

C27+e
1960
F.I.yCS.

079675

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y
CIENCIAS SOCIALES

CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NUEVA POLITICA RURAL EN EL SALVADOR

TESIS

PRESENTADA POR

LEONEL CARIAS DELGADO

EN EL ACTO DE SU DOCTORAMIENTO



SAN SALVADOR - EL SALVADOR - CENTRO AMERICA

- 1960 -

U N I V E R S I D A D D E E L S A L V A D O R

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

"CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NUEVA POLITICA
RURAL EN EL SALVADOR"

Tesis Presentada Por
LEONEL CARIAS DELGADO
En El Acto De Su Doctoramiento

San Salvador, El Salvador, C. A.

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

U N I V E R S I D A D D E E L S A L V A D O R

R E C T O R : Dr. Napoleón Rodríguez Ruíz

S E C R E T A R I O : Dr. Roberto Emilio Cuéllar Milla

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

D E C A N O : Dr. Adolfo Oscar Miranda

S E C R E T A R I O : Dr. José Ignacio Paniagua

A mi querido padre
Sr. Miguel Angel Carías

y a mi santa y abnegada madre
Sra. María de la Paz Delgado de Carías,
con profundo amor filial.

A mis hermanas
Isabel y Rosina,

con especial cariño.

Con respeto y admiración a mis hermanos:

Roberto,
Antonio,
Mauricio,
Miguel y
Federico.

- P R E A M B U L O -

En el momento culminante de los estudios profesionales, éste de presentar un trabajo como "Tesis Doctoral", creo que debe meditarase un poco antes de decidir cual será el trabajo a desarrollar.

Me parece que la razón fundamental de exigir al que va a graduarse, como último requisito estatutario, la presentación de una "Tesis", es la de recibir del graduado una especie de contribución a la cultura nacional, producto, precisamente, de la especulación del nuevo profesional.

Desde este punto de vista considero realmente inoficioso venir a escribir sobre "La Culpa en Materia Penal" por ejemplo, como "Tesis", para sólo repetir lo que, con mayor elegancia y más ilustrada palabra, destacados maestros de esa ciencia ya escribieron. Repito: como "Tesis" considero inoficioso desarrollar temas así; porque, claro, como especulación profesional todo esfuerzo, grande o pequeño, será siempre loable.

En estas condiciones, para el trabajo que hoy presento "CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NUEVA POLITICA RURAL EN EL SALVADOR" reclamo unomérito: el de presentar las bases pa

ra lo que puede ser una "Tesis Nacional" de positivo provecho: la de que en El Salvador existe la obligación -- constitucional de aplicar una nueva política rural, que incorpore a nuestra población del campo al ritmo de la -- civilización.

Las imperfecciones en el desarrollo del tema, -- sin duda que serán muchas: ¿Qué, debo repetir aquello de que debido a la impreparación, falta de capacidad, etc., el trabajo no es perfecto? Naturalmente, porque en verdad son las unas causantes de lo otro.

Pero tengo la convicción de que en el desarrollo de un tema así, basta con la sinceridad de la opinión -- que se sustenta.

- INTRODUCCION -

El mundo del siglo XX afortunadamente convulsionado en todas sus latitudes, está contemplando, con beneplácito para unos y estupor para los otros, las grandes transformaciones político-sociales a que está llamada la sociedad humana. Al adentrarse el mundo en los años primeros de la década del 60, el panorama es hasta cierto punto alentador: el despotismo, en sus estertores finales, no encuentra salida, como era natural, a la encrucijada con que concluye la rectarrecta final de su triste carrera. Latino América, a paso lento, se conmueve con desesperación en busca de una realidad que todavía es esperanza. Prueba de tal conmoción es en Venezuela la victoria, después de larga y cruenta lucha clandestina, de las fuerzas democráticas, ¡no en balde las calles de Caracas sintieron el calor de la sangre patriótica de Leonardo Ruíz Pineda!. Y lo es en Sur América toda, esa lucha constante de todos los pueblos por elegir libremente a sus propios gobernantes. Y en Centro América la gran batalla popular por vencer a los Gobiernos despóticos. A este respecto, el pueblo salvadoreño ha dado a los ojos del mundo el hermoso espectáculo de un pueblo valiente, que en lucha desigual no retrocedió jamás, hasta ver, por medio de un movimiento insurreccional de bases constitucionales, caer con estrépito a una odiosa tiranía. Solo resta luchar porque no se robe al pueblo su legítima victoria.

Más allá, la vieja Europa, convencida de su agotamiento, o trueca su modo de vivir o no será más que la decrepita matrona que sólo infunde respeto por su mayor edad; y mientras eso sucede, el mundo árabe, una raza que ha despertado ya del letargo de los siglos, estremeciéndose vigorosamente, propina a las potencias del mundo "libre" sus -- más fuertes y merecidas derrotas. Si esto es así y si por otra parte es efectivamente cierto que a pesar de la reverencia que se pretende acreditar a los viejos principios, -- éstos deberán ser desechados total y definitivamente, ¿no -- será entonces necesario, proceder a una revisión que nos -- lleve a desentrañar el contenido positivo de algunos principios de nuestra Constitución Política?.

Pareciera que hablar de la situación general del -- mundo de hoy, para referirnos a la Constitución Política de la República, no tiene relación de naturaleza alguna, más -- es lo cierto que, hoy por hoy, todo, absolutamente todo lo que se relaciona con las labores del pensamiento humano, -- tiene que estar, por necesaria necesidad, supeditado al pensamiento de justicia, de la verdadera justicia, que constituye la razón de ser del gigantesco e imponderable movimiento social que conmueve al mundo, arrebatando a la humanidad.

Yo creo, que quién vea con estrechez la realidad -- del mundo actual, habrá de ver con estrechez igual la realidad de la ley.

Se creará talvez, que quién habla con beneplácito --

de la transformación del mundo, no debiera perder su tiempo en elucubrar en derredor de un derecho que ineluctablemente, tarde o temprano, tendrá que ser abandonado por encontrar sus basamentos en principios ya caducos de opresión y de dominio; más es lo cierto, que mientras no llega esa época feliz, mejor dicho, mientras llega esa época feliz -y esperamos sea pronto- habrá que hacer frente a la triste realidad jurídica de hoy y tratar, con profundo sentido humanitario, de dar nuevo calor al derecho vigente.

El Salvador, esta pequeña Patria enclavada en el palpitante corazón del continente americano, deberá cumplir a la par de las otras Repúblicas del hemisferio, su elevado e incambiable destino: el de ser una Patria en la que a base de trabajo, pueda todo ser humano vivir de acuerdo a su condición de tal, dejando atrás, definitivamente, la época de explotación en que vegeta América. ¿Sirve el actual derecho positivo de la República tan elevadas aspiraciones? ¿Es, por ventura, el derecho vigente en El Salvador, lo que debe ser el verdadero derecho vigente, es decir el conjunto de normas que captan y revelan el verdadero sentimiento popular? No, nuestro derecho positivo es un conjunto de normas caducas que no han sentido aún el impacto poderoso del derecho revolucionario; no por falta de corrientes del pensamiento popular en ese sentido, sino por negligencia maliciosa de las autoridades, que, como es cosa harto sabida, -

EL PORQUE DEL TEMA: "CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NUEVA POLITICA RURAL EN EL SALVADOR".

El solo tema de mi tesis doctoral expresa en su totalidad el contenido del trabajo. Sostengo que la -- Constitución Política que actualmente rige a la República, contiene principios que obligan al Estado salvadoreño a - seguir una política rural de avanzada. Y que si no se ha seguido, a pesar de los diez años de vigencia de este - - cuerpo de leyes, ha sido porque hasta ayer el Gobierno estuvo en manos de gente totalmente antidemocrática.

