

Derecho Constitucional

Límites Legales e Institucionales de la Reforma Agraria *

Este estudio se propone sistematizar diferentes aspectos de la cuestión, conforme al esquema siguiente:

1. Las limitaciones legales a la adquisición de tierras de propiedad privada, en particular mediante expropiación;

2. Los problemas relativos a una redistribución adecuada de las tierras, cuestión esta última que exige analizar, en primer término, cuáles son las posibilidades legales existentes para hacer frente al problema del latifundio y para prevenir su reaparición con posterioridad a las reformas agrarias que se realicen.

Estos temas suscitan principalmente, en el ámbito jurídico, la cuestión del derecho de propiedad, del derecho de los contratos y del régimen de las transacciones y transmisiones inmobiliarias.

Para circunscribir la cuestión, los problemas legales que nos ocupan se tratarán, no desde el punto de vista de las limitaciones que contienen las leyes de reforma agraria misma (aunque se hará frecuentemente referencia a ellas) sino de las que resultan del régimen legal e institucional básico ya existente. Mientras que estas últimas obligan al legislador a actuar dentro de un marco predeterminado que se impone a él, las limitaciones contenidas en las leyes de reforma agraria misma residen, bien sea en defectos de la técnica legislativa empleada —cuestión que ofrece el mayor interés pero que no podremos examinar aquí— o bien en el sistema adoptado

(*) Extractos de un estudio. Documento de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, Roma, 1964.

PEDRO MORAL LOPEZ

(Doctor en Derecho y Diplomado del Instituto de Estudios Políticos de París, Jefe de la Sección de Legislación Agraria de la Subdirección de Investigaciones Legislativas de la FAO).

por los cuerpos legislativos competentes al formular la ley (1). En lo que respecta a las limitaciones resultantes del sistema legal e institucional en su conjunto, se mencionarán no solamente las de carácter positivo, que señalan los límites dentro de los cuales han de llevarse a efecto las medidas de reforma agraria, sino también las de carácter negativo, que pueden dificultar igualmente la realización de esas medidas cuando las disposiciones legales básicas no contienen normas definidas que permitan o impulsen las reformas.

I.—ESTRUCTURAS AGRARIAS, REFORMA AGRARIA Y SISTEMA LEGAL E INSTITUCIONAL

La indispensable adaptación de las estructuras agrarias a las exigencias económicas y sociales modernas no puede realizarse aisladamente, sino que ha de integrarse en las estructuras económicas y sociales en su conjunto. Las medidas de reforma agraria, para cuya realiza-

(1) Cuando, por ejemplo, una ley de reforma agraria establece entre las diferentes categorías de tierras un orden de preferencia para la adquisición (tierras ociosas, insuficientemente explotadas, bien explotadas), y se comprueba ulteriormente que ese orden obstaculiza la adquisición de tierras que interesa expropiar, se trata de una falla de la ley de reforma misma, imputable quizás a factores políticos o de técnica legislativa, y no de una imposibilidad absoluta dependiente del sistema institucional y legal básico, a no ser que el texto de la Constitución, por ejemplo, impusiera ya ese determinado orden. Véanse al respecto los ejemplos que se indican en el Capítulo II en materia de expropiación.

ción se utiliza como mecanismo el instrumento legal —leyes, reglamentos, etc.—, han de llevarse a la práctica, por consiguiente, teniendo en cuenta el sistema legal e institucional, en su conjunto, del país considerado, que se refleja en los correspondientes textos legales básicos y en los principios generales de derecho. De lo contrario, podría producirse un desequilibrio en dicho sistema, que será necesario corregir. Ello es cierto, por lo demás, no solamente cuando se trata de realizar una reforma agraria dentro de un sistema institucional determinado, es decir, cuando la ley precede al hecho económico y social de la reforma agraria, sino también cuando la ley está destinada a reflejar y sancionar, *a posteriori*, una transformación ya operada sobre la base de un hecho histórico. La consagración legal de esa transformación y su integración en un sistema legal e institucional de conjunto será entonces necesaria para asegurar la permanencia de la transformación ocurrida y salvaguardar la seguridad jurídica. Pueden mencionarse al respecto los ejemplos de México y Bolivia. En el primero de estos dos países, la legislación de reforma agraria, elaborada con ocasión de un proceso revolucionario, precedió a la Constitución promulgada en 1917, en la que se recogieron, institucionalizándolos, los principios fundamentales de aquélla. En Bolivia, el Decreto-Ley de 2 de Agosto de 1953 por el que se dispuso la realización de la reforma agraria no tuvo en cuenta en todas sus partes los principios básicos de la Constitución a la sazón en vigor (por ejemplo en lo que concierne a la indemnización previa en caso de expropiación); con posterioridad, sin embargo, se promulgó en este país la Constitución de 4 de Agosto de 1961 cuyos principios se ajustan a las reformas ya operadas, que quedaron así institucionalizadas.

Independientemente de estos casos excepcionales, la realización de la reforma agraria dentro de un orden legal e institucional implica la conformidad de las normas legales que han de regir la reforma, con las normas legales e institucionales básicas de carácter general, y con las instituciones ya existentes, o que se modifiquen en consecuencia, conexas a las instituciones agrarias. Cuando esa

conformidad no existe pueden producirse dificultades en la aplicación de las leyes de reforma agraria, como se comprobará al examinarse un poco más adelante las dificultades que se produjeron, por ejemplo, con motivo de la aplicación de ciertas disposiciones de las leyes de reforma agraria en la India, en el Japón y en Colombia. En tales casos, esas dificultades han de resolverse "a posteriori", retrasando en consecuencia la aplicación efectiva de la reforma.

A.—*Textos legales básicos que determinan el marco institucional en que ha de desarrollarse la reforma agraria.*— En los países de América Latina así como en numerosos países de otras partes del mundo, regidos por sistemas de Derecho codificado, escrito, distinto del Derecho consuetudinario de tipo anglosajón ("Common law"), las disposiciones legales básicas que rigen las instituciones conexas a las agrarias están contenidas, en primer término, en los textos constitucionales y en los Códigos Civiles. Conviene observar en seguida que, desde el punto de vista formal, el valor legal de los textos constitucionales es, evidentemente, absolutamente superior al de los Códigos Civiles; por definición, todos los otros textos de leyes y decretos deben ajustarse a los primeros, que constituyen el común denominador de los principios políticos, económicos, sociales, etc., reconocidos por la Nación considerada. Un Código Civil no es, desde el punto de vista formal, más que una ley "ordinaria", que sólo se diferencia de las demás leyes por su extensión, importancia y por el hecho de tratar sistemáticamente y de modo coordinado las materias que regula (2).

(2) Como ejemplo interesante en lo que respecta a la relación entre textos constitucionales y Códigos Civiles, puede citarse el caso de Colombia, en donde, con arreglo al artículo 52 de la Constitución, se ha incluido en el Código Civil el Título III (Artículos 19-52) de la misma Constitución, en el que figura específicamente el artículo 30 relativo a la propiedad privada. Se observará más adelante, sin embargo, que las disposiciones del artículo 30 de la Constitución son diferentes, en su espíritu, de las del artículo 669 del Código relativas al derecho de propiedad. El artículo 52 de la Constitución estipula que las disposiciones constitucionales así incorporadas, como Título preliminar, al Código Civil, no podrán ser alteradas sino por acto reformativo de la Constitución.

Por esta razón, desde el punto de vista legal, las dificultades "absolutas" que pueden plantearse para la aplicación de las medidas de reforma agraria, paralizando ésta, residen —y los ejemplos existentes en la práctica son numerosos— en la falta de conformidad que en ciertos casos se ha observado entre los textos constitucionales aplicables en la materia (por ejemplo los relativos al derecho de propiedad privada), y los otros textos legales encaminados a realizar aquélla.

No debe ignorarse, sin embargo, el valor de los textos de los Códigos Civiles ni el obstáculo que éstos pueden ofrecer cuando sus disposiciones no están adaptadas a las exigencias económicas y sociales modernas.

