

46.044
4256
970
.J.YCS
J: 2

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
Y CIENCIAS SOCIALES

“BASES PARA UNA LEGISLACION AGRARIA NACIONAL”

TESIS DOCTORAL

PRESENTADA POR

RAUL EDUARDO MATAMOROS HERNANDEZ

PREVIA A LA OPCION DEL TITULO DE

DOCTOR

EN

JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

1970



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Rector en funciones : Dr. José María Méndez.
Secretario General : Dr. José Ricardo Martínez.
Fiscal : Dr. Carlos Ganuza Morán.

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Decano : Dr. René Fortín Magaña.
Vice-Decano : Dr. José Enrique Silva.
Secretario : Dr. Fabio Hércules Pineda.

TRIBUNALES DE EXAMENES GENERALES PRIVADOS

MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES

Presidente : Dr. Salvador Samayoa.
1er. Vocal : Dr. Ulises Salvador Alas.
2do. Vocal : Dr. José Romeo Flores.

MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS

Presidente : Dr. Francisco Callejas Pérez.
1er. Vocal : Dr. Manuel Atilio Hasbún.
2do. Vocal : Dr. Francisco Bertrand Galindo.

CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL

Presidente : Dr. Guillermo Manuel Ungo.
1er. Vocal : Dr. Marcos Gabriel Villacorta.
2do. Vocal : Dr. Luis E. Gutiérrez.

TRIBUNAL CALIFICADOR DE TESIS

Presidente : Dr. Alejandro Dagoberto Marroquín.
1er. Vocal : Lic. Rafael Glower Valdivieso.
2do. Vocal : Dr. José Salvador Soto.
ASESOR DE TESIS : Dr. Salvador Navarrete Azurdia.

DEDICATORIA Y RECONOCIMIENTO

La Tesis presente, como culminación de un esfuerzo estudiantil, va con el mejor y más sincero cariño, a:

Doña Margoth Cañas de Vieytez (de quien sólo me queda la añoranza de su imagen bondadosa que dejara a su paso por la tierra).

Mis Padres: José Raúl Matamoros y Teresa Hernández de Matamoros.

Mi Esposa e hijos: Sara Luna de Matamoros, Raúl Eduardo y José Roberto Matamoros.

Mi Padrino: Roberto Centeno p.

Doña Emérita Blanco de Luna y Don Jorge Luna.

Todos mis hermanos.

También quiero dejar expreso reconocimiento a:

Doña Elisa Hernández de Morales y a Don Manuel Vieytez

INDICE GENERAL

	<u>página</u>
Prefacio	1
<u>INTRODUCCION</u>	
A) Imoortancia del Tema.	4
B) Metodología.	9
C) La Agricultura y la Ganadería como Actividades Proble- máticas.	13
D) La Agricultura y la Ganadería, Medios de Combate con- tra el Hambre.	20
<u>PRIMERA PARTE</u>	
<u>PUNTOS PRELIMINARES</u>	
<u>CAPITULO I - EL DERECHO AGRARIO</u>	
A) Antecedentes del Derecho Agrario.	28
B) Autonomía del Derecho Agrario.	32
a) Autonomía Histórica.	34
b) Autonomía Legislativa.	35
c) Autonomía Jurídica.	39
d) Autonomía Científica.	41
e) Autonomía Didáctica.	44
f) Autonomía Jurisdiccional.	47
C) Contenido del Derecho Agrario.	51
D) La Definición y los Principios del Derecho Agrario.	59
a) La Doctrina del Profesor Alberto Ballarín Marcial.	61
b) La Doctrina del Profesor Antonino Carlos Vivanco.	69
c) La Actitud Doctrinal y Práctica del Dr. Rafael Díaz Ballart.	74
d) Nuestra Posición.	85

CAPITULO II - RESEÑA LEGAL, ECONOMICA Y SOCIAL

	<u>Página</u>
a) Aspecto Jurídico-Legal.	91
b) Aspectos Económicos.	99
c) Aspecto Social.	105
B) El Derecho Agrario, La Constitución y la Corriente Civilista.	109.
a) Necesidad de Normas Constitucionales Agrarias.	109
b) Incompatibilidad del Orden Jurídico Civil con las Leyes Agrarias.	130

SEGUNDA PARTELAS BASES AGRARIAS NACIONALES

<u>CAPITULO I - BASES CONSTITUCIONALES</u>	142
--	-----

CAPITULO II - TENENCIA Y USO DE LA TIERRA

Formación de Nuevas Unidades de Explotación.	146
La Vía Sucesoria.	147
El Arrendamiento- La Aparcería.	149
Parcelación.	151
Operaciones de Ordenación Territorial Rural.	154
Reagrupamiento Parcelario o Concentración Parcelaria.	155
El Complejo Técnico-Jurídico del Reagrupamiento Parcelario.	155
La Permuta Parcelaria.	157
La Permuta Forzosa.	158
Otras Modalidades de Concentración.	158
Agricultura de Grupo.	158
Fiscalización Jurídica de Actos Traslaticios de Dominio.	158
Derecho de Tanteo.	159

CAPITULO III - BASES PARA EL REGIMEN DE LOS RECURSOS NATU-
RALES RENOVABLES

	<u>Página</u>
Sección Primera: Suelos..	160
Sección Segunda: Silvicultura.	163
Sección Tercera: Aguas..	166

CAPITULO IV - BASES PARA EL REGIMEN DE LA GANADERIA 171

<u>CAPITULO V - BASES PARA LA ORDENACION INSTITUCIO- NAL ESTATAL AGRARIA.</u>	175
<u>BIBLIOGRAFIA.</u>	178

PREFACIO

".....liberarse del hambre es el primer derecho fundamental del hombre". "Para alcanzarlo, proponemos que se haga un ur gente y adecuado esfuerzo nacional e internacional en el que se unan los gobiernos y los pueblos". Manifiesto de la Asam ble Especial Sobre el Derecho del Hombre a Liberarse del Ham bre. Marzo, 1963. Roma, Italia.

Escogí el tema "BASES PARA UNA LEGISLACION AGRARIA NACIONAL", no solo por ser agradable tarea escribir sobre el campo y sus proble-- mas, sino también porque es mi deseo que la tesis presente pueda lle-- nar, en lo posible de sus limitaciones, una finalidad didáctica, y -- servir de medio de difusión del Derecho Agrario; disciplina bastante -- desconocida aún en nuestro ambiente universitario, pero que como tal -- figura ya en la Facultad de Ciencias Agronómicas en el Plan de Estudios, y se imparte desde 1968 como materia independiente. Hoy día el Derecho Agrario es cátedra, puede expresarse, obligada no solo en las Faculta-- des de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales, sino también en las de Agronomía. Además, ese Derecho es una rama que al igual que el de Trabajo y la Previsión Social, el Derecho Industrial, y algunos auto-- res agregan el Derecho de Tráfico, integran una nueva rama que en la -- nomenclatura jurídica actual se denomina "DERECHO ECONOMICO". Tan pro-- fusa es ahora la legislación agraria que se considera ser más nutrida y más amplia que la de Trabajo.

También es del caso puntualizar que el Derecho que nos ocupa, es elemento participante en la estructura agraria en general. Es igual-- mente un derecho que se internacionaliza de modo creciente, pues, in-- cluso, es objeto ya de Congresos Internacionales (como los celebrados en años recientes en Florencia, Italia, se celebrará pronto el 1er. -- Congreso Mundial de Derecho y Reforma Agraria en Mérida, Venezuela, -- con apoyo del Centro de Jurisprudencia de la Facultad de Derecho de esa ciudad). A pesar de que versa sobre una temática sugestiva y compleja como lo es la relativa al campo, se le mira, sin razón y motivo justos, con cierto recelo indebido a estas alturas, especialmente en los recin--

los universitarios; primeros llamados a estudiarlo, investigarlo y difundirlo, desde el exclusivo punto de vista científico y cultural.

Se enfoca en la Introducción a la agricultura y a la ganadería, principalmente en su condición de elementos de lucha contra el hambre y como actividades problemáticas porque también así las refleja una consideración jurídica, hecha ésta a través del examen del productor y empresa agrarios; quienes son factores importantes en el moderno Derecho Agrario y en la actual política de desarrollo económico y social. Por ello se ha dicho que al agricultor, como al ganadero ha de tratárseles como "benefactores públicos", desde que producen para sí y para los pueblos"; y debe, entonces, "acordárseles sus derechos legítimos sobre la base de una legislación adecuada, particular y específica".

Actualmente se sigue con vital interés y con singular atención el recorrido del hombre en general, y del salvadoreño, en particular --digamos-- dentro del esquema dramático que le están configurando esas dos magnitudes terríficas que se llaman "el hambre" y "la miseria", y que los empuja a las ineludibles secuelas de "las enfermedades" y la "malnutrición". Problemas a los cuales el hombre ha de enfrentar y buscarles soluciones apropiadas. El Derecho y la Ley pueden contribuir a ello, en tanto se les reconozca que dichos problemas, son igualmente sociales; problemas de conducta humana, desde el punto de vista individual y social; problemas que exigen la cooperación definida, el esfuerzo permanente y vigoroso y la decisión de todo gobierno, sociedad, y de los ciudadanos en general, tanto pobres como ricos, ya que a todos ellos, directa o indirectamente afectan tales problemas, capaces, como se ha dicho en cónclaves internacionales de "producir un estado prerrevolucionario". De ahí, entonces, la importancia que le cabe a la agricultura como a la ganadería; concretas y esenciales actividades agrarias.

Repito, la presente tesis pretende, principalmente, cumplir un propósito didáctico, y también el de difundir conceptos e ideas sobre la candente temática agraria, pero desde el punto de vista jurídico. Esos conceptos e ideas se ha vertido por juristas de la talla de Alberto Ballarín Marcial (Español), Antonino Carlos Vivanco (Argentino), Rafael Díaz Ballart (Cubano, en el exilio, que conste), etcétera. Con ellos se han dirigido a los hombres de buena voluntad de la América -- Hispánica, y les instan con los mismos a pensar y actuar seriamente en beneficio de todos los países de tal región geográfica.

INTRODUCCION

A) IMPORTANCIA DEL TEMA.

La temática relativa al campo siempre se le ha tenido como candente. El problema agrario, es una cuestión de actualidad permanente. La solución del mismo, por la vía de nuevas fórmulas y de una legislación especial nutrida con nuevas figuras jurídicas y principios adecuados a esa problemática viene a constituir en estos tiempos una exigencia más --quizás la más difícil y sugestiva-- entre las tantas -- que a título de Reforma o de Transformación se reclaman con especial énfasis.

Considero que así como el sector de la agricultura y la ganadería y demás actividades similares son la médula de nuestra economía, y el de mayor incidencia social, así lo es en el ámbito legislativo nacional la legislación relativa a ese sector. Esta clase de legislación constituye en estos tiempos un significativo jalón en la modernización del Derecho nacional; a la par que enriquecimiento del mismo con nuevos planteamientos y orientaciones, nuevas consideraciones y fórmulas jurídicas a tono con la complejidad de tal sector; uno de los sectores económicos en que hoy día la tecnología tiene una cabida inusitada. La legislación agraria contemporánea registra nuevas configuraciones jurídicas sobre importantes como fundamentales aspectos, tales como la emergencia y su secuela de efectos económicos, sociales y técnicos que se plantea en lo que atañe a la defensa de la riqueza agropecuaria en determinadas ocasiones; la reordenación de la producción del campo, en general; la pretensión de obtener nuevas unidades de explotación, incluso las de tipo forestal, desde un punto de vista jurídico, económico, social y técnico, que introducen variantes en el derecho sucesorio; el claro sentido social que se imprime al conjunto legislativo destinado al aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables: -- agua, suelo, bosque y fauna útil, que pugna por recogerse dentro de la esfera del derecho agrario, ante la actitud doctrinal de desarrollar -- una nueva disciplina: la "TEORIA JURIDICA DE LOS RECURSOS NATURALES"; --

etc., etc. Todo ello concurre a configurarle a la legislación de que hablo una importancia difícil de superar; un valor trascendental como pocos.

Es de interés relevante precisar el claro deslinde que existe entre esta área especializada --que lo es-- y que configura un conjunto legislativo que se amplía y llena de conceptos técnicos, y el derecho civil, caracterizado (especialmente entre nosotros) por su lentísima evolución, su insuficiencia e ineficacia para ofrecer apropiadas soluciones a la gama de problemas jurídicos que surgen en el campo, con sus viejas y rígidas fórmulas jurídicas, signadas por su inadaptabilidad a los cambios que estos tiempos exigen y reclaman.

El desarrollo del tema escogido, pues, se orienta a poner de manifiesto y precisar, en términos jurídicos, la necesidad de instituir un sistema legislativo y orgánico, coherente, amplio, dotado de unidad de acción, de pensamiento y de objetivos que, constituya un eficaz instrumento para el fomento, desarrollo, consolidación y protección del sector agrario en sus aspectos más esenciales. La evolución que ha tenido no sólo el Derecho sino la legislación positiva relativa al mismo, que no es otra cosa más que una manifestación expresiva del ejercicio constante de la Potestad Estatal de Regulación de la Economía --la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la avicultura, -- etc., son actividades esencialmente económicas y técnicas-- se la desconoce todavía; y aún hay quienes no se percatan e ignoran su valor --trascendental actual, en virtud de que el interés público domina a la materia toda. Así, pues, esta tesis quiere llenar ese vacío que representa su desconocimiento por carencia de trabajos como el presente; particularmente en lo tocante a los temas agrarios objeto de mayor atención legislativa y de más repercusión social, con una legislación que lleva impresa las nuevas ideas, principios y conceptos que inspiran y dominan en esa corriente jurídica contemporánea que es el Derecho Agrario.

Lo que hoy caracteriza a la legislación relativa al campo es más que todo, las finalidades públicas que persigue y la orientación que pretende señalar respecto de la producción agraria misma; finalidades y sentido que toman como punto de partida el invaluable alcance que tienen los aspectos económicos, sociales y técnicos de la susodicha producción; la notoria deficiencia que acusan las estructuras de tenencia de la tierra y del uso de la misma; el aprovechamiento de los recursos naturales renovables (aguas, suelos, bosques, fauna útil). También la caracterizan, entre otros aspectos más, el desarrollo económico, social y técnico del sector agrario, de los sujetos de tal segmento económico (individuales y colectivos), y de la necesidad de su protección; la ineludible necesidad de defender la riqueza agrícola y ganadera. Mas hay otro hecho que acrecienta la importancia de la legislación que nos ocupa como la de sus orientaciones, y es el intenso aprovechamiento de los recursos naturales ya citados, como así también el empleo intensivo y abusivo de la moderna tecnología (por ejemplo, en el caso de la línea de la Química Agrícola), los cuales están configurando formas definidas que exigen regulación apropiada en el ámbito de la responsabilidad extracontractual.

Otra circunstancia que le da prestancia y valor al tema objeto del presente trabajo es el auge que viene experimentando, por ejemplo, el crédito destinado a las más diversas actividades que se dan y surgen en el campo, como lo es la aparición y regulación de nuevas modalidades crediticias, tales como el crédito supervisado, el crédito orientado, el crédito comunitario; el empleo del seguro integral agrícola y ganadero; las modificaciones introducidas en la prenda agraria; la creación y utilización de nuevos instrumentos como la "letra agraria, etc." Todo lo cual viene a poner de manifiesto que el actuar legislativo moderno es una cuestión seria y delicada, porque legislar es una responsabilidad reconocida en el progreso de un país; y porque si se ha de legislar en tan amplio como complejo orden, cual es el sector del campo, no ha de serlo para un grupo de intereses, sino con miras a favorecer al país entero; y con claro sentido de beneficio colectivo.

Sería un éxito, modesto desde luego, el que esta Tesis, y esa es en parte su pretensión, pueda llamar la atención de todos aquellos que, en una u otra forma, tienen o tendrán relación con el Derecho Agrario en su actual significación y alcance. Atención que ha de orientarse a conferirle a tal rama jurídica y su proyección: la legislación agraria positiva, el valor que le corresponde. Necesidad que se hace sentir más cuando se tiene presente la exagerada importancia que se dá aún al Derecho Civil, disminuyéndose con ello --indebidamente-- el valor que en estos tiempos han llegado a adquirir áreas jurídicas especializadas cual es la que nos ocupa, entre otras. En la problemática de un país como el nuestro, el problema agrario se destaca y proyecta con singular alcance. Igualmente queremos, al destacar el tema de la legislación del campo salvadoreño conforme a un criterio personal, atribuirle la significación y el interés que reviste el estudio del Derecho y la Legislación Agraria dentro del Programa de Asignaturas que para la carrera de Jurisprudencia y Ciencias Sociales instituye nuestra Facultad; donde aún el largo período de estudios fijado para el Derecho Civil y la consideración que a éste se dá en lo relativo a su estudio y demás respectos (en el sentido de tomarlo como el más difícil de estudiar, y la más importante de las materias), le configuran cierto desdén a esta nueva rama jurídica de que trato como a las otras más.

Lo reseñado anteriormente denota la importancia, el valor --trascendental que para estos tiempos tiene el Derecho y la Legislación de que hablo, y no es sino una manera de intentar la demostración de que se hace necesario el contar con un instrumento jurídico, cual es el ya citado Derecho y Legislación, para utilizarlo con el éxito posible en el enfrentamiento del respectivo problema jurídico; esto es, como un recurso técnico que impone la adecuación de la realidad jurídica nacional a la realidad económica, social e institucional agraria. Queda así de manifiesto la ya repetida importancia que reviste el Derecho de que hablo para El Salvador, en cuanto que contribuirá a dictar leyes que anhelan satisfacer las normales exigencias de una técnica legislativa --

(facilidad para su aplicación, y que permitan la consecución de los - fines que con ellas se persiguen). Piénsese que la agricultura, la - ganadería, la silvicultura, etc., son actividades económicas y socia- les íntimamente ligadas al progreso del país. Así, pues, el estudio y desarrollo, desde el punto de vista y modo como lo enfocamos aquí, - de temas legislativos agrarios nacionales reviste no sólo para fines - formativos, sino también de pura divulgación, importancia y valor -- excepcionales.

B) METODOLOGIA

En cuanto al procedimiento adoptado para el planteamiento y desarrollo del tema, conviene expresar lo que sigue: las técnicas usadas para ello parécenos las más apropiadas a las características del tema, a fin de superar las dificultades con que se tropieza al escribir sobre lo agrario o sobre diversos aspectos del mismo. En efecto, es manifiesta, por ejemplo, la carencia de: a) obras sobre temas concretos de lo agrario; b) textos y publicaciones sobre dicha temática, desde un punto de vista general; c) investigaciones completas y serias sobre legislación agraria nacional, y sobre política legislativa agraria nacional, como parte de una Política Agraria; d) estudios sociológicos sobre la empresa agraria, su organización y composición, sus principales problemas, la perspectiva que de la misma tiene su titular, ya no digamos apoyadas en observaciones sistemáticas; e) encuestas verdaderas y frecuentes en materia de administración rural que nos arrojan mucha luz sobre el agro. Apenas, recientemente, se han iniciado estudios concretos sobre aspectos económicos y una colección más ordenada de ciertos datos; es, entonces, ínfimo lo que se ha hecho en el dominio de la sociología agraria.

La literatura sobre aspectos económicos del campo, que es útil e indispensable para la búsqueda, aprovechamiento y exposición de material sobre legislación agraria nacional, sí la hemos recopilado; y en virtud de la íntima relación que dicha rama jurídica tiene con otras ha acudido a emplear libros, folletos, revistas y demás documentación sobre aspectos económicos, técnicos, sociales y jurídicos existentes sobre lo agrario. De ahí la aparición de la bibliografía que se consigna al final de este trabajo. A fin de superar la anotada dificultad y otras que se encuentran en esta clase de trabajos, he utilizado las técnicas que he creído conveniente para su exposición.

Primero consideré conveniente reunir todo el material posible para abordar con mayor o menor extensión algunos aspectos del tema, según el ordenamiento que para el fin de su estudio y desarrollo habíamos

planeado de antemano. Hecha la selección del citado material, escogí solamente aquel que, además de ilustrarnos en algunos puntos, nos facilitara el estudio y el análisis de los mismos.

Con la disposición de los puntos que constituyen el tema, la división de partes que el trabajo contempla para su adecuada exposición, y la extensión con que trato los mismos, como así también la escogitación realizada de actitudes doctrinales de orden personal que corresponden a determinados agraristas actuales, creo haber resuelto el problema de evidenciar, desde el punto de vista didáctico y del divulgativo, el valor, los fines y el alcance que tienen no sólo concretos respectos del moderno Derecho Agrario, sino especialmente el de la legislación positiva del campo.

La división del tema en tres grandes apartados: "Introducción"; Primera Parte: "Puntos Preliminares"; y, Segunda Parte: "Las Bases Legales Agrarias Nacionales", obedece a querer satisfacer una necesidad que espero colmar con sus limitaciones normales: la de que se cuente para fines didácticos y divulgativos con un trabajo que no sólo contenga aspectos doctrinales y conceptos e ideas de reconocidos "ius agraristas", sino también poner de manifiesto los más importantes aspectos de una legislación agraria positiva.

Por tales razones, tratamos como actividades agrarias más esenciales, tanto la agricultura como la ganadería, aunque sin perjuicio de que la segunda, desde un punto de vista conceptual, está incluida en la primera, que, a nuestro entender, precisa denotarles en sus dos principales sentidos: 1) como actividades problemáticas; 2) como medios de lucha contra el hambre, para también destacar la importancia social que en este orden tienen y representan. La Primera Parte contiene aspectos doctrinales del Derecho Agrario en virtud de que hoy día la legislación agraria no puede delinearse y abordarse, tanto en su planteamiento como en su desarrollo y amplitud, si no se tienen presente los conceptos, ideas y principios jurídicos predominantes en la moderna co-

rriente "ius agrarista", y que tanta influencia ejercen en la concepción y evolución actual de la legislación agraria positiva. De aquí la explicación de temas como el Contenido de Derecho Agrario, la Definición y los Principios del mismo que, precisamente, la escogitación depurada del material bibliográfico nos aconsejó, para rematar, luego, en una reseña panorámica de aspectos económicos, sociales, jurídicos, y además en la presente tesis una ordenación o listado de legislación agropecuaria que hemos tenido a lo largo de muchos años (que incluye también la derogada, pero que responde a dar una ilustración sobre la extensión de este orden legal).

La Segunda Parte constituye una serie amplia de conclusiones, denominada "Las Bases Legales Agrarias Nacionales", tiene interrelación con la precedente, y su tratamiento corresponde, en gran medida, a la investigación de la historia legislativa nacional que he realizado, el conocimiento que me han brindado diez años de trabajo continuo en los diversos aspectos agrícolas, ganaderos, forestales, etc., etc., y sobre otros aspectos legales e institucionales agrarios. Igualmente, los conocimientos y participación que he tenido en equipos interdisciplinarios, constituidos para específicos temas, tales como, el crédito agrícola en El Salvador, el problema de la leche, la Ganadería, el financiamiento de la producción algodonera, etcétera; esto es, la experiencia dada por una realidad en cierto modo vivida.

He sido lo más prudente en la cita y análisis de datos estadísticos, y me he limitado a un ponderado análisis comprensivo de aquellos que he creído razonablemente dignos de tomarlos en cuenta, y que recojo en alguna de las observaciones y proposiciones que el trabajo contiene. También he utilizado la entrevista personal y los datos que ésta me ha suministrado en relación con ciertos y determinados puntos del tema. Asimismo, he tomado en cuenta sólo aquello que la experiencia personal me ha indicado de mayor interés en relación con determinados problemas para evitar que se diga que este trabajo responde exclusivamente a un estudio "desde dentro"; pero que dicha enta-

día dentro nos ha sido útil para comprender el ámbito de lo agrario. - Pero es también cierto que hemos aprovechado lo que desde fuera, me-- diante determinados procesos, he tenido oportunidad de observar y co-- nocer: el conocimiento y observación que nos han proporcionado viajes de estudios, investigación y adiestramiento que he tenido que reali-- zar a países del Norte, Centro y Sur de América sobre recursos natu-- rales renovables, legislación hidráulica, forestal y agrícola en gene-- ral. Se ha considerado igualmente no sólo el material legal reunido e investigado, sino todo aquél que hemos tenido oportunidad de cono-- cer sobre planteamientos, conclusiones y recomendaciones adoptadas y - expuestas en Seminarios, Conferencias, Congresos y demás reuniones na-- cionales convocadas para considerar las principales actividades y pro-- blemas agrarios.

En lo tocante a terminología he preferido, y por ello se ex-- plica la abundancia que al respecto se pueda aducir, utilizar la propia que se estila tanto en lo técnico, económico, como en lo social y legal agrario en la actualidad. La legislación comparada nos ha sido también de mucha utilidad, especialmente los nuevos planteamientos y evolución que viene registrando desde hace ocho años, aproximadamente.

Es así como, entonces, luego de utilizar todas las técnicas - que hemos descrito anteriormente, el trabajo y ese es uno de sus fines, muestra una atención concentrada, en último término, sobre conceptos fundamentales que, a mi juicio, se destacan y valoran en la actualidad lo agrario, particularmente con un sentido técnico; tales conceptos, - son: a) la empresa agraria; b) el productor agrario; c) la explotación agraria (que es diversa de la empresa); d) la producción agraria y su composición estructural; e) los instrumentos económicos, técnicos y le-- gales más interesantes y eficaces que requiere el desarrollo agrario; y que son, a nuestro entender, las piezas fundamentales del ámbito -- agrario moderno y de su evolución.

INTRODUCCION

C) LA AGRICULTURA Y LA GANADERIA COMO ACTIVIDADES PROBLEMATICAS.

"Necesitamos una revolución social y jurídica en los actuales sistemas de tenencia de la tierra. Necesitamos una revolución en los actuales métodos de cultivo. Necesitamos una revolución científica en el sector de la producción alimentaria: la domesticación de las bacterias comestibles, por ejemplo, la explotación reguladora de la caza, el cultivo sistemático del mar. Por último, necesitamos una serie entrelazada de revoluciones farmacológicas, educativas, culturales e incluso religiosas, encaminadas a reducir un crecimiento demográfico que condena a la esterilidad casi todos los esfuerzos que se hacen ahora para mejorar la suerte de la mayoría hambrienta. Las tareas con que nos enfrentamos son vastas y complejas, pero, por difíciles que sean, es preciso emprenderlas. Descuidarlas equivaldría a -- abrir el camino a un desastre de proporciones mundiales. (1)

Suele en trabajos como la presente tesis y demás similares - traerse a cuento definiciones o conceptos formulados sobre los temas - de que se trata. A mi juicio, las expresiones "Agricultura" y "Ganadería", constituyen vocablos que se explican por sí mismos; que más se - entienden que se definen. Creo que todos sabemos que con ellos se distingue a concretas actividades de contenido económico, social y técnico del hombre, y que éste realiza para satisfacer fundamentales necesidades de su vida. Pero, dados los propósitos que nos animan, citamos algunos conceptos expresados al efecto.

Se considera que la Agricultura es "la más antigua de las actividades ordinarias de la vida", y como dice R.L. Cohen (2), "a menudo se considera a la agricultura al mismo tiempo como un modo de vivir

(1) Sr. Aldos Huxley, Asamblea Especial sobre el Derecho del Hombre a Liberarse del Hambre. Marzo, de 1963. Roma, Italia.

(2) "Economía de la Agricultura". Fondo de Cultura Económica, pág. 11.

y como un negocio, de modo que en su organización influyen consideraciones sociales, políticas y aún sentimentales". La Agricultura se la ha definido como "la ciencia y el arte de cultivar el suelo" (3). Se la reconoce como "la mayor de las industrias primarias del mundo y desempeña una función vital en la vida económica de las naciones" (4). Existen, y esto para fines puramente estadísticos, definiciones nacionales e internacionales. La Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, en su Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas, incluye en la "agricultura" "los cultivos de campo, frutas, semillas, hortalizas, flores, tanto al aire libre como en invernadero; plantaciones de té, café y caucho; cría de ganado, aves de corral, conejos, animales destinados a la producción de pieles u otros animales, abejas; y producción de leche, lana, pieles, huevos y miel" (5). Lo cual denota un concepto amplísimo, que radica esencialmente en aspectos de producción, y evidencia a los fines de que se habla su carácter de norma internacional, ya que el "Sistema de Cuentas Nacionales y Correspondientes cuadros estadísticos" (SCN) - "Estudios de Métodos de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas" indica que "debe considerarse como actividad económica toda la producción primaria (es decir, la agricultura, la silvicultura, la caza, la pesca, la minería y la explotación de canteras) independientemente del tipo de unidad en que se lleve a cabo".

Situándose en aspectos de planificación agrícola, se dice -- que "la agricultura es la mayor de las industrias primarias del mundo y desempeña una función vital en la vida económica de las naciones". - La agricultura ha sido un medio de vida y, por tanto, responde lentamente a las necesidades de los tiempos en constante variación" (6). -

(3) Op. Cit., página 15.

(4) "La Agricultura en la Economía Mundial". B.R. Sen, FAO. 1963; Roma, Italia.

(5) Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícola. Sep. 1961. FAO.

(6) "Problemas especiales de la Planificación Agrícola": Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas. Jun., 1962. FAO, ROMA, Italia.

La Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la -- Agricultura y la Alimentación establece un concepto amplio de lo que es la "agricultura" y sus derivados, y comprende la pesca, los productos del mar, los bosques y los productos primarios forestales. No se limita, pues, el término se utiliza para designar solamente la explotación de la tierra y los frutos que de ella se obtienen. Se ha dicho - que ante las dificultades que encierra la abundancia de diferentes definiciones y variados conceptos, es atendible acudir a la definición - formulada en diciembre de 1949 por la Sociedad Francesa de Economía -- Rural, la cual declara que la agricultura comprende: " Los trabajos -- que, aprovechando las fuerzas de la naturaleza, tienen por objeto obtener los vegetales y los animales que requieren las necesidades humanas. En las épocas primitivas y durante mucho tiempo, la agricultura se confundió con la simple recolección de frutos silvestres y la caza. Ac--tualmente, mediante la aplicación de varias ciencias, la agricultura ha adquirido la categoría de industria. Lo que caracteriza los traba--jos agrícolas es que forman parte de un sistema de cultivos, o, cuando menos, que suponen una preparación que manifiesta una voluntad"(7).

Ahora bien, si dentro de las nociones o definiciones reseñadas se hallan contenidas las variantes y características que nos evi--dencian la nota problemática que tienen las actividades de que me ocupo, a los fines que nos proponemos es de importancia y significación - relacionar las circunstancias y elementos mismos que constituyen la --esencia problemática de tales actividades económicas. En efecto, "la - agricultura no es sólo una actividad o una ocupación sino también una empresa familiar y un modo de vida que no se puede ajustar rápidamente a las fluctuaciones de los mercados. Cuando los precios caen por debajo de los costos de producción, los agricultores no se pueden despedir a sí mismos o a sus familiares, mientras que los trabajadores indus--

(7) "La Agricultura y la Economía Mundial, pág. 3, FAO, 1963. Roma, - Italia.

triales pueden desplazarse de una industria a otra. Los labradores tienen que permanecer en la tierra y sacar el mejor partido de las épocas buenas y de las malas. Más aún, los procesos biológicos de gestación, nacimiento, crecimiento y maduración requieren largos períodos. La producción vegetal y animal no se puede acelerar o detener a voluntad (8).

Aún cuando lo expuesto y las citas hechas nos dan una idea clara y precisa de cuanto se encierra en el concepto "actividades problemáticas", respecto de la agricultura y la ganadería, creo atendible hacer una relación que, en esencia, define y dá sustancia al concepto de referencia, y que interesa conocer por la influencia y el alcance que ello tiene en relación a la configuración del Derecho Agrario contemporáneo que se caracteriza por el intervencionismo estatal en tales actividades, y en suma, en el campo. Dicha relación está integrada por los siguientes puntos o aspectos concretos que constituyen, a nuestro juicio, dicha problemática:

La problemática en comento, y que exige para dichas actividades atención legislativa especial, se detaca aún más por el evidente contenido económico y social que ostenta el Derecho y la Legislación Agrarios modernos. Sin pretender agotar la relación de las cuestiones que configuran, que dan magnitud considerable y permanencia a dicha problemática, me permito enunciar tan sólo aquellas consideradas de mayor relieve y complejidad. Dichas cuestiones, son:

- 1) La magnitud extraordinaria que reviste el crecimiento de la población rural, o como se dice "el exceso de población rural";
- 2) el crecimiento que año con año experimenta la fuerza de trabajo agropecuario; (+)

(8) "La Agricultura en la Economía Mundial", FAO, Roma; 1963, pág. 59.

(+) Se calcula que en el país hay un aumento de 18000 trabajadores -- aproximadamente: "Tenencia y Seguridad Jurídica de la Tierra", tema presentado a la III Asamblea Interamericana de Ganaderos, por Felipe Herrero, Felipe López y Raúl E, Matamoros. 1968.

3) el paro estacional y el subempleo que se observa en la -- fuerza de trabajo agropecuario que produce efectos sociales, económi-- cos y demográficos dignos de mayor atención;

4) la cantidad de gente que depende de la Agricultura y de - la Ganadería en países en vías de desarrollo;

5) el hecho de que una gran parte de la población o sectores de ésta se hallan "hipoalimentados o con malnutrición";

6) el hecho de que "no todos los años los cultivos presentan las mismas perspectivas de prosperidad", que vale también respecto de - la ganadería;

7) la insuficiente remuneración de que son objeto tanto la agricultura como la ganadería, porque se dice que los agricultores (co mo los ganaderos) "no perciben un por ciento de la renta nacional que guarde relación con la importancia numérica de su grupo"; lo que se - acentúa "a medida que los países avanzan hacia etapas de más alta in- dustrialización". Esta remuneración tan baja contribuye a generar un fenómeno social del campo: el éxodo rural;

8) la tendencia descendente que se observa en los precios de los productos agropecuarios, que induce a pensar que la política de - precios es asunto irresoluble;

9) la "lenta ampliación de los mercados de exportación de - productos" agrícolas como ganaderos;

10) la "necesidad de más aportaciones de capital para la -- agricultura" y la ganadería, que es un hecho inobjetable, en razón de que "el ciclo productivo de la agricultura es mucho más largo que en la industria";

11) la naturaleza "biológica" de la agricultura y la ganade ría impone dificultades para "regular su nivel de producción", caracte rística que se les adjudica en virtud de estimarse que dichas acti- vidades constituyen un "proceso biológico";

12) la "incertidumbre y sensación de inestabilidad" que sobrecoje y domina a numerosos agricultores y ganaderos, que los lleva a clamar --incluso en cónclaves internacionales-- con insistencia explicable ese estado llamado "seguridad jurídica", configurado por la "posesión de hecho, tranquila y cierta de su persona y de sus bienes" que obtenida por medio de la Sociedad se les garantice por el Derecho de modo firme y categórico. Ellos exigen una red de garantías jurídicas sólidas que concurren a constituir un eficaz mecanismo de protección frente a la intranquilidad social y la inestabilidad política;

13) el hecho de que tanto la agricultura como la ganadería "siguen siendo una empresa individualista", lo que motiva el lento -- "progreso técnico" del sector agrario; (+)

14) la esmerada y excesiva, a veces, atención gubernamental por otros sectores económicos, con olvido de que el equilibrio entre la agricultura y la industria es asunto que exige el desarrollo económico de un país en vías de desarrollo, y que constituye un aspecto -- que algunos ius agraristas de notable valía citan en el concepto que tienen y describen del Derecho Agrario;

15) las heladas y las tormentas; las sequías y las inundaciones que causan enormes pérdidas; las enfermedades y las plagas que atacan a las especies vegetales y animales; la erosión de los suelos; el incendio de los bosques; todos fenómenos naturales "que a menudo -- perturban por completo los planes del agricultor" o del ganadero, y que viene a significar que la "naturaleza gobierna casi exclusivamente el crecimiento de los cultivos y de los animales"; hechos todos -- ellos que configuran la causa de "la variación de la producción agropecuaria" que hace que el productor agropecuario no pueda "controlar de un modo más cabal el monto de su producción".

Se ha expuesto, con razón y a virtud, precisamente, partiendo de la problemática que pretendo destacar, inquietudes que sobrecojen al productor agropecuario y demás dificultades cuya frecuencia -- afecta a éste, que hay una serie de situaciones que pesan demasiado -- en el ánimo del agricultor y del ganadero, en unas ocasiones más que

(+) Esta característica constituye un verdadero obstáculo a la agricultura de grupo, tales como la explotación en común mediante cooperativas.

en otras. Tales situaciones, se han dado en rotularlas como "las tribulaciones del empresario agrícola" --y ganadero, añadido-- cuya compaginación con la esencial problemática de las actividades que nos ocupan se hace más que notoria. Entre esas tribulaciones, que a nuestro juicio son más, y que se les califica de graves, tenemos: 1) el precio a obtener por sus productos-- se ha exclamado a este respecto, "que la Administración no abandone a un sector tan débil como el agrario a una política abierta de mercado en que las acciones de otras agriculturas o las actividades de otros sectores, puedan perjudicarlo seriamente"; por ello con sobrada razón anótase: "lo peligroso de las determinaciones unilaterales en materia de precios"; 2) "la insuficiencia de sus capitales de explotación", ya que en un estudio nacional (Estudio de Crédito Agrícola de la República de El Salvador), se ha puesto de manifiesto la baja capitalización que ostenta el sector --agrario salvadoreño, cuestión que compete a los temas financieros y crediticios agrarios; 3) la falta de información, no sólo estadística, sino de comunicación, y particularmente en el orden de volúmenes que se desee alcanzar; en este punto se enfatiza la incidencia que sobre él tiene "el carácter aleatorio de la producción agrícola; 4) el desamparo en que se sitúa al empresario en la comercialización de los productos. Aquí se habla de la búsqueda de fórmulas que "preferentemente les permita (o dichos productores agropecuarios) adquirir una nueva capacidad de negociación".

LA AGRICULTURA Y LA GANADERIA

D) MEDIOS DE COMBATE CONTRA EL HAMBRE.

"...porque sabemos que hoy lo único que puede ser un auxilio es un trozo de pan y un vaso de leche". "Creo que en lo que verdaderamente hemos de insistir aquí es en invitar a los pueblos a que olviden por un día esas perversiones -- ruínas como las armas nucleares y los vuelos espaciales y -- traten en cambio de contemplar al niño desnudo y demacrado que llora hoy y llorará mañana si no se le socorre. Por esta pequeña cosa, suplicaremos a los gobiernos de los Estados, al público del mundo y a la inteligencia del globo". - Palabras del Sr. Halldor Laxnes, de Islandia, en la Asamblea Especial Sobre el Derecho del Hombre a Liberarse del Hambre, Roma, Italia; marzo de 1963.

"Nuestro primer deber es velar porque nadie padezca hambre -- ni sed, ni esté desnudo, ni expuesto a las inclemencias del tiempo, y porque se satisfaga a todos los necesitados, así -- a los que piden como a los que prefieren callar y sufrir". - (Alcorán, 22:37).

La Agricultura y la Ganadería nos interesan como actividades problemáticas y como medios de combate contra el hambre y la malnutrición porque el derecho ha de tomarlas en cuenta de manera especial. Y decimos contra el hambre y la malnutrición en cuanto "la demanda de -- productos agrícolas" y ganaderos, "es, en gran parte, una demanda de -- alimentos"; y porque al decir de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, "el hambriento es una -- responsabilidad social". Responsabilidad en la que el derecho tiene -- algo que hacer.

El combate del hambre no sólo se reduce a una actividad coherente y sistemática de acción nacional, sino que, atendida la "ampli-- tud y gravedad" del problema su ámbito se ha tornado a partir de 1960

en supranacional. La FAO proyectó así y ejecutó en 1960 la Campaña Mundial contra el Hambre. En 1963 tiene lugar en Washington, el Congreso Mundial de la Alimentación, el cual constató un hecho fundamental: "el estado actual de la ciencia de la agronomía y de la nutrición permite eliminar el hambre". Y como se dice: "Si esto no se logra, - si dichas técnicas no se ponen en práctica, la culpa incumbe al estado de la sociedad y particularmente al de su economía. De ello se desprende la necesidad evidente de reformas profundas".(9)

En un país como el nuestro, ubicado en las "regiones del -- hambre", o sea en las zonas de menos de 2600 calorías por habitante y por día; situado en una de las "Zonas del Kwashiorkor" (10); encasillado en el llamado "Cinturón Negro del Mundo", o sea una extensa -- área de la tierra que representa a todos los países donde la renta -- anual por habitante alcanza los 150 dólares (USA) y donde como se ha -- dicho para idénticos países, "los sectores más pobres de la población tan sólo comen lo que pueden permitirse adquirir" (11), la agricultura y la ganadería no sólo han de figurar y destacarse en el plano económico sino en el orden social por la proyección e incidencia que tienen -- como medios de lucha contra el hambre y la malnutrición. Aquí radica su importancia social, particularmente para El Salvador que arrastra -- consigo --de año en año-- una tremenda presión demográfica. La pugna por la adopción de "medidas destinadas a frenar el aumento de la demografía" se acrecienta, a pesar de que se reconoce que tales actitudes "tardarían mucho tiempo en conseguir su objetivo". Se afirma y enfatiza en "que es necesario un mínimo de progreso en el terreno de la educación y del nivel de vida, antes que los hombres, "" traspasando el -- umbral de la responsabilidad"", comprendan la necesidad de un mínimo -- de previsión respecto a su descendencia" (12).

