido, se toma en cuenta de modo preferente la vida en ellas. Pero no se puede negar que la vida del hombre, su ambiente social, es mucho más amplio. En el espacio se extiende a un ámbito ajeno a la ciudad. De este modo se encuentran relaciones jurídicas, que no son las contempladas por el Derecho común. Esta corriente consideraba al Derecho Rural como el conjunto de normas que se refieren a lo que específicamente, no es urbano. Muchos dicen, a lo que no se produce en la ciudad, o se produce en ella de modo diferente. Aquello que se produce fuera de la ciudad tiene que presentar caracteres especiales que son los que justifican normas jurídicas propias y particulares.

Hay que advertir que lo ajeno a la ciudad puede ser múltiple, por ejemplo la minería que no es actividad urbana y no se puede decir que éste sea un tema rural. Por eso hay que concluir que sobre una negación no puede hacerse sistematizaciones u ordenamientos.

En nuestros días la definición más aceptada es la que considera el Derecho Rural como "el conjunto de normas, doctrina y jurisprudencia que regulan la actividad profesional del agricultor, la propiedad rústica y las explotaciones de carácter rural así como el tráfico consecuente y necesario a la producción" (7).

Esta definición, en su síntesis, comprende sino todo, por lo menos la mayor parte de las instituciones del Derecho Rural. El análisis parcial del concepto dado, nos va a llevar a esa conclusión.

Así, el vocablo "normas" sirve para designar no sólo las leyes, sino también los reglamentos que expide el Poder Ejecutivo y aun las costumbres. Esta parte de la definición representa así el aspecto formal o externo de Derecho Rural.

En la definición se menciona, la "doctrina" y la "jurisprudencia" porque ambas existen en todo derecho y sirven para orientar y completar el contenido de la ley.

En la definición se trata luego "de la actividad profesional del agricultor" porque se considera al hombre del campo, como

(7) Cerrillo. Derecho Agrario.

el sujeto de los derechos que se van a estructurar, por la ley rural. En este cuerpo de leyes, hay disposiciones que se refieren no solamente a su preparación técnica para el trabajo de la tierra, sino también a su preparación comercial, a su misma moralidad, y hay, inclusive, una tendencia a dar determinada orientación a su régimen sucesorio.

La definición se refiere luego, a la "propiedad rústica" o sea el objeto sobre el cual el hombre cumple su obligación técnica y social, como agricultor. Aquí se trata del sentido de la propiedad rústica, de sus modalidades, de su extensión máxima y mínima, de su permanencia en poder del campesino; y como la tierra no es la única que se toma en cuenta en agricultura, sino también las aguas para riego, dentro de la frase que citamos se incluye los derechos de aguas, bosques, colonización y hasta pesca y caza.

Por último la definición menciona "las explotaciones de carácter rural" o sea las obligaciones y derechos emergentes de la explotación rural, tales como la sociedad, la aparcería, el arrendamiento, el seguro, la dación de créditos, etc.

Como se vé la definición que anotamos resulta en su síntesis, una de las más completas y, además, presenta una sistematización de las materias que comprende.

Conviene subrayar que el vocablo "autonomía" en cualquier rama del Derecho, inclusive en el Derecho Rural, no significa independencia absoluta de la rama que antes lo comprendía, sino una especificación y una mera separación porque el Derecho es uno. Por eso al hablar de la autonomía del Derecho Rural, no debe entenderse que se trata de un grupo de leyes aisladas, referentes a temas rurales, sin vinculación con otras ramas del Derecho, sino como una sistematización, un ordenamiento de esos temas rurales formando una ley orgánica o un código, inspirado en principios rectores y respondiendo a un cuerpo de doctrina con conclusiones claras que permitan dar a tal rama del derecho una orientación propia. En esta labor de estructuración autonómica del Derecho Rural, no hay que olvidar que si dicha rama surge para rectificar organismos ya inadecuados, o tendencias que resultan superadas, no podrá cumplir debidamente su labor correctiva, con verdadera autonomía del Derecho Civil, sino acudiendo a métodos o elementos que le sean propios. Así justificará su autonomía.

Doctrinariamente la autonomía de una rama del Derecho se aprecia desde cuatro puntos de vista : el didáctico, el científico, el jurídico y el legislativo.

Estudiando el Derecho Rural desde el punto de vista didáctico, para nosotros no hay problema. En nuestra Facultad de Derecho se estudia esta asignatura en forma independiente y con programa propio al igual que en Italia, Argentina, Brasil y Méjico. Esta independización de carácter didáctico se justifica por el volumen de las cuestiones de que trata el Derecho Rural y sobre todo por la innegable trascendencia social que tienen sus principios.

Giorgio Decemo dice que la separación del Derecho Rural con respecto al Derecho Civil se impone, "no sólo por la importancia de la materia, sino por la amplitud de la misma" (8).

Hay en el Derecho Rural de un País, cuestiones de carácter histórico, problemas sociológicos e instituciones que merecen estudiarse en forma especial y separada de otras cátedras, con las que indudablemente tiene vinculaciones para poder preconizar una solución jurídica. Así por ejemplo entre nosotros no se puede negar que las comunidades del Perú (su sistema de propiedad) pueden ser estudiadas por la Historia Crítica, por la Sociología, por la Economía, por el Derecho Constitucional y aun por el Derecho Administrativo : en cada uno de estos aspectos en forma distinta al estudio que sobre ella haga el Derecho Rural, o sea como institución de carácter jurídico, con derecho a una porción de tierras : como algo orgánico, para ver si deben subsistir o si requieren algunas enmiendas, siempre manteniendo la unidad con la rama del Derecho que se estudia. Ahora, no puede negarse que muchas de las instituciones del Derecho Rural provienen del viejo Derecho Civil y con raíces que arrancan en el Derecho Romano, pero esas instituciones han sido objeto de una nueva apreciación, de acuerdo con el espíritu que anima a la sociedad de nuestros días, espíritu cuya reforma se presenta en muchos aspectos, con carácter realmente revolucionario, y es en este aspecto diferente, como se tratan en el Derecho Rural. En nuestro país la estructura y funcionamiento de las comunidades, la colonización de la zona de los bosques y el riego y también la consiguiente colonización de los eriazos de la costa, exige

(8) Giorgio Decemo.— *Corso Di Diritto Agrario*. Pág. 54.

un estudio adecuado, para orientar la obra legislativa, en beneficio de la colectividad.

Desde el punto de vista científico, se acepta también la autonomía del Derecho Rural. Si éste tiene por objeto, entre otras cosas, la sistematización de la propiedad rústica, el de las normas que regulan la actividad profesional o técnica del campesino y el tráfico correspondiente e ineludible de la producción, interesa hacer un estudio de cada uno de estos temas en forma metódica, coordinada y científica. Sólo así sistematizando principios se conseguirá, según Giorgio Decemo, no sólo "la apropiada sistematización dogmática, sino también oportunas sugerencias para eventuales reformas que deben ser fruto no de empíricas determinaciones, sino por el contrario de sabio y meditado estudio, capaz de una revisión amplia y orgánica de los problemas generales y particulares" (9).

En algunos países, se han creado Institutos para el estudio técnico de cuestiones agropecuarias y, ellos, emiten consultas que sobre cada una de las materias le pueden formular los Poderes del Estado.

Desde el punto de vista jurídico las instituciones de esta Rama del Derecho, se estudian comparándolas con las de otras disciplinas para constatar en la diferencia, esa autonomía.

En cuanto a la autonomía legal del Derecho Rural ya está resuelta en casi todos los países que han dado leyes referentes a la propiedad rústica, al régimen de las aguas y otras cuestiones conexas, con miras a resolver el problema de la producción nacional. En algunos países se llaman Código Rural, Código Agrario, Ley Agraria, etc. En las reuniones de técnicos, como la Convención de Caracas de febrero a marzo de 1954 y la Convención de Florencia de marzo a abril del mismo año, se ha acordado recomendar a los países que no tienen legislación rural, la expedición de cuando menos una ley orgánica sobre el particular. Este acuerdo a que han llegado quienes son verdaderas autoridades en este ramo, demuestra la innegable autonomía legal del Derecho Rural y su novedad y actualidad. En América se le llama Derecho Autóctono porque sus normas están destinadas en parte a orientar la colonización de las tierras libres y a estructurar en nueva forma el régimen de la propiedad. Esto no significa que no exista en Europa legislación rural.

(9) Obra citada, pág. 56

Al tratar de la autonomía del Derecho Rural es bueno hacer presente, que para muchos, esta rama no está inspirada en principios propios, sino en principios del Derecho Civil. Por eso son contrarios a su autonomía. Pero en realidad lo que vale en el estudio de una institución, no es su vinculación con tal o cual rama del Derecho, sino el estudio de su naturaleza, y la finalidad que por ella se persigue. La autonomía ha sido defendida por los argentinos Horne y Magaburu. En cambio el profesor italiano Carrara dice que sólo hay autonomía jurídica "cuando el Derecho especial contenga las normas que derogan aquellas del Derecho Común" (10), porque sólo con la derogación se rompe el vínculo jerárquico de descendencia y se pone en forma la situación autónoma de una determinada rama del Derecho. De esta opinión adversa a la autonomía del Derecho Rural, comparten Sciolloja, Arcangelli y Asoro, citados por el profesor Cerrillo.

Al ubicar esta rama del Derecho en la tradicional división del derecho interno de un país, en nacional público y nacional privado, teniendo en cuenta la naturaleza de sus disposiciones que, en gran parte, son irrenunciables, hay que concluir que el Derecho Rural es predominantemente público. No se puede negar que tiene disposiciones de carácter privado, renunciables; pero estas no son las mas, ni son suficientes para sostener que es de carácter privado. Hay principios de Derecho Rural que con sólo enunciarlos nos llevan a la conclusión de su carácter predominantemente público. Por ejemplo las que determinan la intervención del Estado en la distribución de la tierra; las que dan a la propiedad el carácter de función social; las que contienen restricciones a la propiedad, por razones de interés público o de interés social, especialmente la expropiación; las que crean entidades técnicas para la mejor aplicación de las leyes agrarias, señalándoles sus facultades y fijándoles normas para su funcionamiento; las que al distribuir la propiedad dan a los lotes el carácter de inacumulables e indivisibles para evitar el latifundio y la pulverización de la propiedad; las que regulan la preparación técnica del campesino; la Policía Sanitaria animal, y también la vegetal; las que norman el establecimiento y funcionamiento de las colonias agrícolas, etc., etc. Con relación al carácter público del Derecho Rural, el Profesor Cerrillo dice, que dicho conjunto de normas defiende a los económicamente débiles, el interés ge-

(10) Carrara.— *Corso Di Diritto Agrario*, pág. 3.

neral y defiende la tradición de cada país, o sea que es predominantemente público. A esto se debe el que muchos tratadistas le llamen Derecho Actual y Dinámico.

3.—*Sus relaciones con otras ramas del Derecho.*— La autonomía del Derecho Rural, no significa independencia absoluta de las demás ramas del Derecho, ya que está íntimamente vinculado con ellas.

Se relaciona con el Derecho Constitucional, porque en la Constitución se consignan principios básicos que se refieren directamente a los intereses agrícolas. Allí están los arts. 29—49—31—34—35—36—33—37—57 2a. p. de nuestra Carta Política.

Se relaciona con el Derecho Civil, porque se acude a los principios o preceptos que este consigna, cuando no hay disposición expresa en el Derecho Rural. Por ejemplo, el punto relativo a la adquisición de tierras. Cuando se trata de adquirirlas del Estado ya sea de la costa y sierra o en la montaña se siguen procedimientos especiales; pero una vez la propiedad en manos del particular, éste puede trasmitarla, en alguna de las formas que consigna el Código Civil.

Se relaciona con el Derecho Comercial, porque la labor del campesino no consiste únicamente en producir sino también en vender sus cosechas, ya sea al consumidor o al intermediario. Esa actividad vincula el Derecho Rural con el Comercial.

Se relaciona con el Derecho de Minería, porque hay problemas que surgen entre el propietario del subsuelo y el de la tierra que tienen que resolverse armonizando disposiciones de ambas ramas del Derecho.

Se relaciona con el Derecho Procesal, porque hay dispositivos agrarios que no permiten el embargo de determinados bienes o que señalan un procedimiento específico para ejecutar tal medida y procedimiento como para los deslindes o el retracto.

Se relaciona con el Derecho Penal, porque el agricultor puede obtener dinero en préstamo, con garantía de prenda que queda en su poder. La desaparición maliciosa o enajenación de la prenda, puede originar responsabilidad penal. También las propiedades campesinas pueden ser objeto de algún atentado, como por ejemplo, el robo de los semovientes.

Se relaciona con el Derecho Administrativo, porque en esta rama del Derecho figuran disposiciones referentes a la manera de adquirir tierras del Estado, disposiciones para hacer en los

fundos determinados cultivos señalados por el Gobierno, para aprovechar adecuadamente las aguas y figuran también normas que justifican la intervención del Estado para defender la pureza de las semillas y el estado sanitario de los semovientes.

Se relaciona con el Derecho de Trabajo porque en la explotación de la tierra puede haber principal y dependientes o sea capital y trabajo y con este motivo, hay que conocer los contratos de prestación de servicios, los salarios, los días de descanso, los beneficios sociales y hasta la manera de proceder en caso de accidentarse algún servidor.

Se relaciona, en fin, con las Ciencias Económicas porque la actividad agraria de un país debe desenvolverse a base de la estadística, a fin de estimular en unos casos y de controlar en otros, el fenómeno económico de la producción.

4.—*Fuentes del Derecho Rural*.— Según Alcalá Zamora, la palabra "Fuentes" tiene en Derecho tres acepciones : una, significa la razón legitimadora de la vinculatoriedad del Derecho; otra, se refiere al espíritu que informa una norma jurídica; y la tercera acepción, se refiere a la forma como aparece el Derecho. En este último sentido constituyen fuentes del Derecho : la ley escrita, la costumbre, los principios generales, la Jurisprudencia, los contratos normativos originadores del Derecho (11).

Aunque las tres acepciones de la palabra fuente difieren, no son independientes entre si. Sin hacer un distinguo específico de cada acepción, vamos a tomar la palabra fuentes en el último sentido, o sea la forma como cada país condiciona o prepara su Derecho.

La más importante fuente del Derecho es la ley, que viene a ser el antecedente del Derecho mismo. En alguna parte queda dicho que la ley es un ensayo destinado a resolver la complejidad de los hechos. Siempre se forma y promulga, después de conocer el ambiente en el que se va a aplicar. La aplicación de la ley es una labor muy delicada, algunos dicen es un trabajo de laboratorio que permitirá afirmar si es de utilización práctica o no lo es. Por ejemplo, entre nosotros constituyen fuentes de la actual Ley Orgánica del Banco de Fomento Agro Pecuuario, las anteriores leyes referentes a dicha Institución que han sido sucesivamente modificadas, hasta llegar a la actual.

(11) Alcalá Zamora : "Derecho Consuetudinario".

Los Decretos y Reglamentos son igualmente fuentes del Derecho por que constituyen expresiones del Poder Público que no tienen otro objeto que fijar u ordenar los usos y costumbres o aplicar mejor la ley. Entre nosotros por falta de un ordenamiento o ley agraria, hay una serie de Decretos y Resoluciones, modificatorios unos de otros que han ido formando las normas que actualmente rigen en materia rural. Todas constituyen fuentes del Derecho Rural.

La Costumbre es, igualmente, fuente del Derecho y en el Derecho Rural se acrecienta su importancia, porque en muchos casos, las prácticas generalizadas, vienen a ser regla, y el legislador las toma en cuenta al preparar una ley. El sistema de trabajo en la agricultura, ha establecido en cada localidad determinadas prácticas, riquísima variedad de costumbres, que por su observancia son de gran valor. Por ejemplo la forma de explotación de la tierra por concesión del dueño, variable en muchas provincias, según la contratación con los trabajadores. Pero hay que advertir que esas costumbres no deben ir contra la ley. Por eso nuestro Código Civil, en el primer artículo de su Título Preliminar declara que una ley no se deroga sino por otra ley; nunca por la costumbre.

La Doctrina es, también, fuente del Derecho, porque ella contiene la opinión de los autores, de los glosadores del Derecho presentada en forma de conclusiones, después de amplia discusión. Por eso llega a ser fuente muy importante en la legislación. Los tratadistas que estudian el significado y trascendencia del Derecho, se esfuerzan por adaptarlo a las necesidades del momento. Esta obra de glosadores y comentaristas, constituye la doctrina que tiene influencia decisiva en la elaboración del Derecho.

En este punto, "los Institutos de Derecho Agrario" desempeñan, donde están establecidos, un papel preponderante. La ley es la condensación de la doctrina y en estas condiciones es fácil comprender que no puede prescindirse de ella al preparar una norma positiva. A veces el fundamento de la norma legal cambia, pero la norma sigue vigente inspirada por la nueva doctrina. De aquí que muchos digan que, la obligatoriedad de una norma, no está en la ley misma, sino en la doctrina.

La Jurisprudencia es también fuente del Derecho, aunque indirecta, porque mediante ella se consagra o se aclara la eficacia de la ley y se da valor a la doctrina, aplicándose a numerosos

casos. Alguien sostiene que el Poder Judicial cuya misión es aplicar la ley no debe crearla, y que hay extralimitación en sus funciones cuando al aplicar en forma extensiva algún precepto legal o citando una doctrina, resuelve un conflicto. Pero no hay que olvidar que esta interpretación extensiva se hace para que no haya denegación de Justicia, que es lo que un Estado debe evitar.

Igualmente, son fuentes del Derecho, los Principios Generales como lo ha establecido nuestro Código Civil en el Art. XXIII de su Título Preliminar. Algunos sostienen que estos principios generales del Derecho, más que fuentes, constituyen reglas para interpretar la ley, a fin de resolver un conflicto jurídico. Sin embargo parece que este no es el caso. Se aplican los principios generales del Derecho cuando no hay leyes, y no para interpretar la ley; pero en estos casos los principios que se aplican, deben constituir verdades notorias, indiscutibles, que guarden armonía con el conjunto de normas cuyos vacíos se trata de llenar. Por lo mismo puede proporcionar una fórmula para suplir la regla que falta. Por ejemplo, un principio general del Derecho sostiene que las leyes agrarias conceden beneficios irrenunciables.

5.—*Contenido del Derecho Rural.*— Si el Derecho Rural comprende las normas que regulan la actividad de quienes laboran en el campo, los bienes rústicos y las relaciones jurídicas referentes a dichas actividades, el contenido del Derecho Rural tiene que comprender la preparación y garantías al campesino, la estructuración del régimen de propiedad sobre la tierra, la entrega de la tierra al campesino y la forma y manera como debe ejercer su derecho de propiedad, y los contratos que se refieren a esas actividades, principalmente el crédito agrícola, pero en forma específica y con sus modalidades propias, al margen de la legislación común.

Tres van a ser los capítulos más importantes de este estudio : el que se refiere a la Propiedad Rural, al patrimonio familiar, a la expropiación, la colonización y la forma de realizarla. El que va a tratar del campesino en el aspecto relacionado con su preparación técnica, con las limitaciones a su derecho de propiedad sobre la tierra, entre otras, a la prohibición de enajenarla o abandonarla, salvo casos excepcionales, funcionando entonces el llamado Derecho de Reversión al Estado y el régimen sucesor-

rio con relación a la tierra. El Tercer Capítulo va a tratar de los contratos relacionados con la explotación agrícola, del crédito para el fomento de esta actividad, de los contratos de locación y conducción, la aparcería, el yanaconaje y el seguro agrícola.

También hay que estudiar la ganadería, porque la producción agraria consiste no sólo en crear vegetales, sino también animales como complemento en muchos casos de las actividades del agricultor. Hay que estudiar la silvicultura o sea la conservación y fomento de bosques, la reforestación o repoblación forestal; el aprovechamiento de las aguas para el riego por su innegable importancia en la agricultura.

Siguiendo a muchos autores se tratará de la caza y la pesca, aunque entre nosotros la caza no es un medio de subsistencia del campesino, sino un deporte, sin relación alguna con la producción de la tierra. La pesca no tiene tampoco ninguna relación con la producción agrícola, especialmente la pesca marítima, pues la fluvial, quien sabe puede ser estudiada por su referencia en algunos casos a los canales de riego.

En este estudio es fundamental el examen de las normas positivas vigentes ya sean leyes, decretos o reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo.

6.—*Codificación del Derecho Rural*.— La Codificación es la acción y a la vez el efecto, de reunir en un todo sistemizado y ordenado, las leyes referentes a una actividad humana. Puede decirse que es la culminación de un proceso para elaborar científicamente, en un todo orgánico, en un cuerpo legal, todas las normas vigentes de una especial rama del Derecho.

