

EL PROCESO DE UNIFICACION DE LA LEGISLACION RURAL Y LOS CRITERIOS QUE PUEDEN ADOPTARSE CON RELACION A SUS FINES

Por GIANGASTONE BOLLA

Titular de la Cátedra de Derecho Agrario de la Universidad de Florencia (Italia).

I.— La unificación de la legislación agraria es una necesidad profundamente sentida. Ella se manifiesta tanto en el interior de los diferentes Estados como en el plano internacional, debido a la intensificación de la cooperación económica, al aumento de los intercambios entre los países agrícolas y, también, a la acción de las grandes instituciones internacionales (p.ej. la FAO y la CEA), las cuales, con fines europeos e intercontinentales tienden a imponer verdaderas obligaciones a los países adherentes, para el desarrollo de su producción agraria y el mejor progreso de sus respectivas organizaciones.

La tendencia hacia la unificación de la legislación rural es un hecho, en verdad antiguo. Prescindiendo de los ejemplos que ofrecen Grecia, Roma y Egipto; la organización feudal y la de las Comunas libres en Italia; los Edictos de Stein y de Federico Guillermo en Alemania; la legislación agraria irlandesa, etc.; dos ejemplos merecen ser recordados por su importancia y por la influencia que tuvieron en la legislación posterior.

El primero de estos ejemplos es el célebre Código Agrario bizantino, promulgado por los Emperadores León III Isaurico y Constantino en el año 740, contemporáneamente a la Ecloga o poco tiempo después (1). Su texto contiene normas encaminadas a reglamentar los derechos reales, los contratos agrarios, las disposiciones penales, administrativas y fiscales, y considera, además, unas categorías de sujetos jurídicos, como los campesinos libres y los pequeños propietarios. Este

(1) ARION: Le "Nomos Georgikos" et le régime de la terre dains l'ancien droit romain; París 1930. Texto y traducción en el Archivo "Vittorio Scialoja" per le consuetudini agrarie (editado por la Rivista di Diritto Agrario) Florencia 1935, fasc. I p. 72 y II p. 177.

código tiene base consuetudinaria y aunque no está exento de lagunas, tuvo gran influencia entre los pueblos eslavos (2).

El segundo ejemplo es el Código Rural francés, que nació por liberación de la Asamblea Constituyente (25 de setiembre, 6 de octubre 1791) y que fué luego reelaborado por Napoleón I, quien lo promulgó en Bayona el 19 de mayo de 1808. Tiene por finalidad asegurar a la agricultura, "cette partie si intéressante de l'économie publique, tout le développement et toute la prospérité dont elle est susceptible". Principio inspirador del Code Rural es un liberalismo consciente de sus fines: "Il est du devoir rigoureux de tout législateur de maintenir le propriétaire dans toute l'indépendance et la liberté de jouissance compatibles avec l'intérêt, général, et il n'a le droit d'exiger de lui des sacrifices, qu'autant qu'ils sont nécessaires pour assurer un plus grand dans la société". El Code Rural debía, según el pensamiento de Napoleón, completar el Código Civil. La idea de un Código Agrario fué, en Francia, reconsiderada también por la Tercera República con el proyecto de 1876 que comprende 257 artículos, distribuidos en dos libros. El proyecto fué llevado a feliz término y declarado definitivo, pero, en vez de ser publicado en su unidad, los diferentes títulos fueron, por disposición del Senado, incluidos en leyes especiales y separadas (3).

Estos ejemplos del pasado no permanecen, sin embargo, aislados, sino que encuentran también significativas correspondencias e importantes orientaciones técnicas, en los países escandinavos, Suecia y Finlandia (4); en la Rusia Soviética (5); en Asamblea (6); en Inglaterra (7); en Bélgica (8); en Grecia (9); y en China, donde la República emanó, el 30 de junio de 1930, un "Code Foncier" que se distingue por los criterios técnicos con que está redactado (10).

En los países americanos (11) este proceso de unificación legislativa perdura y presenta aspectos del más alto interés.

Es sabido, por ejemplo, que la República Argentina dispone de un Código Agrario válido para todo el territorio nacional desde el 14 de agosto de 1864, modificado sucesivamente el 16 de setiembre de 1910 y el 28 de Febrero de 1917, y actualmente en vía de reelaboración, con directivas y vicisitudes a que haremos referencia más adelante.