(9) Plan de Lucha Contra el Hambre, por Gabriel Ardant. Pág. 14. Editorial Nova Terra. Barcelona, España; 1965.

(10) Forma carencial de nutrición que ejerce estragos particularmente -- importantes entre los niños de escasa edad. "Los Países del Hambre" de Noël Drogat. Editorial Nova Terra, Barcelona, España, pág. 37.

(11) Ob. Cit.

(12) Ob. Cit. pág. 15.

En virtud de ello se reclama una acción económica de gran envergadura y que al decir de Gabriel Ardant, "la evolución demográfica todavía la hace más necesaria y más urgente. La lucha contra el hambre es también una carrera contra reloj". Y continúa: "La victoria sobre el hambre depende evidentemente de todo un conjunto de acciones: intensificación de la cultura, más orientada hacia las producciones alimenticias, aclaraciones, utilización racional del agua, combinación del cultivo y de la cría de animales domésticos". (13)

Ahora bien, el esfuerzo simultáneo e ininterrumpido que se requiere de parte del gobierno, de la sociedad en general, de las entidades públicas y privadas, del hombre pobre como del hombre rico en el orden de la cooperación para articular y ordenar tanto la agricultura y la ganadería como medios de combate contra el hambre y la malnutrición, ha de ser objeto de singular atención por el derecho nacional agrario. En la actualidad, los sistemas legislativos agrarios contienen ideas e instituyen conceptos jurídicos en ese sentido, ya que se busca darle efectividad a tales medios de lucha contra esos males sociales. Y ante la insuficiencia de recursos que se plantea como factor limitante se hacen llamados para buscar nuevos recursos o modos de actuación; así lo reconoce Gabriel Ardant en su obra "Plan de Lucha Contra el Hambre", al manifestar: "Sólo existe un medio de franquear los límites que supone la ayuda de los ricos y el ahorro de los pobres: acudir a recursos todavía inutilizados, cuya movilización no perjudicará ni a los que no quieren abandonar lo superfluo ni a los que no pueden renunciar a lo necesario".

La estructura de la producción agraria tiene entonces, tanta importancia como la composición de la dieta nacional, y una modificación u orientación que se pretendiera introducir en ésta o quiera imprimirse a la misma, ha de repercutir en la primera, y esto comporta no sólo un asunto de interés social sino también jurídico. En efecto, -

(13) Ob. Cit. págs. 15 y 16.

se dice que "El Escándalo de un mundo en que más de la mitad de los - hombres padecen hambre --o por falta de calorías o por un régimen ali- menticio inadecuado-- es un escándalo de la inteligencia más que del corazón". De aquí entonces, que el derecho en su condición de disci- plina humana desempeña un importante papel en todo ordenamiento nacio- nal de la agricultura y la ganadería; ya que la movilización de la pro- ducción agrícola y ganadera, las modificaciones en el mecanismo del - crédito agrario, los cambios en la tradicional estructura de la comer- cialización de la producción agraria --de cuyo el tema quizá más com- plejo en la temática agraria--, la búsqueda y adecuación de nuevos mo- dos de obtener eficacia y seguridad en la manera racional de aprovechar los recursos naturales renovables (aguas, suelo, bosque, fauna útil), etcétera, no podrían hacerse al margen de la Ley. Ello por una elemen- tal norma de conciencia: el respeto a la convivencia humana y el respe- to a los principios legales.

Así, pues, queremos hacer énfasis en la necesidad de que se le reconozca a la agricultura y la ganadería de que su condición de - valiosos elementos en la lucha contra el hambre no sólo es social, -- también es jurídica, ya que de otro modo sería incomprensible una ac- titud doctrinal que no lo concibiera así. El jurista agrarista actual así lo entiende, y apoya entre otras medidas, los tres caminos que se anotan para hacer posible la expansión de la producción agraria: 1) el regadío, y la extensión de los regadíos, por la vía de la conversión - de la tierra de secano a tierra de riego; 2) el aumento de los rendi- mientos unitarios; 3) la intensificación de las alternativas de culti- vo. Caminos que por su alcance y significación tienen encuadre en el marco jurídico contemporáneo. Y como medidas posteriores, entre otras, el cambio que exige el régimen de tenencia de la tierra.

Quien se dé cuenta de la importancia que tiene la agricul- tura y la ganadería en la evolución de la dieta alimenticia, particu- larmente cuando se reclama un enriquecimiento de la misma en proteínas

animales, que importa una mayor dedicación a la producción ganadera, - observará que el derecho tiene algo que ver con ello. Así lo evidencian la moderna legislación alimentaria, las normas legales reguladoras del intercambio mundial de alimentos de origen agrícola y pecuario, y la legislación agraria. Nuestro país, como tantos otros, pugna por una mejoría sensible en la composición del consumo de alimentos de origen agrícola o pecuario; por ello se analiza con especial interés la estructura del gasto en esa clase de alimentos. Hay quienes afirman, - por ejemplo, que "el incremento del consumo cárnico ha presionado ya - sobre las producciones nacionales, aún cuando, asimismo, reconocen que en la dieta hay " predominio de los alimentos vegetales de más bajo -- costo por unidad nutritiva" (cereales y leguminosas) o "alimentos de - origen vegetal caro, como el azúcar, las frutas y los productos de -- huerta".

No obstante decirse que "no hay acuerdo universal en el criterio adoptado para la medición estadística del hambre y la malnutrición", se han efectuado dos evaluaciones estadísticas del hambre en el mundo, y desde 1952 hasta hoy, según lo afirma la FAO, "las repercusiones del crecimiento demográfico han resucitado los temores e inquietudes malthusianas acerca de los suministros alimentarios", y la situación desde el punto de vista nutricional " se vuelve más inquietante - ante la evidencia que aportan los nuevos datos obtenidos sobre las estructuras del consumo de alimentos" (15). ¿Cómo es posible, entonces, - que el derecho permanezca impasible en un mundo en el cual hay un aumento del 3% de la mayoría hambrienta, y en algunas regiones se dice que - llega al 4%, según expresión del Inglés Aldous Huxley.?

Así, pues, lo expuesto nos lleva a la toma y puesta en práctica de medidas de alcance internacional, dignas de admiración: a) La Campaña Mundial contra el Hambre; b) La Asamblea Especial del Derecho del

(15) "6000.000 000 de bocas". Opúsculo editado por FAO, 1963, Roma, - Italia.

Hombre a Liberrarse del Hambre; c) El Programa Mundial de Alimentos; d) El Plan de Lucha Contra el Hambre; e) El Congreso Mundial de Alimentos; f) etcétera. El Programa Mundial de Alimentos, responde a una idea encomiable: "mostrar las posibilidades de ayuda alimentaria en el dominio del desarrollo económico". Se pretende disminuir si no terminar, las graves consecuencias que producen la malnutrición y la hipoalimentación: la minoración de la resistencia a otras enfermedades (diversas de las carenciales), el empeoramiento de sus consecuencias, el aumento de la mortalidad infantil, el acortamiento de la vida. Se hace hincapié en que es preciso enfrentar con decisión las dietas desequilibradas, como también aumentar los suministros alimentarios del futuro. La FAO puntualiza que sólo la región de América Latina (con excepción de los países del Río de La Plata)" requiere un aumento global de suministros totales del 90% para 1980 y del 240% para el año 2000. La CEPAL considera que la región crece a razón de 12 habitantes por minuto.

Al decir de economistas la explosión demográfica, la aceleración técnica y los cambios sociales constituyen "fuerzas condicionantes" del desarrollo económico y social. El Salvador comporta un análisis detenido de esas fuerzas en cuanto el desarrollo de que se trata involucra seriamente al sector agrario, fuente productora de alimentos, trabajo y materia prima que el derecho nacional tiene que proteger y estimular, a nuestro juicio, más que a otros sectores de nuestra economía, pues se reconoce que a la malnutrición se le puede hacer frente mediante el desarrollo agrícola. Esto nos coloca en la necesidad de modificar los medios tradicionales de la agricultura, cambiando las llamadas "técnicas caducas", especialmente las practicadas por el pequeño cultivador y por el peón agrícola, orientar la agricultura y la ganadería de extensivas a intensivas, implantar condiciones que permitan la modernización agrícola y ganadera, una nueva y vigorosa política estatal de ayuda al sector agrario. Todo esto importa un conjunto de medidas y acción estatales que envuelve instrumentación legal, por cuanto la política legislativa se relaciona con la política agraria de un país.

El Salvador, desde hace algunos años lleva a cabo un conjunto de medidas articuladas en programas como el mejoramiento de la tierra agrícola (META), mejoramiento ganadero (MEGA), mejoramiento porcino (MEPC), se incentivó prontamente el desarrollo de la avicultura con propósitos definidos, ya que en el período 1950-1962 la producción nacional de alimentos "se manifestó en forma persistente, en desacuerdo a los requerimientos alimenticios de la población salvadoreña". En el País se presentó al Primer Seminario Nacional de Nutrición Infantil el documento "Disponibilidad de Alimentos", preparado por la oficina de planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el cual afirma que "es suficiente un análisis superficial de la relación oferta-demanda, para llegar a conclusiones que sólo dejan preocupación e inquietud para encontrar las medidas necesarias e inmediatas en la solución de problemas" como el de "elevar la oferta en forma considerable de nuestros productos de consumo interno".

El desplazamiento de tierras para cultivos más rentables empuja la producción cerealera a tierras marginales; el grueso de alguna de las líneas de esa producción se produce en régimen de minifundio que impide por esto mismo un "grado alto de tecnificación"; el empleo acrecentado de tierras marginales influye, como en el caso del sorgo (maicillo) que es integrante en el "régimen alimenticio, especialmente en el área rural", de modo directo y negativo en los promedios de rendimiento, etc., etc. Todas estas situaciones entrañan serios problemas para la dieta nacional y para la satisfacción de los requisitos mínimos de consumo alimentario, pues a título de ejemplo, se ha repetido que la participación de frutas y verduras en dicha dieta "es exageradamente baja". La importación de alimentos se incrementa en cifras considerables, de 1962 a 1963, por ejemplo, se llegó de 146.7 a 163.5 millones de kilogramos con un valor de 53.5 y 57.5 millones de colones, respectivamente. La necesidad alimentaria futura, particularmente de parte de la población infantil que se espera llegue en 1969 al 1.100.000 personas, aproximadamente, será muy significativa en términos alimenticios y monetarios. Se debe, pues, acometer el grave problema que venimos arrastrando del "subconsumo de alimentos", con

medidas técnicas, económicas y sociales que entrañan aspectos legales e institucionales dignos de la mayor atención e interés.

El distinguido agrarista cubano, Dr. Rafael Díaz Ballart, se percata y pone de manifiesto la importancia que tiene el aspecto alimentario dentro de la cuestión agraria, especialmente en el anhelo de modificación de condiciones de vida por medio del establecimiento, según lo declara, de una nueva "forma de relación", de "un nuevo equilibrio", en el seno de la Sociedad Iberoamericana, y que a su juicio -- "es la finalidad que persigue la modificación de una estructura"; estructura que "se aspira a ponerla a punto con las nuevas condiciones de vida". En tal sentido, reconoce la utilidad de "una política contra el hambre" (según la frase que él acuña) y de una actitud iberoamericana frente a la presión demográfica y el bajo ingreso por habitante de la misma; condiciones que lo llevan a expresar que la "Paradoja de Iberoamérica puede traducirse gráficamente en una expresión: hay hambre allí donde los alimentos sobran o pueden sobrar en cuanto se modifiquen los viejos sistemas de producción, distribución, precios, comercio,....." Y continúa: "Por lo menos es urgente aumentar los rendimientos para combatir el hambre EXTRA que aparece con el aumento de población. Ya la falta de alimentos para los que vivían era notable, pero si a eso se añade la excepcional tasa de crecimiento demográfico, compréndese que se impone una batalla a fondo, radical, contra el hambre". De aquí, también para él, la consideración que merece la Reforma Agraria, acerca de la cual asume una actitud doctrinal muy interesante.

El citado autor al poner de manifiesto la necesidad de esa "forma de relación", de "un nuevo equilibrio" a fin de poner la estructura a tono con las nuevas condiciones que por doquier se reclaman, apunta: "Se quiere en términos realistas, producir nuevas riquezas y nuevos canales de distribución de las riquezas, porque se ha advertido que hay una amenaza de asfixia y acaso de muerte si se intenta mantener a contracorriente una estructura oligárquica en un medio crecientemente dominado por un pueblo que necesita cada día MAS ALIMENTOS (el subrayado es nuestro), más vestidos, más educación, más salud".

P R I M E R A P A R T E
P U N T O S P R E L I M I N A R E S

CAPITULO I
EL DERECHO AGRARIO

A) ANTECEDENTES DEL DERECHO AGRARIO

Conviene reseñar los antecedentes de las normas jurídicas a que me refiero, que guardan relación no sólo con la autonomía que se reconoce ya al Derecho Agrario, sino a la evolución del mismo y al temario que integra su propio contenido. Debe tenerse presente para ello la importancia, el significado y el alcance de la agricultura y la ganadería, especialmente, como actividades organizadas por el hombre que envuelven el manejo permanente de ciertos recursos naturales renovables, encaminadas a colmar satisfactoriamente necesidades vitales indiscutibles. Se ha dicho que "la humanidad dió un paso adelante cuando de nómada se hizo sedentaria y por medio de la agricultura puso la naturaleza a su servicio".

A quienes (historiadores e investigadores) han sostenido que la agricultura "es labor de paz", se les ha respondido que ya los pobladores de las llanuras mesopotámicas lucharon contra el invasor de sus campos de cultivo, particularmente contra las tribus de las montañas vecinas. Otros, se empeñan en "demostrar que el laboreo de la tierra trajo consigo la prosperidad de la misma y con ella el origen de todas las guerras". Aquí se trae a cuenta los relatos de Hesíodo, Ovidio y Virgilio. Sin embargo, autores como Eduardo Pérez LL., entre otros se adhieren al sentir del gran historiador Teodoro Mommsen, de que "la agricultura ha sido en verdad, así para los grecoitalicos como para los demás pueblos, el germen y el foco de la vida pública y privada, y ha continuado siendo la inspiradora del sentimiento nacional".

Sin entrar en una de las polémicas existentes entre investigadores: sobre si la agricultura tuvo su origen en Egipto o en Mesopotamia (16), lo cierto es que tanto en uno como en otro la agricultura tuvo importancia extrema, incluso en el orden jurídico y en el público. En efecto, el autor citado anteriormente, observa: a) que, además, de sustentar al pueblo egipcio con la ayuda de Nilo, Egipto hizo "del riego una obra maestra, al propio tiempo que la utilización pública del río para la agricultura representa el ejemplo de la primera estatización de un servicio público indispensable"; b) en la Mesopotamia se destaca la importancia de la agricultura con "sus ingeniosos sistemas de riego" que ponen de "manifiesto el interés primordial por la explotación de los campos". En Babilonia se reconoció que la "vida de los pastores primitivos, tanto en el aspecto criminal como en el civil, estaba llena de leyes de irrigación". Muchas normas del Código de Hamurabí lo ratifican; este Rey escribió las primeras leyes del uso del agua, registradas así por la historia 2300 años a.c. y que -- fueron descubiertas en Susa, el año de 1901.

Pasando a Roma, se dice que los repartos de tierras y "la legislación empapada de savia rural" "demuestran que Roma fue fuerte sobre la base de una agricultura próspera". Que los Germanos cultivaron "los campos que ocuparon hasta las invasiones del Siglo V" y que -- llegó un momento que Roma --temiéndoles-- tuvo necesidad de comprarles trigo. Que al derrumbarse el Imperio y sobrevenir el feudalismo, éste tuvo su sustentación económica en el laboreo del campo.

Continuando la reseña nos damos cuenta que la introducción de unas regiones a otras de cultivos como la uva y el olivo, la elaboración de los cereales; la industria extractiva del aceite; la construcción de silos en cantidad apreciable por los griegos; la integración por éstos de la explotación agrícola y la actividad ganadera en grandes agrícolas (que nos recuerda la actual explotación combinada que al

(16) Ambas regiones comprendidas en el llamado "creciente fértil", o "media luna de tierras fértiles que partiendo del Valle del Nilo pasa por Canaán y llega al Valle del Trigris y del Eufrates", espacio en que, y esto no se duda, tuvo su origen la agricultura, y como se dice, "desde allí acompañó a todas las civilizaciones".

amparo del Plan Triángulo: Trigo-Arroz-Ganado, viene realizando el Pa-
raguay actual); etcétera, etcétera, y que son datos que constituyen -
lo que se llama "la parte material de la agricultura", no pueden me-
nos que señalarlos, sin ahondar demasiado --punto propio de la Histo-
ria del Derecho-- que constituían motivaciones para generar normas ju-
rídicas agrarias. Piénsese en el laboreo en común que de la tierra se
hacía; en la repartición de las tierras ordenada por la Ley mosaica -
cada cincuenta años; la gravedad que revestía la ocultación de pro-
ductos que debían destinarse a su distribución, etc., nos induce tam-
bién a pensar en que tales actividades y aspectos envolvían normas ju-
rídicas de evidente naturaleza agraria.

Repetimos, entonces, con Eduardo Pérez Ll, que las primeras -
normas del derecho común fueron de Derecho Agrario; y que en Mesopota-
nia, "en tiempos de Hamurabí, los verdaderos propietarios cultivaban
la tierra por sí o recurriendo al arrendamiento, y que en éste se pa-
gaba en metal, o en metal y grano; se practicó la aparcería, con mar-
cados caracteres de sociedad". En Egipto existían normas expresas pre-
servando los lindes de las tierras; y hasta se llegó a decir, como se
dice aún, que los egipcios conocieron la marcación del ganado a hierro
candente (reconociéndose igualmente que tal sistema se habría aplicado
en la India) (17). Y tornando al Derecho Romano podemos decir como lo
dicen algunos autores. El Derecho Romano se halla nutrido de Derecho
Agrario, pues practicaron y legislaron el arrendamiento, la aparcería
y el colonato; hubieron privilegios para los agricultores, tales como,
la reducción de solemnidades en el derecho hereditario de los mismos,
la prescripción de 2 años a favor del que cultiva y ocupa un campo --
abandonado (18).

(17) Menard y Sanvagest "La Vida Privada de los Antiguos. Egipto y --
Asiria. Madrid, 1914, pág. 36, cita de Eduardo Pérez. "Derecho -
Agrario", Sta. Fé.

(18) Se dice que esto indujo a Biagio Brugi. "El Derecho Agrario en -
el Derecho Romano Común" (Rev. de Derecho Agrario) Florencia, --
abril-junio 1933, que los romanos tuvieron verdadero "codice --
agrario" sin romper la unidad legislativa.

Entre las medidas de regulación económica agraria se relata la del Emperador Diocleciano que para subsanar el problema de la baja de precios por superproducción prohibió en Italia, el establecimiento de nuevos "viñedos" y redujo los que ya existían en algunas Provincias de Roma, al tiempo que procuró aumentar el área cerealera (medios que en tiempos modernos han adoptado algunos países con industria vitivinícola, por ejemplo). Se le adjudica el mérito a los romanos de haber organizado en Egipto registros de tierras y que eran bien llevados. - Trajano difundió el préstamo hipotecario con la garantía de la tierra; crédito territorial agrario cuyo buen uso era vigilado por los "curatores viarum" (los nuevos modelos jurídicos crediticios: crédito supervinado, crédito orientado, prevén el buen uso de los recursos financieros mediante una fiscalización y vigilancia).

Los tiempos modernos contienen algunos aspectos jurídicos y fenómenos sociales agrarios que siglos atrás registraron; sólo que -- ahora surgen con mayor dramatismo y con intensidad renovada. Frases -- como "el éxodo del campesino" o "éxodo rural" (que mueve a honda -- preocupación, que es causa del aumento de los cinturones de miseria en la periferia de las grandes ciudades), "la mecanización del campo", - "el regreso a la tierra", "reforma agraria", "planificación agrícola", etc. imprimen un sentido diferente y penetran muchos aspectos normativos agrarios en el presente. Esas frases se oyen por doquier de la - tierra, y aquí como en otros países, despertaron desde que se les ex- clamó con fuerte intensidad después de la segunda guerra mundial, re- celo y temor; ansiedad e inseguridad, particularmente de aquellos que con ellas se verían seriamente afectados.

Lo relacionado es un dato elocuente sobre la formación del - Derecho Agrario, el que al decir del argentino Dr. Bernardino Horne - (ex-Ministro de Agricultura) es un derecho "anterior al derecho civil". Lo ocurrido en el andar de los años es que por uno de esos procesos de absorción (la tendencia civilista, especialmente la iniciada a partir del Siglo XVIII), tan frecuentes en el acontecer humano, las primiti--

vas y posteriormente un tanto evolucionadas normas jurídicas agrarias, fueron codificadas, o sorbidas por el ordenamiento civil. Así, pues, como declara un autor "con el andar de los tiempos el derecho agrario se hizo derecho común y aquél terminó con el Derecho Agrario"; que muchas normas propias de ese derecho quedaron "dispersas en los nuevos cuerpos legales, pero el sentido especial de su trascendencia y valor se esfumó"; que "el legislador creyó que los intereses agropecuarios estaban suficientemente protegidos por la ley general y uniforme, y - que esta nivelación ante la ley era una conquista extraordinaria del Derecho". (18 bis)

Por virtud de lo expuesto, tal como ahora lo afirman y explican algunos publicistas del derecho, particularmente a partir de 1920, se está no propiamente ante el reconocimiento del Derecho que - me ocupa, sino ante "la resurrección" del mismo; con nuevos bríos y - modalidades, y con una armonización de conceptos, ideas y objetivos que lo destacan en la evolución de las actuales corrientes del pensamiento jurídico.

B) AUTONOMIA DEL DERECHO AGRARIO.

La autonomía del Derecho Agrario es un tema que aún despierta vivas discusiones, pero lo cierto es que la misma se ha afirmado - en algunos aspectos. Se reconoce que este vocablo: autonomía, debe - entenderse o interpretarse en sentido relativo, particularmente, de la seria consideración doctrinal que se efectúa en torno de la dicotomía "DERECHO COMUN-DERECHO ESPECIAL". Traigo a colación - esto último, en virtud de que algunos ius agraristas insisten en decir de que en verdad lo que se trata de averiguar es si el derecho que nos ocupa es o no un "ius specialis". Así nos explicamos por qué hablan más del Derecho Agrario como un Derecho Especial, que de la autonomía del mismo. Y agregan: que derechos especiales, como el que nos ocupa, el de Trabajo y de la Previsión Social, el de Tráfico Marítimo y Aéreo, "están abriendo nuevas vías de progreso" al Derecho Común.

(18 bis) "Derecho Agrario". E. Pérez LL. Editorial Castelví; Sta. Fé. Págs. 13 y ss. Argentina.

Fuerza es admitir que en los últimos nueve lustros el Derecho mencionado se ha manifestado con intensidad y su fisonomía viene destacándose más en el orden jurídico contemporáneo, y su evolución e importancia le van solidificando el puesto que ya tiene en la enciclopedia de las ciencias jurídicas; aún cuando se diga que su autonomía es un problema nacional, asunto de cada país; lo cierto es que la generalidad de la doctrina acepta la autonomía del mismo, particularmente en sus aspectos histórico, didáctico, legislativo y jurídico, ya que otros amplían la misma hasta los aspectos económico y social. Para mí la autonomía del Derecho Agrario, a estas alturas, es un dato histórico, jurídico, didáctico y legislativo, a decir verdad incuestionable. Su personalidad cobra altura y firmeza y amplitud, no porque se le mire como el simple resultado de un proceso de desintegración que hoy aqueja al Derecho Civil, sino porque él responde a las exigencias jurídicas de los cambios estructurales de estos tiempos.

Para mí, el hecho innegable de que el campo reclama, ahora más que nunca, un Derecho Especial, específico, particular, que mire a esa realidad llamada problema agrario, no impide la conceptualización autónoma de este nuestro Derecho. Sí....hay autonomía;y también cabe hablar de especialidad. Son dos conceptos diferentes, no términos excluyentes entre sí. En efecto, el italiano Donatti --citado por Alberto Ballarín Marcial-- admite que el Derecho citado reúne los requisitos que él señala para la especialidad; a) novedad orgánica de la materia; b) especialidad de los principios generales; c) carácter completo de esta materia en el doble aspecto de Derecho Público y de Derecho Privado. Los nuevos agraristas italianos basan la especialidad del Derecho tantas veces citado en que éste constituye un "Derecho de la Empresa Agrícola", distinta de la mercantil.(+)

La extensión con que trato los aspectos autonómicos más relevantes, representa el interés de poner de relieve la autonomía de que se trata, aun cuando referimos que en el ámbito jurisdiccional poco se estudia por los juristas.

(+) Véase "Derecho Agrario", por Alberto Ballarín M. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1965; pág. 228.

a) Autonomía Histórica.

La observación histórica, aún en el país, nos revela esto: que el desenvolvimiento legal e institucional nacional registran la aparición de instituciones jurídicas agrarias y leyes de igual carácter que ofrecen soluciones a concretos problemas del campo. Por ello se dice que el Derecho Agrario se ha ido formando a lo largo de la historia. Para evitar en este acápite repeticiones me remito al siguiente y al de "Antecedentes del Derecho Agrario" que ayudarán a comprender mejor esta autonomía.

La legislación de los pueblos precolombianos también contenía desarrollados aspectos agrarios; en efecto, los aztecas detentaban la tierra a través del llamado "Calpulli", forma social con rasgos religiosos, que desempeñaba algunas funciones estatales; en él tenía el cultivo intensivo de la tierra, y ésta se labraba colectivamente. Las parcelas familiares eran inalienables, indivisibles y de cultivo obligatorio e ininterrumpido. La tierra no podía ser objeto de un comercio libre, lo cual impedía la concentración de la misma. Entre los Aztecas, la producción agrícola "Estaba dominada por principios de auténtica utilidad social"; los trabajadores agrícolas eran importantes; tenían tributación colectiva en trabajo agrícola; su régimen de distribución y posesión de la tierra estaban vinculados a la división del trabajo, la estratificación social, la tributación y a la supervivencia del Clan (+), y en íntima relación con las formas de propiedad. También los Incas tuvieron una organización similar a la reseñada: el "Ayllu", cuya estructura social se fundó sobre las necesidades familiares y la cooperación general en el cultivo de la tierra, y ésta era de cultivo obligatorio; había trabajo agrícola en común y solidaridad de servicio en el cultivo de aquélla.

La legislación indiana tuvo numerosas normas agrarias; igual ocurre con la emitida después de la independencia nacional, ya que aún cuando las normas legales agrarias se hallaran en una serie de leyes o

(+) El Clan, dentro de la organización azteca figuraba como "el eje medular sobre el que giraba toda la estructura económico-social" al decir de Rodolfo Aguiluz Berlioz, "Regímenes Agrarios"; 2a. Edición Guatemala, 1953, págs. 45 a 58.

en un Código Civil, ello no les quita su carácter; éste, jamás se ha perdido, pues la calidad de una norma no la dá el rótulo de un cuerpo legal o la subsunción de ella en otros ordenamientos jurídicos, sino la esencia misma de la norma legal. Admitir lo contrario sería reducir la índole de ella a una cuestión de mera nomenclatura jurídica. Así tuvimos leyes sobre: comunidades; ejidos; dación de títulos de propiedad; distribución de tierras para fomentar cultivos (cacao, café, hule); etc. Téngase presente que el Derecho Agrario vió disminuida la consistencia de su autonomía histórica por la absorción que el proceso codificador civil del Siglo XVIII hizo de las normas agrarias; pero en 1922 comienza la recuperación de esa autonomía al dictarse leyes de reforma agraria en muchos países; dictación que continúa después de la 2a. guerra mundial. Ya en 1893 se emitió un Código de Agricultura, de efímera vigencia, pero vale como expresión de nuestro derecho agrario. Hubo iniciativas de codificación en otros países: Francia tuvo un Código Rural en 1791, y en 1877 P. de Coos redactó un Código Agrario. Italia, como también el anterior país, tuvo igualmente esa clase de iniciativas, por ejemplo la de Girolamo Poggi en 1825; Argentina, en sus Provincias ha dictado Códigos Rurales: la de Buenos Aires en 1865, San Luis, el más moderno dicta uno en 1926; España, en 1841 publica un Proyecto de Ley Agraria o Código Rural, por medio de la Sociedad Económica de Madrid.

b) Autonomía Legislativa.

La autonomía legislativa del Derecho Agrario es quizá la menos discutida, y a juicio nuestro y desde el punto de vista nacional la más destacada, como la más importante. La enunciación de gran parte de nuestra legislación que aparece en el Capítulo II de esta parte, y a la cual me remito, es palmaria en demostrar su existencia antes y después de dictarse un Código Civil en 1860. Esa legislación si se examina con detenimiento nos evidenciará que se ha promulgado al margen del citado cuerpo legal, y aún más, no deja de haber en ella cierta organicidad. Podemos citar en apoyo de tal afirmación la evolución y sentido experimentado y que tiene la legislación crediticia nacional agrícola, y que, repito, se enuncia más adelante.

Sin embargo, dentro de este respecto autonómico podemos abundar en la reseña de los hechos siguientes: se dice que ya Napoleón Bonaparte había planeado la promulgación de un Código Rural, y que Italia en 1807 publica un Código Rural para los Principados de Lucca y Piombino. Argentina, antes del Código Civil promulga en 1865 un Código Rural; Francia prepara ya en 1864 un nuevo Proyecto de Código Rural; España hace también esto último, pero luego (a fines del siglo XIX y principios del actual) abandona el intento codificador "para seguir por el camino de las leyes especiales". El deseo de dictar un código agrario como culminación expresiva y categórica de la autonomía legislativa de nuestro derecho, se acrecienta cuando, por ejemplo, en Italia las disposiciones legislativas atinentes a la agricultura suman --cerca de las tres mil.

Ahora bien, atendida la actual problemática agraria que se --confronta no sólo en El Salvador sino también en otras latitudes, y ha**bid**a cuenta de la significación y efectos de algunos temas relativos al campo, no es menester que para hablar de una autonomía legislativa, en el pleno sentido de la palabra, haya una Ley General Orgánica de la Agricultura o Ley Unica de la Agricultura, o bien como algunos juristas pretenden un Código Agrario. Este sería el cuerpo legal con el --cual remataría la autonomía legislativa del Derecho que me ocupa, y --después de probada y depurada experiencia en cuanto a promulgación, --aplicación concreta y apropiada interpretación de todo un sistema legislativo constituido por una serie de leyes de evidente naturaleza --agraria. Con este fin ha sido más útil, a mi **juicio**, la emisión en --1927 en Italia del Reglamento Jurídico de la Agricultura, que el Código Rural de Francia, que se le califica simplemente de ser un regla--mento del Código Civil.

La expresada autonomía legislativa de nuestra disciplina se ve más acentuada y dotada de firmeza en virtud de la dictación frecuente de Leyes de Reforma Agraria, de Transformación Agraria --como le --llaman algunos países--, de Tierras y Colonización --según la nomina cierto país-- o la promulgación del Estatuto de la Tierra como la ha-

ce Brasil. Esta clase de cuerpos legales se complementa con una reglamentación muy nutrida; y devienen como un complejo legal agrario bien sistematizado y provisto de franca interrelación entre sus diversas -- partes, que es fácil inferir de él los principios directrices y domi-- nantes que tal complejo legal contiene, y cuyo propósito es la ordena-- ción jurídica de soluciones al respectivo problema agrario.

Así, pues, si bien es necesario precisar que no basta una legislación de reforma agraria o de transformación de acuerdo a las pecu-- liaridades de cada país, que, al final remataría en un Código; también lo es que, en nuestro caso, aunque no con una ordenación definida y -- respondiendo a una bien concebida política legislativa para el campo, sí tiene autonomía legislativa nuestra disciplina, pues la multitud de normas legales contenidas en una legislación prolífica, cual es la que enuncio en el Capítulo II de este trabajo, tienen y ostentan evidente naturaleza agraria. Se han dado --quíerese o no-- para regir relacio-- nes jurídicas del campo o concretos aspectos agrarios nacionales.

Puedo añadir en lo que corresponde a este sector autonómico, - esto: se ha criticado la corriente observada en algunos países al elaborar "códigos rurales", realizados por vía administrativa. Cítase al - Código Rural francés de 1955, por ejemplo, a cuyos autores se dice ha-- berles prohibido "incorporar las soluciones constantes de la jurisprudencia y las que propone una doctrina particularmente segura y autoriza-- da". En 1958, con modificaciones se promulga otro Código (Ley de 3 de abril de 1958), de carácter general; comprende ocho libros, divididos en títulos y capítulos; y que ha merecido críticas de forma y de fondo. Se advierte que Francia cuenta, asimismo, con un Código Forestal. He - aquí como dicho Código Rural organiza, dispone y titula los temas que lo constituyen: (+)

El libro 1o. contiene 8 títulos: 1o. Ordenación Rural; 2o. Caminos; 3o. a 5o. Aguas; 6o. Equipo Rural; 7o. Acumulación y Reunión de Explotaciones; 8o. concierne a Departamentos de Ultramar. El libro 2o.

(+) Véase Alberto Ballarín M., obra citada, pág. 339.

se refiere a los Animales y Vegetales, con 10 títulos: ejercicio de la Medicina y de la Cirujía de los animales, Control Sanitario. El libro 3o. se refiere a la Caza y la Pesca Fluvial. El libro 4o. las Instituciones y Grupos agrícolas, y tiene como título 1o. las Cámaras de Agricultura, título 2o. Cooperativas Agrícolas; título 3o. Sociedades de interés Colectivo Agrícola; título 4o. Organismos de Jardines Familiares. El libro 5o. versa sobre el Crédito Agrícola. El libro 6o. de los Arrendamientos Rústicos. El libro 7o. del Derecho Social, Trabajo, Mutualidad Social, Pensiones familiares agrícolas, Seguros Sociales agrícolas, Seguro de Vejez. El libro 8o. Formación Profesional, Investigación, Aprendizaje, Enseñanza, Investigación.

La tendencia es la dictación de un texto único o de una Ley Orgánica o General para la Agricultura; con perfecta concordancia entre sus partes y que no contenga defectos de técnica o de redacción. Es más, otros desde un punto de vista doctrinal estiman que el camino a seguir es el de "un trabajo de ordenación y refundición legislativa". Y como ejemplo de ello, se hace mención del Decreto de Arrendamientos Rústicos, dictado en España el 29 de abril de 1959, que recoge toda la legislación vigente en esa materia, que tiene la ventaja de su ordenación sistemática y la inclusión de los "avances logrados en algunos puntos concretos por la jurisprudencia", y también contiene algunas soluciones doctrinales. Igual acontece con la Ley de Concentración Parcelaria, de abril 14 de 1962.

Se considera que una Ley Orgánica o General debería comprender la totalidad de los aspectos del Derecho Agrario, particularmente sería más importante dicha Ley si ella refleja la Política Agraria seguidas por un país; en otras palabras textos legales amplios que, dotados de unidad y armonía, recojan las líneas fundamentales de un nuevo enfoque del problema del campo, y con una terminología propia de la disciplina. Pero la tarea legislativa que nos ocupa exigirá elaboraciones doctrinales en el dominio del Derecho Agrario; de aquí la importancia de su autonomía didáctica y su íntima vinculación con otros aspectos autonómi-

cos. Tarea legislativa que estimo no debería contener una exclusiva sistematización en torno a las solas nociones básicas de Empresa y - de Profesión Agrícola, sino que habrá de referirse también a los aspectos estructurales más esenciales.

c) Autonomía Jurídica.

Este es uno de los aspectos autonómicos de mayor interés y - que Giorgio de Semo considera "como el problema palpitante de la mate ria". En este punto el argentino Vivanco aprecia que la "proliferación de las ramas jurídicas se debe a la creciente complejidad de las rela ciones interhumanas", y destaca como causas que generan "una mayor com plejidad en la normatividad jurídica y la proliferación de ramas jurídi cas especializadas", entre otras, "el desarrollo de nuevas relaciones vinculantes", "el crecimiento pujante de la técnica y de la economía". Y ante el fenómeno de la "diversificación de la vida social y económica" apunta: "es obvio admitir que también el Derecho se expande y com plica, cristalizándose en normas jurídicas diversas la creciente comple jidad del hacer social del hombre". De aquí, entonces, el por qué se - explica la aparición, desde un ángulo puramente jurídico, de ramas como nuestra disciplina con autonomía jurídica. (+)

Es notoria la tendencia doctrinal a admitir un número cada vez mayor de ramas jurídicas "que no entrañan la ruptura de la unidad del - Derecho", la cual es "intangibile". La división del Derecho en ramas, una de ellas la nuestra, se plantea y admite con el propósito de obte ner una mayor adecuación de las normas del Derecho "a determinadas for mas de conducta, orientadas en función de fines concretos y específi cos".

Los preceptos jurídicos que integran la disciplina que comentamos obtienen su autonomía en el puro orden jurídico al contemplar y regular "con especial cuidado las particularidades concretas de la actividad humana" en el ámbito y hacer agrarios (el campo, la agricultura, la silvicultura, la ganadería, etc.). Y aquí concurren, también,

(+) Confrontar "Teoría de Derecho Agrario". Antonino C. Vivanco. Ediciones Librería Jurídica, La Plata, Argentina, 1967; págs. 209 y ss.

factores como la especialización técnica y la división del trabajo. - Por ello se aclara que "el hecho técnico" (concepto en el cual se hallan las actividades mentadas en el paréntesis anterior) asume un -- "papel primordial" en el origen "de la diferenciación de las ramas ju rídicas y por ende, en su autonomía".(+)

De esa manera Vivanco pretende evidenciar la razón de ser - de la autonomía en el orden jurídico de nuestra disciplina, y por consecuencia, la comprensión de los fundamentos y origen de la misma, ya que las normas jurídicas agrarias responden a principios adecuados a - esa actividad técnica que es la realizada en el ámbito rural en sus - fines esenciales: a) que se ejecuta con el interés de producir; b) que se guía por fines económicos y sociales.

El citado Giorgio de Semo encierra el problema autonómico en el orden jurídico en esta interrogante: ¿Constituye el Derecho Agrario una rama jurídica gobernada por principios orgánicos propios determinadores de normas jurídicas particulares reguladoras a su vez de relaciones también particulares? (esto es lo básico de la pregunta). Y estudiaria las opiniones vertidas al efecto por los publicistas italianos en la Revista de Derecho Agrario de Italia. Aún cuando esas opiniones discrepan sobre el tema, lo cierto es que la autonomía en el respecto jurídico se afirma cada año más en cuanto que la formulación y ejecución de reformas agrarias, de planes de desenvolvimiento económico y social, - y programas de transformación del campo, están exigiendo principios y - normas jurídicas propias, dotados de las características económicas, de estímulo y de tutela orientadas en sus fundamentales aspectos a los fines de alcanzar incrementos sustanciales en la producción del campo y - el anhelado bienestar social. Y no sólo exigiendo, sino que ya están - creando numerosos y nuevos hechos técnicos, económicos, sociales e instituciones que forman parte de la entraña misma del problema agrario, - para cuya solución se han dictado ya numerosas leyes que, acorde con -- las instituciones del campo, evidencian el predominio en las mismas del interés público.(++)

(+) Véase A. Ballarín M. Obra Citada. págs. 210 y ss.

(++) Véase "Derecho Agrario". E. Cerrillo y L. Mendieta. Editorial Bosch: Barcelona, España, 1952, pág. 46.