En la mayor parte de los pueblos, con relación a una determinada actividad humana, se expiden primero leyes aisladas. Cada una de ellas enfoca un problema. Cuando su número es considerable, viene la recopilación que es la agrupación por materias o por fechas de las leyes expedidas. Pero luego de esta agrupación por materias o instituciones, se busca lo que haya de común entre ellas, algo que las vincule. Surgen como consecuencia los ordenamientos, que no son yuxtaposición de normas, sino enlace adecuado de las mismas. Cuando esas instituciones llegan a sistematizarse, surge la necesidad de tener un cuerpo legislativo, que tanto por la coordinación de sus instituciones, como por los principios generales que la sustentan, constituya la expresión del derecho positivo de un país.

Este fenómeno se advierte en la codificación contemporánea y naturalmente en el Derecho Rural. Primero surgen una serie de leyes aisladas, que regulan (unas veces) la actividad del campesino o son medidas protectoras o se refieren a los bienes o los actos y las relaciones jurídicas referentes a la agricultura. Así surgió la limitación al derecho de propiedad, el cultivo forzoso en determinada extensión de artículos de primera necesidad, la defensa de la propiedad, disposiciones para entregar las tierras del Estado a los particulares, medios de comunicación, cuidado y selección de semillas, identificación de semovientes y su protección, crédito agropecuario, garantías al trabajo, etc., etc. No se vé en ellas un principio central. Pero es evidente que, hay algo que inspira su dación o su estructuración y, ese algo, es el deseo de perseguir la paz social, el bienestar del mayor número. Con ese fundamento se coordinan esas leyes para formar una ley orgánica referente a la propiedad rústica o un código rural. Así se ha hecho en Chile, donde se le llama Ley Agraria, lo mismo que en Argentina; Código Rural, Código Agrario como se le llama en Uruguay y México.

Las instituciones agrarias tienen trazos comunes, como se advierte en la lectura de la legislación comparada, ya que en todas ellas se advierte el mismo fundamento. Lo que varía y esto es lógico, es la forma y manera de aplicarlas por razón del medio al que van dirigidas.

CAPITULO III

LA PROPIEDAD RUSTICA

Sección I

BOSQUEJO HISTORICO-JURIDICO DE LA PROPIEDAD RUSTICA

- 7.—La propiedad en los pueblos primitivos. 8.—El concepto romano de la propiedad. 9.—La propiedad en la Edad Media. 10.—La propiedad en los tiempos modernos. 11.—La propiedad en los primeros años de la Epoca Contemporánea : la etapa del individualismo : Crítica al respecto. 12.—El Concepto actual : el dominio como función social.

7.—*La propiedad en los pueblos primitivos.*— El concepto sostenido por Spencer en el sentido de que la evolución es el paso de una homogeneidad indefinida, a una heterogeneidad defi-

nida y coherente, no parece susceptible de aplicarse a la figura jurídica de la propiedad y más especialmente, a la propiedad rural. Por eso no se da a este capítulo la denominación de evolución del Derecho de Propiedad que se encuentra en muchos tratados, porque más que el paso de un sistema de propiedad a otro, lo que se encuentra a través de la Historia es una contraposición constante entre la propiedad individual y la propiedad colectiva, de formas más o menos definidas. En determinada etapa, predomina una, para luego decaer y dar paso a la otra, o a la inversa. En un pueblo funciona uno de estos sistemas mientras al mismo tiempo, en otro se practica el sistema opuesto. Esto sucede principalmente en los países del antiguo continente.

En materia de propiedad sobre la tierra, lo que muchos presentan como cosa nueva, para solucionar problemas existentes, en la realidad resultan concepción vieja ya vivida por otros pueblos. Así, entre los griegos, Platón sostiene que la primera forma de organización de la propiedad tuvo el carácter de "comunidad de bienes" (hoy se dice que esta es la más democrática y la más radical de las formas de propiedad); que no hubo distingo entre lo tuyo y lo mío. Aristóteles, refiriéndose también a la propiedad de la tierra dice en su Política : "Prefiero el sistema actual completado con las costumbres públicas y sostenido con buenas leyes, ya que reúne las ventajas de los dos sistemas, quiero decir de la mancomunidad y de la propiedad exclusiva. La Propiedad en este caso se hace común, en cierta manera, permaneciendo al mismo tiempo, particular. Es por lo tanto preferible que la propiedad sea particular y que sólo mediante el uso se haga común". El mismo Aristoteles sostiene luego que cada uno cuida sus bienes y se aplica a lo suyo con esmero; que es una satisfacción, un placer, pensar en que se es dueño de algo; además —agrega— en la Comunidad nadie se desprende de lo suyo para hacer el bien, porque no lo tiene; y no se practica la virtud porque ésta consiste en desprenderse del uso de lo que se tiene.

Como se vé aquí, ya se menciona y discriminan las dos tendencias : la propiedad individual y la propiedad en común; y es que no se puede negar, como dice M. de Maeztu, que "la idea de propiedad surge de los instintos combativos de la especie; que la propiedad primitiva es aquella por la que lucha la bestia, por la que lucha el hombre; y que la sociedad se constituye —agrega— como una atenuación de la propiedad. Tiende el hombre a poseer de manera ilimitada, y para que pueda vivir el otro hombre,

la sociedad pone límites, fronteras a esa posesión. La propiedad en el hombre primitivo es un sentimiento más fuerte que en el hombre civilizado porque está arraigado en el instinto más que en la razón. La ley que la sociedad crea, andando el tiempo, sirve para asegurar y defender un hecho consumado. La ley no inventa la propiedad; la tolera, la admite, le pone límites para que puedan vivir todos los hombres" (20).

Con relación a la propiedad en este mismo pueblo y en esa lejana etapa de la Historia, Fustel de Coulanges, sostiene que los griegos conocieron, desde la más remota edad, la propiedad privada; y que no se puede negar que en Atenas, la tierra pertenecía a cada uno de los grupos de familias. Refiriéndose a Esparta afirma, que durante su hegemonía, hubo una gran desigualdad, con riqueza acumulada por pocas personas, mientras la gran mayoría estaba formada por pobres. La Historia refiere que el célebre legislador Licurgo hizo repartir los bienes entre todos los ciudadanos (no comprendió a los periecos ni a los ilotas), con prohibición de vender la parte que habían recibido e impuso como moneda, una de hierro tan pesada que pequeñas cantidades había que transportarlas en carretas; y es que Licurgo quiso desterrar lo que llamaba las dos plagas: la opulencia y la pobreza. Cuando la prohibición de vender desapareció, se produjo la desigualdad que, (con los resultados que describe Fustel de Coulanges), Licurgo había querido desterrar (21).

Aristóteles está de acuerdo con Platón en la organización social de la propiedad de las tierras que queda descrita y "dedica grandes elogios a la colectivizada, como se desprende por la simpatía con que habla de las comidas públicas" (22).

El Profesor Pedro Lluch y Capdevilla en su interesante libro referente a la Historia de las doctrinas económicas dice que: "la doctrina socialista griega en la cual se proclama la supremacía del Estado sobre los individuos, con la consiguiente subordinación de los intereses particulares, a los generales del país, fué establecida por los socráticos y especialmente por Platón y Aristóteles", agregando que: "no debe confundirse el socialismo platónico, con el socialismo moderno porque éste se preocupa del aumento de la producción, o de un reparto más equitativo de la

(20) M. de Maeztu. Historia de la Cultura Europea. Pág. 182.

(21) Aspettia. La Reforma Agraria. Pág. 45.

(22) Leuch y Capdevilla. Obra citada. Pág. 18.

riqueza, mientras que aquel sólo desea que los individuos elegidos para el manejo de los problemas generales no tengan riquezas.. Es por eso que mientras el moderno, puede donominarse socialismo económico, cabe calificar al socialismo platónico, de político; que luego Platón evolucionó en su socialismo, tratando de generalizar la propiedad en lugar de suprimirla. Por eso patrocina la división de la tierra en piezas, adjudicando a cada ciudadano una, y prohibiendo después que pueda alterarse esa propiedad por compra, herencia, etc., a la vez que impide ahorrar los productos de la cosecha (23).

No obstante las citas que quedan hechas, con relación a las formas de Propiedad en Grecia, Planiol y Ripert, sostienen que la propiedad plena y única, sólo se la encuentra en tres épocas : en los primeros tiempos de Roma; a fines del Imperio Romano; y a partir de la Revolución francesa (24).

8.—*El concepto romano de la propiedad.*— Los romanos simplificaron el concepto del derecho de propiedad, señalando sus atributos con sólo el equívoco que anotan los comentaristas de confundir el derecho que es algo incorpóreo, con el objeto de ese derecho que es cosa corporal.

Es bueno advertir que aunque se simplificó, en Roma, el derecho de propiedad, tuvo siempre una significación amplia, sin el individualismo egoísta y estrecho de las legislaciones anteriores a la primera gran guerra. Sus principales atributos, enseñados por sus eximios jurisconsultos, eran el *ius utendi*, el *ius fruendi*, el *ius possidendi* y el *ius abutendi*. Esta última facultad no significó posibilidad de abusar, de destruir o de usarala inmoderadamente, sino únicamente de enagenarla o consumirla.

Serafini dice con relación a la propiedad en Roma que “en la primera época hay la propiedad quiritaria y poco después la bonitaria; pero se advierte que en esta primera etapa la propiedad privada no tenía los caracteres que le son propios en la época moderna. Así a la propiedad quiritaria sólo tienen acceso, los ciudadanos romanos y los latinos; y recaía sobre cosas sujetas al comercio, y eran las cosas muebles y los fundos itálicos; pero esa propiedad no podía recaer en inmuebles o tierras conquistadas, que se llamaban los fundos provinciales, que constituían el domi-

(23) Leuch y Capdevilla. Obra citada. Pág. 18.

(24) Planiol y Ripert. Derecho Civil, t. III, Nº 3.

nio del Estado, tocando a los particulares únicamente la posesión y el usufructo" (25). A fines del Imperio, en el derecho justiniano, la diferencia entre la propiedad quiritaria y la bonitaria ya no existe; y al concederse la ciudadanía a todos los súbditos del Imperio, se equipararon los fundos provinciales a los itálicos, y el dominio volvió a su unidad. Ya las cosas no excluidas del comercio, podían ser también objeto de propiedad.

De esto se desprende que, en la antigüedad, en los pueblos de historia más conocida, como son Grecia y Roma tuvo mucho tiempo observancia, tanto la propiedad colectiva, como la propiedad individual.

El Derecho Romano se difunde a los pueblos conquistados por los romanos, como por ejemplo a España, cuyas instituciones son importantes con relación al Perú; y cuando más tarde el Imperio es, a su vez, conquistado, su cultura la asimilan los conquistadores. Tal sucedió con los Visigodos, pueblo nómada que durante sus invasiones estimaba en grado sumo las cosas muebles y no conocían la propiedad raíz, ni tuvieron aprecio a la tierra porque no la cultivaban. Cuando se hicieron sedentarios y empezaron a cultivar la tierra, el jefe repartía lotes entre las familias, en extensión suficiente para su sostenimiento. Así la propiedad resultó de la Comunidad.

9.—*La Propiedad en la Edad Media.*— Sobre "germanos y románicos", descansa la historia medioeval, desde la caída del imperio romano hasta el nacimiento de los estados nacionales y europeos. Los germanos poseen en esa época la máxima fuerza de expansión; inyectan nueva vida en los pueblos románicos. Estos colmados de cultura; aquellos primitivos, sin historia. Unos y otros se mezclan y producen una transformación mejor. Unidos realizan la tarea común de formar nuevas unidades de pueblos y nuevas culturas nacionales" (26).

En los pueblos que germanos y románicos formaron, la propiedad sobre la tierra tiene un carácter político, porque soberanía y propiedad territorial están unidos. Los reyes disponen de la tierra como un patrimonio suyo, y la entregan para premiar servicios. La extensión que cedían, no permitía a los favorecidos, cultivarla por si mismos. Por eso éstos a su vez, cedían su

(25) Derecho Romano, t. I. p. 336.

(26) M. de Maeztu. Obra citada. Pág. 47.

aprovechamiento a otras personas, mediante el pago de un *canon* o renta. Lo interesante es que esa cesión era por tiempo ilimitado, resultando de esto que gran parte de los fundos, no estaban en poder de sus dueños, sino de quienes los habían recibido por distintos títulos. De aquí van a resultar dos dueños para el predio, pero dueños simultáneos aunque de distinta naturaleza : el que tenía la propiedad o dominio directo, que era realmente el señor de la tierra; y el que tenía el dominio útil, o sea el aprovechamiento material del bien, y era como un vasallo.

Según Planiol y Ripert, tiempo después, la propiedad se va a modificar en sentido inverso, porque al señor —empleando un término actual— se le expropia su derecho en favor del vasallo, que así va a resultar el único y verdadero propietario con el goce de los derechos que a éste tocan, mientras que el derecho del propietario directo, va a quedar reducido a una simple carga sobre la propiedad, o sea como una simple servidumbre.

El propietario era designado con la palabra *dominus* que quiere decir dueño. Empleaba su doble autoridad en aumentar su renta, no sólo mediante los censos y los servicios gratuitos obligatorios para sus terratenientes que eran como sus arrendatarios, y mediante requizas y tasas, derechos de paso y alojamiento, sino hasta por las labores de jueces, mediante multas y confiscaciones. Por eso la justicia figuraba entre las rentas propias del dominio.

Charles Seignobos en su "Historia de los pueblos de Europa", dice, que "el gran propietario era también jefe de guerra (señor) y ejercía autoridad privada" sobre sus vasallos, guerreros entrados a su servicio por toda la vida. El convenio personal que los ligaba a él, estaba consagrado por un "juramento" en ceremonia llamada *homenaje*. El señor había comenzado por conservar sus hombres cerca de él, mantenerlos y equiparlos. Hacia fines del siglo IX en Francia, se desligó de esa obligación cediendo a sus vasallos tierras con agricultores, para que se establecieran allí con sus familias y sacaran de ellas con que mantenerse y equiparse. La concesión aplicada más tarde a otros objetos que la tierra, se llamó con un nombre germánico traducido al Latín por *F E V U N S* (de donde viene feudo o *faudum*, de donde viene feudal)" (27). El señor seguía siendo propietario de la tierra cedida y mantenía su derecho a recobrarla a la muerte de su va-

(27) Charles Seignobos. Historia de los Pueblos de Europa. Pág. 105.

sallo. Luego se generalizó la costumbre de aceptar al hijo del vasallo fallecido, como vasallo y poseedor del feudo. Los grandes dignatarios, condes, duques y prelados, vasallos del Rey, reconocían tener de éste su dignidad en feudo.

La unión indivisible entre la posesión de un feudo y la calidad de vasallo, constituyó el régimen feudal, que no pudo subsistir indefinidamente porque, el vasallo mientras vivió en casa de su señor, se sintió su servidor, su dependiente; pero cuando se estableció en una tierra de la que sacaba rentas, porque los labriegos trabajan para él, se sintió más poseedor de tierras, que vasallo; y sus obligaciones para con el señor, fueron una carga que procuró redimir. El feudo no lo consideraba el pago de un servicio, sino la posesión de un dominio. Por eso a fines de la Edad Media "los terratenientes establecidos a título hereditario en Francia y en Alemania, se convirtieron en poseedores empeñados ante el señor con cargas, más bien incómodas que pesadas. La mayor parte de los siervos se convirtieron en hombres libres. Los hombres que en Inglaterra poseían la tierra libremente (Free holders) o cedida según contrato, a largo plazo, se convirtieron en independientes. Los más acomodados llamados Yeomen formaron una clase intermediaria entre los campesinos y los Gentlemen. Los que no tenían derecho formal sobre la tierra, que la ocupaban sólo por la costumbre, adquirieron únicamente el derecho de abandonarla; y el señor trataba a menudo de aumentar su renta elevando el arrendamiento" (28).

Todas estas variaciones son muy anteriores a la Revolución Francesa; pero en ellas hay que recalcar la enorme importancia que en la vida económica de la Europa occidental tiene el advenimiento de los pueblos germanos a los que nos hemos referido, quiénes imponen como característica de su vida un ascenso individualismo y una existencia frugal. Con esto se desmoronaron las prácticas económicas de la antigüedad y ya en la Historia se percibe claramente la separación que hay entre estos pueblos y Bizancio.

En esta época de la Historia no puede prescindirse de mencionar la legislación canónica, ni las prédicas de los religiosos cristianos que dieron especial relieve al aspecto social de la propiedad. Los religiosos van a difundir la idea de que nadie tiene la disposición plena de sus bienes, sino apenas un fideicomiso; y

que la fortuna que toca a unos, debe difundirse a los demás. Sobre todo tiene especial resonancia la obra de Santo Tomás de Aquino llamada "Suma Teológica" en la que el autor sostiene que : "la propiedad es la facultad de gestionar los bienes de la tierra y administrarlos en beneficio de todos"; que en el dominio hay lo que se llama "potestas procurandi" que permite el beneficio individual del dueño, y "potestas dispensandi" que concede ventajas a la colectividad. Con relación a la forma de trabajar la tierra, sostiene que debe preferirse la explotación por el propietario, pero beneficiando a la colectividad (aquí está el famoso principio : "la tierra para quien la trabaja"). El erudito profesor Josserand, Decano de la Facultad de Derecho de Lyon, ha puesto de actualidad estas ideas, para demostrar que aún el concepto de propiedad en función social, ya había sido expuesto por esa poderosa mentalidad de la Edad Media que fué Santo Tomás de Aquino.

Sobre esto mismo afirma Lluch que "no debe confundirse la doctrina cristiana sobre propiedad, con la concepción que de ella tuvieron los juristas romanos, ya que mientras éstos son partidarios de su ejercicio ilimitado, sin freno, defiende Santo Tomás, la tesis de moderación, al considerar que el ejercicio del Derecho de Propiedad, debe estar condicionado por la situación social, de tal forma que llega a admitir el acto de un pobre de tomar —sin que por ello incurra en hurto— una porción sobrante de un rico.

10.—*La propiedad en los tiempos modernos.*— En la época moderna, con motivo del desarrollo de las monarquías, en sentido absolutista, se disminuyen las prerrogativas del señor de "Horca y Cuchillo" y, con esto, la propiedad pierde su carácter político. Se separa el concepto de propiedad, del concepto de soberanía; y el que había sido titular del dominio útil, llegó a ser el verdadero propietario. Hubo así una simplificación del concepto de propiedad; una vuelta a la concepción romanista sobre el particular; pero no se dió a la propiedad sobre la tierra mayor importancia porque triunfó la ideología mercantilista o sea la idea de que lo importante era la economía de la circulación. Colbert Ministro de Luis XIV dijo : "el comercio es la fuente de la Hacienda; y ésta, el nervio de la guerra".

A fines de la época moderna a base de críticas al régimen en el que el hombre del campo es víctima de la opresión correspondiente a la organización feudal, los enciclopedistas van a po-

ner de moda el individualismo en todos sus aspectos, doctrina que va a imperar en la Revolución francesa.

11.—*La propiedad en los primeros años de la época contemporánea; crítica al respecto.*— La Epoca Contemporánea principia con la Revolución Francesa que se presenta como defensora de la propiedad. No la ataca. La defiende de los abusos de la monarquía cada vez más absolutista.

Algunos han querido ver durante el período de los jacobinos, que hablaban del reparto de determinadas propiedades, una tendencia a suprimir el derecho de propiedad; pero este enunciado sólo tuvo por fin intensificar y universalizar la propiedad. Mejor dicho no pretendió eliminar al propietario, sino más bien aumentar su número. Quien sabe a estas ideas, luego arraigadas en Francia, se deba el que en ese país la tierra esté muy repartida y el que haya mayor número de propietarios.

La Revolución Francesa cristaliza en preceptos legales la exaltación del individualismo, y su criterio, con relación a la propiedad, figura desde el primer momento en el párrafo II y en el párrafo XVII de la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”. En el primer párrafo citado se dice que “en toda asociación política, el hombre conserva sus derechos naturales e imprescriptibles, que lo son : la Libertad, la Propiedad, la Seguridad y la Resistencia a la opresión”, y en el párrafo XVII se establece que “la Propiedad es un derecho inviolable y sagrado. Nadie puede ser privado de ella, sino cuando la necesidad política, legalmente comprobada, lo exiga evidentemente y bajo condición de justa y previa indemnización”. Estas declaraciones y más los principios que consagra el llamado Código de Napoleón, que se adoptan por los diferentes países como principios básicos de la nueva doctrina, van a llevar en el período contemporáneo a la propiedad, a extremos que originen duras críticas.