La razón que me asiste en la escogitación del tema es múltiple:

En primer lugar: creo que nadie puede negar la necesidad imperiosa que existe, no sólo en El Salvador sino en toda América Latina, de aplicar fundamentales medidas integrantes de una nueva política rural. En estos países, un enorme porcentaje de la población lo constituye la población rural y podemos decir, apegándonos en absoluto a la triste realidad, que toda esa gente conduce una exis--tencia totalmente alejada de lo que debe ser la digna - - existencia del ser humano. Urge pues, incorporarles a la civilización.

En segundo lugar: considero que es necesario enca

rar con valentía este problema de las aéreas rurales. En nuestros países latinoamericanos no será posible llegar a una época de completa libertad política, que es sin duda consecuencia de la libertad económica, mientras nuestra economía no experimente un profundo empuje hacia su verdadera superación; superación que es imposible conseguir, - en el caso concreto de El Salvador, mientras no se fortalezcan las relaciones comerciales internacionales, mientras no se diversifique nuestra producción agrícola, y -- mientras no se amplíe para la industria el mercado interno, mediante la elevación del nivel de vida de nuestra población rural. Y esto último es imposible si no se aplica una nueva política rural.

Por otra parte, los nefastos intereses que hasta ayer dominaron la política, pretendieron hacer creer que hablar de superaciones rurales era una cuestión exclusiva de la doctrina comunista y como consecuencia nociva y peligrosa; y en vista de ello, los pseudo-demócratas criollos, temerosos de ser destuidos por los calumniadores a sueldo, en actitud de inconfesable complicidad prefirieron callar el grave problema del agro nacional.

En El Salvador es necesario no callar y encarar - el problema con verdadera valentía. Además, las retrógra

das mentalidades que combaten cualquier justa medida de política rural, debieran reparar en que al señalarla como postulado exclusivo de una política socio-económica de tipo comunista, lo único que logran es señalar a los prosélitos de ésta, como los únicos que verdaderamente se preocupan por los graves problemas de la época. Y debieran además reparar en que todos los demócratas del mundo hablan del grave problema que entraña la vida en las aéreas rurales.

En tercer lugar: como el título de esta tesis lo - - anuncia, considero que en nuestra Constitución Política existen ya los principios fundamentales necesarios para que un Gobierno preocupado por los graves problemas de la nación, promulgue y aplique una reforma esencial del agro salvadoreño. Es más, me parece que constitucionalmente el Estado salvadoreño ESTA OBLIGADO a preocuparse por el problema del campo nacional.

Aclaro que no se trata de que la Constitución Política con dos palabras específicas se refiera al problema que nos ocupa; no, se trata de que ella contiene principios que bien entendidos, entendidos con justeza, con criterio de militante demócrata, demuestran que al problema rural el legislador constituyente se refirió, en diversos artículos, como a un problema de mucha importancia,

Alguién al conocer el título de este trabajo de tesis preguntaba con extrañeza: ¿Y qué se discute la constitucionalidad de las medidas de superación rural?. Contesto: no se discute, se ha ocultado que es peor, se ha pretendido ocultar; se ha disimulado, y por ello hay que decirlo claramente: la Constitución de El Salvador enfoca nuestro problema rural.

En cuarto lugar: urge en El Salvador una solución seria de este problema. Todos sabemos que la tiranía derrocada habló mucho de un famoso "Plan de Mejoramiento Campesino"; pero ¿qué era eso? ¿Demagogia o realidad?. Aquello no era más que otra de las grandes demagogias de un régimen nauseabundo. Porque puede asegurarse con toda responsabilidad, que no es con palabras más o menos rimbombantes como vamos a solucionar los problemas campesinos, ni con una que otra comunidad rural, si por un lado se ha negado a los trabajadores agrícolas desde el más simple de sus derechos laborales como lo es el salario mínimo vital, hasta el más efectivo para que puedan luchar por su superación, como es el de su libre organización sindical.

En quinto lugar: estimo que tanto desde el punto de vista jurídico, como económico y político-social, la --

aplicación de una nueva política rural es una obligación histórica en la República de El Salvador. En consecuencia todos los salvadoreños concientes, que aspiramos a hacer de la nuestra una Patria con un futuro lleno de justicia y de prosperidad, tenemos un compromiso con las generaciones venideras que consiste en darle vida, en convertir en realidad, una de las partes más hermosas del momento político que se vive: la reforma en la vida del campo nacional.

JUSTIFICACION HISTORICA DEL TEMA. -

En el momento histórica que vivimos, terrible por cien motivos y heroico por mil razones, no puede dudarse -- que el tema de las necesidades rurales es de una importancia insuperable. Latino América, aún más, Centro América, ha asistido en las últimas décadas a grandes movimientos -- de contenido profundamente popular que han provocado o pretendido provocar definitivas transformaciones socio-económicas. México con su famosa Revolución emprendió en este sentido una gran reestructuración; pero es bueno confesar que históricamente la Revolución Mexicana no fué del todo feliz. Sin embargo, no sólo en el aspecto agrario la Revolución dió un paso al frente y en honor a la verdad hay -- que decir, por ejemplo, que fué la Constitución mexicana -- de 1917, la que por vez primera en el mundo entero elevó -- el Derecho Laboral a la categoría de Derecho Constitucional.

Guatemala, la pródiga Patria del Quetzal, con la Revolución de 1944 vivió también momentos con futuro halagador; en efecto, el segundo Gobierno Constitucional de la Revolución decretó una ley de Reforma Agraria que pretendía la transformación del sistema rural de vida; pero -- ¿quién no recuerda, si fué ayer no más, que ese pretexto se esgrimió para calificar de comunista a la Re- --

volución, dando motivo a una invasión de dudosa procedencia?

Venezuela es otro país que, con el Gobierno provisional primero y el democratísimo de Rómulo Gallegos después, pretendió reformar el vivir del campo venezolano y nuevamente allí, no por el suelo, sino por el subsuelo cuajado de petróleo, el Gobierno de Gallegos fué arrojado del poder.

Pero en Venezuela ha estado ya, tan firmemente aceptada la necesidad de introducir fundamentales medidas de Gobierno en las áreas rurales que, una de las primeras actuaciones de la Junta de Gobierno que presidió el Contralmirante Wolfgang Larrazabal fué, precisamente, la integración de una Comisión de Reforma Agraria. El Decreto respectivo decía en sus primeros artículos así: "Art.1º.- Se crea la Comisión de Reforma Agraria la cual funcionará bajo la Presidencia del Ministro de Agricultura y Cría o de la persona que éste señale para hacer sus veces, y estará integrada -- por los miembros principales y suplentes que designe el Ejecutivo Nacional mediante resoluciones especiales dictadas por el Ministerio de Agricultura y Cría". "Art.2.- Esta Comisión tendrá por objeto el estudio de la Reforma Agraria en todos sus aspectos, con la finalidad de: a) delinear una

política agraria de largo alcance; b) elaborar un anteproyecto de Ley Agraria que interprete esa política y propicie su realización; y c) recomendar las medidas complementarias tendientes a garantizar la aplicación de la Reforma Agraria como instrumento del desarrollo económico nacional".

Véase como, pues, la democracia que está hoy en -- avance en América Latina, cuenta entre sus postulados esenciales la incorporación de la población campesina a la vida civilizada, la reivindicación de los hombres del campo, la elevación de su nivel de vida hasta un estrato digno -- del hombre y la distribución de la tierra a ellos que la -- cultivan, la cuidan y la hacen producir.