(2) A. SAKOFF: Un Code Agraire byzantin, en Bol. Intern. de Der. Agr., Roma, 1943 año IV, fasc. 7 p. 94 y sig.

(3) M. PLANIOL: Traité de Droit Civil. Paris 1928. I parág. 67 y 2364.

(4) Suecia y Finlandia poseen ambas un Código rural que remonta al año 1744. Ver E. CARRARA: "Notes comparatives sur la codification des lois agricoles", Rome 1941, p. 11.

(5) G. G. BOLLA: Codice fondiario — agrario soviético; en Rivista di Diritto Agrario, Firenze 1925, II. 175; 1926 I. 82.

(6) A. BRUNIALTI: Leggi Agrarie, en Dig. Ut. parág. 89-109.

(7) A. BRUNIALTI: Ibid. Le leggi agrarie in Irlanda. Por Inglaterra: el "Agriculture Act" de 1947 y el "Agriculture Holding Act" de 1948, que constituyen dos elementos de un verdadero código "para el desarrollo y regularización de la producción agrícola y para la promoción de la socialización del derecho de propiedad rural".

(8) J. LIMELETTE: Codes Rurales et Forestier, Bruxelles 1947.

(9) Código del 31 de Agosto de 1935, que comprende 210 artículos.

(10) Code Foncier de la République de Chine: Tientsin 1931.

(11) También en los Estados Unidos, Canadá y Argentina este movimiento tiene notables antecedentes: v. BRUNIALTI op. cit. parág. 110 y sig.

Uruguay ha promulgado un primer Código Rural, en enero de 1879, que consta de 812 artículos y de un "Apéndice" con "Disposiciones — Complementarias".

Paraguay emanó, el 29 de febrero de 1946, el "Estatuto Agrario" de la República, cuya misma denominación indica ya la voluntad de conferir a la tierra cultivable un "status" propio.

México, después del Código Agrario del 22 de marzo de 1924 (que presenta ya una elaboración orgánica de la organización administrativa y jurídica de las tierras y de las aguas, de los centros de colonización, del catastro de fundos, etc.), ha promulgado el nuevo Código Agrario de fecha 23 de setiembre de 1940. En México se ha constituido también un órgano especial de estudios y de elaboración legislativa para el método y la continuidad del trabajo, denominado "Laboratorio de Derecho Agrario".

Ejemplos análogos advertimos en el Estado de Carolina del Norte (E.U.A.) y en la República de Haití (12).

Se debe empero observar que si bien los países de América latina manifiestan todos el más grande interés por la unificación legislativa agrícola, uno de ellos, la República Argentina, ha obtenido la primacía en esta nueva elaboración. Su obra legislativa se inició en 1865 para la provincia de Buenos Aires, y tuvo repercusiones en la jurisprudencia, suscitando un movimiento doctrinal que sostiene la insuficiencia del Código Civil para regular la materia agraria y la exigencia de una disciplina particular inspirada en la unidad de los fines.

Se señala a propósito de código de Zavallos, de Gonnet, de Sánchez Sarondo y Avellaneda y, más recientemente los estudios orgánicos de Amadeo, de Garbarini Islas, de Ibáñez-Frocham, de Serres, de Buonocore y de Mugaburu. Este último, en su tratado "La Teoría Económica del Derecho Rural", tiende a adoptar los principios de la ciencia jurídica italiana, la cual, según la apreciación del autor, ha determinado "Una vasta y novedosa sistematización jurídica de la materia".

En octubre de 1924, el Congreso de Economía Social realizado en Buenos Aires, acogió la propuesta del Profesor Bolla, para la creación de un organismo de estudio permanente dedicado a la elaboración metódica de la legislación agraria. Este organismo científico nació con la denominación de "Laboratorio de Derecho Rural" y fué dirigido por un eminente sabio, el Dr. Tomás Amadeo. Al nuevo Instituto aportaron su contribución de ciencia y de experiencia, los doctores Guillermo Garbarini Islas, José R. Serres, Domingo Bóren, Bernardino C. Horne, autores todos de apreciadísimas obras (13).

(12) V. A. AZARA: *Elaborazione del diritto agrario nei diversi paesi*, in Atti del I Congresso Nazionale de Derecho Agrario, Firenze 1935. V. también los Boletines del Instituto Internacional de Agricultura y, especialmente, G. GARRARA: *Notes comparatives sur la codification des lois agraires et sur d'autres problemes actuels de droit agraire*, Roma 1941.