En efecto, los textos constitucionales, por su naturaleza, sólo constituyen, en general (3), un marco en el que se define el sistema institucional del Estado considerado. En muchos casos, como se observará más adelante, esos textos contienen sólo breves alusiones o principios muy generales sobre cuestiones económicas y sociales. Los Códigos Civiles, por el contrario, reglamentan de modo sistemático y coordinado toda una serie de actividades humanas. Por esta razón, cuando faltan textos legales específicos sobre determinadas cuestiones, lo que ocurre con frecuencia en materia agraria, los órganos jurisdiccionales competentes a quienes incumbe dirimir las dificultades que pueden surgir al respecto, se atienen a las disposiciones de los Códigos Civiles, que, por expresar principios sistemáticos de Derecho, constituyen el texto de carácter "supletorio" general en caso de silencio de otros textos legislativos relativos a una materia determinada. Esto ocurre, por ejemplo, en lo que concierne a los arrendamientos rústicos, que en muchos países han estado y están aún regidos por las dis-

posiciones de los Códigos Civiles relativas al arrendamiento de bienes en general, que son insuficientes e inadecuadas desde el punto de vista agrario.

Evolución general de los principios legales básicos sobre estructuras agrarias, especialmente en lo que se refiere al derecho de propiedad.—Bajo la presión de los factores de índole económica y social se ha podido notar en un gran número de países, a raíz de las dos Guerras Mundiales, una evolución general en los principios básicos que rigen las estructuras agrarias. Esos principios han ido incorporándose en muchos casos en los diferentes textos legales básicos, en particular las Constituciones. Cabe observar que mientras que los textos constitucionales han experimentado en muchos países modificaciones considerables debido a hechos históricos y políticos, existe una tendencia muy generalizada a modificar lo menos posible los textos de los Códigos Civiles, en los que existen pocas disposiciones específicas sobre la actividad agrícola; ello es debido, en primer lugar, al carácter sistemático y coordinado de dichos textos, que, constituyendo un todo orgánico, son difíciles de retocar parcialmente (4). Habida cuenta de esa diferente evolución de estos dos tipos de disposiciones básicas —las Constituciones y los Códigos Civiles— se pueden producir fácilmente contradicciones o faltas de paralelismo entre el espíritu de las disposiciones constitucionales y el texto de los Códigos Civiles (5).

(3) Existen, sin embargo, Constituciones que regulan en detalle determinadas cuestiones: La Constitución de México de 1917 ha tratado muy extensamente en su artículo 27, las cuestiones agrarias. La Constitución de Kenya de 1963, que constituye un anexo al Decreto sobre la Independencia del país, contiene toda una serie de artículos muy detallados sobre régimen de tierras, que adquieren así valor constitucional (Capítulo XII, arts. 197 a 222 de la Constitución).

(4) El nuevo Código italiano de 1942, de tendencia científico-jurídica, que ha ejercido su influjo sobre muchas legislaciones modernas, constituye, en cambio, una refundición completa y contiene varios artículos relativos a estructuras agrarias y al aprovechamiento de los recursos naturales: (Capítulo II: Propiedad agraria; Sección II: Ordenación de la propiedad rural; Arts. 846 y 847: Unidad mínima de cultivo; Arts. 850: Consorcios de concentración parcelaria; Sección III: Mejora agraria integral).

(5) Compárense estos textos de Constituciones y de Códigos Civiles en la materia: Italia: Constitución de 1946, artículo 42: "La propiedad privada se reconoce y garantiza por la ley, que determina el modo de adquisición de la misma y su goce, así como sus límites, a fin de asegurar su función social y de hacerla accesible a todos"; Código Civil, Art. 832: "El propietario tiene derecho a gozar y dis-

La evolución de las ideas en este campo es innegable, aún cuando en muchos casos los textos legales básicos no hayan seguido expresa e inmediatamente esa evolución, por lo que en muchos casos dichos textos no están adaptados a las realidades económicas y sociales, con todos los inconvenientes que semejante situación entraña.

B.—*Evolución del concepto de derecho de propiedad en general y de propiedad rural en particular.*—El derecho de propiedad conforme al concepto romano que ha imperado en los países de América Latina a través de las influencias jurídicas (hispanas y francesas) que en ellos se han ejercido, ha dejado paulatinamente de tener el carácter absoluto que se le reconocía cuando se le consideraba exclusivamente como un derecho fundamental anejo a la persona humana. El intervencionismo creciente del Estado en materia económica y social, que se traduce en la planificación de las actividades económicas, ha conducido a regular más estrictamente ese derecho. El Estado, que anteriormente sólo se ocupaba de reglamentar el derecho de propiedad en sí mismo como atributo de la persona individual, ha ido reglamentando también la actividad agrícola. De la noción de propiedad sobre la tierra se ha pasado progresivamente a la de su uso, a la de explotación o empresa agrícola.

Las reglas jurídicas "clásicas" en materia de derecho de propiedad, basadas en los principios individualistas del siglo XVIII, están claramente expresadas en la célebre definición del artículo 544 del Código Civil Francés de 1804, que ha inspirado los Códigos Civiles de los países de América Latina: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, siempre que no se haga de él un uso

prohibido por las leyes o los reglamentos".

En el transcurso de la evolución impuesta por las necesidades económicas y sociales modernas, las disposiciones legales especiales exigidas por las circunstancias han ido, en muchos casos, más allá de lo que los principios contenidos en los Códigos Civiles parecían permitir. En un país tan individualista como Francia, por ejemplo, las disposiciones legales sobre ordenación rural permiten la concentración parcelaria sin tener en cuenta la voluntad de los propietarios afectados, permiten también la expropiación de los predios incultos, etc. Los dos pilares del Código Napoleón de 1804, que eran la noción de la propiedad y la noción del contrato han experimentado considerables readaptaciones.

La razón de esta evolución es clara: la tierra sin explotar es estéril, no tiene valor. Su función esencial consiste en producir, no en ser simple objeto de apropiación o instrumento de jerarquía social, ni tampoco únicamente un bien objeto de compraventa. En los países en vías de desarrollo, la nueva noción de propiedad es tanto más importante cuanto que para la mayoría de ellos la tierra cultivable constituye la riqueza esencial y duradera por excelencia.

La noción de la función social de la propiedad.—En el transcurso de esta evolución, se ha llegado a definir la *función social de la propiedad*, formulada doctrinariamente por el jurista francés León Duguit, de acuerdo con la noción funcional del Derecho, conforme a la cual cada derecho subjetivo lleva consigo un deber u obligación correlativos. La propiedad continúa siendo un derecho personal, pero que entraña obligaciones para con la colectividad.

La aplicación de la noción funcional del Derecho se realiza en la práctica mediante una intervención cada vez más marcada de las autoridades públicas sobre las estructuras y relaciones agrarias. Se encuentran ejemplos de ese intervencionismo en todos los países, manifestándose en las restricciones de toda índole que se imponen a los derechos del propietario rural, a la voluntad individual manifestada, por ejemplo, en el campo de las relaciones agrarias

poner de las cosas de modo pleno y exclusivo, dentro de los límites de las obligaciones establecidas por el ordenamiento jurídico y observando este último". Colombia: Constitución Nacional, Art. 30: "...La propiedad es una función social que implica obligaciones..." Código Civil, Art. 669: "El dominio (que se llama también **propiedad**) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno..."

contractuales (arrendamientos rurales, etc.), y en el campo de los actos de disposición (transmisión "inter vivos" o "mortis causa") así como en las obligaciones que se imponen a todo aquél que explota el suelo. De la libertad contractual en materia agraria se pasa a la norma de "derecho necesario": la legislación moderna, mediante disposiciones imperativas que no pueden ignorarse porque son de orden público, establece cada vez mayores límites a la voluntad individual.