Esta legislación que referimos con las apuntadas notas, también perfila en su actual evolución "unidad y originalidad", y, además, denotan con rigor los principios orgánicos que la informan y dominan. Así lo demuestran, sin necesidad de mayor esfuerzo y análisis la profusa legislación de Reforma Agraria, en la que se recogen nuevos principios, conceptos y modalidades jurídicos: las unidades de explotación agropecuaria; las explotaciones silvícolas; las regulaciones armonizantes de la Relación hombre-suelo-agua, expresadas en las zonas de riego o perímetros de mejoras hidráulicas, como también se les llama; las fórmulas crediticias ideadas para la agricultura, lo forestal, la ganadería; es decir, todo un tejido de normas jurídicas que abordan los específicos problemas que genera y están generando los hechos técnicos, económicos, sociales y demás institucionales que se plantean y se dan en el campo. Red de preceptos que tienen la posibilidad firme de que tanto la doctrina como la jurisprudencia le formulen más principios generales y orgánicos de los que ahora ya existen. Aquí, pues, ha de verse conformada y definida, a mi juicio, la autonomía jurídica de nuestra disciplina. No se puede negar que a estas alturas sí ha creado principios propios, singulares, y como repito, lo demuestra -- palmariamente la política económica, social e institucional de la Reforma Agraria.

d) Autonomía Científica.

Aún cuando se dice que ya desde 1900 se empieza a poner atención "a los problemas de esta rama" del Derecho, la verdad es que el movimiento "ius agrarista" se inicia en Italia en 1922 con la fundación de la Revista de Derecho Agrario. El campo de la investigación de este derecho se va expandiendo continúa y considerablemente, de manera tal que los hechos siguientes vienen a configurar el susodicho movimiento científico: 1) El Observatorio Italiano de Derecho Agrario, es el primer instituto de investigación científica de la materia; 2) la Revista de Derecho Agrario, también fundada en Italia recién pasada la guerra mundial; 3) el Observatorio Español de Derecho Agrario, ahora denominado "Instituto de Estudios Agro-Sociales" que tiene a su car-

go, según el Decreto de 18 de abril de 1947 "la realización de aquellos estudios y planes que sobre materia de política agraria y social le encomiende el Ministerio de Agricultura o le soliciten las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias", y se divide en tres Secciones: Economía, Derecho y Acción Social; el indicado Instituto desde 1952 publica dicha Revista; 4) El Instituto de Derecho Agrario de Tübingen (Alemania); 5) el Instituto de Altos Estudios de Derecho Rural y Economía Agraria, de Francia; 6) el 1er. Congreso Internacional de Derecho Agrario, celebrado en Italia en 1962; 7) los Cursos Internacionales sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria, donde se estudia y enseña con sentido científico los aspectos legales de la Reforma Agraria, los cuales vienen desarrollándose anualmente en el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, al amparo del Programa 206 de la Organización de Estados Americanos; 8) la creación de Grupos de Trabajo, destinados al estudio serio y amplio de aspectos jurídicos del campo, como el creado en Brasil en agosto de 1968 para la amplia reformulación del Estatuto de la Tierra; 9) el Primer Congreso Mundial de Derecho y Reforma Agrarios, destinado a celebrarse en Venezuela, en la ciudad de Mérida; 10) la Asociación Latinoamericana de Derecho Agrario, cuyo objetivo principal es el estudio, la investigación y la divulgación de nuestra disciplina en América Latina; 11) los Congresos de juristas agrarios que vienen celebrándose en Italia, desde 1939, en los que no han faltado trabajos históricos y sobre problemas como el Crédito, la Propiedad, la Enseñanza y Elaboración Científica del Derecho Agrario.

Se ha expresado que el carácter de esta autonomía es de "índole especulativa". No creo que sólo sea especulativa; su función en el orden científico y metodológico es mucho más que eso. Se considera que nuestra disciplina alcanza autonomía científica porque ya le es posible "estructurar sus normas" de modo particular y darse una "fundamentación y sistematización adecuada". El Derecho Agrario es una ciencia en cuanto que tiene un objeto propio, frente al cual se comporta en forma singular; objeto que individualiza y aprehende igualmente de

manera singular; de aquí la importancia que tiene y reviste la estrecha vinculación existente en la autonomía didáctica en relación con la que nos ocupa en este apartado. Ahora bien, ese objeto consiste, según la opinión más generalizada, "en el estudio de las normas relativas a lo agrario"; normas que "necesitan de investigación técnico-jurídica" en virtud de una serie de razones, entre las cuales se -- apunta la amplitud, complejidad y profusión de la legislación relativa al campo. Tanto las normas como los principios jurídicos agrarios se estima han de estar respaldados por una elaboración científica. El hecho de que algunos autores afirmen que el objeto "es el estudio de las normas reguladoras de las relaciones jurídicas concernientes a la agricultura", no es sino una manera terminológica de decir lo mismo.(+)

Para el Ing. Agrónomo, Abogado y Profesor de la Escuela de Ingenieros Agrónomos de Madrid, la condición científica de nuestra -- disciplina radica en "que sus principios puedan ser sistematizados para formar un todo orgánico", en el cual las instituciones peculiares del Derecho referente al campo ocupen su propio lugar. Manifiesta -- (en 1955) que en España, para entonces "no se haya llegado a un grado muy elevado de elaboración científica" de las instituciones agrarias. Pero esfuerzos de años recientes, realizados por algunos juristas españoles nos indican la seriedad científica con que se está acometiendo la sistematización científica de la susodicha rama. (++)

El publicista italiano Carrara afirma la autonomía científica de tal rama al considerar que existe en la materia ya "una sistematización orgánica con un ordenamiento completo en sus diversas partes, suficiente para formar el objeto de un tratado jurídico estable de por sí". La evolución doctrinaria y científica con que actualmente se estudia y experimenta en el campo de la reforma y transformación agrarias lo vienen a afirmar todavía más. La V Conferencia de la Organización de Estados Americanos y VI Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en agosto de 1960, en una de sus ponencias, se reconoció la autonomía científica del derecho relativo al campo; y se hizo un llamado tanto al Direc

(+) Véase "El Derecho Agrario en México", Martha Chávez de Velasco. - Editorial Porrúa, S. A.; México, 1964, pág. 27.

(++) Véase "Derecho Agrario", Manuel de Zuleta; Editorial Salvat. Bar

tor General de la FAO como al Secretario General de la OEA para que en los programas de esos organismos se diese completo apoyo a los estudios comparativos del Derecho Agrario, y la de que consideren el establecimiento de un centro de expertos en la materia que pudieran elaborar un cuerpo de doctrina y normas agrarias.

e) Autonomía Didáctica.

La Autonomía del Derecho Agrario en su aspecto didáctico no viene a ser otra cosa más que "la necesidad o utilidad de la enseñanza especializada dentro de los planes de estudio del Derecho"; esto es, su estudio separadamente de cualquiera otra rama jurídica. El profesor Alberto Ballarín Marcial, al referirse a su autonomía científica y relacionar ésta con la didáctica, cita un aforismo aristotélico: "la mejor demostración de la existencia de una ciencia radica en la posibilidad de su enseñanza independiente". Para el distinguido español, las autonomías científica, legislativa, didáctica y jurisdiccional pueden "hasta cierto punto, darse por separado".

Lo interesante en cuanto toca a las diversas autonomías en que cada una de ellas ha de estudiarse en el ámbito del Derecho Nacional; ámbito en el cual considero que no contamos con claros precedentes de estudios agraristas a la luz del Derecho, y mucho menos desde un punto de vista de política legislativa. Esto evidencia la necesidad de enseñar y difundir el derecho a que nos referimos como un medio que nos posibilitará el análisis y el estudio de los problemas jurídicos del campo; la elaboración de obras igualmente jurídicas sobre la materia; y lo cual, por ende, contribuirá al desarrollo nacional de nuestra asignatura. El licenciado José Castillo Larrañaga, en ocasión de pronunciar en junio de 1960 en el Salón de Actos del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, destaca el valor que representan las soluciones que ese país ha elaborado y elabora para su problema agrario, y su correlación con el Derecho Agrario; e insiste en la necesidad de la enseñanza del mismo que bien puede ofrecer orientaciones a un proceso de reforma del campo; apropiadas interpretaciones de la le-

gislación agraria, en la cual afirma, como en su aplicación concreta - "poco hicieron los Abogados", en tanto que los "ingenieros agrónomos - tomaron las mejores posiciones". (+)

Son muchos los juristas que aseveran que el medio más efectivo "para lograr la difusión y el perfeccionamiento del Derecho Agrario", es la enseñanza del mismo. Yo estimo que debiera impartirse no sólo - en niveles educativos universitarios, sino en las especialidades de perito agrícola, economista agrícola, y sociólogo rural, habida cuenta - de su vinculación con aspectos tanto técnicos, como sociales y económi- cos. El Profesor Antonino Carlos Vivanco enfatiza sobre la necesidad de que dicha enseñanza lo sea intensivamente y sobre la base de "prin- cipios y métodos muy distintos a los empleados hasta la fecha", para - instruir sobre la legislación agraria positiva, no reiterando ya más - el acostumbrado énfasis sobre el análisis exclusivo del contenido de - preceptos de tal legislación. .

El profesor Vivanco pugna porque se utilice un sistema "in- formativa y transmitivo", como base de la enseñanza de nuestra asigna- tura, o sea habilitarlo para el estudio y el análisis de los proble- mas, teniendo en cuenta e identificándose con los principios generales del derecho y del derecho agrario en particular". Luego "una explica- ción sistemática de toda la materia" que conlleva la exposición, a su juicio, "detallada de los sujetos agrarios, de los objetos y de las re- laciones jurídicas del campo"; esto nos condicionará, posteriormente, el poder iniciar el estudio de la legislación que nos ocupa. Así, -- pues, reclama "un esquema especial para la enseñanza del Derecho Agrario en la época actual y en cualquier país"; la tendencia es fundamen- tar el derecho citado con validez universal", según sus propias frases. Por ello, continúa Carlos Vivanco, "el hacer jurídico y la actividad - agraria son indispensables para la vida del hombre en sociedad y por - tal razón valen para todos los países y para todo el mundo". (1) Anota una observación, a mi juicio de gran valía: el de que para comprender "cabalmente el contenido y alcance de las normas jurídicas agrarias", -

(+) Consúltese "El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Admi- nistrativo"; Librería de Manuel Porrúa, S. A. México, 1962; pág. 149

debe haberse instruido al interesado previamente en Derecho Constitucional, Administrativo, y en todas las partes del Civil.

La mejor evidencia y la más característica de la autonomía didáctica del Derecho Agrario la constituye, actualmente, la generalización y adopción del mismo en las Escuelas y Facultades universitarias, como asignatura obligatoria, servida independientemente de otras ramas jurídicas, y con una extensión, dada la abundancia de temas sobre el campo, que es significativa. En efecto, los datos siguientes nos indican como crece este respecto autonómico:

- a) Italia, separa esta cátedra del Derecho Civil, y se reconoce oficialmente por el Real Decreto del 14 de noviembre de 1935. En este país nace la asignatura dentro de los planes de estudio; la primera nace en Florencia (reconocida como la capital de los estudios jurídicos agrarios), después surgen en Pisa, Padua, Bolonia, Parma y Roma. Por Ley de febrero 13 de 1957 se crea el Instituto de Derecho Agrario Internacional y Comparado, (IDAIC) con sede en la citada Florencia. En la reunión de juristas italianos de 1953, se exigió que "fueran rigurosamente mantenidas las enseñanzas de Derecho Agrario en las diversas universidades" y su "introducción gradual en todas sus facultades, particularmente en las que por su situación ambiental sean más sensibles a los problemas agrarios".
- b) España, desde principios de la década 1881-1890, establece con el nombre de "Legislación Agraria" en el Instituto Agrícola de Alfonso XII, la asignatura susodicha, y luego se imparte en la Escuela Especial de Ingenieros Agrónomos. Don Felipe Sánchez Román h. en la Universidad Central da un curso de Derecho y Reforma Agraria, allá por 1931. El Presidente del Tribunal Supremo, catedrático de Derecho Civil, el Dr. Castan, en su obra "Familia y Propiedad" --

pugna por la creación de cátedras del citado derecho en las Facultades españolas y en las de Ciencias Económicas, "lo cual podría estimular la investigación y exposición doctrinal". En 1962, se establece en el Doctorado de la Facultad de Derecho de Madrid, con lo cual atendió tal país una recomendación internacional sobre el punto.

- c) Francia, en el Instituto de Altos Estudios de Derecho Rural y de Economía Agrícola, efectúa también estudios de Derecho Agrario. Y hay una materia opcional llamada "Economía y Legislación Rural". En París tiene su sede el Comité Europeo del Derecho Agrario, creado en 1957 en ocasión del Congreso llamado "Coloquio Internacional de Derecho Agrario".
- d) América Latina instituye en la casi totalidad cátedras que nos ponen en evidencia su completa autonomía en este sentido: Argentina, México, Chile, Colombia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, recientemente, y ahora nosotros, tanto en la Facultad de Ciencias Agronómicas como en la de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, y la de Ciencias Agronómicas en otros países de la misma América Latina.
- e) India, también la tiene, ya que este país tiene a la agricultura como una actividad de considerable interés y desarrollo.

f) Autonomía Jurisdiccional.

Este respecto está poco tratado por los autores; especialmente lo consideran Alberto Ballarin Marcial y Antonino Carlos Vivanco. El primero se pregunta si es conveniente que exista "una jurisdicción especial para conocer las disputas, cuestiones o litigios entre los agricultores". La verdad es que la intensidad con que se llevan a cabo planes y programas de Reforma Agraria o de Transformación del Campo

está imponiendo, desde el puro plano legislativo y práctico, definidos y precisos aspectos jurisdiccionales en esta disciplina. Adelante resgño algunas de estas orientaciones y los aspectos concretos de las mismas.

Dato interesante, por ejemplo, lo constituye el hecho de que se ha puesto de modo contínuo la necesidad de un proceso legal agrario y de una magistratura de igual carácter. Suele citarse que la legislación mexicana, verbigracia, cuenta con abundantes procedimientos de idéntica naturaleza. Es así como se pugna por lograr una estructuración del Derecho Procesal Agrario, ya que se considera que nuestro derecho sólo puede garantizarse mediante jurisdicciones especiales; reconociéndose que nada más este derecho procesal constituye la única garantía jurídica de los derechos agrarios. En tal virtud es que reclaman normas instrumentales, "desprovistas de rigorismos, de fórmulas y de la lentitud de los procesos ordinarios", regidos de los "principios proteccionistas que inspiran el derecho substancial" o de "los lineamientos tutelares que distinguen al derecho procesal laboral". Niceto Alcalá Zamora y Castillo, conviene en que el derecho procesal agrario tiene rasgos que lo aproximan al de trabajo. Por ello se especula sobre los principios formativos de la estructura del proceso agrario. Aunque para Calamandrei no se justifica la existencia de tribunales agrícolas distintos de los civiles ordinarios, sino que debe reformarse el procedimiento civil de acuerdo con las necesidades especiales de la agricultura.

Sin embargo, han existido serios intentos para erigir jurisdicción, tribunales y procedimientos agrarios, es decir, todo el aparato procesal garante de la efectiva aplicación de la normativa jurídica agraria. En efecto, Don Santiago Alba --para citar el arranque histórico, en ciertas latitudes en su calidad de Ministro de Hacienda de España, al presentar en septiembre de 1916 al Congreso una serie de Proyectos de Ley (22), que también involucraban una reforma agraria, contemplaba la creación de Tribunales de esta naturaleza, compuestos por

el Juez de la. Instancia y cuatro jurados: dos por los propietarios - agricultores, y dos por cultivadores no propietarios; y se dice que - la "propuesta de Alba implicaba el reconocimiento de la corporación - profesional campesina como una realidad con órganos jurisdiccionales propios".

En el mismo sentido el "Proyecto de Ley Agraria", preparado en 1957 por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica de Ecuador, por encargo del Congreso Nacional, en su artículo 14 -- disponía que "todas las controversias sobre títulos de adjudicación de tierras o sobre posesión o tenencia de tierras del Estado, o reversión de ellas a su dominio", se someten a la decisión del Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Tierras y Colonización, quien actuará como Juez de la. Instancia; el Ministro de Fomento conocería en apelación, y en 3a. instancia la Corte Suprema de Justicia, Para otros aspectos litigiosos previstos en dicho proyecto crea en el Art. 16 un - Tribunal Técnico de Apelaciones, con sede en Quito, compuesto de cinco miembros, designados por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Entre dichos miembros debían estar obligatoriamente representadas todas las profesiones siguientes, o más bien cada una de estas: - a) Ingeniería Agronómica; b) Medicina Veterinaria; c) Economía, con -- orientación en asuntos agrícolas; d) Jurisprudencia con orientación en iguales asuntos; y e) Ingeniería Civil. El artículo 17 preceptuaba -- que la Corte Suprema de Justicia aprobaría las normas procesales que - regirían el ejercicio de la jurisdicción del citado Tribunal.

Chile ha instituido Tribunales Agrarios de carácter provin-- cial, en el Título VIII, de su Ley de Reforma Agraria, no. 16.640; con sede en las capitales provinciales e integrado por: a) un Juez de Le-- tras de Mayor Cuantía en lo Civil, quien lo preside; b) un Profesional del agro, designado por el Presidente de la República; c) un Profesional más del agro; y d) un Abogado idóneo, que fungirá como Secretario y Relator; su duración es de dos años. Crea igualmente Tribunales Agrarios de Apelaciones, en determinadas ciudades. Se establece el territo

rio jurisdiccional de los mismos, se fijan las materias de su competencia; se establecen únicamente dos instancias.

La República Federal de Alemania Occidental, establece Tribunales de Reordenación Agraria, integrados por Jueces y Asesores con experiencia en problemas agrícolas. Bolivia nombró Jueces Agrarios para que arreglaran las diferencias que surgieran de la aplicación del Programa de Reforma Agraria; se les dió facultades para ventilar los juicios referentes a reclamaciones de tierras. Taiwan, en marzo de 1951 emprende un vasto proyecto de inspección que fue realizado en materia de arrendamientos rústicos, por la Comisión Mixta de Reconstrucción Rural, y la Oficina Provincial de Tierras, a fin de evitar la terminación de tal clase de contratos, que en forma masiva estaban sucediéndose por la presión de los dueños de las tierras. A tal efecto se designaron 99 inspectores para que arreglaran las diferencias que ocurrieran entre propietarios y arrendatarios. Establecieron líneas generales de procedimiento y se autorizó a dichos inspectores para expedir órdenes de arresto contra los propietarios que no acataran las decisiones de mediación. Entre marzo y junio de 1951 resolvieron 15.994 juicios.

Se argumenta que la existencia de Tribunales Agrarios puede contribuir provechosamente al desarrollo de los estudios jurídicos relativos al campo, además de que ellos son indispensables para la aplicación de la legislación correspondiente, y que podrían ser: a) Arbitrales o de Jurisdicción Voluntaria; b) Judiciales o de Jurisdicción Obligatoria. Esta clase de organismos "constituye la mejor garantía" para la aplicación de nuestra disciplina, según lo anota Vivanco; para quien es indispensable la existencia de tales órganos jurisdiccionales. Este autor no le parece acertado el que en ocasiones como ha sucedido con la legislación arrendaticia rural se encare la aplicación de este tipo de legislación en forma limitada, pues debe ser una materia amplia y no de contenido limitado. Piensa que una jurisprudencia agraria "permitirá determinar el contenido y alcance" de esa legislación que al formar una "casuística importante", ésta, a la larga, vendría a dar un aporte fundamental a la elaboración legislativa. Señala la conveniencia de que en dichos tribunales hayan asesores permanentes, de preferencia ingenieros agrónomos.

C) CONTENIDO DEL DERECHO AGRARIO.

No se puede precisar un contenido fijo para el Derecho Agrario en virtud de que el mismo varía en el tiempo y en el espacio. Así lo demuestran estudios de legislación comparada, pues actualmente está esencialmente constituido por todos los preceptos y normas jurídicas vigentes, reguladoras de los diversos aspectos y relaciones agrarios. Es importante sí el poder precisarlo en cuanto dicho contenido contribuye a darnos una idea sobre su amplitud, significación y alcance. Se ha venido repitiendo que tal derecho es una disciplina de "profundo contenido social", pero a mi juicio, es menester añadir que es también económico y técnico. Así lo evidencia, tanto el enunciado de temas y subtemas que hago en este apartado, no solo respecto de una legislación concreta: la española, sino también considerando ese contenido desde un punto de vista más general y doctrinario, habida cuenta de las tendencias ahora predominantes en nuestra disciplina.

En el orden nacional legislativo aflora este contenido en el agrupamiento de temas que recojo en el Capítulo II de esta parte de la presente tesis, aún cuando el mismo todavía no se ha depurado dentro de la propia evolución del sistema que experimenta nuestra legislación. Se pueden extraer favorables conclusiones de una comparación entre este último, el español y el doctrinario a que me refiero. A mi entender, la materia de aguas como la del riego ha de estar incorporada en el contenido de que se trata; tal cosa la confirma la legislación dictada en esos respectos por numerosos países de distintas latitudes del globo; especialmente aquellos que pretenden ejecutar reformas o transformaciones del campo. Mas con ello debe tenerse presente que se logra otro -- propósito: el enriquecimiento del contenido mismo de nuestra disciplina. Igual ocurre en torno a materias como la caza y la pesca, particularmente la pesca continental, la cual ahora sí se realiza en escala comercial, con definidos y evidentes fines no sólo comerciales, sino también para mejorar y reforzar las dietas nacionales. Es así como se explica el desarrollo piscícola, por ejemplo, en los vasos de almacenamiento, y para lo cual se emiten específicas regulaciones.

En cuanto concierne a la caza es una actividad que tiene por espacio el campo y que tiene relación con el mantenimiento de ciertas condiciones ecológicas cuya conservación en determinadas áreas se considera indispensable; especialmente en aquellas regiones donde el equilibrio biológico ha sufrido sensible ruptura, y ha debido acudirse en la lucha contra las plagas al combate biológico y a la repoblación intensiva de animales predadores de toda clase. Por otra parte, la caza no se limita a una tarea puramente deportiva, sino que ahora se regula, legal y reglamentariamente, de acuerdo a las tendencias modernas que observan el aprovechamiento y conservación racional de los recursos naturales renovables, pues, tanto la flora como la fauna se toman como elementos constitutivos del paisaje nacional que es preciso mantener en ciertas regiones con fines turísticos y de recreación, conservando la belleza escénica del panorama natural: ello lo explica la actual legislación existente en materia de zonificación de recursos naturales -- con manifiestos propósitos de tutela: a) Parques Nacionales; b) Areas de Reserva; c) Areas de Explotación Restringida; d) otras formas y modalidades de zonificación de recursos.

Así, pues, quiero llamar la atención sobre la importancia de la legislación sobre recursos naturales, haciendo notar el complejo legal agrario en muchos países brinda directa o indirecta, toda la ayuda técnica o crediticia necesaria cuando los agricultores de una región determinada tengan que cambiar el sistema de explotación de la tierra, a causa de las regulaciones rectoras del uso de tales recursos (Ejemplo: Art. 415 Código Agrario, de Panamá). Por tal virtud, y dada la innegable e íntima vinculación de las aguas en relación con la agricultura, la ganadería, la silvicultura, etc., considero que el régimen jurídico hidráulico, especialmente el concerniente al riego y al avenamiento, debe estar incorporado al sistema legal agrario. La regulación hidráulica con fines agrarios es una parte descollante en el sistema jurídico de la Reforma del Campo y en el de los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social del sector agrícola.

El contenido del Derecho aquí tratado, se relaciona con el tema de las fuentes del mismo y con el de la concepción que de él se tiene. Hay autores que, como Arcangeli, pretenden reducirlo a los aspectos de derecho privado; otras tendencias incluyen el contrato de trabajo en razón de sus implicaciones en la vida campesina, Alberto Ballarin Marcial trata de que el contenido sea un esquema comprensivo tanto de normas de derecho privado como del público; dotándolo en ese sentido de la mayor extensión posible. Se considera que ésta es la moderna orientación, y la más dominante. Dicho autor intenta una sistematización del contenido actual del derecho agrario español "centrada en torno a la empresa, por un lado, y a la producción agrícola, por el otro". Considera que los tres grandes apartados de esta disciplina son: a) sujetos; b) objetos y c) actividad. En el primero comprende a la empresa agraria, en sus diversas modalidades, y como la institución fundamental; y también a las asociaciones de empresarios y demás personas jurídicas. Habla de que para el contenido expresado reviste importancia tanto la jurisprudencia como la costumbre, por lo cual hay que tomarlas en cuenta.

Apretando aún más el esquema traído a colación por Ballarin Marcial sobre el citado contenido actual del derecho agrario español, puedo resumirlo, siguiendo el lineamiento propio del indicado jurista, así:

I - ORGANIZACION DE LAS EMPRESAS AGRARIAS:

1- El Empresario Agrícola:

- A) El Cultivador Directo y Personal;
- B) Colaboradores del Empresario (mandato, arriendo de servicios);
- C) Seguridad Social Agraria;
- D) Enseñanza Agraria;
- E) Agricultura Asociativa:
 - a) Cooperativas;
 - b) Grupos Sindicales de Colonización;

- c) Otras Asociaciones Sindicales con fines de Agru-
pación de Agricultores;
- d) Agrupaciones como la Comunidad de Bienes; y So-
ciedades;
- e) Asociaciones de Empresas.

2- Propiedad, Derechos Reales; su tráfico y seguridad:

1º) Los Bienes:

- a) Clasificación;
- b) Enunciación de Inmuebles;
- c) Clasificación y Enunciación de Bienes de Domi-
nio Privado y Público.

2º) La Propiedad de la Tierra:

- a) La propiedad en general;
- b) Adquisición a los inmuebles;
- c) Frutos;
- d) Deslinde y Amojonamiento de Fincas;
- e) Cerramiento de Fincas;
- f) Copropiedad y Comunidad de Bienes;
- g) Bienes Comunales.

3º) Propiedades Peculiares; su aprovechamiento y Ex-
plotación:

- a) Aguas;
- b) Montes o Bosques.

4º) La Posesión.

5º) Los Derechos Reales:

- a) Usufructo;
- b) Uso;
- c) Servidumbre.

6º) Seguridad y Tráfico de los Derechos Reales Inmo-
biliarios.

7º) Protección al Descubridor de Novedades Vegetales.

8º) Maquinaria Agrícola.

3- Contratos Agrarios:

A) Arrendamientos y Aparcerías;

B) Censo Enfitéutico;

C) Especialidades Forales ("rabassa morta", "masovería", "terratge", etc.).

4- Crédito Agrario:

A) Disposiciones sobre Hipoteca;

B) Disposiciones sobre Anticresis;

C) Disposiciones Peculiares (créditos de abonos, semillas, etc.);

D) Colonización de Interés Local.

II - TRANSFORMACIONES AGRARIAS-CREACION DE NUEVAS EMPRESAS-MEJORA DE LAS EXISTENTES:

1- Creación de Nuevas Unidades Productivas.

Colonización:

a) disposiciones básicas;

b) adquisición y parcelación.

2- Instituto Nacional de Colonización.

3- Coordinación de la Colonización con el Desarrollo Económico.

4- Fincas Mejorables.

5- Fincas Expropiables por Interés Social.

6- Concentración Parcelaria.

7- Mejora de Zonas Rurales y de las Explotaciones Correspondientes.

III - CONSERVACION DE UNIDADES AGRARIAS.

IV - PRODUCCION AGRARIA EN GENERAL. PROTECCION Y FOMENTO:

- 1- Plagas.
- 2- Conservación del Suelo Agrícola.
- 3- Semillas Selectas.
- 4- Seguros del Campo.
- 5- Policía Rural.
- 6- Fraudes.

V - PROTECCION PENAL AGRARIA:

- 1- Delitos.
- 2- Faltas.

VI - PRODUCCION Y COMERCIO INTERIOR:

- 1- En general.
- 2- Cereales y Leguminosas.
- 3- Arroz.
- 4- Agricos.
- 5- Patata.
- 6- Olivo y Aceite.
- 7- Vid y Vino.
- 8- Fibras Textiles.
- 9- Remolacha Azucarera y Caña de Azúcar.
- 10- Lupulo.
- 11- Achicoria.
- 12- Especias.
- 13- Administración Local con relación a Abastos, Mercados y Mataderos.

VII - COMERCIO EXTERIOR;

- 1- Agrupaciones de Exportadores.
- 2- Protección de Precios Interiores.
- 3- Normalización de Calidades y Acondicionamiento de -
Productos Exportados.

- VIII - REGIMEN FISCAL AGRARIO.
- IX - PROCESOS AGRARIOS.
- X - PLANIFICACION.
- XI - SECTORES RELACIONADOS CON LA AGRICULTURA:
 - 1- Caza.
 - 2- Pesca Fluvial.
- XII - INDUSTRIAS AGRARIAS.
- XIII - ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA AGRICULTURA.
- XIV - VIVIENDA RURAL.
- XV - ASPECTO INTERNACIONAL DE DERECHO AGRARIO.

Convenios Internacionales.

A nuestro entender y en un reagrupamiento y clasificación adecuadas al pensar doctrinal, y sin confundir el contenido que más adelante pueda ser propio de un Código Agrario, con el de la disciplina que tratamos, las materias constitutivas más fundamentales y propias de un contenido del Derecho Agrario, serían:

- I - TENENCIA, USO Y EXPLOTACION DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL RUSTICA.
- II - ASISTENCIA TECNICA-INVESTIGACION-EXPERIMENTACION Y EXTENSION AGRARIAS.
- III - SUJETOS AGRARIOS.
- IV - CREDITO AGRARIO, EN GENERAL.
- V - COMERCIALIZACION DE LA PRODUCCION AGRARIA.
- VI - APROVECHAMIENTO, CONSERVACION Y PROTECCION DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES.
(Bosques; Suelos; Fauna Util; Régimen Jurídico de las Aguas, incluido el Riego y el Avenamiento).

- VII - LA ASOCIATIVIDAD AGRARIA-AGRICULTURA DE GRUPO.
- VIII - EL CONTROL LEGAL DE LOS INSUMOS EMPLEADOS EN LA PRODUCCION AGRARIA.
 (Semillas Mejoradas; Pesticidas; Reguladores Fisiológicos de las Plantas; Herbicidas; Fungicidas; Enmiendas; Fertilizantes; Piensos y Concentrados; Maquinaria Agrícola).
- IX - ORDENACION INSTITUCIONAL ESTATAL AGRARIA.
- X - SANIDAD AGROPECUARIA.
- XI - PLANIFICACION DEL SECTOR AGROPECUARIO.
- XII - ENSEÑANZA, ADIESTRAMIENTO Y CAPACITACION AGROPECUARIA Y FORESTAL.
- XIII - FOMENTO AGROPECUARIO; EN GENERAL.
- XIV - DERECHO INTERNACIONAL AGRARIO.
 (Acuerdos, Pactos, Convenios y Protocolos; Organización Regional).

Es de advertir que todos los temas anotados anteriormente describen y delimitan, a nuestro entender, el ámbito normativo de lo que llamamos Derecho Agrario, y en el cual juegan papel primordial, no sólo la Ley, como la más fiel expresión de las fuentes del Derecho, sino también la costumbre, y más que ésta, la Jurisprudencia. Debe también tenerse presente que en la determinación gradual del contenido que apunto esquemáticamente, tiene participación fundamental, y en cierto modo constituye su reflejo, la Política Legislativa Agraria.

D) LA DEFINICION Y LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO AGRARIO.

Asunto que encarna un problema complejo lo es el ofrecer una definición que reúna los caracteres de amplia, clara, precisa y satisfactoria. La complejidad se acentúa más si pretendemos darla sobre -- disciplinas normativas como el Derecho Agrario. Reconocido hecho es, el de no darse a estudiar o abordar un tema, "sin antes ofrecer" del mismo una "noción general". En materia de definiciones es en extremo difícil satisfacer exigencias como la de que no deben ser ni demasiado amplias, ni demasiado restringidas; la de que basta con proporcionar -- una o varias más con carácter "directivo" más que informativo; o bien, la de intentar ofrecer, con fines puramente didácticos, una definición útil, cómoda y cuya búsqueda no es tan fácil. Desde puntos de intransigencia, situados en un logicismo riguroso, ninguna definición, aún sobre los temas sencillos, está exenta de observaciones.

Así, pues, nuestra dificultad es evidente, ya que la disci-- plina aquí comentada confronta el problema de hallar una definición que dé una visión exacta y precisa, un adecuado entendimiento del derecho agrario, y de su alcance y contenido, capaz de ser compartida por muchos juristas. El problema de que trato se acrecienta en cuanto que -- la legislación positiva de referencia se hace cada año más nutrida en todas las latitudes. Podríamos, entonces, traer a cuento innumerables definiciones, para denotar un hecho común en este respecto en las r-- mas del saber y del conocer humano. En este apartado recogemos de modo general una serie de definiciones ofrecidas en una amplia cronolo-- gía, y que por razones de espacio y de economía expositiva es menester reducir lo más posible su enunciación. Pero sí de modo concreto nos -- es posible tratar de modo singular las que a nuestro juicio representan lo mejor en torno de este aspecto definitorio de nuestra disciplina, -- para dar al final nuestra actitud sobre el particular.

Las definiciones escogidas para cita las ordenamos así:

1) De Semo, declara: "...es la rama jurídica, de carácter - prevalentemente privado, que contiene las normas reguladoras de las - relaciones jurídicas atinentes a la agricultura". (19)

2) el Italiano Carrara: "es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad agraria, en sus sujetos, en los bienes a ella destinados y en las relaciones jurídicas constituidas para su ejerci-- cio". (19)

3) Los Argentinos Bernardino Horne, y Garbarini Islas, res-- pectivamente, dicen: "es el conjunto de normas jurídicas particulares que regulan las relaciones atinentes al trabajo, a la producción y a - los bienes de las personas rurales, así como a todo acto agrario"; "el conjunto de normas jurídicas aplicables especialmente a las personas y a los bienes de la campaña y a las obligaciones que tengan por sujeto a aquéllas o por objeto a éstos". (19).

4) Domingo Borea, dice: "Derecho Agrario es el conjunto de - normas jurídicas que reglan las actividades y relaciones atinentes a - los factores directos e indirectos de la producción agraria". Entiende por factores directos a la tierra, el capital y la organización, y el trabajo; por indirectos: el Estado, la organización social y económica de los productores y la comercialización de los productos del agro(20)

5) Otro Argentino, Eduardo Perez Llana nos da la siguiente: Derecho Agrario es el conjunto de principios y normas jurídicas autóno- mas que regulan diversas fases de la explotación agraria con miras a la obtención de una mayor riqueza agropecuaria y su justa distribución en beneficio del productor y de la comunidad". (20).

(19) Derecho Agrario. E. Perez Ll. Editorial Castelvi. Argentina. Sta. Fé, página 14 y Ss.

(20) Obra Cita. página 15 y Siguiete.

6) El Dr. Víctor Jiménez Landín, Venezolano, apunta: "es la rama de las ciencias jurídicas que establece y regula el derecho del hombre a la propiedad de la tierra y las obligaciones que para el Estado y para el individuo se derivan del mismo". Definición que no deja de tener evidente armonía con el concepto de reforma agraria que este autor sustenta (20).

7) Y hay quienes apuntan esta: "la ciencia jurídica que contiene los principios y normas que reglan las relaciones emergentes de la actividad agraria, a fin de que la tierra sea objeto de una eficiente explotación que redunde en una mejor producción, así como en una más justa distribución de la riqueza en beneficio de quienes la trabajan y de la comunidad nacional".

A) La Doctrina del Profesor Alberto Ballarín Marcial.

El distinguido agrarista español, nos proporciona de conformidad a su línea de pensamiento en torno de aspectos fundamentales de nuestra disciplina, y considerando lo que en la actualidad constituye el ordenamiento jurídico español para el campo, la definición siguiente: "es el sistema de normas, tanto de Derecho Privado como de Derecho Público, especialmente destinadas a regular el estatuto del empresario, su actividad, el uso y tenencia de la tierra, las unidades de explotación y la producción agraria en su conjunto, según unos principios generales, peculiares de esta rama jurídica". La empresa agraria en el pensamiento jurídico de este autor, es un concepto central, un núcleo esencial en torno del cual se desarrolla gran parte del Derecho Agrario(21).

(20) Obra Cita. página 15 y Siguiente.

(21) Derecho Agrario. Editorial Rev. Do. Privado. Madrid; págs. 381 y 243, respectivamente.

Ballarín Marcial, a la vista de los nuevos textos legales vigentes, apunta: "La Empresa Agraria es la unidad de producción económica, constituida por el empresario y sus colaboradores, así como por la tierra y demás elementos organizados mediante los cuales se ejerce a nombre de aquél una actividad agrícola, ganadera, forestal o mixta". Para él, la empresa, es un cuerpo económico y social, un ente autónomo. (21)

A juicio de Ballarín Marcial, un hecho expresivo y de gran valor lo constituye la "unidad de la Empresa"; unidad que hace reposar en criterios técnicos, sociológicos, humanos (personalidad del empresario), y en criterios de organización económica; esto último en razón de que la empresa "lleva a cabo una actividad de producción planificada unitariamente, desarrollada o ejecutada también con arreglo a criterios sistemáticos, controlados en su ejecución y en sus aspectos contables, también, desde un único centro" (22). Subraya enfáticamente que "la finalidad de producción es la principalmente tomada en consideración por el Derecho Agrario, a propósito de la empresa"; es decir, constituye una "unidad operativa en el proceso o conjunto de la organización económica, ya que produce para el mercado". Sobre el punto, bueno es notar que la producción referida por el autor citado es una producción precisamente económica, "o sea realizada con arreglo a los criterios de la ciencia económica-agraria, con estudio y ahorro de costes, racionalización, etcétera, una actividad rentable". Con ello excluye a la agricultura recreativa y a la agricultura científica.

El empresario es el "elemento básico y principal de la empresa, en cuanto actúa, ante todo, como acreedor de la misma" y que "una vez creada, es quien la dirige y la anima", "quien triunfa o fracasa en su empresa". Al empresario debemos reconocerle "su actividad creadora,

(21) Derecho Agrario. Editorial Rv. Do. Privado. Madrid; págs. 381 y 243, respectivamente.

(22) Derecho Agrario. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, - 1965, página 245.

organizadora de bienes y personas, en orden a la producción": he aquí los juicios del autor citado, los cuales conceptúan a otro factor que es preciso tener en cuenta para comprender su definición sobre nuestra disciplina. Anota y destaca "la discordancia entre el concepto económico y sociológico" y el jurídico, deducido de ciertas disposiciones legales vigentes en España (Art. 6º. de la Ley de Arrendamientos Rústicos, de junio 28 de 1940, por ejemplo). Así, pues, trata a la empresa en su auténtica consideración: la de unidad sociológica o real, y no como ente jurídico, no como sujeto u objeto de derecho; la toma en su sentido sociológico. En cambio, al empresario, lo conceptúa en su sentido jurídico, pero critica la definición trazada por la legislación española al decir que es "fuertemente ligado a las concepciones y a la técnica del Código Civil", y reconoce, concluyendo, que "empresario es toda persona natural o jurídica que, teniendo el uso y disfrute de la tierra y demás elementos organizados en la explotación, lleva a cabo, en nombre propio, una actividad de cultivo, pecuaria, forestal o mixta". (23)

La explotación o hacienda agraria, según el ya repetido autor español, constituye "el aspecto patrimonial de la empresa, aquel conjunto de bienes y derechos valuables en dinero, susceptibles, pues, de ser objeto de tráfico económico y jurídico"; siendo la tierra, en sentido jurídico, el principal elemento de la hacienda o explotación susodicha. El otro, es la organización de la misma. Así ofrece este concepto: "Hacienda o Explotación Agraria es aquella unidad organizada según criterios técnico-económicos, formada por la tierra, sus pertenencias y accesorios, mediante los cuales el empresario ejercita en su propio nombre una actividad de cultivo, pecuaria, forestal o mixta". (23 bis)

De actividad agraria, el mismo jurista, nos dá el concepto siguiente: "es la dirigida a obtener productos del suelo mediante la transformación o aprovechamiento de sus sustancias físico-químicas en orga--

(23) Ob. Citada; página 253.

(23 bis) Obra citada, págs. 264 y ss.

nismos vivos de plantas o animales controlados por el agricultor en su génesis y crecimiento"; con este concepto jurídico excluye toda -- producción vegetal o animal que no tenga por base "cierta extensión de terreno" e insiste en declarar "que para hablar de actividad agraria es precisa la conexión de la producción vegetal o animal con una finca determinada"; de ese modo pretende delimitarlo; además afirma -- que aún cuando ciertos actos no se hallen "directamente encaminados a la producción de vida vegetal o animal"; es generalizada entre los -- autores la idea de que es actividad agraria, la de mejora de las fincas, saneamiento de terrenos, construcción de obras de riego, etcétera; esto es, "todo lo que puede considerarse como preparación de la -- tierra al objeto de llevar a cabo en ella, posteriormente, la actividad agraria propiamente dicha".