(13) G. GARBARINI - ISLAS: *Derecho rural argentino*, Buenos Aires 1925; D. BOREA: *El Consejo Agrario Nacional. La gran reforma agraria argentina*, Buenos Aires 1940; J. R. SERRES: *Régimen jurídico rural*; B. C. HORNE: *Política agraria y regulación económica*, Buenos Aires; del mismo autor: *Temas de derecho agrario*, Buenos Aires, 1948.

Sucesivamente, en 1947, fué creado el Instituto Agrario Argentino, que luego de preparar un ante-proyecto de Código Agrario, propuso, como entidad particularmente calificada para ello, encargarse de su elaboración ulterior. En el proyecto de ley (11 de setiembre de 1947), que debía encomendar oficialmente al Instituto Agrario Argentino la redacción del código, se indican de la siguiente manera los motivos y las directivas de la proyectada obra de unificación: "Es unánime el clamor que pide un código agrario nacional para resolver el problema de las distintas leyes de marcas y señales para los animales, que rigen en el país; para coordinar y sistematizar las leyes nacionales vinculadas al agro, que están dispersas e incumplidas; para desglosar del Código Civil y del Código Comercial los asuntos que deben ser legislados, con criterio agrario, así como para terminar definitivamente con los quince códigos rurales de provincias. Pero por sobre todas estas anomalías, contrasentidos y regresiones legislativas, lo que es más grave —urge ponerle remedio inmediato— es que tengamos una legislación que se aplica al hombre del campo, al productor agrario, sin que éste haya sido tenido en cuenta como tal, como sujeto de derecho diferenciado de los del derecho civil y comercial; que tengamos todavía una legislación para lo agrario que no sea expresión fiel de las modernas orientaciones del Derecho Rural, y lo que es peor aún, que no tengamos una legislación agraria orgánica y coherente siendo que hemos sido hasta hoy un país agropecuario".

Con referencia al método de trabajo el relator se expresa así: "Será necesario como labor previa, efectuar una metodización, clasificación y compilación de la legislación rural vigente en las leyes nacionales y provinciales y sus reglamentaciones, códigos rurales de provincias y territorios; antecedentes patrios, de la colonia y de la legislación indígena, que servirá de fuente fecunda para una estructuración legal de lo rural autóctono; habrá que compulsar la moderna legislación comparada que rige en los demás países del mundo, así como consultar la doctrina de los tratadistas de este nuevo derecho agrario. Efectuada toda esta tarea de aportación básica de elementos constitutivos para un código agrario argentino, será necesario también efectuar encuestas y consultas entre los agricultores y ganaderos del país, para que expresen a los redactores del ante-proyecto del código, cuáles son las medidas que sus distintos intereses aconsejan que deban ser incluídas en la ley agraria".

II.— Sin embargo, este trabajo, dispuesto y orientado con tanto criterio y autoridad no ha todavía llegado a su conclusión. La razón de ello está en que las exigencias que han dado códigos rurales a otros países de América, Asia y Europa no han obrado en una forma análoga en la república Argentina.

Somos de opinión que este hecho se debe atribuir a las nuevas constituciones políticas que fueron sucesivamente elaboradas y aplicadas en el país. La legislación rural tiene, en verdad, fundamento constitucional y es sabido que las nuevas constituciones políticas de todos los países agrícolas, consideran siempre el problema agrario como una

materia que debe ser resuelta con criterios profundamente reformadores (14).

En efecto, como hemos tenido ocasión de señalar en otros estudios, (15), las constituciones del siglo XX (contrariamente a las del siglo XIX y la misma Revolución Francesa, que no se preocupó sino de garantizar el reparto de los fundos tal como en ese momento resultaba) tienden a transformar el concepto dogmático de la propiedad y a provocar, a través de esta transformación, un nuevo fraccionamiento de las tierras y una redistribución de los bienes rurales, en función de fines considerados dignos de prevalecer en el presente momento histórico.