La noción de la función social de la propiedad, así definida de modo general, necesita naturalmente concretarse de modo más preciso en los instrumentos legales con arreglo a los cuales ha de realizarse la reforma agraria. Tratándose de una "afectación o carácter genérico del dominio" —declara una reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia sobre la constitucionalidad de la Ley N^o 135 de 1961 sobre reforma agraria (6)— la función social "no puede manifestarse sino mediante cargas precisas que corresponde señalar a la rama legislativa". La función social "converge sobre todos los elementos de la propiedad (*usus, fructus, abusus*) y puede, en consecuencia, afectar en un momento dado a uno de ellos o a todos". En las leyes de reforma agraria, los criterios que califican la función social de la propiedad se refieren, frecuentemente, a la conservación de los recursos naturales y al eficaz aprovechamiento de éstos, a la limitación de la extensión con el fin de que la propiedad agraria sea accesible al mayor número, a la indivisibilidad de la unidad de explotación con el fin de que ésta sea económica, a la restricción de los actos de disposición, que quedan condicionados por las necesidades económicas y sociales, a la explotación directa de las tierras por sus dueños, etc.

Evolución de las disposiciones constitucionales en materia de estructuras agrarias, en especial en lo relativo al derecho de propiedad.—Las limitaciones que las constituciones u otros textos básicos imponen a las reformas de las es-

(6) Sentencia de la Corte, de 11 de diciembre de 1964.

estructuras agrarias pueden resultar, bien sea de disposiciones específicas que restringen la iniciativa del legislador futuro sobre determinadas cuestiones —por ejemplo en materia de expropiación, como se verá más adelante— o bien de la ausencia de principios claros que abran el camino a disposiciones legales reformatorias y constituyan un impulso para dar una estructura apropiada a la propiedad agraria. En ausencia de tales principios, habrán de aplicarse otras disposiciones legales, con frecuencia inadecuadas. Hay que tener en cuenta, además, que los principios básicos constitucionales en materia económica y social debieran constituir un todo armónico.

Conviene observar, en primer lugar, que existen grandes diferencias en lo que concierne a la técnica legislativa. En Francia, por ejemplo, las disposiciones básicas relativas al derecho de propiedad no están contenidas en el texto constitucional que rige a la V República sino por referencia a los principios básicos generales establecidos en la Declaración de los Derechos del Hombre, que se incluyeron en otras Constituciones anteriores. Por esta razón, los principios básicos de derecho en materia de propiedad continúan siendo los del Código Civil, cuyas reglas al respecto, con excepción de las relativas a las sucesiones hereditarias agrícolas (7), no se han modificado de modo substancial desde que el Código se promulgó en 1804. Cabe observar, no obstante, que aún cuando los legisladores posteriores han mostrado siempre una gran reticencia en introducir reformas en el Código Civil, que fue concebido en sus orígenes como un todo, ello no ha impedido, en la práctica, la aplicación de reformas bastante considerables en Francia, en el ámbito rural (8) sobre la base del texto

(7) Modificaciones resultantes, en último término, de la ley de 19 de diciembre de 1961: Código Civil, Libro Tercero; Título I: Sucesiones; Capítulo VI: Partición y colación de bienes.

(8) Por ejemplo en materia de ordenación agraria y concentración parcelaria, de valorización de tierras ocultas... En el Departamento de Guadalupe, en Ultramar, existen disposiciones legales, incorporadas en el Código Agrario Francés, que imponen la obligación de dar en arrendamiento las tierras

muy general del Código (Art. 544) que, reconociendo el carácter absoluto de la propiedad privada, somete sin embargo, el ejercicio de ese derecho a las disposiciones legales que se dicten en la materia.

En los países regidos por el Derecho Anglosajón ("Common law"), los principios básicos en materia de propiedad están constituidos por una serie de reglas jurídicas complejas, no codificadas en textos sistemáticos. En Gran Bretaña, además, la ausencia de Constitución escrita excluye el que este principio esté especificado en textos de valor constitucional. En este país, sin embargo, la evolución del derecho de propiedad ha conducido, en la práctica, a medidas que se inspiran inconfundiblemente en la noción de la función social de la propiedad (9).

Con arreglo a la evolución moderna, sin embargo, se tiende en muchos países a especificar en los textos constitucionales mismos los principios básicos relativos a las estructuras económicas y sociales en general y al derecho de propiedad en particular.

Características de las diferentes constituciones en materia económica y social y en relación con el derecho de propiedad.—Haciendo abstracción de la Gran Bretaña, país en el que no existe Constitución escrita, las constituciones de los países de Europa Occidental, que han ejercido una influencia considerable sobre las de los países latinoamericanos, se pueden englobar en dos grandes grupos principales: 1º, las que se inspiran en los principios contenidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y 2º, aquéllas

que excedan de una determinada superficie, e imponer también restricciones a las transacciones inmobiliarias.

(9) La ley de 1947 sobre la agricultura contiene, por ejemplo, disposiciones que permiten la expropiación de las tierras mal cultivadas y su arrendamiento obligatorio a las autoridades, y el control de estas últimas sobre el buen aprovechamiento de las tierras. (Estas disposiciones han experimentado modificaciones conforme a la Ley sobre la agricultura de 1957, dictada ulteriormente). La legislación sobre arrendamientos rústicos, de 1948, tiene también muy en cuenta el mal cultivo en relación con la rescisión de los contratos de arrendamiento.

que se inspiran en los principios democráticos y sociales surgidos a raíz de la primera Guerra Mundial, y que, de modo general, se incorporaron en la Constitución alemana de Weimar de 1919.

Las constituciones del primer grupo se consagraban casi exclusivamente a organizar los poderes públicos y a enumerar los derechos individuales que el Estado debía proteger. El derecho de propiedad, en esas constituciones, constituye exclusivamente un atributo de la persona humana, necesario para su pleno desenvolvimiento. En las constituciones más modernas, por otro lado, se observa la tendencia de incluir disposiciones específicas sobre derechos económicos y sociales en general; en los países en los que la política agraria constituye una cuestión esencial por representar la agricultura una parte considerable de su economía, la Constitución contiene disposiciones expresas relativas a las cuestiones agrarias; tal es el caso, en particular, aunque en grado diverso, en la mayoría de los países de América Latina.

En Europa, entre las Constituciones que entran en el primer grupo se pueden citar las de Bélgica, Países Bajos, Dinamarca, Suecia (10) y Grecia. En América Latina, las Constituciones que siguen enteramente este modelo son las de Argentina, que por su fecha (1853) no está impregnada de los principios económicos y sociales que inspiran a las Constituciones de época posterior, y la de Uruguay, de 1951, que, ocupándose principalmente, por razones de organización política, del equilibrio de los poderes públicos y de las instituciones públicas, se limita, conforme al sistema "clásico" del tipo francés, a declarar la inviolabilidad del derecho de propiedad, cuyo ejercicio queda condicionado por las disposiciones de las leyes.

En Europa, varias Constituciones han seguido el modelo de la Constitución Alemana, llamada de Weimar, de 1919.

(10) En Suecia, sin embargo, la existencia de una Constitución de este tipo no ha impedido la promulgación de disposiciones legales que limitan el derecho de propiedad: la ley de 1955 por la que se limita la adquisición de tierras agrícolas exige un permiso de la Comisión de Agricultura para toda adquisición de bienes raíces por compraventa, canje o donación.

Con arreglo a los preceptos de esta última, entre los que figuraba el célebre lema "la propiedad obliga", la propiedad no es solamente un derecho subjetivo: es deber del Estado garantizar su uso con fines sociales y la distribución de la riqueza. Las Constituciones de Irlanda (1937), República Federal de Alemania (1949), Italia (1948) y Turquía (1961), por ejemplo, han seguido ese modelo, como también la de la República Árabe Unida (1958) en lo que respecta a la función social de la propiedad. En Suiza, una modificación constitucional de 1947 introdujo ciertas nuevas disposiciones en lo relativo a las relaciones económicas, estableciendo que la Confederación puede dictar disposiciones que deroguen el principio de la libertad del comercio y de la industria cuando ello sea necesario, por ejemplo, para conservar una sana población rural, asegurar la defensa eficaz de la agricultura y consolidar la propiedad agrícola (11).