¿Puede, entonces acaso, El Salvador quedarse retardado? Hay una verdad histórica: nuestra República ha marcado la pauta muchas veces en el avance político de Centro América. Baste recordar en el siglo pasado el 5 de Noviembre de 1811 que aceleró la independencia de estas Patrias y en este siglo las gloriosas jornadas de Abril y -- Mayo de 1944, que aceleraron la caída de los regímenes -- nazi-facistas de Centro América, para comprender que es -- cierta la verdad histórica a que me refiero. Luego entonces, si actualmente el despertar socio-económico de nues-

tra América se fundamenta por uno de sus más potentes costados en la aplicación de una Política Rural que permita el efectivo progreso económico de estos países subdesarrollados, considero como una obligación de profundo respeto a nuestra historia, que debemos los salvadoreños forjar un nuevo futuro, incorporando bienestar a la vida de los hombres que nacen, crecen y mueren en el campo.

La historia está pidiendo a gritos la aplicación en El Salvador de UNA NUEVA POLITICA RURAL.-

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE FUNDAMENTAN EN FORMA SUFICIENTE UNA NUEVA POLITICA RURAL.-

Art.2.- Es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.

Art.135.- El régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano.

Art.137.- (Inciso 1º). Se reconoce y garantiza la propiedad privada en función social.

Art.138.- La expropiación procederá por causa de utilidad pública o de interés social, legalmente comprobados, y previa una justa indemnización. Cuando la expropiación sea motivada por necesidades provenientes de guerra o de calamidad pública, y cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de aguas o de energía eléctrica, o la construcción de viviendas o de carreteras, la indemnización podrá no ser previa.

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

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

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

Art.145.- Serán fomentadas y protegidas las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza general mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades. En esta clase de asociaciones, además de los particulares, podrán participar el Estado, los Municipios y las entidades de utilidad pública.

Art.147.- El Estado fomentará el desarrollo de la pequeña propiedad rural. Facilitará al pequeño productor asistencia técnica, créditos y otros medios necesarios para el mejor aprovechamiento de sus tierras.

Art.148.- Se declara de interés social la construcción de viviendas.

El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias de su vivienda.

da. Fomentará que todo dueño de fincas rústicas proporcione a sus colonos y trabajadores habitación higiénica y cómoda y, al efecto, facilitará al pequeño propietario los medios necesarios.

Art.190.- Los trabajadores agrícolas y domésticos tienen derecho a protección en materia de salarios, -- jornada de trabajo, descansos, vacaciones, indemnizaciones por despido, y, en general, a las prestaciones sociales. La extensión y naturaleza de los derechos antes mencionados serán determinadas de acuerdo con las condiciones y peculiaridades del trabajo. Quienes presten servicios de carácter doméstico en empresas industriales, comerciales, sociales y demás equiparables, serán considerados como trabajadores manuales y tendrán los derechos reconocidos a éstos.

CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NUEVA POLITICA RURAL:

I.- IDEAS GENERALES:

La aplicación de cualquier política rural justa se fundamenta en términos generales:

a) En la obligación del Estado de asegurar a los habitantes el bienestar económico y la justicia social;

b) En la moderna concepción del derecho de propiedad al cual se considera ya no como un derecho absoluto, no como un derecho abusivo del propietario sino como un derecho sujeto a regulación para que preste su necesaria función social; la moderna legislación ya no garantiza la propiedad como el derecho de usufructuar y ABUSAR de la cosa, el derecho nuevo sólo reconoce y garantiza la propiedad -- privada EN FUNCION SOCIAL;

c) En la necesidad de destruir el fenómeno latifundiaro por ser contradictorio del moderno concepto de la justicia social y constituir uno de los factores que conforman la estructura económica de los países subdesarrollados;

d) En la conveniencia por múltiples razones de fomentar el desarrollo de la pequeña propiedad rural, sin -- que ello signifique caer en el otro extremo: el mal del minifundio.

e) En la necesidad de fomentar y proteger las --

Alude nuestra Ley Fundamental en su Art.145 al fomento y protección de las asociaciones de tipo económico - que tiendan a incrementar la riqueza general mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos. Es esta disposición la que podría servir de base al establecimiento de las cooperativas agropecuarias, porque el regimen de cooperativas tiende precisamente a eso: al mejor aprovechamiento de los recursos naturales y del elemento humano, para incrementar la riqueza general. Esta disposición constitucional, indudablemente previsoras, dispone que "en esta clase de asociaciones, además de los particulares, podrán participar el Estado, los Municipios y las entidades de utilidad pública. Digo que es previsoras esta disposición constitucional; porque en determinados momentos y en señaladas condiciones, será necesario para el mejor funcionamiento del régimen de cooperativas, la participación en ellas del Estado.

En cuanto a la Expropiación, que habrá de ser el resorte legal que facilite la aplicación de una programa de Política Rural, nuestra Constitución Política es bastante clara: "La expropiación -dice- procederá por causa de utilidad pública o de interés social"; y, como claramente se comprenderá, siendo la aplicación de una justa Política Rural una medida fundamental en la búsqueda del progre-

so económico de la República y del mejoramiento de la vida campesina, su aplicación es de utilidad pública y de interés social.

Este es, en términos generales, nuestro panorama constitucional en el problema que nos ocupa. En capítulos aparte hago una más detenida referencia a los que estimo son los tres puntos medulares: la propiedad privada en función social, el incremento de la pequeña propiedad rural y la expropiación. Pero quede claro desde ya, cómo es cierto que la Constitución Política de 1950 contiene los principios fundamentales necesarios para que, un Gobierno verdaderamente democrático se sienta obligado a en focar con seriedad el problema del agro-nacional; para -- que lleve al campo el bienestar económico y la justicia social; para que garantice la propiedad privada sólo si ésta llena su función social; para que incremente la pequeña propiedad rural dando la tierra a quienes en verdad les pertenece: a los hombres que la trabajan que son los campesinos; para que fomente las asociaciones de tipo económico con el objeto de incrementar la riqueza general y promover una justa distribución de la misma y para que -- acelere todo este programa de acción mediante el método más certero: la expropiación por causa de utilidad pública y de interés social.

III - LA PROPIEDAD PRIVADA EN FUNCION SOCIAL:

a) El Derecho de Propiedad:

Se ha tenido al derecho de propiedad como el más completo que se pueda tener sobre una cosa. Eugene Petit, en su Derecho Romano, al hablar de los elementos y caracteres del derecho de propiedad nos dice que "Los jurisconsultos Romanos no definen el derecho de propiedad, que escapa a toda definición por su sencillez y extensión, pues es el derecho más completo que se puede tener sobre una cosa corporal". Agregando después que "Según un análisis que está en germen en los textos, pero que ha sido precisado y desarrollado por nuestros autores antiguos, tales beneficios -los de la propiedad- se resumen en el USUS, el FRUCTUS y el ABUSUS; a) El JUS UTENDI o USUS, que es la facultad de servirse de la cosa y de obtener todas las ventajas que pueda rendir fuera de sus frutos; b) El JUS FRUENDI o FRUCTUS, derecho de recoger todos los productos; c) El JUS ABUTENDI O ABUSUS, es decir el poder de consumir la cosa, y por extensión, de disponer de ella en forma definitiva, destruyéndola o enajenándola".

En su Curso de Derecho Civil los autores chilenos Arturo Alessandri Rodríguez y Manuel Somarriva Undurraga nos manifiestan al hablarnos de este derecho que: "El Derecho de Propiedad es el más amplio y completo poder de -

disposición que tenemos sobre una cosa".-

Es decir, pues, que se ha considerado siempre -- que el Derecho de Propiedad sobre una cosa nos concede -- incluso el derecho de abusar. Se ha convertido a la propiedad en un derecho egoísta y absoluto: es nuestro JUS ABUTENDI. Por fortuna semejante concepto del Derecho de Propiedad ha experimentado transformaciones fundamentales.

b) Función Social de la Propiedad:

No pudo, en realidad, mantenerse incólume -- en el campo jurídico el derecho de propiedad como un derecho absoluto, como un derecho que facultaba al propietario para no atender en lo más mínimo las conveniencias y las necesidades de la colectividad; es así como se han -- formado y desarrollado diversas opiniones en el sentido -- de que el derecho de propiedad debe ser limitado en provecho de la sociedad. Ya no es posible concebir, en el momento histórico que se vive, un derecho que se garantice aún contra las necesidades de la sociedad; el derecho de propiedad como derecho que concede "el más amplio y completo poder de disposición" en realidad está, por decirlo con la palabra más suave, pasado de moda. En el derecho positivo contemporáneo, el derecho de propiedad se garantiza sólo y en tanto llena una función social.