En Argentina, la nueva constitución política del 14 de marzo de 1949, formula, por ejemplo, en sus artículos 38 y 39, principios que fijan las bases sustanciales de la reforma de la propiedad, del capital y de la actividad económica. De acuerdo con dichos principios la propiedad tiene una función social y será por consiguiente sometida a obligaciones establecidas por la ley con miras al bien común. Incumbe al Estado la revisión de la distribución y utilización de las tierras, la intervención para desarrollar y aumentar su rendimiento en el interés de la comunidad, proporcionar a cada campesino o familia campesina la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva. La expropiación, por causa de utilidad pública o de interés general, debe ser admitida por ley y previa indemnización justipreciada (artº 38). Además, el capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como objetivo el bienestar social, mientras que sus diferentes formas de empresa no pueden estar en contraste con el interés del pueblo argentino (artº 39). La organización de las riquezas y su reglamentación deben tener por finalidad el bienestar del pueblo económicamente organizado y estar de acuerdo con los principios de la justicia social. El estado podrá intervenir en la economía y monopolizar determinadas actividades, para resguardar los intereses generales dentro de los límites establecidos por los derechos fundamentales garantizados por la constitución, etc. (artº 40).

Es indudable que estas premisas constitucionales están destinadas a obrar profundamente sobre el sistema rural argentino. De otra parte, no sólo en la Argentina, sino en muchos otros países, a través de las nuevas orientaciones constitucionales, la propiedad rural entendida como derecho subjetivo tiende a desaparecer cada vez más, para dar lugar a una nueva propiedad funcional; y la noción de propiedad —trabajo va sustituyendo a la noción de propiedad— capital, siendo la tierra considerada cada vez más como un instrumento típico de producción.

Por consiguiente la legislación agraria debe relacionarse hoy día con derechos e intereses, la valuación de los cuales ha variado profun-

(14) B. MIRKINE - GUETZEVITCH: Les constitutions de l'Europe nouvelle, Paris 1928; del mismo Autor: Les nouvelles tendances du droit constitutionnel en France, Paris 1936; v. también B. C. HORNE: Reformas agrarias, Buenos Aires 1938.

(15) BOLLA G. G.: El problema jurídico de la propiedad de la tierra en las nuevas constituciones de los Estados europeos, Venezia 1951 (Informe presentado a la Confédération Européenne de l'Agriculture).

damente, así como han cambiado los fines de aquellos derechos e intereses y también el "status" que los disciplina aún en su aspecto objetivo y funcional.

Ella debe relacionarse además con derechos e intereses propios a una agricultura que ya ha asumido la estructura de una economía fundada en los elementos naturales de la producción y en la organización típica de estos; una agricultura que tiene estructura social propia (16) con relación a las formas de establecimiento de la población agrícola, a las categorías campesinas y no campesinas, a las relaciones entre propiedad, empresa y trabajo, a las formas de hacienda rural pública y privada, individual y colectiva, a la conducción directa y solidaria por parte del titular o asociada con colonos y aparceros o bien delegada a un enfiteuta o un locatario; una agricultura que tiene una fisonomía propia también bajo el aspecto de la distribución de la propiedad rural (latifundio) y bajo el aspecto de su estructuración, según que ella se encuentre en diferentes ambientes físicos y ecológicos, pues es sabido que las formas de organización de las haciendas rurales varían según su situación, en llanura o en sierra y según se trate de tierras cultivadas o de tierras formadas por bosques, pastales, praderas y destinadas por consiguiente a la selvicultura o a la industria ganadera.

Los derechos o intereses de que hablábamos se reflejan entonces necesariamente no solo en una categoría de personas y de bienes (el suelo, las aguas, los otros instrumentos de la producción, el trabajo, el capital, etc.) sino también en la disciplina jurídica de estos elementos y sobre la formación de una reglamentación legislativa encaminada a poner de acuerdo los intereses en contraste y a organizar la propiedad rural en tal forma que incremente la producción y garantice su progreso.

La legislación rural viene entonces a integrarse de esta manera en una unidad bien delineada y da lugar a un derecho que ya no es de una sola clase dominadora, ni tampoco es un derecho profesional de campesinos, susceptibles de renovar los antiguos "privilegia rusticorum": sino que él es la ordenación jurídica destinada a regular un sector del proceso económico (la producción agraria) en sus elementos constitutivos y en su renovada organización, según principios éticos y sociales considerados dignos de prevalecer en el momento histórico en que vivimos.