1.—*Constituciones de América Latina.*—En los países de América Latina, las Constituciones de la mayoría de los países (con excepción de Uruguay, sobre todo, como ya se ha mencionado) tienen en cuenta, en mayor o menor grado, las cuestiones económicas y sociales, en particular las agrarias. Ello no quiere decir que se hayan adoptado en todas ellas las disposiciones legales adicionales necesarias para que esos principios se conviertan en realidad. He aquí cuáles son las características *generales* de estas Constituciones.

Constituciones de países de América Latina que reconocen explícitamente la función social de la propiedad.—El hecho de que los textos constitucionales reconozcan explícitamente la función social de la propiedad, tiene la mayor importancia en relación con la adquisición forzosa de tierras por expropiación, con fines de reforma agraria, como se verá más en detalle en el Capítulo II de este estudio, así como para su distribución.

(11) Basándose en estas disposiciones se dictaron en Suiza la ley de 12 de junio de 1961 sobre la conservación de la propiedad rústica y la ley de 3 de octubre de 1951 sobre la agricultura.

La función social de la propiedad se reconoce específicamente bajo esos términos u otros muy análogos, en las Constituciones de los países de América Latina siguientes: Bolivia, en donde el artículo 19 de la Constitución de 1961 garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés nacional (12) y estipula que la expropiación se impone cuando la propiedad no llene una función social; en Brasil y Perú, cuyas constituciones establecen respectivamente (artículos 147 y 34) que el uso de la propiedad está condicionado por el bienestar social y que la propiedad debe usarse en armonía con el interés social; en Ecuador, El Salvador y Nicaragua, las correspondientes constituciones estipulan que la propiedad impone obligaciones que corresponde fijar a la ley; en Honduras y en Panamá las constituciones establecen que el cultivo del suelo es un deber del propietario para con la comunidad; en Paraguay, la Constitución permite el establecimiento de límites a la propiedad privada, habida cuenta de su función social; en Venezuela, el artículo 99 del nuevo texto constitucional de 1961 establece que la propiedad, en virtud de su función social, estará sometida a las restricciones y obligaciones que establezca la ley, con fines de utilidad pública o interés social.

La Constitución de Colombia merece citarse aparte por ser la que, en su artículo 30, reformado en 1936 expresa más claramente el concepto de la función social de la propiedad (13).

(12) Cf. el artículo 41 de la Constitución italiana, que estipula que la iniciativa económica privada es libre, pero no puede ejercerse en contra de la utilidad social.

(13) Constitución de Colombia, 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 motivo de utilidad pública o interés social resultaran en conflicto los derechos de particulares, reconocidos por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social". "La propiedad es una función social que implica obligaciones". Nótese que la Constitución dice textualmente: que la propiedad es (y no solamente que tiene) una función social.

Otros principios generales contenidos en las constituciones de los países de América Latina.—Limitaciones a la propiedad: La Constitución de Costa Rica permite que se establezcan limitaciones a la propiedad basándose en el interés social. El artículo 27 de la Constitución de México prescribe que “la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...”

En Perú, la reforma del artículo 47 de la Constitución, promulgada por Ley N° 15.242 de 28 de Noviembre de 1964, establece que “...La ley fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueña una sola persona natural o jurídica, según el tipo de explotación a que la tierra se dedique y tomando en cuenta las peculiaridades demográficas, sociales y geográficas de cada zona o región, así como las condiciones naturales y técnicas de producción”.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, además, contiene en su artículo 27 toda una serie de principios sobre la propiedad agraria y cuestiones conexas.

2.—*Principios básicos contenidos en las Constituciones de otros países.*—Entre las disposiciones de carácter general sobre cuestiones agrarias, contenidas en las constituciones modernas promulgadas en países en los que se han realizado reformas agrarias de diferentes tipos, merecen mencionarse las de los países siguientes:

Italia: El artículo 41 de la Constitución que entró en vigor en 1948, prohíbe a la iniciativa económica privada ir contra el interés general. El artículo 42 impone a la propiedad privada la obligación de cumplir su función social. El artículo 44 dispone textualmente: “Con el fin de lograr el aprovechamiento racional del suelo y de establecer relaciones sociales equitativas, la ley impone obligaciones y limitaciones a la propiedad privada, fija límites a la extensión según las regiones y las zonas agrarias, fomenta e impone las mejoras agrarias, la transformación del latifundio y la reagrupación de las unidades de explotación; ayuda a la mediana y pequeña propiedad”.

República Federal Alemana: La Constitución de 1949, bajo el epígrafe “Derechos fundamentales”, estipula en su artículo 14 que queda garantizado el derecho de dominio y de herencia, cuyo contenido y límites se fijarán por las leyes. La propiedad obliga. Su uso debe servir igualmente al interés general. Y el artículo 15 estipula que el suelo, los recursos naturales y los medios de producción podrán, con fines de socialización, transformarse en propiedad colectiva o en otras formas de economía colectiva mediante una ley que determine el modo y el importe de la indemnización, con arreglo a las disposiciones del artículo 14.

Unión India.—El artículo 39 de la Constitución de 1949 establece que “el Estado se esforzará en garantizar la repartición de la propiedad y la fiscalización de los recursos materiales del país, a fin de servir lo mejor posible el bien común y de impedir que el funcionamiento del sistema económico conduzca a la concentración de bienes y medios de producción, en detrimento de la comunidad”. Como se verá más adelante al tratar de las cuestiones relativas a la expropiación de tierras, la Constitución de la India ha experimentado diversas modificaciones encaminadas a resolver los problemas de orden constitucional que se habían planteado con motivo de la expropiación de tierras para los fines de la reforma agraria.

Turquía: La Constitución de 1961, en su Sección III que trata de los derechos y deberes económicos y sociales, estipula que el ejercicio del derecho de propiedad, que está reconocido, no puede ser incompatible con el interés público. El Estado debe adoptar las medidas necesarias para la eficaz utilización de las tierras y su distribución a los campesinos que no tienen tierras o poseen superficies insuficientes, como se define en la ley. Esta Constitución contiene disposiciones específicas en materia de expropiación, que también se citarán más en detalle en el lugar oportuno.

Japón: En lo que respecta a este país, se citarán oportunamente las reglas constitucionales relativas a la expropiación. Es interesante observar que la re-

forma agraria en este país se realizó sobre la base de las disposiciones adoptadas por las autoridades de ocupación, comunicadas por el General Mc. Arthur al Gobierno Japonés en fecha 9 de Diciembre de 1945. Estas disposiciones, que a los efectos que nos ocupan han tenido valor constitucional, ordenaron que se preparara un proyecto de reforma agraria que contuviera normas para transferir a los cultivadores la propiedad de las tierras de los propietarios ausentistas, disposiciones sobre protección de los arrendatarios y disposiciones para proteger a los agricultores contra la explotación por parte de los industriales y distribuidores de productos agrícolas. La Dieta japonesa, después de varias dilaciones, aprobó las reformas necesarias, que quedaron refundidas finalmente en el texto de la ley de reforma agraria de 1952.

En la República Federal de Alemania se realizaron reformas agrarias de diferentes tipos en los Estados federados ("Länder"), sobre la base de las disposiciones de la Ordenanza N° 45 de 20 de Febrero de 1947, dictada por el Consejo Interaliado de Control, que derogó la Ley Alemana de 1933 sobre la propiedad rústica hereditaria, que había tenido concretos fines políticos del III Reich, e introdujo un nuevo sistema de transferencias para las explotaciones agrícolas y forestales. Muchas de las disposiciones del Consejo Interaliado de Control en materia agraria, se encuentran aún vigentes; ciertos principios de esas disposiciones se han incorporado recientemente en la Ley de 28 de Junio de 1961, que ha establecido un régimen sucesorio encaminado a prevenir la desmembración antieconómica de la propiedad rural.

II.—LIMITACIONES LEGALES A LA ADQUISICION DE TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA

El Estado o los organismos por él encargados de la ejecución de la reforma agraria pueden adquirir las tierras necesarias para aquélla por varios procedimientos. Cada uno de ellos hace entrar en juego disposiciones legales básicas y principios de derecho que hay que tener en cuenta al respecto.

