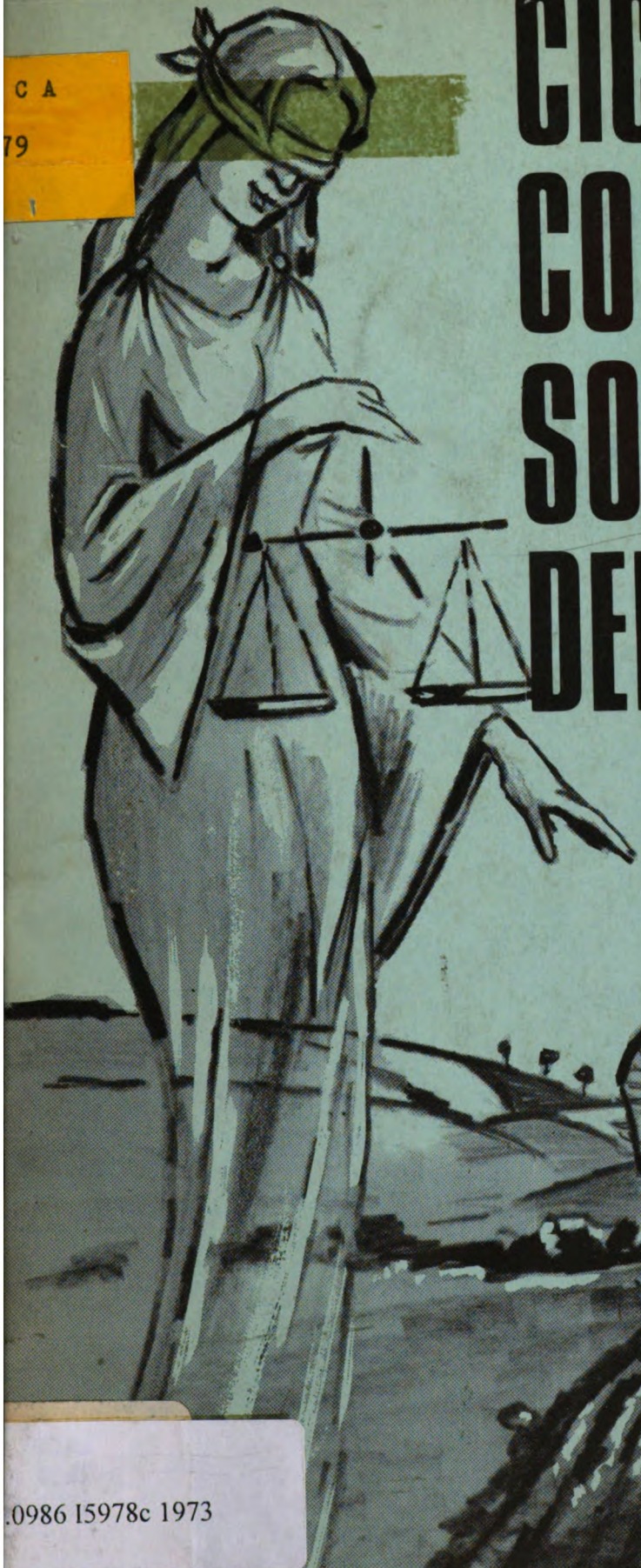


CA  
79  
1

# CICLO DE CONFERENCIAS SOBRE DERECHO AGRARIO



.0986 I5978c 1973

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
IICA - PRACA  
INSTITUTO DE TIERRAS Y COLONIZACION  
San José, Costa Rica, 27 - 28 de abril de 1973.





(K107 333.017.7500.00)



## INDICE

	Página
Programa General . . . . .	1
Introducción . . . . .	2
EL DERECHO ROMANO SE HALLA NUTRIDO DE DERECHO AGRARIO, discurso del Lic. Fernando Baudrit, Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica . . . . .	6
EL DERECHO AGRARIO PARA NO DETENER LA REFORMA AGRARIA, discurso del Dr. José Emilio Araujo, Director del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) . . . . .	8
LA ESPECIALIZACION DEL DERECHO AGRARIO, conferencia del Dr. Alberto Ballarín Marcial, Presidente de la Asociación Mundial de Desarrollo Agrario de la Universidad de Madrid . . . . .	11
EL DERECHO AGRARIO COMO SUPERESTRUCTURA DE CONTROL EN AMERICA LATINA, por el Dr. Francisco Oliart, Experto en Derecho Agrario; Vicepresidente de la Asociación Mundial de Derecho Agrario; Asesor del Director General del IICA . . . . .	24
CARACTERISTICAS DE USO Y DISTRIBUCION DE LA TIERRA, por el Lic. José Manuel Salazar Navarrete, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica . . . . .	33
DERECHO Y LEGISLACION AGRARIA EN COSTA RICA, por el Lic. Rolando Sáenz Ulloa, Asesor Legal de la Junta Directiva del ITCO. . . . .	37
EL FUERO PRIVATIVO AGRARIO PERUANO, por el Dr. Guillermo Figallo, Presidente del Tribunal Agrario del Perú . . . . .	47
DERECHO AGRARIO Y REFORMA AGRARIA, por el Dr. Lorenzo Tolentino, Director de Asesoría Jurídica de la Dirección de Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura de Perú . . . . .	54
LA REFORMA AGRARIA ES UNA VERDADERA Y COMPLETA TRANSFORMACION SOCIAL, por el Dr. Humberto Rosado, Director Regional del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas . . . . .	63
EL PODER JUDICIAL DEBE AYUDAR AL ITCO PARA APAGAR LA SED DE JUSTICIA DEL CAMPESINO, por el Lic. Alexis Gómez Guillén, Director del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) . . . . .	65
CREAR TRIBUNALES AGRARIOS EN COSTA RICA, por el Lic. Eduardo Ching, participante en el Ciclo de Conferencias sobre Derecho Agrario . . . . .	67



## PROGRAMA GENERAL

### Viernes 27

- 9:30 a.m. Inscripción
- 10:00 a.m. Inauguración
- 10:30 a.m. Conferencia: “La Especialización de Derecho Agrario”, por el Dr. Alberto Ballarín Marcial, Presidente de la Asociación Mundial de Derecho Agrario; Catedrático Principal de Derecho Agrario de la Universidad de Madrid.
- 4:30 p.m. Conferencia: “Características de Uso y Distribución de la Tierra en Costa Rica”, por el Lic. José Manuel Salazar Navarrete, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

### Sábado 28

- 8:00 a.m. Conferencia: “El Derecho Agrario como Superestructura de Control”, por el Dr. Francisco Oliart, Experto en Derecho Agrario; Vicepresidente de la Asociación Mundial de Derecho Agrario; Asesor del Director General del IICA.
- 10:00 a.m. Conferencia: “El Fuero Privativo Agrario”, por el Dr. Guillermo Figallo, Presidente del Tribunal Agrario del Perú.
- 3:00 p.m. Conferencia: “Derecho Agrario y Legislación Agraria en Costa Rica”, por el Lic. Rolando Sáenz Ulloa, Funcionario del Departamento Legal del ITCO.
- 5:00 p.m. Conferencia: “Derecho Agrario y Reforma Agraria”, Dr. Lorenzo Tolentino, Director de Asesoría Jurídica de la Dirección General de Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura del Perú .
- 7:00 p.m. Clausura.
- 7:30 p.m. Coctel.

## INTRODUCCION

*Los días 27 y 28 de abril de 1973 se realizó en San José, Costa Rica en el Edificio de la Corte Suprema de Justicia, un Ciclo de Conferencias sobre Derecho Agrario con el patrocinio de la Corte Suprema de Justicia, el Instituto de Tierras y Colonización y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. Este ciclo fue organizado como una de las actividades del Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano (PRACA.)*

*Los objetivos del Ciclo de Conferencias fueron:*

- 1. Discutir con los participantes los últimos avances logrados en la doctrina del derecho agrario en el mundo y su aplicación en América Latina.*
- 2. Estudiar los obstáculos y limitaciones jurídicas que dificultan o condicionan el desarrollo.*
- 3. Analizar la realidad agraria de Costa Rica.*
- 4. Discutir las relaciones entre el derecho agrario y la aplicación de las políticas de reforma agraria en Costa Rica.*

*Las conferencias fueron dictadas por expertos nacionales e internacionales de gran prestigio y conocimiento de la materia.*

*Después de las conferencias hubo un amplio debate entre los participantes y los conferencistas sobre los diferentes temas tratados.*

*Escucharon las conferencias más de ciento cincuenta jueces, abogados y funcionarios de diferentes Instituciones del Estado.*

*En vista del éxito alcanzado en el Ciclo de Conferencias, demostrado por la gran asistencia de participantes y por la calidad de las conferencias; así como por el gran interés que tiene para el Gobierno y pueblo costarricense el conocimiento y divulgación de esta disciplina del Derecho, se publica esta Memoria que contiene las conferencias y discursos que se pronunciaron en esa oportunidad.*

*Es pues con gran satisfacción que la Corte Suprema de Justicia y el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), pone en manos de los participantes y del público interesado este valiosísimo material.*