Con lo expuesto y citado, respecto de específicos factores -- cuya noción y concepto hemos reseñado, se está en franca posibilidad -- de comprender, valorar y reconocer el significado de la definición que de la disciplina jurídica en referencia ofrece Alberto Ballarín Marcial. Paso a revisar los que a juicio de él, son los Principios Generales Pe culiars del Derecho Agrario. Ellos, en síntesis, pueden describirse, así: (+)

Hay dos, que señala como fundamentales: 1) de orden económico: es el principio de la productividad agrícola; 2) de rango elevado y sabor humanista (según lo afirma dicho jurista); "una mejor distribu ción de la tierra y de sus réditos, así como, en general, de la paridad entre el sector agrícola y los demás". Esto lo señala con vistas, como él dice, a pretender que sea "mucho más estable la estructura social agraria". Aclara que se trata, verdaderamente, de principios te leológicos; añadiendo, "podríamos decir que constituyen los valores -- que el Derecho Agrario trata de realizar"; les asigna carácter histórico; anotando, asimismo, que son resultado, y lo subraya, del "progre sivo desarrollo de las normas jurídico-agrarias tendentes a realizar -- unos valores de los que la Codificación había prescindido: el incremento de la productividad agraria, y la más equitativa distribución de la riqueza rústica".

(+) Véase su obra ya citada, págs. 299 y ss.

Trae a cuento que hay unidad de principios, entonces, en la legislación agraria de la familia latina, particularmente la de Hispanoamérica actualmente, que dice pareciera "un producto último de una gran tradición jurídica común". Esta es una idea bastante singular y original de imprimir no sólo acento económico a los principios del Derecho Agrario, sino también humanista, especialmente; finalista en un orden de valores en consecución firme.

Son, pues, dos grandes principios teleológicos, en los cuales se subraya tanto el aspecto productivo o productivista como el social. Este último se generaliza y acentúa buena parte del normativismo agrario actual, y pareciera que es una preocupación nacional evidenciada en el concepto "justicia social" para el campo que ahora informa y sustenta la legislación relativa a este sector. Por ello se dice que son peculiares del Derecho Agrario en relación al ordenamiento civil, ya que es notorio en éste "la falta de preocupación productivista", y la "falta de preocupación por la justicia social agraria".

Luego enuncia, sobre la base de la línea "lógica y orgánica" -según su propia expresión- seguida por el Derecho Agrario español, los siguientes principios concretos, que los signa, también, con el carácter de "generales": (+)

1) el principio de que la propiedad debe cumplir su función social (uno de los más básicos y fecundos en la moderna normativa relativa al campo), ("la función social de la propiedad se concreta hoy, esencialmente, en que la finca deja de ser instrumento de goce y beneficio puramente individual para entrar al servicio de los intereses generales de la producción y de las nuevas exigencias sociales, "de acuerdo con la naturaleza de cosa importante, desde el punto de vista económico-social, que se le asigna a la tierra"; dicha función "se cumple, ante todo, poniendo a la finca en situación de producir");

(+) Obra citada, págs. 299 y ss.

2) el de "protección máxima a la empresa agraria familiar - rentable, basada en cuanto sea posible en la propiedad sobre la tierra cultivable" (afirma ser éste el Norte hacia el cual se orienta todo el Derecho relativo al campo"; "la protección a la empresa familiar agraria se ha convertido en el eje fundamental de la política agraria española", y manifiesta que "por ningún lado hay leyes que se dirijan a -- crear empresas artesanas o comerciales de dimensión familiar, ni hay - una política dirigida a basar las estructuras de nuestro comercio o industria en la explotación familiar");

3) el "de distribución de la propiedad", (que afirma ser en cierto modo corolario del anterior; se manifiesta en determinadas normas sobre colonización; añade tal política de distribución de la propiedad sí que es absolutamente característica del Derecho Agrario, ya que nada parecido hallamos en el sector industrial o mercantil, ni en - el de la Vivienda o del Suelo Urbano", refiere con ello, a la "actua-- ción que consiste en privar de la suya a quienes la poseen en notable - cantidad para repartirla a los desheredados");

4) el Principio "de acceso a la propiedad en orden a crear explotaciones familiares" (es peculiar en atención a sus requisitos y finalidad, y que se realiza "al margen de la expropiación"; cita como instituciones a través de las cuales se realiza, el "Retracto" y el "Derecho de Acceso a la Propiedad", cuya fiel expresión se da en el reconocido a los "arrendatarios especialmente protegidos", es decir, a cultivadores - directos y personales, con determinada antigüedad en el cultivo de la - misma finca, a tenor del Reglamento de Arrendamientos Rústicos: Artos. 55 y 91);

5) el "de la dimensión mínima de las explotaciones agrarias, - representando tal mínimo por la familiar" (señala: los créditos para - comprar tierras, la parcelación de grandes fincas, y la concentración - parcelaria, como el tipo de medidas encaminadas a tal finalidad --el - Preámbulo de la Ley Sobre Explotaciones Familiares, dice: "Las leyes - agrarias deben, por tanto, fomentar la constitución de explotaciones -

cuya base territorial tenga extensión suficiente para asegurar a la familia campesina un nivel de vida decoroso y digno"--. Las medidas de referencia, precisa "complementarlas con otras que eviten la fragmentación antieconómica y anárquica de las explotaciones", y enfatiza: "De nuevo, pues, algo peculiar, ya que ni hay un mínimo para la explotación comercial ni para la artesana o industrial");

6) "el de un especial rigor exigido a la gran propiedad", - "dicho de otro modo, la función social de la propiedad rústica se estima cumplida sin más cuando el derecho sirve de base a una explotación de dimensiones familiares, pero, encima de ese límite, la función social reclama la organización de una empresa especialmente calificada por sus índices de productividad y con una tendencia a que sea precisamente el propietario quien asuma la condición de empresario, sin formas indirectas de explotación como el arrendamiento, la aparcería, etc." (afirma que el principio de límite máximo a la propiedad rústica privada, es en cambio, de "relativa frecuencia en el Derecho Comparado);

7) el "principio que consiste en buscar la coincidencia entre propiedad y empresa" (el cual se manifiesta en que si el propietario no es cultivador "sufrirá lo que podríamos llamar una "degradación" de su derecho, ya que se verá amenazado con la pérdida de la cosa, en un proceso de reforma agraria o de colonización", o bien dentro del contrato agrario, tendrá preferente protección el cultivador directo y personal, frente al propietario que no lo sea);

8) "el de procurar la conservación de las explotaciones agrarias y especialmente de las familiares" (se quiere impedir su destrucción o deterioro en los casos de vía sucesoria, o en "otros momentos de peligro": ejecución por deudas. Cita la existencia de este principio en la Ley de Patrimonio Familiar de Colonización, la de Explotaciones Familiares Indivisibles, en la Ley aprobatoria del Plan del Desarrollo: Art. 12, y lo hay en las normas sobre sucesión en los arrendamientos);

9) delinea la importancia de este otro: "el de fomentar la asociación entre empresarios agrícolas para la solución de problemas - comunes" (bajo este se incluye no sólo el cooperativismo, sino todo lo que ahora se denomina "agricultura de grupo", y que va desde la ayuda - mutual, hasta la explotación en común realizada por diversas formas jurídicas, "pasando por los grupos de utilización de maquinaria, incluyendo los nuevos brotes de colectivismo". Considera que la fusión de - explotaciones que se auspician, al amparo de este principio y por determinadas normas jurídicas, es "más bien la que descansa sobre el aspecto de la explotación y no de la propiedad y, en especial, la de las empresas insuficientes". Señala el peligro de que ciertos tipos de asociación al admitir aportaciones de capital en forma de tierras, éstas lo han sido con el disimulado o abierto fin de desentenderse de su cultivo, y por lo cual hace la siguiente observación: "Este es para mí, el aspecto fundamental propio del humanismo agrario a que he venido aludiendo. Este exige la vinculación del hombre agricultor con una superficie de tierra concreta y determinada, por más que luego se realice - en común la explotación. Una nueva forma de capitalismo fundiario, -- contraria, desde luego, a la idiosincracia campesina y, por ello mismo, condenada al fracaso, sería la de fomentar la aportación de tierras a una sociedad donde la propiedad de éstas quedara reemplazada por la de un trozo de papel");

10) "el principio de la planificación de las intervenciones - estatales" (advierte cómo ahora las numerosas intervenciones de índole pública tienden, en todos los países, a coordinarse dentro de un plan a largo plazo; en este respecto podemos señalar como expresión típica "la acción concertada" en relación con las explotaciones ganaderas; afirma que "lo peculiar de la planificación en la agricultura ha resultado ser la acción llamada "Ordenación Rural", que viene a ser una especie de -- planificación regional basada en el desarrollo comunitario");

11) "el principio de paridad"; el cual deriva de una consideración económica: que la Agricultura es un "sector deprimido", naturalmente inferior a los otros, "siendo precisa una ayuda especial estatal

para restablecer gradualmente los de los demás sectores" en lo referente a alcanzar igualdad de posiciones; añade que de esa filosofía económica surge el tema de precios de intervención; como también la política de inversiones públicas en la mejora de las infraestructuras (riegos, concentración parcelaria, etc. , y la moderna de crédito agrario).

En síntesis, nos apunta Alberto Ballarín Marcial, "creo puede decirse que el principio de la explotación familiar domina el Derecho Agrario privado, el de la colaboración entre agricultores, como principio cada día más pujante determina ese Derecho Profesional o de base colectiva y por fin, el de paridad, preside el Derecho Agrario - Público."

B) La Doctrina del Profesor Antonino Carlos Vivanco.

La definición de la disciplina comentada que ofrece el Dr. - Vivanco, es la siguiente: "El Derecho Agrario es el orden jurídico que rige las relaciones entre los sujetos intervinientes en la actividad agraria con referencia a objetos agrarios y con el fin de proteger los recursos naturales renovables, la producción agropecuaria y el bienestar de la comunidad rural". Anota que tal definición resume sintéticamente lo que expresa acerca de la actividad agraria, del acto jurídico agrario y de sus elementos constitutivos. (24)

Vivanco descompone, a los efectos del desarrollo de su definición, en diez partes, sobre cada una de las cuales ofrece una brevísima explicación. Traigo a colación lo que refiere acerca de algunas nociones que inserta en la transcripta definición: "Actividad Agraria": constituye una forma de la actividad humana tendiente a hacer producir a la naturaleza orgánica, cierto tipo de vegetales y de animales con el fin de lograr el aprovechamiento de sus frutos y productos". Afirma que genera relaciones entre el hombre y el suelo, y entre los mismos hombres que actúan en el quehacer agropecuario; y aclara que ha de reconocerse en las relaciones agrarias, "las de orden económico" y las

(24) "Teoría de Derecho Agrario", Antonino C. Vivanco; T.I. Ediciones Librería Jurídica. La Plata, 1967; pág. 192.

"de índole social", aquéllas "responden a una finalidad productiva, - éstas "a la idiosincracia del hombre que se dedica en el medio rural" a la actuación de referencia. Luego de enunciar los criterios existentes para deslindarla de la industrial y la comercial, y de referir la influencia que algunos fenómenos ejercen en la producción, señala que "la regulación jurídica de la actividad agraria, debe incluir en su contenido a las actividades conexas con el cultivo de la tierra, a fin de lograr una regulación armónica y coordinada, según principios propios y aplicables a todo el proceso agropecuario (productivo, transformador y comercial)". Destaca, asimismo, el valor que reviste la participación decisiva de la naturaleza en el apuntado quehacer. (25)

Por motivos de claridad conceptual el Dr. Vivanco suministra un esquema descriptivo y amplio de la susodicha actividad, la cual, - igualmente, la sintetiza en estas otras actividades que la misma implica:

LAS PROPIAS:

- 1) Actividad Productiva;
- 2) Actividad Conservativa;
- 3) Actividad Preservativa.

LAS ACCESORIAS:

- 1) Actividad Extractiva;
- 2) Actividad Capturativa.

LAS QUE LUEGO DENOMINA CONEXAS:

- 1) Actividad Manufactiva;
- 2) Actividad Transportiva;
- 3) Actividad Procesativa;
- 4) Actividad Lucrativa, siempre que se realice por el productor en forma complementaria a su actividad productiva agraria.

(25) Obra citada, páginas 19 y Ss.

Otra noción es la de "Sujeto Agrario, por tal entiende "las personas físicas o jurídicas que ejercen o participan en la actividad agraria productiva de manera habitual o quienes controlan, protegen o fomentan a la actividad agraria en general por razones de interés público y de bienestar social". "Objeto Agrario", lo define, así: "constituye la cosa o servicio que por su naturaleza o destino pertenece a la actividad agraria o sirve para la realización de sus fines". Constituye dicho objeto una de las categorías jurídicas agrarias de contenido variable; y aclara que para estudiar tal objeto es menester partir del distingo primordial que surge de su propio contenido: o sean las cosas y los servicios. Entiende por "Acto Jurídico Agrario", todo acto voluntario lícito inherente a la actividad agraria, que produce efectos jurídicos agrarios, o sea que crea, modifica, transfiere o extingue vínculos jurídicos agrarios; continúa: "es la manifestación concreta de la actividad agraria voluntaria, dirigida a producir efectos jurídicos agrarios". Para redondear la noción que de ciertos conceptos nos ofrece Vivanco, y que ingresan en la definición que nos traza de nuestra disciplina, citamos este último: El que corresponde a las relaciones jurídicas agrarias, las cuales se integran por tres elementos esenciales: sujeto, objeto y vínculo: y según el motivo vinculatorio, pueden ser: convencionales; dominiales; sucesorales; policiales; procesales; y, de Servicios. La reseña de las apuntadas nociones nos facilitarán la comprensión, alcance y singularidad de la definición de Derecho Agrario ofrecida por el Dr. Vivanco. (26)

Solamente me basta añadir, a lo ya dicho y transcripto, que el citado profesor Argentino, también introduce --con mucho acierto, a mi juicio-- elementos teleológicos en su particular definición: a) el fin de protección de los recursos naturales renovables; b) el fomento de la producción agropecuaria; y c) el aseguramiento del bienestar de la comunidad rural. Con este último destaca el contenido humano que --tan manifiesto aflora en gran parte del normativismo agrario de estos --

(26) Obra citada; página 357 y Ss.

tiempos; el acento humano que la informa y sustenta; el valor trascendental que para el sistema agrario en el ámbito legislativo actual representa la comunidad o el conglomerado social, hacia el cual en cierto sentido apunta, en términos de beneficio y de estabilidad, los preceptos de este derecho que se llama agrario.

Pasando al tema de los Principios del Derecho Agrario, según la opinión del ya repetido Dr. Vivanco, es preciso tener en cuenta que para formarse una idea clara y completa, comprensible de su particular postura en torno a los mismos, lo que el reputado jurista concibe respecto de la Política Agraria y su visión sobre la misma: - la de "hallar soluciones fundamentales a los problemas agrarios o vinculados con la actividad agraria". Aduce, a este respecto: "La política agraria persigue determinadas metas o fines que pueden establecerse con carácter necesario. Ellos son: conservación del recurso natural renovable; incremento racional de la producción y seguridad y progreso social". Analiza la razón de ser de tales fines, que él llama "inherentes a la política agraria", yendo siempre sobre puntos sociológicos constitutivos de su línea de pensamiento, anota: "...surge - que la política agraria trata de buscar las soluciones indispensables a los problemas más serios que afligen e inquietan a la población rural del mundo (añado que también a la urbana y suburbana); el hombre, la miseria, la ignorancia, el aislamiento, las enfermedades y la imposibilidad de toda movilidad vertical".(27)

Sin embargo observa que para ser efectiva esa política, se requiere del auxilio del derecho; y de ahí que tal ciencia busque "los principios básicos o supuestos esenciales (como él dice), que constituyan el punto de partida, ordenador y regulador de sus normas con el propósito de garantizar el cumplimiento de los fines" que pretende alcan-

(27) Obra citada; páginas 63 y 197.

zar la política agraria. Manifiesta que de los ya repetidos fines de esa política brotan los que él llama "principios jurídicos agrarios - primarios o fundamentales" (no peculiares como los distingue y califica Ballarín Marcial, sobre la base de la vigente legislación española). Bueno es tener presente que Vivanco no niega la aplicación para sí (por parte del Derecho Agrario) de los principios jurídicos del derecho en general; por lo cual muestra cuales son los propios de esta disciplina agraria.

Partiendo de los ya citados fines de la política mencionada: I) La Conservación del Recurso Natural Renovable; II) Incremento Racional de la Producción; III) Progreso y Bienestar Social, y por su orden derivativo, tenemos los siguientes principios jurídicos agrarios: (28)

del I): "La protección jurídica a los recursos naturales renovables, debe limitar el derecho a su disponibilidad en función a la capacidad productiva de los mismos".

Del II): "Toda Norma Jurídica agraria debe asegurar y garantizar el fomento y la protección de la actividad productiva agraria o las conexas a ella". Este otro:

"Las normas jurídicas agrarias deben vincular a los distintos estadios del proceso agrícola-ganadero, en función de la economía de la producción".

Del III, estos:

"La distribución de las cargas y beneficios agrarios, deben regularse jurídicamente en relación a la capacidad productiva y al progreso social".

"La normatividad jurídica agraria, protege los recursos naturales y la actividad agrícola por el interés social que representa

(28) Obra citada; páginas 200 a 201.

la producción agropecuaria para la satisfacción de necesidades vitales". (dice que éste, es un principio de coordinación sistemática, -- que permite asegurar y garantizar la producción agropecuaria).

El comentado autor expresa que todos estos principios se hallan íntimamente vinculados; y que "de acuerdo a los principios enunciados se pueden deducir sintéticamente numerosas reglas jurídicas -- agrarias de suma importancia, y que constituyen normas ordenadoras de las relaciones jurídicas agrarias, sean cuales fueren sus modalidades y características". Para Vivanco esas "reglas jurídicas" de orden fundamental, permiten deducirse a su vez de los principios ya enunciados; reglas que pertenecen o se pueden insertar en muchos segmentos que él describe: el dominio agrario, los privilegios, el procedimiento, los Contratos, la Política Agraria, las Sucesiones, la Expropiación, Sujetos y Capacidad Jurídica Agrarias, el Comercio Agropecuario. (28 bis)

C) La Actitud Doctrinal y Práctica del Dr. Rafael Díaz B.

El jurista Cubano, Dr. Rafael Díaz Ballart en la incursión que efectúa por el espinoso campo de nuestra disciplina, y teniendo en cuenta una evidente correlación que guardan determinados conceptos entre sí; "Derecho Agrario", "Política Agraria" y "Reforma Agraria", nos desarrolla sus ideas y posturas frente a los cambios profundos, radicales, renovadores de estructuras --como él lo declara-- que un Derecho como el que ahora nos ocupa en esta Tesis está llamado a impulsar y --condicionar. Precisa para entender, tanto su postura respecto de los cambios estructurales que reclaman estos tiempos en el área rural, como su particular concepción del Derecho Agrario, y la proyección que a su entender tiene éste en el proceso evolutivo de dichos cambios, tener presente alguna idea del expresado autor y publicista. Esta es la razón por la cual citamos sus ideas en torno de los temas en este apartado recogidos.

(28 bis) Obra Citada, página 203.

Reconociendo el desarrollo en "escala mundial del problema agrario", considera que "ha surgido en los medios profesionales del Derecho una inquietud afanosa de proveer la cooperación de la ciencia jurídica a esta gran cruzada por el mejoramiento de la vida del agricultor, de la agricultura misma y de la producción en general". Para él, el Derecho ya repetido, es, precisamente, producto de esa inquietud y dentro del concepto "agrario", anota: "...va hoy implícito un contenido social de tales dimensiones que se hace inseparable de él - la idea de propiedad en función de la producción, y ésta en función a su vez de la colectividad". Apoya firmemente "la integración de un Cuerpo de Legislación y doctrina dirigida al establecimiento" de nuestra disciplina. Estima que la misma, habida cuenta de los caracteres que actualmente se le adjudican se "esta haciendo todavía", y declara "que es natural que así sea. La gran confusión que aún reina en torno a lo que la Reforma Agraria será o no será, lógicamente hace imposible que se disponga ya de una concepción terminada, aceptada por todos, sobre lo que el Derecho Agrario abarca e incluye". (29)

Participa de lo que un moderno autor señala acerca de "los grandes horizontes y las nobles ambiciones" del expresado derecho, que dice, refiriéndose a éste: "...en cuanto pretende crear un orden nuevo en el campo, tiene relaciones con la Filosofía, muy principalmente con la Filosofía del Derecho". Hace hincapié respecto de la necesidad del mismo para la América Hispánica, y la proyección que el mismo tiene en relación a nuestros países de habla castellana.

Si bien comenta con singular respeto la definición externada por el Profesor Alberto Ballarín M., el manifestar que "es una definición abarcadora, muy completa"..., "pero con toda su magnífica expresión y con todo su valor científico, de aplicación universal, no elimina por el momento la necesidad hispanoamericana de producir definiciones dirigidas hacia el núcleo del problema como lo vemos en Hispanoamérica"; cuya realidad política tiene en cuenta para darnos una definición. Mas para darla considera que cabe ensayar una definición del De

(29) Política y Derecho Agrario. Editorial Inst. Cultura Hispánica, página 196.

recho Agrario "que incluya la filosofía política y económica, de carácter social, que, a nuestro juicio, debe prevalecer hoy en la búsqueda de las ordenaciones legales de aquellas estructuras". Es así como la traza: "...es el conjunto de principios y normas jurídicas -- que organiza legalmente los factores del sector agropecuario, tierra, capital y trabajo y promueve el equilibrio de los elementos que intervienen en el mismo: individuo, grupo social y Estado, para servir el bien común mediante el logro de la mayor productividad y la justicia social". (30).

La descrita definición, si examinamos sus elementos terminológicos, expresivos de una postura personal, nos pone de manifiesto el carácter organizativo que pareciera conferirle ese autor como su primordial función; pero él, como otros, también construye su concepto con el auxilio de elementos objetivos y subjetivos. Sin embargo, para comprender el sentido que Díaz Ballart imprime a la misma definición, para el cual es nada más un ensayo, precisa tener en cuenta algunas ideas que tiene en torno de nuestra disciplina. Apretando el pensamiento de él, pueden resumirse así:

i) afirma que no sólo se trata de un conjunto de leyes para el cultivo de la tierra, como lo apuntan otros autores, "sino un Derecho que implante nuevos sistemas de propiedad, que contribuya a dar solución eficaz al problema de los millones de campesinos sin tierra";

ii) considera que es un derecho especial, no un derecho autónomo pero que su papel es el de orientar nada menos que a los pueblos y las economías en el momento de su "despegue" o descongelamiento de estructuras; por ello "debe ser en sí mismo claro y bien clasificado"; "en su día deberá servir como máximo venero de seguridad y de transformación en cada país"; para él esta disciplina constituye un "Derecho eminentemente realista, apoyado en la experiencia y en la realidad sui generis de cada sitio". Le parece que darle autonomía a esta disciplina en el mundo hispanoamericano "posiblemente resultaría altamente perjudicial". El alienta muchos temores sobre ciertas actitudes demasia-

(30) Obra Citada, pág. 51.

do apresuradas, excesivamente apasionadas y especulativas que distinguen y cualifican los medios ambientes que integran ese mundo;

iii) niega enfáticamente que esta disciplina sea un derecho de excepción; y argumenta: "La sola proposición de atender como Excepcional al Derecho Agrario presupone la idea de que la cuestión agraria en sí misma es forzosamente de condición explosiva, de emergencia, de excepción". Lo que sucede es, continúa: que "cuantas veces un hecho técnico se ha convertido en una especialidad se ha producido el Derecho Especial respectivo" (lo que ha ocurrido con este derecho que comentamos); (31)

iv) "El Derecho Agrario trae consigo como motivaciones fundamentales justamente esas dos grandes finalidades: la productividad del suelo, de los recursos, de la actividad humana, y la preocupación por la justicia social. En rigor, esas dos características, con toda su importancia y su modernidad, justifican un tratamiento de Derecho Especial, pero nunca el de un Derecho Excepcional". (31 bis)

v) llama "básico de la tensión social el problema de la estructura agraria", es el nudo del desequilibrio; por ello dice: "...sobre la cuestión agraria han incidido e inciden los movimientos políticos y las agitaciones más fuertes"; y refiere que para América, "la convicción de que la raíz del problema está en que apenas un 4% de la población es propietaria de más del 70% de la tierra en producción activa, ha echado a andar con dramáticos tonos el tema agrario". Considera que es indispensable para que América salga de su etapa actual de subdesarrollo, no lo haga por medio "de una simple política de expansión agrícola acometida por el capital privado", sino por medio "de una política agraria que incluya una Reforma orgánica y racional", y que -

(31) Obra Citada, pág. 61.

(31 bis) Obra Citada, página 61.

eso "es algo que tiene valor económico y valor sociológico"; es así como declara: "...la conciencia predominante en todos los medios económicos, sociales, intelectuales y religiosos es la de que la puesta en producción de los potenciales conduzca al unísono a una puesta en marcha de la nueva estructura social y económica"; particularmente, señala: "...por la distribución social de la riqueza y el acceso de las masas a la capacidad adquisitiva mediante la participación en las riquezas". Ya Raúl Previsch, exclamó: "...no basta aligerar la tensión social en el medio rural a través de la redistribución de tierra; es necesario que ello vaya acompañado de "un rápido aumento de la productividad y del ingreso". (32)

vi) Teje, a mi entender, en torno del problema agrario y la modificación estructural que estos tiempos reclaman, en forma singular, un cuerpo de doctrina que descansa y juega en función de tres conceptos fundamentales que él liga y armoniza: 1) Derecho Agrario; 2) Política Agraria; y 3) Reforma Agraria. No puede darse la segunda actividad sin que exista el primer concepto bien desarrollado, y la anotada Reforma no es sino corolario --en cierto sentido el resultado-- y una formulación de la susodicha política-- del segundo de los factores enumerados. Para él, en el citado problema el indicado Derecho desempeña un importante papel; éste es el punto de partida, y ello está en la concepción legal y evolutiva de la supradicha Reforma, " a ritmo con las posibilidades económicas y culturales de cada región". Así pugna por una enmarcación jurídica de tal Reforma. Los tres conceptos de referencia configuran su pensamiento y su postura. Para Diaz Ballart, "hay interdependencia, y en cierto sentido, aún identidad, entre Derecho y Política Agrarios". Esta última es la fuente y origen, en su pensar, de la Reforma en cuestión;

(32) Obra citada, pág. 31

vii) Respecto del Derecho aquí comentado, fija vigorosamente estas ideas: (32 bis)

1) La Reforma no ha de ser por revolución, lo ha de ser a la luz del Derecho; "la cultura occidental, y centralmente el armazón jurídico de Occidente, ofrecen más que suficientes medios para llevar a cabo cualquier reforma o modificación de estructuras, incluso para llevarla a transformarse hasta el máximo permitido por los fundamentos y principios de esa cultura".

2) Cree que pueden llevarse a cabo "reformas profundas, radicales, renovadoras", y que por más que lo sean "pueden llevarse a término al amparo de los fundamentos jurídicos de Occidente".

3) Siendo esta "la hora del desafío y de la urgencia", nos dice: "...no dejemos que el Derecho Agrario continúe en esta América - desamparado" es necesario "disponer de las bases jurídicas que hagan posible el cambio hacia lo positivo y útil, y cierren el paso a los propugnadores de la destrucción como única norma y camino".

4) No está con textos legales "ad hoc", "contentivos casi siempre de las normas dictadas precipitadamente por una revolución, o por el temor a una Revolución".

5) Pugna porque se compile un "cuerpo de Derecho Agrario", un Código de esta índole, "específico", nacido como una disciplina especial", dentro de la tradición jurídica y de las realidades económicas y sociales sobre las cuales haya de actuar o aplicarse ese Derecho específico"; logrado esto se sale "casi automáticamente y de modo imperativo a la formulación de una Política Agraria, una de cuyas consecuencias será la formulación de los caracteres que poseerá la Reforma Agraria".

(32 bis) Obra Citada, págs. 36 y ss.

6) Afirma: "que no hay nada tan útil, como insistir en el significado y valor" del Derecho que nos ocupa. "Es el paso previo a todos los pasos previos que cumple dar para llegar a la meta"; debe, pues, reconocérsele al mismo su valor "como fuente permanente de -- orientación y soluciones". Para Díaz Ballart, esta disciplina es un Derecho "eminente realista, apoyado en la experiencia y en la - realidad "sui generis" de cada Sitio". (33)

7) Expresa: "...hay que producir la vigencia de las normas rectoras del cambio"; primero "Derecho Agrario, luego la Reforma Agra^{ria}". No se trata de producir "una emergencia, sino una perdurable renovación". A su juicio, "sería más urgente que la alfabetización de - las masas: la preparación de profesores de Derecho Agrario, la instala^{ción} de cátedras "de esa materia en las Universidades de toda América. Y dice: " se necesita cimentar en el Derecho la práctica del cambio, la búsqueda de la transformación".

8) Apunta, con cierto dejo de energía: "hay que producir un Derecho antes de la Revolución para evitar la revolución". "Hay que en^{cauzar} por vías legales la transformación estructural a fin de evitar que por la ausencia de un Derecho Específico para la transformación, -- aparezca una política sin Derecho, una política con minúscula".

9) Llama al Derecho que nos ocupa "el eje de la transforma^{ción} estructural pacífica; sin él no hay transformación positiva de -- las estructuras"; por ello exclama: "La estructura y su modificación es un problema de la técnica y de la legislación, no de la violencia".

vii) Sobre las tantas veces dicha Reforma, en consonancia con sus ideas relativas a nuestra disciplina y a la Política para el Campo, estas otras:

(33) Obra Citada, pág. 46.

1) "no sólo por el desafío de los conflictos políticos ~~---na~~cidos de la deficiente situación económica y educacional~~--~~, sino principalmente por el desafío del hambre mundial y del riesgo de la superpoblación es indispensable acometer en escala internacional el planeamiento de la Reforma Agraria. "Se impone una batalla a fondo, radical, contra el hambre".

2) Para él, "Reforma Agraria Integral, implica alfabetización y enseñanza técnica". Entiende que la producción en territorios subdesarrollados económica y agrícola y culturalmente, debe replantearse desde una previa reforma y organización agraria nueva", y declara: "Esa Reforma ¿puede hacerse o no por medios y procedimientos no revolucionarios, no destructivos?"

3) Pugna por una Reforma Agraria constructiva y creadora ; "asentada en bases jurídicas, en principios compatibles y dimanantes de la tradición jurídica de occidente". Está contra "los revolucionarios extremistas" que creen que una reforma agraria "es una revolución contra la propiedad de la tierra, una destrucción de los contratos y demás instrumentos del Derecho occidental y cristiano.." Rechaza la Reforma Agraria como "operación de despojo y reparto". Está, igualmente, contra lo que no reparan en el valor de las tradiciones ni en el indispensable consumo de tiempo que requieren ciertas explotaciones agrícolas o ganaderas y ciertas organizaciones comerciales, de mercados, ni en los factores ligados a la condición humana específica de la nación o de la cultura, es lo propio del revolucionario extremista. Su tarea inicial y única es destruir...; "no ve ante sí otro camino que el de arrasar con vidas y obras, como lo edificado y lo elaborado a través de los siglos, para, partiendo del punto cero, imponer a la generación que vive la revolución"; reclama, pues, una Reforma realizada con "sentido jurídico, al servicio y beneficio de todos". (34)

(34) Obra Citada, págs. 34 y ss.

4) Destaca "el espinoso problema de la semántica" de la frase "Reforma Agraria", y nos dice "...los agitadores profesionales han creado (en América) confusión", "se hayan dedicados desde hace muchos años a mezclarle a lo que es y debe ser una ordenación técnica de la explotación del suelo y de la ganadería en función de la Sociedad humana que vive sobre ese suelo, los mortales elementos de una revolución política y social que procura la destrucción de todo lo existente, bajo el pretexto de que va a construirlo todo de nuevo". La Reforma Agraria entiende que debe ser un asunto de políticos responsables, de economistas previsores, etc., no de perturbadores sociales. Comenta las graves confuciones que en el orden semántico origina esa frase (R. Agraria) "en las fuerzas económicas e ideológicas más diversas"; se dice, "una frase que ha caído en el remolino de lo subjetivo, de la interpretación o valor que cada uno concede mentalmente a lo que manifiesta con las mismas palabras del otro". (35)

5) Con énfasis, declara: "La creencia de que el tema reforma agraria o modificación de la estructura de la tenencia y explotación de la tierra es un tema comunista constituye, amén de una CEGUERA CULTURAL, una CEGUERA POLITICA de tal naturaleza, que quien lo padezca puede considerarse ya rodando hacia el abismo". Por ello vigorosamente, exclama: "Hay que reformar las estructuras"; "...las clases pudientes deben despojarse de ese temor a realizar lo INEVITABLE". "Necesitan todos los sectores entregarse a la histórica tarea de promover la modificación necesaria de la estructura heredada del siglo XIX..."; -- "...hay que cambiar la actitud de miedo a las reformas por una actitud racional". "Es en esas cátedras (las de Derecho Agrario) donde ha de aprenderse que una reforma agraria no tiene por qué ser motivo de espanto ni razón para huir de la tierra en que se ha nacido". (36)

(35) Obra Citada, págs. 33, 34 y ss.

(36) Obra Citada, pág. 285 y ss.

6) Apunta esta otra idea: "No se puede elaborar una Ley de Reforma Agraria digna de llevar ese nombre en un ambiente de polémicas políticas, de apasionamiento, de precipitación e improvisación, aún -- cuando las prepare una Comisión Técnica, no ha de serlo precipitada-- mente". Es una cosa que a su juicio requiere "del sosiego y de la confianza necesarios", y añade: "...no se puede legislar tan ambiciosa y radicalmente sin estudios doctrinales previos, sin un movimiento científico y de opinión general previo que estudie todos los aspectos sociológicos, económicos, históricos, filosóficos y técnicos de la agricultura de un país. "No participa de leyes agrarias en que se evidencie el predominio de lo político sobre lo científico, antes al contrario, piensa que cuando la Reforma Agraria "es tal, o sea cuando nace de una política agraria vinculada o producida por una legislación pensada para construir y producir, lejos de disminuir o perjudicar la propiedad no hace sino aumentarla y mejorarla". (36 bis)

La reseña anterior, que es sumamente interesante en virtud de la trilogía que Díaz Ballart plantea, y sobre cuya armonía y entrelazamiento hace descansar los fundamentos y el desarrollo de su postura frente al problema agrario, el cambio de estructuras, y la actitud de todos los sectores de un país frente a tales problemas y cambio, - nos muestra el importante papel --de suyo delicado-- que generalmente está llamado a desempeñar nuestro derecho en lo que a reformas y problemas dichos se refiere esta Tesis. Sin embargo, no sería completa - la expuesta reseña (que es un brevísimo resumen de su obra "Derecho y - Política Agrarias"), si no transcribo estos otros pensamientos del expresado autor, sobre el típico caso de la reforma agraria, para quienes es el núcleo generatriz del Derecho Agrario; tales pensamientos, son:

Llama con firmeza a las clases pudientes y dirigentes de -- América, y les dice: "En este libro que se redacta como tesis universitaria de grado, pero que sirve de vehículo a una gran ilusión y a una gran fé en América, se intenta ofrecer un alegato contra el temor, una apelación contra el miedo ¿Quién ha dicho que la modificación de una estrutura, hasta hacerla cuan adecuada se necesite para las nuevas rea-

lidades, tiene que ser una destrucción, una revolución, un terremoto?", Frente a esas necesidades de cambios, declara: deben disminuir grandemente los temores de las clases dirigentes hispanoamericanas". "Disminuir los temores, pero no para regresar al inmovilismo, sino para poder actuar libremente, sin la coacción del miedo, en un sentido creador". "Es la voz de los economistas responsables la que debe prevalecer sobre la de los agitadores, a fin de que desaparezca el temor de las clases pudientes, y, lejos de frenar éstas la necesaria transformación, por desconocimiento del asunto o porque efectivamente están rodeadas de confusión y de malicia, sean ellas las que vuelquen todo su poder económico y de organización en propiciar cuanto antes la nueva ordenación de la estructura general". Con toda energía llama la atención en este sentido: "Las clases pudientes constituyen uno de los sectores llamados A FAVORECER O PROMOVER LA DESCONGELACION Y LA PUESTA A PUNTO DE LA ESTRUCTURA NUEVA; no se deben aterrorizar, ni huir del escenario social y económico, ni conviene que vuelvan las espaldas a su propio país, a la conveniencia de los tiempos y al mandato de la justicia". "Que no reaccionen "sustrayendo de la circulación sus capitales y sus talentos de empresarios, dejando el campo libre a la demagogia y a la desorganización". Ante los temores que él afirma provoca en las clases pudientes, en las clases dirigentes de América Latina por virtud de la exigencia de reformas, repite: "...Y lo más doloroso de todo esto es que no hay MOTIVO REAL PARA EL MIEDO" (los subrayados son nuestros). (37)

Remata, entonces, su pensar así: "La Tesis principal de este libro es que el punto de partida inmediato es la formulación y aplicación de un Derecho Agrario, el cual orientará los aspectos y aplicación de lo jurídico de una Política Agraria, en cuyo seno deberá producirse, como consecuencia y recomendación de esa política la Reforma", y añade: "La posesión de una confianza absoluta en el Derecho nacido para satisfacer la necesidad de transformación debe traducirse en la multiplicación de la enseñanza del Derecho Agrario". (38)

(37) "Derecho Agrario y Política Agraria". 1a. Edición. Instituto de -
 Cultura Hispánica. Madrid, España. págs. 23, 25, 34

(38) Obra Citada, pág. 239.

D) Nuestra Posición.

En torno de los juicios vertidos y desarrollados por los - autores Ballarín Marcial, Vivanco y Díaz Ballart, respecto de dos temas tan interesantes como polémicos, a cual más, puedo manifestar, por su orden, los criterios que enseguida expongo.

En cuanto concierne al respecto de las definiciones, observamos que así como acontece con otras disciplinas la nuestra no está exenta de la problemática que envuelve el ofrecer definiciones satisfactorias, actualizadas, claras, precisas, amplias y expresivas. Sin embargo, considero que para los propósitos que nos animan en este trabajo hemos de aceptar alguna definición, esto es, con fines didácticos, por razones de método tenemos que adherirnos a alguna de las expuestas, Esta dificultad explica el por qué he tenido a bien particularizar los casos concretos de las definiciones suministrada por los agraristas - arriba mencionados; los cuales, a mi juicio, han penetrado mejor en trazar los rasgos definitorios del Derecho que tanto nos ocupa en este trabajo, al introducir en sus respectivas definiciones tanto elementos subjetivos y objetivos, como teleológicos; lo cual constituye - en mi pensar un acierto y algo singular en materia de definiciones estiladas en disciplinas como lo es el Derecho Agrario. Así, pues, por - cuestión elemental didáctica hemos de pronunciarnos sobre alguna, conforme a consideraciones sobre la definición misma.

Tan cierto es lo anterior, esto es, la complejidad que re-- presenta dar definiciones de disciplinas cuyo contenido, ámbito y alcance normativo aún está afinándose y ensanchando a virtud de hechos - técnicos, económicos y sociales de frecuente aparición y de intensa -- fuerza, que pueblan nuestra mente muchas interrogantes, entre las cuales puedo enunciar las siguientes: ¿Debería una definición de nuestra - materia, comprender a todos los sujetos de la misma?. ¿Es indispensable que abarque el mayor número de respectos, a fin de que al dilatar la - definición tengamos una visión panorámica de nuestro derecho?. ¿La definición, para que satisfaga, ha de incrustársele evidentes expresio--

nes **finalistas** (fin normativo, fin tutelar)? ¿Podemos agrupar la casi totalidad de definiciones propuestas? ¿Cada una de las ofrecidas representan tan sólo posiciones o porturas personales? ¿Es preciso delimitar lo mejor posible esta disciplina normativa, para obtener una definición lo más funcional y operativa? ¿Hemos de analizar los diversos aspectos de ese régimen jurídico, sus distintos campos de aplicación, y las particularidades del mismo para proceder a elaborar una definición? ¿El problema de la definición se reduce a sólo una cuestión metodológica? He aquí, pues, la reseña apretada de una simple problemática inicial.