A.—Diferentes casos de adquisición de tierras.—En primer lugar, las *tierras del Estado* y de las corporaciones públicas quedan afectas, en general, a los fines de la reforma agraria. También pueden adquirirse tierras por *compra directa* a los particulares.

En ciertos países, las disposiciones legales en materia agraria establecen la *reversión de tierras* al dominio del Estado, o la *extinción del dominio privado sobre las tierras ociosas*. El resultado de la aplicación de cualquiera de estas dos nociones es idéntico: incorporar o reincorporar al dominio del Estado tierras que puedan utilizarse para su distribución.

La reversión de tierras por diferentes motivos —falta de cultivo, exceso de tierras poseídas con relación a las inscritas en el Registro, caducidad de la adjudicación, fallecimiento del adjudicatario, etc.— existe, por ejemplo, en las legislaciones de Ecuador (Ley de tierras baldías de 1936), Costa Rica (Ley de Tierras de 1961); Bolivia (Decreto-Ley de reforma agraria de 1953), Guatemala, República Dominicana.

La reversión de tierras tiene su principal fundamento jurídico en la noción del "dominio originario" del Estado sobre las tierras comprendidas en el territorio nacional, noción que, según cierta doctrina jurídica, constituye también el fundamento de la apropiación de bienes. La noción del dominio "originario" o "eminente" del Estado se encuentra explícitamente expresada en las Constituciones de Bolivia (Art. 163), México (Art. 27) y Honduras (Art. 158).

La extinción del dominio privado sobre las tierras ociosas, noción que se ha desarrollado, principalmente y en detalle en la legislación agraria de Colombia (Ley N° 200 de 1936 y Ley de Reforma Agraria de 1961), está basada en el principio fundamental de la función social de la propiedad, combinado con el del dominio "eminente" del Estado.

Según la Constitución de Ecuador, es deber del Estado realizar la parcelación y el aprovechamiento de tierras incultas. La Constitución de Nicaragua estipula, en términos generales, que el Estado estimula la división de los latifundios incultos. En Guatemala, la Constitución

establece que las tierras ociosas pueden ser gravadas o expropiadas.

Las Constituciones de Bolivia, Paraguay y Venezuela proscriben específicamente el latifundio, lo que significa que las tierras que excedan de los límites fijados específicamente para el latifundio podrán ser objeto de expropiación.

B.—Expropiación de tierras.—Como la aplicación de medidas de expropiación se enfrenta muy directamente con los derechos de propiedad individuales que, de modo general, se encuentran reconocidos en la mayoría de los textos legales básicos y en los principios de derecho imperantes, la expropiación de tierras plantea problemas de considerable gravedad e importancia, que se han observado plenamente tanto en los países de América Latina como en los de otras partes del mundo en que se han realizado reformas agrarias. Algunos de ellos se refieren a la posibilidad misma, desde el punto de vista legal, de expropiar tierras de determinadas superficies o características. Otras, al pago de la indemnización de expropiación, cuya necesidad se reconoce en todo caso, pero que muchos Gobiernos desean realizar con modalidades y en plazos determinados, habida cuenta de la imposibilidad financiera en que se encuentran de abonar la indemnización de modo inmediato y en metálico.

Disposiciones constitucionales sobre expropiación

a) *América Latina.*—En los países de América Latina son numerosas las Constituciones que contienen disposiciones precisas en lo que respecta a la expropiación de bienes: en Argentina está prevista la expropiación por causa de utilidad pública compensándose previamente el valor de lo expropiado. En Brasil, el art. 141, párrafo 16 de la Constitución, modificado por la Reforma Constitucional N° 10 de 9 de noviembre de 1964, garantiza el derecho de propiedad, salvo expropiación por causa de utilidad o necesidad pública o por interés social, mediante previa y justa indemnización en metálico, pero este artículo establece una excepción a este modo de pago cuando se trata de expropiaciones

agrarias conforme al art. 147, N° 1 de la Constitución, también reformado en la misma fecha: en este caso, procede el pago de previa y justa indemnización con títulos especiales de la deuda pública, con cláusula de exacta corrección monetaria. En Costa Rica pueden expropiarse bienes por causa de interés público (la noción del interés social se invoca en la Constitución de este país solamente cuando se trata de establecer limitaciones a la propiedad). En Chile, la Constitución vigente establece la expropiación por causa de utilidad pública, previa indemnización conforme a las modalidades establecidas en la reforma del correspondiente texto constitucional que se verificó en 1963.

En Bolivia, la Constitución estipula que la expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no llena una función social, calificada conforme a la ley y con justa indemnización. En Ecuador, el texto constitucional previene la expropiación por causa de utilidad pública, conforme a la ley. En El Salvador, se contempla, como causa de expropiación la utilidad pública o el interés social. En Guatemala, se previene la expropiación con indemnización al precio justo; el pago de las fincas expropiadas por inexplotadas puede hacerse *a posteriori* en un período de 10 años. En Haití, la expropiación procede por razones de uso público. En Honduras, por razones de beneficio o necesidad pública, con indemnización previa. En México por razones de utilidad pública, con indemnización que puede ser en bonos y conforme al valor fiscal. En Panamá, por motivos de utilidad pública o de interés social definidos legalmente y previa indemnización. En Paraguay según la Constitución, la expropiación procede por causa de utilidad social mediante indemnización. En Perú, el art. 29 de la Constitución, reformado por ley N° 15.242 de 28 de Noviembre de 1964, establece lo siguiente:

“Art. 29.—La propiedad es inviolable. A nadie se puede privar de la suya sino en virtud de mandato judicial o por causa de utilidad pública o de interés social, probada legalmente y previa indemnización justipreciada.

Quando se trate de expropiación con fines de Reforma Agraria, irrigación, co-

lonización o ensanche y acondicionamiento de poblaciones, o de expropiación de fuentes de energía o por causa de guerra o calamidad pública, la ley podrá establecer que el pago de la indemnización se realice a plazos o en armadas o se cancele mediante bonos de aceptación obligatoria. La ley señalará los plazos de pago, el tipo de interés, el monto de la emisión y las demás condiciones a que haya lugar; y determinará la suma hasta la cual el pago de la indemnización será hecha necesariamente en dinero y previamente”.

La Constitución de la República Dominicana previene de modo muy general la expropiación para beneficio público o interés social. En Colombia, la Constitución establece la expropiación por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, con previa indemnización; el texto constitucional, en su Art. 30 (tal como se modificó en 1936) añade que el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las dos Cámaras. En Uruguay, el texto constitucional establece la expropiación en caso de necesidad o utilidad pública, establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. En Venezuela, finalmente, la expropiación de inmuebles con fines de reforma agraria está establecida expresamente en el texto constitucional de 1961, con diferimiento del pago o cancelación parcial con bonos de aceptación obligatoria; es de notar que este último texto constitucional ha previsto las dificultades que se han producido más tarde en determinados países en materia de pago de las indemnizaciones de expropiación.