**DISCURSOS DE INAUGURACION**

- 1.- LIC. FERNANDO BAUDRIT SOLERA**
- 2.- DR. JOSE EMILIO ARAUJO**



**El Sr. Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Lic. Fernando Baudrit Solera, cuando leía el discurso inaugural del Ciclo de Conferencias sobre Derecho Agrario.**



**El Director General del IICA, Dr. José Emilio Araujo, en momentos en que hacía uso de la palabra en el acto inaugural del Ciclo de Conferencias sobre Derecho Agrario que se efectuó en la sala de conferencias de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.**

## El derecho romano se halla nutrido de derecho agrario.

### DISCURSO DE INAUGURACION DEL EXCELENTISIMO SEÑOR PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COSTA RICA, LIC. FERNANDO BAUDRIT SOLERA, AL CICLO DE CONFERENCIAS SOBRE DERECHO AGRARIO

Señoras y señores:

La Corte Plena, como órgano superior de la Administración de Justicia del país, y por eso mismo, muy complacidamente, dispuso brindar todo el apoyo posible a un Ciclo de Conferencias sobre Derecho Agrario, cuando con ese fin fue requerida por el señor Gerente General del Instituto de Tierras y Colonización, (ITCO), que lo había solicitado al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, (IICA), como una de las actividades del Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano (PRACA). El Tribunal lo acordó así en sesiones de veintisiete de noviembre del año pasado y de doce de marzo último, designando al señor Magistrado Licenciado don Stanley Vallejo Leitón como coordinador, quien ha puesto especial dedicación al encargo que se le hizo.

Da hoy comienzo el Ciclo de Conferencias, que tiene por finalidad esencial, en términos muy resumidos y como lo expresa el programa, hacer conciencia sobre la imperiosa necesidad de “una concepción más definitiva del Derecho Agrario, que amplíe sus objetivos y conciba realísimamente instrumentos ágiles de aplicación, que permitan implementar las políticas y programas de reforma agraria”, y ello porque, como se afirma también, “la interpretación que en la actualidad se hace de las normas constitucionales y legales relativas a tal reforma, están influidas, en la mayor parte de los países de América Latina, por la doctrina establecida en el Derecho Civil”.

En relación con lo que expresa el programa de estas conferencias y que me he permitido leer, quiero destacar que, para los estudiosos de la especialidad jurídica que ahora nos ocupa, “las primeras normas del derecho común fueron de Derecho Agrario”.

“En *Mesopotamia*, en tiempos de Hamurabi, los campos eran propiedad nominal de la divinidad; los verdaderos propietarios, —teóricamente sólo usufructuarios— los cultivaban por sí o recurriendo al arrendamiento; en este último caso se pagaba en metal, o en metal y grano. También se practicó la aparcería, con marcados caracteres de sociedad. No podía dejarse el campo sin cultivar, lo que deja entrever ya un claro concepto de la función social de la tierra. Todo ello, sin contar las normas reglamentarias, que pueden citarse como antecedentes remotísimos de varias soluciones de los códigos rurales. En *Egipto* el control del poder real llegaba a la absorción casi plena; los trabajos en las granjas, de tipo colectivo, estaban bajo la responsabilidad de los

“intendentes” que los fiscalizaban: ejemplo histórico de economía dirigida. Aparte de ello, había normas expresas preservando las lindes de las tierras, y hasta se afirma que los egipcios conocieron la marcación del ganado a hierro candente. El *Derecho Romano* se halla nutrido de Derecho Agrario. El arrendamiento, la aparcería, y el colonato se practicaron y legislaron. Asimismo se dieron casos de verdaderos privilegios para los agricultores, entre los que se contaban: la reducción de solemnidades en el derecho hereditario de los mismos, la prescripción de dos años a favor del que cultiva y ocupa un campo abandonado, y otras excepciones parciales al derecho común, lo que hace decir a BRUGI que los romanos tuvieron un verdadero “código” agrario sin romper la unidad legislativa. Las tierras públicas fueron problema constante en Roma, y a fe que no pudo resolverlo nunca satisfactoriamente. El Estado percibía del “ager publicus” el diezmo de las cosechas de trigo y el 20% de la producción de vino y aceite; pero estas contribuciones dejaron de hecho de cobrarse, cuando los ocupantes se consideraron dueños. Otro antecedente interesante, porque refiere a la regulación económica agraria, es la medida del emperador DIOCLECIANO (año 81 de nuestra era) en virtud de la cual, y para subsanar el problema de la baja de precios por superproducción, prohibió en Italia el establecimiento de nuevos viñedos y redujo los que existían en provincias, al propio tiempo que procuró aumentar el área sembrada con cereales. Cabe a los romanos, también, el mérito de haber organizado en Egipto registros de tierra muy bien llevados. El crédito agrario también reconoce un viejo antecedente romano; TRAJANO difundió el préstamo hipotecario a bajo interés, con la garantía de la tierra, y con la interesante particularidad de que los intereses, correspondientes al fisco, éste los renunciaba a favor de una caja o fondo común existente en la población, con destino a la asistencia (“alimenta”) de niños pobres; el recto uso de este crédito agrario era vigilado por los “curatores viarum”.

Si, como se ha visto, los pueblos primitivos y las civilizaciones madres fundamentaron su estructura económica en la agricultura, no es de maravillar que su derecho esté colmado de normas e instituciones agrarias. Pero con el andar de los tiempos el derecho agrario se hizo derecho común y aquél terminó por perder personalidad. Con el liberalismo y la Revolución Francesa, la burguesía impuso su modalidad; y no olvidemos que los burgueses son, etimológica e históricamente, los hombres de las villas, burgos y ciudades. El derecho común, con la codificación, terminó con el Derecho Agrario; algunas normas propias de éste quedaron dispersas en los nuevos cuerpos legales, pero el sentido especial de su valor y trascendencia se esfumó. El legislador creyó que los intereses agropecuarios estaban suficientemente

protegidos por la ley general y uniforme, y que esta nivelación ante la ley era una conquista extraordinaria del Derecho.

Se necesitó más de un siglo para que la reacción se produjera. Y nació en Italia, que tantos precedentes agrarios tiene en su historia. Una escuela se forma alrededor de la "Revista di Diritto Agrario" y del "Osservatore di Diritto Agrario", y aportan sus luces BOLLA, CARRARA, CICU, DE SEMO, ARCANGELI y otros; muchos de ellos vienen del campo civilista y hasta continúan siendo tales, pero concediendo terreno a las nuevas ideas. Ello ocurre después del año 1920.

Es entonces, después de 1920, que se opera lo que los comentaristas llaman la resurrección del Derecho Agrario, que ha tenido y seguirá teniendo los escollos al comienzo apuntados y otros más a buen seguro.

Para contribuir a removerlos, como se indicó antes, se idearon las pláticas que ahora dan comienzo, con la participación de los muy distinguidos expositores que hoy y mañana honrarán la cátedra, y a quienes presento mi saludo más respetuoso y cordial, que extendiendo a los compañeros del Poder Judicial que asisten y a los abogados, estudiantes y demás personas interesadas que concurren.

Para concluir, permítaseme formular los mejores votos porque, sobre esta actividad ideada con propósitos tan nobles y trascendentales, soplen generosos los vientos bíblicos, cargados de ricas y perennes semillas, destinadas a fructificar hasta en las más lejanas tierras; porque sobre todos descende el ansia de la superación: la virtud de la meditación serena y la más amplia comprensión, que traza caminos y que alcanza metas.



*En la sede de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica se realizó el Seminario sobre Derecho Agrario, a fines de abril de 1973.—*

## El derecho agrario para no detener la reforma agraria.

### DISCURSO DE INAUGURACION DEL SEÑOR DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS, DR. JOSE EMILIO ARAUJO, AL CICLO DE CONFERENCIAS SOBRE DERECHO AGRARIO

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), ha colaborado gustosamente con el Instituto de Tierras y Colonización, (ITCO) y la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, en la preparación y ofrecimiento del Ciclo de Conferencias sobre Derecho Agrario que hoy se inicia. Nosotros que originariamente estuvimos dedicados a la investigación y educación agrícolas, hemos extendido después nuestras actividades a diversos campos del Sector Público Agrario; y en esa condición comprendemos que nuestro trabajo de fortalecimiento de las Instituciones nacionales que lidian con él, no será nunca completo si es que no llegamos a cubrir y alcanzar las Instituciones Jurídicas.

Todos sabemos que el sistema jurídico es un resumen de las pretensiones, aspiraciones y valores de cualquier sociedad organizada y por eso estamos convencidos que para una cabal reorientación de las actividades del Sector Agrario, de alguna manera tenemos que tocar a la puerta de las Instituciones que de una u otra forma tienen que ver con el proceso legal.

En nuestras actividades de promoción del cambio estructural, hemos realizado ya muchas referidas a la ley.

Organizamos con anterioridad seminarios para políticos y legisladores, en un intento de hacer que ellos recogieran en sus programas partidarios y en las disposiciones legales, los justificativos teóricos, económicos y sociales, de la Reforma Agraria.

La actividad que hoy iniciamos, es la primera de esta naturaleza que el IICA copatrocina y era para nosotros una verdadera necesidad sentida.