De esta manera entendido, el fenómeno de la unificación legislativa es histórico y relativo de cada país, pues presenta caracteres que responden al grado de evolución de la legislación interna (códigos, leyes especiales) y tiene fuentes constitucionales, legislativas, jurisprudenciales, consuetudinarias que les son propias.

III.— El Perú, al igual que la Argentina y otros países de América tiene notables precedentes históricos en la organización jurídica de la agricultura. Más notables, quizás, que en otros países porque las instituciones de la propiedad y de su subdivisión, así como las varias for-

(16) Por lo que se refiere a la agricultura italiana v. A. SERPIERI: *La struttura sociale dell'agricoltura italiana*, Roma 1947.

mas de explotación familiar y colectiva de las tierras ya eran conocidas y desarrolladas por los aborígenes.

La etnología peruana permite afirmar que los Quechuas representaban una categoría de agricultores de elevados hábitos agrícolas, no tanto por los medios de trabajo empleados —una primitiva azada de madera— sino por la irrigación del suelo en forma artificial, es decir mediante canales y complejos sistemas de terrazas en las laderas de los montes (andenes), que es una prueba más que evidente de agricultura intensiva.

Numerosas y de gran valor fueron las plantas cultivadas. La pesca fué, desde los tiempos más alejados, reglamentada y controlada por funcionarios especiales, mientras la caza estaba prohibida y su única manifestación era una gran batida anual (chacu) dirigida personalmente por el Inca o por uno de sus lugartenientes. Importantísima era la cría del ganado.

De las obras de Garcilaso de la Vega, de Balboa, del italiano Oliva, de De Laveleye, es posible establecer que desde la época incaica existió una organización de distribución de tierras que se inspiraba en principios de interés social.

El suelo, escribe Emilio De Laveleye en sus conocidos estudios sobre "La Propriété et ses formes primitives", resultaba dividido en tres partes: las tierras del Sol, que servían para el sustento de los sacerdotes y el mantenimiento de los santuarios; las tierras del Inca, destinadas a él y a la nobleza; las tierras de los Curacas y del pueblo. El Inca tenía también sobre estas últimas un dominio eminente, mientras que el dominio útil estaba reservado al pueblo. Anualmente se hacía el reparto de las tierras que se asignaban de preferencia a los Curacas y las restantes a las familias, según las necesidades y el número de personas que en ellas había hábiles para el trabajo.

Principio fundamental de esta organización fué que cada uno disponía de lo necesario para vivir y trabajar. Existía en la capital un catastro de la población, de las tierras y de los individuos que integraban cada familia. Los antiguos peruanos debían a determinada edad constituir su familia, escogiendo una mujer que viviera en el mismo pueblo, o a lo más en el mismo distrito. La comunidad daba a la nueva familia una casa y un lote de tierra; por cada hijo que nacía el grupo familiar recibía otro lote, si el hijo era varón, o medio lote si era mujer.

El trabajo en los campos y las cosechas estaban reglamentados con mucho detalle. Todos los miembros de la comunidad cultivaban ante todo, las tierras consagradas al Sol; luego las tierras destinadas a mantener a los viejos, enfermos, viudas, huérfanos, y a los guerreros u hombres que se encontraban al servicio del Estado. Solamente después de haber cumplido con éstas obligaciones estaba permitido cultivar el propio campo, pero había siempre la obligación de ayudar a su vecino en caso de necesidad. La violación de estos deberes podía motivar penas severas, inclusive la pérdida del lote de tierra.

Las festividades anuales se iniciaban con la roturación del suelo y el arado era llevado con gran pompa por el mismo Inca a la presencia de la Corte y del pueblo. La agricultura, considerada como una

institución divina, ocupaba a todos los peruanos, sin distinción. Es gracias a esta organización y a la densidad de la población que la agricultura del antiguo Perú alcanzó un alto grado de perfección, no obstante la falta de la moneda y de la libre concurrencia.

Esta antigua organización económica y social, disciplinada con normas tan detalladas y severas y cuya base fué la familia y el trabajo en comunidad, no puede ser recordada y apreciada por los nuevos legisladores. Sin embargo, a nuestro parecer ellos tienen la tarea de juzgar el pasado y el presente con método científico, para lograr que la legislación rural actual adhiera a la *realidad*, esto es, a la agricultura peruana en su estructura de hoy día, en su devenir y en sus fines últimos también en el orden ético y político, social y jurídico.