Al hablar de la función social de la propiedad moderna los tratadistas chilenos citados, nos dicen: "La Revolución Francesa representa, desde el punto de vista de la propiedad, el triunfo del concepto romano, el restablecimiento de la "plena in re potestas", derecho excluyente que faculta al propietario para disponer libremente de -- sus cosas. Pero como tal derecho absoluto no podía mantenerse en la práctica, y hasta los propios códigos salidos de la Revolución reconocen que la ley puede limitar las - facultades del propietario, en virtud de fenómenos sociales muy complejos, de los que no es ocasión de tratar - - aquí, se manifestó una reacción contra los excesos del individualismo económico en el sentido de no admitir que el derecho de los propietarios pueda ser tal que contradiga el interés social, y éste no pueda imponerse al del individuo aislado". Y continúan: "Esta reacción, que ha llevado a la formación y al gran desarrollo de las distintas tendencias del socialismo moderno, tiene manifestaciones menos radicales en aquellas opiniones que, reconociendo - la legitimidad de la propiedad privada, desean que ésta - sufra las necesarias limitaciones en provecho de todos, y se justifique, no por los beneficios que obtiene el propietario, sino por los que de su existencia puede obtener la sociedad entera. Este último punto de vista ha influí

do e influye en la legislación de casi todos los países, imponiendo cada vez más limitaciones y trabas al derecho de los propietarios!" Agregando que: "Consecuencia de todo este movimiento es el hecho de que algunos autores hayan querido ver en la propiedad moderna, no tanto un derecho como un deber del propietario, y que se hable de la llamada función social de la propiedad".

Así es en efecto, todo ésto ha sucedido, más la consecuencia de estos movimientos no ha sido, como afirman los tradistas citados, "que algunos autores hayan querido ver en la propiedad moderna" un deber y no un derecho y que "Se hable" de la llamada función social de la propiedad; el resultado en verdad ha sido que, muchas legislaciones, mejor dicho casi todas las legislaciones, actualmente no garantizan sino la propiedad en función social; ya no se garantiza al propietario el derecho ilimitado y egoísta que le autoriza para actuar sólo de acuerdo a su querer sin reparar en el supremo interés social. Por eso ya en año un poco lejano como lo es el 1911, León -- Duguit en conferencia que pronunciara en la Universidad de Buenos Aires decía: "La propiedad ya no es más en el Derecho moderno, un derecho intangible, absoluto, que el hombre que posee riqueza tiene sobre ella; la propiedad es la condición de la prosperidad y la grandeza de la sociedad;

es decir, la propiedad no es un derecho, la propiedad es una Función Social".

c) Disposiciones de Derecho Constitucional
Positivo Sobre la Propiedad:

En todas las Constituciones del mundo se alude a la propiedad en una u otra forma. Unas para abolir la propiedad privada. Otras para señalarle su función social y las menos para simplemente reconocerla y garantizarla. Es que la Constitución Política de un país, es algo así como la columna vertebral de la estructura jurídica del Estado, naturalmente entonces que no es posible omitir en ellas algunas referencias a la propiedad, como institución medular del derecho tradicional.

Así encontramos en la Constitución Rusa la siguiente disposición:

"Art.15.- Toda la tierra, los bosques, el subsuelo, las aguas, así como las fábricas y las usinas, los ferrocarriles, los transportes de agua y aéreo, y los medios de comunicación, pertenecen en propiedad al Estado Socialista, según las bases determinadas por las leyes especiales de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los órganos supremos de la República Socialista Federativa Soviética Rusa".

He aquí la medida extrema de abolición de la propiedad privada pasando la propiedad de la totalidad de los bienes al pueblo, que adquiere personalidad en el Estado.

Entre las Constituciones que señalan una función social a la propiedad privada, encontramos la de Yugoeslavia de 1921, que en su Art.37 establecía:

"La propiedad privada se garantiza. También implica obligaciones. No puede hacerse uso de ella en perjuicio de los intereses de la comunidad. La ley determina su contenido, naturaleza, extensión y límites".

En América encontramos en este sentido disposiciones constitucionales muy expresivas:

Constitución de Cuba:

"Art.87.- El Estado cubano reconoce la existencia y legitimidad de la propiedad privada en su más amplio -- concepto de función social, y sin más limitaciones que -- aquellas que por motivos de necesidad pública o de interés social establezca la ley".

Constitución de México:

"Art.27.- Inciso 3º.- La nación tendrá en todo -- tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las -- modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales, --

susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la "Sociedad".

Constitución de Panamá:

"Art.45.- Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales, la cual no podrá ser desconocida ni vulnerada por leyes -- posteriores.

La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar".

Constitución de Nicaragua:

"Art.65.- La propiedad en virtud de su función social impone obligaciones. Su contenido, naturaleza y extensión es

tarán fijados por la ley".

Constitución de la Revolución Guatemalteca 1945.

"Art.90.- El Estado reconoce la existencia de la propiedad privada y la garantiza como función social, -- sin más limitaciones que las determinadas en la ley, por motivos de necesidad o utilidad públicas o de interés nacional".

Este artículo reviste gran importancia por cuanto nos habla de que se garantiza la propiedad privada no "con" función social sino "como" función social.

Véase como es cierto que el Derecho Constitucional actual ha establecido como principio la nueva concepción jurídica de la propiedad; ésta ya no es la institución omnipotente frente a la cual el Derecho, en su concepto de orden regulador de la estructura social, no podía nada. Ahora el Derecho no sólo puede, sino que debe adentrarse en la estructuración de la propiedad, para imponer a ésta las obligaciones, las limitaciones, la necesaria regulación, en fin, para que llene antes que nada las necesidades de la colectividad. Ya veremos luego como en cuanto al problema de una nueva Política Rural que en estos momentos nos atañe, las Constituciones han sido

más expresas, tanto en cuanto a laproscripción del latifundio como al derecho que tiene el Estado de expropiar cuando así lo requiere la utilidad pública o el interés social.

d) Disposición Constitucional de El Salvador:

Nuestra República, en esta Constitución que hoy - tenemos, la cual es, debemos reconocerlo, buena en varios aspectos, cuenta con una disposición reguladora de la propiedad. En efecto, el Art.137 en su inciso primero dice lo siguiente:

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

Es decir, "a contrario sensu", que no se reconoce ni se garantiza la simple propiedad privada. Esa que autoriza para explotar; ésa que concede el derecho de "Abusar"; esa propiedad en El Salvador no se garantiza. Es más, NI SIQUIERA SE RECONOCE. Fijémonos bien en ésto, reparemos en que nuestra Constitución es sumamente expresiva. La nuestra no dice, como la nicaraguense, por ejemplo, que "La propiedad en VIRTUD DE su función social impone obligaciones"; la Constitución salvadoreña ha sido más concreta: "Se reconoce y garantiza LA PROPIEDAD PRIVADA EN FUNCION SOCIAL". O sea que nuestro máximo estatuto no ha hablado de que la propiedad privada tiene una -----

función social o de que: la propiedad "en virtud de" su función social está sometida a tales o cuales regulaciones; No, nuestra carta magna ha hablado claro: El Salvador reconoce y garantiza una institución compleja, una nueva institución: "LA PROPIEDAD PRIVADA EN FUNCION SOCIAL".