Gracias a la labor defensiva de la propiedad, realizada por los hombres de la Revolución Francesa, ésta adquiere un carácter más absolutista que nunca, al extremo de que llega a ser considerada como algo intangible y hasta superior al mandato legislativo, que sólo en forma excepcional tolera la expropiación, previa indemnización justificada. En los diferentes países que se acogen a los beneficios de la Revolución Francesa y adoptan el régimen constitucional, dan al Estado frente a la propiedad la

simple misión de vigilancia, misión que figura enunciada en la célebre fórmula "*Laissez faire, laissez passer*".

Teóricamente la propiedad viene a ser el derecho real por excelencia, que comprende todos los demás derechos reales, sobre determinado bien, derechos reales que son simples desmembraciones de aquel. Por eso se dice que la propiedad es la suma de facultades acordadas a una persona sobre un determinado objeto. Es derecho real, porque según la opinión clásica, pone a su titular en contacto con lo que es su objeto y le permite perseguir el bien para aprovecharlo, con preferencia sobre todos los demás. Son sus atributos "el *uti*" o sea el derecho de usar la cosa y servirse de ella; el "*frui*" o sea el derecho de gozar de la cosa y aprovecharse de sus frutos; el "*possi*" o sea el derecho de poseer; y el "*abuti*" o sea el derecho de disponer materialmente de la cosa ya transformándola, ya deteriorándola, o disponiendo jurídicamente de ella como transfiriendo en todo o en parte los derechos que tocan al titular.

La propiedad así descrita, en su concepción teórica y más sencilla es la sumisión de los bienes materiales a la voluntad del hombre, para satisfacer sus necesidades vitales. Pero en esta forma de apreciar la propiedad se observa al instante que el hombre no vive sólo ni aislado, sino con otros hombres o sea en sociedad. Entonces, la sumisión de un bien a una persona significa, al mismo tiempo, la exclusión de ese bien a las necesidades de los demás. Por eso se dice que el exclusivismo de uno, atenta contra la satisfacción de las necesidades de los demás. Esta lucha de ambos intereses, el interés de carácter individual que otorga al titular del derecho una prioridad en el aprovechamiento y una facultad para disponer libremente de las cosas sobre las que recaen; y el interés de carácter social conforme al que, la colectividad reclama para si esa preferencia, forma en el fondo, el panorama de la Historia de la Humanidad en relación con la propiedad sobre la tierra.

Cada una de estas tendencias encuentra razones para justificar su punto de vista, porque ambas parten del supuesto de que la propiedad existe; pero no justifican la institución misma. Por eso Radbruch dice : "los que defienden cada tendencia responden a esta pregunta : ¿Quién debe ser propietario? Pero no a esta otra : ¿Debe existir la propiedad" (29).

(29) Radbruch. Filosofía del Derecho. Pág. 178.

Críticas al derecho de propiedad.— Con estos atributos y notas distintivas, la propiedad resultó una institución eminentemente conservadora, que toca tan de cerca al que la tiene, que llega a defenderla hasta con su propia vida. Resultó, también, un derecho absoluto que se hace valer contra todo, que se opone a todos. Resultó, en fin, una institución desgraciadamente al alcance de pocos, constituyendo así una especie de monopolio en favor de los que podían adquirirla.

El cargo de que la propiedad es una institución conservadora, no tiene mayor importancia. Es cierto que los que son dueños, propietarios, son partidarios del orden y no les gusta transformaciones a base de violencia; pero esta tendencia del propietario, no significa un daño para nadie. Lo más serio contra ella ha sido su absolutismo, o sea el principio de que el titular de este derecho, podía ejercitarlo contra todos, en cualquier momento; y si en el ejercicio de su derecho causaba daño, no había responsabilidad, porque —se decía— el titular tiene derecho a ello. De allí va a resultar como conclusión el aforismo “*dura lex, sed lex*”. Este concepto absoluto de la propiedad, quien sabe hubiera podido sostenerse, si el hombre viviera solo, si se bastara así mismo, o si lo ejercitara en el vacío. Pero esto no es así. El hombre vive en sociedad; y en toda sociedad organizada se establece la igualdad de derechos. Un derecho no puede ejercitarse por capricho, sino por un motivo justo, legítimo. El derecho no puede servir para perjudicar con mala fé. Por eso se ha dicho que el derecho de propiedad es absoluto en cuanto puede oponerse a todos; pero en su ejercicio, es relativo, porque no puede utilizarse, sino en armonía con el interés social, para que dicho ejercicio no resulte un abuso.

Pero no sólo es esto. La propiedad en el correr de los siglos, ha llegado a ser un virtual monopolio en favor de quienes pueden adquirirla. Según M. de Maeztu “los hombres se encuentran con que nacen en un mundo ya repartido y poseído; ellos mismos pertenecen ya a algo o a alguien desde el día en que nacen” (30).

De aquí que en el Siglo XIX, llamado “Siglo de enormes contradicciones” porque al lado de los materialismos agudos, hay espiritualismos exaltados; al lado de la riqueza extrema, abunda el pauperismo, se critica duramente el derecho de propiedad y uno de los que sobresale en esta tarea es León Duguit.

(30) Ob. citada. Pág. 184.

En las críticas al Derecho de Propiedad, hay unos que preconizan su supresión. No quieren que haya propiedad individual. Otros pretenden que se atenué el conocido Jus Abutendi. No falta quienes sostienen que el propietario, más que un derecho tiene una obligación. Estas críticas llegaron a impresionar en tal forma, a fines del Siglo pasado, que cuando Alemania y el Brasil, promulgaron en 1900 sus respectivos Códigos Civiles, se creyó encontrar en ellos alguna gran innovación predicada por la doctrina. Pero no fué así. En ellos se intensifica el factor social y el propietario podía seguir ejercitando sus derechos sin otras limitaciones que las que la ley establezca. Puede decirse que estos códigos reflejan aún la doctrina individualista.

Es durante la primera gran guerra, y sobre todo a su conclusión que se van a presentar las más profundas modificaciones en el Derecho de propiedad en Rusia y en Alemania.

Durante la Guerra de 1914 se ponen las primeras limitaciones al dominio cuando se prohíbe a los dueños iniciar libremente juicios de desahucio. Se dan entonces las llamadas leyes de inquilinato que recortan las facultades del dueño para ejercitar dichas acciones. En el mismo período, se impone a los propietarios la obligación de realizar determinados cultivos y a no tener tierras ociosas. Todas estas limitaciones nacieron con el carácter de transitorias, pero han llegado a adquirir permanencia, no sólo por la tendencia socializadora que hoy impera en el mundo, sino a base de nuevas teorías, entre otras la que combate el abuso del Derecho.

Se considera abuso del derecho toda acción u omisión que, encontrándose dentro del marco de la ley, viola o atropella, un interés legítimo no protegido aún jurídicamente; o sea cuando hay un ilícito ejercicio de los derechos. Por eso se dice que esta teoría representa una dulcificación del Derecho mediante la equidad o también, representa una fórmula de interpretación que humaniza las prerrogativas jurídicas. Ella ha servido para rectificar el concepto absolutista de la propiedad y para demostrar que este es un derecho más bien relativo; que su ejercicio importa una obligación, porque en ese ejercicio se halla la satisfacción del interés social. El dominio sigue siendo el derecho real que concede al propietario plenas y amplias facultades sobre la cosa, pero su facultad de excluir, no se acepta que sea tan amplia que no tolere limitaciones en beneficio de la colectividad, porque ya se conviene en que en el ejercicio de un derecho sub-

jetivo, el titular encuentra límites, unas veces fijados por el propio contenido general del Derecho, y otras, por disposición específica de la ley respectiva. Entre nosotros por ejemplo figura como regla de carácter general, la no tolerancia del abuso del Derecho en el art. II del Título Preliminar del Código Civil.

12.—*El concepto actual : el dominio como función social.*— A la vez que se limita el ejercicio del Derecho de Propiedad se exige que ese derecho sea siempre ejercitado o sea que la tierra se trabaje. Por eso se dice que ser propietario importa más que gozar de un derecho, tener una obligación y ese ejercicio debe cumplirse de acuerdo con el interés social. La frase “interés social”, no carece de contenido como algunos lo afirman. Antes bien representa una realidad que debe cumplirse. De él ha dicho en forma exacta y precisa Juan Díaz de Moral : “La tierra desempeña una función social. Por consiguiente, el conductor de la tierra no es más que el funcionario que maneja el instrumento que el Estado pone en sus manos, para la prestación de la función social. ¿Y en que consiste la función social que la tierra desempeña? Pues en suministrar vegetales para alimentos de los habitantes de la nación y del ganado; en suministrar primeras materias para muchas industrias, y en los pueblos de agricultura vigorosa, próspera como la española que se hombrera con la agricultura de los pueblos más progresivos de la tierra (quizá sea la agricultura de España la única actividad en que España pueda hombrerarse con el mundo); en los pueblos de agricultura próspera —repito— la tierra debe desempeñar otra función social, que es suministrar elementos y productos del intercambio para mantener la vida económica internacional que es indispensable, porque un pueblo que se aísla de la vida internacional, es pueblo muerto y como la industria española no puede cumplir esta función, tiene que cumplir la agricultura” (31).

Radbruch va a decir : “no es la propiedad el señorío del hombre sobre la cosa, sino una relación entre hombre y cosa. No sólo el hombre tiene dignidad, sino que también la cosa tiene su dignidad. No solamente el hombre utiliza la cosa, ésta, a su vez, exige también algo del hombre, le exige ser gozada y utilizada,

(31) Arturo Mori. Crónicas de las Cortes Constituyentes de la República Española. Tomo 7. Pág. 23.

mantenida y cuidada con arreglo a su propio valor, le exige en una palabra : amor" (32).

Estas ideas tan claramente expuestas en las frases transcritas, tanto en lo referente al nuevo concepto del derecho de propiedad, como en lo que se refiere al significado de la frase "interés social", son las que hoy imperan en las legislaciones de casi todos los países y constituirán, a no dudarlo, principios durables, porque seguramente que va a ser difícil que sean superados, ya que mantienen el derecho de propiedad y sencillamente lo humanizan. En el concepto de interés social no se advierte ni rencor, ni resentimiento de ningún grupo social contra otro.

Frente a la tendencia de perennizar la propiedad individual ha surgido la que suprime dicha propiedad individual, sosteniendo que la propiedad sólo es útil por el interés social. Un gran ensayo se halla en los pueblos que quedan detrás del telón de hierro en los que "reglamentación y fiscalización" constituyen los pilares para el sostenimiento de una sociedad comunista, sobre todo en su primera fase en la que debe imperar "comunidad de instrumentos de trabajo, trabajo obligatorio para todos, remuneración según el trabajo realizado, igualdad de retribución por lo que respecta a la calidad del trabajo, de modo que se establece salario indiferenciado para obreros manuales e intelectuales, sin distinción alguna" (33).

Este ensayo cuesta millones de vidas, porque la naturaleza humana no se resigna a soportarlo. Por eso dice Withelm Röpke que "el colectivismo presupone un grado de domesticabilidad del hombre que evidentemente sólo se encuentra entre algunos pueblos y aun allí, únicamente durante un tiempo limitado" (34).

(32) Obra citada. Pág. 181.

(33) Lluch. Ob. citada. Pág. 237.

(34) Röpke. La Crisis del Colectivismo. Pág. 17.

Sección II

INTERVENCION DEL ESTADO EN EL PROBLEMA DE LA TIERRA

- 13.—Formas de esa intervención. 14.—a) La determinación del concepto del Derecho de propiedad sobre la tierra. b) La distribución de las tierras. c) Magnitud de la unidad de producción agrícola. d) El latifundio. 15.—La expropiación y teorías que tratan de explicarla. 16.—El riego de los eriazos. 17.—Los asentamientos o la colonización interior. 18.—Preparación y apoyo al labrador. 19.—El bien de familia "Home Stead".

13.—*Formas de esa intervención.*— No se puede negar que casi todos los países, por distintas razones, en el fondo de carácter económico, hoy desenvuelven una política intervencionista. Sus formas y modalidades pueden ser diferentes, pero al fin representan un decidido intervencionismo. Y es que a cada nuevo orden de cosas, corresponde, por decirlo así, una nueva filosofía. El profesor de la Universidad de Londres, Harold J. Laski contemplando el panorama actual, en el mundo, escribe : "hay que modelar nuestra civilización o perecer" (35). En el estado actual de la Humanidad nadie discute que no debe abandonarse al hombre, a su propia suerte. Se quiere para él una existencia digna, sujeta a criterios racionales. La razón que se invoca para justificar esa preocupación por el individuo se halla en lo que se llama "el bienestar social". Refiriéndose a él, Laski va a decir : "el bien, subrayémoslo, o es un bien social o no es bien en ningún supuesto. Si el hombre ha de vivir en comunidad con sus semejantes, es condición necesaria de su vida, que cuanto consiga, suponga, por lo menos a la larga, algún beneficio, también para los demás. El bien social consiste, por tanto, en la unidad superior que alcanza nuestra naturaleza, cuando el esfuerzo de nuestro impulso concluye en una actividad satisfactoria" (36).

Por eso en nuestros días se acepta al Estado como una organización que protege no sólo a los débiles, sino que en general capacita al hombre, para que logre el bienestar social. Esta protección, esta capacitación, no podría conseguirse, dejando los egoísmos individuales en libre funcionamiento. Por eso la inter-

(35) Laski. El Estado Moderno. Pág. 3.

(36) Laski. Ob. citada. Tomo II. Pág. 12.

vención del Estado no se discute sobre todo en aquellas cuestiones que por su magnitud desbordan el marco de la actividad individual. Algunos únicamente discuten la duración de esa intervención. Consideran que tal medida es ineludible en tiempos difíciles, por ejemplo en caso de guerra, o cuando se trata de economías enfermas, pero desaparecidos los motivos de la intervención, nada justifica —dicen— su vigencia.

La verdad es que para pronunciarse sobre la duración o permanencia del intervencionismo sólo precisa comprender que el interés propio, no conduce necesariamente al bienestar público o de colectividad. Aun agrupando a los hombres en gremios o sindicatos, la iniciativa particular no será lo suficientemente fuerte para remediar por sí sólo una crisis de carácter general. La medida que se proponga beneficiará a lo más al gremio, o al sindicato, pero no a todos. Por eso hay que convenir en que la intervención de Estado es ineludible.

La contraposición de estas dos tendencias con relación al intervencionismo desemboca respectivamente, en el sistema de la economía libre y en el de la economía autoritaria. Aquel se difundió y defendió mucho en el Siglo pasado, pero hoy ya sólo forma parte integrante de la Historia. Además la verdad parece ser que el liberalismo económico nunca ha existido. Si se estudian industrias que se desarrollaron en el pasado, se encuentra siempre la intervención del Estado mediante ordenanzas y reglamentos, siquiera para vigilar la salubridad, o el peligro de esas actividades. Los monopolios, la libre exportación, sus limitaciones, la disminución de las importaciones mediante los derechos de aduana, son manifestación clara de ese intervencionismo en el pasado. Si se declara en una época dada que se deja libertad para la economía, esa declaración significa que en el momento en que tal cosa se dispone, es necesaria su implantación, porque así lo considera quien tiene a su cargo, procurar el bienestar social. Pero nada más. Ello no significa que la economía libre debe ser permanente.

Ahora en ninguna actividad, es tan necesaria la intervención del Estado como en la agricultura. Por eso dice Thalheim: "El Agente principal de la política agraria, es naturalmente el Estado, sin embargo conviene tener en cuenta otras entidades sociales y ante todas las organizaciones agrícolas autónomas y profesionales" (Política agraria p. 10). Con esto no se quiere decir que se pretenda prescindir de la iniciativa particular.

No. Lo único que hay que procurar es poner de acuerdo las exigencias de la comunidad y la iniciativa particular. En este sentido es indudablemente valedera la declaración que contiene el Fuero del Trabajo de España, en el sentido de que la iniciativa individual "es fuente fecunda de la vida económica de la nación". Hay que aceptar la economía autoritaria, muy distinta de la economía dirigida.

La intervención del Estado en materia agraria se manifiesta en unos casos mediante el Poder Legislativo que aprueba leyes que tiendan al mejoramiento de esta actividad fundamental en la vida de los pueblos. También mediante el Poder Ejecutivo que expide reglamentos u ordenanzas que se consideran necesarias para el mejor desarrollo de la agricultura. En otros casos, el Estado, con el convencimiento absoluto de que el problema de la tierra necesita ser estudiado y resuelto técnicamente, al margen de cualquier interés que no sea el general, ha encargado a organismos que se conocen con distintos nombres como Caja Nacional Agraria, Consejo Nacional Agrario, Instituto de la Reforma Agraria, integrados todos por técnicos y al margen de cualquier intervención no general, la labor de aplicar las leyes o de resolver en la forma más adecuada el problema agrario de cada país.

Enumeremos brevemente algunos problemas que sólo el Estado puede resolver y que justifican su intervención:

14.—*Concepto del Derecho de Propiedad.*—a) *La determinación del concepto del Derecho de Propiedad sobre la tierra.*—La estructuración del Derecho de Propiedad sobre la tierra no puede hacerse sino mediante una ley y ésta es obra del Estado. Las leyes de carácter rural, expedidas en distintos países al impulso de la inquietud actual, organizan el derecho de propiedad sobre la tierra pero en función social y poniéndole restricciones o limitaciones. Conviene diferenciar limitaciones de límites. Esto último viene a ser el confín de la propiedad considerada en abstracto mientras que limitaciones son verdaderas superaciones del Derecho de Propiedad en aras de un interés público. Esas superaciones no coexisten con el Derecho y son simplemente eventuales, o sea que pueden producirse o no. El ejemplo más claro de esto último es el de la expropiación.

b) *La distribución de las tierras.*—No hay tratadista del Derecho Rural que no establezca que de la organización de la propiedad rústica depende la ectructuración social y política de un pueblo. La distribución hace la miseria o la grandeza de las naciones. En los países donde la tierra beneficia a la mayoría, hay orden y paz y los agitadores no encuentran oídos. En aquellos en los que unos cuantos poseen grandes extensiones, los demás están sometidos a una verdadera servidumbre, y esto, es levadura para muchas cosas. Una adecuada distribución sólo puede hacerse por el Estado y esto en forma lenta, como evolución para evitar la violencia, la revuelta. Con mucha razón en el Fuero del Trabajo de España se consigna el siguiente principio: “Es aspiración del Estado arbitrar los medios conducentes para que la tierra, en condiciones justas, pase a ser de quienes directamente la explotan”.

En los países que tienen que afrontar el problema de la distribución de la tierra, de acuerdo a las nuevas leyes, pueden presentarse estas dos situaciones: bien hay tierras libres, susceptibles de ser repartidas o bien las tierras están repartidas y son de propiedad particular pero de extensiones que exceden del límite que la ley fija.

El problema en el primer caso es el de la lotización y consiguiente colonización. Pero al señalarse los lotes, debe prohibirse la acumulación de los mismos, para evitar con el tiempo la concentración de la propiedad en pocas manos. Con el mismo criterio debe evitarse lo que se llama la pulverización de la propiedad, no tolerándose el minifundio y señalándose la menor extensión que debe tener una propiedad rural.

Si la propiedad está entregada ya a particulares y en extensiones considerables sólo hay dos caminos que resuelven esta situación, para el efecto de sub-dividirlo: o se expropia el exceso, sobre lo que la ley permite, o se dispone que al sub-dividirse algún día, la propiedad, ya por herencia o por alguno otro contrato a título singular, no se permita nuevamente la acumulación de los desmembramientos realizados. Hay más; en el caso de herencia debe imponerse el reparto forzoso de la tierra sin que uno de los herederos pueda comprar la acción de los demás. Así se cumplirá fácilmente y en forma lenta el propósito de la ley o sea de que haya muchos propietarios. Pero no debe atentarse contra la propiedad por ser grande, sino cuando se estima que no cumple su función social.

Si se trata de una propiedad diminuta hay que permitir su acumulación con otras pequeñas propiedades en la forma que con una clara visión ha establecido nuestro Código Civil en el art. 1450, Inc. 5.

c) *Magnitud de la unidad de producción agrícola.*—Sobre esto no hay ni puede haber nada absoluto ni fijo. Por eso se han expuesto muchos criterios para determinar la extensión de la unidad de propiedad.

Hay por ejemplo, el criterio de la extensión superficial del terreno que, naturalmente, guarda relación, con la riqueza del suelo. Pero la unidad que se adopta para una zona, puede no ser conveniente en otra. En nuestro país, la naturaleza del suelo en la costa y la posibilidad de contar con aguas para regarlo todo el año, o sólo en época de avenidas, nos hace ver que ni dentro de una misma zona, se puede fijar un patrón superficial. Por eso la extensión que se señale para la costa tiene que diferir de la que se fije para la sierra y también para la montaña.