Las relaciones que la legislación rural encauza se han ido multiplicando y constituyen derogaciones del derecho civil. El derecho particular de los agricultores se desarrolla, en efecto, de acuerdo con exigencias y relaciones particulares, propias de las personas y cosas. No hay duda que el conjunto de sus leyes adquiere un aspecto particular y un espíritu autónomo frente al derecho general, pero la *qualitas* de las personas, la *speciale utilitas* de los bienes, el proceso de especificación y adaptación de las normas a las diferentes situaciones, deben ser estudiados en forma metódica: y estos estudios, para ser provechosos, deben proceder a través de una serie de investigaciones exegéticas y sistemáticas de carácter técnico, económico, histórico-comparativo.

El estudio técnico-económico de las relaciones sociales reguladas y por regular por la legislación rural, pondrá en evidencia, por ejemplo, que el Perú consta de tres zonas territoriales cada una de las cuales —costa, sierra y montaña— presenta diferentes posibilidades de utilización agrícola y de exclusión o limitación de la actividad agrícola. Pondrá, además, en evidencia que en cada una de estas zonas se desarrollan formas modernas de agricultura, selvicultura, y ganadería, susceptibles de una reglamentación puesta al día; y, por fin, pondrá en evidencia que también la caza y la pesca son otros elementos naturales de producción, ellos también susceptibles de una moderna y racional reglamentación.

Si, de una parte, el estudio de esta realidad técnica y económica va a permitir individualizar y escoger los argumentos o, mejor dicho, los objetos de la tutela legislativa; necesitará además recordar que el Perú posee en materia de agricultura antiguas regulaciones, las cuales pueden ofrecer material para una ulterior evolución histórica del derecho autóctono y oportunidad para su racional injerto en un más amplio y eficiente conjunto. De aquí la exigencia de minuciosas investigaciones *históricas* y sobre todo *comparadas*.

Ellas mostrarán, por ejemplo, como en la legislación de otros países la floresta como tal ha sido objeto de reglamentación legislativa detallada que la considera en sus varios aspectos de bien público y de bien privado, susceptible de clasificaciones propias según sea destinado a la conservación de los bosques y suelos o bien sea encaminado a servir a la economía, la industria o a otros fines.

En forma análoga las investigaciones histórico-comparadas mostrarán por ejemplo que la codificación rural argentina (sin que hagamos referencia a otras legislaciones) presente una disciplina unitaria de las materias relativas al patrimonio familiar de los campesinos, a los vicios redhibitorios en la compra y venta del ganado, a ciertos contratos de aparcería rural, al arrendamiento del ganado, etc.

No es entonces arbitrario afirmar, que si la investigación comparada es conducida sobre bases aún más amplias, la legislación rural peruana podrá enriquecerse enormemente y llegar a ser una de las más perfectas y avanzadas.

A su vez la investigación *exegética*, servirá para determinar el verdadero alcance y la extensión de los varios textos legales, y para poner en evidencia las normas formuladas y las eventuales lagunas.

Sin embargo, teniendo en cuenta las nuevas orientaciones de la legislación rural hacia una organización jurídica de la producción agraria se impone sobre todo la investigación *sistemática* y *dogmática*. Esta tarea es la más ardua y delicada, porque ella supone que el legislador contemple en forma unitaria todo el conjunto normativo de la agricultura, para transformarlo desde una organización contingente e influenciada por intereses particulares, en una organización permanente, imperativa, susceptible de una propia evolución sobre bases sociales y jurídicas postuladas por la razón y la economía.

Estas sumarias referencias son suficientes para hacer comprender como el conocimiento de la legislación vigente y sobre todo la preparación de la legislación futura, no se pueden realizar sin el concurso de dichas investigaciones y estudios metódicos. Solamente así la labor para la unificación de la legislación rural y ella misma pueden adquirir una amplitud y un valor constructivo mayor del que tuvo la legislación rural del siglo XIX y en armonía con las exigencias de nuestro tiempo.

Elaborada en la manera que hemos sencillamente señalado ella expresará realmente una voluntad concreta y superior y se revelará capaz de componer los contrastes de intereses según un principio de justicia distributiva, capaz de organizar y resolver el problema jurídico de la tierra según una voluntad que tiende al bien común y asegure, con el progreso, la paz social.