Pensamos en primer lugar que la dignidad y la libertad que perseguimos para los campesinos, como ingredientes principales de su bienestar, jamás se conseguirá sin que el aparato jurídico de los países esté plenamente compenetrado con las necesidades de la justicia distributiva y de la justicia social.

En segundo lugar, sabemos, por la experiencia latinoamericana, que la formación de nuestros abogados, es una formación básicamente civilista, y por ello urbana, que no les permite desprenderse de la órbita del derecho privado, cuando se trata de mirar los problemas del campo, y comprendemos que el Derecho Agrario como una materia técnica y especializada no sólo es nueva, sino que se encuentra en formación.

Sabemos de otro lado que la formación de un derecho nuevo nunca precede a los cambios y a los

hechos, sino que generalmente les sigue, y entendemos entonces que factores como, la no especialidad en Derecho Agrario, el civilismo con que generalmente se juzga el problema agrario y en general la falta de información sobre la naturaleza de algunas Instituciones del Derecho Agrario, alejan primero las posibilidades de una comprensión global del problema, deteniendo muchas veces de buena fe, la profundidad y masividad que los procesos de Reforma Agraria deben de tener, y hacen en suma, que en vez de compatibilizarse constructivamente criterios disímiles, se antagonicen más aún y lleguen a impedir, en algunos casos definitivamente, la consecución de las aspiraciones populares. Por esas razones hemos invitado gustosos al Doctor Alberto Ballarín Marcial.

El Doctor Ballarín Marcial es un jurista del Derecho Agrario de gran resonancia mundial en su rama. Desde su posición ha construido los postulados teóricos con los cuales el legislador debe cambiar la ley para adaptarla a las nuevas exigencias de la sociedad, y se ha preocupado mucho por América Latina.

Hemos invitado también al Doctor Guillermo Figallo.

El Doctor Figallo es el Presidente del Tribunal Agrario del Perú y es, como ustedes señores, un Magistrado que observa el cumplimiento del Derecho Agrario en un profundo proceso de modificación de la estructura de tenencia de la tierra en su país. El Doctor Figallo tiene que conjugar todos los días las más dramáticas diferencias existentes entre la realidad agraria y el mundo del derecho.

También estará con nosotros el Doctor Lorenzo Tolentino que es, básicamente, un Administrador del Derecho.

El Doctor Tolentino como Administrador que es no discute sin embargo, los principios en que se basa la convivencia social cristalizada en la constitución y en las leyes, sino que trata de interpretarlas administrativamente desde el ejercicio de su cargo con la realidad actuante y con la doctrina que las motivó más allá del texto mismo de la ley, que se aleja de la Escuela exegética y que se fundamenta básicamente en el hecho de que las decisiones administrativas no pueden de ninguna manera resultar de la individuación lógica de la aplicación de la norma, es decir, que no va del género a la especie, sino que deben ser básicamente una adecuación de las exigencias jurídicas de la norma a las condiciones éticas del caso concreto, del "deber ser Jurídico" con el hecho por consumarse.

Como entendemos que el deber ser de la norma jurídica proviene sustantivamente de una realidad, hemos pedido al Licenciado José Manuel Salazar Navarrete que participe en el Seminario para describir la realidad costarricense en materia de Reforma Agraria.

Para que pueda a la vez presentar una síntesis de la Legislación Agraria costarricense, el Licenciado Rolando

Sáenz del ITCO aceptó el cargo de así hacerlo, y finalmente para vincular el Derecho Agrario con sus motivaciones políticas y sociales encomendamos a nuestro Asesor el Doctor Francisco Oliart que también cooperará en este Seminario.

Además de los tres puntos a los que he hecho referencia hay unos obstáculos más para la aplicación de las medidas de transformación económica y social.

Estos obstáculos los constituyen la utilización de técnicas jurídicas inadecuadas para los fines propuestos y que no tienen suficientemente en cuenta el dinamismo propio de las estructuras económicas y sociales.

Ya dijimos que el hecho económico social es producido mucho antes que la norma jurídica correspondiente cuya evolución es lenta y trabajosa; se produce así una disociación entre el derecho y el hecho, susceptible de producir graves desajustes.

Empíricamente está comprobado, además, que la adaptación de la norma jurídica es aún más lenta precisamente en los países en vías de desarrollo y con esa lentitud refleja la particular rigidez de la estructura económica social. En general, los textos legales en el mundo subdesarrollado están concebidos como normas de arbitraje entre los intereses contrapuestos de las partes, no como las reglas ordenadas de la actividad económica y social de cada nación.

Con la organización que se le dio a este Seminario creemos que conducirá inapelablemente a satisfacer nuestras aspiraciones teóricas.

Estamos seguros que eventos como el que hoy iniciamos contribuyen a crear en la aplicación de la justicia, mecanismos de igualdad ante las leyes, más allá de la formalidad de las propias leyes.

El orden del Derecho, como cualquier pretensión humanista lo supone, —y el IICA es una Institución humanista— significa una aplicación universal de las normas; la sujeción de los intereses particulares al interés de la comunidad, una extirpación sistemática de todos los principios de privilegio y por sobre todo una subordinación de la autoridad a ese sistema de normas.

Si este esfuerzo de información y especialización que nosotros ahora perseguimos contribuye a que la augusta majestad de esta Suprema Corte brille como ya lo hace, por encima del legalismo y del respeto supersticioso de la ley, nos sentiremos satisfechos de haber prestado nuestro concurso a su realización.

Sabemos que los procesos de cambio que no se hacen dentro de la ley no aseguran futuros promisorios.

Por ello, en esta hora de cambios que el mundo vive, nos parece elemental, que los cambios se enraicen de inicio con la justicia y hagan perdurar unos y otros en provecho de nuestros pueblos.



*El Derecho Agrario como instrumento de desarrollo de los pueblos y por tanto para aumentar la productividad.—*

**CONFERENCIAS DICTADAS EN EL CICLO DE  
CONFERENCIAS SOBRE DERECHO AGRARIO**

**SAN JOSE, COSTA RICA  
27-28 ABRIL, 1973**



# La especialización del derecho agrario.

*Dr. Alberto Ballarín*



**DR. ALBERTO BALLARIN MARCIAL**

## LA ESPECIALIZACION DEL DERECHO AGRARIO

Dr. Alberto Ballarín Marcial\*

### I. La especialidad, cuestión básica para el Derecho Agrario

El tema de la especialidad es para el Derecho Agrario el tema del ser o no ser. Si no pudiéramos llegar a demostrar la especialidad del Derecho Agrario, estudiarlo, enseñarlo e investigar sus instituciones, mal podríamos llamarnos siquiera agraristas. Es preciso, pues, volver a plantear esta magna cuestión a la vuelta de unos años en que la legislación agraria se ha enriquecido enormemente, cuando las bases y los valores fundamentales de la sociedad, han sufrido, están sufriendo o van a sufrir cambios notables.

Tratar de la especialización del Derecho Agrario (en adelante Derecho Agrario) nos lleva a investigar *los principios generales de esta disciplina, que podríamos definir como aquellas finalidades y directrices fundamentales que explican su aparición histórica, a partir del derecho común civil y administrativo principalmente; que le dan coherencia como sistema de normas aplicables a la materia agraria y que justifican su estudio y enseñanza especializada y que sirven a su mejor comprensión e interpretación.* Así, la especialidad del Derecho Agrario es el tema más importante de su introducción, parte general o teoría, en cuanto nos obliga a operar una síntesis de lo que es y puede ser esta rama del ordenamiento jurídico. De ahí que me haya complacido tanto esta invitación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas para tratar tema tan sugestivo.

### II. Los fundamentos tradicionales de la especialidad.

La justificación de la especialidad del Derecho Agrario que yo llevé a cabo en mi libro "Derecho Agrario"<sup>1</sup> se apoyaba principalmente en argumentos de Derecho privado.

Por una parte el Derecho Agrario había sobrevivido a los intentos de absorción por el Derecho Mercantil. Vivante, la máxima autoridad de su tiempo tuvo que reconocer la irreductibilidad de la materia agraria confiando en que el paso del tiempo prepararía el terreno para un sólo Derecho Privado. Por otra, el Derecho Agrario ha podido resistir a los interdictos de retener y recobrar entablados continuamente por algunos civilistas, para quienes resulta innecesaria la especialización, en lo que coinciden, a veces, con posturas administrativas y laboralistas. Como el Derecho del trabajo ha logrado afirmarse antes y mejor que el agrario se ha convertido en un nuevo obstáculo a la especialidad de aquél. Así pues los agraristas hemos de luchar en varios frentes.

Pero volvamos a mi línea de pensamiento tal como quedó plasmada en 1965. Basé entonces la especialidad: a) En la especialidad del mundo rural (criterio sociológico) y del sector agrario (criterio económico), b) *En el dato positivo de una legislación agraria abundante, casi completa, en la que podrían descubrirse una serie de principios o directrices básicas, lo cual le conferiría rasgos*

*sistemáticos,* c) En la actualidad IUS COMUNE IUS ESPECIALE, esencial al desarrollo jurídico de todos los tiempos, si bien, mientras en el medioevo el criterio de distinción era territorial (Derechos de los estados o las ciudades vrs. Derecho Romano Común) ahora, la dualidad se articula por sectores o materias económico sociales. El Derecho Común regula todas las relaciones; el Derecho Especial regula una sola materia, no como derecho excepcional, o sea por simple derogación y con interpretación restrictiva, sino como derecho especialmente adaptado a una realidad que por ser distinta e importante exige tal adaptación.