Al fijarse la extensión unitaria de la propiedad rural, no debe prevalecer el criterio de la cantidad, en abstracto, sino la posibilidad de que esa extensión permita el sustento del campesino y su familia y, a la vez, le traiga beneficios económicos. A tierra más rica, menos extensión superficial, y al contrario. Esto no se puede fijar a priori. Sólo un organismo de carácter técnico, puede señalar para cada zona y aún dentro de ella, quien sabe para cada lugar, esa unidad.

Esto no sólo serviría para delimitar la pequeña propiedad, sino también la mediana propiedad. Esto mas que nada depende de la naturaleza de los cultivos adecuados o posibles en la zona que se lotiza.

Otros han querido fijar la extensión de la propiedad, tomando en cuenta la capacidad para administrarla. Desde luego este criterio resulta vago y hasta ajeno al fin que se persigue. Es vago, porque una persona puede dirigir o administrar dos o mas explotaciones agrícolas, en una misma región. Si se quisiera señalar la extensión de la propiedad, de acuerdo con la capacidad para administrar, es casi seguro que se autorizaría la formación de propiedades extensas, impidiéndose el aumento del número de propietarios. Este criterio, además, es extraño al fin que persigue el Derecho Rural que no es el fomento de administradores de tierras, sino de propietarios trabajadores, para las mismas.

No falta quienes vinculan la extensión de la propiedad al criterio de empresa y la clasifican en pequeña propiedad, mediana propiedad y propiedad extensa según el número de trabajadores necesarios en cada caso para la explotación de la respectiva empresa agrícola. Se dice que hay pequeña propiedad cuando se emplea en ella el trabajo hasta de cuatro hombres. Hay mediana propiedad cuando los trabajadores son más de cuatro y no pasan de doce; y hay propiedad extensa cuando los trabajadores exceden de este número. Estos criterios, alguno quien sabe arbitrario, revelan únicamente el propósito de aumentar el número de propietarios de tierras y beneficiar al mayor número de campesinos. En la mayoría de las leyes agrarias el criterio que ha prevalecido, es el primeramente expuesto, dejando la determinación de la extensión a un organismo técnico.

d) *El latifundio*.—El derecho a la propiedad que teóricamente no puede discutirse porque representa un noble anhelo en favor de todos, en la práctica resultó circunscrito a muy pocos o sea a aquellos que podían adquirirla. No sólo esto. Muchos de los que estaban en condiciones de adquirir tierras, lograron reunir para sí, extensiones considerables formándose en muchos casos el llamado latifundio.

Según la Academia, "latifundio" es la "finca rústica de gran extensión que pertenece a un sólo dueño que por lo común la deja improductiva". Viene de "latus", dilatado, y "fundus", posesión, heredad. Entre los romanos significaba inmensas extensiones de terreno dedicadas casi exclusivamente al pastoreo y que se constituyeron por los abusos de los patricios que engrandecían sus fincas a costa del Estado, mediante usurpaciones en el patrimonio público, o posesionándose de las tierras de los labradores morosos. Como los grandes propietarios no necesitaban hacer productivas las tierras así adquiridas, fueron quedando incultas, enormes extensiones, que dieron lugar por la disminución de la producción, a un notable empobrecimiento del país y a la lucha entablada por los plebeyos para rescatar o cuando menos restringir la concentración de la propiedad rural. Las leyes agrarias de Servio Tulio, las de los famosos Tiberio y Cayo Graco y las de César pretendieron solucionar el problema acabando con los latifundios que causaban la ruina económica de Italia. En verdad este criterio de ruina es posible aplicar a muchos países del actual mundo civilizado.

Al margen del concepto del latifundio, la ciencia económica reconoce que las grandes propiedades permiten una explotación más perfecta. Esto en muchos casos es exacto; pero la regla general es que permanecen improductivas en mayor o menor extensión por el mismo hecho de pertenecer a personas de fortuna a quienes no interesa el rendimiento que pierden. Esta indiferencia ocasiona no sólo falta de lugar para trabajar, y como consecuencia emigración y despoblación de los campos, sino también falta de producción agrícola.

El latifundio representa realmente un estado social injusto, casi un privilegio en favor del terrateniente y aquí volvemos a distinguir la gran propiedad de la gran explotación. La primera es más frecuente que la segunda. Por eso casi siempre un terrateniente entrega por partes su propiedad a distintos arrendatarios, siendo muy raro el caso inverso, o sea el de un arrendatario que tome en locación varias propiedades, para constituir con ellas una sólo empresa. Con la figura del latifundio subsiste el arrendamiento y para favorecer al conductor o sea al hombre del campo, hoy se procura fijar plazos largos para el contrato de arrendamiento.

Thalheim dice que el latifundio surge "como un complejo de bienes territoriales de tal magnitud que hace imposible la unidad de administración por un sólo terrateniente" (37).

Por eso la tendencia actual consiste en hacer intervenir al Estado para sub-dividir la gran propiedad por utilidad social fomentando la pequeña y la mediana propiedad que casi siempre permiten la explotación por el propio campesino asegurándole tanto a él como a su familia su sustento y además beneficios económicos.

Los cargos más serios que se hacen contra el latifundio consisten en presentarlo como un régimen que monopoliza la tierra; como un régimen que favorece la especulación y el enriquecimiento con la renta territorial que, en el fondo, es un valor creado por el progreso social y que impide el trabajo al reducir la superficie de la tierra cultivada.

Para suprimir los latifundios la medida general consiste en la expropiación. Han habido casos de confiscaciones, pero son raros, y no representan una solución normal ni justa. En el Perú se prohíbe la confiscación.

(37) Thalheim. Política Agraria. Pág. 22.

15.—*La expropiación y teorías que tratan de explicarla.*—Actualmente hay dos maneras de contribuir a la socialización de la riqueza: el impuesto y la expropiación. Por el primero, parte de la riqueza del individuo pasa al Estado; por el segundo, el Estado sustituye o cambia la propiedad real, por un valor monetario. Esta privación del dominio privado, la decide el Estado, en unos casos, por razones de interés general, de utilidad general; en otros, por razones de interés social, concepto este último, más amplio que el anterior. En la actualidad la expropiación se aplica con mucha frecuencia, siempre por alguna de las razones que quedan expuestas que a la postre tienden al mejoramiento y progreso de la colectividad.

La expropiación constituye, en el fondo, una restricción al derecho de propiedad, ya que el Estado para cumplir un fin previsto, priva al dueño de su propiedad, dándole una compensación económica. Mediante este procedimiento el derecho de propiedad no resulta intangible, sino siempre subordinado al interés social. No constituye un desconocimiento del derecho de propiedad porque tal derecho está garantizado y amparado por la ley. Mediante la expropiación se priva de la propiedad al dueño a cambio de una indemnización; y así se procura el interés general, creando más medios para producir riquezas y facilitando trabajo al mayor número de hombres. Es decir moviliza la propiedad para que cumpla mejor papel la misión a que está destinada por la ley.

La expropiación no debe figurar en el Derecho Civil ni constituye un capítulo de la compraventa, porque esta es un contrato que nace del acuerdo de voluntades, mientras que la expropiación significa precisamente, falta de dicho acuerdo. En cambio figura en el Derecho Rural y la mayoría de las leyes agrarias la consignan entre sus primeras disposiciones como el medio más eficaz para dar fácil y fiel cumplimiento a lo que se persigue en dichas leyes.

Se han dado muchas razones para justificar la expropiación. Entre ellas figuran las siguientes:

La teoría del Derecho Eminente del Estado.—Esta opinión consiste en sostener que el Estado tiene una facultad superior, una verdadera soberanía sobre todo lo que está dentro del país y naturalmente sobre la propiedad privada y que en mérito de este derecho eminente, el Estado puede poner en marcha la ex-

propiación. Se trata de una opinión muy antigua que, inclusive, se conoció entre los romanos y que en la Edad Media tuvo su consagración como ya lo hemos expuesto. Pero en realidad no debe confundirse propiedad con soberanía. Ambas funciones son dos ramas distintas del Derecho. Por eso no tiene mayor aceptación.

La teoría de la Colisión de Derechos.—Conforme a esta opinión entre las ramas del Derecho hay unas superiores a otras. Como consecuencia de esta clasificación se establece que el Derecho Público es superior al Derecho Privado y que cuando el Estado, sujeto de Derecho Público decide una expropiación, está ejercitando un derecho superior al derecho del dueño el que debe ceder al interés de la colectividad. Sin embargo la ley de expropiación más que poner en pugna dos derechos lo que hace es armonizarlos, para evitar que el interés del individuo pueda predominar y aun impedir que se satisfaga el interés de la colectividad. Se piensa entonces que el individuo debe contribuir al bienestar común entregando la propiedad pero recibiendo su equivalente para que de ese modo no resulte ninguna injusticia.

La teoría de la Función Social de la Propiedad.—Hemos dicho que este concepto de la propiedad en función social es el que predomina en la actualidad. Se considera al Estado como una entidad encargada de vigilar por la realización de la solidaridad social. Para cumplir ese fin interviene mediante la ley de expropiación, pasando la propiedad de manos del particular, a fines más generales; pero garantizando una justa indemnización.

En nuestro país la propiedad está amparada por la Constitución (art. 29) y nadie puede ser privado de ella. Sin embargo se ha dado la ley de expropiación que tiene el N° 9125 cuyos dispositivos más importantes son los siguientes:

La facultad de expropiar, toca al Estado y puede decidirla para una obra de interés general, de utilidad social o para que alguna de las instituciones estatales como por ejemplo los concejos municipales, las corporaciones, puedan cumplir los fines de carácter social que les corresponde. En realidad se puede acordar una expropiación aparentemente en favor de un individuo, pero a la postre para beneficiar a la colectividad. Tal sucede por ejemplo cuando se trata de explotar aguas minero medicinales que brotan en terrenos de propiedad particular. Esa explotación

no sería posible sin antes adquirir la propiedad del terreno donde brotan las aguas.

En lo que se refiere a bienes susceptibles de expropiación no hay nada fijo. Se puede concluir que donde hay propiedad, puede haber expropiación.

Naturalmente que la expropiación sólo funciona cuando se reúne determinados requisitos. Así, verbigracia, es necesario una declaración de utilidad general. Esta utilidad general la puede declarar la ley o se puede acordar en Consejo de Ministros. Al ordenarse una expropiación es indispensable fijar la extensión que se trata de adquirir del dueño sea parte del bien o la integridad. Debe también producirse el justiprecio de lo que se trata de expropiar con intervención de los ingenieros del Estado. Con todos estos requisitos el Ministerio respectivo pasa el expediente al Juez de 1ra. Instancia de la Provincia donde se halla el bien que se trata de expropiar y dicho funcionario dentro de 24 horas debe notificar al dueño para que manifieste si está conforme con la valorización hecha o si va a encargar a un perito para que por su cuenta, y sin juramento, haga otra valorización. Sino hace observaciones a la valorización de los técnicos del Estado, se tiene por aprobado el precio y se ordena, al que sigue la expropiación, que consigne dicho precio.

Si el dueño no se resigna al valor señalado por los peritos del Gobierno, designa un perito por su parte y el dictamen que éste presente, puede encontrarse en alguna de estas situaciones: 1º concuerda con el precio fijado por los ingenieros del Estado. En este caso ese es el valor; 2º no concuerda con el precio fijado por los peritos del gobierno y señala otro mayor. En este caso debe nombrarse un perito dirimente entre los técnicos que anualmente designa la Corte Superior. Se advierte que en este aspecto la ley de expropiación tiene un equívoco. Conforme a ella se quiere, en caso de discrepancia de valorizaciones, que el perito dirimente sea el que imponga su opinión. Lo más acertado habría sido darle al Juez una regla para que teniendo en cuenta las opiniones de los peritos que intervienen en la valorización inclusive la opinión del dirimente, haga la determinación del precio siguiendo las reglas señaladas por el Código de Procedimientos Civiles para la tasación de bienes en el juicio ejecutivo.

Hecha la consignación del precio, el Juez ordena al propietario para que firme la escritura de transferencia. Si no lo hace, el mismo Juez debe suscribirla.

El propietario conforme a la ley que se estudia, para poder retirar el dinero tiene que presentar un certificado del Registro de la Propiedad Inmueble que establezca que el bien no tiene ningún gravamen. Esto quiere decir que el precio sólo lo pueden recoger en estos casos, los propietarios que tienen títulos inscritos. Si los títulos no figuran en el Registro, no podrá obtener certificados de gravámenes ni retirar el precio. Por eso cuando se decide una expropiación y el dueño no tiene títulos completos e inscritos, prefiere entenderse directamente con el expropiante para no perder el bien y dejar de recibir el precio.

Si el bien estuviere sometido a litigio, los resultados del juicio se hacen efectivos sobre el precio consignado. La expropiación no puede como es natural verse interrumpida con la existencia de un juicio o con la interposición deliberada de un reclamo sobre el bien.

16.— *El Riego de Los Eriazos*.—Otro problema que justifica ampliamente la intervención del Estado en los asuntos rurales es el relativo a la necesidad de dar agua a la mayor extensión posible de tierras eriazas. En el Perú la ley 1794 de 4 de enero de 1913, prorrogada por la ley N° 9944 autorizó al Poder Ejecutivo a contratar obras para dar aguas a los eriazos. Sin necesidad de tales préstamos, el Estado ha emprendido obras de esta naturaleza y son las siguientes:

Riego de las Pampas del Imperial, conforme a la ley 4663 de 14 de mayo de 1923.

Riego de las Pampas de la La Esperanza conforme a ley 7977 de 10 de enero de 1935;

Riego de las Pampas de la Joya según Decreto Supremo N° 33 de 28 de abril de 1939;

Riego de las Pampas Ite-Norte según Decreto Supremo N° 64 de 29 de noviembre de 1939;

Riego de las Pampas de Ensenada, Mejía y Mollendo, según Decreto Supremo 307 de 13 de diciembre de 1949;

Riego de las Pampas de Manrique o Cabeza de Toro según Resolución Suprema N° 179 de 17 de mayo de 1941;

Igualmente se han realizado parcelaciones de fundos como Tomasiri según Decreto Supremo N° 33 de 16 de enero de 1953; Magollo según Resolución Suprema N° 63 de 30 de agosto de 1954; y, en 1955, la obra más importante ha sido la desviación del río Quiroz para dar agua a la cuenca del río Piura. También

está en trabajo la obra de desviación del río Chotano cuyas aguas incrementan el Amazonas y van al Atlántico, ahora serán desviadas hacia nuestra costa, lado del Pacífico. Hay igualmente la ley N° 11871 de 25 de octubre de 1952, que autoriza al P. E. para que por intermedio del Banco de Fomento Agro-pecuario del Perú, emita y coloque bonos hasta por 650'000.000 de soles para financiar obras de irrigación, teniendo los bonistas derecho preferencial para la compra de tierras.

Por el Reglamento de Concesiones N° 19 de 10 de febrero de 1933 se ha dado margen a la iniciativa particular, con el mismo fin de incorporar eriazos a la gricultura. Con todo el Estado se reserva el derecho de no atender alguna solicitud de tierras y aguas si por su trascendencia, en favor de la colectividad, debe ser ejecutada por el mismo, para fines de carácter social.

Este aspecto del problema agrario, el riego de los eriazos, debe ser resuelto siempre por un organismo técnico, teniendo en cuenta tres aspectos fundamentales que deben contemplarse en forma simultánea: el lugar que se escoga para darle agua; la naturaleza del suelo escogido y el costo de la obra.

El lugar que se escoga debe tener fácil salida a los centros de consumo. Por ningún motivo debe estar en sitio aislado y sin vías de comunicación. La razón es sencilla. No se trata de convertir al campesino en propietario entregándole para tal fin un lote de tierras en cualquier parte, sino de facilitarle junto con el acceso a la propiedad el expendio de sus productos. Así se beneficiará él y al mismo tiempo la colectividad. Por eso se dice que la obra de dar agua a tierras incultas, debe avanzar de dentro hacia afuera, o sea de los lugares más próximos a las ciudades hacia los alejados.

Luego debe estudiarse la naturaleza del suelo o sea su mayor o menor adaptabilidad a la agricultura. No se resolvería nada dando agua a tierras improductivas.

Por último, el costo de la obra es muy importante. Una obra de regadío puede ser posible, pero el costo de la misma muy elevado, existiendo la posibilidad de ejecutar con el mismo dinero obras similares igualmente necesarias en otros lugares. Los únicos llamados a determinar de acuerdo con estas condiciones la mejor zona para someterla a riego son los organismo técnicos a los que nos hemos referido.

17.— *Los asentamientos o la colonización interior.*— Colonizar, es “fijar a un terreno la morada de sus cultivadores”.

Corrientemente se cree que la colonización es consecuencia de la inmigración. En la realidad esto no siempre es exacto. Una colonia puede fundarse por razones de orden político o de carácter económico, sin que previamente haya habido inmigración. Hay más. Puede haber inmigración en un país que no se traduzca en propósitos colonizadores. Por eso se dice que la colonización es un hecho político, mientras que la emigración de un lugar a otro es un fenómeno demográfico. Por el primero se toma posesión de terrenos desocupados. Por el segundo se van los hombres de un país a otro distinto.

Quien sabe para evitar estas interpretaciones es conveniente referirse a la obra de fijar a los cultivadores en el terreno que van a trabajar con la denominación de “colonización interior” o “asentamientos”, como en España.

Por la colonización, los gobiernos persiguen no sólo incorporar a la agricultura los terrenos abandonados sino también evitar que salgan del país braceros que sólo aspiran a una mejoría económica. La colonización sirve por consiguiente para arraigar a familias desprovistas de capital o carentes de trabajo a fin de que pueden así subvenir a las necesidades de la vida. Según Cerrillo en la obra colonizadora hay dos etapas: la de la parcelación de las tierras que se van a entregar a los colonos en propiedad, con dimensiones prestablecidas; y luego, la colonización misma que consiste en la ejecución de obras y mejoras en los terrenos parcelados con el fin de instalar cómodamente al campesino a fin de aumentar la productividad de las explotaciones.

La importancia de la obra colonizadora es enorme. Bernardino Horne el gran propulsor de la solución de los problemas agrarios dice: “el florecimiento de las naciones, viene siempre precedido de una buena organización agraria. Roma, tal vez, nunca fué más grande que cuando Augusto resolvió la cuestión de la tierra y dignificó la vida del trabajador rural” (38). Pero esa labor distributiva debe realizarse sin defectos, mejor dicho, la colonización debe llevarse a cabo científicamente, con hombres técnicamente preparados para el trabajo, con tierra susceptible de explotación en lugares que tengan fácil acceso a los centros de consumo y proporcionándole capital y herramientas tan necesarias para esta clase de trabajos.

(38) B. Horne. Problemas Agrarios.

La importancia de una obra colonizadora, se aprecia por los beneficios que produce en el aspecto social, el político y el económico.

Desde el punto de vista social, se permite que lleguen a ser propietarios económicamente autónomos no sólo los campesinos modestos, sino quienes quieran dedicarse a esta actividad y siempre que hayan recibido la preparación conveniente.

En el aspecto económico se consigue proporcionar patrimonio firme a quienes no lo tienen, garantizándoseles así un sustento estable y distinto de aquel en que todo depende únicamente de la fuerza de sus brazos. Desde un punto de vista general, se incorpora a la economía, nuevos territorios, o se intensifican los cultivos, para satisfacer las demandas razonables.

Desde un punto de vista político la labor de hacer propietarios, se traduce siempre en paz, tranquilidad y prosperidad. Por eso se dice que la colonización tiene primordialmente un fin político.

Los tipos de colonia son variados. Hay colonias en que se entrega cada lote a un individuo que será su futuro propietario. Hay también entregas de considerables extensiones de tierras, a un grupo de trabajadores que pueden integrar un sindicato, una cooperativa o alguna otra entidad como por ejemplo nuestras comunidades. Conviene si recalcar que en el primer caso y a pesar de la entrega de lotes a un individuo que será su propietario, debe procurarse entre todos ellos un sentimiento de solidaridad que no persigue el derecho civil. Ese sentimiento de solidaridad es la nota distintiva de la propiedad en Derecho Rural con relación a la propiedad en la legislación civil.

Es fundamental establecer al entregar los lotes, que el que los reciba no pueda transferirlos, sino después de diez años, excepto el caso de muerte o de inhabilitación para el trabajo. La razón que justifica esta medida se halla en que una persona que vive en forma continua, en un mismo lugar durante diez años, ya toma cariño al sitio y no lo abandona. Así se consigue lo que el Derecho Rural persigue, o sea la formación de labradores.

En los casos anteriormente previstos, el Estado debe tener preferencia, para recuperar el lote por el precio primitivo de venta, sin más recargo que el valor de las mejoras necesarias, puestas por el que deja el lote.