b) *Ejemplos de otros países.*—Entre los países de otras partes del mundo en los que se han realizado reformas agrarias, se puede mencionar, con fines comparativos, las siguientes disposiciones constitucionales en materia de expropiación: *Italia*. Al tenor del artículo 42 de la Constitución, la propiedad privada puede ser expropiada por motivos de interés general en los casos prevenidos

por la ley, salvo indemnización (14). *República Federal de Alemania*. Con arreglo al artículo 14 (párrafo 3) de la Constitución, la expropiación se puede realizar por causa de utilidad pública exclusivamente, mediante una ley que fije el procedimiento y monto de la indemnización, fijándose esta última habida cuenta de los intereses comparados de la colectividad y de los particulares. *Japón*. La Constitución japonesa de 1946, en su artículo 29, estipula simplemente que la propiedad privada puede ser expropiada con fines de utilidad pública mediante justa indemnización. *Turquía*. La Constitución de 1961 establece en su artículo 38 que el Estado y otras corporaciones públicas están autorizados a expropiar por razones de interés público la totalidad o parte de cualesquiera bienes inmuebles de propiedad privada a condición de abonar inmediatamente el justo valor correspondiente. El artículo constitucional especifica que la forma del pago del valor de las tierras expropiadas, a los efectos de su distribución a los campesinos, de la nacionalización de los bosques, de la repoblación forestal y de la realización de planes de reforma se establece por la ley. Cuando ésta establezca el pago en plazos, éstos no podrán rebasar diez años; en tal caso los plazos serán de un importe igual y producirán interés al tipo que la ley indique; el valor de las indemnizaciones correspondientes a la parte de tierras expropiadas que sean indispensables para permitir el sostenimiento equitativo de los cultivadores de éstas, así como el importe de las indemnizaciones por las tierras que se expropien a pequeños agricultores, debe pagarse siempre en metálico. *República Árabe Unida*. La Constitución de 1958 establece que la expropiación de bienes puede realizarse solamente por razones de utilidad pública y mediante justa indemnización, del modo previsto por la ley. *Madagascar*. La expropiación, a tenor del artículo 1º de la Constitución, modificado ex-

(14) El artículo 838 del Código Civil italiano en vigor, de 1942, ya estipulaba que cuando el propietario abandona la conservación o el cultivo de bienes de interés para la producción nacional, los bienes pueden ser expropiados por la autoridad administrativa previo pago de una justa indemnización.

presamente al efecto en 1962, sólo puede realizarse cuando lo exija la necesidad pública comprobada en las formas legales y a reserva de una justa y previa indemnización, salvo cuando se trate de propiedades no explotadas o abandonadas, que el Estado recupere en las condiciones determinadas por la ley. *Túnez*. Conforme al artículo 14 de la Constitución de 1959, el derecho de propiedad se garantiza y se ejerce en los límites establecidos por la ley; ello parece implicar que las modalidades de expropiación pueden fijarse en las leyes correspondientes. *Unión India*. A tenor del texto del artículo 31 de la Constitución de 1949, nadie puede ser expropiado sino conforme a la ley, no pudiéndose efectuar la expropiación o adquirirse bienes con fines de utilidad pública, conforme a la correspondiente ley, si ésta no establece la correspondiente indemnización y determina su monto, o especifica los criterios y establece las modalidades de fijación y pago de indemnización. Se verá, sin embargo, un poco más adelante que este artículo ha sido ulteriormente objeto de varias modificaciones.

Aclaración de los conceptos constitucionales en lo que respecta a los motivos que pueden justificar la expropiación.— Independientemente de las cuestiones relativas al pago de la indemnización de expropiación, es importante observar la diferente terminología utilizada en los diversos ejemplos de disposiciones constitucionales anteriormente mencionados, en lo que respecta a los motivos que pueden justificar la expropiación. Dichos textos emplean indistintamente las expresiones “por causa de utilidad pública”, de “necesidad pública”, de “beneficio público”, de “interés social”, sin definir específicamente esos diferentes términos. En presencia de tal vaguedad y variedad, se comprende que en ciertos casos y a no ser que las leyes de reforma agraria misma aclaren esos diferentes conceptos, se presenten dificultades al procederse a la aplicación práctica de esas disposiciones. Esa variedad existe, incluso, en el texto de una misma Constitución. En Costa Rica, por ejemplo, el texto constitucional parece distinguir el interés público del interés social: la primera de estas dos nociones se utiliza para justificar la expropiación de bienes

por excepción a la doctrina que declara inviolable la propiedad; la segunda tiene un contenido más amplio y parece deber utilizarse solamente cuando se trata de imponer limitaciones a la propiedad.

La noción de “utilidad pública” se usa en el Derecho “clásico” que declara la inviolabilidad del derecho de propiedad, para justificar la expropiación de bienes de propiedad privada por el Estado. Se trata, sobre todo, de una noción de Derecho Administrativo: El Estado tiene ciertas obligaciones para con el público, para cumplir las cuales necesita los medios correspondientes. El Estado utiliza entonces el instrumento de la expropiación “por causa de utilidad pública”, con un fin de utilidad pública, concreto, fácilmente identificable; al expropiar en ese caso, el Estado hace entrar los bienes en cuestión en el “dominio público”. La utilidad pública de las obras para realizar las cuales se ha efectuado la expropiación, se manifiesta en la práctica por el hecho de que cualquier ciudadano puede, como miembro del público, utilizar como todos y cada uno de los otros ciudadanos del país considerado, las obras para la realización de las cuales se han expropiado determinados bienes de propiedad privada. Cabe observar, sin embargo, que la noción de utilidad pública se ha ido impliando notablemente en muchos países: en Francia, por ejemplo, en donde la noción misma de la expropiación no ha sufrido cambios notables, la expropiación se ha ido utilizando progresivamente para fines bastantes alejados del Derecho Administrativo, como es la concentración parcelaria, la valorización de tierras incultas, etc. Esta ampliación ha sido posible, tanto en Francia, país del Código Civil, como en otros países europeos, merced a la evolución paulatina de la doctrina político-jurídica en un clima social que no exigía urgentes cambios de estructura. La evolución se ha acelerado notablemente, en dicho país, en los últimos años.

Más tarde se han presentado otras necesidades que no corresponden ya a la noción del servicio público que el Estado está llamado a prestar a sus ciudadanos. Se trata de necesidades de orden social, tales como la colonización y la recolonización, el mejoramiento de las estructuras agrarias y la redistribución

misma de las tierras. Ha sido pues necesario utilizar la noción de expropiación por causa de "interés social", que es mucho más amplia que la de utilidad pública. Los fines a los que los bienes expropiados van a destinarse no pueden identificarse en este caso del mismo modo que cuando se trata de realizar, por ejemplo, una obra pública determinada. Además, al expropiar bienes de propiedad privada por razones de interés social, el Estado no incorpora esos bienes al dominio público para satisfacer necesidades de utilidad pública, sino que actúa, de modo en principio temporal, como "intermediario"; los bienes expropiados pasarán en definitiva a otras manos "privadas" por considerarse que el interés social así lo exige.

Finalmente y a consecuencia de la aceptación de la noción de la "función social de la propiedad", el Estado tiene también la posibilidad de expropiar bienes rurales con fines de reforma agraria, colonización, etc., basándose en el hecho de que tales bienes no cumplen su función social. Tal es, en particular el caso de las tierras ociosas e incultas. En ese caso, ya no es necesario aducir como motivo de la expropiación, que existe interés de orden social en expropiar esas tierras con un cierto fin, sino que basta con comprobar que las tierras en cuestión están ociosas y por consiguiente no cumplen la función que les es propia. Conforme a determinadas legislaciones, la propiedad rural no cumple su función social cuando, por ejemplo, no está explotada a razón de una determinada superficie, cuando no existen en ella determinados cultivos, etc.

Desde el punto de vista legislativo, la noción de la expropiación por "interés social" se ha elaborado con una gran precisión, sobre todo, en España. La ley española sobre expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, que ha refundido las disposiciones relativas a la expropiación tanto por razón de utilidad pública como por razón de interés social, ha incluido un capítulo específico sobre expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad. En dicha ley se establece que "existirán causas de interés social para la expropiación forzosa, además de en los casos en que haya lugar a ella con arreglo a las leyes, cuando con esta estimación expresa se haya

declarado específicamente por una ley la oportunidad de que un bien o una clase de bienes se utilicen en el sentido positivo de una determinada función social y el propietario incumpla esa directiva". Conforme a la misma ley, la Administración puede expropiar los bienes por su justo precio para adjudicarlos posteriormente a los particulares, o bien sacarlos a pública subasta a la que se admitirá a cuantos presten las garantías necesarias para la realización de la función social desatendida sobre los bienes de que se trate.