El giro de la Jurisprudencia española en la materia, por ejemplo, del retracto establecido a favor de los arrendatarios rústicos me parecía revelador. Hubo una época en que toda norma de ese tipo se consideró, en cuanto limitativa del principio general de libertad del dominio, como norma de derecho excepcional, y por lo tanto como norma sujeta a interpretación restrictiva. En cambio, más adelante, el Tribunal Supremo se apoyó en el principio característico del nuevo Derecho Agrario, del acceso a la propiedad como principio general que justifica la máxima amplitud del Derecho de retracto. De este modo, *se pasó desde una interpretación restrictiva a otra francamente extensiva. Se pasó pues de considerar el Derecho Agrario como Derecho excepcional a considerarlo como Derecho especial.* Esta dualidad la relacionaba yo entonces con la estructura básica de todo reformismo: tendencia de avance—Derecho Agrario frente a tendencia conservadora—Derecho Común, dualidad que se corresponde, con la mentalidad de los magistrados tradicionales y las de los nuevos jueces, semejantes en sus concepciones y en su talante a los magistrados de trabajo que hubieron de crearse para atender las exigencias del nuevo Derecho Social.

La dualidad se manifestaba en la historia: mientras continúa vigente en España el Código Civil que alguien ha llamado "LA CAMARA ALTA DEL DERECHO", se ha desarrollado, fuera de él, una legislación especial cada día más rica que en un cierto momento se ha podido configurar como sistema. De la "Legislación" se pasó al "Derecho" y así se reflejó en los nombres de las cátedras de las asignaturas, otrora llamadas de "Legislación Agraria", ahora, en cambio, de "Derecho Agrario". Este argumento podría reforzarse aludiendo a la *posibilidad de una enseñanza independiente del Derecho agrario,* teniendo en cuenta la famosa sentencia de Aristóteles, según la cual, la existencia autónoma de una ciencia se probaría por la posibilidad de su enseñanza independiente. Ahora bien, la enseñanza separada del Derecho agrario es un hecho que no puede discutirse.

El Derecho agrario se centraba —decía yo en 1965 con una visión más *privativa que publicista— en una institución básica; la empresa agraria descompuesta, desde el punto de vista jurídico: a) en el elemento subjetivo, el empresario (criterio de la profesionalidad que nos recordaba su aplicación al Derecho mercantil para caracterizarlo como el derecho de los comerciantes); b) en la explotación agraria, distinta también de la mercantil, por el papel principal de la tierra, respecto de la cual los demás elementos de la explotación aparecen como pertenencias o accesorios. Este era un criterio de*

\* Profesor de Derecho Agrario de la Universidad de Madrid; Presidente de la Asociación Mundial de Derecho Agrario.

sociología empresarial a la vez que de técnica jurídica para remachar el fundamento de la especialidad.

Quiero referirme a un aspecto de la cuestión que reviste especial importancia desde el punto de vista latinoamericano: al grandioso fenómeno de la reforma agraria iniciado en México, si prescindimos de la esporádica revolución distributiva, de Haití. Este fenómeno continúa luego en Europa: primero, con la revolución bolchevique de 1917; luego con la onda expansiva de reformas agrarias subsiguientes a la primera guerra mundial, desde Finlandia a Turquía; que sigue, luego tras la segunda guerra mundial, en Italia, Grecia y en los países que cayeron en la órbita socialista. En América Latina, se proyecta, sobre todo, a partir de 1959, cuando tras la Conferencia de Punta del Este se pone en marcha el movimiento que conocemos con el nombre de reforma agraria integral.

*Se ha dicho muchas veces que el Derecho agrario era el derecho de la reforma agraria y que de ahí se seguía su especialidad, la cual resultaba ahora plenamente justificada pues cada ley de reforma agraria la aportaba un cúmulo de instituciones, de conceptos, de ideas nuevas, desconocidas todas ellas para el derecho Civil: en definitiva era éste el mismo argumento de la dualidad a que nos hemos referido anteriormente, planteado ahora con mayor claridad e importancia.*

Tras el fenómeno del reformismo agrario procede aludir a otro muy relevante: la planificación, que por lo que atañe al mundo de Occidente se manifiesta con posterioridad a la segunda guerra mundial. Este es el momento que ahora estamos viviendo, y precisamente en el planteamiento que hoy me propongo verificar ante ustedes, voy a partir del punto de vista de la planificación para enfocar la cuestión de la especialidad del Derecho agrario. Trato así de superar el planteamiento ius privatístico de 1965 para atender ahora, como espero demostrarlo, no sólo a los aspectos de Derecho privado, sino también a los de Derecho público, e incluso, a una nueva trama de instituciones y normas jurídicas que denominaré Derecho agrario de base profesional.

### III. El nuevo fenómeno de la planificación

*La consolidación de la técnica y de la mentalidad planificadora, puede considerarse lograda hoy en España, donde el Decreto 1541-1972 de 15 de junio aprobado el Texto Refundido de la Ley del Tercer Plan de Desarrollo Económico Social, que había sido previamente sancionado por las Cortes el 10 de mayo de 1972. La planificación española que, en principio, puede ser calificada como planificación indicativa, ha venido, sin embargo, acentuando en los sucesivos planes la intervención estatal, por lo menos en cuanto se refiere a la fijación de objetivos y al carácter obligatorio de los mismos. En efecto, el artículo 2 de la citada ley, expresa que el plan es vinculante para la administración del Estado, Organismos Autónomos, Empresas Nacionales, Corporaciones Locales; en cambio las previsiones y objetivos consignados en el plan no constituyen obligación para el sector privado, cuya actuación se regirá por el principio de libertad de decisión e iniciativa". Pero el número 2 del artículo 2, agrega esto: "No obstante, en los casos de notoria desviación respecto a los objetivos previstos, el Estado*

estimulará la acción de los particulares mediante la concesión de incentivos y de no ser esto suficiente, adoptará las medidas arancelarias u otras que considere adecuadas o actuará subsidiariamente a través de las empresas nacionales".

Esta forma de expresarse, nos recuerda la de aquella campesina rusa que dijo a su marido después de la ceremonia nupcial: "en las cosas en que estamos de acuerdo, mandarás tu"; de la misma manera, el plan le dice aquí, más o menos a la iniciativa privada: "serás libre mientras sirvas a los objetivos de la planificación".

*El Plan no puede calificarse pues como una lista de simples recomendaciones destinadas a orientar en su acción empresarial a los privados y en su acción administrativa a los organismos públicos; tampoco puede definirse sin más, como un conjunto coordinado de intervenciones públicas en la economía; cierto es que el intervencionismo está tal, iniciado en el último tercio del siglo XIX y enormemente desarrollado después de 1918, ha venido a desembocar de modo natural y lógico en la planificación que, en efecto, coordina en el espacio y en el tiempo las medidas de Gobierno que antes se iban dictando bajo la presión de circunstancias pasajeras, imprevistas o conyunturales, con criterios unas veces acordes, otras contradictorios, según cual era la fuerza política de cada momento en el poder. Pero el plan, vuelvo a repetirlo, no constituye tan solo un conjunto coordinado de intervenciones públicas; el plan es, en realidad, un sistema coherente de acciones públicas y privadas que, desde el punto de vista finalístico, se propone plasmar un nuevo proyecto de sociedad. Para decirlo con las palabras de Pierre Massé, el plan elimina el azar, pero no se trata sólo de eliminar las fuerzas ciegas que pueden perturbar la marcha de la economía; antes bien lo que se pretende es lanzar todas las energías sociales, lo mismo las privadas que las públicas en una única dirección en busca de esa nueva sociedad que se propone el planificador.*

¿Cuál es ese nuevo proyecto de sociedad? La planificación iniciada en 1964 se propuso seguir la Introducción al tercer plan: (Boletín oficial del Estado 113/11-5 de 1972).

"El empleo de las técnicas de previsión y orientación al servicio del desarrollo y del perfeccionamiento de las instituciones y mecanismos sociales y de una cohesión nacional asentadas sobre el bienestar y la justicia".

De este modo, se trataba de realizar lo que nuestro Ministro y Comisario del Plan de desarrollo, Laureano López Rodó, Catedrático de Derecho Administrativo, ha definido como el Estado social de Derecho.

El desarrollo, nuevo mito incorporado a la sociedad española a partir de los años 1958-1963, se contempla, desde entonces, como un proceso continuo, en el que cada plan aporta alguna modificación positiva de cuatro en cuatro años a la orientación básica y primera; así "los dos primeros planes han eliminado los principales vestigios del subdesarrollo y han puesto los cimientos para una expansión continuada que permita no solo alcanzar niveles más elevados de bienestar, sino ante todo la distribución más equitativa de la riqueza y de la renta nacional".<sup>2</sup> En

2) ib. id.