En caso de fallecimiento del comprador sin haber concluido de pagar el precio, sus herederos o alguno de ellos, tendrá pre-

ferencia para continuar en el lote, en las mismas condiciones que el causante. La prohibición de venta, en tal supuesto, funcionaría como queda expuesto. Si el comprador fallece después de cancelar el precio, no debe haber tampoco libertad en los herederos para vender el bien. En todo caso funcionará el derecho de preferencia en favor del Estado. En el Perú ya hay una ley sobre el particular, para un caso específico, que contiene la orientación que se describe. Es la ley N° 5240 y hay también la Resolución Suprema N° 223 de 19 de mayo de 1945 que manda reivindicar para el Estado las tierras entregadas burlando las prohibiciones expuestas.

La labor de colonización puede dejarse también, en manos de particulares, ya sean personas naturales o jurídicas, pero sobre bases aprobadas por el Gobierno y bajo el control de éste. En Alemania de la época de la República (1919) se entregó a Empresas colonizadoras la labor de asentamientos, con muy buenos resultados. Entre nosotros hay la Resolución Ministerial N° 2425 de 14 de nov. de 1955 (Agricultura) que señala algunas pautas para que los particulares puedan parcelar sus fundos, con fines agro-pecuarios, aunque no con los alcances de las medidas que se estudian.

18.— *Preparación y apoyo al labrador.*—Después de varias experiencias y algunas realizadas, en forma trágica, hoy no se discute que un país que no prepara técnicamente a los hombres que deben producir su sustento, está condenado a muchos fracasos. Los alimentos deben producirse en cada país. Pueblo que para su subsistencia, depende del extranjero no es pueblo libre. Este es otro problema, que justifica la intervención del Estado conforme al Derecho Rural.

Con este criterio en muchas leyes agrarias, con el fin de preparar al hombre del campo para la acción que le toca desempeñar, se establece centros de capacitación a los que concurren personas aptas para el trabajo con salud comprobada y con certificados de moralidad para recibir los conocimientos que les han de permitir no sólo la explotación de la tierra sino también saber negociar los productos. El campesino casi siempre es víctima de los acaparadores e intermediarios.

La preparación así expuesta no sólo constituirá un beneficio para el trabajador del campo sino también para la colectividad ya que gracias a esa preparación, elevará su nivel de vida, no hará tanteos o esfuerzos aleatorios en el trabajo agrícola, no perderá su tiempo y sus esfuerzos; ni menos desperdiciará su capital. Más dueño de sí mismo llegará a ser un buen propietario, un mejor productor y ya no tendrá que emigrar de la agricultura a otras industrias.

En el plan educativo a desarrollarse, la idea básica debe ser la solidaridad humana. No se trata de formar propietarios del tipo clásico ya conocido, profundamente egoístas, sino de dueños, con un espíritu amplio que colabore a la realización de obras y mejoras que han de beneficiarle y beneficiar también a los demás; que escuchen las sugerencias de los técnicos del Estado y realicen, en común, las labores que fueren necesarias. En este aspecto educativo es digna de elogio la disposición de la ley agraria chilena que declara que por el hecho de formarse una colonia agrícola, se entiende creada una cooperativa, o sea una entidad en la que el lema es: "uno para todos y todos para uno". Al lado de la preparación de los adultos, debe también intensificarse la orientación técnica del niño campesino. No hay que formar su espíritu de espaldas hacia la tierra, sino haciéndole ver todo lo generosa que ella es, con el hombre que la trabaja y la cultiva.

Es bueno dejar establecido que la preparación del campesino no tiene como finalidad, convertirlo en máquina, en una especie de autómatas, al que implacablemente hay que exigirle trabajo y producción. No. Se quiere hacer de él, un elemento activo del trabajo, tal como lo describe y define con precisión y elocuencia el Fuero del Trabajo expedido en España el 9 de marzo de 1938. En él se dice que es "la participación del hombre en la producción mediante el ejercicio, voluntariamente prestado, de sus facultades intelectuales y manuales, según la personal vocación, en orden al decoro y holgura de su vida y al mejor desarrollo de la economía nacional". Luego agrega: "por ser esencialmente personal y humano, el trabajo no puede reducirse a un concepto material de mercancía, ni ser objeto de transacción incompatible con la dignidad personal de quien lo presta". Se dice por fin que: "la producción nacional es considerada como una unidad económica al servicio de la Patria. Es deber de todo español, defenderla, mejorarla e incrementarla".

Esta definición magnífica puede servir de guía para orientar la finalidad que se persigue con la preparación técnica del campesino.

El campesino necesita más. El tiempo, sus variantes, representan para él una permanente amenaza. En caso de crisis debe ser ayudado. Es preciso también que se defienda el precio de sus productos en el mercado para que no sufra violentas oscilaciones; que se le proporcione capital en la forma que se estudiará en el capítulo de crédito agrícola; y que sus contratos, sin vulnerar la libertad humana, sean intervenidos hasta donde sea posible, como lo aconseja el profesor Josserand. Mucha razón tiene Thalheim cuando sostiene que "la clase campesina es rotundamente la principal fuente de vida del pueblo (alemán) y su conservación es un cometido cuya importancia trasciende de la esfera puramente económica". (39)

19.— *El Bien de familia "Home Stead"*.—Hoy se acepta, sin discusión, que la familia es el núcleo más simple y a la vez el fundamento de la sociedad. Por eso se la presenta como una entidad moral a la que hay que defender y amparar, por sobre todas las cosas. Desgraciadamente este concepto no fué el que predominó en el Código de Napoleón, ni en los que en él se inspiraron, cuyo individualismo exaltado, va a determinar a Renán al decir que esos son Códigos para el "hombre que nace soltero y muere célibe".

Al considerarse a la familia como la célula primaria, perdurable, como entidad moral que hay que proteger, se ha pensado que nada mejor para garantizar esa protección que dotarla de un patrimonio inenajenable e inembargable. El patrimonio que se señale a la familia rural representa su elemento económico y territorial, elemento que evitará el éxodo del campo a la ciudad y servirá para la pervivencia de la pequeña propiedad o sea para democratizar el derecho de propiedad. De no aceptarse esta medida protectora, la familia continuará en el abandono, como presa fácil de la industria que sólo busca utilidades.

Se ha pensado que la protección a la familia es sobre todo necesaria en el agro. Por algo se dice, que la familia campesina es troncal, estable, si se quiere permanente y continuada; y, mu-

(39) Ob. cit. pág. 10.

chas veces, no obstante la desaparición del jefe. En cambio la familia tipo urbano, es temporal, transitoria, dura mientras vive el padre o los padres. Hoy se tiende a proteger, por igual, tanto a la familia campesina como a la familia urbana.

La primera medida destinada a proteger a la familia, dotándola de un bien se produjo en Texas el 26 de enero de 1839. Luego el 26 de mayo de 1862 se extendió sus beneficios a los demás estados de la Unión Americana. Allí se le conoce con el nombre de *Home Stead*. Posteriormente esta medida fué adoptada en el Canadá y, más tarde conforme se intensifica la socialización de la vida se va extendiendo a otros países, como a Suiza donde se le llama Asilo de Familia, a Francia, Italia, Méjico, Brasil, Alemania, Colombia, Uruguay y Argentina. Indistintamente se le llama bien de familia o patrimonio familiar. La legislación peruana también lo estructura con el nombre de Bien de Familia.

El principio que considera necesario para la familia, un soporte económico, ya no es una nueva teoría, o la doctrina de una escuela jurídica. Es más bien la consagración de un mejor conocimiento de la vida misma. Precisamente por esto ya no sólo los países, aisladamente considerados tratan de resolver el problema de la protección a la familia sino que en las conferencias internacionales se han hecho recomendaciones en tal sentido. En la Conferencia Interamericana de Chapultepec de 1945, en el Capítulo de Declaración de Principios Sociales de América, figura lo siguiente: "La familia, como célula social, se proclama institución fundamental, y se recomienda que el Estado dicte las medidas necesarias para asegurar su estabilidad moral, su *mejoramiento económico* y su bienestar social". Posteriormente en diciembre del año 1948, las Naciones Unidas formularon la declaración universal de los derechos del hombre y con relación a la familia dicen: "La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la *protección* de la sociedad y del Estado".

En estas recomendaciones se advierte el unánime deseo de extender la protección de la familia sin distingo alguno; y este es el propósito de nuestro Código Civil cuando dispone en su art. 456 que se pueden constituir fundaciones para la educación, establecimiento y la asistencia de los miembros de la familia.

Estudiemus esta Institución conforme al Código Peruano de 1936.

Bienes que pueden integrar el patrimonio familiar.— El art. 464 del CC. es amplio y permite que puedan constituirse en hogar de Familia los predios destinados a la agricultura o a la industria, o a la habitación siempre que no excedan de lo necesario para el sustento o morada de esta.

Carácter de la Institución.—El bien de familia puede constituirse voluntariamente. No hay obligación de establecerlo. Por eso en el art. 461 dispone que el Jefe de una familia *puede* destinar un predio para hogar de ella. Los que pueden constituir el bien de familia están comprendidos en el anterior artículo o sea el padre, o la madre si es jefe de familia. Sólo hay una limitación para el ejercicio de este derecho y es el caso del que tiene deudas, no procediendo en esta situación, la constitución del hogar de familia.

El Código señala a los beneficiarios con la constitución de un hogar de familia en el art. 466; pero les impone la obligación de habitar la casa o explotar personalmente el predio agrícola o industrial (Art. 465).

Para constituir el hogar de familia se requiere un procedimiento judicial que señala el art. 467 y que termina con la inscripción del bien en el Registro de la Propiedad Inmueble. La forma, la establece el art. 463 cuando dice que puede constituirse en escritura pública o por testamento. Pero en el procedimiento judicial hay un requisito que es muy importante y es el que considera obligatoria la publicación de la solicitud (468) para ver si hay intereses de terceros que puedan resultar perjudicados con la constitución del bien de familia. Si transcorre el plazo de 10 días, en el que deben hacerse las publicaciones, y no hay oposición, el Juez declarará constituido el hogar de familia. En cambio si se presenta alguna oposición, el Juez la resolverá por los trámites propios del juicio sumario (De menor cuantía). Como queda dicho hay libertad para constituir el bien de familia, pero se quiere en el art. 464 que el predio destinado a la agricultura no exceda de lo necesario para el sustento o la morada de la familia. Una vez constituido el hogar de familia resulta inembargable lo mismo que sus frutos (469), y se prohíbe su enajenación, hipoteca o arrendamiento (art. 471). Sólo se exceptúa, el embargo de los frutos y hasta por una tercera parte, para el pago de deudas que resulten de condenas, de impuestos referen-

tes al bien, de primas de seguros contra incendios y de pensiones alimenticias.

El Bien de Familia subsiste mientras vive el administrador. A su fallecimiento puede continuar si así lo dispone en testamento el referido jefe de familia o el instituyente (473, 1ra. parte). Si no hay testamento que permita conocer la voluntad del instituyente, puede continuar el bien de familia si es que hay hijos menores de aquel y piden su continuación al Juez, el cónyuge, el tutor o un hijo mayor, hasta que el más joven llegue a la mayoría. En este caso hay la obligación de indemnizar a los mayores que no aprovechan del bien por aplazamiento de la participación (art. 473, última parte).

Sección III

LEGISLACION RURAL COMPARADA

20.—En Europa: Rusia, Alemania, España. 21.—En América, México, Colombia, Venezuela, Chile, Argentina, Uruguay y Bolivia.

20.—*En Europa.*—Queda expuesto que las restricciones al derecho de propiedad principiaron durante la primera gran guerra con las requisiciones, la suspensión del cobro de la merced conductiva en los contratos de locación y conducción, las expropiaciones, etc. Su extinción como derecho individual se va a producir en Rusia, apenas triunfa la revolución bolchevique, casi a fines de la primera gran guerra; y la modificación de su tradicional concepto va a tener lugar en Alemania al organizarse este país bajo el régimen republicano, después de la primera gran guerra.

RUSIA

La convulsión que ha sacudido a mas de 170'000,000 de hombres, concretándonos al aspecto rural, no se conoce con exactitud. Para tener alguna orientación sólo existen las disposiciones de carácter legal, cuyos resultados no se conocen, las exposiciones de los dirigentes bolcheviques y su propaganda; pero hay también severas críticas a lo hecho, emanadas de quienes no simpatizan con el régimen imperante en ese vasto sector de la tierra. Quién sabe en alguna oportunidad se podrán conocer las circunstancias favorables o adversas al propósito que se ha

perseguido, y lo que se ha podido imponer, no solo desde el punto de vista del interés de los revolucionarios, sino también desde el único punto de vista que nos interesa, que es el general y humano.

Los datos anteriores a la revolución bolchevique que aquí se consignan, son de carácter histórico perfectamente establecidos. La nueva organización rural impuesta por los bolcheviques la entresacamos de la obra "Legislación Soviética" que es una compilación de los Códigos de Rusia hecha y traducida por Horacio de Castro y de una monografía del vice-comisario de agricultura Benedictov, titulada "La agricultura Soviética". Se deja constancia que siguiendo a Lluch (40) se emplea la palabra bolchevique para designar a los revolucionarios de Rusia. No se utiliza la denominación de soviético ni tampoco comunistas porque bolchevique es palabra eslava que significa mayoría y en la asamblea del partido obrero Social Demócrata Ruso, llamada Congreso Bruselas-Londres de 1908, circunstancialmente estuvieron en mayoría y triunfaron los que querían hacer la Revolución en Rusia con sólo los elementos populares y con exclusión de otras clases sociales; y ellos son los que triunfaron en la Revolución Rusa. No parece adecuado llamarles soviéticos porque esta palabra igualmente eslava designa "consejos" o sea organismos de carácter administrativo. Tampoco se emplea la denominación de comunistas, porque este es un programa bolchevique que según la crítica no se ha logrado establecer.

Rusia era un inmenso imperio gobernado por los zares quienes en plena época contemporánea mantuvieron un régimen absolutista pese a varias tentativas revolucionarias y al llamado terrorismo revolucionario. Sólo uno de esos zares, Alejandro II, para calmar a sus súbditos por la derrota de la guerra de Crimea, decretó en 1861 la emancipación de los siervos, o sea que declaró libres a los campesinos, haciéndolos a la vez, dueños de la tierra que cultivaban, debiendo pagar indemnización al propietario, cuyo adelanto hacía el Estado, para que luego se le reembolsara en 49 años. En ese entonces se hizo un cálculo de la población, la que llegaba a 61 millones de habitantes, de los cuales 50 millones eran labradores y todos siervos. En los 11 millones restantes se agrupaban la nobleza, el clero y la burguesía. La reforma de Alejandro II no se pudo aplicar, ni la supieron apreciar los la-

(40) Lluch. Historia de las Doctrinas Económicas. Pág. 300.

brriegos que consideraban siempre la tierra como de su propiedad. Se recuerda su dicho: "nuestras espaldas son tuyas, señor, pero las tierras son nuestras". A principio del Siglo XX gobernando Nicolás II, Rusia sufrió otro desastre, en Manchuria, en su guerra con el Japón lo que originó sucesivas huelgas y disturbios y entonces se hizo célebre otro propósito de distribución de tierras preconizada por Stolipyne (1905), y al año siguiente se produjo la reunión de representantes del pueblo ruso o Duma. Estas medidas no calmaron la agitación popular. En eso estalló la primera Gran Guerra produciéndose un paréntesis, de tranquilidad, que el gobernante no supo aprovechar. En esta inercia para continuar con el estado de cosas imperante, tuvo gran influencia el monje Gregorio Rasputín. Por eso, y ante los nuevos desastres del Ejército Ruso, estalló la revuelta de 11 de marzo de 1917 que trajo consigo la abdicación del Zar 4 días después, pasando todo el poder a los soviets (delegados elegidos por obreros y soldados) entre los que figuran como dirigentes Lenin cuyo verdadero nombre es Vladimiro Yllich Oulianof y Trosky.

El Decreto N° 1 del Soviet de Comisarios del Pueblo "prohíbe en absoluto toda clase de transacciones sobre la tierra y sobre bienes inmuebles" (Octubre 1917). En el mismo mes se expropián (más bien se confiscan) las tierras y todas las fuentes de riqueza en manos de particulares, en favor del Estado, para ser entregados en usufructo a los que las trabajan. El 30 de noviembre del mismo año 1917 se da la primera Constitución en cuyo art. 3, Inc. a, se declara que "con el fin de realizar la socialización de la tierra, es abolida la propiedad privada del suelo; y todas las tierras se consideran como pertenecientes a la Nación entera y se transmiten a los trabajadores, sin ningún pago, basándose en el principio de la igualdad de la posesión". —En el Inc. b., se agrega: "Los bosques, el sub-suelo, las aguas que tienen una importancia nacional; así como los bienes muebles e inmuebles de las granjas y de los establecimientos agrícolas pasan a ser de propiedad nacional". —Esta Constitución se ratifica en 1918.

En Octubre de 1922 se da el primer Código Agrario que manda entregar tierras a los que quieran trabajarlas; pero todos estaban obligados a agruparse, para formar explotaciones colectivas, dejándose de lado el anterior sistema en el que cada dueño trabaja en su propiedad con arreglo a su criterio. Prohíbe el arrendamiento, lo mismo que el trabajo asalariado.

Pero si ésta fué una labor puede decirse de gabinete, de los dirigentes revolucionarios, el pueblo no actuó conforme a estas directivas. Al contrario, ocupó violentamente las propiedades y unos trataron de desplazar a otros. Querían la propiedad para ellos, conforme al lema "la tierra para el que la trabaja"; pero propiedad en la forma tradicional. Cada uno como dueño. Va a ser precisa la formación de comités agrarios a quiénes se encarga la labor de imponer la reforma. La resistencia y la desorientación van a ser tan inesperadas que el propio Lenin en consulta, con el Consejo Central Ejecutivo detiene la reforma, siquiera transitoriamente, inaugurando lo que se llama la NEP (Nueva Política Económica).

Después (1928) se expide un nuevo Código Agrario; y hoy fundamentalmente la tierra está repartida así: en sovjoses y koljoses.

El sovjós, es la empresa socializada, pero administrada y explotada por el Estado. Puede decirse que el Estado ha reemplazado al empresario particular; y el trabajador del Sovjós, al igual que el trabajador de cualquier fábrica, está sujeto a horario de trabajo, vacaciones, salarios, seguro, etc.

El Koljós es la agrupación de trabajadores campesinos "para construir, con medios comunes de producción, una economía colectiva" (41). —Recibe del Estado la tierra, en usufructo gratuito, sin plazos o sea *ad eternum*, mediante una acta estatal en la que fijan los límites de la tierra que se entrega, los que no pueden ser disminuídos ni mermados sin autorización especial del Gobierno de la URSS, en cada caso.

Para el trabajo de la tierra se colectiviza "todo el ganado de labor, los aperos agrícolas, las reservas de semillas, las cantidades necesarias de forraje para la manutención del ganado colectivo, los edificios indispensables para la economía del artel y todas las empresas, para la transformación de los productos agrícolas. No se colectiviza, quedando para uso personal del hogar koljosiano, los edificios de vivienda, el ganado particular y las aves, así como los edificios necesarios para albergar el ganado de uso personal del hogar koljosiano" (42).

Queda dicho que se colectivizan las herramientas agrícolas, pero se dejan para "uso personal de los integrantes del koljós las

(41) Y. Benedictov. La Agricultura Soviética. Pág. 7. Vice-Comisario de Agricultura.

(42) Benedictov. Ob. cit. p. 8.

pequeñas herramientas agrícolas" que se utilizan para las labores en las tierras adyacentes a la "finca". Igualmente se permite a la dirección del Koljos, en caso de necesidad, a separar del ganado de labor colectivizado, algunos caballos para atender las necesidades personales de los miembros del artel, previo el correspondiente pago.

El Koljós está integrado por trabajadores, hombres y mujeres, mayores de 16 años. La admisión de un nuevo integrante, debe decidirse en asamblea general y previo el pago de una cuota en metálico, de veinte a cuarenta rublos y la entrega a la colectividad, de los medios de producción, de que dispone.

Los integrantes del koljos deben trabajar personalmente en las tareas del campo y sólo se permite hacer intervenir como contratadas a personas con conocimientos técnicos, como agrónomos, veterinarios, ingenieros, médicos etc., y obreros sólo en casos de excepción y temporalmente; por ejemplo cuando hay que hacer un trabajo de urgencia y los propios integrantes del koljos no pueden realizarlo, o cuando haya que hacer construcciones. Se agrupan en brigadas de cuarenta o sesenta personas, encabezadas por un brigadier. Los integrantes de la brigada se agrupan a su vez en eslabones de 8 o 12 personas. Cada brigada tiene asignado un lote el que se subdivide para las labores de los eslabones.