Si observamos en términos generales algunas de las definiciones enunciadas, y particularmente la de cada uno de los autores últimamente citados, hallamos que hay predominio de nociones económicas, pues aluden a fuerzas o factores de ese carácter, y también hallamos elementos de índole social. Considero que estos mismos autores se abstienen de dar un concepto formal de la materia; me parece, por ejemplo, que Alberto Ballarín M. se cuida de no añadir elementos o requisitos supérfluos a sus definiciones. Tanto este autor español como el argentino Vivanco desarrollan sus definiciones; en tanto Díaz Ballart, como él lo dice, "intenta ensayar" una definición, y la expone. Hemos de ser sinceros con todos estos publicistas del Derecho Agrario en cuanto que su pensamiento como su postura en relación a la disciplina tantas veces repetida revisten invaluables méritos, al emprender una tarea como la que nos tiene ocupados en estos apartados.

Adelanto que no comparto la opinión de reducir el esquema definitorio a "un mero conjunto de normas jurídicas reguladoras de...", con fines exclusivos: bien de tutela; bien puro normativo; o bien con ambos fines: de normatividad (o regulador), y de tutela (o de protección). Incluso, me parece que en el respecto teleológico mismo, hay más elementos o fines que no se han considerado, y debieran serlo: mejora y aumento de la producción agraria, en el orden agrícola, ganadero, forestal o mixto (mayor riqueza agropecuaria); el desarrollo y la consolidación de las áreas agrarias y sus respectivas comunidades. Ni tam

- 46.- La legislación sobre los Fertilizantes en América Latina, por E. S. Abensour y Pedro Moral López (FAO-1955).
- 47.- Recopilación de Leyes y Reglamentos de Cuarentena Vegetal, por Lee Ling; FAO, 1953.
- 48.- Principios de la Legislación y el Control Lecheros, preparado por FAO-QMS y el UNICEF, por W. A. Lethem.

II.- Igualmente, debe adoptarse y ponerse en práctica, con la celeridad que ello exige, la diversidad de medidas legales que, como la zonificación, las áreas de control, el muro sanitario, el control del tránsito de ganado, la vacunación masiva, etc., etc., sean convenientes a los fines profilácticos y de tratamiento del patrimonio zootécnico. Reforzar, también el sistema inspectivo que tenga a su cargo tareas específicas de sanidad animal, especialmente en áreas que requieran concretas medidas de control.

III.- La reglamentación debería incluir la lista de enfermedades infecciosas, infecto-contagiosas o parasitarias de denuncia obligatoria y que son capaces de perjudicar a la ganadería del país muy seriamente.

Base Específica: Medidas de Fomento.

I.- Para promover mejor el impulso y desarrollo de nuestra ganadería, y con ello mejorar los niveles nutricionales que reflejan hoy una dieta nacional baja en consumo de proteínas de origen animal, debemos instituir las regulaciones legales y reglamentarias que exige la normación y control de la industria de piensos y concentrados para la ganadería en general, y tratar de asegurar mejores calidades y precios accesibles en relación a la adquisición de productos destinados a la alimentación animal. Podría buscarse una mejor protección contra las graves adulteraciones que el comercio o fabricación deshonestos efectúan en ocasiones, y con ello acrecentar el empleo de tales productos en provecho de nuestro patrimonio zootécnico.

II.- El Estado debería, igualmente, instituir el seguro ganadero, como un mecanismo de garantía jurídico-crediticia que beneficie a nuestra ganadería y contribuya a su refinación.

III.- Asimismo, podría el Estado facilitar la instalación de una red frigorífica por parte de organizaciones de ganaderos progresistas y dinámicos; reforzar también a tales organizaciones concediéndoles funciones que podrían contribuir a su desarrollo orgánico y funcional:

IV.- El Estado también podría organizar un adecuado servicio de asistencia técnica y de veterinaria para toda explotación ganadera, debidamente calificada, y de investigación intensiva como de extensión en la materia, incluso en punto a plantas y semillas forrajeras; el mejor manejo del hato ganadero y de las áreas de pradera o de pastos.

V.- También, y esta sería una efectiva medida, debería establecerse el sistema legal que permitiera y controlara la venta al peso vivo, en el comercio ganadero; y controlar también la transportación del ganado por el territorio nacional.

Esto es, todo un complejo de medidas que eleve y mejore sensiblemente el nivel del patrimonio zootécnico y que coadyuven a la remoción, en lo posible de los factores limitantes de la producción pecuaria, procurando también la formulación y puesta en marcha de Programas de Fomento que concluyan la expansión del crédito ganadero.

C A P I T U L O VBASES PARA LA ORDENACION INSTITUCIONAL ESTATAL AGRARIABase General.

I.- Uno de los aspectos que requieren una mejor atención y definición en punto a Política Agraria, y que es fundamental en llevar a cabo la misma con la oportunidad y aciertos del caso, es la -- reestructuración o bien la ordenación del sector estatal institucional agrario en todos aquellos campos de acción que es indispensable.

II.- Es preciso dar una nueva y orgánica instrumentación legal a todo el aparato estatal que se ocupa del sector agrario, que contemple la necesaria armonía en sus diversos quehaceres administrativos y la indispensable coordinación con la dirigencia ministerial -- de más elevado rango, esto es, el Ministerio de Agricultura y Ganadería mediante sus titulares más importantes, que en definitiva, es tal la organización quien lleva sobre sí la responsabilidad de la formulación, adopción, puesta en ejecución y la oportuna evaluación de la Política Agraria Estatal.

III.- Debiera a tal fin señalarse, en una nueva ordenación -- estructural, los respectivos campos de acción para cada entidad oficial, pero bajo la dirección responsable del más alto órgano ministerial; tales campos, entre otros, serían: a) Investigación, Extensión y Adiestramiento y Educación; b) la Tenencia y Uso de la Tierra, entre la -- cual se incluiría la Reforma Agraria en este aspecto; c) Comercialización y Abastecimiento; y d) Crédito Agropecuario y Seguro Agrícola y -- Ganadero; e) Planificación Sectorial, y Evaluación de Programas y Proyectos.

IV.- Debiera dársele a la Secretaría de Agricultura y Ganadería una mayor dirigencia y control sobre la realización de los diversos cometidos que a determinadas entidades oficiales descentralizadas les cabe en el sector agrario, así dicha Secretaría de Estado podría --

cumplir a cabalidad su cometido de organismo rector de la política -- agraria nacional, y responsabilizarse de la misma, evitando las dupli-- caciones existentes, y las desarticulaciones de tal política debido a falta de una estricta coordinación y debida armonía. En otras palabras una auténtica como necesaria estructuración orgánica y funcional del - sector oficial agrario. Es sabido que el Ministerio de Agricultura y - Ganadería ha venido siendo debilitado, y ahora carece de los efectivos medios de acción, y aún cuando tiene representantes en los cuerpos di-- rectivos de las entidades descentralizadas, eso no ha significado mu-- cho, por lo cual han operado desligadamente de tal Ministerio, por lo - que se hace necesario su ligamiento a tal Secretaría, sin perjuicio de su autonomía operativa que en el correspondiente campo de acción le ca-- be a determinada entidad descentralizada.

V.- La tarea de reorganización habrá, pues, de orientarse, - al logro permanente de una labor de conjunto eficaz.

Bases Específicas.

I.- Debería en lo posible evitarse el rompimiento de trabajo y de la unidad de acción, particularmente si se están ejecutando Planes de Desarrollo y Programas concretos en el sector agrario, que conlleva el cambio tan frecuente de funcionarios y jefaturas técnicas, que ya han laborado con diligencia, capacidad y laboriosidad; a tales Jefaturas y Funcionarios Técnicoas, debidamente calificados debería dotárseles le-- galmente de la permanencia necesaria a fin de evitar los trastornos - que se apuntan.

II.- Igualmente sería digno de disponer en tal punto las me-- didas legales, de evitar los continuos cambios de organización de de-- pendencias ministeriales, que hasta en la nomenclatura carecen de la - necesaria estabilidad, y por la vía de una Ley del Presupuesto y de -- otra, cual es la Permanente de Salarios acusan en tales aspectos evi-- dente inestabilidad.

III.- Formular los indispensables Programas de Capacitación Técnica del Personal de funcionarios y empleados de la Secretaría de - Agricultura y Ganadería, de carácter permanente y de acción continua, incluyéndose los de Becas en el exterior, la asistencia obligatoria a Seminarios y Cursos de Capacitación Nacional en las áreas que se requiere conozcan dichos funcionarios y empleados para el mejor desempeño de sus funciones de todo orden. Es decir, concebir y formular toda una línea de conducta en ese sentido.

IV.- Limitar el campo específico de actuación de la entidad descentralizada que le toca el aspecto de adquisición, distribución - de tierras y la selección de los adjudicatarios de las mismas, y evitar su vasto campo de acción actual que de acuerdo con su ley puede - hacer todas las tareas que competen a todo un complejo de Secretarías de Estado.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Obstáculos al Desarrollo Económico(Conferencias) por Thomas Balogh
Edición del C.E.M.L.A.
- 2.- Plan de Desarrollo de España 1964-1967 (Exposición y Crítica) por
José Prados Arrarte-Editorial Tecnos, S.A.
- 3.- El Precario en el Do. Civil Español - Por Cirilo Martín Retortillo.
Ediciones Aguilar.
- 4.- Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario - Ministerio de Agricultura
y Ganadería.
I-Proyectos de Leyes de Promoción Agropecuaria. (Uruguay).
- 5.- El Problema Social en el Campo Español - Por Martín Grugarola, S.A.
Biblioteca Fomento Social.
- 6.- Ley, Historia y Libertad - Por Sebastián Soler. Buenos Aires, 1957.
- 7.- El Derecho Agrario en México - Por la Dra. Martha Chávez P. de Velásquez, 1964.
- 8.- Derecho Agrario y Política Agraria - Por Rafael Díaz Balart. Editado
por el Instituto de Cultura Hispánica.
Madrid.
- 9.- La Agricultura y El Crecimiento Económico- Editado por el Instituto
de Cultura Hispánica.
- 10.- Tenencia de la Tierra y Desarrollo Socio-Económico del Sector Agrícola - (Ecuador-Guatemala-Perú-Argentina)
Editada por el CIDA. Comité Interamericano
de Desarrollo Agrícola.
- 11.- Las Leyes de Aguas en Sud-América - 1956 - F A O.
- 12.- Introducción al Estudio del Derecho Agrario, por Lucio Mendieta y -
Núñez; Editorial Porrúa. México.
- 13.- Derecho Agrario - Por F. Cerrillo y L. Mendieta - 1952 - Barcelona,
España.
- 14.- Conversaciones Franco-Españolas de Derecho Agrario - Servicios Ju-
rídicos de la Organización Sindical Espa-
ñola. (1965).
- 15.- Jornadas de Cooperación - Estudios - (1965) Servicios Jurídicos de
la Organización Sindical Española.

- 16.- Jornadas de Cooperación - Ponencias - (1965) Servicios Jurídicos de la Organización Sindical Española.
- 17.- El Uso Eficaz de los Fertilizantes - (1959) Editada por F A O.
- 18.- Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario - (1964-1969) - (Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador).
- 19.- Colección Legislativa - Publicación Trimestral de FAO. - (Legislación sobre la Agricultura y la Alimentación de todo el mundo).
- 20.- Derecho Industrial y Agrícola - (Memorias de Licenciados) Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile) 1950.
- 21.- III Seminario Latino - Americano de Irrigación - Memoria Tomo -- XIII Legislación. 1964 - México.
- 22.- I Seminario Latinoamericano de Irrigación - Memoria - Lima, Perú. (Secretaría Permanente de los Seminarios).
- 23.- Curso Internacional de Reforma Agraria - Editado por el IICA-CIRA.
- 24.- Economía de la Utilización del Suelo - Por Ralesgh Barlowe Editorial Herrero - México.
- 25.- La Conservación de los Recursos Naturales, por Ciriacy Wantrup. - Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- 26.- Índice Clasificado de Legislación Agrícola - (Obra Inédita) de -- Raúl Eduardo Matamoros.
- 27.- Política, Legislación y Administración Forestales - Publicación de FAO.
- 28.- Colección de Leyes y Reglamentos de la Agricultura y Ganadería - de El Salvador - (Hecha por Raúl Eduardo Matamoros).
- 29.- Memorias del Ministerio de Agricultura y Ganadería - (1951-1962) - (1963-1964) - (1965-1966) - (1966-1968).
- 30.- Colección de Legislación Agrícola Comparada - (de América Latina), preparada por Raúl Eduardo Matamoros.

- 31.- Informe de la Conferencia para la Determinación de Prioridades en la Acción Administrativa Estatal para el Desarrollo. Publicación de la Escuela Superior de Administración Pública-América Central - 1964.
- 32.- Leyes de Reforma Agraria en América Central, por Claudio Escoto - León - IICA - CIRA.
- 33.- Estudio de Crédito Agrícola de la República de El Salvador. Informe Preliminar.
- 34.- Seminario sobre Problemas de la Reforma Agraria - Campinas, Sao-Paulo, Brasil.
- 35.- La Reforma Agraria en Italia, por G. Barbero - FAO - Estudios Agropecuarios No.53, Roma 1961.
- 36.- La Reforma Agraria en América Latina - Por el Prof. Moisés Poblete Tromcoso . Editorial Andrés Bello, 1961.
- 37.- La Reforma Agraria en Taiwan, por Chen-Cheng - Compañía China de publicaciones, 1964.
- 38.- Economía Agraria, de Juan Valarche.
- 39.- Economía Agraria - Ediciones Salvat.
- 40.- La Reforma Agraria en Japón - Por R.P. Dore. Agencia para el Desarrollo Internacional.
- 41.- Política Agraria. Rainer Schikele, Fondo de Cultura Económica.
- 42.- Política Agraria, de Wilhem Abel. Colección de Ciencias Económicas.
- 43.- Mesa de Algodón - Va. Reunión Latinoamericana de Fitotecnia, 1961, Publicación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. (Argentina).
- 44.- La Concentración Parcelaria - Principios de Legislación - Por Pedro Moral López - (Estudio de Derecho Comparado; Serie Legislativa de la FAO No.3, 1962).
- 45.- Los Arrendamientos Rústicos - Principios de Legislación, por Emmanuel S. Ábensour y Pedro Moral López (estudio de Derecho Comparado; Serie Legislativa No.6).

II.- 1) La legislación hidráulica ha de versar sobre los -- grandes temas siguientes: A) Riego (Irrigación); B) Control de Inundaciones o Crecidas; C) Avenamiento; D) Recuperación de Tierras Pantanosas, Anegadas y Similares.

2) El susodicho régimen debe contemplar a los fines que se apuntan, con unidad de acción y de pensamiento, como unidad hidrológica a la cuenca hidráulica, y como objeto de ordenación técnico-jurídica a la misma cuenca hidrológica, y en armonía con el aprovechamiento de los otros recursos que influyen en tal espacio: bosques, suelos y fauna útil.

3) También debe consultar la promoción, el establecimiento, la ejecución y la organización de las obras hidráulicas de toda -- magnitud que el Estado realice, como de las que la iniciativa privada --con los necesarios estímulos estatales-- acometa por su cuenta y riesgo. Asimismo, ha de tener por mira el perfeccionamiento de los sistemas de riego.

Base de Aspectos y Principios en la materia.

I.- Los aspectos y principios de carácter no sólo general si no también directriz y dinámicos que debería contemplar la nueva legislación que en materia hidráulica con fines agropecuarios pretendemos, -- serían:

1) declarar el riego, el avenamiento, el control de crecidas o inundaciones y la recuperación de tierras pantanosas, anegadas o similares de utilidad pública;

2) el fomento de la pequeña y mediana propiedad en las áreas de riego y avenamiento que, en forma de Distritos, el Estado acometa con fondos públicos en cantidades suficientes en la proyección, -- formulación, ejecución y organización del conjunto de obras y trabajos sobre la materia;

3) el control de parte de la autoridad en la materia de las obras y zonas de riego y de avenamiento que acometan y organicen - los particulares;

4) la promoción y el fomento de agrupaciones de productores agropecuarios que en la forma de Asociaciones de Regantes o de - Comunidades de Regantes acometan la ejecución, instalación y organiza- ción de sistemas de riego, avenamiento y defensa de tierras;

5) el sistema de servicios técnicos necesarios para lle- var a cabo, con eficacia, oportunidad y continuidad, la Política Hidráulica Estatal, entre otros: el servicio hidrometeorológico; el de hidro- metría; etc.;

6) establecer el sistema impositivo y tarifario que el - Estado ha de percibir por razón de la amortización de las obras que él ejecute, y por la prestación de los servicios de suministro de aguas - con fines agropecuarios, especialmente en aquellas zonas en que el mis- mo Estado realice grandes obras hidráulicas; debiéndose comprender un - por ciento que deberá asumir, a título de subvención o fondo perdido, -- por determinadas obras públicas de evidente beneficio general y no sólo de los beneficiarios directos de tales obras y trabajos;

7) la fijación de las normas específicas para el estable- cimiento de servidumbres, particularmente para fines de riego y avena- miento, que sirvan tanto a los particulares que realicen tal clase de - obras como al Estado mismo; instituyéndose el procedimiento más expedi- tivo posible, evitándose todas aquellas estaciones y dilaciones procesa- les innecesarias y de que están poblados los procedimientos ordinarios comunes;

8) también debería de instituirse la expropiación de -- aquellos inmuebles que sean necesarios para alojar y establecer las -- instalaciones, estructuras, estaciones de bombeo, y demás conexas o -- complementarias; debiéndose, asimismo, establecer el procedimiento ex- propriatorio que respetando la garantía de audiencia permita al Estado

realizar, con la oportunidad y celeridad razonables, las obras y trabajos que requieren las actividades ya mencionadas;

9) la institución de los principios y elementos que permitan establecer las aguas del dominio privado de las que pertenecen al dominio público;

10) el orden de prioridades que se requiere a fin de evitar los usos conflictivos del agua entre los propios interesados en -- utilizar tal recurso;

11) también deberían establecerse las normas y principios que exige, dada su particular situación y la complejidad que reviste su extracción y aprovechamiento, el uso de las aguas subterráneas, incluyendo los requisitos y el control legal de las entidades perforadoras y de su personal técnico;

12) establecer el sistema de permisos y concesiones como las fórmulas jurídicas más adecuadas para autorizar el aprovechamiento de las aguas que son del dominio público, con los principios que han de figurar en las respectivas concesiones;

13) la fijación de la autoridad responsable de la salvaguardia de las aguas que forman parte del dominio público, su responsabilidad en relación con otras autoridades públicas competentes en -- otros usos de tales aguas; estableciéndose sus obligaciones y funciones con la mayor precisión y claridad posibles;

14) instituir todas aquellas normas, legales y reglamentarias, que permitan mantener la calidad de las aguas, esto es su integridad física y química; estableciéndose igualmente las necesarias para evitar la infición de las mismas, o para prevenir tal fenómeno, instituyéndose también el tratamiento de las mismas en los casos que se juzgue aconsejable;

15) imponer a la autoridad o autoridades estatales correspondientes la evaluación o cubicaje del recurso agua, los regímenes de reserva, la zonificación del recurso;

16) igualmente debería instituirse el catastro de aguas, y su posible combinación con las tierras, a fin de que pueda reconocerse con facilidad y precisión;

17) también sería conveniente establecer la formulación y ejecución de programas de conservación del recurso aguas que impidan su uso hasta tanto el Estado no se halle en condiciones de promover su apropiada utilización; y

18) la fijación de todo el sistema penal disciplinario, incluyéndose el sistema de caducidad y de revocación de las concesiones y de los permisos; y el procedimiento para imponerlas y declararlas.

C A P I T U L O I V

BASES PARA EL REGIMEN DE LA GANADERIA

Base General.

I.- Precisa una revisión e investigación a fondo de nuestra legislación ganadera, que ahora carece de la necesaria unidad, dada su cronología tan diversa como el número de textos en que prolifera. Lo conveniente sería reducirla a unos pocos textos legales, capaces de contribuir al impulso y desarrollo de la riqueza ganadera del país, incentivando la modernización de la explotación ganadera.

II.- Debe expedirse la reglamentación indispensable a nuestro comercio exterior de productos pecuarios, especialmente cárnicos, no sólo desde el punto de vista higiénico exigido por países importadores en este aspecto, sino tratando en lo posible de mejorar la calidad y uniformar esa producción a fin de asegurarnos ese renglón exportable de nuestra economía ganadera; y se logre, al mismo tiempo un suministro adecuado para el mercado interno.

III.- Es asunto ineludible el lograr la perfecta armonía sobre los puntos anteriores entre las autoridades de Salud Pública y -- Asistencia Social, Economía y Agricultura y Ganadería, a quienes con-- cierno lo relativo a la producción láctea y cárnica, tanto para el con-- sumo interno como para crear nuevos renglones de exportación en la es-- tructura de nuestro comercio externo. Actividad que también debe am-- pliarse a un efectivo respaldo a las autoridades en materia de ganade-- ría, pues la mejora de la ganadería debe ser obra conjunta del gobierno y del sector privado, ya que es tarea de muchísimos años y de inconta-- bles como perennes esfuerzos.

Base Específica.

I.- Si alguna labor exige amplio y decidido apoyo gubernamen-- tal como una protección fiscal bien articulada es la modernización de -- la explotación ganadera, y particularmente el sistema de instalaciones adecuadas, incluida la correspondiente a la técnica del frío que posi-- bilita en mucho la comercialización oportuna de la producción láctea y cárnica.

II.- Debiera de modo singular buscarse también la mayor pro-- tección para el sector ganadero que se dedica de modo exclusivo a la -- mejora de la raza ganadera, que busca igualmente hatos menos vulnera-- bles a las enfermedades y que den mayores rendimientos cárnicos en re-- lación al peso vivo.

III.- Debería instituirse con la mayor protección legal posi-- ble, el censo ganadero. Así podríamos conocer mejor nuestro patrimonio zootécnico, y nos permitiría mejorar o elaborar y poner en práctica una política alimentaria apropiada.

Base Sanidad Animal.

I.- Debe mantenerse, y darse la reglamentación a tal fin ne-- cesaria, las normas legales destinadas a preservar y proteger la rique-- za pecuaria del país, particularmente las preventoras de la Fiebre Af-- tosa que, habida cuenta del tráfico intensivo y de la amplitud e inten-- sidad que han cobrado las modernas vías de comunicación, constituye -- más peligros para nuestra evolución ganadera.

C A P I T U L O I I IB A S E S P A R A E L R E G I M E N D E L O S R E C U R S O S N A T U R A L E S R E N O V A B L E SS E C C I O N P R I M E R AS U E L O SBase General: Aspectos Fundamentales y Necesidad Inmediata.

I.- El régimen de los recursos naturales renovables ha de contemplar tanto las medidas directas como aquellas indirectas que influyen eficazmente en los tres aspectos esenciales que dicen relación con los recursos anotados: A) el aprovechamiento; B) la conservación; y C) la protección. Así, un Gobierno compenetrado de la importancia que el racional aprovechamiento de los recursos reviste para las generaciones venideras debe dictar los textos legales que contribuyan a ello.

II.- La legislación a dictarse debe contener las indispensables regulaciones destinadas a corregir el problema más grave, que a nuestro juicio, padece y podrá padecer seriamente el país debido a su estrechez territorial: la erosión. Hay entonces, una apremiante como urgente medida legal: la de velar por detener ese proceso, lesivo altamente al interés social, y antes que todo, evitar el que se acentúe en el futuro inmediato. Quiérase o no, el suelo nuestro con vocación agropecuaria y aptitud silvícola, es un fundamento incuestionable para la prosperidad y el desarrollo nacionales.

III.- La legislación moderna considera una importante y especial tarea la de instituir un régimen jurídico de la utilización del suelo, y se hace de una manera inmediata en relación con el suelo urbano con evidentes fines de ordenación urbanística, por qué no también llevarlo a cabo en el área rural, mediante el sistema legal que disponga: a) la intervención en el ejercicio de las facultades y atributos que dá el derecho de propiedad que se relacionan con el uso del suelo; b) la dilucidación de la competencia urbanística en orden al régimen del suelo, y que determine el suelo rústico; c) una configuración jurí-

dica totalmente nueva, orientada hacia una ordenada utilización del suelo con beneficio social y que, consecuentemente, envuelve significativas modificaciones en el contenido formal y material del derecho de propiedad.

Base para la Armonización Legal.

I.- Con la legislación sobre suelo debería armonizarse --a manera de apoyo-- y complementarse el control legal de aquellas materias que como los fertilizantes en general y las enmiendas tienen particular influencia sobre el suelo, de modo especial dicha legislación deberá volcarse sobre el control de la calidad, la comercialización y otros aspectos más, atendido el uso cada vez más frecuente, masivo y generalizado de los productos referidos; y también la promoción de más investigación y experimentación para conocer "las respuestas más adecuadas para cada cultivo en los distintos suelos del país", y la consecuente labor de extensionismo agropecuario. Es decir, acudir a toda medida legal que contribuye o se encamine al aprovechamiento total y efectivo del suelo.

II.- La conservación y utilización racional del recurso suelo también incumbe al Estado directamente, y éste debe disponer en la vía legal, la inversión pública en aquellas áreas críticas en donde el proceso erosivo o de deterioro de los suelos impone una acción previsorá y urgente para detenerlo, subvencionando así a los productores pequeños y medianos que no están en condiciones financieras de acometer la ejecución de un sistema de obras y trabajos de conservación de suelos; o bien, suministrándoles toda la ayuda técnica y crediticia que sea indispensable.

Base Específica.

I.- El Estado debe acometer la importantísima tarea de los estudios agrológicos y la elaboración de las cartas ecológicas necesarios que puedan servir para la realización de una clasificación científ

fica de nuestros suelos. El levantamiento catastral deberá hacerse preferentemente en aquellas zonas en donde la conservación apropiada de los recursos naturales renovables lo exija de modo perentorio, y de acuerdo a las reglas técnicas de la materia. Además, deberá contemplarse estos otros puntos:

a) La utilización del procedimiento de zonificación del suelo en forma de Distritos de Conservación en donde no solamente se ejecutarán obras y trabajos en la materia sino el establecimiento de aquellas limitaciones y restricciones más aconsejables en relación al uso del suelo. Debiendo, asimismo, contemplarse las medidas que reclame el traslado de habitantes de zonas declaradas protectoras o de reserva de recursos naturales.

b) Todo beneficiario de una adjudicación de tierras por parte del Estado deberá exigírsele el acatamiento de las medidas y disposiciones relacionadas con la conservación y el fomento del recurso suelo.

c) El Estado debería realizar no sólo Programas de Investigación y promoción en el manejo de los suelos, sino de Fertilización de éstos, y de Proyectos de Recuperación o de Conservación de los mismos.

d) Promover la organización de agrupaciones regionales para que realicen y promuevan el buen manejo de los suelos locales; e intensificar la labor educativa en tal sentido.

SECCION SEGUNDASILVICULTURABases Generales.

I.- Existe la necesidad ineludible de formular dentro de la Política Agraria, el régimen legal apropiado al buen manejo y racional utilización de los Recursos Naturales Renovables que permita iniciar una auténtica política conservacionista. Aún cuando El Salvador no es un país caracterizadamente forestal, está urgido de un sistema legal silvícola que consulte los principios técnico-jurídicos que hoy privan en ese dominio, que no desvirtúen los propósitos y objetivos que informarán y sustentará a dicho sistema.

II.- No se puede propiciar el desarrollo silvícola nacional dentro de lo razonable que la misma estructura ecológica lo permita, con la existencia de las actuales disposiciones legales que rigen en materia forestal y que se hallan dispersas en una multitud de textos que, además de su arcaísmo, nos muestran incongruencias, vacíos y contradicciones que dificultan no sólo su inteligencia y aplicación.

Bases Específicas.

I.- Por razón de lógica y sistema considero que no sólo la disposición dentro del propio régimen legal, sino el número y la clase de temas que debería presentar y contener dicho régimen serían los temas esenciales siguientes:

a) debe, en lo posible, dada la evidente como estrecha vinculación existente entre los recursos bosque y aguas, armonizarse los regímenes de entrambos, pues aguas y bosque no son elementos excluyentes, sino que se complementan y mantienen una recíproca indubitable;

b) declarar de utilidad pública e interés social la conservación y el mejoramiento de la masa arbolada del territorio nacional, como así también la repoblación forestal;

c) establecer los principales objetivos y principios directrices en la materia, incluida la clasificación más adecuada para -- nuestra masa boscosa, y las obligaciones que a las autoridades responsables de la custodia de la misma corresponde;

d) instituir el régimen jurídico especial que requiere el -- bosque salado nacional, particularmente en lo concerniente a su explotación y conservación, habida cuenta de la importante tarea que desempeña en la fijación del litoral costero del país;

e) ha de consultarse la creación, como actividad técnica estatal, el servicio forestal, encuadrándolo que es su ubicación más -- exacta en el Ministerio de Agricultura y Ganadería;

f) ha de consultarse el establecimiento y organización de Zonas de Reserva Forestal y otros perímetros forestales que coadyuvan al logro de una moderna Política Silvícola, particularmente para los fines de aprovechamiento y protección a que responden; dichos perímetros serían: i) Area Forestal Protectora de Agua; ii) Area Forestal Preventora de Erosión; iii) Area Forestal Recreativa y de Belleza Escénica (Parque Nacional); iv) Area Forestal de Explotación; y v) Bosquetes de Protección;

g) deben establecerse las medidas indispensables para la protección, por vía forestal, no sólo de las cuencas hidrológicas sino -- para obtener por ese medio la regularización de las corrientes hidráulicas o bien la corrección del régimen errático de las mismas;

h) instituir la prohibición terminante de talar los árboles -- situados en las cabeceras de los ríos, a lo largo de los mismos, en las orillas de los lagos y lagunas, salvo que circunstancias como la densidad del arbolado lo permita limitadamente;

i) establecer la obligación de formular y ejecutar Planes específicos de reforestación no sólo para lograr la estabilización de -- los suelos de montaña sino también para proteger las tierras de cultivo circunvecinas; así podría restaurarse la cubierta vegetal que se ha destruído o deteriorado; esta medida como la anterior se encaminarán a

evitar los perjudiciales efectos que el disloque del medio ecológico lleva consigo y produce;

j) establecer en la Ley los principios básicos rectores de las cláusulas que han de contener, en su caso, las concesiones de explotación forestal otorgadas por el Estado, procurando el rendimiento máximo y constante o sostenido de la superficie boscosa, e imponiendo el porcentaje del valor del aprovechamiento a invertirse en mejoras de las explotaciones;

4 k) se deberían instituir las medidas adecuadas para el deslinde y el amojonamiento de las zonas, perímetros y demás superficies forestales de El Salvador que pertenecen al Estado; lo cual, asimismo, facilitará las operaciones catastrales y la fijación exacta en la geografía salvadoreña del patrimonio silvícola estatal;

l) necesitamos que se contemplen las medidas reguladoras de los desmontes, el pastoreo (sobre todo el exceso de éste que permite la destrucción de la cubierta vegetal), las quemas y los incendios forestales;

m) instituir las normas que promuevan y aseguren el desenvolvimiento de la industria maderera nacional, contemplándose la asistencia y el reconocimiento nacional para ello, además de los incentivos fiscales y beneficios del crédito oficial;

n) establecer que todo auxilio financiero estatal, incentivo fiscal y asistencia técnica, llevará aparejada la constitución de una garantía jurídica específica, cual es la hipoteca sobre la superficie que recoge la masa arbolada objeto de explotación, o bien sobre el derecho de aprovechamiento de la misma;

ñ) deben, igualmente, establecerse las disposiciones relativas a la prevención y el combate, tanto de las plagas y enfermedades como de los incendios forestales; asimismo, organizarse el cuerpo de guardería forestal.

Base Especial.

I.- La legislación forestal debe instituir; siguiendo una tradición que puede llamarse universal, la celebración, como una fiesta nacional de alto significado, el día del árbol, a fin de "despertar la conciencia pública del valor estético, físico y económico de los árboles"; además de establecer todo un conjunto de medidas y estímulos que tiendan a la plantación, protección y la conservación del árbol y de la masa boscosa, particular, municipal o estatal.

II.- Es igualmente de alto interés nacional el que en el sistema educativo, particularmente al nivel primario o fundamental, se instituya no sólo el bosque escolar, sino la necesaria impartición de temas, conceptos e ideas que lleven al conocimiento de los niños y de los jóvenes los valores forestales.

SECCION TERCERAAGUASBases Generales.

I.- El sistema legal que regle la utilización, conservación y protección de las aguas ha de estar en armonía, ya lo dije, con los regímenes legales destinados a gobernar tanto los bosques como los suelos, consultando entre sí los principales conceptos y fundamentales principios que rigen a tales recursos a fin de evitar regulaciones independientes e inorgánicas, y poder ofrecer todo un sistema jurídico armónico rector de los mismos y que, dotado de la solidez jurídica conveniente por su unidad de pensamiento y de fines, llegue a constituir un eficaz cuerpo de doctrina.

II.- Mucha de nuestra vigente e inadecuada legislación sobre aguas está seriamente afectada de longevidad, lo cual también la ha -- convertido en un conjunto legal incongruente, disperso en una serie - de textos legales y reglamentarios, llenos de vacíos y contradicciones y, además rezagados de los actuales principios técnico-jurídicos en ma- teria de hidráulica que privan y rigen la Política Hidráulica en el Es- tado moderno.

III.- Aún cuando el ideal sería promulgar un Código de Aguas que contemple cuanto a las aguas en general concierne, dotado de uni-- dad y de las previsiones suficientes sobre el uso racional, la conser- vación adecuada y la apropiada protección de las aguas, habría que te- ner en cuenta la conveniencia, antes de ello, de aquilatar la experien- cia que la vigente y remozada legislación hidráulica nos ha dado en ma- teria de usos específicos del agua (consumo humano y doméstico; riego; hidroenergía; uso industrial), y que la misma nos indique lo más aconse- jable dentro del orden técnico-hidráulico y de la organización institu- cional estatal.

Bases Específicas.

I.- El régimen legal concreto del agua a utilizarse con fines agropecuarios, fundamentalmente ha de orientarse hacia el logro del em- pleo racional del recurso y hacia la prevención y evitación de los efec- tos nocivos de las aguas. Por ello debe tener la característica de ins- trumento de política económica y social, y comprender, en lo posible, - y de acuerdo a definidos criterios de política agraria, que es importan- te, las relaciones del tenedor de la tierra con el agua, en razón de su vinculación ineludible. De esa manera la regulación jurídica del uso - agropecuario de las aguas ha de contribuir eficazmente a incrementar la producción del sector agrario, y también como un medio de expansión -- agrícola.

BASE SEXTA.- REAGRUPAMIENTO PARCELARIO O CONCENTRACION PARCELARIA.

I.- Los cambios de estructura territorial rústica consistentes en operaciones de reagrupamiento parcelario exigen claras determinaciones en la vía legislativa y reglamentaria, atendidas las numerosas cuestiones y situaciones que implican tales operaciones técnico-jurídicas.

II.- La actividad del reagrupamiento parcelario ha de dársele el efectivo carácter jurídico que tiene al buscar como objetivo fundamental la concentración de los predios o heredades en una sola finca o explotación. Y también es preciso que se comprenda, mediante una tarea de educación jurídica sistemática y perenne sobre la misma y acerca de los beneficios indudables que a la larga reporta para la economía agraria y para los efectos sociales del campo, el conjunto de operaciones de mejoramiento de la estructura agraria misma que no obstante tornarla compleja, se hace indispensable acometerla mediante la ejecución de obras, tales como: construcción de caminos, instalaciones de silos o elevadores, centros poblados, creación de otros espacios y construcciones de uso común (plazas, iglesias, escuelas, unidades de salud, etc.).

BASE ESPECIFICA.- EL COMPLEJO TECNICO-JURIDICO DEL REAGRUPAMIENTO PARCELARIO.

I.- El conjunto de tareas eminentemente técnico-jurídicas -- que ha de comprender el régimen legal del reagrupamiento parcelario, -- que como una de las varias medidas de política agraria se orienta a -- prevenir y a atacar dos fenómenos concretos: a) la fragmentación anti-económica de la tierra; b) la dispersión parcelaria, ha de comprender los siguientes aspectos:

1.- El procedimiento de reagrupación; el estímulo a la reagrupación convencional o voluntaria; el establecimiento, en caso de extremas dificultades, del reagrupamiento parcelario de oficio.

2.- La participación de los interesados o afectados en o por el procedimiento de la reagrupación parcelaria; tratándose de que sea, lo más amplia posible, y lo más dinámica.

3.- La determinación de la situación jurídica de las parcelas objeto de reagrupación, a fin de evitar innecesarios problemas u obstáculos dilatorios al procedimiento de reagrupación.

4.- La valoración y clasificación de las parcelas o fincas, como problema esencialmente técnico; y su tratamiento como "operación previa" de orden trascendental.

5.- El señalamiento de las disposiciones concretas - aplicables durante la fase preparatoria; la adopción de medidas preventivas, aún de carácter rigurosamente restrictivo que eviten la aparición de graves problemas al proceso de reagrupación.

6.- La fijación de las Bases para instituir el Proyecto de Reagrupación Parcelaria; el pago, parcial o total, de los predios o heredades a reunir.

7.- La solución o fijación de medidas relacionadas - con los efectos del procedimiento de reagrupación sobre los derechos y situaciones jurídicos existentes sobre las parcelas o fincas objeto del reagrupamiento (arrendamientos; servidumbres; etc.).

8.- La solución jurídica o la prevención de los problemas que surgen con motivo de la extensión propia de las fincas o parcelas o reagrupar, particularmente con aquéllas de reducida dimensión superficial; señalamiento de criterios que contribuya a fijar tales dimensiones y las operaciones mismas de reagrupación propiamente dicha.

9.- La adquisición de las tierras indispensables para la actividad entera del reagrupamiento parcelario como operación de ordenación territorial rústica; la ampliación de fincas o parcelas demasiado reducidas; y la adquisición de áreas destinadas a superficies y obras de uso común.

10.- La situación o aspectos económicos que plantea o produce la actividad del reagrupamiento parcelario (pagos a los afectados por la actividad; pagos que han de efectuar los beneficiarios de la misma; financiamiento de la actividad susodicha; etcétera).

BASE SEXTA.- LA PERMUTA PARCELARIA.

I.- El régimen legal previsor de las diversas medidas de ordenación rural debe contemplar la permuta parcelaria como una de las posibles modalidades jurídicas eficaces para la obtención gradual de tan complejo y dilatado ordenamiento técnico.

II.- Se debería, previo y concienzudo estudio, expresivo de aspectos económicos, sociales, técnicos y jurídicos, considerar la regulación adecuada del sistema de permuta o canje parcelario más conveniente a la ordenación nacional territorial rústica y en mejor consonancia con tales aspectos, a fin de obtener una apropiada regulación jurídica de las relaciones agrarias con motivo de parcelas o inmuebles rústicos, y su racional explotación; particularmente en los casos de propiedades de pequeñas superficies enclavadas en áreas consideradas como demasiado extensas.

III.- Considero de singular importancia que el régimen del canje parcelario indique el mayor número posible de elementos o factores que promuevan la permuta y persuadan su efectividad en el orden de la explotación, tales como: a) la situación topográfica del enclavamiento, en su caso; b) la extensión superficial de los predios objeto de permuta; c) el valor comercial en cuanto a su porcentaje de un predio en relación a otro; d) el sistema de acceso a vías de comunicación; e) la zona geográfica en la cual se localizan las parcelas; f) el sistema de plantación y clase de ésta; g) mejoras territoriales existentes; h) otros que fuere conveniente tomar en cuenta y que de algún modo incidan en la permuta, pero que favorecen la evitación y la problemática que entraña, a los fines de explotación, la dispersión parcelaria.

BASE SEPTIMA.- LA PERMUTA FORZOSA.

I.- Probada la eficacia, en el orden jurídico y las ventajas económico-sociales de un régimen legal inicial de canje parcelario, habrá de avocarse al tema de la "Permuta Forzosa", y el grado de eficacia que semejante modalidad podría tener en los casos conflictivos a veces tan frecuentes que surgen a causa de problemas de lindes entre parcelas limítrofes.

BASE OCTAVA.- OTRAS MODALIDADES DE CONCENTRACION.-

I.- Se podría considerar, cuando circunstancias así lo aconsejen en determinadas áreas la "combinación" entre la concentración legal y la concentración voluntaria, estimulando en este último tipo, para que pueda llevarse a cabo, con ventajas de orden fiscal.

BASE NOVENA.- AGRICULTURA DE GRUPO.

I.- Se debiera estimular la formación de pequeñas y medianas agrupaciones de propietarios o cultivadores, localizados en áreas donde la fragmentación de la tierra constituye un serio obstáculo a una eficaz estructura agraria, los cuales tendrán un margen de aprovechamiento rentable de la tierra; pero habría que establecerles en su favor incentivos de carácter fiscal y en el orden de asistencia técnica. El sistema cooperativo podría ser sumamente útil en este caso específico.

BASE DECIMA.- FISCALIZACION DE ACTOS JURIDICOS TRASLATIVOS DE DOMINIO.