Es aquí donde cabe esta pregunta: ¿La propiedad rural en El Salvador es propiedad privada en función social? Quién conteste afirmativamente desconoce o aparenta desconocer la dolorosa realidad de nuestro campesinado. El setenta por ciento de la población en El Salvador, que hasta ese alto porcentaje llega nuestra población campesina, se debate en unas condiciones de vida totalmente inhumanas: pésimo vestuario, mala alimentación, ausencia total de asistencia facultativa, carencia de leyes protectoras, analfabetismo; en suma, explotación inmisericorde.

Y es aquí, también, donde cabe hacer la afirmación de que urge en El Salvador, con urgencia definitiva, la aplicación de una nueva política rural. Política rural que, como ha quedado demostrado, la misma naturaleza jurídica del Derecho que nuestra Constitución reconoce y garantiza en la disposición que se comenta, está exigiendo.

IV - DESARROLLO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RURAL:

a) IDEAS GENERALES:

Una Misión de expertos de las Naciones Unidas en informe titulado "Medidas Propuestas para Fomentar el Desarrollo Económico de El Salvador", -a los enemigos del progreso hasta la cita de este informe les irrita- soñ ló "la desproporcionada distribución de la tierra" aquí en la República vinculándola con la injusta distribución de nuestro producto nacional bruto. El economista salvadoreño Dr. Ulises Flores también lo ha dicho. En conferencia que sobre "Problemas del Desarrollo Económico" -- dictó el veinte de junio de mil novecientos cincuenta y seis en el Paraninfo de nuestra Universidad, el Dr. Flores después de argumentar en favor de "una vigorosa y -- eficiente economía agrícola como base del desarrollo industrial", nos dice: "En el caso particular de El Salvador considerables progresos pueden hacerse en Agricultura. La carretera del Litoral abrirá al cultivo económico considerables porciones de tierra. Mucho puede hacerse con irrigación, abonos e insecticidas; con facilidades de almacenamiento y eliminación del desperdicio", y a continuación agrega: "ES NECESARIO HACER CAMBIOS DE -- CONSIDERACION EN LA TENENCIA DE LA TIERRA; el sistema de terraje y arrendamiento NO PERMITE LAS INVERSIONES ni la

implementación de una política de conservación de suelos". Y en conclusión interesante el Dr. Flores manifiesta: "Pero hay un argumento final a favor de la agricultura y es LA URGENTE NECESIDAD DE MEJORAR EL NIVEL DE VIDA DEL CAMPESINADO SALVADOREÑO por medio de un aumento en su productividad. "Hay que volver por el hombre olvidado" y es urgente y humanitario sacarlo pronto de ese olvido". (Las - mayúsculas son mías). La síntesis de la conferencia del Dr. Flores puede verse en la Revista "Economía Salvadoreña" Año V, Nos.11, 12, 1956.-

He aquí retratada, en dos opiniones técnicas, la injusta -por contraria a las necesidades humanas- y nociva -por su oposición al desarrollo económico de El Salvador- distribución de la tierra.

Indudable conocedor de ella el legislador constituyente estableció como principio constitucional de nuestro régimen económico que "EL ESTADO FOMENTARA EL DESARROLLO DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD RURAL".

Ahora bien, este fomentar el desarrollo de la pequeña propiedad rural, me parece que debe entenderse, en primer lugar como la necesidad de liquidar el latifundio para dar nacimiento a nuevos pequeños propietarios (o bien a la constitución de cooperativas, etc), y en segundo lu-

gar como la necesidad de proteger a los minifundistas mediante la aplicación de todas las medidas que la técnica aconseje. (Sistemas de cooperativas, créditos, asistencia técnica, etc., etc.).

Adviértase en la opinión del Dr. Flores el punto central de la cuestión: "Es necesario hacer cambios de -- consideración en la tenencia de la tierra", es decir, es necesario aplicar una nueva Política Rural. ¿Para qué? En primer lugar: para conseguir una "vigorosa y eficiente economía agrícola" que servirá de base al desarrollo industrial, y en segundo lugar para convertir en realidad el -- "argumento final" del Dr. Flores "final" digo yo, por concluyente, que no por importancia, que por importancia es el primero- : LA ELEVACION DEL NIVEL DE VIDA DEL CAMPESINO SALVADOREÑO.

En El Salvador es enorme la concentración en pocas manos de la propiedad de la tierra. Esto indudablemente coloca a la inmensa mayoría de la población en una situación verdaderamente desventajosa. Por otra parte -- existe una gran cantidad de millares de pequeñas explotaciones, de explotaciones pequeñísimas, de minifundios, -- que naturalmente impiden que nuestra agricultura se supere, se vigorece, por medio de la técnica. Los datos es-

tadísticos, como luego lo veremos, son a este respecto profundamente reveladores.

b) DATOS ESTADÍSTICOS:

"Para El Salvador, un Censo Agropecuuario reviste caracteres de suma importancia. Siendo un país eminentemente agrícola, es lógico que el conocimiento de este aspecto básico de su economía haya constituido siempre una necesidad impostergable". Estas palabras son el primer párrafo del Preambulo que trae la publicación de los datos del Primer Censo Agropecuuario realizado en el país en 1950 (Publicación del Ministerio de Economía-Dirección General de Estadística y Censos-1954). Ellas encierran -- una gran verdad. Sinembargo el anterior Gobierno de la República no verificó este año el Segundo Censo Agropecuuario, según dijo por falta de fondos. ¿Era cierta la falta de fondos? (los "gastos secretos" de ese Gobierno ascendieron a \$22,000,000.00) ¿O se pretendía ocultar que -- en estos días es aún más penosa la forma en que está distribuida nuestra tierra, que la revelada por los datos -- del Censo de 1950?. En el Oriente de la República, por -- ejemplo, se tiene como cosa cierta el hecho de que muchos pequeños propietarios no estando capacitados económica- mente para hacer las grandes inversiones que hoy por -- su tecnificación, requiere el cultivo del algodón, al --

cual se venían dedicando, tuvieron que recurrir al préstamo usurario y han caído en manos de los latifundistas; y en Occidente es realidad evidente que, debido a la baja de los precios del café, muchos pequeños y medianos propietarios cayeron en poder de los grandes terratenientes.

Pero bien, conformémonos con los datos del Censo de 1950.

He aquí los principales:

"Nuestro Primer Censo Agropecuario -dice la Dirección General de Estadística y Censos- empadronó en todo el país 174.204 unidades agropecuarias o explotaciones, que ocupan en su totalidad una extensión superficial de 1.530.323 hectáreas, equivalentes a 15.303 kilómetros cuadrados".

A la página 27 de la publicación referida, se encuentra detallado el número y superficie de las explotaciones por tamaño y Departamento y de allí sacamos lo siguiente:

De 174.204 explotaciones con 1.530.323 hectáreas: 105.605 explotaciones que representan el 60.62% del total, son explotaciones con una extensión cada una menor de 2.99 hectáreas y en total hacen 83.216 hectáreas o sea el 5.44%

de la superficie total. Dándonos una su
perficie promedio por explotación de --
0.87 hectáreas.

!! En cambio 145 explotaciones de 1.000
o más hectáreas cada una, que represen-
tan el 0.08 del total DETENTAN el 19.94%
DE LA SUPERFICIE TOTAL o sean 305.118 -
hectáreas !!

Por Departamento los datos son los siguientes:

<u>DEPARTAMENTO</u>	<u>No. DE EXPLOTACIONES</u>	<u>PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE</u>
Ahuachapán	13	24.72
Santa Ana	15	20.95
Sonsonate	11	30.46
Chalatenango	9	13.73
La Libertad	21	31.98
San Salvador	10	23.44
Cuscatlán	4	13.48
La Paz	10	23.82
Cabañas	4	7.76
San Vicente	11	18.90
Usulután	18	27.32
San Miguel	15	15.97
Morazán	3	2.48
La Unión	6	12.65

Así demuestran los datos la necesidad de "hacer -- cambios de consideración en la tenencia de la Tierra". No es posible sacar a nuestra población -urbana y rural- del estado miserable en que se encuentra si continúa este estado de cosas.