Las labores se realizan a base del trabajo a destajo y la unidad para calcular lo hecho es la "jornada-trabajo" que se aprecia según la complejidad o dificultad de trabajo y la calificación del trabajador. Así Benedictov (43) dice que las roturación o barbecho de cuatro hectáreas, se cuentan para el tractorista como 4.5 "jornadas-trabajo", mientras que una ordeñadora, por cien litros, se le cuenta 1.7 "jornadas-trabajo".

En la cosecha, después de "cumplir los compromisos con el Estado y de constituir los fondos fijados (de semillas, forrajes, seguros, etc.)" se abonan las jornadas-trabajo de acuerdo con los resultados del año económico.

Al mencionar los compromisos con el Estado hay que referirse a la mecanización de la agricultura cumplida por las Estaciones de Tractores y máquinas, que realizan trabajos con el koljós, previo contrato. "El koljós paga al Estado, en especie, los servicios que les presta la E. de T. y M. según tarifas que el mis-

(42) Benedictov. Ob. cit. p. 8.

mo Estado fija de acuerdo con la cosecha (44). La roturación de la tierra y las labores posteriores a ella se pagan con la cosecha.

Con relación al concepto que se da de la propiedad sobre la tierra hay que citar la disposición 21 del Código Civil que principió a regir el 1º de enero de 1923 que a la letra dice: "El suelo nacional es dominio del Estado y no puede ser objeto de comercio. Sólo se permite la posesión del suelo, en la forma del derecho de usufructo" y luego, como nota o llamada, se lee a continuación de este artículo lo siguiente: "Con la supresión de la propiedad sobre el suelo, concluye la distinción de las cosas en mobiliarias e inmobiliarias".

Sobre esto último Horacio de Castro escribe: "Casi todos los comentaristas coinciden en afirmar lo inexacta de esta afirmación, y nosotros —dice— sin querer molestar la atención de nadie, con fáciles ejemplos, recordamos que uno de los principales derechos patrimoniales reconocidos por la R.S.F.S.R. protegidos por sus leyes y defendidas por los Tribunales (22 de mayo de 1922) es el de *propiedad inmueble* de bienes no nacionalizados, y esto sin querer recordar el articulado del mismo Código que es flagrante en ejemplos" (45).

Como se ve y sólo concretándonos a la cuestión propiedad el bolchevismo que critica la concentración de la propiedad en pocas manos, cree solucionar el problema con la superconcentración en una sola mano: el Estado; propietario que no admite discusiones ni tolera conflictos. Es Juez y parte.

ALEMANIA

El armisticio que puso fin a la primera guerra mundial, el 11 de noviembre de 1918, en realidad significó para Alemania, una capitulación, toda vez que aceptó las condiciones que los aliados le impusieron. Esta derrota trajo consigo la caída del régimen monárquico. El Gobierno revolucionario, reunió en Weimar una Asamblea Constituyente, que dió una nueva organización política a ese país. Su tendencia fué marcadamente socialista por la abstención de los monarquistas; y, Alemania fué organizada como república democrática y parlamentaria. La

(44) Benedictoff. Ob. Cit. Pág. 16.

(45) Horacio de Castro. Principios de Derecho Soviético, pág. 443.

Constitución que aprobó la Asamblea referida se conoce con el nombre de Constitución de Weimar y fué promulgada el 11 de agosto de 1919.

Con relación a la propiedad trajo un concepto nuevo, modificatorio del que contenía el entonces novísimo Código Civil alemán de 1900. En efecto; en el art. 153 se declara: "La propiedad está garantizada por la Constitución su contenido y sus limitaciones resultan de las leyes . . ."; y agrega: "La propiedad obliga; su ejercicio debe ser al mismo tiempo, un servicio prestado al interés colectivo".

Este concepto se complementa con la declaración que figura en el párrafo tercero del art. 155 que dice: "El cultivo y la explotación del suelo, constituye un deber del propietario rural, frente a la comunidad".

Conforme a estos preceptos la propiedad no es un distintivo o un título para el que la tiene, para el sólo efecto de llamarse "dueño", sino que con el título de propietario se adquiere la obligación de trabajarla, prestando así un servicio al interés colectivo. De aquí surge el principio consignado ya en muchas cartas políticas novísimas, o en leyes rurales recientes, que la propiedad debe usarse en armonía con el interés social.

La reforma agraria se inicia en Alemania como consecuencia de los dispositivos constitucionales transcritos; pero es bueno advertir que en ese país no se llegó a coordinar en un todo orgánico, la concepción del derecho de propiedad sobre la tierra, y su ejercicio. Las inquietudes políticas producto de su nueva organización, no le dieron tiempo para ello (46). Con todo se aprobaron leyes aisladas que son hoy capítulos del Derecho Rural. Así son notables:

1.—La ley de Colonización del Reich promulgada el mismo día de la Constitución (11 de agosto de 1919) confeccionada bajo la influencia del profesor Max Sering que establece: 1.—que la Colonización se realice por agentes especiales o sea por empresas colonizadoras; 2.—que el Estado entregue a esas empresas las tierras que posee primero en arrendamiento y luego en

(46) El primer Presidente de Alemania Republicana fué Ebert y a su fallecimiento resultó elegido el Mariscal Hindenburg (1925) quien llamó al puesto de Canciller (1933) al Jefe de un nuevo partido, Hitler, que logró plenos poderes y al amparo de ellos suprimió los demás partidos políticos, siguió gobernando hasta la muerte de Hindenburg (1934) en cuya oportunidad tomó el nombre de Führer (Jefe) del Reich y a la vez del pueblo alemán.

venta para que estas cumplan su propósito colonizador; 3.—las empresas tienen opción legal para comprar fincas de una superficie superior a 25 hectáreas; 4.—que haya autorización para expropiar tierras yermas o pantanosas que sus propietarios no la cultivan o las tienen mal explotadas, sino se preocupan de transformarlas; y 5.—en las tierras que se explotan en gran escala debe disminuirse su extensión en un tercio o al menos en un 10% a fin de proporcionar tierras que se destinen a la colonización. Los nuevos dueños debían formar sindicatos y cooperativas y cada grupo o cada colonia debía estar técnicamente orientada por el Estado.

El propósito de esta ley se expone cuando se dice que con ella se persigue fortalecer el mercado interior como base para una economía nacional sana y luego densificar la población campesina o sea tener independencia de abastecimiento, con respecto al extranjero dando al mismo tiempo capacidad para comprar a la población colonizadora.

2.—La ley de Bienes de familia del año 1920 que autoriza al Reich, a los Estados que lo integran y también a los particulares, para crear bienes de familia subdividiendo tierras para dicho fin. Este lote no podía venderse ni hipotecarse ni fraccionarse, sin autorización del fundador. Tampoco se podía embargar. En caso de venta, el Estado para evitar que se burle la ley tenía derecho para readquirir la propiedad, devolviendo el precio de adquisición y el valor de las mejoras necesarias que se hubieran colocado.

3.—La ley de Sucesión en el fundo Campesino, de 1 de octubre de 1933. Esta ley se refiere a la propiedad que tiene la extensión mínima para proporcionar sustento al cultivador y a su familia. La extensión máxima se fija 125 hectáreas. A la muerte del titular, sus derechos pasan al heredero designado por dicho titular o al primogénito con la obligación en éste de indemnizar a los herederos salientes. Esta ley sólo se refería al ciudadano alemán de origen germánico, estando excluidos los judíos y las personas de color.

Como una manera de dar satisfacción al trabajador de la tierra se le autoriza a ostentar como nombre honorífico el título de "Labrador". Esta propiedad tampoco puede enagenarse ni grabarse y el dueño deja de ser propietario en el sentido antiguo, individualista.

Para los herederos que salían de un bien y para los campesinos sin propiedad se estableció la colonización interior cuyo lema muy difundido fué “la vuelta a la tierra”. Desgraciadamente como Alemania es un país densamente poblado, no obstante las hectáreas que llegaron a repartirse, siempre quedó latente el problema de la desocupación; y vino entonces la teoría del “espacio vital” que se tradujo en hechos que trajeron nuevos conflictos internacionales.

Entre estas leyes aisladas merece citarse la que permitía la venta de tierras en lotes, con la garantía de algún Banco, cobrando el servicio de amortización.

ESPAÑA

La revolución política que se produjo en 1930 a la salida de Alfonso XIII, instauró un régimen gubernativo republicano sacudió la organización social existente y expidió disposiciones de carácter económico, para favorecer a las clases necesitadas.

La Constitución que se aprobó para la llamada “República de los Trabajadores”, trae con relación al problema que estudiamos, las siguientes disposiciones:

“Art. 44.—Toda la riqueza del país, sea quien fuere su dueño, está subordinada a los intereses de la economía nacional y afecta al sostenimiento de los cargos públicos”.

“Art. 47.—La República protegerá al campesino, y a este fin, legislará entre otras materias, sobre el patrimonio familiar inembargable y exento de toda clase de impuestos, crédito agrícola, indemnización por pérdida de cosechas, cooperativas de producción y consumo, cajas de previsión, escuelas prácticas de pintura y granjas de experimentación agropecuarias, obras y vías rurales de comunicación”.

Pero lo más notable fué la aprobación del proyecto de ley agraria preparado por don Marcelino Domingo, Ministro de Agricultura, proyecto que se conoce con el nombre de “Ley de Bases” que se publicó el 21 de setiembre de 1932, cuya aplicación se encargó el Instituto de Reforma Agraria creado por la ley de 4 de noviembre de 1932. Son principios notables en dicha ley: su retroactividad a fin de que produzca efectos anulatorios de una serie de actos y contratos que se celebraron apenas se principió a discutir el proyecto, para burlar los efectos de la referida ley; la aplicación de la ley en forma paulatina, por provincias y

no en toda España; el sistema de expropiación y el orden en que debía realizarse; y luego la posibilidad de permitir la subsistencia del régimen de la propiedad individual y el colectivo, pero al dejar esto a elección del que recibe la propiedad individual, se ataca el concepto de ella que sólo persigue riqueza para el propietario, para orientarla en forma más flexible a aumentar la producción, imponiendo un régimen de más responsabilidad en interés de la colectividad.

También es notable el Decreto que ordena la intensificación de los cultivos en las fincas de secano en la provincia de Badajoz de 1º de noviembre de 1932 y que luego debía aplicarse a Cádiz, Cáceres, Sevilla, Granada, Málaga.

Al producirse el levantamiento del General Franco, quién llegó a hacerse cargo del poder, éste principia a actuar en forma más moderada. Merecen citarse en tal época las siguientes disposiciones legales :

1.—La expedición del Fuero del Trabajo (9 de marzo de 1938) en el que se da una definición, podríamos decir sin temor a equivocarnos, perfecta del trabajo: "Participación del hombre en la producción mediante el ejercicio voluntariamente prestado, de sus facultades intelectuales y manuales, según la personal vocación en orden al decoro y holgura de su vida y al mejor desarrollo de la economía nacional". "Por ser esencialmente personal y humano, el trabajo no puede reducirse a un concepto material de mercancía, ni ser objeto de transacción, incompatible con la dignidad personal de quién lo preste". "Todos los españoles tienen derecho al trabajo. La satisfacción de ese derecho es misión primordial del Estado. La producción nacional, es considerada como una unidad económica al servicio de la patria. Es deber de todo español defenderla, mejorarla e incrementarla".

2.—También se expidió el 26 de diciembre de 1939 la "Ley de Bases" para la colonización de grandes zonas "cuya aplicación exige los siguientes requisitos: 1.—superficie de relativa importancia; 2.—que por la ejecución de importantes obras de trabajo, se pueda transformar profundamente las condiciones económicas y sociales de la zona; y 3.—que esas obras superen la capacidad privada.

De antemano o sea el 18 de octubre de 1939 se suprimió el Instituto de la Reforma Agraria creándose el "Instituto Nacio-

nal de Colonización", que es un organismo estatal que ordena y dirige la labor colonizadora, determinando el número de familias que se van a instalar en cada lugar, los cultivos principales que se van a realizar y las condiciones de instalación de los colonos.

3.—El "Fuero de los Españoles" de 17 de junio de 1945 que viene a ser su Constitución, su Carta Magna en la que se proclama y garantiza, como "Principio rector" el respeto a la dignidad, a la integridad y a la libertad de la persona humana. En dicho cuerpo de leyes son disposiciones importantes para el Derecho rural :

"Art. 30.—El Estado reconoce y ampara la propiedad privada, como medio natural para el cumplimiento de los fines individuales, familiares y sociales; pero todas las formas de propiedad quedan subordinadas a las necesidades de la nación y el bien común.

"Art.31.—El Estado facilitará a todos los españoles el acceso a las formas de propiedad más íntimamente ligadas a la persona humana: hogar familiar, heredad, útiles de trabajo y bienes de uso cotidiano".

"Art. 32.—Nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública y de interés social, previa la correspondiente indemnización. En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes".

Fuera de las disposiciones citadas hay también la "Ley de Colonización de Interés Local" de 25 de noviembre de 1940; la Ley de Expropiación de Fincas Rústicas" de 27 de abril de 1946.

21.—*América*.—Al tratar de los caracteres del Derecho Rural, se ha recordado la opinión de muchos especialistas en esta rama del Derecho quienes sostienen que ella es auténtica y predominantemente americana, porque en Europa, ya la tierra está repartida, mientras en América hay grandes extensiones en las que el hombre no ha puesto aun la mano siendo urgente y de interés evitar que esas tierras sirvan para la constitución de latifundios. Este problema de distribución de tierras nuevas y de recorte de las propiedades extensas formadas al amparo de la legislación del Siglo XIX se quiere resolver intensificando la producción y aumentando el número de propietarios. El hecho anotado

justifica la opinión de quienes sostienen que el Derecho Rural es autóctono de América. Efectivamente en América (en Sur América) sólo dos países no tienen legislación rural. En uno de ellos hay inquietud por abordar el tema. El autor de estas líneas presentó en la legislatura de 1945 de la Cámara de Diputados el primer proyecto de Ley Agraria para el país. Los demás pueblos americanos han encarado el problema de la propiedad de la tierra en la forma que vamos a referir respecto de algunos de ellos.

MEXICO

México fué el primer país cuya ley redujo el derecho del propietario a un sitio de segundo orden, ya que mediante la primera ley agraria de Veracruz de 1915, se anuló el régimen individualista de la propiedad declarándose que la propiedad de la tierra pertenece a la Nación y ordenándose expropiar tierras extensas para entregarlas a los trabajadores. Luego la Constitución Federal de Querétaro, art. 27, declara que las tierras y aguas corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Ya en el Siglo pasado hubo propósitos para subdividir la propiedad de la tierra entre otros por el general Díaz (1867-68); y luego la entrega de tierras, en Cholula, a familias italianas (1881-82); pero estas medidas gubernamentales se hicieron sin técnica, abandonando a los beneficiarios a su propia suerte. Por eso las tierras que ellos recibieron se fueron acaparando esfumándose el propósito perseguido. La revolución agraria mejicana de una importancia y transcendencia innegables, tomó cuerpo en 1910, al combatirse al candidato a la primera Vice Presidencia de México que Porfirio Díaz quería señalar y que los mexicanos, querían elegir libremente. Al grito de "tierra y libertad", Madero (47), Zapata y otros, van a conmover al país. Jaures en su magnífica obra sobre la Historia del Socialismo, escribe: "para que una revolución estalle, es necesario que las clases inferiores sufran un terrible malestar o una gran opresión; pero también es

(47) Andrés Molina Enriquez dice de él que representaba a los señores criollos, los mismos que lo sacrificaron después, cuando resolvió abordar las reformas agrarias, para satisfacer las demandas de los mestizos y de los indios. "La Revolución Agraria de México". Pág. 143.

menester que tengan un principio de fuerza y por consiguiente de esperanza"; y Jesús Silva Herzog, Profesor de Ciencias de la Universidad Autónoma de México, refiriéndose a la reforma agraria en ese país va a escribir "tener derecho a la vida, es tener derecho a comer, y como todos los alimentos provienen de la tierra, tener derecho a la vida es tener derecho a un pedazo de tierra para alimentarse (48)". Luego agrega "los pueblos hambrientos jamás han desempeñado papel de importancia en la Historia de la Cultura".

Es indudable como lo hace notar Bernardino Horne (49) "que este movimiento venía desde abajo". "Se buscaba liberar al país del imperialismo absorbente que domina su economía política".

La revuelta lleva al poder a Carranza quién reúne una constituyente en Querétaro (no en México) cuyos integrantes se dividieron en forma enconada cuando se trató de la propiedad de la tierra. Unos querían conservar la organización vigente y otros deseaban implantar transformaciones profundas. El historiador mejicano Andrés Molina Enriquez dice que el grupo reformador encontró un valioso puntal en el general Obregón, Ministro de Guerra de Carranza, de quién éste principió a desconfiar. Luego la audacia de Pancho Villa, al apoderarse de Torreón, determinó a Carranza a aconsejar la aprobación del famoso art. 27.

En el primer párrafo del art. 27 de la Constitución Federal Mexicana se reconoce y afirma el origen social de la propiedad, o sea que la Nación es la dueña principal, con propiedad plena, de las tierras y aguas del territorio nacional, al igual que en otros tiempos lo eran los reyes de España que al firmar con los conquistadores las llamadas capitulaciones, se reservaban el derecho de reversión.—Siendo dueña, tiene derecho en cualquier tiempo a imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.— El Estado no tiene ninguna limitación en este sentido. Puede decirse que este artículo es el verdadero fruto de la revolución mejicana.

Con posterioridad a esta gran reforma, se dió en Zacatecas (1917) la ley que manda distribuir tierras para formar colonias y ampliar ejidos; la ley de diciembre de 1918 que declara no gravables e inalienables, las tierras de los ejidos; la ley de

(48) La Cuestión Agraria Mexicana. Pág. 147.

(49) Bernardino Horne. Reformas Agrarias. Pág. 38.

emisión de bonos por mil millones de pesos (Obregón) para expropiar tierras; el primer Código Federal Agrario Mejicano de 22 de marzo de 1934 bajo la presidencia de Abelardo L. Rodríguez.

El 27 de abril de 1943 se publicó en el diario oficial de México el "Nuevo Código Agrario de los Estados Unidos Mejicanos" que señala como autoridades para resolver los problemas agrarios, al Presidente de la República, a los gobernadores de los Estados y territorios federales; al jefe del Departamento Agrario; al Secretario de Agricultura y Fomento y al Jefe del Departamento de Asuntos Indígenas (art. 1º). —El Departamento Agrario, dependencia directa del Ejecutivo Federal, es el encargado de aplicar el Código y las demás leyes agrarias. Tiene un cuerpo de consejeros, quiénes como primer requisito no deben poseer tierras de extensión superior a las propiedades inafectables.

En cumplimiento del art. 27 se manda restituir tierras, bosques, aguas a los núcleos de población a los que se les privó de ellos, pero respetándose las tierras y aguas que se hubieran repartido conforme a ley de 25 de junio de 1856 y dejándose hasta 50 hectáreas a quienes hayan poseído a título de dueños por más de 10 años, antes de la notificación para la restitución.

Todos los núcleos de poblaciones, deben recibir, tierras, bosques y aguas, menos la capital federal y las capitales de los Estados y territorios fiscales.

Tienen derecho a tierras, el mejicano de nacimiento que resida cuando menos seis meses en el poblado donde formula su solicitud y que su ocupación habitual sea trabajar la tierra; que no posea a nombre propio y a título de dueño extensión igual o mayor que la unidad de dotación; y que no posea capital industrial o comercial de más de dos mil quinientos pesos o capital agrícola de más de cinco mil pesos (54).

Declara afectas a la reforma agraria, las fincas cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo solicitante; las propiedades de la federación, de los estados, de los municipios, y, para determinar la afectabilidad de las propiedades de una persona se suma lo que ésta posee directamente hasta con lo que le corresponda como participe en sociedades.

En el capítulo cuarto se fija la superficie de las dotaciones individuales de tierras en diez hectáreas si son de riego o humedad y en 20 si son de temporal.

Hay en este Código disposiciones que permiten al ejidatario designar entre las personas que de él dependan, al que debe sucederle en sus derechos agrarios (162). Esta disposición está inspirada en la ley alemana que ya hemos citado. Cuando no se hace esta designación, la herencia corresponde a la mujer legítima, a la concubina en la que tenga hijos o a aquella con la que ha hecho vida común durante los seis meses anteriores a su fallecimiento. A falta de mujer heredan los hijos o personas adoptadas, prefiriéndose entre los primeros al de más edad, y, entre los segundos, al que hubiese vivido más tiempo con el ejidatario (163).