I.- El régimen legal agrario en consonancia con la política agraria general del país, debería consultar un sistema de fiscalización del tráfico de tierras, esto es, de los negocios jurídicos cuyo objeto es la propiedad o la explotación agrícola, incluida su transferencia, con lo cual también se buscaría evitar la fragmentación de las fincas, se evitaría, asimismo, la ampliación excesiva de las mismas, sobre todo

respecto de las que ya tienen dimensiones superficiales de magnitudes significativas, y con ello se lograría propiciar la formación de explotaciones de tipo medio o mediano.

II.- El control legal abarcaría no sólo los actos de disposición de las tierras, sino también el uso y el aprovechamiento de las mismas, a través de prohibiciones de dejarlas incultas, de realizar prácticas que impidan u obsten la adecuada conservación de las mismas, de efectuar ciertos cultivos o el modo de hacer éstos que se reputa inconveniente para el uso apropiado. La Ley y Reglamentación pueden establecer los oportunos criterios técnicos a este fin.

III.- También debería consultarse las convenientes disposiciones restrictivas para ciertos contratos que indudablemente devienen en medios jurídicos eficaces para burlar los preceptos legales encaminados a prevenir indebidas concentraciones de tierras o explotaciones.

BASE DECIMO PRIMERA.- DERECHO DE TANTEO.

I.- Otro sistema jurídico capaz de contribuir a la evitación de la fragmentación de la tierra rústica, y que en cierto modo contribuye también a la evitación de las situaciones conflictivas con motivo de colindancias, es la institución del Derecho de Tanteo o Retracto a los propietarios colindantes, en los casos de venta de las parcelas limítrofes, ya sea en parte o en su totalidad, permitiéndoles obtenerlas de modo preferente.

f) el principio del acometimiento gradual, o simultáneo, según las circunstancias lo aconsejen, de zonas territoriales - que exigen modificaciones agrarias serias y permanentes;

g) el principio de que los recursos han de utilizarse para el aprovechamiento que rinda los mayores beneficios sociales;

h) el principio de que la ejecución del proceso de reforma agraria ha de ser un asunto en armonía con la técnica, el derecho y de acuerdo con previsiones económicas sensatas y previsoras;

i) el objetivo fundamental del proceso de reforma agraria, como el del régimen legal, debe ser definida y eminentemente humanístico: justicia y bienestar sociales, firmes y perennes para quienes dependen directamente del hacer agrario propiamente dicho, y que les colmen satisfactoriamente sus anhelos sociales y les valore su calidad de hombres dignos;

j) el objeto de lograr, con las mayores eficacia y seguridad jurídica posibles, el mantenimiento de oportunidades económicas, movilidad social y asistencia de diversa índole que sea necesaria para el desarrollo de los grupos sociales que desplazan concretas actividades económicas en el campo, y que redunden en beneficio del país entero;

k) el objeto de que el campo pueda entrar en un claro y eficaz desenvolvimiento técnico, económico, social y político, que permita el país en general tranquilidad social, estabilidad económica, normalidad política, y un desarrollo a la luz del derecho, de manera ordenada y pacífica.

BASE ESPECIFICA

A fin de garantizar tanto el desarrollo económico y social del país en general, y del campo en particular, es preciso armonizar el conjunto de derechos y garantías que la misma constitución reconoce y confiere al individuo con los intereses públicos, sociales y de la -

familia; y subordinar los mismos derechos y garantías a las exigencias impuestas o que plantee un orden económico, social, político y jurídico cuya consecución se busca por los principios y objetivos que la base anterior reseña.

C A P I T U L O I I
TENENCIA Y USO DE LA TIERRA

BASE GENERAL:

I.- Los principios directrices del conjunto legal regulador de la tenencia y del uso de la tierra ha de regirse y orientarse, básicamente, en los siguientes principios:

- a) el de dar la tierra y garantizar apropiadamente el acceso obtenido en relación a la propiedad territorial rústica;
- b) el de prevenir, tanto la acumulación excesiva de la tierra como la fragmentación antieconómica de la misma;
- c) el de prevenir la formación o constitución de parcelas de dimensiones económicamente no rentables a la familia rural;
- d) el de promover la constitución de un sistema de tenencia de la tierra que dé condiciones nuevas para alcanzar y garantizar un mejor desarrollo de los productores agropecuarios y obtener la justicia social que les corresponde;
- e) el de instituir las más eficaces garantías de seguridad jurídica para los titulares de la explotación más eficiente del recurso tierra, a fin de mantenerlos en su capacidad empresarial;
- f) el de que tanto en su carácter de derecho de dominio en sí mismo considerado, como en su ejercicio y goce y disposición, la propiedad territorial rústica ha de cumplir su función económica y social, para la cual ha de soportar las limitaciones y restricciones convenientes o más razonables; y,

g) el de sancionar con cargas de tipo impositivo de carácter progresivo el uso ineficiente o la explotación inadecuada o la no explotación de la propiedad territorial rústica; o bien, orientar o inducir el uso permanente y eficaz de la misma.

BASES ESPECIFICAS:

BASE PRIMERA.- FORMACION DE NUEVAS UNIDADES DE EXPLOTACION

I.- Debe propiciar la legislación agraria la constitución y organización de nuevas formas o unidades de explotación, en el orden de la familia: unidad o patrimonio familiar, dotado de las cualidades jurídicas de la inalienabilidad, indivisibilidad e inembargabilidad limitadas en el tiempo o de acuerdo a determinadas circunstancias económico-sociales; y en el orden del cooperativismo o de la agricultura asociativa, a fin de facilitarse la función económica y social que están llamadas a cumplir.

II.- Debe, a título de medidas de apoyo, a fin de que las nuevas unidades de explotación puedan desarrollarse y consolidarse, proveerseles de los instrumentos jurídicos que requieran tales menesteres en orden crediticio, de asistencia técnica, de asistencia social, etc.

III.- 1- La adquisición de la propiedad por parte del Estado para programas de distribución en forma de nuevas unidades de explotación, se ha de lograr mediante una indemnización cuyas condiciones de pago consulten el interés social, y su monto ha de radicarse en el valor fiscal declarado por el propietario, existente en el momento de iniciarse el proceso, en caso de adquisición forzada, más el valor de las mejoras necesarias, técnicamente calificadas.

2.- En el caso de pequeños propietarios o de medianos, el pago de las tierras que se les afecten a los fines expropiatorios, debe ser previo, al contado y cancelado de una sola vez o en forma íntegra.

IV.- 1- La adquisición estatal de tierras ha de orientarse - hacia la formación de un sistema de tenencia y de uso de la tierra que además de permitir y garantizar el desarrollo de las explotaciones, logre la justicia social para los productores agrarios y la eficiencia - técnica de tales explotaciones. Ambas, con las dimensiones superficiales convenientes que reporten a sus titulares un mejor nivel de ingresos, como fruto merecido de su trabajo.

2- Debe articularse un conjunto de medidas legales destinadas a favorecer las anteriores propiedades que coadyuven a los propósitos sociales y económicos a que responde su adjudicación.

3- La adjudicación debería quedar condicionada jurídicamente al mantenimiento de niveles de producción, técnica, oportuna y debidamente calificados, durante un período de tiempo prudencial; y de no hacerse así, debería revertir al dominio estatal, centralizado o -- descentralizado, según el caso, para evitar la explotación deficiente - de la tierra.

BASE SEGUNDA: LA VIA SUCESORIA

I.- La transmisión sucesoria de la propiedad territorial rústica por vía testamentaria debe regularse drásticamente, prohibiéndose la partición o división del o los inmuebles -- particularmente en el caso de aquellos que constituyen definidas, eficientes y bien organizadas unidades de explotación -- en porciones o cuotas-partes cuyas dimensiones superficiales se hallen por debajo de la extensión mínima -- conveniente, según su localización geográfica y la vocación ecológica - de los mismos, y el uso a que se destinen, bajo de nulidad absoluta.

II.- La transmisión sucesoria ab-intestato de la propiedad territorial rústica, en cuanto concierne a su distribución por medio - de su partición o división a los herederos, debe subordinarse terminantemente a que no se adjudiquen o resulten a causa de ésta porciones o parcelas por debajo del límite mínimo superficial, y considerando las circunstancias indicadas en el numeral anterior, bajo de nulidad absoluta.

III.- En el caso abintestato, debería disponerse jurídicamente, a fin de mantener la propiedad territorial rústica como unidad eficientemente explotada y organizada, la erección de un sistema de adjudicación prioritaria, para el heredero o herederos capaces de manejarla o explotarla, quedándoles a los herederos restantes, según los casos y posibilidades existentes:

a) el derecho a percibir un crédito, equivalente al valor de la respectiva cuota-parte que de otro modo les hubiera cabido;

b) el derecho a obtener una área equivalente, que corresponda a otro inmueble que forme parte del patrimonio sucesoral;

c) el derecho a pedir la subasta pública del inmueble, con intervención de la autoridad judicial, en beneficio de quienes puedan trabajarla, o para obtener el pago en dinero u otra forma garantizada jurídicamente de la respectiva cuota-parte.

IV.- Prohibir, bajo pena de tenerse por cláusulas inexistentes, la institución en el testamento de condiciones que perjudiquen la eficiente y continúa explotación del inmueble rústico territorial, o que impidan su organización con destino a explotaciones de interés nacional, o su continuidad como unidad de explotación eficiente.

V.- Reducir en lo posible, la escala de herederos beneficiarios en relación a los inmuebles territoriales rústicos, a fin de evitar la postergación de su eficiente y oportuna explotación económica y técnica, mientras se espera la presentación de quien es el beneficiario, y para que el Estado pueda acceder al dominio de los mismos y les dé inmediata destinación a sus programas de distribución conveniente de la tierra.

BASE TERCERA: EL ARRENDAMIENTO.- LA APARCERIA

A- Arrendamiento:

Debe establecerse un nuevo régimen del arrendamiento rústico que, además de facilitar el acceso a la propiedad de la tierra, permita introducir en los sujetos de la relación arrendaticia el máximo de equidad, y asegurar la eficiente explotación del inmueble. Régimen cuya normatividad ha de configurarse por los siguientes aspectos básicos:

1- Contrato por escrito; sujeto a inscripción en un registro público, según el plazo, el tamaño y la cuantía del arriendo;

2- plazo mínimo de duración, y fijación hasta de uno máximo razonable que permita el uso racional del suelo y la oportunidad de efectuar mejoras territoriales; y prórrogas automáticas o adecuadas y convenientes a la continuidad de la explotación eficiente del inmueble; podría, incluso, establecerse un período de prueba que se juzgue apropiado;

3- regulación conveniente del precio por el que se arrienda, comprendiéndose: i) la cuantía de la renta; ii) la revisión periódica de ésta o de acuerdo a determinadas circunstancias agroeconómicas; surgidas excepcionalmente por producción de calamidades naturales no sujetas a un sistema de seguros agrícolas o ganaderos, o bien cuando en el importe de la renta se haya tenido en cuenta los casos fortuitos que puedan sobrevenir;

4- el acceso prioritario del arrendatario, respecto del inmueble arrendado objeto de venta por parte del arrendador propietario, sea por la vía de un derecho de retracto o mediante otras modalidades jurídicas de acceso a la propiedad;

5- prohibición del subarriendo, bajo pena de causal de extinción inmediata del arriendo;

6- transmisión del arrendamiento o de los bienes objeto del mismo, sea por cesión de aquél, sea por fallecimiento del arrendatario, sea por la enajenación del inmueble, por razón del principio de continuidad de la explotación;

7- derecho a obtener una indemnización por las mejoras territoriales necesarias efectuadas en el inmueble o inmuebles arrendados por parte del arrendatario, y que contribuyen a la capitalización de la explotación agropecuaria, y a su adecuada conservación y eficiente explotación; sujeto a un sistema especial de avalúo de ellas;

8- extinción del arriendo, haciendo enunciación de las causales capaces de generarlo; facilitación para que lo use el inmueble, el propietario inmediatamente a su disponibilidad inmediata para nuevos arrendamientos o la explotación por su parte; establecimiento taxativo de causales extintivas; oposición del arrendador a la prórroga, y derecho de recuperación de la posesión del inmueble por el arrendador;

9- mecanismos administrativos y organización jurisdiccional en materia arrendaticia.

Es decir, todo un sistema jurídico sobre los aspectos económicos, técnicos, sociales y otros de un régimen apropiado de arrendamientos rústicos.

B- Aparcería.

El régimen anteriormente reseñado, en lo aplicable, atendida su naturaleza y alcance, se puede extender igualmente al contrato de aparcería, con las modificaciones siguientes:

1- debe en lo posible reducirse el plazo conferido legalmente al aparcerero;

2- en cuanto que la renta se paga en producto obtenido, deben establecerse normas precisas que permitan una distribución equitativa del producto obtenido, sujeto a las revisiones y a las reducciones que impongan la aparición de fenómenos naturales o el surgimiento de casos excepcionales que así lo aconsejen; podrían fijarse dos porcentajes extremos, dentro de los cuales podría jugarse, o bien esperar la elaboración de tablas técnicas de producción de determinados -- cultivos;

3- reglas que faciliten su conversión inmediata en arrendamiento;

4- la permisión de que el aparcerero pueda destinar, sin obligación de contrapartida para el propietario, las áreas que requiera la vivienda, la cría de aves de corral, el huerto familiar, -- etc.;

5- la fijación de reglas que permitan definir la dirección de la explotación al aparcerero, con el derecho de inspección y - vigilancia por parte del propietario del inmueble o de la explotación;

6- reglas propias de este contrato y acomodadas a - las características especiales de esta figura contractual, particularmente en el dominio de la ganadería que exigen la mayor claridad que - debe privar en las relaciones entre ambas partes.

BASE CUARTA: PARCELACION

I- El régimen legal de la parcelación debe, tratándose de la propiedad territorial rústica, orientarse a la consecución de unidades agropecuarias que permitan y aseguren, no sólo desde el punto de vista de dimensión superficial, sino desde el de servicios y mejoras territoriales, una eficiente y bien organizada explotación agropecuaria. A tal fin, han de instituirse las regulaciones legales de la diversidad de aspectos concernientes a la parcelación tecnificada que es lo que se pretende con tales clases de regulaciones.

II.- 'El régimen jurídico del procedimiento parcelario ha de considerar la naturaleza y modos de parcelación; mejor conocidos: -- a) la ejecutada individualmente; b) la realizada como parte del giro de una empresa comercial o al efecto constituida, cualesquiera sea su forma jurídica mercantil; y c) la dispuesta y llevada a cabo por entidades estatales descentralizadas o por el Estado mismo, cuyo fin primordial es la adquisición y distribución de inmuebles rústicos.

III.- El complejo normativo de la parcelación ha de inspirarse en el principio de facilitar el acceso a la propiedad y en el de -- prevenir la fragmentación de la misma y la dispersión parcelaria, y -- buscar como objetivo, una parcelación técnica, orientada a la consecución y aseguramiento de unidades de explotación eficientes; y al ordenamiento jurídico, en lo posible, de la titulación legal y registro de la propiedad territorial rústica.

BASE ESPECIFICA

I.- El régimen jurídico de la actividad parcelaria debe, en términos generales, comprender el temario siguiente:

a) elaboración, por un profesional técnico, responsable, también, de la ejecución del mismo, de un Proyecto de Parcelación;

b) sometimiento a aprobación de autoridad agropecuaria competente y a su control del respectivo Proyecto.

c) restricción de parcelaciones por iniciativa privada que puedan interferir los programas correspondientes del Estado, particularmente en Zonas de Ordenación Rural;

d) señalamiento de áreas reservables para destinos o fines específicos: sectores hidráulicos; almacenamientos o sistemas de silos o graneros o elevadores de granos; vías de comunicación (generales o específicas); etcétera;

e) no tramitación notarial de actos jurídicos translativos de predios resultantes de parcelación no aprobada previamente por la autoridad competente, y prohibición de inscripción de los mismos en los registros públicos;

f) atribuciones de vigilancia, fiscalización e imposición de sanciones, control previo y posterior, etcétera a la autoridad competente respecto del proceso parcelario;

g) la prohibición, bajo pena de nulidad absoluta, de parcelaciones de las cuales puedan resultar predios de dimensiones superficiales abajo de la extensión mínima indicada, según la zona geográfica de que se trate;

h) reglas de armonización y control de las parcelaciones con fines agropecuarios inmediatas a los perímetros suburbanos, debidamente calificados;

i) la documentación legal mínima exigible para autorizar la parcelación total o parcial de un inmueble rústico (planos topográficos, a escala aceptable a juicio de la autoridad competente; mapas de suelos; constancias o solvencias impositivas; modelo de contrato de compra-venta; etc.), incluida la valoración del inmueble objeto de parcelación; y,

j) los demás aspectos que se consideraran convenientes.

II.- Los programas de parcelación que ejecute el Estado con fines de destinación de tierras deberán ajustarse a las normas previstas anteriormente, y, además, a aquéllas que se juzguen convenientes y armónicas con la política agraria que el Estado realiza, principalmente con el fin de impedir la fragmentación antieconómica de la tierra o su excesiva acumulación.

III.- El Estado, por vía legal, puede instituir un conjunto de medidas y medios de acción que propicien la parcelación por iniciativa privada, ciñéndose a las previsiones y regulaciones jurídicas pertinentes.

IV.- El Estado, en zonas de influencia determinadas por grandes obras públicas de infraestructura podría, dando las facilidades -- tanto crediticias, financieras, impositivas como las de puro control -- administrativo, impulsar por medio de las mismas la distribución por -- vía de parcelación de grandes extensiones de tierras.

BASE QUINTA.- OPERACIONES DE ORDENACION TERRITORIAL RURAL.

I.- El Estado podría instituir todo un régimen jurídico dirigido a la facilitación y gradual ejecución de toda la serie de operaciones de ordenación territorial rústica que podrían contribuir enormemente a la existencia de explotaciones agropecuarias o silvícolas -- apropiadas, no solo en sus dimensiones superficiales aceptables, desde el exclusivo punto de su renta, sino que facilitarían la tarea político-agraria del Estado orientada a la prevención tanto de la fragmentación de la tierra en formas antieconómicas o sociales, a la acumulación excesiva o concentración inconveniente de la tierra, como para evitar, en lo posible, la dispersión parcelaria o la problemática que ocasiona la múltiple existencia simultánea de determinados derechos respecto de un mismo inmueble rústico.

II.- Creo que el sistema jurídico de que se refiere en el numeral anterior puede considerar todas las operaciones territoriales de pura ordenación que consultan las bases siguientes; desde luego -- que ello está reservado no a una ejecución inmediata de tales operaciones, sino a la realización y facilitación de las mismas, tanto desde el punto de vista jurídico-técnico como desde el económico-social -- en un período de tiempo más o menos largo, en razón de que el proceso de ordenación territorial rústica, sobre todo a los fines de crear una nueva organización en la estructura productiva agraria de un país, es -- cosa que requiere tiempo y esfuerzos estatales.

que esta superación no puede, en modo alguno, extremarse tanto como - para impedir la existencia de un complejo normativo específico, particular y concreto para el campo. La legislación agraria ha de existir en su actual proyección económica y social, al margen del Código Civil; tal vez habría que ver cómo se logra una armonización conciliadora, pero no más.

Mis respetos para los juristas romanos, pero no para las instituciones civiles vigentes, con todo y su núcleo romanista, como solución jurídica eficaz para las exigencias que el campo actualmente plantea. No le admito como fuente receptora de los apremiantes anhelos de una orientación ideológica presente que toca, con aldabonazos destinados a pervivir en su eco de siglos, a la puerta del Derecho, en general. No quiero que mis palabras se interpreten como ariete que, vano e iluso, arremete contra los monumentos jurídicos que por siglos todavía más han de acariciarse.

El derecho agrario no pretende abolir el matrimonio, como base de la familia, ni tampoco la propiedad individual --nunca--, mucho menos, el contrato, la vía sucesoria, ni ninguna otra figura jurídica más que contiene el esquema institucional legislativo vigente en el dominio de lo civil. Antes al contrario; si él introduce algunas nuevas formas jurídicas o esquemas contractuales como los contratos agro-industriales, las nuevas formas de organización de la propiedad territorial rústica, por ejemplo; si él acorta términos prescriptorios, aligera --ciertas exigencias jurídicas que figuran hasta casi con la misma literalidad desde hace siglos, y que obstan al desarrollo económico y social agrario, no hace sino infundirles un nuevo sentido jurídico, y emplearlas en una forma innovadora impuesta por un quehacer actual lleno de exigencias, de apremios, y de otras tantas cosas más, en un concreto espacio y tiempo.

Pero lo cierto es que, si hincamos la rodilla en nuestro medio --especialmente-- nos explicamos de que el orden jurídico civil se mantenga inmodificable, arraigado en hasta el propio tuétano de muchos juristas y profesionales del derecho que lo vinculan a ciertos intereses particulares y que, en buena medida, ha venido, desde una perspectiva puramente jurídica, a contribuir a lo que ha también dado en llamarse "la tendencia socializadora del derecho civil". Socialización del derecho que un artículo, escrito en 1915, en la Revista General de Legislación y Jurisprudencia (Madrid, págs. 279 y 280) José Castán Tobeñas, dijera al contestar la pregunta ¿Qué es la socialización del Derecho?, esto: "Es la protesta contra una concepción que ha tenido la exclusiva del pensamiento jurídico durante muchos siglos y, según la cual, el Derecho se daba para el Estado (Derecho Público) o para el individuo (Derecho Privado, nunca para la sociedad". En su consecuencia, "socializar el derecho será, pues, reformar el Derecho Público fundándolo no sobre una abstracción, el Estado, sino sobre una realidad viva y, sobre todo, reformar el Derecho privado basándolo no en la acción del individuo -- aislado, sino en la del individuo unido a los demás por lazos de solidaridad familiar, corporativa y humana". La dicha situación y el marcado acento finalista de favorecer ciertos grupos definidos de intereses con que se ha querido hacer y seguir haciendo legislación civil, es en gran parte lo que "ha conducido a los juristas a replantear sus posiciones doctrinales a fin de que la ciencia civilista se encauce de nuevo por los derroteros de un nacionalismo jurídico eminentemente de signo popular" (el período entre comillas corresponde al Dr. Lino Rodríguez-Arias B.) (65).

Un derecho que padece de crisis, no veo yo como pueda usarse le como un venero inagotable de soluciones jurídicas a la actual problemática que ostenta el campo, como una de sus más distintivas notas. El jurista italiano, Enrique Cimbali nos da la razón, y quien según cita del ya repetido autor panameño, dijo allá por 1893, más o menos, lo siguiente: "...los Códigos civiles vigentes, ocupándose casi únicamente

(65) Obra ya citada, páginas 38 y siguientes.

te del individuo aislado, bajo el punto de vista atomístico y abstracto, se han dirigido solamente a regular en sus formas múltiples la variedad de relaciones meramente individuales; de ahí que no representen más que la legislación privada individual. Por eso es que no llenan -- adecuadamente las distintas exigencias de los tiempos modernos, en los que el centro de vida y de acción, alejándose gradualmente de la unidad individual, pasa con progresiva rapidez a la unidad social". Esto es ya el anuncio serio de la ahora grave preocupación que arrastra a -- contados juristas civiles a pedir una nueva legislación civil.

No se puede crear un derecho agrario saturado de individualismo jurídico en exceso; de derechos subjetivos que no tienen función social alguna, sino egoísta para el concreto titular de los mismos.

Estoy con un Derecho Civil con dirección social, esto es, -- con un complejo jurídico institucional que como se ha dicho coopere -- mejor a la conservación y al desarrollo de la personalidad individual. Pero también con un nuevo sistema normativo: el jurídico agrario, que contribuya al mismo fin y a otro más: el de los varios grupos sociales que el ámbito estatal contiene, pero que, no en cuanto a jerarquía, esté por abajo del ordenamiento civil, sino, al menos, justo en el mismo plano en que se halla el ya dicho civil. Es en ese sentido que dada -- la moderna orientación ideológica que inspira, aún a otros sistemas legales económicos, no digamos al agrario, que se afirma la incompatibilidad de esta última legislación con un vigente código civil, particularmente en lo concerniente a las modernas y fundamentales bases de la legislación agraria actual.

Con las ideas expuestas, creo haber puesto con claridad y -- precisión, la inconveniencia de formulaciones y establecimiento de principios, ideas y nuevos conceptos jurídicos para aspectos y relaciones concretas como son los del campo; inconveniencia que radica en la todavía insistente pretensión de regulaciones jurídicas específicas con similares criterios a los que contiene el Código Civil. A nadie le es desconocido, por ejemplo, que características como la igualdad, la autonomía y la reciprocidad que en buena medida sirven para regular la contratación, han quedado mermadas e ineficaces, dentro las corrientes jurídi

cas contemporáneas en las cuales reposan derechos especializados como el agrario. Aún más, un examen detenido, analítico y desapasionado - del Código Civil, o de otros códigos civiles de diversos países, por ejemplo, nos lleva a la conclusión de que, esencialmente, están tal - cual se promulgaron, no obstante los innúmeros años que llevan encima.

Así, pues, las tareas de regulación jurídica eficaz y apropiadas que hoy día el campo requiere, no se puede posponer más. Y es también no menos relevante necesario dedicarse a una labor serena, consciente, pero intensiva y oportuna para que el impulso con que nace, y - la evolución de nuestra legislación especializada como la agraria, no se pierda, no se le obstaculice, o que al amparo de esa fuerte tendencia civilista que pugna contra tales legislaciones, las normas de estos nuevos derechos no sufran ese fenómeno que alguien por ahí ha dicho, lo constituye el que no hayan podido "generalizarse, por ese valor casi - sacramental que nuestros juristas siguen dando al código civil"; y el otro que despierta, en algunos más, pavor: el de que en ciertos sectores específicos del moderno quehacer social se esté "legislando contra el espíritu del Código Civil".

El Salvador, en estos momentos, como otros países más se hallan embarcados en la formulación, definición y desarrollo de una Política Agraria, de la cual forma parte la Política Legislativa Agraria, ya que al decir del Magistrado español, Pascual Marín Perez, "no hay política sólida si no se funda en la reforma legislativa"; y no puede haber reforma legislativa más oportuna a todo nuestro sistema legal que la promulgación de una moderna legislación agraria. Sabemos que es una obra de conformación jurídica muy seria, pero hemos de emprenderla, y - con nuevos criterios, concordes con las modernas directrices económicas y sociales que la vigente constitución política instituye, aún cuando la dicha incompatibilidad haya que destacarla más, esto es relieves su objetiva y firme diferencia entre las normas de un Código Civil, basado en diversa y opuesta ideología a la del conjunto legislativo agrario - moderno, con la moderna, a su vez, normativa agraria que estos tiempos y los actuales grupos sociales exigen y reclaman.

S E G U N D A P A R T ELAS BASES LEGALES AGRARIAS NACIONALES

Con fundamento en las consideraciones y criterios expuestos en los anteriores acápite, estimo, especialmente con asidero en los variados aspectos jurídicos, económicos y sociales que reseñé en la parte denominada "Resumen Panorámico Nacional Agrario", que es menester ineludible el plantear --aunque no de una manera definitiva y terminante, esto es, que excluya modificaciones y rectificaciones oportunas-- siquiera en los aspectos jurídico agrarios más esenciales las posibles bases de un régimen legal agrario nacional.

Advierto que el sistema de bases propuesto no agota el tema objeto de regulación legal, sino el que yo estimo como más necesario en la actualidad. La iniciación de un proceso legal agrario para el país no creo sea labor exclusivamente reservada a las generaciones sucesivas. No, es tarea que hay necesidad de acometerla ya, por esta generación. La legislación destinada al campo salvadoreño no debe posponerse.

Las bases que se enuncian, encerradas y dispuestas tal y en el orden que adelante lo hago, son esencialmente de tipo general y a manera de principios concretos y claros. No veo, precisamente, porque son bases, el que hayan de ser más amplias, más generosas, ni objeto de mayor densidad y desarrollo. Por elementales razones jurídicas la cúspide de las mismas, entiéndase desde el puro orden de jerarquía normativa, la ocupan las de rango constitucional y ésta si se les observa, a asimismo, responde a mi juicio en torno a lo que fundamentalmente conceptúo ha de ser el ámbito y el contenido básico del régimen jurídico agrario actual.

Así he creído dotar a dicho régimen de la mayor unidad posible, partiendo de las expresadas bases constitucionales; las cuales bases responden al propósito de no incurrir en imperfecciones constructi-

vas que den origen a jurisprudencia variada, confusa y quizá hasta incierta en el terreno de los hechos y en el de la evolución a que está sujeto, en consonancia con circunstancias y exigencias de tiempo y de espacio, todo complejo normativo agrario actual.

C A P I T U L O I

BASES CONSTITUCIONALES

BASE GENERAL:

I.- Para colmar las exigencias de la evolución política, -- económica y social, y ante inobjetable evidencias de conveniencia pública, el orden constitucional nacional debe contemplar expresamente, los principios fundamentales y generales que configuren sin objeción -- alguna también, el ámbito, contenido y alcance del propio sistema legal agrario.

II.- Los puntos concretos que han de constituir los temas específicos objeto de toda una política legislativa agraria que ha de de desenvolverse en forma gradual y oportuna, y sin que se les conceptúe co mo una enunciación taxativa de los mismos, deben ser los siguientes:

- a) Tenencia y uso de la tierra;
- b) aprovechamiento, protección y conservación de los recursos naturales renovables;
- c) crédito agrario;
- d) asistencia y capacitación técnica agraria;
- e) comercialización de la producción agropecuaria y forestal;
- f) sociabilidad agraria;
- g) control de los insumos intervinientes en la producción agraria;
- h) sanidad agropecuaria y forestal;
- i) ordenación institucional del sector estatal agrario; y
- j) planificación del sector agrario.

III.- La Reforma Agraria, en cuanto instrumento jurídico impulsor del Derecho Agrario en particular, y como proceso, en general, - que tiende a obtener los cambios razonables, oportunos, graduales y más en consonancia con la economía del país en su conjunto y con el ser social nacional, ha de inspirarse en su regulación legal, en las ideas - que en ordena utilidad pública, interés social, máximo beneficio nacional y de justicia social recoge el orden constitucional mismo; y debe orientarse definitivamente hacia el predominio jurídico del interés público frente al concreto interés individual.

IV.- Tanto el proceso de Reforma Agraria como el desarrollo de todo el sistema legal agrario ha de ser orientado esencialmente por - estos principios y objetivos:

a) el principio de prioridad del sector agrario frente a los otros sectores económicos; y el de equilibrio entre el sector agrario mismo, en cuanto a ciertas actividades productivas, a las cuales no es adecuado ya más brindarles excesivos privilegios, ni desmedida protección en detrimento de otras;

b) el principio de productividad o productivista, - es decir, la necesidad de aumentar constantemente la producción;

c) el principio de evitar tanto la concentración excesiva de la propiedad territorial rústica como la fragmentación anti-económica de la misma;

d) el principio de acceso a la propiedad a aquéllos que la puedan trabajar eficientemente como explotaciones técnica, económica, jurídica y socialmente unificadas, instituyéndose al efecto las medidas que conduzcan a hacer eficaz dicho principio;

e) el principio de fomentar y proteger la organización de nuevas formas de propiedad que permitan al individuo como a su familia los mayores niveles de ingreso posibles;

y de los particulares. En caso de desacuerdo, se puede recurrir a la justicia ordinaria para que fije la indemnización". (54).

En la Unión India, ocurrió lo mismo que líneas atrás hemos referido. En efecto, cuando se promulgaron las leyes en diferentes Estados de esa Unión, destinadas a suprimir a los intermediarios ("zaminadari") que recaudaban la renta territorial debida por los campesinos al Estado, se produjeron graves dificultades desde el punto de vista constitucional. Para obviarlas, hubo necesidad de reformar textos constitucionales. Así en 1951 se adicionó al Art. 31 de la Constitución, que versa sobre la propiedad, dos nuevos párrafos que declaraban que las leyes que previeran la adquisición de propiedades o derechos por el Estado no podrán nunca considerarse inconstitucionales. Luego se volvió a modificar la Constitución, al incluirse en un artículo, el 31-a, la lista de algunas leyes de reforma agraria dictadas en diferentes Estados de la India, con lo cual se dió valor constitucional a las mismas. Igual aconteció, otra vez, en 1955 con el mismo artículo 31, ya citado. (55).

Indonesia: su constitución provisional de agosto 17 de 1945, estableció, en el párrafo 3, Art. 38: "La tierra, el aire y todos los recursos naturales que ellos contienen están a disposición del Estado y se utilizarán, dentro de lo posible, para asegurar la prosperidad del pueblo indonesio"; el párrafo, también 3, del Art. 26, expresó: que el uso del derecho de propiedad no debe en modo alguno lesionar los intereses de la comunidad indonesia en su conjunto; dicho precepto estableció que el derecho de propiedad tiene una función social, cual es el ya mencionado uso. Las autoridades aliadas de ocupación en Japón, por Nota de fecha 9 de diciembre de 1945, dirigida al Gobierno Japones, ordenaron que se preparara un proyecto de reforma agraria" que contuviera, en particular, normas para transferir la propiedad de

(54) Obra ya citada, páginas 27 y 28.

(55) Obra Citada, página 29.

las tierras de los propietarios ausentistas a los cultivadores, disposiciones para la protección de los arrendatarios, y disposiciones para proteger a los agricultores contra la explotación por parte de los industriales y distribuidores de productos agrícolas". Medidas que se recogieron en la Ley de Reforma Agraria de 1952. Igualmente en Alemania, la Ordenanza No. 45 de febrero 20 de 1947, emitida por el Consejo de Control Interaliado, derogó la Ley alemana sobre propiedad rústica hereditaria, e introdujo un nuevo sistema para la transferencia de las explotaciones agrícolas y forestales. Tales disposiciones se hallan aún vigentes, y contenidas en la Ley Federal de julio 28 de 1961 sobre -- Transferencias Inmobiliarias. (56)

Japón: también se vió envuelto en la impugnación de inconstitucionalidad de su legislación de reforma agraria, según nos lo traza de modo breve y general el Profesor de la Universidad de Columbia Británica (Canadá), de Estudios Asiáticos, R.P. Dore (57). Se decía que -- al terminar la ocupación rodarían por tierra las medidas de reforma -- agraria de la posguerra, pero el vaticinio fracasó. Es más, la Ley de Tierras Agrícolas de 1952, presentada a la Dieta por el Ministro de -- Agricultura del partido liberal, que se orientaba a "conservar intacto el nuevo sistema rural", se aprobó.

El proceso de impugnación en su más firme actitud partió de las organizaciones de hacendados y ex-hacendados que se hallaban seriamente afectados por las diferentes medidas legales. Desde muchísimos -- años que habían permanecido en espera, sumidos en la actitud "de silencio dolorido y perplejo, porque fueron comprendiendo que los tiempos --

(56) Obra citada, páginas 29 y 30.

(57) La Reforma Agraria en el Japón - Centro Regional de Ayuda Técnica, México 1964. Primera edición en Español, páginas 413 y siguientes.

se pronunciaban contra ellos y que era inútil resistir" (+), su mira se encaminaba a través de un encauzamiento legal de sus ilusiones, hacia la Corte Suprema de Justicia del Japón, a fin de que ésta declarase inconstitucional la legislación de reforma agraria. En los años de 1952, 1953 y 1954 los hacendados japoneses resistieron las medidas de reforma, y por ello se crearon diversidad de organizaciones; unas perseguían una compensación adicional por las propiedades rústicas vendidas en virtud de la reforma agraria; otras, pugnaban vigorosamente por cambios sustanciales en la susodicha legislación.

El movimiento de resistencia organizada recibió, por fin un severo golpe, en el punto de la indemnización (conceptuando como la línea más débil) al pronunciarse la Corte Suprema, en una votación de 12 magistrados contra 4, en fallo de diciembre de 1953 por la constitucionalidad de la legislación de reforma agraria, y por lo justo de la indemnización pagada a los hacendados. La discusión se centró sobre el problema de la reforma agraria como un asunto que iba contra la Sección 3 del Art. 29 de la Constitución, que dice: "La propiedad privada puede ser confiscada por utilidad pública, mediante una justa compensación" "La Corte sostenía que una parte esencial de los derechos de propiedad era el precio a que podían venderse, y que éste podía ser determinado oficialmente en aras del bien público". "Ya la Ley de Ajuste de Tierras Agrícolas, de 1938 (antecedente lejano), y una serie de medidas de control adoptadas durante la guerra habían vuelto a definir los derechos de propiedad a la tierra de tal manera que" "no dejaban margen para establecer un precio de la misma en el mercado libre". Debe tenerse en cuenta que dicho precio se fijó a base de lo que cobraba el propietario-labrador por el uso de la tierra, y que por ello estaba de --

(+) Esta actitud fue el resultado del enérgico memorándum de febrero de 1948 que hiciera el SCAP (Sección de Recursos Naturales del Ejército de Ocupación), y que fuera firmado por el General MacArthur.

"acuerdo con los fines de siempre de la política nacional como se apreciaba en la primera y segunda legislación de reforma agraria, o sea, - asegurar el cultivo de la tierra, consolidar la posición del que la cultiva, y conservar y aumentar la producción agrícola".

Se adujo que debido a la inflación, lo que pudo haber sido - precio justo cuando se aprobó la ley ya no lo era por las fechas en - que se llevó a cabo el traspaso de tierras. El Tribunal Supremo razonó, así: a) aunque se permitieron durante aquél período aumentos frecuentes en el precio del arroz, se calcularon para equilibrar los aumentos en - los costos de producción, y, por tanto, no representaban incremento alguno en los ingresos percibidos por el uso de la tierra; b) que, en to- do caso, los precios fijados para servir al bien público no tiene por - qué ajustarse a los precios hipotéticos que regirían en un mercado li- bre".

Dos de los Magistrados, opinaron por la anticonstitucionalidad de determinar un máximo legal a lo que podía considerarse "precio justo" sin derecho a apelación. Dijeron que la reforma agraria era legal en virtud de los poderes supraconstitucionales del Mando Supremo - Aliado, que nada podía hacerse ya para rescindir las transacciones -- efectuadas en virtud de la Ley. Pero, insistieron en que quedara constancia de que tal cosa no volvería a ocurrir otrz vez. Los otros dos - magistrados restantes (de los cuatro que no votaron en su favor por lo del precio justo) objetaron que los precios de compra establecidos por la Ley no eran de hecho un tope máximo, sino sólo un patrón, y que deberían permitirse, en virtud de la ley, apelaciones para conseguir precios más altos por parcelas individuales de tierra, que era uno de los puntos que más luchaban por obtener en la vía legal los hacendados japoneses.

Hay que tener en cuenta, y también lo mencionó la Corte Su-- prema de Justicia como una de las razones jurídicas para fundar su fallo, que la Sección 2 del Art. 29 de la Constitución, declara que "los derechos de propiedad deben ser definidos por la ley, de conformidad - con el bien público".

No obstante las reseñas anotadas anteriormente, podemos firmemente expresar esto: un análisis detenido, hondo y ponderado, con criterios jurídicos armonizantes y comprensibles con la realidad económico-social, política y cultural de estos tiempos, exento de prejuicios o preconceptos, nos revela indudablemente que el texto legal máximo vigente en el país, sí tiene previsiones, derechos y principios que, en su carácter de primarios y generales, consultan y dan pié a una moderna legislación agraria, y al régimen legal de un proceso de reforma -- agraria nacional. El estudio realizado nos apunta los siguientes preceptos constitucionales, capaces de fundar, informar y sustentar, todo un sistema legal agrario, acorde con las exigencias de estos tiempos y los anhelos de nuestras mayorías; ellos son: Artos. 2; 47, Nos. 12, 15 y 16o.; 78, Nos. 3o., 15o., y 18o.; 121; 122; 135; 137; 138; 139l ordinal 3o.; 145; 147; 148, inciso 2o.; 179; 181; 195 y 220, inciso 2o.

Los citados preceptos no dejan dudas en cuanto a lo que sostegn por una serie de razones: a) el marco jurídico instituido por nuestra constitución, lo ha sido con el claro e inobjetable criterio de que el país y nuestra sociedad, es todavía, y aún mañana, agraria; b) la participación generalizada que la constitución confiere a título de derecho y de deber a todos los sectores sociales en el proceso electoral y de integración de autoridades, y por tanto, en la conducción general del país; c) muchas disposiciones del máximo texto legal vigente son una fiel interpretación y reconocimiento de que "el cuadro de los anhelos sociales del país ha variado sensiblemente", y que, por tanto, hay que darles viabilidad jurídica y legal; d) esas mismas normas ya citadas, interpretan que es preciso --para evitar graves tensiones en diversos órdenes de la vida del país-- instaurar nuevos y más equilibrados esquemas productivos, una mejor y más justa organización jurídica - del Derecho de Propiedad, una nueva política nacional que brinde iguales oportunidades económicas y sociales para las mayorías nacionales, una nueva estructuración en el esquema centralizado y descentralizado de la Administración Pública, con arreglo a criterios ágiles y flexibles exigidos por los naturales procesos de cambios que todo constituyente moderno prevé.