Estos datos son la réplica más elocuente para todos aquellos que en una u otra forma han tenido la osadía de sostener que aquí en El Salvador no debe hablarse de reforma Rural, porque no hace falta ninguna reforma de este tipo. "Aquí está cultivada toda la superficie" dicen unos; "¿Qué tierras se van a repartir?" preguntan otros; etc.,. Pero, los que así hablan debieran saber esto: que enfocar el problema rural no es sólo distribuir tierras incultas. El problema rural es algo más complejo. Una nueva Política Rural es la aplicación de todas las medidas necesarias para elevar el nivel de vida del hombre del campo HASTA ESTRATOS DIGNOS DE LA PERSONA. Es la destrucción del fenómeno latifundiarío. Es la realización de cambios sustanciales en la tenencia y en las formas de explotación de la -- tierra. Una nueva Política Rural es la elevación de la capacidad de consumo de la población mediante el aumento del nivel de vida en todas las zonas rurales. Y es., en

fin, el desarrollo de la pequeña propiedad rural.

Es tal la importancia en América Latina de este problema que todas las Constituciones recientes traen - disposiciones al respecto. Citaremos las siguientes:

Constitución de México:

Art.27, Inciso 3º

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las medidas que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, SE DICTARAN LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA EL -- FRACCIONAMIENTO DE LOS LATIFUNDIOS, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación".

Constitución de Cuba:

Art.90.-

"SE PROSCRIBE EL LATIFUNDIO y a los efectos de su desaparición la Ley señalará el máximo de extensión de la propiedad que cada persona o entidad pueda poseer para cada tipo de explotación a que la tierra se dedique y tomando en cuenta las respectivas peculiaridades".

Constitución de Guatemala:

Art. 91.-

"QUEDAN PROHIBIDOS LOS LATIFUNDIOS. La Ley - los califica y consignará las medidas necesarias para su desaparición. Los latifundios existentes por ningún motivo podrán ensancharse y mientras se logra su redención en beneficio de la colectividad, serán objeto de gravámenes en la forma que determine la Ley".

Creo que basta con la cita de estos tres Artículos tan expresivos. ¡Hay que destruir el latifundio! -- ¡Ah, se dirá, es cierto que nuestros datos estadísticos son muy reveladores, pero nuestra Constitución no habla de proscribir, fraccionar o dividir el latifundio, dejemos las cosas como están! ¡Falso, falso de toda falsedad! Cuando la Constitución dice que "El Estado fomentará el desarrollo de la pequeña propiedad rural" ESTA HABLANDO DE LIQUIDAR EL LATIFUNDIO. Porque ¿de qué otra manera va a incrementarse la pequeña propiedad rural? -- ¿Acaso dividiendo, para volverlas aún más miserables, -- esas 105,605 explotaciones agrícolas de 0.87 hectáreas - de superficie promedio? Nó, en verdad sólo hay una forma: FRACCIONAR LOS LATIFUNDIOS.

Esta cuestión del latifundio y de la concentra-

ción de la tierra en pocas manos es tan medular en el problema agrario que ha figurado como Considerando tanto en la ley de Reforma Agraria de Guatemala como en la de Cuba. El célebre Decreto 900 de 17 de Junio de 1952, del Congreso de Guatemala, en su segundo Considerando dijo:

"Que la concentración de la tierra en pocas manos no sólo desvirtúa la función social de la propiedad sino que produce una considerable desproporción entre los muchos campesinos que no la poseen, no obstante su capacidad para hacerla producir, y unos pocos terratenientes que la poseen en cantidades desmedidas, sin cultivarla en toda su extensión o en proporción que justifique su tenencia".

Y la Ley Cubana en su octavo Por Cuanto, se expresa así:

"Es criterio unánime que el fenómeno latifundia-
rio que revelan los datos anteriores no sólo contradice -
el concepto moderno de la justicia social, sino que cons-
tituye uno de los factores que conforman la estructura --
subdesarrollada y dependiente de la economía cubana, com-
probable por distintas características, entre ellas: la -
dependencia del Ingreso nacional, para su formación, de -
la producción para la exportación, considerada como la --
"variable estratégica" de la economía cubana, que resulta
así altamente vulnerable a las depreciones cíclicas de la

baja, base de su estabilidad económica, fundamento de su -
progresivo bienestar social y garantía de su libertad y --
dignidad".

¡Qué bien encuadraría este Artículo en una Ley Sal-
vadoreña!

La Constitución salvadoreña al ordenar el desarro-
llo de la pequeña propiedad rural está ordenando el frac-
cionamiento de los latifundios.

Por eso nuestra Constitución se sentiría satisfe-
cha con una Ley que se iniciase con un Artículo idéntico -
al transcrito.

LA EXPROPIACION.-

a) Ideas Generales:

Antes dije que la expropiación será el resorte legal que facilitará la aplicación de la Reforma Agraria.

Efectivamente: el Artículo 138 de la Constitución Política vigente dice que "La expropiación procederá por causa de utilidad pública o de interés social, legalmente comprobados, y previa una justa indemnización"; y siendo que la Reforma Agraria se aplica por causa de utilidad pública y de interés social, su realización deberá llevarse a cabo por medio de la expropiación de las tierras que la ley afecte.

La expropiación es verdaderamente necesaria, porque en realidad no existe otra forma más efectiva de acelerar la aplicación de la Reforma; la Historia demuestra que los detentadores de la tierra jamás quieren despojarse de ella; de suerte que, si nos ponemos a esperar a que ellos buenamente colaboren con un plan de redistribución de la tierra, estamos perdidos. El Estado tendrá que expropiar los fundos afectados. La expropiación de éstos será, podemos decir, la base del desarrollo de la pequeña propiedad rural.

Hablando del problema rural, hace ya muchos -

años, en 1917, el autor de una tesis doctoral presentada a nuestra Facultad con el título "El Proletariado", al momento de señalar "los sistemas que pueden ponerse en práctica para la conservación y adquisición de la pequeña propiedad rural" menciona una cosa verdaderamente curiosa: "También tenemos -dice- un sistema nacional concebido por un salvadoreño, que es admirable por la manera como podría acarroarnos la felicidad" y agrega: "El sistema nacional a que aludimos, consiste en que cada uno de los habitantes del millón con que cuenta la República, ponga anualmente como contribución UN REAL, que producirían CIENTO VEINTICINCO MIL PESOS, suma suficiente para comprar muchos lotes de terreno" (¿¿??). El autor de la tesis no menciona al salvadoreño que concibió tal sistema ni dice lo que con esos "muchos lotes de terreno" haríamos después. Únicamente refiero esto como curiosidad y para que se vea que ya en el 1917 se hablaba aquí en El Salvador de "pequeña propiedad rural", es decir de un cambio en la tenencia de la tierra.

Pero bien, volviendo a la expropiación dejemos --
sentado desde ya este principio: La expropiación será el procedimiento que facilitará la aplicación de la Reforma Agraria.

b) Que es la Expropiación:

interés público, mediante una justa indemnización".

La definición de Brannon que, según él manifiesta está inspirada en la Escuela Francesa de Haurieau, Gaston Jeze, Duguit, Barthelemy, etc., contiene realmente todos los elementos de la expropiación e incluso al decir única mente que la expropiación es "mediante justa indemnización" se aparta de quienes pretenden que la indemnización debe ser PREVIA, además de justa.

c) Problemas de la Expropiación:

Los dos problemas principales de esta institución son, sin duda, el relativo a determinar a quién corresponde señalar cuando existe la "causa de utilidad pública" o "el interés social" para que proceda la expropiación, y el relativo a la "justa indemnización".