*“las directrices de la política del desarrollo del tercer plan destacada por encima de cualquier otra la primacía otorgada a la justicia social. El tercer plan será, ante todo, un plan social; por ello concede atención prioritaria a los aspectos redistributivos del desarrollo y a una mayor oportunidad de igualdades”.*<sup>3</sup>

#### IV. La especialidad del sector agrario desde el punto de vista de la planificación.

Esta orientación nueva es por demás interesante, ya que el sector agrario ha de ser beneficiario principal del criterio redistributivo de rentas a que aluden esas palabras de la Introducción mencionada. En efecto, veamos la innovación introducida en el artículo 2, número segundo, en el cual se señalan como *“finalidades primordiales del plan de constante elevación del nivel de vida una mejor distribución personal, funcional, sectorial y regional de la renta dentro de las exigencias de la justicia social y la ordenación de todos los recursos disponibles al servicio del hombre en su dimensión personal y familiar y del bien común de la nación”*. Ahora se ha incluido la cita de la mejor distribución sectorial, palabra esta última que en las declaraciones finalísticas de los planes anteriores no se mencionaba; quiere ello decir que *se ha puesto un énfasis especial en lo relativo a la paridad entre el sector agrario y los demás sectores de la economía*. Ciertamente que este ideal de la paridad, apareció ya en el segundo plan (artículo 13 de la Ley aprobatoria), pero como tendencia (*“tendiendo a conseguir la paridad económica y social”* se decía allí); mientras que en la nueva redacción dada al tercer plan ese precepto se establece la siguiente orientación: a) *Elevar el nivel del sector agrario más aceleradamente que el de los demás sectores con el fin de conseguir la paridad económica y social entre los mismos*. Obsérvese pues, como de la paridad tendencia se ha pasado a la paridad objetivo; b) *Implantar modalidades especiales de retiro*, esta medida es nueva y ya la comentaremos; c) *Aumentar la productividad y las rentas y mejorar la distribución de éstas, objetivo de la paridad dentro del sector, mediante una adecuada política de cambios estructurales, precios y sobre factores o costes, así como promover el bienestar de las zonas rurales, especialmente de las más deprimidas*; nueva orientación ésta, que empalma con la acción regional prevista en el tercer plan, como otro medio básico de combatir la disparidad.

El énfasis dado como acabamos de ver a la paridad en el tercer plan de desarrollo se comprueba en la alusión que éste hace a la política de precios y de costes para ordenar *“la producción agraria”* mediante la *potenciación de las funciones del FORPPA, contribuyendo así a conseguir la paridad económica”*.

Si hacemos un alto en el examen de todos esos preceptos legales para meditar sobre su sentido, comprobaremos que el plan se concibe como un gran instrumento jurídico-político al servicio de la socialización. El nuevo proyecto de sociedad que tiene en su mente el planificador es el de una sociedad más justa que la actual, en la que el hombre, en su dimensión personal y familiar, constituya el objetivo último. Ahora bien *la socialización en cuanto significa, hablando en términos genéticos, mejor distribución de rentas y de*

3) ib. id.

*oportunidades vitales, puede lograrse de diversas maneras, fundamentalmente, diría yo, de dos: o por el instrumento de las acciones públicas y administrativas que siguen el camino de las nacionalizaciones de la burocratización de la vida social o bien por un segundo camino que yo califico como de la socialización personalizante, la cual trata de combinar las acciones públicas con las acciones privadas, ya que respeta, ante todo, la libre iniciativa económica y, por lo tanto, la dignidad y la libertad humanas.*

*El fundamento de la especialización del Derecho agrario lo hallamos en el dramático planteamiento de la lucha por la paridad. El solo propósito de la agricultura, se dice en el plan, es proceder a elevar el nivel de vida del sector más aceleradamente que el de los demás, lo cual se basa en la constatación, tantas veces realizada por economistas y sociólogos, según el cual el sector agrario es un sector deprimido, como lo llamó el Papa campesino, Juan XXIII en la Encíclica “Mater et Magistra”; sector de los agricultores tradicionalmente atrasados e incluso menospreciados; nuestras leyes de Partidas les llamaban ya gente ignorante y Tolstoi inmortalizó la figura de Iván El Imbécil, el Hermano campesino que pagaba los vidrios rotos por sus hermanos funcionarios y comerciantes. La declaración del plan es del mayor interés como raíz de un intervencionismo administrativo, enérgico y global que no encuentra paralelo en el campo del derecho civil o mercantil. Este intervencionismo se orienta a la ayuda o apoyo que debe prestarse al sector agrario, el cual, llevando las cosas al extremo, ha sido calificado, por algunos, como un servicio público, más, que el Estado tiene que atender.*

Cuanto mayor es el grado de desarrollo de un país, con más nitidez aparece el contraste entre los sectores avanzados y los demás, y mejor puede acudirse entonces a las subvenciones estatales de la agricultura, difícil de donde los agricultores constituyan más del 50% de la población, aunque, de todos modos, el Estado debe plantearse el tema de protegerlos. Quizá en estos casos, tratándose de países como algunos de Hispanoamérica en las que es obvia la gran mayoría que ocupan los agricultores en las cifras de población activa, el tema de la paridad no puede plantearse adecuadamente a niveles nacionales; se plantea en cambio a niveles internacionales como un reto lanzado a los países más desarrollados para que ayuden a los que lo están menos, en busca pues de esa paridad a la que insistentemente nos venimos refiriendo.

Relacionada con esta cuestión, pero constituyendo un medio específico de luchar por la paridad aparece en el Plan de Desarrollo algo que nos interesa destacar: *el artículo 13 del mismo promete: “modalidades especiales de retiro” para los agricultores, sentando pues el principio de la especialidad del régimen de la seguridad social agraria*, la cual aparece hoy, en efecto, como algo que combina las medidas de retiro, de subvenciones, de protección a los trabajadores agrícolas con la política de reformas de estructuras; ello se explica teniendo en cuenta que todo proceso de desarrollo conlleva una transferencia masiva de mano de obra del sector primario hacia los demás sectores o hacia el extranjero. La famosa emigración española a América, así como la emigración de centro Europeo, constituyó un medio de aliviar la presión demográfica gravitante en otros tiempos sobre la

agricultura. Ahora el fenómeno de la emigración española se ha orientado hacia Europa y dentro del ámbito interno, se produce desde el sector agrícola a los sectores enormemente desarrollados de los servicios y de la industria. El Estado tiene, por un lado, que fomentar este proceso, pues solo reduciendo el número de agricultores, se conseguirá elevar la renta individual de los que se quedan en el campo, más, por otra parte, ha de encausar de algún modo para evitar costes sociales excesivamente gravosos; ha de dar formación profesional acelerada a quienes se proponen marchar, establecer primas de retiro para quienes cedan sus tierras a fondos de reforma, ha de conceder subvenciones de partida y de llegada, crear oficinas de empleo e Institutos que protejan a los emigrantes; a todo ello de alguna manera alude el artículo 13 del Plan al prometer "modalidades especiales de retiro".

Como conclusión de cuenta llevamos dicho, se comprueba que el principio general más importante del Derecho agrario, en un sistema de planificación global, es el de la paridad.

#### V. Planificación, función social de la propiedad y función social de la empresa.

Dado que el desarrollo económico se quiere realizar sin destruir la empresa privada, antes bien aprovechando su mayor eficiencia y adaptabilidad, ya que la acción concertada pasa a ser la idea clave de la nueva planificación, el impacto de ésta en el derecho clásico de propiedad y en la organización empresarial es decisivo. *El ius proprietatis, ha de ser funcionalizado hacia las metas socio-económicas antes señaladas.* Las unidades productivas o empresas se contemplan por el planificador como el general en jefe piensa en sus batallones. *Los empresarios son los sujetos a quienes se dirige el Plan; de ellos se espera la colaboración concertada, so pena de incurrir en las sanciones previstas por desviación con respecto a los objetivos.* En una palabra, aunque la teoría de la función social sea anterior al hecho de la planificación es ésta la que nos ha exigido un planteamiento riguroso y lógico del tema ampliándolo, como vamos a hacerlo en esta oportunidad, con el de la función social de la empresa, lo que constituye una novedad. Ya aparece de por sí plenamente significativo que en materia de suelo urbano fuera la ley de 12 de mayo de 1956, llamada en España corrientemente Ley del Suelo, la que introdujera en nuestro país la planificación urbanística al mismo tiempo que exigía por primera vez la función social (artículo 93). También lo es que en el actual clima de la planificación globalizada se haya definido, también por vez primera, en plena vigencia del segundo Plan y como consecuencia de una norma introducida en su ley aprobatoria (artículo 14, apartado b-i): La función social de la propiedad rústica. *La conclusión es clara, al definir la función social, el legislador se ve obligado a descender, caso por caso, a las diversas clases de propiedad como lo señalaron en la doctrina italiana, primero Filippo Vassally y, luego, Salvatore Pugliatti. Ya no hablamos hoy de la propiedad sino de las propiedades, por cuanto cada una de ellas exige planteamientos especiales desde el punto de vista de la*

*función social. De este modo, pues, el principio de la función social se erige en una de las bases más firmes para la especialización del Derecho agrario.*

Comparemos muy brevemente los dos grandes sectores del suelo urbano y del rústico. Para el primero, la obligación del fundamental propietario es la de edificar; para el segundo, la de ser utilizado con fines generales, esparcimiento, caza, etc. o bien la de ser debidamente cultivado. Si aludiéramos a la propiedad de grandes obras de arte, para poner otro ejemplo, veríamos que la obligación respecto de ellas podría ser la de conservarlas adecuadamente y permitir su examen o estudio a personas interesadas, o sea que al fijar los deberes de la función social respecto a los diversos propietarios al contenido de tales deberes varía según los casos, lo cual nos conduce de la mano la especialización de las diversas ramas jurídicas.