Indemnización de expropiación y métodos de pago.—La noción de la indemnización por expropiación varía según los países. En algunos de ellos se indica solamente que la indemnización debe ser justa (por ejemplo en Japón, la República Árabe Unida, Madagascar, Bolivia, Guatemala), sin precisar, sin embargo, lo que se entiende por este término. En Japón y en la RAU, esta noción se interpretó conforme a las respectivas leyes de reforma agraria como permitiendo el pago con bonos. En muchos de ellos se especifica que la indemnización ha de ser previa. En un número limitado de casos se establece específicamente en el texto constitucional el pago de la indemnización "a posteriori" a plazos, en bonos, (Brasil, México, Venezuela, Guatemala en lo que se refiere a las tierras inexploradas, Turquía). En otros, en fin, se estipula que la indemnización ha de ser inmediata. Ciertos textos constitucionales especifican que la indemnización ha de pagarse en metálico. Las posibilidades legales en cuanto al pago de la indemnización varían, por consiguiente, considerablemente en función de los términos empleados en los textos constitucionales. No se trata, ni mucho menos, de una discusión vana, puesto que esas posibilidades pueden efectivamente condicionar la adquisición de tierras en el caso de una reforma agraria en gran escala cuando esa adquisición deba verificarse mediante pago inmediato y en metálico. Por esta razón, y dados los intereses considerables que entran en juego, se darán aquí algunos ejemplos de las dificultades de índole constitucional que se han producido al respecto:

En la *Unión India*, cuando se promul-

garon en diferentes Estados leyes destinadas a suprimir la categoría de los "intermediarios" ("zamindari", etc.) que estaban encargados de recaudar la contribución territorial debida por los campesinos al Estado mientras ellos pagaban a este último un tanto alzado, se produjeron graves dificultades por la resistencia que aquéllos opusieron, hasta el punto de que para que las leyes de reforma agraria pudieran aplicarse debidamente fue preciso efectuar varias modificaciones en el texto constitucional: En 1951 se añadieron al artículo 31, que trata de la propiedad, disposiciones específicas estipulando que las leyes que previnieran la adquisición de propiedades o derechos por el Estado no podrían nunca considerarse inconstitucionales. Modificando ulteriormente la Constitución se incluyó en ella un artículo adicional (31-a) por el que se estableció que las leyes de reforma agraria promulgadas por los Estados, que se incluyeron como anexo de la Constitución, formarían parte de ésta, recibiendo así valor constitucional; constituye éste un procedimiento interesante para resolver las dificultades constitucionales de este tipo. En 1955, por otra modificación a la Constitución, se incluyeron en esta última un cierto número de otras leyes de reforma agraria. También se modificó de nuevo el artículo 31 de la Constitución y se estipuló que el Estado puede expropiar bienes privados con fines de utilidad pública, sin que la tarifa fijada por la ley para las correspondientes indemnizaciones pueda ser objeto de recurso alguno ante los tribunales. Otra modificación más de la Constitución estableció que no cabría indemnización en caso de apropiación temporal de bienes por el Estado por causa de utilidad pública.

En el *Japón*, país en el que el texto constitucional establece que la indemnización debe ser "justa", las disposiciones legales sobre reforma agraria estipularon el pago de aquella en forma de bonos de determinadas características. Los terratenientes apelaron entonces a los tribunales, aduciendo que por razón de la inflación ocurrida, la indemnización fijada en la legislación de reforma agraria no correspondía a la indemnización "justa" prescrita en el texto constitucional (Art. 29). Las apelaciones al respecto

fueron examinadas en última instancia por el Tribunal Supremo, quien, por sentencia de 23 de diciembre de 1953 decidió que la indemnización fijada en la ley de reforma agraria constituía la justa indemnización prevista en la Constitución y que no era necesario que los cambios ocurridos en el precio del arroz a causa de la inflación, factor que los propietarios afectados aducían a favor de su apelación, se reflejaran inmediatamente en el precio de las tierras cuyos propietarios no se ocupaban de la producción de ese artículo alimenticio.

En Colombia, la constitucionalidad de ciertos artículos de la ley de Reforma Agraria de 1961 ha sido discutida argumentando que el artículo 30 de la Constitución no permite el pago de la indemnización en cuotas. El último párrafo de dicho artículo constitucional, tal como se modificó en 1936, estipula, como ya se ha indicado, que por razones de equidad, el legislador podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización. La discusión doctrinal se ha centrado sobre el hecho de saber si el legislador, que conforme a la Constitución puede denegar toda indemnización, estaba facultado para establecer en la ley de 1961 ciertas disposiciones para el pago en cuotas y en bonos y si el requisito del pago previo de la indemnización, que establece el artículo 30 de la Constitución, quedaba respetado con esta modalidad de pago.

Por una sentencia dictada con fecha 11 de diciembre de 1964 sobre este problema, la Corte Suprema ha resuelto la cuestión, en sentido afirmativo, sobre la base de los considerandos siguientes:

1. El artículo 30 de la Carta Constitucional no prescribe que la indemnización sea cubierta en *efectivo*, ni tampoco *de contado*. Lo que dispone el texto es que sea *previa*, y entonces lo que cabe determinar es si por ser en bonos, parte en dinero y el saldo a plazos, *deja de ser previa*.

2. *Indemnización previa* es, primeramente, definición y reconocimiento del derecho del propietario, con anterioridad a la expropiación.

3. Lo que la Constitución exige es la indemnización *previa*, no la indemnización en dinero o de contado.

4. En uno de los casos considerados en la apelación —el de las tierras incul-

tas— la ley sustituye una propiedad improductiva por una propiedad en bonos garantizados por el Estado, cuyo interés es, en todo caso, superior al de una tierra inculca. El canon constitucional no garantiza el dominio privado al extremo de proteger a quienes no trabajan los fundos: de ahí la reversión con que sanciona a los propietarios cuando dejan correr, sin explotar, los lapsos establecidos en la ley; de suerte que en tratándose de tierras inculcas, pero respecto de las cuales no han llegado a cumplirse aquellos términos, la reparación prescrita en la ley de reforma agraria implica un tratamiento generoso para quienes mantienen la tierra al margen de la función social, en espera de la valorización por el esfuerzo ajeno. Porque la garantía de la propiedad privada que la Carta Constitucional preconiza está condicionada a la medida en que aquélla responda a los intereses de la colectividad, burlados de tal suerte por quienes mantienen la tierra en abandono. La depreciación que puedan sufrir los bonos en el mercado no afecta su mérito intrínseco como signo representativo de un resarcimiento, porque se trata de fenómeno al cual no puede sustraerse ningún papel del Estado ni otros de orden comercial, como tampoco los bienes patrimoniales en general.

5. Los bonos son la contraprestación a cargo del Estado, previamente satisfecha, porque ingresan desde un principio al patrimonio del expropiado, realizando así el resarcimiento previo. La Carta Constitucional no exige pago en dinero sino, simplemente, indemnización, para hacer de la expropiación un instrumento más ágil y adecuado al bien común.

6. El concepto de indemnización por expropiación no puede confundirse con el concepto de precio como prestación de la venta. Este es un acuerdo bilateral, de derecho privado, fruto de la libertad contractual, en el que la contraprestación a cargo del comprador debe cumplirse en dinero. La expropiación no es un contrato, no es una venta, ni siquiera forzada; es una figura esencialmente distinta, de derecho público, enderezada al bien de la comunidad. Como esta medida genera un daño y no un precio, se satisface mediante una indemnización.

7. No se puede 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, aquilatada en la materia a que este proceso de inconstitucionalidad se refiere, por la orientación social del derecho privado.

III. DISPOSICIONES LEGALES BASICAS RELATIVAS A LA ESTRUCTURA AGRARIA EN GENERAL

Al proceder a la reforma agraria, las autoridades públicas aplican determinadas disposiciones conforme a la política agraria del país considerado, de tal forma que las estructuras agrarias que se establezcan en el futuro correspondan a los fines económicos y sociales de la reforma. En muchos casos, los correspondientes criterios están fijados en los textos constitucionales modernos, por ejemplo en América Latina. Los textos de los Códigos Civiles, por el contrario, no suelen contener (con algunas excepciones como las de los Códigos de Italia y de Suiza), disposiciones relativas a una distribución adecuada de la propiedad. Por esta razón, la aplicación de los principios más modernos en la materia se verifica mediante una legislación especial.