Con respecto al primer problema y con respecto a la cuestión rural, opino que la ley secundaria de una vez y después de señalar las razones fundamentales que inspiren la aplicación de una nueva Política Rural, debe dejar determinadas cuales serán las tierras sujetas a expropiación. Luego corresponderá al organismo encargado de la aplicación de la ley llenar las demás formalidades.

Por ejemplo: la determinación concreta de las propiedades afectadas. Hablando de este problema el Dr. Bra

non en su citado trabajo dice "Nuestra Ley General de Expropiación es precisa y clara en ese interesante planteamiento de Derecho Público. Para no desvirtuar la naturaleza jurídica del procedimiento hace énfasis, en el Art.13 sobre dos extremos: a) que concluido el término probatorio el Juez pronuncia sentencia limitándose a declarar sobre si procede o no la ocupación de la propiedad; b)Que el decreto de expropiación no es de la esfera jurisdiccional sino que corresponde al Poder Ejecutivo en el ramo correspondiente.---- Del anterior enunciado queda claramente establecido que el propietario, al presentar sus excepciones dentro del término probatorio, NO PUEDE DISCUTIR SOBRE SI PROCEDE O NO PROCEDE EL DECRETO DE EXPROPIACION, porque esos dos actos son de IMPERIO, de SOBERANIA del Estado y no puede el particular entrar a calificarlos; el propietario sólo puede alegar excepciones en cuanto a la procedencia o improcedencia de la ocupación".

Reparemos, pues, en ésto: el decreto de expropiación es un acto de soberanía, de imperio del Estado que no puede discutírsele. Por ello el Dr. Brannon señala al declarar que la expropiación es procedimiento de Derecho Público: "Se trata de ubicar la acción del Estado fuera de lo jurisdiccional para indicar que estamos en presencia de un acto de soberanía, de una realización de autoridad, de un hacer de ejecución irresistible".

En cuanto al problema de la indemnización, confor-

me a las disposiciones de nuestra Constitución vigente, ésta puede no ser previa en casos que se señalan y en general el pago de ella "podrá hacerse a plazos", "cuando lo justifique el monto de la indemnización que deba reconocerse por los bienes expropiados".

Aquí es donde creo que el Dr. Brannon expone conceptos equivocados. En la sección VI de su trabajo referido que contiene las "conclusiones y planteamiento ante la Convención Nacional de Abogados", en el número 4º, dice lo siguiente: "Es contrario a la equidad y a los principios de defensa jurídica del particular, en que está inspirada la expropiación, la falta de una justa y previa indemnización". Primer error: porque de lo contrario estaría equivocada su propia definición de Expropiación, en la cual unicamente nos habló de una "justa" indemnización. Continúa el Dr. Brannon: ".....el principio constitucional salvadoreño de que la indemnización puede ser posterior y pagable hasta en un plazo de 20 años tratándose de casos de guerra, calamidad pública, aprovisionamiento de agua o de energía eléctrica, construcción de viviendas y carreteras, debe ser objeto de cuidadosa reflexión por parte del Estado y aplicarse, como hasta hoy, con gran cautela, por carecer la tesis constitucional de fundamento histórico, y del necesario

respaldo doctrinario y jurídico". Segundo error: porque conforme a lo expresado por el Dr. Brannon, la indemnización por las cosas expropiadas es pagable hasta en un --plazo de veinte años, únicamente si la expropiación ha --sido motivada por necesidades provenientes de guerra, ca--lamidad pública, aprovisionamiento de agua o de energía--eléctrica o construcción de viviendas y carreteras; pero ésto en realidad no es así, porque el inciso segundo del Art.138 constitucional claramente expresa que "Cuando lo justifique el monto de la indemnización que deba recono--cerse por los bienes expropiados de acuerdo con el inci--so anterior, el pago podrá hacerse a plazos, los cuales no excederán en conjunto de veinte años" y en el "inciso anterior", es decir en su inciso primero, el expresado --artículo constitucional se refiere a toda clase de expro--piación.

Lo que el inciso primero dice respecto a la ex--propiación motivada por necesidades provenientes de gue--rra o de calamidad pública, etc., es que "la indemniza--ción podrá no ser previa". O sea que en estos casos que el constituyente consideró de importancia superlativa, el Estado no deberá preocuparse de momento por la indem--nización. Aunque carezca de fondos para indemnizar, de--berá expropiar cuando la causa que motiva la expropia--

ción , sea una de éstas taxativamente enumeradas.

Y en todo caso de expropiación, repito, si el monto de la indemnización que deba reconocerse lo justifica, el pago podrá hacerse a plazos, los cuales no excederán - en conjunto de veinte años.

Esto de la indemnización es un asunto de importancia superlativa. En países pobres como el nuestro, lo natural es que el Estado no disponga de los fondos necesarios para indemnizar PREVIAMENTE a los expropiados cuando la suma a indemnizar sea realmente grande. Entonces se plantea un grave problema si la legislación positiva exige que la indemnización deba ser PREVIA. En El Salvador este problema, llegada la hora, no existirá porque, como lo dije, de conformidad con lo dispuesto en el Art.138, inciso segundo de nuestra Constitución "Cuando lo justifique el monto de la indemnización que deba reconocerse por los bienes expropiados" el pago PODRA HACERSE A PLAZOS, los cuales no excederán en conjunto de veinte años.

Esta cuestión, como se comprenderá, es de gran importancia práctica, por ello es necesario dejar absolutamente claro, para evitar problemas futuros, dos cuestiones:

1ª) Que en El Salvador EN TODA CLASE DE EXPROPIA-

CIÓN, cualquiera que sea la causa que la motive, SI LO JUSTIFICA EL MONTO DE LA INDEMNIZACIÓN QUE DEBA RECONOCERSE POR LOS BIENES EXPROPIADOS, el pago podrá hacerse a plazos, los cuales no excederán en conjunto de veinte años; y,

2ª) Que cuando la expropiación sea motivada por necesidades provenientes de guerra o de calamidad pública, y cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de aguas o de energía eléctrica, o la construcción de viviendas o de carreteras, LA INDEMNIZACIÓN PODRÁ NO SER PREVIA.

¿COMO SE VIOLA LA CONSTITUCION? .-

He aquí una pregunta sumamente interesante: ¿Cómo se viola la Constitución, sólo actuando contra ella, o también no actuando conforme a ella?

Tengo la firme convicción de que tanto vulnera la ley fundamental de la República el Gobierno que por ejemplo, expatría a un salvadoreño a pesar de lo dispuesto en el Art.154 de la Constitución Política, como el que, a pesar de lo dispuesto en el Art.205 de la misma, se niega a reconocer la plena autonomía docente, administrativa y económica de la Universidad de El Salvador.

Me parece que así como se viola la Constitución, cuando a espaldas de lo que dispone en su Art.6, olvidando que no son más que simples delegados del pueblo, los funcionarios se roban los dineros del mismo, también se viola cuando el Estado a pesar de la obligación que le señala el Art.182 no emplea todos los recursos a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador manual o intelectual y para asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna. Igualmente, pues, afirmo que el Estado, por culpa, mejor dicho por dolo, imputable exclusivamente a su Gobierno, viola abiertamente la Constitución cuando no fomenta el desarrollo -

de la pequeña propiedad rural, cuando no vivifica el postulado constitucional de que sólo se garantiza la propiedad privada en función social, cuando no facilita al pequeño productor la debida asistencia técnica, crediticia y de cualesquiera otros medios necesarios para el mejor aprovechamiento de sus tierras, cuando no fomenta que todo dueño de fincas rústicas proporcione a sus colonos y trabajadores habitación higiénica y cómoda o cuando, en suma, no aplica una nueva y justa Política Rural.