Tiene también un capítulo que se refiere a la explotación de las tierras ya en forma colectiva (200) o en forma individual. Se ocupa del crédito y de las entidades que deben proporcionarlo (211). Al lado de estos principios sustantivos hay disposiciones de orden procesal para conseguir los fines expuestos.

Indudablemente se trata de una buena ley que tiene la experiencia de los ensayos anteriores.

CHILE

Este país principió a preocuparse del problema rural, en 1928 fecha en que aprobó su ley 9446 que crea la Caja de Colonización Agrícola, para reconstruir la industria correspondiente. En 1935 se dió otra ley, la N° 5404 que tiene los siguientes capítulos fundamentales:

1.—Subsiste la Caja de Colonización Agrícola, integrada exclusivamente por elementos técnicos. A esa entidad se le entrega la tarea de formar, dirigir y administrar las colonias agrícolas;

2.—A la Caja se le entrega, para cumplir su fines, cien millones de pesos y se le autoriza para obtener trescientos millones más mediante un empréstito interno;

3.—La Caja debe preparar colonos en planteles especiales que una vez declarados aptos están en condiciones de recibir parcelas en las colonias que se organicen;

4.—Las colonias deben establecerse en tierras del Estado o expropiadas a los particulares; pero esas colonias una vez formadas constituyen centros agrícolas organizados, orientados por técnicos inclusive para el efecto de constituir cooperativas;

5.—El propósito de la ley es aumentar el número de propietarios y señala el máximum de la extensión de propiedad en cada una de las zonas en la que divide el país, pero deja a la Caja libertad para modificar esa extensión de acuerdo con las necesidades y regiones.

Como se vé el propósito fuadamental de la ley Chilena es aumentar el número de propietarios; no entregar tierras sino a quienes están preparados para trabajarlas. No abandona a los nuevos dueños a su propia suerte sino que los orienta para aumentar la producción. Indudablemente que es una de las buenas leyes de América.

COLOMBIA

Este país también se ha ocupado del problema de la distribución de tierras y del régimen de las mismas. Según refiere Bernardino Horne en esta Nación no abundan los latifundios sino en determinadas regiones.

Las leyes más importantes que se han dado con relación a la agricultura son las siguientes:

1.—En 1931 la que crea el Consejo Nacional Agrícola como organismo director de la colonización en ese país;

2.—La de febrero de 1936 que amplía la anterior y señala las atribuciones del Consejo. Entre otras disposiciones son importantes la que dispone que los proyectos que formule el Gobierno sobre colonización deben ser previamente informados por el Consejo Nacional Agrario;

3.—La que fija en un 20% el número de extranjeros que se instale en una colonia y la que exonera del pago de derechos de importación a las herramientas e implementos de trabajo que se importen.

4.—También el año 1936 se expidió otra ley referente a transferencia de dominio estableciendo que dichas transferencias se efectúan por el hecho del cultivo y que hay condición resolutoria si no se hacen trabajos en el lote dentro de cinco años.

5.—Por último en 1936 se dió otra ley sobre tierras que se refiere al derecho de propiedad con el criterio de función social y que introduce una verdadera revolución en el derecho de propiedad rústica al declarar en su art. 1º que se presume que el que trabaja un lote de tierras, es el propietario. El laboreo es pues base o mejor prueba del derecho de propiedad.

También se ha creado jueces de tierras que son de la categoría de los llamados de Primera Instancia encargados de conocer de las acciones que emanan de dicha ley pero trasladándose al lugar donde se produce el conflicto. Sus resoluciones van a la Corte de Apelaciones.

En 1938 el Presidente Alfonso López reglamentó esta ley modificando un tanto la presunción de propiedad de que dejamos referida.

ARGENTINA

En este país la preocupación de sus intelectuales y de expertos en Derecho Rural, entre los que sobresalen Bernardino Horne, se tradujo el 2 de setiembre de 1940, siendo Presidente Castillo, en la ley agraria Nº 12636 que es una de las buenas que hay en Sur América y en cuya confección tuvo papel importante nuestro citado Horne.

Se refiere al derecho de propiedad sobre la tierra independizando dicho concepto del que contiene su legislación civil. Luego señala los inmuebles que deben destinarse a la colonización pudiendo también comprarlos directamente o sino expropiarlos para el efecto de hacer en ellos subdivisiones con diferente tipos de colonos. Así hay colonias granjeras, colonias ejidales, colonias privadas y colonias simples.

Es cuestión importante en esta ley el haber creado el Consejo Nacional Agrario con funciones amplias para aplicar la ley, adquirir inmuebles, implantar colonias contratando para ello con familias extranjeras y dirigiendo esas colonias que se convierten en cooperativas con industrias rurales transformadoras por medio de un personal técnico. Es cuestión igualmente importante en esta ley el hacerla conocer profundamente dentro del país y aun en el extranjero para atraer inmigrantes.

En las colonias, los lotes se entregan a personas que comprueban su capacidad física y su aptitud profesional cuidando que en caso de entregarse tierras a extranjeros, el porcentaje de dichos extranjeros no excedan en cada colonia de 25%.

Con el objeto de facilitar la entrega de lotes a particulares se establece la figura del arrendamiento al colono para que cuando éste se halle en condiciones de adquirir su lote, el contrato de arrendamiento se transforme en contrato de compraventa.

Siguiendo la tesis impuesta por la Doctrina, al colono no se le entrega únicamente un lote de tierra sino también casa para habitar, parte de dicho lote con cultivos y luego se le proporciona créditos, a más de la orientación técnica que hemos mencionado.

Con el propósito de que los compradores no den origen a la rescisión del contrato por falta de pago, se facilita la formación en la cuenta corriente de éste de un verdadero fondo de reserva que le pueda permitir cumplir siempre con el pago de su anualidad aunque la cosecha sea mala y en todo caso para cancelar el precio en forma anticipada, si con esos fondos y sus cosechas esa cancelación es posible. Se trata pues de una buena ley agraria.

URUGUAY

Este país tiene su Código Rural de 1º de agosto de 1942 en el que no se advierte influencia de ninguna de las leyes americanas y ni siquiera de otras similares europeas. No tiene disposiciones de carácter general, ni hace declaración de finalidades. Está redactado concisamente y en forma muy breve. Su autor García Acevedo fué muy felicitado cuando lo presentó.

Trata de los bienes clasificándolos en inmuebles y semovientes. Se refiere a los primeros para obligar al propietario al deslinde y a cercarlos. Se refiere a los segundos disponiendo que los establecimientos rurales de más de cien hectáreas, no dedicados a la agricultura, están obligados a dar pastoreo.

Tiene disposiciones sobre la caza y la pesca fijando la época en que es posible realizarlas. Se refiere a marcas y señales y también al abigeato aunque para la penalidad se remite al Código Penal.

En el punto referente a contratos, se refiere al arrendamiento y también a la aparcería.

Es punto importante el referente al embargo de bienes al agricultor pues impide dicha medida en lo que va a servir de semillas y en lo que tiene que destinarse al sustento del mismo.

VENEZUELA

El 20 de setiembre de 1945 se dió en ese país la primera ley agraria de importancia que sin perjudicar a los propietarios que explotan directamente sus propiedades se propone transformar la estructura agraria del país. Regula el derecho de todo individuo o grupo de población que no tenga tierras o que estas no sean suficientes a solicitar una mayor extensión para que sean económicamente explotables. Los extranjeros gozan también de este derecho.

El Instituto Agrario Nacional atiende las peticiones para instalarlos en las tierras que recibe del ejecutivo, en los baldíos y en los adquiridos por el Instituto con fondos propios ya sea directamente o por expropiación.

El 11 de febrero de 1946 se expidió por el Gobierno Revolucionario el Decreto N° 183 en el que se reducen las parcelaciones que debe realizar el Ministerio de Agricultura y Cría, a los Estados de Aragua, Carabobo y Táchira, disponiendo que ese Ministerio forme comisiones para que recomiende las formas de parcelamiento y la selección de campesinos. A estas mismas comisiones se les dá la tarea de gestionar ante los dueños el arrendamiento de tierras en favor del Ministerio de Agricultura y Cría para que éste las subarriende.

El 18 de octubre de 1948 se expidió una nueva ley agraria con el propósito de transformar la estructura agraria nacional, mejorar las condiciones de vida y procurar la emancipación social y económica del campesino. Dispone que la propiedad será limitada en la forma que la ley disponga. Deja siempre en manos del Instituto Agrario Nacional la misión de aplicar la ley.

No se diferencia de las leyes agrarias de Sur América, sino en la disposición de su art. 75 que arrienda tierras explotables para entregarlas a los campesinos y sólo después comprarlas o expropiarlas.

BOLIVIA

La ley de Reforma Agraria en Bolivia fué expedida el 2 de agosto de 1953. Consta de 177 artículos y comprende disposiciones no sólo sobre la propiedad rural, sino sobre recursos forestales y sobre el aprovechamiento de las aguas. Con relación

al régimen de las tierras, la ley agraria boliviana tiene una parte considerativa en la que en síntesis histórica, explica el régimen de la propiedad sobre la tierra y las etapas por las que élla ha pasado, en forma especial de la situación del campesino durante ese mismo lapso y del estado actual de su propiedad.

Principia declarando que el suelo, el subsuelo y las aguas pertenecen por derecho originario a la nación boliviana; pero que el Estado reconoce y garantiza la propiedad privada "cuando ésta cumple una función útil para la colectividad". Igualmente declara que al Estado toca planificar, regular y racionalizar el ejercicio del derecho de propiedad así como realizar la distribución equitativa de la tierra para conseguir la libertad y el bienestar económico y cultural de la población.

Encarga la aplicación de la ley a varias entidades, unas subordinadas a otras, a las que denomina "Servicio Nacional de la Reforma Agraria". La más alta jerarquía toca al Presidente de la República que resuelve en definitiva y con potestad propia, las controversias que surgan con motivo de la aplicación de la ley.

Luego se halla el Consejo Nacional de la Reforma Agraria con facultad para proponer al Poder Ejecutivo, el reglamento de la ley; para organizar los sistemas de colonización, de fomento de cooperativismo, de crédito agropecuario y, en general de planificación de las materias agrarias. También concede títulos de propiedad a los que reciben las tierras.

En categoría inferior están los Jueces Agrarios, llamados a resolver las cuestiones contenciosas en materia de tierras.

Conforme a la ley boliviana, la propiedad se clasifica así: de dominio público o sea la que tienen ese carácter por la ley, los caminos aún abiertos por particulares, las aguas y las fuerzas físicas, susceptibles de aprovecharse económicamente; del Estado, o sean las tierras baldías, las vacantes, las que por reversión vuelvan a su dominio, las de los organismos estatales y las tierras forestales; de propiedad privada, ya sea el dueño persona natural o jurídica pero que debe ejercitar sus derecho conforme a ley. Esa propiedad privada no puede adoptar sino las siguientes formas:

a.—El solar campesino que viene a ser su residencia y la de su familia, pero que no le permite su subsistencia; b.—La propiedad pequeña en la que trabajan únicamente el dueño y su familia y que debe permitirle satisfacer racionalmente sus

necesidades; c.—La propiedad mediana de extensión mayor que la anterior, sin tener las características de la empresa capitalista, que se explota con el concurso de trabajadores asalariados o medios técnicos-mecánicos, para destinar la mayor parte de la producción, al mercado; d.—La propiedad de la comunidad indígena; e.—La propiedad agraria cooperativa; y f.—La empresa agrícola en la que hay inversión de capital en gran escala, régimen de trabajo asalariado y medios técnicos y modernos para explotar la tierra.

Declara que el Estado no reconoce el latifundio (12) manifestando que queda extinguido (30) e íntegramente afecto (34) para su reparto.

Luego fija la extensión de la propiedad en cada uno de los tipos descritos y según las zonas del territorio boliviano.

Se respeta la pequeña y la mediana propiedad existente (32) (33); no así el latifundio que como queda dicho está afectado para la reforma. Se ordena la restitución de tierras quitadas a las comunidades y la reversión de las tierras baldías al Estado.

Se respeta la propiedad de las comunidades indígenas y a la vez se declara que son inalienables.

Para el efecto de la distribución la ley establece que todo boliviano sin distinción de sexos de más de 18 años que se dedique a la agricultura será dotado de tierras (77); agregándose que los campesinos que hubiesen sido sometidos a un régimen de trabajo y explotación feudales, como siervos, arrimantes, pegujaderos, obligados, mayores de 18 años y casados mayores de 14 así como las viudas con hijos menores serán propietarios de las parcelas que estén poseyendo y trabajando en el momento de la promulgación de la ley.

La ley crea las comunidades de campesinos y también los establecimientos escolares (142).

El pago de las propiedades afectadas (156) se hace en bonos de la Reforma Agraria que ganan el 2% al año no capitalizable y por el precio que figure en el catastro. Ese pago debe hacerse en 25 años. En la redención de bonos se da preferencia al Banco Agrícola de Bolivia y a los acreedores menores sobre los mayores.

CAPÍTULO IV

LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN EL PERU

Sección I

BOSQUEJO HISTORICO DE DICHA PROPIEDAD

22.—Medio físico; períodos históricos: período anterior a la llegada de los españoles; período del dominio español; período de la República. 23.—La Constitución Política; el Código Civil. 24.—Necesidad de una ley especial.

22.—*Medio físico.*—La configuración geográfica, el suelo, el clima, son supuestos que no pueden dejar de tomarse en consideración para señalar y explicar las peculiaridades de la vida de un pueblo en las etapas de su historia. Hoy no se discute que cuando el espacio que domina un pueblo es demasiado extenso, este hecho, le obliga a darse una organización militar fuerte. Si su espacio es reducido entonces piensa en fundar colonias o en dedicarse a empresas marítimas, buscando fuera, lo que no puede encontrar dentro de sus fronteras. La estructura, la fertilidad de una región de la tierra, su separación por las aguas o por las montañas, influye poderosamente en el devenir histórico. Precisamente por eso es indispensable ocuparse del aspecto geográfico del Perú antes de bosquejar la historia del régimen de la propiedad sobre la tierra. Con esto no pretendemos alinearnos en la escuela histórica, sostenedora de un dogmatismo geográfico que se expresa así: "Dadme la Geografía de un pueblo y os diré su Historia". No. Se aceptan las relaciones entre los factores físicos y los hechos sociales, para comprender cómo un fenómeno ha sido posible, o cómo puede ser naturalmente probable. Se deja a salvo la libertad humana, el libre desenvolvimiento de la voluntad del hombre en el desarrollo de los acontecimientos.

El antiguo Perú comprendió no sólo el territorio que hoy ocupa, sino también parte de Chile, parte de la Argentina, los altiplanos de Bolivia, el Ecuador, llegando hasta Pasto en Colombia. Actualmente su extensión se ha reducido a un millón doscientos noventaicinco mil ciento cincuenticuatro km². y su territorio se divide en tres zonas perfectamente diferentes entre sí: la costa, la sierra y la región de los grandes ríos que conservando una denominación española, en el Perú, le llamamos Montaña.

La razón de este distinguo se halla en la misma naturaleza. La costa da frente al mar Pacífico, pero hasta ella llegan, y, a

veces, hasta cerca del Océano, los contrafuertes occidentales de la gran Cordillera de los Andes. Se la considera como una faja que se extiende desde el mar hasta donde los contrafuertes y valles alcanzan los mil o mil quinientos metros de elevación. Esta zona no es uniforme. Su mayor extensión, la forman extensos llanos cubiertos de arena o de piedrás. Sólo de trecho en trecho, hay valles que tienen diversa extensión y formas y, están regados, por ríos muchos de los cuales tienen un caudal temporal de aguas. Estos valles muy abrigados son los únicos que se dedican a la agricultura (51).

La Sierra principia a los mil o mil quinientos metros y sigue hasta los cuatro mil metros. Pero ella tiene dos zonas. Una que queda al lado de la Cordillera de los Andes que da frente al Océano Pacífico y que el profesor Emilio Romero (52) llama Sierra Andina de la Costa; y, otra, que queda al lado Oriental de la misma Cordillera que da frente a la zona de los bosques a la que el Doctor Romero llama Sierra Andina Oriental o Amazónica. Ambas están comprendidas entre los cuatro mil y los mil metros, y cada una tiene un aspecto peculiarísimo. Están constituídas por un suelo lleno de depresiones y puntos culminantes, con algunas mesetas; pero la Sierra Andina de la Costa sólo tiene para la agricultura "franjitas que bordean las curvas a nivel de las quebradas, pequeñas terrazas o laderas de escasas proporciones". En cambio la Sierra Oriental o Amazónica es distinta. Está constituida por tierras fértiles que gozan de lluvias periódicas. En ambas el clima es templado en la parte baja y frío en la parte alta.

Más o menos a los mil metros de altura, descendiendo de la sierra Oriental, principia la zona de los Bosques o Montaña, que comprende la región de los grandes ríos y llega hasta las fronteras del Brasil. En ella, toda la tierra es buena y fértil; pero para la explotación agrícola hay que diferenciar la zona inundable de la que no lo es. Esta última es la que puede utilizarse en forma permanente el día que se saquen de ella los frondosos y apiñados árboles. El mismo Profesor Romero con relación a las tierras de Montaña dice: "Von Hassel, de la Junta de Vías Fluviales, el año 1909, calculó que la superficie de la selva del Perú tenía una extensión aproximada de doscientos cuarenti-

(51) En esta zona es donde se hallan hoy los principales centros urbanos del país y en lo poco que, con grandes esfuerzos se ha podido cultivar, se halla también la agricultura próspera y de gran rendimiento para la economía nacional.

(52) Romero Emilio. Geografía Económica del Perú.

cuatro millones de hectáreas, de las cuales aproximadamente doscientos millones de hectáreas son tierras altas y treintinueve millones, de terrenos inundables" (53). Esta zona de tierras del Perú, la más extensa, es sin embargo la que casi no se ha aprovechado y la que el país tendrá que incorporar alguna vez a su economía.

Períodos históricos.—Sobre parte de este medio físico o sea en los valles de la costa y en las tierras aprovechables de la Sierra, se ha desenvuelto el hombre en tres períodos históricos sucesivos, a saber; 1.—el anterior a la llegada de los españoles; 2.—el de la época del dominio español; y 3.—el actual, correspondiente a la vida del Perú como país libre. Hay que reconocer que en el estudio de la Historia de un pueblo, la división en períodos, desde un punto de vista teórico, no deja de tener cierta arbitrariedad. Y es que la vida de un país, está constituida por un engranaje tan estrechamente ensamblado, que toda división en períodos, produce un innegable desgarramiento. Y esos períodos, en muchos casos no siempre se distinguen en forma clara. Pero la separación en el tiempo o sea la Cronología, es la forma más metódica, sencilla y fácil de apreciar las etapas de la vida un pueblo. Por eso a ella se acude con frecuencia. No hay que singularizarse menospreciando esta práctica. En consecuencia, se expondrá un bosquejo de la propiedad de la tierra en el Perú a través de las tres etapas históricas que quedan mencionadas.

Período anterior a la llegada de los españoles.—La historia de las instituciones jurídicas del Perú, en la época anterior a la llegada de los españoles, sería una página en blanco, si no fuera por las referencias que han dejado los cronistas de la conquista y, porque, además, muchas de las costumbres de entonces, descritas por ellos, perduran hasta hoy. En esa época lejana los peruanos no conocieron la escritura. Por eso nada más difícil que buscar, encontrar y exponer el engranaje histórico que explique la estructura de sus instituciones jurídicas, entre ellas la referente, en forma exclusiva, a la propiedad sobre la tierra. Fueron los españoles los que trajeron la escritura y dejaron apuntes e impresiones. Pero aún así, no se debe olvidar que la mayoría de los datos y hechos que refieren esos cronistas, no debe tomarse sin cierta reserva porque, en Historia, los hechos y el lenguaje que los expresa, se relacionan íntimamente y hasta se comple-

mentan entre sí. El idioma se parece a un filtro que sirve para retener. Los cronistas no conocieron el quechua, idioma de los aborígenes. Por eso sus datos, sus referencias, sus juzgamientos, hay que recibirlos con prudencia, porque pueden resultar inexactos o defectuosos por mala traducción o equivocada interpretación.

Los historiadores, a base de los cronistas de la conquista, coinciden en que a la llegada de los españoles, éstos encontraron un colosal Imperio, cuyos gobernantes se llamaban Incas. Es difícil sostener si las instituciones que entonces vieron en el Tahuantinsuyo, fueron obra exclusiva de los Incas, o si estos monarcas integraron únicamente la última dinastía de los gobernantes de ese Imperio. La tradición captada por los cronistas se refiere, también, a períodos o épocas anteriores a la de los Incas, pero casi singularizándose, por medio de leyendas. Con todo la creación imaginativa, la fantasía, inclusive la fábula, no es libre. Ella siempre se produce a base de las imágenes almacenadas por el recuerdo. Sólo hay libertad para combinar los datos, el material conseguido, de acuerdo con las leyes de la propia conciencia.