Será de necios sostener lo contrario y afirmar que los principios, derechos y previsiones como son las contenidos en los preceptos legales constitucionales enunciados no puedan fundar, informar y sustentarse desde el punto de vista jurídico-constitucional todo un régimen legal agrario moderno. En efecto, ahí están: 1) la obligación estatal de asegurar, entre otros, el bienestar económico y la justicia social; 2) el de separar bienes de la masa de la Hacienda Pública para constituir o incrementar patrimonios especiales destinados a instituciones que persigan fines de fomento económico, o cuyo objeto sea el incremento de la pequeña propiedad rural; 3) el principio de que el régimen económico ha de responder a principios de justicia social, que aseguren al habitante del país una existencia digna; 4) el de que la libertad económica sólo se garantiza en lo que no se oponga al interés social, y el fomento y protección a la iniciativa privada si de ésta resulta una garantía que lleve sus beneficios al mayor número de habitantes del país; 5) el principio de la propiedad en función social; 6) la constitución del Bien de Familia; 7) el de fomento de la pequeña propiedad rural y 8) el de que el interés público primará sobre el interés privado.

Yendo más lejos, pero sin pecar de necios, supongamos que he apuntado también el problema de la necesidad de normas constitucionales expresas que reseñé al principio de este acápite, y que esto es así; pues, bien, no hay otro remedio jurídico si se quiere, o más bien otro más idóneo, se hay todavía dudas sobre la constitucionalidad de una moderna legislación agraria, que la enmienda constitucional. Cuando hay necesidad de reformar la Constitución, ¡ hay que hacerlo! por qué temer o ver con recelo la modificación constitucional.

b) Incompatibilidad del Orden Jurídico Civil con las Leyes Agrarias.

La nueva legislación para el campo no deja de llamar la atención a quienes se hallan siempre, no sólo interesados por la reducción que a estas alturas experimenta el ámbito y el contenido del derecho -

privado en el orden civil e incluso en el mercantil, a causa de la expresada legislación, sino también por su incidencia general en la formulación de principios, conceptos e ideas que lleva impresos la apuntada legislación agraria, y que constituyen una nueva postura frente a la -- fuerte tendencia civilista con que aun se pretende examinar y valorar -- las nuevas disciplinas jurídicas de carácter especializado.

La fuerza con que surgió y que posteriormente desarrolló el movimiento codificador del orden legal privado, cuya fiel expresión fueron el código civil de Napoleón, el nuevo Código Suizo, la pujanza romanista que adquirió el derecho alemán, que la historia del derecho registra como expresivos de la cultura jurídica, se ve ahora frente a -- otra corriente no menos poderosa; y que se refleja en la nutrida y prolífica estructura legislativa contemporánea, de evidente contenido económico y social. Para esa corriente acentuadamente privativista, centrada vigorosamente en lo que puede llamarse "la tendencia civilista", la nueva legislación agraria les despierta preocupación, y hasta sobresalto. Sostienen, pese a la grave problemática que sufren los países en el orden agrario, por ejemplo, y que exigen nuevas soluciones legales, acordes a estos tiempos, en consonancia con las apremiantes exigencias planteadas a los gobiernos, en armonía con la significación y alcances mismos de semejantes problemáticas --repito-- sostienen que tales dificultades tienen solución prevista en el ordenamiento civil; en el Código Civil. Otros, igualmente situados en la misma línea de pensamiento, pugnan porque dicho cuerpo legal privado acoja en su seno algunas fórmulas y principios con las cuales pueda hacerse frente a concretos problemas de un país.

Y hay quienes, en un plan de altura más comprensible, opinan que es una necesidad insoslayable la coordinación de la legislación -- agraria con el Código Civil. Todavía más, si como dice el catedrático -- español de Derecho Civil y Magistrado, Dr. Pascual Marín Pérez, se pretende "hablar en serio de una auténtica y eficaz política agraria". Esto es ya un acercamiento al verdadero jurista. La causa, en grandísima par

te, de que se haya estancado la enseñanza y se haya desarrollado muy poco el derecho agrario, o que el estudio de éste se ha quedado limitado todavía al solo estudio de la legislación positiva se ha debido a la preponderancia de la enseñanza del Derecho Civil; o bien como complemento legislativo especializado del derecho civil, también se enseña en algunas latitudes, y como dice el profesor Vivanco, "de ahí que las instituciones agrarias se estudiaran a través de las instituciones civiles, comerciales o del trabajo".

No se niega que el Derecho Civil tenga sentido humano, sobre todo en cuanto éste, precisamente, "regula la vida del hombre como ser sociable en su esfera más íntima y particular" --como dice el catedrático panameño, Don Lino Rodríguez Arias Bustamante. Pero tampoco puedo aceptar el de que algunos hombres del derecho consideran que éste se halle en crisis, que la aparición de nuevas ramas jurídicas están poniendo en peligro la unidad entera del Derecho moderno. Quizá, aceptados sean a este respecto las oportunas frases del español José Castán Tobañas, quien en su obra "Crisis Mundial y Crisis del Derecho", ha manifestado "que hoy no es correcto hablar de crisis o decadencia del Derecho, porque éste, en realidad, no está en crisis: es la ley o la técnica o la ciencia del Derecho, en todo caso el Derecho positivo los que arrastran una vida anormal, penosa o no satisfactoria". (58)

El ya distinguido jurista panameño, nos declara " ...es menester que nuestras leyes sean más justas para que los individuos las cumplan más espontánea y gustosamente; y para ello se hace imprescindible elaborar nuevos sistemas jurídicos más en consonancia con las ideologías que aceptan los hombres de hoy. Sólo así lograremos que se humanice el Derecho, que vuelva a adquirir el sentido humano que le corresponde. De ahí que se haya expresado esta preocupación por los juristas y los legisladores, mediante la elaboración de teorías y de sistemas jurídicos tendientes a superar la actual crisis del Derecho Civil, de

(58) "Crisis Mundial y Crisis del Derecho Civil". Editorial Reus, 1961, páginas 47, 113 y siguientes.

acuerdo a las corrientes doctrinales del presente momento histórico". (59). Estas frases, entonces, vienen a justificar nuestra rama jurídica; a valorarla en su auténtico sentido finalista, y no a mostrarla como un instrumento de ruptura de la unidad del Derecho, ideado para combatir, en un ataque frontal, el orden jurídico civil; que es la cuestión que tiene seriamente preocupados a los privatistas. El dominio jurídico agrario no puede, jamás, conceptuársele como una negación de semejante ordenamiento legal (el civil). No; rotundamente, no se piense así.

Es más, ramas normativas como la que nos ocupa en esta Tesis han influido en la iniciación de un proceso definido de acomodamiento y de reformas del Derecho Civil a las graves exigencias de estos tiempos. Es por esta razón que el panorama doctrinario nos extrae algunas de las tendencias modernas del Derecho Civil, que merecen destacarse, y que dicho autor panameño, enuncia así:

1) La de los autores que consideran que el Derecho Civil actual sólo podrá salir airoso de su crisis si se vuelven los ojos al Derecho romano y se reelabora de acuerdo a su régimen jurídico institucional.

2) La de quienes propugnan que los Códigos civiles sean sustituidos por Estatutos Profesionales que regulen la vida legal de los distintos cuerpos sociales.

3) La de aquellos que rinden exequias al Derecho Civil por estar convencidos de que ha llegado inexorablemente la hora de su muerte.

(59) "Orientaciones Modernas del Derecho Civil", Lino Rodríguez Arias - Bustamante. Instituto Editorial Reus, Madrid. 1964. Página 6.

4) La que regula el Derecho Civil como un conjunto de principios generales o básicos.

5) La que propugna por una superación del Derecho límite de que nos hablara Kant por un Derecho Civil que establezca una colaboración más estrecha entre el hombre y la sociedad, a fin de que sus principios normativos giren en torno a la "idea de cooperación". (60)

Sin embargo, ya hay necesidad de decirlo rotundamente, no podemos tornar al Derecho romano, ni siquiera como lo aconsejan con el "fin de reconstruir el viejo Derecho Civil actual"; o como dijo Alvarez D'Ords, al pronunciarse en favor de "una nueva recepción del Derecho Romano como única manera viable de revitalizar el Derecho de nuestro tiempo". El español José Castan T. pugna por un encaminarse hacia un nuevo Derecho Civil". La orientación individualista del Derecho Romano, que es el Derecho del civil, como la del Código de Napoleón, que es el del ciudadano, el del individuo aislado, no tienen adecuación con nuestra sociedad, donde las conexiones sociales tienen primacía sobre las individuales. Por eso el Derecho Civil, producto del individualismo jurídico, semeja un traje cuya medida se ha quedado estrecha y anticuada para ser útil al cuerpo social de nuestros días". "Hoy predomina lo social sobre lo individual, aun dentro de aquellos regímenes políticos que siguen teniendo como su norte ideológico la salvaguardia de la persona humana". "No es menester matar la iniciativa particular para percatarse uno que el progreso social no puede ser resultado de la exclusiva acción individual.(61) Y esto es cierto, pues, ya se nos ha advertido que "las sociedades modernas no se componen solamente de individuos", no únicamente por éstos, "sino también de grupos sociales". "Cada uno de los individuos no tiene razón de ser en el mundo más que por la labor que realiza en la obra social". "Así, pues, el sistema individualista está en flagrante contradicción con ese estado de la conciencia moderna".

(60) Obra Citada, página 7.

(61) Obra Citada, página 14.

"La sociedad de nuestros días se ha visto abocada a esta regulación jurídica en que el individuo aparece inmerso en el grupo social! esto es, como servidor del bien de la comunidad y no como ser soberano, según lo concibió la concepción individualista del Derecho. De ahí, que el Código Civil ha sido rebasado por las nuevas existencias institucionales que han mermado considerablemente su radio de influencia en la vida social, lo cual ha conducido a que institutos que estuvieron sumisos al tronco común civilista, han cobrado floreciente independencia en la época contemporánea hablándose de una desintegración de la ciencia civil (Derecho Mercantil, Derecho Laboral, Derecho Agrario, Derecho Hipotecario, Derecho de Arrendamiento, etc.)" (62) . Por ello se dice por Giuseppe Capgrassi (citado por el autor panameño tantas veces señalado), que "estamos ante una sociedad totalmente economizada".

Hemos creído conveniente, de acuerdo con las tendencias anotadas, hacer algunas citas, que aunque lo sean "in extenso", las considero muy indispensables, muy oportunas, y sobre todo, por la relación incuestionable que tienen con nuestro pensar respecto de la importante materia que en esta Tesis nos tiene desde hace largo rato muy ocupados. Y continúo con ellas por las mismas razones.

Anota, el panameño Lino Rodríguez Arias B.: "Comprobamos, -- pues, que la vida del Derecho Civil está amenazada. Las grandes transformaciones sociales ponen en riesgo de desaparecer el Ordenamiento jurídico, como si su existencia hubiera sido un mal necesario de la -- pasada historia de la Humanidad. Hay quienes, inclusive, han llegado a vaticinar la próxima desaparición del Derecho, sin que sea posible -- ofrecerle la esperanza de un diagnóstico favorable, porque el Derecho --dice Francisco Carnelutti-- si no está muerto, morirá, porque es -- mortal. La muerte es la señal de la insuficiencia. Todo lo que es in-

(62) Obra Citada, página 17.

suficiente está en el tiempo; todo lo que está en el tiempo es mortal". (63). "La posición de Carnelutti de considerar que el Derecho y, por consiguiente, el Derecho Civil, está llamado a desaparecer en la Humanidad por no poder cumplir su cometido de lograr la convivencia pacífica entre los hombres, está lejos de la verdad desde el momento que el ser humano por naturaleza tiene que vivir en sociedad y "ubi homo, ibi societas; ubi societas, ibi jus" (64).

Bastantes respetos para el insigne Carnelutti, pero a mi juicio está equivocado con semejante vaticinio; es más propio de una admonición jurídica, vélgase la frase, de un hombre del derecho embargado por el pesimismo, afligido por el destino incierto del Derecho. Pero tampoco, yo no pugno por la absorción del Derecho Civil por el Derecho público, jamás. No se piense tal cosa. Igualmente no acepto, tal como lo pregona a mi parecer una de las tendencias ya citadas del Derecho Civil, de que éste sitúe al Código Civil "como conjunto de principios básicos o generales que comprendan lo sustancial de la legislación civil desarrollándose en cuerpos legales independientes las materias específicas que exigen una regulación más minuciosa en nuestro tiempo". Ni aun los principios fundamentales del Derecho Agrario, claramente de índole pública, podrán recogerse en el código civil; sería desnaturalizarlo en su esencia, y desconocer las causas propias de su particular motivación. Así, pues, lamento discrepar de George Ripert, quien es el que pregona semejante posición; que también se atreve a afirmar que debería el Estado tener una Constitución Civil, tal como cuenta con una Constitución política, en su obra "El Régimen Democrático y el Derecho Civil Moderno". Es, pues, claro nuestro desacuerdo con esta modalidad doctrinal.

Aún cuando --y esto es preciso decirlo-- pienso que la permanencia e inalterabilidad, como hasta hoy lo han hecho, seguirán manteniendo el Derecho Civil, y que éste lo hará por la vía de una superación a sí mismo, y en la cual ya se encuentra. Mas también considero -

(63) Obra Citada, página 19.

(64) Obra Citada, página 20.

tricciones demandadas por razones de oportunidad y de conveniencia pública; por causas de interés social, de utilidad pública; por motivos de instituir una ordenación más justa de determinados derechos impuesta por la convivencia social y la solidaridad de estos tiempos. Así, pues, tales derechos han de seguir figurando en tan importante segmento de toda constitución; pero en una forma armonizante, conciliadora, ponderada y compatibles con principios razonables, en consonancia con los conceptos de "utilidad pública", de "interés social", de "interés público", de "el bienestar económico", de la "justicia social", de "función social" de la propiedad, de "...mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos", como lo dice la nomenclatura conceptual que estila nuestra vigente constitución.

Así, pues, pienso que han de dejársele al hombre márgenes de libertad, pero responsabilizándolo ante el conglomerado social en cuyo ámbito se desplaza. Y pienso también que la concepción de los repetidos derechos y garantías ha de ser la que brota de un pensamiento, que alguien por ahí, dió a luz: "El Derecho de Propiedad, como todo derecho, es un poder jurídico concedido dentro de los límites de la Ley", pues es de la esencia de la norma jurídica el de que tiene un dominio de -- aplicación limitado. He incursionado por los terrenos de la constitucionalidad e inconstitucionalidad debido a la preocupación que a muchos nos despierta o produce, ciertas posturas o actitudes como las que en los párrafos anteriores he reseñado. Y lo digo porque se ha abusado, y aún se abusa en demasía del recurso de inconstitucionalidad en sus varias formas como un medio jurídico para obstaculizar e impedir, por ejemplo, la promulgación de legislación agraria, o la puesta en marcha de medidas jurídicas como las Leyes de Reforma Agraria o de Transformación Agraria. Es frecuente observar en diversos países cómo se acude a tachar de inconstitucional, no sólo por vía de acción, sino por vía de excepción a la moderna legislación económica y social, sino en abiertas campañas públicas que facilita el aparato publicitario moderno. Aún los no versados en leyes o en la ciencia del derecho no reparan en audacias como la que de afirmar rotundamente el vicio de inconstitucionalidad que le atribu-

yen, por ejemplo, a la legislación agraria actual que les despierta re celo o temor; o bien en malicias como las de sostener a ultranza insuperable, que toda esa legislación moderna agraria (u otra económica o social similar), y que aún muchos profesionales del derecho no manejan con tino y oportunidad, con sensatez y comedido ponderación, con firme pero razonable equilibrio, está viciada de inconstitucionalidad; particularmente cuando esa instrumentación legal les afecta o disminuye su tradicional poder en aras de un nuevo y mejor equilibrio económico y social que no entienden ni desean.

Más aún, se afirma la necesidad de normas constitucionales ex presas, de preceptos constitucionales claros, precisos y categóricos, - cuando además de existir en el texto constitucional los supradichos derechos y garantías individuales con el mismo tenor y concepción --y ha ta redacción literal, como ocurre en nuestro caso-- el legislador mismo al reglamentar los nuevos principios económicos o sociales erige, en to rno de los mismos, y que impiden o dificultan seriamente su oportuna y práctica aplicación en el terreno de los hechos, eso que un colombiano hace algunos años llamó: "la alambrada de garantías hostiles", en relación al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y sus funciones en materia de Tenencia y Uso de la Tierra respecto o frente al Derecho de Propiedad, que en el área rural está llamado a modificar; en relación a lo que otro colombiano llamó las "cortapizas de toda índole que la Ley ha impuesto al Instituto para poder adquirir terrenos de propiedad privada" (44); que obstan seriamente el funcionamiento de entidades llamadas a realizar modificaciones en la estructura agraria y en la producción agropecuaria.

(44) "Derecho Agrario Colombiano", de Alberto Aguilera Camacho. 1962. Ediciones Tercer Mundo, págs. 293 y 294.

Tan cierto es lo que digo que haré una relación sobre algunos de los casos que evidencian el problema y la complejidad de que se trata, los cuales me parecen en buena medida: el fruto de una sana previsión, repetida por muchos Estados; como el de una bien ponderada y equilibrada mentalidad y pensamientos jurídicos por parte de algunos altos tribunales de justicia, llamados a pronunciarse en la vía constitucional de determinadas leyes agrarias impugnadas de contrarias al máximo código político. Ellos son los que enseguida relato en los párrafos siguientes.

El Abogado Colombiano Agustín Gómez Torres, con fundamento en el Art. 24 de la vigente Constitución Política de Colombia, atacó de inconstitucional los Artículos 3o., letras a), d), e) y g), 4o., 8o., 12, 13, letras a), b), c), d) y f) y su parágrafo, 14, 20, 22 a - 28, 54, 62 y 74 de la Ley 135 de 1961 sobre "Reforma Social Agraria". Se atacaba la legalidad constitucional de la creación del Establecimiento Público, "Instituto Colombiano de la Reforma Agraria" (INCORA), aduciendo que dada su naturaleza y funciones, cercenaba el ámbito de actuación del Poder Ejecutivo, al cual no podría delegársele facultades que la constitución le adjudicaba como propias; llegándose hasta afirmar que dicha Ley le otorgaba a tal entidad pública "poder jurisdiccional", entre otros vicios (se atacaban medidas señaladas al expresado Instituto, tales como: concentración parcelaria; colonización; ejecución de vías de comunicación; la de dictar Acuerdos, Resoluciones y Reglamentos internos para llevar a cabo y aplicar las normas de la supra dicha Ley; la cooperación en la conservación forestal y en la vigilancia de bosques; la facultad de ejercer acción expropiatoria; delegación de funciones administrativas que atañen al servicio público; etc. etc.). Y, asimismo, una importante: la de pagar con Bonos Agrarios las tierras privadas que, voluntaria o forzosamente, adquiriese dicho Instituto, y la de emitir, por el Gobierno de la República, Bonos Agrarios, en la cuantía, forma y con las características previstas en la citada Ley.

La Honorable Corte Suprema de Justicia de Colombia, entre - otros conceptos jurídicos al efecto externados en su trascendental fallo, expresó que la función social de la propiedad (introducida por el Art. 10 del Acto Legislativo No.1 de 1936) "se presenta como sistema - intermedio", entre la concepción individualista y la colectivista; y - que: "No podría verse en un mismo texto constitucional un aparejamiento de principios tan antagónicos entre sí como es la presencia, rodeada de todas las garantías, del derecho de propiedad, y el rechazo del mismo, - convertido en función, sino los fragmentos de un sistema armónico que circunscribe a agregar al derecho (el de propiedad) un sentido funcional - de caracter social (45). Igualmente declaró: que "el Artículo 30 de la Constitución, "no prescribe que la indemnización sea cubierta en efectivo, ni tampoco de contado"; . "Lo que dispone el texto es que sea previa, y entonces debe saberse si por ser en bonos (tierras del grupo a), o parte en dinero y el saldo a plazos (tierras de los grupos b) y c), - deja de ser previa". "Indemnización Previa es, primeramente, definición y reconocimiento del derecho del propietario, con anterioridad a la expropiación, de modo que no haya, por una parte, expropiaciones arbitrarias, y por otra, que el dueño pueda contar desde entonces con bienes o valores comerciales, enajenables y ciertos, equivalentes al perjuicio - causado." "En este caso la Ley sustituye una propiedad improductiva, por una propiedad en bonos, garantizados por el Estado, que causan intereses y representan el avalúo comercial de la tierra (A. 61. Ord. Co. Ley 135). El interés es en todo caso superior al rendimiento de una tierra inculta. El cánón constitucional no garantiza el dominio privado al extremo de proteger a quien no trabaja los fondos..." "Créditos sin documento o con documento, o bonos, son la contraprestación a cargo del Estado, previamente satisfecha, porque ingresan desde un principio al patrimonio -

(45) "Sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre la Constitucionalidad de la Ley 135 de 1961 de Reforma Social Agraria". Publicación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, de diciembre de -- 1964-Subgerencia Jurídica. Pág, 57.

del expropiado, realizando así el resarcimiento previo. La Carta no -- exige pago en dinero, sino, simplemente, indemnización, para hacer de la expropiación un instrumento ágil y adecuado al bien común", "El Procurador, con razón que la Corte comparte, agrega que el Artículo 1626 del Código Civil dispone que el "pago efectivos es la prestación de lo que se debe", y de manera que como la Carta no ha prescrito que se haya de pagar en numerario, no deja de efectuarse el pago efectivo porque se haga en otra clase de valores". (46).

Y continúa, dicha Corte: "Sobra agregar que el concepto de - indemnización por expropiación, no puede confundirse con el concepto de precio como prestación de la venta. Esta es un acuerdo bilateral, de de recho privado, fruto de la libertad contractual, en el que la contra-- prestación a cargo del comprador debe cumplirse en dinero. La expropiación no es un contrato, no es una venta, ni siquiera forzada, como la - que se verifica en subasta pública en determinados casos; es una figura esencialmente distinta, de derecho público, enderezada al bien de la co munidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la Administración toma la propiedad particular, y como esta medida genera un daño y no un precio, se satisface mediante una indemnización. Se indemniza el perjuicio en diferentes órdenes de la responsabilidad contractual o extracontractual, y se indemniza al expropiado el daño que para él implica forma de expropiación --que opera contra su voluntad-- pero en provecho públi co y aún cuando es instituto antiguo encuadra hoy a la perfección en la nueva tendencia de la función social". "Lo cual debe influir en la inter pretación del Artículo 30 de la Carta, a fin de no imponer a la figura - de la expropiación el rigor geométrico de un contrato, sino el espíritu de equidad y justicia que gobierna las instituciones de Derecho Público, equilatado en la materia a que este proceso de inconstitucionalidad se refiere, por la orientación social del Derecho Privado". (47).

(46) Ob. Citada págs. 60 a 62.

(47) Ob. Citada págs. 63 y 64.

La Honorable Corte Suprema de Justicia de Colombia, en sentencia pronunciada el 11 de diciembre de 1964, y cuyo ponente fue el Dr. Julian Uribe Cadavid, con el voto de 17 magistrados en favor, y el voto salvado de tres (los Dres. Ramiro Araujo Grau, Efrén Osejo Peña y Carlos Pelaez Trujillo) desestimó la inconstitucionalidad demandada, declarando, en uso de su jurisdicción constitucional, la exequibilidad, o más bien declaró "exequibles los Artículos", que ya hemos referido de la susodicha Ley 135 de Reforma Agraria. Esto es, rechazó la inconstitucionalidad pretendida.

Por razones ilustrativas, y también por el interés que pudieran despertar me he permitido transcribir los argumentos (algunos) más importantes que externó dicho alto tribunal. El artículo 30, ya expresado de la Constitución de Colombia, dice: "Artículo 30. Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social". "La propiedad es una función social que implica obligaciones". "Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa". "Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara".

El Control de la Constitucionalidad de las Leyes, como se ha dicho, convierte a la Corte Suprema de Justicia de un país en la autoridad estatal que funge como la verdadera intérprete de la Constitución Política. Si dicho texto legal instituye con mucha liberalidad el sistema de inconstitucionalidad, esto da lugar al uso reiterado --e incluso, abusivo-- del recurso mencionado que plantea a un gobierno serias preocupaciones acerca del destino jurídico que pudiera corresponderle a la nueva legislación económica y social formulada y promulgada para el campo.

Así por ejemplo, la República de Panamá en su Constitución - de 1946 (Artos. 51, 121, 165, inc. 3o. y 167), establece con una singular amplitud el sistema de control referido que ha permitido en solo - dos años: 1961 y 1962 el que la Corte Suprema de Justicia pronunciara 73 fallos de inconstitucionalidad (48). El profesor estadounidense, -- Herman Pritchett, apunta: "...durante los 80 años que mediaron entre la Guerra Civil de los Estados Unidos y la Segunda Guerra Mundial, la - Corte Suprema de Justicia de tal país dejó sin valor 77 leyes del Congreso de la Unión"; y lo cual estima como excesivo y dice: "El climax ocurrió en 1935 y 1936, cuando una Corte dominada por cuatro magistrados reaccionarios expidió doce decisiones por las cuales declaró incons^utitucionales sendos actos del Congreso". (49)

De lo expuesto se llega a tomar conciencia de la altísima -- función y el alcance de la misma que está llamada a desempeñar una Cor^ute Suprema de Justicia en relación al uso de la iniciativa de Ley que co^urresponde al Gobierno y a una Asamblea Legislativa en el ejercicio de - la Potestad Estatal de Regulación de la Economía de un país. Sabemos -- que un fallo como el citado anteriormente y dictado en diciembre de -- 1964 por la Corte Suprema de Colombia, pone de manifiesto que un cuerpo colegiado de esa índole "puede superar los erróneos criterios que otras veces ha externado al tocarse esos recursos o al avocarse en dictámenes sobre Proyectos de Leyes. Los bien ponderados juicios que una Corte Su^uprema pueda tener, y que serían el resultado de una mentalidad y concien^ucia jurídicas comprensibles, frente a todo el complejo legal agrario - que pueda verse afectado seriamente por el ejercicio de los recursos de inconstitucionalidad, no le disminuiría su alta misión ante las normas - del máximo texto legal, sino antes al contrario, creo que haría más eleva^uda tan dignísima misión, como ya se ha expresado.

(48) "Jurisprudencia Constitucional". Universidad de Panamá. Sección - de Investigación Jurídica. Tomo I. Panamá, República de Panamá.

(49) Obra Citada, página 8.

Otro caso más que puedo traer a cuento es el relativo, por ejemplo, a la muy en voga Reforma Agraria, desde su perspectiva eminentemente jurídica. Al pretender formularse el instrumento legal de la misma, es preciso tener en cuenta la estructura legal e institucional de un país determinado, por medio de las disposiciones constitucionales que lo rigen o del país considerado por aquélla. Se cuenta, en el ámbito latinoamericano, a título de ejemplo, las dificultades surgidas en Chile y en Colombia con motivo de la interpretación de sus leyes de reforma agraria, como así también su aplicación. De aquí que la República de Chile, en materia de derecho de propiedad, se vió precisada a realizar una modificación constitucional: por Ley No. 16.615 de 18 de enero de 1967, publicada en el Diario Oficial No. 26.647 del 20 del mismo mes y año, se introdujo al ordinal 10o. del Artículo 10 de la Constitución, la siguiente modificación:

Art. 10.- La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

10o.- El derecho de propiedad en sus diversas especies.

La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes.

Cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para la vida económica y social, o cultural del país. Propenderá, asimismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, calificada por el legislador. El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados. La Ley determinará las normas para fijar la indemnización, el tribunal que conozca de las reclamaciones sobre su monto, el que en todo caso fallará conforme a derecho, la forma de extinguir esta obligación, y las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado.

Cuando se trate de expropiación de predios rústicos, la indemnización será equivalente al avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial, más el valor de las mejoras que no estuvieren comprendidas en dicho avalúo, y podrá pagarse con una parte al contado y el saldo en cuotas en un plazo no superior a treinta años, todo ello en la forma y condiciones que la ley determine.

La ley podrá reservar al dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio nacional y expropiar, para incorporarlas a dicho dominio, las que sean de propiedad privada. En este caso, los dueños de las aguas expropiadas continuarán usándolas en calidad de concesionarios de un derecho de aprovechamiento y sólo tendrán derecho a la indemnización cuando, por la extinción total o parcial de ese derecho, sean efectivamente privados del agua suficiente para satisfacer, mediante un uso racional y beneficioso, las mismas necesidades que satisfacían con anterioridad a la extinción.

La pequeña propiedad rústica trabajada por su dueño y la vivienda habitada por su propietario no podrán ser expropiadas sin previo pago de la indemnización . (50).

(50) "Colección Legislativa de la FAO", volumen XV, No. 4-V/lb. -- Fascículo 2, páginas 1 y 2.

Brasil, el 10 de noviembre de 1964, y como se ha dicho "como fase preparatoria de la misma", introdujo, en su Constitución varias enmiendas que eran indispensables a la legislación de reforma agraria: el Estatuto de la Tierra y de Creación del Instituto Brasileño de Reforma Agraria, expedido mediante la Ley No. 4.505 del 30 de noviembre de 1964. Tales modificaciones se hicieron a los Artículos 50., 15, 29, 141 párrafo 16, 147 y 156 de la expresada Constitución. Por la primera se autorizaba a la Unión a legislar sobre derecho agrario; por la segunda, se decretaban impuestos a la propiedad territorial rústica; por la tercera, se declaró: "16. Queda garantizado el derecho de propiedad, salvo el caso de expropiación por necesidad o utilidad pública o por interés social, mediante previa y justa indemnización en dinero, con la excepción prevenida en el párrafo 1 del artículo 147. En caso de peligro inminente, como guerra o conmoción interior, las autoridades competentes podrán hacer uso de la propiedad particular, si así lo exigiere el bien público, quedando, no obstante asegurado el derecho a una indemnización posterior"; por la cuarta, se autorizó la expropiación de la propiedad territorial rústica mediante el pago "de una previa y justa indemnización en Títulos especiales de la Deuda Pública, con cláusula de exacta correlación monetaria, según índices fijados por el Consejo Nacional de Economía rescatables en el plazo máximo de veinte años"; y por la última modificación se regulaba los máximos de adquisición superficies hasta cierta cantidad: 100 hectáreas en tierras baldías; 3000 hectáreas en caso de concesión o enajenación de tierras públicas, y sólo por autorización previa del Senado Federal; 100 hectáreas cuando durante 10 años se haya ocupado tierras y puesto éstas en producción con toda y la familia, y que seclarará "mediante sentencia declarativa debidamente inscrita". Con esas modificaciones se abrió la brecha constitucional para el citado Estatuto de la Tierra, verdadero instrumento propulsor de gran parte de la actual legislación agraria brasileña. (51).

(51) "Revista de Estudios Agro-Sociales", Vol. III, No. 54, enero-marzo de 1966, páginas 7, 8 y 9.

Y los casos no paran ahí, con éstos. En efecto, se ha expresado que en "otros tiempos las Constituciones Políticas de los Estados se consagraban casi exclusivamente a organizar los poderes públicos. - Sólo recientemente empezaron a incluirse en las Constituciones disposiciones sobre "derechos económicos y sociales". "En América Latina, en general, las Constituciones de los diferentes países han incluido disposiciones sobre estas cuestiones que, actualmente, pueden constituir la base para reformas agrarias, o, al contrario, obstaculizarlas según los casos". (52).

Así, tenemos la Constitución de la República Italiana, que - entró en vigencia el 10. de enero de 1948, "prohíbe a la iniciativa - privada" o más bien "prohíbe a la iniciativa económica privada ir contra el interés general"; el artículo 42, impone a la propiedad privada la obligación de cumplir con su función social; y el artículo 44, dispone: "Con el fin de lograr el aprovechamiento racional del suelo y de establecer relaciones sociales equitativas, la Ley impondrá obligaciones y limitaciones a la propiedad rural privada, fijará límites de superficie según las regiones y zonas agrarias, fomentará e impondrá el mejoramiento de las tierras, la transformación del latifundio y la -- reagrupación de las unidades productivas. Auxiliará a la mediana y pequeña propiedad". (53). La República Federal de Alemania, en su Artículo 14, amparado bajo el título "Garantía de la Propiedad", declara que "1.- El derecho de dominio y de herencia está garantizado por la - Constitución. Su contenido y sus límites serán fijados por las leyes. 2.- La propiedad obliga. El uso debe estar igualmente al servicio del interés general. 3.- Las expropiaciones se admiten únicamente por causa de utilidad pública. Tienen lugar solamente por ley o a base de una ley que fije el procedimiento y monto de la indemnización. La indemnización se fija en justa compensación de los intereses de la comunidad

(52) "Curso de Capacitación de Profesionales en Reforma Agraria"; T.II; enero-marzo de 1963. Santiago de Chile. "Aspectos Jurídicos e Institucionales de la Reforma Agraria", página 27.

(53) Obra últimamente Citada, página 27.

estructuras de tenencia de la tierra; 4) una mejor redistribución del nivel de ingreso, y tratar de aumentar éste. Pero es preciso remarcar en que gran parte de las dificultades y problemática social que en el campo se experimenta podría corregirse con los cambios necesarios en la expresada tenencia de la tierra. También y esto hay que añadirlo: - que no sólo debe pretenderse una más justa distribución de tierra y de ingreso, los recursos naturales renovables requieren, cual menester - ineludible, un buen manejo y aprovechamiento. Todo ello redundará en - normalidad, tranquilidad y estabilidad social en el agro nacional.

B) EL DERECHO AGRARIO, LA CONSTITUCION Y LA
CORRIENTE CIVILISTA.

a) Necesidad de Normas Constitucionales Agrarias.

Este acápite responde, precisamente, en parte, a los propósitos que en el inicio de esta Tesis indiqué: cumplir un fin didáctico; colmar la necesidad de divulgar lo jurídico agrario en nuestro medio. Pero también al menester ineludible de llamar la atención sobre el aspecto constitucional que enfrenta la formulación de todo un meditado, razonable, orgánico y oportuno complejo normativo para la temática del campo y para los protagonistas de ésta. Por lo primero, no se le vea, pues, como un asunto meramente académico; por lo segundo, véasele como un obstáculo que, mostrándolo aquí, ante la intransigencia, fuerza es el removerlo.

El Derecho Agrario en sus líneas fundamentales ha de contar con normas jurídicas del más elevado rango, expresas, que lo hagan INDISCUTIBLE, IRREFUTABLE, INELUDIBLE, ante la CONCIENCIA JURIDICA; ante la MENTALIDAD ABIERTA Y EXCESIVAMENTE PRIVATIVISTA, que, saturadas de exceso individualista, y como propugnadoras sistemáticas de la superada concepción absolutista de los derechos que corresponden al individuo, pretenden negarles eficacia y validez a muchísimas normas agrarias. Digo esto, porque aún cuando numerosas constituciones contemporáneas recogen -- COMO LO HACE LA NUESTRA ACTUALMENTE VIGENTE -- (Artos. 2, el articulado del Título "Régimen Económico", y el inciso 2º. del 220, -- principalmente), preceptos razonables y amplios sobre la preferencia del Interés Social, de la Utilidad Pública, frente al exclusivo interés y utilidad del individuo mismo; sobre el valor trascendental que reviste el conjunto de la economía de un país y la incorporación a ésta de núcleos de población o de eso que llamó Tibor Mende las "grandes masas desheredadas", y que al decir de Josué de Castro".....sólo han recibido por toda herencia, generación tras generación, su cuota fija de -

hambre y de miseria" (43) . Hay profesionales del derecho que se yerguen, y se empecinan aún --que es lo más grave-- en sostener el distintivo absolutista que informó y sustentó a ciertos derechos conferidos y reconocidos al individuo; en mantenerlos como infranqueables e ilimitados, tal como lo han hecho también por una inercia impuesta por el tradicionalismo jurídico algunos altos tribunales de justicia; algunos servidores de intereses de grupos cerrados a toda movilidad social y económica, y algunos, también, que desde la cátedra universitaria todavía mantienen la tesis de los derechos absolutos, categóricos, infranqueables e ilimitados, y que a su juicio así los estampa en su mismo orden constitucional el constituyente de recientes lustros.

La perspectiva constitucional de estos tiempos --grávidos - de tensiones económico-sociales-- no puede mantener aquella munificencia que otrora concedió el constituyente al individuo. Ya no se puede proyectar al individuo, desde un punto de vista jurídico, a rayar a gran altura, a situarlo arriba de toda prudente y sensata consideración legal respecto de los grandes núcleos sociales; a ubicarlo por encima del conglomerado social que lo conforma y educa; a colocarlo a una altura mayor que la alcanzada por el techo del conjunto de la economía de un país, orientada a una justa concesión de oportunidades para todos.

La aparición de un nuevo texto constitucional que recoja fórmulas y principios jurídicos acomodados a las situaciones y exigencias del presente y a las necesidades del futuro, dotado --a cual más-- de sensata previsión, y de suficiente fuerza jurídica también, despierta en muchas personas y en algunos profesionales de la disciplina del de-

(43) "MANIFESTACIONES DEL PROFESOR JOSUE DE CASTRO (Brasil). Documento 63/C/429-S.p. Asamblea Especial sobre el Derecho del Hombre a Liberarse del Hambre.- FAO: Campaña Mundial Contra el Hambre.

recho consternación y temor. Su recelo en cuanto al posible manejo - de los mismos, les turba la conciencia; les nubla la mente, y los empuja a una resistencia y a una batalla a fondo contra eso, usando los mismos medios constitucionales; empleando las mismas ideas que aún recogen ciertos derechos y garantías individuales, y que todavía los animan y sostienen. Es así, como misoneístas se aprestan a esgrimir en - contra de los nuevos derechos económicos, sociales y aún políticos el arma de la inconstitucionalidad; en los medios publicitarios de toda índole; en los juicios de amparo; en el recinto de los congresos legislativos; en los recursos de inconstitucionalidad franquizados con toda la liberalidad, como lo tienen algunas constituciones; en los claustros universitarios; y aún en las fases del proceso de formulación y promulgación de la Ley en donde al más alto tribunal de justicia de un país le cabe cumplir su atribución de informar al Poder Legislativo sobre - todo proyecto de ley que pretende reglamentar los nuevos derechos y -- principios constitucionales. Traigo a cuento lo últimamente reseñado porque hay todavía en muchos Estados acontecimientos frescos y reiterados sobre el problema que apunto.

La situación difícil que confrontan muchos gobiernos para - llevar a cabo, por ejemplo, una nueva política de cambios que se hacen indispensables en determinados respectos nacionales, a fin de aligerar las graves tensiones que experimentan el campo y la ciudad, se torna - más notoria y más compleja cuando los textos constitucionales ya existentes mantienen con idéntico criterio la lista de garantías y de derechos individuales, sin percatarse que esa inercia los sitúa en una paradoja que sorprende y confunde. O bien, cuando el recientemente promulgado orden constitucional, por la fuerza que anima a un romanticismo jurídico, vuelve a recoger con igual literalidad ciertas garantías y derechos individuales que por su contextura y alcance impedirán en - cierto modo el desarrollo y la aplicación de regímenes jurídicos destinados a fundamentar las nuevas bases de los cambios considerados como necesarios o convenientes. Tameña contradicción, y semejante romanticismo, no puede menos que hacer más compleja la tarea de un cambio, la

función de un gobierno; y crear desde otro punto de vista un enfrentamiento de poderes públicos, una fricción entre éstos que puede hacer más precaria las ya difíciles situaciones que enfrenta un Estado. De aquí, entonces, que estimo conveniente destacar el posible peligro de tornar ineficaces jurídicamente los nuevos principios, los nuevos derechos contenidos en los ordenamientos constitucionales en materia de --trabajo y previsión social, de educación, de economía, y en la que nos interesa: en materia agraria; y que, por la vía de la inconstitucionalidad, puede configurar graves frustraciones a los anhelos y necesidades de fuertes sectores sociales de un país, que los pueden llevar a una inestabilidad política, económica y social de imprevisibles consecuencias.

De la expuesta manera, al amparo de los más destacados derechos individuales (Libertad de Contratación; Libertad de Empresa; Libre Testamentifacción; Libre Disponibilidad de los Bienes; Derecho de Propiedad, etc.), se usaría el medio de la inconstitucionalidad para restar eficacia y aplicación práctica y oportuna a las medidas jurídicas agrarias que el constituyente creyó insuflarles a la hora de su dación; para despojarlas de todo valor; para conservar todavía aquello que se ostenta a título de privilegio jurídico formulado en forma de garantía individual, en forma de derecho individual ilimitado e infranqueable, y que permite defender aún condiciones que no se avienen con estos tiempos.