El período transitorio que vive la República, es lógico que no permita la aplicación de medidas económico-sociales incompatibles con la naturaleza precisamente transitoria del nuevo régimen. Pero debe saberse que la aplicación de una nueva Política Rural, como medida progresista que es, tendrá que ser realidad aquí en El Salvador.

LA NUEVA POLITICA RURAL COMO NECESIDAD JURIDICA.-

Demostrada la constitucionalidad de una nueva Política Rural, demostrada su absoluta legalidad; es más, - habiéndose comprobado que el Estado salvadoreño está violando su propia Constitución Política, en una de sus partes medulares, como que atañe a la total reestructuración económica de la República, hemos de concluir que la Nueva Política Rural es en El Salvador una necesidad jurídica.

Si somos creyentes del Derecho, si como hombres de la Ley estamos obligados a defenderla y a desentrañar su profundo contenido de Justicia Social, desde luego -- que es ésta el motor de las grandes transformaciones del momento, debemos concluir que la aplicación de una Nueva Política Rural es una necesidad jurídica.

Urge, con urgencia definitiva, dar vigencia a muchos postulados de nuestra Constitución; esa misma que - se invoca por los fariseos de la política cuando conviene a sus nefastos intereses, sin recordar que es la misma que pisotean a diario, que cotidianamente mancillan y que violan todos los días. Si, esa misma Constitución -- está urgiendo de algo, de alguien que la vivifique y que la llene de calor vital en sus partes trascendentales.

Hasta cuando, por ejemplo, va a dictarse el Có

digo de Trabajo!?. Una que otra palabra vituperable ha dicho: "El Código de Trabajo vendrá en su oportunidad", ¿en su oportunidad? ¿Cual oportunidad?

Pues bien, así también, la parte constitucional que regula nuestro régimen económico en el aspecto campesino está urgiendo, como una de las más urgentes necesidades jurídicas de nuestra nacionalidad, que se le dé VI GENCIA PLENA Y APLICACION TOTAL. ¿O es que el Derecho no es un conjunto de normas de carácter imperativo?

Y si lo es, la conclusión honesta, correcta y justa es la de que en El Salvador la aplicación de una Nueva Política Rural es una necesidad jurídica.

Por ésto: porque ¿de qué sirve un gran principio constitucional; de qué sirve, digo, que la Constitución consagre, coloque en primer lugar en el orden jerárquico normativo de un país, principios verdaderamente hermosos, si éstos no se desarrollan en leyes secundarias y por lo tanto ni se cumplen, ni se aplican, ni nada? Indudablemente de nada sirve. En estas condiciones hay una insatisfacción de las normas constitucionales, o sea una NECESIDAD JURIDICA que hay que satisfacer.

No olvidemos: La Constitución está por sobre todo y por sobre todos. Por esto rapito: LA APLICACION DE UNA NUEVA POLITICA RURAL ES EN EL SALVADOR UNA NECESIDAD JURIDICA.

LA NUEVA POLITICA RURAL COMO NECESIDAD ECONOMICA:

¿Qué hacer, para dejar de ser países subdesarrollados como nos llaman en el Norte? El Profesor mexicano Jesús Silva Herzog en una conferencia dictada a principios del pasado año en el Paraninfo de nuestra Universidad dijo: "No dejemos que nos llamen países sub-desarrollados, hagamos que nos llamen Países en Desarrollo". Pero, ¿qué hacer para "no dejar" que nos llamen países - subdesarrollados? ¿Sólo pedir que no nos llamen? No. No nos llamemos a engaño. Somos países subdesarrollados. Desde el momento en que la enorme mayoría de nuestra población vive una vida de terrible pobreza; desde el momento en que esa pobreza es producto necesario de la explotación a que esa gente vive sometida; desde el momento en que no se hace absolutamente nada para superar tal estado de cosas; desde ese momento somos países subdesarrollados.

Nuestra economía se haya estancada: de una parte dependemos internacionalmente de un solo producto: el café. De otra parte nuestro principal producto se haya sujeto a restricción en cuanto a mercados extranjeros se refiere. Y por otro lado nuestra nascente industria, industria cuyo crecimiento sería la posible salvación, no cuenta internamente con un mercado capaz desde el punto de -- vista de su poder adquisitivo. Y es natural que así sea;

si la población de la República es, repetimos, en su mayor parte población campesina y el campesinado, lo volvemos a decir, conduce una existencia de enorme pobreza, es natural que el mercado interno sea incapaz de absorber lo que la industria nacional produzca.

Ahora bien, un análisis de nuestra cuestión económica nos lleva a la conclusión de que la aplicación de -- una Nueva Política Rural es de gran necesidad en El Salvador. De una parte propiciaría la diversificación de nuestra producción agrícola, diversificación que es necesaria para salvaguardar la economía nacional de los complejos -- problemas que una producción agrícola monocultivista suscita.

Por otra parte, y mediante la aplicación de la -- técnica agrícola moderna se lograría una producción más -- intensa y todo ellos traería como consecuencia, el fin -- primordial que persigue todo programa de Política Rural: -- la elevación del nivel de vida del campesinado.

Y entonces sí sería posible que progrese la industria nacional. Con la ampliación del mercado interno, -- producto de la elevación del poder adquisitivo de nuestra población campesina lo natural es que progrese la industria. Y el progreso de la industria significa progreso -- del comercio. Y el progreso de la agricultura, de la in-

dustria y del comercio, y la elevación del nivel de vida del campesinado y el aumento del nivel de empleo en las ciudades, todo ésto, ¿Qué significa? Significa que un país ha dejado de ser país sub-desarrollado y es un país en desarrollo.

Hablando de Desarrollo Económico el Dr. Flores -conferencia citada, pág.34 de esta tesis- nos dice en uno de los más interesantes párrafos, lo siguiente: "Es también cierto que los países no industriales, productores de materias primas están expuestos a grandes fluctuaciones en precios en sus principales productos de exportación. Con una gran inelasticidad en la oferta y demanda de materias primas, cambios de demanda u oferta, o la formación de excedentes causan grandes fluctuaciones de precios y en consecuencia enorme incertidumbre en los países productores. Los efectos de esta inestabilidad son mayores en aquellos países que como El Salvador dependen de uno o dos productos de exportación como fuente de divisas." Y agrega luego: "Para aliviar esa situación el camino es diversificar la producción tanto en productos de exportación como en productos de consumo doméstico que alivien la dependencia del comercio exterior. La industria aparece como la salida lógica". El Dr. Flores después de relacionar la industria con la --

agricultura se expresa así: "Las anteriores consideraciones sirven de base para proponer un desarrollo armónico de la agricultura e industria con el convencimiento de que la agricultura es y seguirá siendo la columna vertebral de nuestra economía".

De tan ilustrada opinión, la conclusión que podemos sacar es la de que la economía salvadoreña está - necesitando un cambio fundamental. Y creemos que ese - cambio solo llegará el día que nos decidamos a aplicar UNA NUEVA POLITICA RURAL, cuyas bases constitucionales se señalan en este trabajo.

Es decir que la aplicación de una nueva Política Rural es en El Salvador una necesidad económica.

- I N D I C E -

Preámbulo	Pag. 1
Introducción	3
El Porqué del Tema "Constitucionalidad de una Nueva Política Rural en El Salvador"	7
Justificación Histórica del Tema	12
Disposiciones Constitucionales que fundamentan en forma suficiente una Nueva Política Rural	16
Constitucionalidad de Una Nueva Política Rural:	19
I - Ideas Generales	19
II - Las Disposiciones de nuestra Constitución	20
III - La Propiedad Privada en Función Social	24
IV - Desarrollo de la pequeña propiedad Rural	34
La Expropiación	45
¿Cómo se viola la Constitución?	55
La Nueva Política Rural como necesidad Jurídica	57
La Nueva Política Rural como necesidad Económica	59
Palabras Finales	63