Ciñéndonos a nuestro tema, una parte importante de la "Ordenación del territorio" hoy pieza clave de la planificación, la constituye la llamada "Ordenación del espacio rural" encargada de definir cuál debe ser en líneas generales la utilización del suelo no urbano. El impacto de este planteamiento se ha producido ya en el Derecho agrario español porque, en efecto, la Ley de Comarcas y Fincas mejorables de 22 de julio de 1971, *hoy refundida en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, dispuso en sus artículos I y II que la tierra debe ser utilizada de acuerdo con las exigencias del interés general y ello conduce a un desdoblamiento de fines: a) la utilización adecuada, b) la explotación eficiente. Hasta ahora, se creía que la función social era sinónimo de buen cultivo; en cambio la filosofía de la ordenación del territorio y la dinámica interna del desarrollo, con el nuevo mito de la conservación de la naturaleza como requisito para sobrevivir, nos ha llevado a preveer y hasta fomentar el abandono de las tierras menos fértiles para formar con ellas grandes reservas de espacio y de oxígeno, igual que lo propugna el Plan Mansholt para la Europa comunitaria.*

El Derecho agrario pues, ya no va a ser tan sólo el regulador de las actividades productivas agrarias como lo habíamos afirmado hasta ahora: tratará además de la conservación y socialización de la naturaleza, con el fin de ponerla al alcance de todos o de la mayoría de los ciudadanos y así, *en España, al lado del Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario se ha creado, en la reorganización del Ministerio de Agricultura, operada en 1961, el ICONA o Instituto de Conservación de la Naturaleza que asume toda la vieja política forestal, la de caza y la pesca fluvial, más la nueva orientación conservadora y socializadora de parques nacionales, de sitios y monumentos naturales, no menos que de la naturaleza en su conjunto.*

Una disposición concreta, fruto de esta nueva filosofía, es el Decreto 1687-1972 de 15 de junio de 1972 que exige autorización administrativa para roturar los montes o terrenos forestales, con lo cual se pretende frenar la expansión de la agricultura hacia terrenos impropios o marginales.

*He aquí pues otro principio general que debemos añadir al principio antes descubierto de la paridad: el nuevo principio de la conservación y socialización de la naturaleza.*

Pero vengamos ahora a los aspectos más tradicionales del tema de la función social tras haber hecho esa obligada disgresión. *En mi trabajo sobre los Principios Generales de la Reforma Agraria Integral, adelanté la distinción entre función social subjetiva y función social objetiva. Aquella hace referencia a los deberes del propietario que el artículo II de la Ley española citada de 21 de julio de 1971 concreta de este modo: "Cultivar con arreglo a criterios técnico-económicos; realizando las transformaciones y mejoras necesarias para una adecuada explotación de acuerdo con el nivel técnico existente y siempre que las inversiones sean rentables". Así pues, la función social en sentido subjetivo da lugar al principio que llamaré del buen cultivo.*

Pero mientras la función social en ese sentido subjetivo se refiere al contenido del antiguo derecho de dominio convirtiéndolo en derecho-deber, *la función social en sentido objetivo afecta al otro aspecto básico de la propiedad que es el de su distribución. Se refiere pues a la propiedad como institución más bien que a la propiedad derecho subjetivo. La propiedad debe ser adecuadamente distribuida tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista social.*

Se comprende ahora, que en el Título preliminar de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, tras haber indicado el contenido de la función social subjetiva, concretada en aquellos deberes del buen cultivo y de la transformación y mejoras de las fincas, el artículo III seguidamente a la función social en sentido objetivo diciendo que *"La acción del Estado en relación con la Reforma y Derecho agrario tendrá como fines fundamentales:*

*a) La transformación económica y social de las grandes zonas y de las comarcas que así lo precisen en beneficio de la comunidad nacional y la mejora del medio rural en orden a la elevación de las condiciones de vida de la población campesina;*

*b) La creación mejora y conservación de explotaciones agrarias de características socio-económicas adecuadas;*

*c) El mejor aprovechamiento de los recursos naturales en agua y tierras, (aludiendo con estas últimas palabras al objetivo o principio antes citado de la conservación de la naturaleza).*

En el artículo 4º cabe la pena destacar que se vuelve a utilizar, después de muchos años de silencio, la expresión *Reforma Agraria*, al decir que el IRYDA (Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario), realizará igualmente todas las demás funciones que en relación con el desarrollo rural y la reforma agraria se le encomienden.

El Derecho agrario se enfrenta pues, tanto en España como en Latinoamérica con el problema tradicional de la acumulación de la tierra, o sea su desigual distribución debido fundamentalmente a causas históricas, más bien esa que no tiene equivalente en otro tipo de propiedades como la de suelo urbano, la de títulos valores o la de empresas industriales, porque estos últimos bienes son de aparición más tardía posterior a la revolución industrial, de modo que, respecto de ellos, su título legitimador no es la historia concretada en el curso de las generaciones mediante la herencia, sino el trabajo creador

del empresario. La propiedad de la tierra se presenta tanto por su distribución como un problema específico, y así podemos comprender que el problema de la acumulación de la tierra y el tema de la reforma constituyen una base importantísima para fundamentar la especialidad del Derecho agrario aunque para nosotros en España sea ésta una de las bases y no la única ni a estas alturas, la más importante.

La inadecuada distribución de la propiedad de la tierra además de ser injusta, constituye un obstáculo para el desarrollo económico según lo estima la ciencia moderna, y por ello no ha de extrañarnos que el Plan de desarrollo, con su doble preocupación social y económica, aluda a la necesidad de reformar las estructuras socio-económicas aunque sin emplear la clásica expresión especialmente cargada de sentido social, y a veces de invención revolucionaria *"reforma agraria"*. En efecto en el artículo 14, apartado b) de la Ley aprobatoria del Plan se establece como una de sus directrices *"la reforma de las estructuras socio-económicas del sector agrario para que las explotaciones respondan al principio de justicia social y economía, a tal fin se fomentará la creación de explotaciones de dimensión suficiente, procediendo al perfeccionamiento y agilización de las formas de tenencia de la tierra protegiendo la explotación de tipo familiar viables y prestando apoyo a los sistemas asociativos que crean agrupaciones sindicales de agricultores y trabajadores en las diversas formas establecidas, o que se regulen en el futuro o cualquiera de las formas de sociedad civil o mercantil"*. He ahí formulado el principio de la mejor distribución de la propiedad que es como también podría enunciarse el que antes llamábamos principio de la adecuada distribución. Este principio es característico del Derecho agrario de casi todos los países del mundo.

Conviene precisar algo en relación con este importante principio, y es que en España la diferencia de cuanto ocurre en otros países un límite cualitativo a la extensión de la propiedad rústica poseída por un solo sujeto no tiene más, bien que en las zonas regables se establezca un tope de hectáreas de reserva que pueden ser conservadas por los propietarios, pero, en términos generales —vuelvo a repetir— no hay en España un límite; se respeta, pues, toda forma de propiedad por extensa que sea mientras cumpla su función social, pero ya que no tenemos este principio o criterio del límite cuantitativo, sí en cambio *cabe deducir de una serie de normas de Derecho español otro principio relacionado con el que nos ocupa: el del especial rigor con que la ley trata a la gran propiedad tanto en los aspectos subjetivos como en los objetivos*; así la declaración de que una finca es mejorable solo puede hacerse con referencia a aquellas que sean de más de 250 hectáreas de secano. En las zonas regables, se expropia por encima de los límites de reserva prescindiendo de cualquier consideración subjetiva porque es preciso crear un patrimonio de tierras en exceso para instalar nuevos colonos. De la misma manera, en el Derecho fiscal se encuentran normas especiales para las explotaciones con un líquido imponible superior a 500 mil pesetas anuales lo que desde un punto de vista práctico se traduce en un mayor rigor fiscal. No cabe duda pues de que existe el principio ya señalado por mí en

1965 del especial rigor para la gran propiedad y la gran explotación.

Conviene aclarar que no hay en España una reforma agraria sino reformismo agrario, pues hablando con toda honestidad no puede considerarse existente una reforma allí donde no haya un límite cuantitativo a la extensión de la tierra, donde no se establezca para el exceso un sistema de expropiaciones a precios relativamente bajos y a pagar en bonos —lo cual tampoco sucede en España— complementado todo ello con una justicia especial agraria de la que carecemos también en nuestro país.