Desde un punto de vista sociológico, la leyenda captada por los cronistas, coloca a los habitantes del Perú, en ese período preincaico en un gran atraso, hasta que hizo su aparición el primer Inca, como enviado por su padre el Sol, para instruir a los hombres. En esta forma, el gobernante resultó un ser divino y predestinado para el desempeño del cargo.

Y con relación a la agricultura, en el período incaico, se encuentra un definido colectivismo. Este término lo empleamos para designar la propiedad que toca al grupo, no a los integrantes del grupo que son dueños de partes alícuotas, figura ésta que también se conoce con el nombre de condominio. La práctica del colectivismo, ineludiblemente nos sugiere la siguiente pregunta: ¿los Incas trajeron e implantaron este régimen de aprovechamiento de la tierra, o él ya existía, y los Incas no hicieron sino difundirlo?

Parece que los primitivos habitantes se agruparon en los valles aislados y reducidos de la costa, y, en las laderas, igualmente pequeñas y aprovechables de la sierra. Esas agrupaciones familiares, lejanas, gobernadas patriarcalmente fueron los *ayllus* que tuvieron una organización social y económica propia. Unos *ayllus* se diferenciaban de otros por el color y la forma de

algunas piezas de vestir. La región en la que vivían los ayllus se llamaba "marca".

Concretados al trabajo agrícola, en muchos lugares de la sierra, de gran declive, los hombres de la época anterior a la llegada de los españoles, construyeron los famosos *andenes* o sea que colocaron muros en forma de contrapisos de escalera, tanto para un mejor laboreo, cuanto para evitar que la erosión, se llevara la tierra buena. Hay lugares donde la andenería está trabajada con tal perfección y simetría que, mirándola de lejos, parece dibujada con el auxilio de una regla.

En el ayllu no hubo propiedad rústica de carácter particular, individual. La tierra era del grupo, del ayllu. A cada uno de los integrantes del mismo, se le permitía el aprovechamiento, mediante repartos anuales de lotes llamados topos (Tupu).

Es posible que en ese primitivo aprovechamiento en común y, en el reparto de pequeños lotes o topos, haya influido no sólo la pequeña extensión, ya descrita, de las tierras aprovechables para una población que se supone pasaba de 10'000,000 de habitantes, sino también la falta de animales domésticos, para su explotación. Tampoco sería extraña la necesidad de una defensa en común. Por eso se estableció el control en común y el reparto temporal de la tierra en la misma forma. El indio se avino a esto, porque sabía que su vida dependía de tal sistema de aprovechamiento de la tierra; y ni siquiera lo discutió.

Durante el régimen de los Incas, esta práctica de los primitivos ayllus subsistió y se amplió. Hubo lo que Félix Sartiaux (54) llama, propagación por "difusión", de esta costumbre. Para ello funcionó el trasplante de regnícolas o colonos llevados del Imperio a las provincias recién conquistadas. Estos colonos se llamaban "mitimaes" y tenían la misión de propagar, difundir, con su prácticas, las costumbres del Imperio.

En esta forma, el Imperio del Tahuantinsuyo, tuvo una organización de la propiedad que databa de tiempos remotos, sin semejante en la Historia del mundo. Sólo hubo una variante, en el momento en que llegaron los españoles, que se refería a los sujetos del aprovechamiento.

Según algunos cronistas hubo tierras del Sol (divinidad incaica), tierras del Inca y tierras de los ayllus. Las dos primeras eran exclusivas. Las tierras de cada ayllu o comunidad se repartían entre sus integrantes, a razón de un topo para cada jefe de

(54) La civilización.

familia. Por cada hijo varón que tenían le agregaban un topo más; y, sólo medio topo, cuando nacía una hija. Pero este comunero no era propietario de la tierra que recibía, porque ni podía enagenarla, ni disponer de ella a título singular, o a título universal. Cuando desaparecía el poseedor, la comunidad entregaba el lote a un nuevo comunero, que igualmente tenía el aprovechamiento, por su vida.

Este régimen de propiedad, no permitió el acaparamiento de tierras ni la formación de clases sociales, distanciadas económicamente. No hubo ni ricos, ni pobres. El lote entregado en usufructo, por su dimensión reducida, sólo servía al comunero, para cultivar lo que él y su familia necesitaban. El indio jamás pensó en hacer fortuna, y, este modo de ser, perdura hasta hoy.

Esta forma de aprovechamiento de la tierra, estuvo íntimamente ligada, a un régimen especial de trabajo, que puede decirse, la completaba. Se refiere que la preparación de las tierras del Sol, y su cultivo, era la primera labor que se debía realizar por el grupo para así atender a las necesidades de los sacerdotes y el culto. En este trabajo intervenían todos, no sólo como una ofrenda a la divinidad, sino porque la pereza se castigaba como delito. En seguida trabajaban, también colectivamente, los topos de los huérfanos, las viudas y, los de los soldados en campaña, porque consideraban un honor la ayuda mutua, terminando con el trabajo de las tierras del Inca.

En este ambiente, el indio no tuvo ninguna aspiración. Sólo representó un engranaje, en la inmensa maquinaria incaica, que funcionaba bien, no sólo en el cultivo magnífico de la tierra, en la construcción de represas y apertura de acequias maravillosas, por su trazo, sino también en los caminos, en las fortalezas y, aún, ensanchando el Imperio por las armas. Puede decirse que el amor a la tierra, su entrega provisional al comunero, el buen uso de ella, el aprovechamiento individual de lo que producía y la vuelta de la tierra al común, cuando quedaba vacante, son los principios básicos de este régimen de propiedad y de explotación agrícola del incanato.

Período del dominio español.—La llegada de los españoles al Imperio de los Incas, señala una transformación en el régimen agrario de dicho Imperio y una desarticulación, en el trabajo del campo. Los españoles trajeron la institución de la propiedad, tal como funcionaba entonces en España, aunque en el Perú resul-

tó teóricamente limitada, en la forma que veremos después; propiedad que implantaron, arrebatando tierras a las comunidades y arrebatando al campo sus seculares trabajadores, para llevarlos a morir a las minas.

Las disposiciones legales que dió España con motivo de la conquista, están de acuerdo con la Bula "Noverint Universi" de Alejandro VI (1493) que adjudicaba a los reyes católicos, las tierras que se descubrieran al occidente y medio día a cien leguas de las islas Azores y Cabo Verde. Por eso, manteniendo este principio, de que las tierras descubiertas en América, eran de la corona española, ésta las concedía a los conquistadores, mediante "capitulaciones" o "mercedes reales", como premio a quienes extendían sus dominios.

Los "pacificadores", que así se llamaban los beneficiados, se comprometían a "escoger comarcas adecuadas para la salud y sustento de los pobladores . . . ; a cumplir ciertas condiciones, en un plazo determinado, bajo pena de perder la concesión si no las cumplían. Si se fundaban villas o poblaciones, debía reservarse una parte, como terreno común del pueblo, para pastos y para dar renta a los ayuntamientos. Del resto tomaba el "pacificador" una cuarta parte para sí, y las tres restantes, se repartía en lotes entre los pobladores" (55).

El 17 de noviembre de 1526, se expidieron unas Ordenanzas que son algo así, como la ley Orgánica o Ley Fundamental, para los arreglos referentes a la conquista y organización de las nuevas colonias, porque se incorporaban a las capitulaciones. Por eso en la capitulación con Pizarro, se refiere —en cuanto a condiciones de la misma— a las Ordenanzas e instrucciones que para esto tenemos hechas" (56).

Esta forma de repartir las tierras, sin conocerlas, determinó a los favorecidos o "pacificadores", que no tenían sino ansias de un rápido enriquecimiento, a despojar a las comunidades de sus tierras, para subdividir las entre los aventureros, que llegaban de la península, a quienes transmitían también la obligación de enseñar la fe cristiana a los indios. Estos repartos constituyen las famosas "encomiendas" y, se llamaron "encomenderos", a quienes las recibían.

(55) Ugarte. Ob. cit.

(56) Cabildos de Lima. Libro I, tomo I, pág. 95.

Las encomiendas o sea la primitiva entrega de indios, no fueron uniformes en América. Por ejemplo en la Española o Santo Domingo, los indios no tuvieron para con el encomendero otra obligación que prestarle servicios personales, y, se entregaban en grupos de cincuenta a cien. En el Perú los indios debían pagar tributo y se adjudicaban al encomendero, junto con enormes extensiones de tierras, que comprendía pueblos y provincias, en las que figuraban por término medio, cinco mil habitantes. Así la institución de la propiedad importada se convirtió en un verdadero abuso, y, los encomenderos, derivaron en latifundistas con las tierras usurpadas, exigiendo a los indios que seguían ocupándolas, un tributo y además, trabajos personales gratuitos. Va a ser la palabra acusadora de Fray Bartolomé de Las Casas la que va a impresionar a Carlos V, obligándole a expedir el 20 de noviembre de 1542, las Ordenanzas de Barcelona que se conocen con el nombre de Nuevas Leyes, en las que se declara "que todas las tierras pertenecían a la Corona, a la cual eran reversibles a la muerte de los primeros investidos . . . que ningún indio fuera cargado, salvo casos inexcusables, pagándole su trabajo . . . ; que se suprimieran las encomiendas y repartimientos de indios, entre los Obispos, Monasterios . . . ; que los encomenderos que hubiesen tomado parte en la Guerra Civil entre Pizarro y Almagro, perdiesen los indios que se hubieran repartidos, tanto de uno como de otro bando".

Estas disposiciones teóricamente inobjectables que destruían la abusiva organización establecida por los conquistadores, con relación a la propiedad agraria, causaron revuelo e indignación entre ellos, produciendo los levantamientos de Gonzalo Pizarro y Hernández de Girón, que obligaron a una aclaración real, en el sentido de que el encomendero tendría a los indios hasta su fallecimiento. En realidad las encomiendas duraron, hasta el Siglo XVIII.

Los conflictos provocados por los encomenderos contra la Metrópoli cuando ésta pretendió restringir su poderío, siguieron vigentes; y, cuando la llegada del Virrey Toledo, después de una extensa visita al país, empezó a dictar las ordenanzas que se hicieron famosas y que merecidamente, llevan su nombre. Con relación al problema de la tierra dispuso : que era necesario dar tierra a los españoles, para que pudieran atender a los indios, es decir, para que éstos recibiesen protección, alimentos y enseñanza. Condenó la reñida desproporción entre la pro-

tección prestada por los españoles, y lo que se exigía al indio, como retribución; y siguiendo la política de sus antecesores, fijó a los indios dispersos, en núcleos de poblaciones para centralizar sobre éstas, la vigilancia de la autoridad. Hizo reducciones de indios en comunidades agrícolas.

Las comunidades Agrícolas que estableció Toledo, respetaban las tradiciones indígenas, porque se establecieron sobre la base de los antiguos Ayllus incaicos. En ellas los indios tenían el usufructo de las parcelas que recibían, quedando el dominio directo, o sea la propiedad de la tierra, en manos de la Corona de España con la única obligación, en los indios, de pagar los tributos consiguientes, en productos o trabajo personal. Estas comunidades así establecidas tuvieron gran importancia en la Colonia y, se ha llegado a sostener, no sin razón, que sin ellas, no sólo habría desaparecido la agricultura en el país, sino que también, la suerte de los indios habría sido más trágica.

En esta forma, en la Colonia, va a coexistir la propiedad particular otorgada al español, con la estructura dada por el derecho romano y, con todas las modalidades traídas de España, y el aprovechamiento de la tierra por los indios comuneros, que pagaban por tal aprovechamiento, un tributo a la Corona que se consideraba dueña directa de la misma. También funcionaron los gravámenes o vinculaciones eclesiásticas, llamadas Capellanías, las cesiones perpétuas o por largo plazo como la enfiteusis, las fundaciones y los patronatos.

Período de la República.— Al proclamarse la independencia política del Perú (28 de Julio de 1821) el País siguió regido por las leyes españolas, porque en el estatuto provisorio expedido en Huaura el 12 de Febrero de 1821, el General San Martín dispuso que “quedaban en su fuerza y valor las leyes, ordenanzas y reglamentos vigentes, que no estén en oposición con los principios de libertad e independencia proclamados” (Artículo 18). Luego, en las Bases de la Constitución Política del Perú se declaró, que la Constitución debía proteger “la inviolabilidad de las propiedades” (artículo 9). Con estos dispositivos, el País entró en su etapa republicana, manteniendo para la propiedad, la estructura correspondiente al período del dominio español.

En el período de la lucha emancipatoria, el libertador Bolívar, posiblemente con el propósito de hacer desaparecer las co-

munidades y la correspondiente forma de aprovechamiento de la tierra, declaró en Trujillo el 8 de Abril de 1824, que “los indios eran propietarios de las tierras que poseían” y agregó que “las tierras de comunidades se repartieran entre los indios que no las tenían”. Este mismo propósito tuvo el Congreso Constituyente de 1828 que dió otra ley reconociendo a los indios y mestizos, el pleno dominio sobre las tierras que ocupaban, por repartos y sin contradicción.

Las sucesivas Constituciones que ha tenido el Perú, uniformemente han garantizado el derecho de propiedad; y el primer Código Civil del País (1852) inspirado en el Código de Napoleón, se ocupó de la institución de la propiedad, con el criterio individualista del siglo XIX. Pero ni en las Constituciones, ni en el Código Civil referido, se trató de la propiedad de las Comunidades, no obstante que el transcurso de los siglos y las disposiciones legales que tendían a suprimirlas, no habían conseguido su objeto. Las comunidades de indígenas siguieron subsistiendo en muchas provincias y con ellas, su tradicional régimen de aprovechamiento de la tierra.

Sólo en la Constitución de 1920 se reconoce la existencia de las comunidades y se las considera como personas jurídicas (artículo 58), declarándose, a la vez, que sus propiedades son imprescriptibles y que sólo pueden transferirse mediante título público en los casos y en la forma que establece la ley (Artículo 41).

23.—*La actual Constitución Política.*— Promulgada el 9 de Abril de 1933, es más amplia que la anterior en cuanto al concepto de propiedad y en la apreciación de las Comunidades.

Con relación a la propiedad, principia por declarar en el artículo 31 que “la propiedad, cualquiera que sea el propietario, está regida exclusivamente por las leyes de la República y se halla sometida a las contribuciones, gravámenes y limitaciones que ellas establezcan”; y que los extranjeros “están en cuanto a la propiedad en la misma condición que los peruanos, sin que en ningún caso puedan invocar, al respecto, situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas” (artículo 32).

Luego hay una declaración que debe considerarse como básica, que figura en el artículo 37 y se dice que “las minas, tierras, bosques, aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente ad-

quiridos. La ley fijará las condiciones de su utilización por el Estado, o de su concesión, en propiedad o en usufructo a los particulares". Esta declaración no excluye a los particulares de tener derecho de propiedad, salvo los casos que contempla el artículo 33 el que se refiere a cosas públicas, cuyo uso es de todos como los ríos, lagos y caminos públicos; y el Código Civil guardando armonía con este precepto Constitucional establece en el artículo 823 que "los bienes de uso público son inalienables e imprescriptibles".

La propiedad de la que gozan los particulares está garantizada en la forma que se lee en los artículos 29 y 49. El primero sobre todo establece que la propiedad es inviolable y que a nadie se le puede privar de la suya sino por causa de utilidad pública, probada legalmente y previa indemnización justipreciada.

Con las garantías que establece la Constitución para la propiedad en general se consigna igualmente la posibilidad de limitaciones a ese derecho y así tenemos el artículo 35 que a la letra dice : "La ley puede por razones de interés nacional, establecer excepciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, o por su condición, o por su situación en el territorio.

Artículo 36º—"Dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, tierras, aguas, minas o combustibles, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa".

Artículo 47.—"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".

Como no podía dejar de suceder dispone en el artículo 34º la forma en que el propietario debe actuar como tal. Dice así : "la propiedad debe usarse en armonía con el interés social. La ley fijará los límites y modalidades del derecho de propiedad".

En el Código Civil de 1936 y guardando la orientación dada por la Carta Política se establece en el artículo 822 inciso 4º, que "son del Estado : Las tierras públicas, entendiéndose por ta-

les las que no han tenido dueño y las que han sido abandonadas por el dueño que tuvieron; las minas y los bosques y demás fuentes naturales de riqueza, antes de su concesión; los ríos y demás aguas corrientes y los lagos, así como sus respectivos cauces y alveos”.

Artículo 850.—“El propietario de un bien tiene derecho a poseerlo, percibir sus frutos, reivindicarlo y disponer de él dentro de los límites de la ley”.

Artículo 851.—“Las restricciones legales de la propiedad, establecidas por el interés público no pueden modificarse ni suprimirse por acto jurídico”.

Guardan relación con las disposiciones legales transcritas los artículos 859 y 861, también del Código Civil.

Como leyes que limitan el ejercicio del derecho de propiedad se hallan la número 10841 que fija el monto máximo de la merced conductiva correspondiente a los predios rústicos que se arriendan; y la ley N° 11042 que no permite el aviso de despedida respecto de tierras destinadas a granjas o a cultivos de artículos alimenticios.

La Constitución vigente se ocupa también de las Comunidades de Indios en el artículo 207 y siguientes. Protege sus propiedades declarando que son imprescriptibles e inenajenables.

De este modo hay actualmente en el Perú : propiedad individual sobre la tierra que puede corresponder a personas naturales o jurídicas, sin límite de extensión superficial y hay también la propiedad específica de las comunidades de Indígenas, propiedad que puede decirse que está fuera del comercio de los hombres.

Con las declaraciones anotadas que figuran en la Constitución Política, desaparece en el derecho de propiedad privada, el *jus abutendi*, factor importante en el derecho de propiedad en el siglo XIX; y el Código Civil también vigente, reproduce este concepto.

Fuera de estas disposiciones que estructuran la propiedad, hay otras que señalan la manera como las tierras del Estado pueden pasar a los particulares, tanto en la zona de Costa y Sierra, como en la zona de Montaña. Entre estas últimas merecen citarse la ley 8621 y la 8887 que dispusieron la venta de tierras del Estado a los costados de la carretera que va de Huánuco al Bajo Ucayali, encarando resueltamente el propósito de establecer la pequeña y la mediana propiedad rural, al lado de la propiedad

extensa. Este propósito ha tenido el mejor de los éxitos, porque las tierras fueron rápidamente adquiridas y hoy sus dueños no desean transferirlas, habiéndose convertido esa zona de colonización, en un pujante centro de explotación agrícola. Es una lástima que las disposiciones legales referentes a dichas tierras, no dispongan que los lotes son inacumulables, para evitar en el futuro la formación de la gran propiedad, y no prohiban tampoco, la subdivisión de los lotes hasta hacerlos económicamente inexploables.

24.—*Necesidad de una ley especial.*— Se ha avanzado mucho y merecen reconocimiento quienes incorporaron a la Constitución del 33 los dispositivos que quedan citados y que orientan la propiedad de la tierra al concepto actual. Pero es necesario que el Perú cuente con una ley especial, única para todo el País, sin división en zonas, que concrete la doctrina del derecho rural en la forma en que ya lo ha hecho la mayoría de los pueblos de América. Puede llamarse Ordenamiento, Ley de Bases, Ley Orgánica Rural o Código Rural. El nombre no importa. Lo fundamental es encarar el futuro, con la tierra organizada. No basta que la Constitución defina el derecho de propiedad y ampare dicho derecho. Es indispensable, para conseguir que la propiedad cumpla una función social, que se obligue al dueño a no dejarla improductiva, sin razón alguna. La tierra es elemento pasivo de la producción, sobre el que la energía del trabajo hace posible, o facilita la riqueza colectiva. Precisa que la propiedad sea asequible al mayor número posible de personas, para extender cuanto se pueda, los beneficios que ella supone. Hay que fomentar la pequeña propiedad como se ha hecho en otros países para que todo productor, por modesto que sea, goce de los beneficios de la civilización. En un ambiente de justicia y de trabajo se podrá asegurar la tranquilidad social.

En esa Ley, capítulo importante debe ser el destinado a la estructuración de un organismo, estrictamente técnico que la haga cumplir y que con sus conocimientos y experiencia, sin otro interés que el nacional, contribuya a aumentar el área de cultivo de nuestro inmenso territorio nacional, pero en forma adecuada, metódica, como ya lo hemos dicho, de dentro hacia fuera, tomando como punto de partida los grandes centros poblados, que son el mercado para el consumo de la producción, de las tierras nuevas.