Es así como nos veríamos envueltos en un torbellino que, causado por un asunto de conciencia jurídica, de mentalidad jurídica, inconsecuentes con las necesidades que se exigen colmar satisfactoriamente por la vía de cambios oportunos, razonables, comprensibles y justicieros --NO EXTREMOS, NI QUE PARTAN DEL PUNTO CERO-- nos llevaría a un estado de ansiedad, de intranquilidad, de casi perenne crisis que no es conveniente tener, ni mucho menos alimentar. No es posible, pues, ni siquiera por la vía de la interpretación, continuar sosteniendo un orden de pensamiento jurídico, una serie de concepciones jurídicas absolu

tistas respecto de los enunciados derechos y garantías individuales que nos lleve, por ejemplo, ante el sagrado postulado de la "libre testamentifacción", a reducir a la más mínima extensión superficial --pues tal sería la voluntad del testador-- la explotación agraria eficiente que constituye una buena unidad económica, social, jurídica y técnica en el proceso productivo. No es posible que en nombre y gracia de la libre disponibilidad que pudiera encarnar de modo absolutista el derecho de propiedad, en una época de sequía o de emergencia en materia de abastos alimenticios, pueda yo destruir toda una cosecha cerealera u otra almacenada; o porque yo no tengo interés en su ordenada colocación en el mercado interno, en espera de una inhumana pero lucrativa especulación de precios. No es posible, que en ejercicio de una irrestricta e ilimitada libertad de contratación, pueda yo imponer, por medio del poder jurídico y económico que ello me brinda, las más repugnantes condiciones en el arriendo de mis inmuebles rústicos a la otra parte, o quitarle el aparcerero un poco más del 80% del producto obtenido a costa de grandes sacrificios y riesgos económicos. No es posible, que ante un ilimitado derecho de acceso a la propiedad, diga yo, al amparo de mi fortuna, y sin obstáculo para ello: ¡cómprase el tercio, el cuarto o la mitad del territorio del país!

Con lo dicho no se vaya a pensar que pugno por la abolición de ciertos derechos y garantías que han venido engalanando, con la misma literalidad, la parte dogmática de muchas constituciones, y que inspiradas en la corriente constitucionalista impuesta a raíz de la declaración de derechos del ciudadano es preciso mantenerlas en su pristina concepción y redacción. No, lo que pretendo es que los derechos tantas veces mencionados no se les conceptúe más como derechos absolutos e ilimitados, y peor aún en la vía de la declaratoria de inconstitucionalidad provocada por quienes aducen y batallan, empleando tales derechos y garantías, que los nuevos principios en el orden económico y social impresos en las contemporáneas constituciones no se avienen con los mismos en su alcance y contenido. Lo que pretendo es que se les reconozca claramente, aún y con mayor acierto en la problemática de inconstitucionalidad, como derechos limitados, como poderes jurídicos sujetos a res-

- 5) Decreto Ejecutivo de septiembre de 1912 (establece el Reglamento del Servicio Orgánico de la Guardia Nacional).
- 6) Reglamento sobre Establecimientos Insalubres, de 1903.
- 7) Decreto-Ley No.194, sobre los mantos de agua, de 1949.
- 8) Decreto-Ley No.115, de abril/7/1949 (sobre los bosques salados nacionales).
- 9) Decreto Legislativo No.50, de abril/1940 (sobre protección arbolada de orillas de ríos y lagos).
- 10) Decreto-Ley No.458, de 11/diciembre/1961 (sobre avenamiento y riego).
- 11) Decreto Ejecutivo No.53, de mayo/28/1969 (Reglamento de Bosques salados).

b) Aspectos Económicos.

Reseño en forma sucinta el aspecto económico relativo al sector agrario en algunos puntos básicos y de mayor incidencia social. A tal fin utilicé la información seleccionada, y la que directa y personalmente conozco; su brevedad se debe a que no son las áreas propias del dominio económico o del sociológico, en su caso, las que me corresponden, pero sus datos, a título de panorámica resumida, nos dan idea de tales aspectos que tienen relación con nuestro derecho agrario.

En lo concerniente a la tierra, tenemos: 1) la tierra agrícola y forestal productiva se considera que se halla casi en su totalidad cultivada, pero aún se sostiene que existen: a) tierras sin cultivar; - b) tierras deficientemente utilizadas; y c) tierras muy mal utilizadas. 2) Los precios de la tierra se encaminan a aumentos demasiados altos, - pues se considera que hace como 30 años, más o menos, el Instituto de Colonización Rural (antes con otra denominación) le costaba la adquisición de una manzana un promedio de 70 a 80 colones, y ahora se llega a oscilaciones entre 600 y 700 colones por manzana. Igual ocurre en el precio del arrendamiento, pues las tierras húmedas en el Valle de Zapotitán, por ejemplo, y para una sola cosecha se cobran entre 100 y 140 colones,

según datos que indagó la Administración de Bienestar Campesino en 1963. 3) La acumulación excesiva de la tierra en pocas manos, la proliferación del minifundio, y la dispersión parcelaria configuran un serio problema, el cual se agrava más con la tendencia que predomina hacia una mayor fragmentación antieconómica de la tierra. 4) La dificultad, por nuestra estrechez territorial, de incorporar nuevas tierras a la producción agropecuaria torna más agudo y complejo nuestro problema agrario, y nos empuja indeludiblemente al uso de tierras marginales, al incremento de la productividad, y a un aprovechamiento intensivo de la tierra. 5) En ciertas áreas existe una efectiva precariedad en la posesión de la tierra, y falta de controles legales adecuados para evitarlo. 6) El arrendatario de la tierra se halla totalmente indefenso e inseguro, desde todo punto de vista jurídico; y esto es muy importante en cuanto que mucha de nuestra producción se hace en régimen de arrendamiento, ya que por ejemplo, en 1964/1965 el 66% de cultivadores de algodón lo hicieron bajo tal régimen, y cubrían el 60% del área total sembrada, según estimaciones hechas para efectos crediticios. Ante los elevados precios pagados por dichos arriendos, los productores los han explotado de tal modo que se dice que pueden deteriorar su futura capacidad productiva. 7) También se ha constatado, en algunos sitios de diversas zonas del país, el avance sobre otras tierras adyacentes, que incluso comprenden las adquiridas por entidades estatales, de parte de otros grandes propietarios, particularmente en aquellas en que existe defectos en cuanto a titulación de las mismas. Todas esas dificultades se deben esencialmente al sistema de tenencia de la tierra que predomina, y que por tanto necesita de una efectiva reordenación.

En lo referente a recursos naturales renovables, tenemos: -

1) Mal manejo de tales recursos, particularmente aguas, suelo y bosque, lo cual se considera que ya está produciendo bajas en los rendimientos de la tierra, y que tiende a agravarse con imprevisibles consecuencias. En efecto, se calcula que en una sola crecida de valores muy altos uno de nuestros ríos puede acarrear hasta 2.5 cms. de lámina de suelo. En 3 pruebas hechas durante una estación lluviosa, en 1945, se demostró -

que el río se llevaba el suelo y el subsuelo a razón de 3.5550, 1472 - y 170.208 toneladas métricas, respectivamente, cada 24 horas. Se calcula un total de agua perdida en las épocas secas de aproximadamente - 100 mts. por segundo, con lo cual se pueden regar hasta 100.000 hectáreas. Se han registrado en el Río Lempa, pérdidas arriba de las 1700 - toneladas de material de suspensión (39). 2) La falta de protección forestal de la cubierta vegetal, y la tala de algunas de nuestras pequeñas áreas boscosas llevará seriamente, de seguir como hasta hoy lo - ha sido, a graves pérdidas de suelo agrícola, forestal o para pastos, - a la ruina de otras tierras y al riesgo de hacer peligrar la infraes- - tructura de riego y avenamiento que se pretende para intensificar el -- uso de la tierra en el país. En otras palabras, nos encaminamos a una - realidad edafológica muy peligrosa: reflejada en la constante pérdida - de la tierra agrícolamente valiosa. La gravedad se acrecienta si se tie - ne presente que tenemos, según estimaciones, aproximadamente 1.3 millo - nes de hectáreas como total de la tierra agrícolamente productiva, y que para 1965, por ejemplo, la agricultura y la ganadería constituía el me - dio de vida de 3/5 de la población nacional y contribuía al producto te - rritorial en un tercio; lo cual demuestra que la población agrícola no se está utilizando adecuadamente y en beneficio efectivo del país.

En materia de crédito y mejora de la explotación, tenemos: - 1) la capitalización de nuestras explotaciones agrícolas se estima muy baja, y la estimulan regímenes legales inadecuados en el orden del cré - dito agrario, del arrendamiento de las tierras, y la carencia de incen - tivos fiscales apropiados; 2) existe concentración, a veces muy alta, - en el servicio del crédito institucional agropecuario; 3) el suministro de recursos financieros adolece de inúmeros defectos, los cuales se - anotan en un estudio exhaustivo de este aspecto (40) que induce a serias preocupaciones, pues, la falta de crédito en determinadas ocasiones ha causado centenares de deserciones de cultivadores. En efecto, en 1966-67

(39) "La Situación Hidrológica de El Salvador", III Mesa Redonda Conser - vacionista; agosto de 1966. Por Ing. Agr. Salvador Enrique Jovel.

(40) "Estudio de Crédito Agrícola en la República de El Salvador" Infor - me Preliminar. Por el Grupo de Trabajo formado al efecto. (Convenio entre el Gobierno nacional y el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola y el BID).

más de 500 aldoneros no sembraron cerca de 14.100 manzanas por falta de crédito, y de éstos más del 60% no lo hicieron por la falta absoluta de recursos en forma de préstamos, según encuesta por muestreo realizada entonces por la Dirección General de Economía Agropecuaria, del Ministerio de Agricultura y Ganadería; 4) existe una efectiva necesidad de crédito rural planeado para fomentar y diversificar la producción agropecuaria del país; 5) El número excesivo de garantías que exigen para la concesión de créditos por parte de las entidades nacionales crediticias, y las mismas instituciones privadas, se traduce en mayores dificultades para los agricultores, que se ven por ello abrumados de problemas en este orden de exigencias; 6) el endeudamiento de los productores agropecuarios es muy serio, desde el punto de vista de su ánimo productivo y su posición social, particularmente entre nuestros medianos y pequeños agricultores, pues de acudir una entidad crediticia que sirve crédito territorial, por ejemplo, a la exigencia en vía ejecutiva de sus préstamos puede ser dueña de aproximadamente, ella sola, de cerca de 30.000 manzanas de tierra; 7) las medidas para liquidar el voluminoso crédito insoluto experimentado por los aldoneros, tomadas por el Banco Central de Reserva en 1966, demuestran el estado grave que en este punto dramatiza la vida del agricultor nacional, especialmente al padecer pérdidas de alguna significación en varias cosechas sucesivas como le ocurrió entonces, a este renglón productivo.

En el campo del nivel de precios y del mercadeo de la producción agropecuaria, hay problemas no menos graves; en efecto: 1) los esfuerzos de protección para el productor cerealero han sido inadecuados, debido especialmente a la falta de capacidad de almacenamiento y de financiación por el Instituto Regulador de Abastecimientos, todavía más con la ausencia de medidas conducentes a corregir en forma definida y terminantemente semejantes defectos; 2) la comercialización de carnes se considera aún primitiva, en lo cual juegan la mala calidad del ganado, de los pastos, y los métodos de crianza y engorde del ganado; 3) la multiplicidad de los intermediarios es un problema agudo, que incide fuertemente en el bajo nivel de ingreso de los productores agropecua--

rios y de frutas; fenómeno que lo estimula los inadecuados canales de comercialización que prevalecen aún, como la falta de mejoría en los circuitos de distribución de tal producción; 4) los niveles de precios de los principales productos de exportación se encaminan, propiamente se hallan, soportando serias fluctuaciones que representan una seria intranquilidad en los pequeños y medianos productores de los mismos, lo cual, además, repercute en sus ingresos y en el nivel de ocupación de nuestra fuerza de trabajo agrario.

En algunos aspectos generales económicos, podemos anotar: - 1) el aumento de la producción agropecuaria dependerá del grado de tecnificación de la misma y del mejor aprovechamiento de los recursos naturales renovables; 2) la agricultura y la ganadería constituyen el principal proveedor de productos de exportación y de bienes de consumo; 3) el aumento en los costos de producción se va haciendo un problema sumamente difícil, y costoso desde el punto de vista financiero, no obstante la incorporación de tecnología que en ese sentido se ha efectuado; - 4) la lucha contra las plagas y las enfermedades que atacan a las especies vegetales y a los animales se va tornando cada vez más compleja, lo que está produciendo ya menores ingresos al productor; 5) es indispensable aprovechar la capacidad empresarial que ya existe en el sector, y fortalecer las medidas necesarias a una mejor productividad; 6) no se han definido bien las interrelaciones entre la ganadería y la agricultura; 7) se ha patentizado la ineludible necesidad de acelerar el proceso de sustitución de importaciones, pues se está importando en los últimos años cerca de los 60 a 70 millones de colones en productos de origen agrícola y pecuario; 8) se estima que el valor calculado de la producción de ganado por hectárea es de 125 colones, aproximadamente; lo cual denota que debe seguirse una política de mayor rentabilidad económica en el uso de la tierra; 9) en términos de ganadería, se considera que la producción de fincas de 1 a 10 hectáreas es superior a los 350 colones por hectáreas, y en las mayores de 200 hectáreas el valor de la producción es solamente de 60 colones pro hectárea, lo cual indica la -

urgente medida de seguir una política de mayor rentabilidad en el uso de la tierra, como ya se deja expresado (41).

En el orden institucional también se consultan serias situaciones, pues se dice: 1) el Ministerio de Agricultura y Ganadería no ha podido desempeñar apropiadamente su papel, particularmente su responsabilidad en los campos de la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, del mejoramiento de la tecnología agropecuaria, y en el desarrollo económico-social del país; 2) tiene problemas en su estructura funcional, y en su acción programática, lo cual demanda una nueva y eficaz organización, pues, su desarrollo ha sido lento; 3) el régimen legal agropecuario actual le dá un campo de acción muy limitada, casi no tiene autoridad en importantes materias; por lo cual precisa darle una mejor capacidad organizativa que le permita cumplir a cabalidad su acción; 4) existe ostensible falta de coordinación entre los organismos descentralizados y los centralizados oficiales que laboran el sector agrario; 5) hay necesidad extrema de integrar los servicios educativos, de extensión e investigación para una acción unitiva y una mayor eficacia en su actuar agrario; 6) en su estado actual no podría realizar una acción benéfica en el reordenamiento de la estructura de la tenencia de la tierra, por lo cual es importante revestirlo de recursos no solo financieros, administrativos, sino también técnicos y materiales que le permitan cumplir su responsabilidad en tan difícil tarea.

(41) "Tenencia y Seguridad Jurídica de la Tierra", Tema presentado a la III Asamblea de la Confederación Interamericana de Ganaderos. Desarrollo de Felipe López, Federico Herrero y Raúl E. Matamoros; celebrada en San Salvador en 1968.

c) Aspecto Social.

En el marco social que corresponde al sector agrario podemos describir algunos de los puntos de mayor trascendencia, no sin antes apuntar que la falta de investigaciones y estudios en la diversidad de aspectos que atañen al área rural dificulta su mención y análisis. La muestra es que no hay todavía dentro de las estructuras organizativas de dependencias públicas que cuenten con una Sección de Sociología Rural o Agraria, tal como ocurre en otros países. Ni aún se ha pensado en ella siquiera para el estudio a fondo de las condiciones de vida y jurídico-laborales de la fuerza de trabajo agropecuaria. De las notas que refiero, pude hallar las siguientes: 1) al 1º de julio de 1969, se estimaba la población del país en 3320.000 habitantes, de los cuales 1.987.000 se calculaban como población rural. Se estima, igualmente que la fuerza de trabajo agropecuaria crece a razón de 18.000 hombres anualmente, y que en el estado actual de nuestras explotaciones, éstas no se hallan en capacidad de absorber mayor número de trabajadores de los que actualmente dispone (42). La deserción de cultivadores de determinados renglones, como el algodón, por ejemplo, plantea agudos problemas de desocupación de dicha fuerza, si se tiene en cuenta que el Ministerio de Agricultura y Ganadería en sus estimaciones del año de 1961 atribuyó al algodón el 24% de la demanda efectiva de trabajo agrícola; lo cual repercute indudablemente en el orden social rural. Solo pues, en el dominio de la desocupación de la fuerza de trabajo agropecuario --que continúa subutilizada a estas alturas, pues en estudio sobre Tenencia y Seguridad Jurídica de la Tierra, ya citado, se calcula una desocupación equivalente al 36% de dicha fuerza de trabajo-- se generan una serie de conflictos de difícil solución. Las cifras y datos anotados nos ilustran de que el problema es dramático, particularmente con las cifras de desocupación que se dejan descritas; es más el problema irá creciendo, y más complejo será si no se toman medidas adecuadas que tiendan a enfrentarlo con decisión y oportunidad.

(42) Trabajo últimamente citado, realizado por el grupo de Sres. Federico Herrero, Felipe López y Raúl E. Matamoros.

La dieta de la población nacional, y en particular la del área rural, mantiene su estructura baja en elementos proteínicos, pues, por ejemplo, el maicillo (sorgo) integra en forma sustancial la dieta de la población rural. Generalmente se considera que dicha estructura de la dieta es así: 1) carbohidratos; 2) proteínas y 3) grasas. La producción de muchos artículos alimenticios es deficitaria, y para producirlos se necesitan obras de infraestructura física: obras de riego, avenamiento, comunicación --debido a que existen áreas potencialmente productivas que se hallan sin acceso a los lugares de consumo--, control de inundaciones, etc. que en la medida de lo posible puedan contribuir a ello. Nos hace notoria falta, también, la educación agrícola y programas intensivos de capacitación agraria, y una mayor difusión en el campo de centros de alfabetización para adultos, centros parvularios y de primaria, pues generalmente las escuelas rurales llegan al 2o. grado; por ello se considera que para mejorar el aspecto social en el campo se requiere la integración de los servicios de investigación, educación y extensión agropecuarias. Esto no deja de dificultar la capacidad de la población rural para una reforma agraria orientada a mejorar una nueva estructura productiva y el asentamiento de grandes grupos sociales, y la organización de dichas fuerzas como punto de apoyo, y que podrían realizar una labor de acción comunal muy valiosa.

Las dificultades también en el orden social se presentan, en algunos casos, bien evidentes y con efectos negativos para las aspiraciones y la mejoría social de algunos sectores de producción agrícola. Por ejemplo, no obstante reiteradas peticiones los cañeros (particularmente los que venían trabajando en régimen de arrendamiento) no han podido evitar a estas alturas su marginación como agrupación social de la organización denominada Comisión de Defensa de la Industria Azucarera. Ciertas trabas, incluídas las de tipo legal les impiden su formación de grupos de presión social, que podría orientarse con sentido beneficioso hacia el campo. Y como este hay muchos casos más.

Se critica que en gran parte la obra de infraestructura no ha sido enfocada sobre las gentes que viven en el campo, y la poca mejoría que se experimenta es la resultante de la obra de acción comunal, que tiende a intensificarse, y que está demostrando que hay capacidad en nuestra población campesina de formar agrupaciones y de hacer esfuerzos sociales muy beneficiosos para el país entero. Es más, muchas de las personas, en ciertos lugares, han mostrado sus buenas cualidades para el liderazgo; y así organizaciones como la Iglesia, el Instituto Latinoamericano del Sindicalismo Libre, y la organización de algunas cooperativas, han logrado formar grupos de mucho provecho comunal, y se ha demostrado que ya hay en el campo receptividad, aún cuando han habido casos de frustración en los grupos que se han pretendido formar. El área rural está demandando la constitución de equipos de trabajos interdisciplinarios; los requiere ahora más que nunca.

Es preciso, porque existe en cierta magnitud ya, estudiar el éxodo rural; sobre todo cuando este fenómeno comienza a plantearse como una situación crítica, al ser "masiva y desorganizada". También es preciso estudiar y conocer la dinámica de nuestra sociedad rural actual. Por tal virtud, es necesario crear organizaciones bien dotadas de personal calificado y demás necesario que exigen los métodos y estudios de la vida rural, de nuestras comunidades agrarias, de nuestros trabajadores rurales, del impacto que la aplicación y los métodos técnicos modernos están produciendo en dicha área rural. Tratemos de evitar la "despoblación" del campo ante el crecimiento de atractivos que presentan las áreas urbanas.

La propia mejoría social del campo exige que se acelere y mantenga una tasa de desarrollo adecuada, que promueva la expansión del sector agrario. Por ello en el orden social rural, el país requiere, si es que se desea alcanzar la mejoría mencionada: 1) aumento de la producción y de la productividad en cuanto a mejorarla; 2) aumento en el nivel de empleo de la fuerza de trabajo agropecuario; 3) cambio gradual de las

- 4) Decreto Ejecutivo No. 65, de septiembre/13/1954.
Reglamento de Aviación Agrícola.
- 5) Decreto Ejecutivo No. 90, de septiembre/13/1968.
Nuevo Reglamento para el Cultivo del Algodón.
- 6) Decreto Ejecutivo No. 89, de septiembre/10/1968.
Sobre sistemas Ultrabajo Volumen (aplicación de -
insecticidas).

d) Plantas que permiten obtener drogas o sustancias --
enervantes o estupefacientes:

- 1) Ley Agraria, ya citada (Art. 176) (Art. 177),
- 2) Convención de Ginebra, de julio 13/1931 (sobre -
tal materia).

III - Sobre Sanidad Agropecuaria:

- 1) Decreto Legislativo No.56, de mayo de 1936 (de-
clara de necesidad y utilidad pública la lucha -
contra las plagas y enfermedades agropecuarias).
- 2) Ley del Ramo Municipal, ya citada.
- 3) Ley Agraria, ya citada.
- 4) Decreto Legislativo No. 135, de mayo/27/1947 (so-
bre el combate del Chapulín.
- 5) Decreto Ejecutivo No. 108 de diciembre/1958 (con-
trol del Minador de la Hoja del Cafeto).
- 6) Decreto Legislativo No. 2690, de diciembre/1958.
(crea el Servicio de Sanidad Agropecuaria).
- 7) Decreto-Ley No. 229, Ley de Sanidad Agropecuaria
(texto básico), de julio/7/1961.
- 8) Decreto Ejecutivo No. 145, de septiembre/8/1964
(regulaciones sobre "fiebre aftosa", "peste por-
cina africana", "peste bovina", etc.)

9) Internacional:

- a) Convenio Internacional de Protección Fitosanitaria, Acuerdo Legislativo de Noviembre/25/1952; y Decreto Legislativo de Marzo/24/1953.
- b) Segundo Convenio de San Salvador (Organización Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria); Decreto Legislativo de marzo/2/1955.

IV - Sobre Fomento Agropecuario:

- 1) Decreto-Ley No.471, Ley de Fomento Avícola, de noviembre/24/1961.
- 2) Decreto-Ley No. 522, Ley de Fomento Agropecuario, de noviembre/27/1961.

V - Sobre Crédito Agropecuario:

- 1) Ley de Prenda Agraria, Ganadera e Industrial, de octubre de 1953.
- 2) Ley y Estatutos del Banco Hipotecario de El Salvador, de diciembre/20/1934.
- 3) Ley de Almacenes Generales de Depósito, de noviembre de 1938.
- 4) Ley de Creación de la Compañía Salvadoreña del Café, de noviembre/10/1942.
- 5) Ley de Crédito Rural, de diciembre/1942 (Sistema de Federación de Cajas de Crédito).
- 6) Decreto-Ley No.116, Ley de Reorganización de la Banca Central de la Nación, de abril/20/1961.
- 7) Decreto-Ley No.496, Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, de diciembre/15/1961.
- 8) Decreto Legislativo No.142, de octubre/13/1966 (crea el Fondo de Desarrollo).
- 9) Decreto-Ley No.457, de diciembre/1961 (Ley de Bienestar Rural).

- 10) Decreto Ejecutivo No.90, de octubre/21/1963 (Reglamento de la Ley anterior).

VI - Legislación en Materia de Ganadería:

- 1) Ley sobre animales de dueño y fierro desconocidos, de febrero/19/1878.
- 2) Ley sobre venta de ganado caballar o vacuno, de - septiembre/25/1885.
- 3) Código Civil de 1860.
- 4) Ley de Policía, ya citada.
- 5) Ley Agraria, de agosto/26/1941.
- 6) Decreto Ejecutivo, de julio/14/1930. Reglamento de Fierros y Marcas de Herrar Ganado y Traslado de Semovientes.
- 7) Reglamento para la Celebración de Exposiciones y - Concursos de Ganados y Aves, Rendimiento Lechero y Producción de Huevos. Febrero/19/1936.
- 8) Reglamento para el Rastro Municipal de San Salvador, Decreto Ejecutivo No.52/1948.
- 9) Ley de Fomento de la Producción Higiénica de la Leche y Productos Lácteos y de Regulación de su Expendio, Decreto Legislativo No.3144, de octubre/3/1960.
- 10) Decreto Ejecutivo de agosto 11/1961 (Reglamento del Decreto anterior).
- 11) Decreto-Ley No.467, Ley de Elaboración y Expendio de Alimentos Concentrados para Animales, de diciembre/12/1961.
- 12) Ley Agraria, ya citada.
- 13) Decreto Ejecutivo No.184, Reglamento para el Registro Genealógico de Ganado, de diciembre/10/1964.
- 14) Decreto Legislativo No.2209, de septiembre/10/1956 (declara de utilidad pública la Cooperativa Lechera de Oriente).

- 15) Decreto Legislativo No.2326, de enero/29/1957 (Sobre el Departamento de Promoción Económica, del Ministerio de Economía).
- 16) Decreto-Ley No.109, de marzo/31/1949 (Sobre Exportación de productos pecuarios).
- 17) Decreto Ejecutivo No.35, de abril/1º/1966 (crea la Comisión de Defensa de la Industria Lechera y Productos Lácteos).
- 18) Ley del Instituto Regulador de Abastecimientos, (de junio 3 de 1953).
- 19) Decreto Ejecutivo No.36, junio/27/1952 (sobre Importación leche descremada).

VII - Sobre Determinados Insumos Agropecuarios:

- 1) Decreto Legislativo, de diciembre/1953, y No. 1316 - (sobre el control de productos químicos y químico-biológicos de uso agropecuario).
- 2) Decreto Ejecutivo, de marzo de 1954 (establece el Reglamento del anterior Decreto Legislativo).
- 3) Decreto Ejecutivo No.84, de septiembre de 1956 (sobre semillas de maíz híbrido).
- 4) Ley sobre Elaboración y Expendio de Alimentos Concentrados para Animales, ya citada).
- 5) Decreto Legislativo No.209, de 1947 (autoriza al Poder Ejecutivo para adquirir abonos, instrumentos de labranza, etc. para venderlos a agricultores).

VIII - Sobre Recursos Naturales Renovables:

- 1) Código Civil. de 1860, ya citado.
- 2) Ley de Policía, ya citada.
- 3) Ley del Ramo Municipal, ya citada.
- 4) Ley de Expropiación y Ocupación de Bienes por el Estado, de 1939.

poen a sólo reducirlo a una forma específica de yuxtaposición de preceptos jurídicos; sería limitarlo indebidamente. Me inclino por tratarlo como un verdadero sistema orgánico de normas jurídicas y de principios directrices e informativos, capaces de guiarnos en materia de interpretación, de aplicación y de reglamentación del derecho agrario, tanto en su aspecto nacional, como en el internacional.

Así, pues, una definición orientada a satisfacer al más exigente debería expresar la naturaleza jurídica, tanto pública como privada que tiene el actual Derecho Agrario, en muchos aspectos de su normativa. No debería pronunciarse por una sujeción a conceptos jurídicos que recoge una determinada legislación que, por su esencia, están expuestas a significativas modificaciones (empresario; unidad de explotación, por ejemplo).

Concluyendo: desde un estricto y exigente punto de vista, no se puede ofrecer todavía una definición general y precisa, que encarne una visión sintética y científica, capaz de suministrar: ideas básicas; fines normativos, de tutela, y otros más; las características político-sociales que han de tener buena parte de sus normas; mostrarnos los sujetos más expresivos y fundamentales del complejo regulador en que consiste; elementos objetivos que siendo componentes en la misma, nos la aclaren y den idea de su alcance y contenido. Por tal virtud las definiciones ofrecidas las aceptamos a título de ensayo, y con propósitos de orientación didáctica. En mi sentir, y para ser consecuente con la finalidad que en este respecto he manifestado desde el principio de esta tesis, me parece, en razón de ser una definición útil, ilustrativa, sintética la del Dr. Rafael Díaz Ballart; sobre todo que la ofrecida por él, mira --tal como lo anota-- hacia "el núcleo del problema, como lo vemos en Hispanoamérica", y que él pretende acomodarla a la realidad política latinoamericana. Téngase presente, además, que dicha definición el expresado agrarista la adecúa a su postura frente a la Reforma Agraria.

En lo concerniente al tema de los Principios Generales Peculiares del Derecho Agrario, un análisis de legislación comparada correspondiente a países de América Latina, de Africa del Norte y del Centro, España, Portugal e Italia, y del cercano, medio y extremo oriente, particularmente en el dominio de la Reforma Agraria, evidencia que muchos de los que Alberto Ballarín Marcial expone, se hallan presentes y bien impresos en la legislación agraria de esos países. Y dentro de tales principios, los dos que él califica de fundamentales: el orden económico; la productividad agrícola; el más elevado y de índole humanista, "una mejor distribución de la tierra y de sus réditos", los aceptamos sin ninguna duda. Ellos se explican por sí mismos, y distinguen de otro género de normas jurídicas al orden legislativo dictado para el campo.

De los expuestos principios jurídicos --pues lo son, quiérase o no-- puedo destacar los que me parecen de mayor relevancia, y que son: el 1), de la función social que ha de cumplir la propiedad territorial rústica; el 2), de protección máxima a la empresa agraria familiar rentable; el 4), de acceso a la propiedad territorial rústica; el 5), de la dimensión mínima costeable de la explotación agraria; el 9), fomento de la asociatividad agraria, que me parece hoy de primordial interés (pues, es de gran valor en el abatimiento de los costos de la producción agropecuaria y forestal); el 11), de paridad de la actividad agropecuaria y forestal con los otros sectores de la Economía. Estos principios deberán gravarse en el futuro ordenamiento jurídico nacional; y al cual le marcarían su orientación y desarrollo. Ha de tenerse presente que los principios enunciados por Alberto Ballarín Marcial, por la vía del análisis y de la investigación, los hace brotar del complejo legal vigente en España; lo que no excluye que en el curso de su ulterior desenvolvimiento, se establezcan otros más, con lo cual dicha enunciación debe entenderse que lo es a título ilustrativo.

En cambio Antonino C. Vivanco, si bien admite la existencia de principios jurídicos propios de nuestra rama, los liga fundamentalmente a los fines de la Política Agraria, en cuanto que ellos brotan de ta

les fines: 1) Conservación del Recurso Natural Renovable; 2) Incremento racional de la producción; y 3) Seguridad y Progreso Social. Su posición es más amplia y abstracta, en cuanto que le da forma doctrinaria. Y aún cuando ello sea así, el examen de la legislación comparada nos revela que tanto el principio de la protección jurídica de los recursos naturales citados, tocante a limitar el derecho a su disponibilidad en función de su capacidad productiva; el de que la norma jurídica agraria fomente y proteja la actividad productiva agraria o las conexas con ella; y el de protección de los citados recursos y de la actividad agrícola debido al interés social que representa la producción agropecuaria en la satisfacción de necesidades vitales, se hallan expresa e implícitamente en gran parte de los textos legales agrarios de muchos países de diversas latitudes del globo.

La autoridad de los principios que reseñan Ballarín Marcial y Vivanco, como su existencia real y la invaluable función que desempeñan nos lleva a aceptarlos incondicionalmente; son realistas, objetivos, e ineludibles. Son, precisamente ellos, el distintivo, el sello que define e identifica al Derecho del Campo en relación a otras ramas jurídicas. Así, pues, a mi juicio, no merecen discusión.

Sin embargo, y para rematar este apartado, creo, y lo hago a título de ensayo para un fin puramente didáctico, ofrecer un concepto de derecho agrario a mi entender, y tomando en cuenta un análisis de legislación comparada. Tal concepto sería: Es un sistema autónomo y orgánico de principios peculiares y de normas de derecho, predominantemente públicas, reguladoras de las relaciones y situaciones que en el campo se dan a causa del aprovechamiento continuo de los suelos, bosques, aguas y fauna útil y que, orientado a obtener aumento de la producción y de la productividad agrarias, la explotación racional y la apropiada conservación de dichos recursos naturales, persigue como fines primordiales, el bienestar económico y la justicia social.

El expuesto concepto, y valga la pena aclararlo de mi parte, es una construcción sujeta al afinamiento y a la depuración que ulteriores estudios permitan, y se fundamenta en el pensamiento del sustentante de que el sistema jurídico agrario actual gira en torno, y ese es --a mi juicio-- el núcleo de condensación del mismo, en los temas básicos siguientes:

- a) Tenencia y Uso de la Tierra.
- b) Crédito Agrario.
- c) Asistencia y Capacitación Técnica Agrarias.
- d) Comercialización de la Producción Agropecuaria y Forestal.
- e) Aprovechamiento, Conservación y Protección de los Recursos Naturales ligados indisclublemente al Sector Agrario.
- f) Control de los Insumos empleados en el proceso productivo agrario.
- g) Sociabilidad Agraria.
- h) Sanidad Agropecuaria y Emergencia Agraria.
- i) Ordenación Institucional del Sector Estatal Agra--rio.

C A P I T U L O I I
RESEÑA LEGAL, ECONOMICA Y SOCIAL NACIONAL

a) Aspecto Jurídico-legal.

Una investigación detenida y analítica de la legislación nacional dictada para el sector agrario, particularmente en agricultura, ganadería y recursos naturales renovables, nos evidencia que está poblada de muchos defectos que la hacen prácticamente imposible de actuar con la eficacia deseada, y más todavía para colmar las exigencias jurídicas impuestas no solo por el lento desenvolvimiento del campo, si no por los anhelos de mejora y superación económica y social que hoy motivan a nuestros grandes grupos sociales. Ese mismo conjunto de leyes, tal como está, no responde a un espíritu auténticamente agrario; tampoco funciona en el orden de estructura jurídica indispensable para disciplinar armónicamente los cambios sustanciales que estos tiempos exigen con premura, y que los por venir reclamarán aún más.

Puntualizo los defectos que ostenta nuestra legislación -- desde innumerables décadas en diversos aspectos que nos interesan. Las notas que precisa apuntar, respecto del citado marco legislativo, son: a) su diversa y tan variadísima cronología y en gran parte su vieja data; b) no refleja en nada que se haya dictado de acuerdo a una bien -- concebida política legislativa agraria; c) contiene variadas y abundantes contradicciones; d) está poblada de vacíos o lagunas, y son éstos -- tantos como las incongruencias; e) está en abierta disonancia, en su -- gran mayoría, con las necesidades y exigencias técnicas que hoy existen en una estructura legal tan complicada como lo es la requerida por el sector agrario; f) está en desarmonía con los requerimientos que la dinámica del desarrollo económico y social impone; g) la lentitud de su evolución contrasta con la tónica que ahora prevalece, incluso en el orden jurídico, para otros sectores de la economía nacional; h) es incompleta, carece de la necesaria unidad de objetivos, pensamiento y acción; i) no va al fondo de algunos aspectos de la problemática agraria, y no dá la protección que requieren muchos de los sujetos de derecho agrario

moderno; j) se ha concentrado excesivamente en regular determinado cultivo (café); k) algunos de sus instrumentos reguladores de específicos cultivos (caña de azúcar) lo hace partiendo de un criterio puramente fiscal, y no agro-económico social; l) no disciplina ni instituye una adecuada regulación sobre tenencia y uso de la tierra dentro de modernos principios técnico-jurídicos; m) prolifera en una multitud de textos legales y reglamentarios que no solo dificultan su inteligencia y aplicación, sino su mismo conocimiento; n) también, si se le analiza con hondura, está influenciada por corrientes jurídicas de lento desenvolvimiento, de reticencia a remozarse, de resistencia a cambiar sus viejos cuadros y figuras.

Para muestra de lo dicho anteriormente, expongo a continuación el esquema siguiente, indicativo de cómo persevera en el marco general de nuestra legislación nacional, el instrumental legal pertinente:

I - Sobre tenencia de la tierra; adquisición, parcelación y distribución con fines agropecuarios:

- 1) Ley de Policía (de mediados del siglo pasado).
- 2) Decreto Legislativo de 1855 (distribución de tierras a quienes se dedicaran a cultivarlas de café).
- 3) Código Civil de 1860.
- 4) Acuerdo de diciembre 27/1876.
- 5) Decreto de febrero 23/1881.
- 6) Decreto de 1º/mayo/1881 (extinción de comunidades).
- 7) Decreto de enero/5/1884 (desocupación de inmuebles por arrendatarios).
- 8) Ley de abril/28/1892 (autoriza al P. Ejecutivo resolución de cuestiones de tierras, pendientes a esa época).
- 9) Ley de marzo/27/1897.
- 10) Ley de abril/24/1912.
- 11) Ley del Ramo Municipal, de abril/28/1908.
- 12) Ley de Bien de Familia, de junio/1933.

- 13) Ley de Octubre/24/1934, y su Reglamento de Diciembre/4/1934.)
- 14) Ley Agraria de Agosto/28/1941 (misma, generalmente, de la de Abril/1907.
- 15) Ley de Creación del Instituto de Colonización Rural, diciembre/1950.
- 16) Decreto-Ley No. 320 de septiembre 28/1961 (sobre - Instituto anterior).
- 17) Decreto-Ley No. 342, de octubre de 1961, (Ley Orgánica del expresado Instituto de Colonización).

II - Sobre Cultivos diversos:

a) Café:

- 1) Ley de Defensa del Café
- 2) Ley sobre uso de marcas para café y bálsamo, de 1934.
- 3) Decreto Legislativo que ordena el levantamiento del censo de café cada 5 años, de 1938.
- 4) Ley de Creación de la Compañía Salvadoreña del-Café, 1942.
- 5) Ley de Equivalencia para la negociación de café, de 1950.
- 6) Ley de Impuesto sobre Exportación del café, de - 1950 (reformada en 1954).
- 7) Decreto Legislativo que crea el Instituto Salvadoreño de Investigaciones del café (para mejo--rar el cultivo y su industrialización).
- 8) Ley del Departamento Nacional del Café (DNC), de 1957.
- 9) Decreto Legislativo No. 154 sobre el consumo interno de café puro, de 1964.
- 10) Internacional vigente: Convenio Mundial del Ca-fé, de 1968.

b) Caña de Azúcar:

- 1) Decreto Ejecutivo, diciembre/6/1932 (Crea Comisión de Defensa de la Industria Azucarera Centralizada).
- 2) Decreto Legislativo No. 68, de 19/junio/1933 (ratifica el decreto anterior).
- 3) Decretos Ejecutivos, de 8/junio/1933 y marzo/12/1936, que son los Reglamentos Orgánicos de dicha Comisión.
- 4) Decreto-Ley No. 295, de septiembre/7/1949 (establece impuesto sobre cada quintal azúcar producido ingenios de sus respectivas jurisdicciones).
- 5) Decreto Legislativo de diciembre/28/1946, establece, en uno de sus aspectos Precios Máximos - para el producto.
- 6) Decreto-Ley No.443, de diciembre 6/1961. Establece una Nueva Ley de Impuesto sobre el azúcar. Modificado por el Decreto-Ley No.504, del 22/diciembre/1961. Modificado, también por el Decreto Legislativo No. 528 de marzo/5/1964.
- 7) Decreto Ejecutivo (reglamentario) de septiembre/30/1964, sobre empresas que gozan de la cuota industrial del azúcar.

c) Algodón:

- 1) Decreto Legislativo No. 50, de mayo/14/1942, declara de utilidad pública el control para el cultivo, beneficio y venta del algodón en el país.
- 2) Decreto Legislativo No. 217, de diciembre/25/1949, sobre exportación de algodón crudo o hilo de algodón que se hará por conducto de la Cooperativa Salvadoreña Algodonera Limitada.
- 3) Ley de Aeronáutica Civil (Capítulo XIII), Decreto Legislativo No. 2011, de diciembre/22/1955.