*El principio de una adecuada y justa distribución de la propiedad se manifiesta imponiendo límites por debajo de los cuales es imposible la división de las fincas —unidades mínimas de cultivo— y hasta podría llegarse a establecer la indivisibilidad o la prohibición de desintegrar las explotaciones agrícolas por debajo también de un cierto tamaño.*

Dicho esto procede destacar que *el reformismo agrario en España se concibe de un modo muy amplio considerando, como lo dice el Plan de desarrollo, que “exige una acción intensiva en la infraestructura mediante la reforma y el incremento de los regadíos, la regeneración de montes, la repoblación forestal y la conservación del suelo, una acción intensiva para la mejora de la conservación, transformación y comercialización de productos agrarios y adecuada política de precios, una política crediticia, enseñanza, formación profesional y extensión agraria y creación de puestos de trabajo permanentes en éste y otros sectores que aseguren el pleno empleo de la mano de obra total o parcialmente desplazada”* (artículo 14). Como vemos, el planificador español contempla lo que en América se llama reforma agraria integral, pero en el ámbito de una planificación globalizada, habría en efecto, distinguir tres fases en la historia del gran asunto de la reforma agraria:

- 1.— Reforma agraria meramente distributiva,
- 2.— Reforma agraria integral que comprendería la distribución de tierras más la asistencia crediticia, técnica y social a los campesinos y por último la Reforma agraria como complejo económico y social, según la frase de Lucio Mendieta que se corresponde a lo que nosotros llamamos reformismo enmarcada en una planificación global.

Queda comprobada pues la fundamental incidencia que tiene el fenómeno planificador en un nuevo planteamiento del tema clásico de la reforma agraria: hasta podría decirse, con referencia a países en vía de desarrollo, que la mejor reforma agraria posible sería paradójicamente la reforma urbano-industrial que imponiendo a las grandes urbes el principio del crecimiento cero, dispersara en los espacios rurales las industrias y los servicios para lograr un nuevo equilibrio vital entre campo y ciudad, que es tanto como decir, entre naturaleza y cultura.

*La función social de la empresa.* Ya hace algún tiempo que la doctrina se había planteado si al lado de la función social de la propiedad procedía hablar de la función social de la empresa o si el único planteamiento correcto sería precisamente referir la función social al

empresario, más bien que al propietario. La gran novedad del Derecho agrario español en este punto ha sido contemplar la función social de la empresa junto a la función social de la propiedad. Ello ha sido una consecuencia de la Planificación la cual en el número segundo del artículo 15, de la Ley del Plan, declara que el “IRYDA intensificará y emprenderá las acciones sobre modernización y estructuración de las empresas individuales y comunitarias, tanto en las zonas de ordenación rural como en el resto del territorio nacional”. No se trata sólo pues de reformar las estructuras agrarias, en especial la estructura básica que es el dominio, sino también de reformar las unidades productivas. Esto nos lleva a la siguiente cuestión que se han planteado todos los reformadores agrarios; *cuál es el tipo o tipos de explotación a considerar como ideales.* Cada régimen o sistema agrario ha tenido el suyo: de la explotación familiar en la antigua Roma, cuyo titular paterfamilias, ciudadano y soldado fue el formador del Imperio, se pasó al latifundio esclavista y, cuando escaseó la mano de obra esclava, surgió el sistema manorial o señorial de campesinos sujetos a la tierra al frente de explotaciones individuales por cuyo disfrute pagaban al señor una parte de la cosecha, prestando su trabajo para cultivar el *fundus indomiticatus*, lo cual en América Hispana tuvo su equivalente en la encomienda y mejor aún en la hacienda; tras la Revolución francesa triunfó en Europa la explotación familiar asentada en la propiedad de la tierra o en su arrendamiento, al lado de formas capitalistas puras.

Esta cuestión que estamos examinando reviste la máxima importancia para el tema propuesto de la especialidad del Derecho agrario. Hubo un momento en que se creyó que tras liquidarse la agricultura tradicional basada en la artesanía de las explotaciones familiares pasaríamos a una agricultura empresarial de espíritu capitalista o al capitalista y de haber sido ésto así el Derecho agrario hubiera quedado subsumido por el Derecho mercantil. Cuando yo en 1954 propicié un Derecho agrario de la empresa tuve que enfrentar esta crítica: por medio de la empresa se quiere mercantilizar el campo: la teoría de la empresa es el caballo de troya utilizado por los mercantilistas para colonizar la agricultura. A tales críticas contesté en mi libro, alegando que la concepción institucional de la empresa que yo defendía entonces y sigo defendiendo lejos de ser un camino de mercantilización, lo era y lo continúa siendo de socialización y, en efecto, la evolución posterior a 1965 ha venido a confirmarnos algo que considero capital para distinguir el Derecho agrario del Derecho mercantil: aquel crea sus propios tipos de empresa y, lo que es más notable, sus propias fórmulas de asociación, sin caer en el ropaje de la sociedad anónima o de la sociedad de responsabilidad limitada que se nos ofrecían por el Derecho mercantil como los más elaborados y expansivos.

Diremos pues que: a) *la explotación familiar sigue aguantando el desafío de la tecnología y de la civilización de las grandes magnitudes en la que estamos viviendo*, sin que, como dice el ilustre sociólogo italiano Corrado Barberis, hayamos salido todavía del estupor que ello nos produce. *Desde la explotación familiar de subsistencia en que el agricultor mal vive, explotado él, en realidad, por la tierra, hemos de avanzar hacia la explotación familiar*

viable o neoartesanal, como la ha llamado el importante Rapoort Vedel, que la propone como la solución ideal para la agricultura europea comunitaria. Ello de por sí constituye una característica que fundamenta especialidad del Derecho agrario. Es verdad que en el ámbito comercial e industrial existe también el tema de la pequeña y mediana empresa, y por supuesto, el de la empresa artesana, pero ni tiene la importancia que reviste en agricultura ni su problemática postula las mismas soluciones. b) *la empresa comunitaria constituye el otro ideal hacia el que se encamina la evolución ofreciendo un nuevo pilar a la especialización del Derecho agrario frente al Derecho mercantil.* Este ideal se manifiesta lo mismo en Latinoamérica, donde alcanza gran relieve como nervadura central de las reformas agrarias, sobre todo, a partir de las Frei en Chile y Velasco en el Perú como en la Europa comunitaria.

Cuando Sico Mansholt elaboró su famoso informe, propuso la eliminación de 10 millones de agricultores europeos y pudo entonces pensarse que el instrumento más idóneo para lograrlo sería convertir las explotaciones individuales en sociedades anónimas. Sin embargo, Mansholt no fué por ese camino, sino por el de una empresa asociativa agraria en la que la mayor parte de los interesados practiquen de forma personal y directa el cultivo de la tierra: la llamada por él "unidad de producción", (párrafo 90) resultará de la "decisión de varios empresarios agrícolas de asociarse para poner en común una parte tan solo de sus actividades y mejorar así sus condiciones de vida". La EAM "Empresa Agrícola Moderna" que es el otro modelo se sometería a ciertos requisitos en cuanto al empleo de la mano de obra: durante los primeros cinco años no pasaría aquella de las tres cuartas partes de la necesaria; pasado ese plazo no debería superarla más que en una cuarta parte; unos y otros adoptarían "una forma jurídica nacional", pero habría que crear dice Mansholt una forma jurídica de tipo europeo. No se trata pues, volvamos a decirlo, de aplicar la sociedad anónima europea, sino que el ilustre reformador agrario pide la elaboración de otra fórmula especial semejante tal vez a la de los GAEC franceses. Se quiere que los beneficios de la explotación sean para los socios cultivadores, mientras que quienes no están en la profesión agrícola recibirían una simple renta o tendrían que vender, sus tierras.

Si observamos la evolución reproducida en el Derecho agrario español que quizá sea en este punto uno de los más progresivos en Europa con sus 13 mil empresas asociativas agrarias, constatamos que, junto al ideal de la explotación familiar viable, en pie de igualdad con ella y comenzando incluso a sobreponerse se sitúa la empresa comunitaria, caracterizada porque sus miembros son todos cultivadores directos y personales, constituyendo pues una asociación de empresas familiares, por lo que puede calificarse con la terminología europea de empresa pluri-familiar, a veces empresa de base municipal, cuando todo un pueblo, un municipio, decide practicar en común la explotación de todos los recursos agrícolas que le corresponde. Insistimos en que este tipo de empresa, a partir de la Ley de 22 de julio de 1971 sobre Comarcas y Fincas Mejorables, empieza a tomar la delantera con respecto a la clásica explotación familiar, que durante

mucho tiempo constituyó el ideal del reformismo agrario de diversas tendencias.

*En segundo término, aparece la que podríamos llamar empresa asociativa pluri-familiar en la que no todos, ni la mayor parte, sino solamente algunos o uno por lo menos de sus miembros han de ser cultivadores directos y personales, tal como lo exige la Ley de Ordenación Rural de 1968 y refundida en la de Reforma y Desarrollo Agrario, para conceder determinados beneficios a este tipo de empresas asociativas que nosotros distinguimos con esta denominación de las anteriormente llamadas empresas comunitarias.*

*En tercer lugar, aunque muy distanciadas en el favor legislador, hallaríamos las empresas capitalistas con racionalidad económica y cierta participación del trabajo en los beneficios que son contempladas también por la legislación agrario español para reconocerles determinadas ventajas.*

Las empresas familiares y las comunitarias se encuentran en España extraordinariamente protegidas a través de la política de reforma se crean e novo por el IRYDA empresas de ese tipo lo cual constituye una especialidad del derecho agrario sin paralelo en el mundo industrial.