Las dificultades principales con que tropieza el establecimiento de una estructura agraria adecuada residen en la aplicación de la noción del derecho de propiedad de carácter absoluto, allí donde todavía existe, y del principio de la libertad de las transacciones y transmisiones "inter vivos" o "mortis causa". Este último principio está ligado a los principios generales de derecho imperantes, relativos a la autonomía de la voluntad individual en materia de contratos.

La noción de la función social de la propiedad, inscrita en muchos casos en los textos constitucionales, permite establecer en la legislación positiva las restricciones necesarias a la voluntad individual no sólo para hacer desaparecer los defectos que se encuentran actualmente en las estructuras agrarias, sino también para evitar que esos defectos, u otros análogos, vuelvan a manifestarse después de realizadas las medidas de reforma. En efecto, de no adoptarse las disposiciones apropiadas con este fin, las tierras distribuidas podrían volver a concentrarse en unas cuantas manos me-

diante operaciones de transferencia de bienes de carácter especulativo.

Las restricciones a la autonomía de la voluntad individual en materia de transacciones inmobiliarias relativas a bienes rurales se han manifestado sobre todo, en la época más reciente, en las disposiciones contenidas en las leyes de reforma agraria o en otra legislación especial, encaminadas a prevenir la concentración de los bienes rurales (latifundio), su fragmentación antieconómica (minifundio) y a mejorar el régimen de los arrendamientos rústicos.

Disposiciones constitucionales en materia de estructuras agrarias

a) *Disposiciones constitucionales de los países de América Latina.*—La Constitución de Bolivia de 1961 estipula que siendo las tierras del dominio originario del Estado, le corresponde a éste la distribución, redistribución y reagrupamiento de la propiedad agraria; la Constitución de Brasil (artículo 147) establece que las leyes pueden favorecer una distribución equitativa de la propiedad; la de Ecuador estipula que es deber del Estado realizar la parcelación y aprovechamiento de las tierras incultas; la de México previene la distribución de tierras a los núcleos de población y establece que se dictarán medidas para el fraccionamiento de los latifundios. La de Venezuela estipula la dotación de tierras a los campesinos, eliminando el régimen latifundista. La de Paraguay establece la obligación del Estado de distribuir las tierras que se expropian por exceder los límites del latifundio. La de El Salvador previene el incremento de la pequeña propiedad con bienes de la Hacienda Pública y en Nicaragua y Perú, las respectivas Constituciones establecen que el Estado favorecerá a la pequeña y mediana propiedad.

La Constitución de Costa Rica (artículo 45) permite que se establezcan limitaciones a la propiedad basándose en el interés social mediante voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional; disposiciones análogas existen en la Constitución de Nicaragua. Ya se ha indicado que otras muchas constituciones establecen que el ejercicio del derecho de propiedad habrá de conformarse a lo que establezcan

las leyes. El artículo 27 de la Constitución de México, además, prescribe que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de asignar a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

b) *Disposiciones constitucionales de otros países.*—En los otros países que han realizado reformas agrarias de diferentes tipos, y que pertenecen, en lo que a sus textos constitucionales se refiere, al grupo de aquellos países que aceptan el principio de la función social de la propiedad, se encuentran disposiciones relativas a las estructuras agrarias. Se puede citar los ejemplos siguientes: En *Italia* el artículo 42 de la Constitución de 1948 contiene una disposición indicando que las leyes establecerán las normas y los límites de la sucesión legítima y testamentaria; el artículo 44 del mismo texto establece que, con el fin de lograr el aprovechamiento racional del suelo y 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 realización de las unidades productivas. Auxiliará a la mediana propiedad. Este artículo constituye por consiguiente un programa completo de mejoramiento de las estructuras agrarias. En la *India*, el artículo 39 de la Constitución establece que el Estado se esforzará por garantizar la repartición de la propiedad y de impedir que el funcionamiento del sistema económico conduzca a la concentración de bienes y medios de producción, en detrimento de la comunidad.

En Irlanda, la Constitución de 1937 dispone que la propiedad y control de los recursos materiales de la comunidad se repartan entre las diferentes clases, de manera a realizar el bien común. También dispone que se establezcan en el campo el mayor número posible de familias en condiciones de estabilidad económica y que la libre competición no se desarrolle de tal modo que se origine una concentración de la propiedad o el control de los productos esenciales por pocas personas, con perjuicio para la comunidad.

La concentración excesiva de la pro-

piEDAD agraria y medios legales para evitarla.—Puesto que la concentración de la propiedad y la explotación agrícola se han ido produciendo de modo general a causa de la aplicación de los principios básicos de Derecho que permitían toda clase de transacciones inmobiliarias, existe una tendencia muy generalizada, en muchos Estados, a reglamentar esta materia con nuevos criterios. Esas restricciones tienen por objeto, bien sea limitar las superficies de tierras que una determinada persona puede poseer a partir de un momento dado, o bien las superficies de tierras que podrán adquirirse en el porvenir. En el primer caso, las tierras que exceden de la superficie permitida quedarán sujetas a expropiación del modo que la legislación establezca. En el segundo, sólo estará prohibido adquirir tierras que, junto con las superficies ya poseídas, sobrepasen una determinada extensión.

La presente Parte III de este estudio se ha limitado a las disposiciones legales de carácter básico, constitucionales, que permiten o dificultan el mejoramiento de las estructuras agrarias. No se han detallado, por ello, las otras disposiciones contenidas en las leyes, que se ocupan

de esta misma cuestión. Es interesante mencionar, sin embargo que, incluso en países cuyas Constituciones no trata expresamente de cuestiones relacionadas con la reforma agraria, existen disposiciones legislativas numerosas en materia de acumulación de bienes rústicos. Se pueden citar los siguientes ejemplos:

En Austria, la legislación sobre las transferencias de tierras establece la necesidad de la aprobación por las autoridades públicas de los contratos que entrañen transferencias de tierras en propiedad o en uso.

Medidas análogas existen en la legislación de los Países Bajos.

En Suecia, la ley relativa a la adquisición de tierras (arts. 3 y 4), de 1955, prescribe que la autorización de un contrato de compraventa deberá denegarse cuando la transferencia de bienes se efectúe con fines especulativos, o cuando vayan a reunirse diferentes unidades de explotación.

Disposiciones análogas existen en la legislación de Suiza, Dinamarca, México, Pakistán, Egipto, India, Japón y Francia. En este último país, está prohibido, por la legislación en vigor, acumular al mismo tiempo actividades agrícolas e industriales.

Procedimiento de Reforma de la Constitución

IVAN AUGER LABARCA

(Ayudante de Derecho Constitucional del Seminario de Derecho Público).

"Art. 108.—La reforma de las disposiciones constitucionales se someterá a las tramitaciones de un proyecto de ley, salvo las excepciones que a continuación se indican.

El proyecto de reforma necesitará para ser aprobado en cada Cámara, el voto conforme de la mayoría de los Diputados o Senadores en actual ejercicio.

Las dos Cámaras, reunidas en sesión pública, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros, sesenta días después de aprobado un proyecto en la forma señalada en el inciso anterior, tomarán conocimiento de él y procederán a votarlo, sin mayor debate.

El proyecto que apruebe la mayoría del Congreso Pleno, pasará al Presidente de la República.

Si en el día señalado no se reúne la mayoría del total de los miembros

del Congreso, la sesión se verificará al siguiente, con los Diputados y Senadores que asistan".

"Art. 109.—El proyecto sólo podrá ser observado por el Presidente de la República, para proponer modificaciones o correcciones a las reformas acordadas por el Congreso Pleno.

Si las modificaciones que el Presidente de la República propusiere, fueren aprobadas por ambas Cámaras, se devolverá el proyecto al Presidente para su promulgación.

Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones del Presidente de la República e insistieren por los dos tercios de sus miembros presentes en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al