*El Derecho agrario elaborado en España durante los años 1950-1960 y 1970 ha creado una gama de fórmulas asociativas agrarias: los grupos sindicales de colonización cuya personalidad jurídica ha resultado finalmente sancionada por la Ley Sindical, las asociaciones sindicales de productores agrarios, las cooperativas de cultivo en común, desviadas del esquema típico de las cooperativas del campo.*

Por otra parte, la empresa agraria se manifiesta irreductible a la publicitación. Mientras nuestro Instituto Nacional de Industria, crea y controla numerosas empresas nacionales de tipo industrial, no existe creada ni parece vaya a crearse en un futuro próximo una sola empresa nacional agraria; la empresa pública agraria es absolutamente desconocida para el Derecho agrario, lo cual representa otra diferencia muy importante con respecto al Derecho mercantil que ha visto aplicar la forma de la sociedad anónima a las empresas entera o parcialmente públicas. Como máximo se llegó en la Ley de 21 de julio de 1971 a regular las *empresas nacionales de transformación agraria*, pero siempre con la finalidad de mejorar las tierras y entregarlas luego a empresas comunitarias que habrán de ser las que, por medio de sus asociados, las cultiven.

Pero volvamos al punto de partida de la función social de la empresa tras haber hecho esa excursión por el campo de la sicología empresarial. Cabe contemplarla también en su doble aspecto subjetivo y objetivo. La función social del empresario implica una serie de deberes que el artículo segundo enumera en principio para el propietario, pero que más bien corresponde cumplir a quien está al frente de una organización productiva, es decir, al agricultor o empresario.

*Según el artículo 140 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario corresponde además al empresario hacer "que en la empresa agraria se preste el trabajo en condiciones adecuadas y dignas y que se efectúan, bien directamente, bien en colaboración con la administración,*



las inversiones necesarias de carácter social que sean proporcionadas a la dimensión e importancia de la empresa teniendo en cuenta la rentabilidad de ésta para la promoción de sus trabajadores". Esta declaración, importantísima a mi juicio, nos llega al segundo aspecto, es decir, al aspecto objetivo de la función social de la empresa que se plantea en los siguientes términos: *cómo debe organizarse esta empresa para satisfacer las exigencias productivas y de justicia social que reclama la planificación?*.

La Ley aprobatoria del Plan, cuatriginalmente modificada y perfeccionada, es una concreción a nivel intermedio de las leyes fundamentales, es decir, de la constitución, ahora bien esto define la empresa en España como comunidad de intereses y de propósitos, ofreciendo pues este ideal comunitario al legislador agrario para que vaya paulatinamente sobreponiéndolo al esquema de la empresa puramente capitalista (principio XV del Movimiento Nacional, artículo 27 del Fuero de los españoles: leer todo el Fuero del Trabajo, aunque muy especialmente la declaración VIII). Es evidente pues que la función social objetiva de la empresa retoma acentuar constantemente en ella el interés y la estructura comunitaria hasta llegar al ideal personalista caracterizado por crear la resolución personalista caracterizado porque la redistribución del capital se operaría con rentas o compensaciones fijas invirtiéndose pues la situación actual de la retribución del trabajo es fija y valore la del capital. La empresa comunitaria constituye el ejemplo de empresa que en el ámbito del derecho agrario que nos interesa destacar es que *ésta puede basarse en Derecho español, lo mismo en el Derecho de propiedad que en el arrendamiento. No está, pues, prohibido lo que se llama cultivo indirecto de la tierra: en una palabra no está prohibido como ocurre ya en un cúmulo de legislaciones nacionales, el contrato de arrendamiento, pero dicho esto debe agregarse que tanto ese Derecho como el de usufructo o cualquier otro que coloque a un sujeto en posición de empresario han de regularse con arreglo a principios de estabilidad, ya que de otro modo no puede organizarse ni planificarse la empresa. También se atribuirá un máximo de poderes discrecionales al empresario para que pueda llevar adelante su obra planificadora y su actividad de cultivo, incluso la facultad de mejorar.*

Hubo un tiempo en que el ideal de todo reformador agrario era el de la explotación en propiedad, no es que este ideal haya desaparecido, pero observamos en el horizonte legislativo signos inequívocos de que junto a las empresas en propiedad se protegen las empresas basadas en arrendamiento de larga duración sin bien comportan el derecho de acceso a la propiedad.

## VI. La Reforma de Estructuras.

Dado que existen unos principios o ideales en cuanto a la adecuada y justa distribución de la propiedad, y en cuanto a la organización de las empresas productivas previsorias que acabo de enumerar, surge la necesidad de reconducir la situación actual hacia ese ideal legislativo, lo que determina el reformismo de las estructuras agrarias como principio característico del Derecho agrario sin paralelo desde luego el mundo industrial. El legislador

agrario se plantea la necesidad de rectificar la situación actual que, por una parte, se considera injusta o anticuada y ello se realiza con un gran esfuerzo estatal que trata de poner en líneas no sólo energías públicas, sino también energías privadas en la búsqueda de aquellos ideales. Podríamos decir que *la reforma de las estructuras agrarias se llevan a cabo con arreglo de los siguientes criterios:*

- a) Zonificación;
- b) Planificación a más bajo nivel del nacional, (planificación regional, planificación comarcal, planes individuales de mejora);
- c) Colaboración de los interesados.
- d) Transformación integral de las zonas.

El grandioso fenómeno de la planificación no sólo nos trae cada cuatro años el Plan nacional de desarrollo económico y social, sino la proliferación de planes a más bajo nivel para todos los sectores e incluso para empresas y todo ello se basa en los principios que acabamos de enumerar.

La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario enumera una serie de acciones que podemos llamar de planificación a más bajo nivel, con miras de reformas de estructuras; se trata de las siguientes:

- a) Grandes zonas de interés nacional, (artículo 92) que deben ser transformadas por llevar a cabo en ellas el Estado grandes obras hidráulicas o para cambiar su sistema productivo, son las antiguas grandes zonas de colonización en que una parte de la tierra se la reservan los propietarios cultivadores directos y el exceso se les expropia para redistribuirlo. Nada parecido encontramos en el ámbito industrial, aunque sí en el urbano, donde también el Estado nacionaliza una parte de la plus valía del suelo por lo que se comprende que algunos desenvolvimientos del Derecho agrario sean paralelos a otros del Derecho urbanístico, aunque cada uno siguiendo las normas específicas. Yo lo dije en mi libro "Derecho Agrario": los diferentes derechos especiales evolucionan, más o menos paralelamente, bajo la presión de lo social y se impone por cierto guardar entre ellos una cierta armonía. El legislador no puede ser revolucionario en el campo y capitalista en la ciudad, sin incurrir en contradicción y, lo que es peor, sin atropellar los más elementales principios de justicia.
- b) Zonas de ordenación de explotación, antes llamadas de ordenación rural para "la constitución de explotaciones de dimensiones suficientes y características adecuadas en orden a su estructura, capitalización y organización empresarial (artículo 128).
- c) Comarcas mejorables (artículo 140). En ellas se llega a imponer a los empresarios planes individuales de mejoras contratados con administración;
- d) Zonas de concentración parcelaria (artículo 171), en las que juega un gran papel la Comisión local a cuyo través se da la colaboración de los interesados.

## VII. La organización Sindical y Profesional. El Asociativismo y el Cooperativismo Agrario

He aquí uno o varios principios fundamentales del Derecho agrario modernos para hacer realidad ese aspecto de colaboración de los interesados en la obra de reforma de estructura y, en general, en el logro de los objetivos de la planificación. *En España, por virtud de la peculiaridad de nuestro sistema sindical, contamos con la sindicalización obligatoria, según nuestra última Ley Sindical. El sindicato se organiza a nivel local, en las Hermandades de Labradores y Ganaderos; a nivel provincial, en las Cámaras oficiales sindicales agrarias; a nivel nacional en la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos.* Esta corporación campesina abarca dentro de sí lo que en Europa se llama sindicato de los campesinos y, entre nosotros, *Unión Nacional de Trabajadores*, del mismo modo que abarca lo que en Europa se llama Unión Patronal denominándola *Unión de Empresarios*; entre ellas tienen lugar las discusiones relativas a la disciplina de los contratos de trabajo y a otra serie de asuntos, operándose, en definitiva, el arbitraje estatal por medio de las llamadas normas de obligado cumplimiento. Pero, en muchos aspectos, el interés de los trabajadores y el de los empresarios es común, como cuando se trata de defender un precio agrario y por ello es del mayor interés contemplar el aspecto de las organizaciones profesionales que quedan extraordinariamente fomentadas en España como consecuencia de la amplitud que tiene la Organización sindical. *Surge así la organización profesional de los agricultores para la comercialización y eventualmente para la industrialización de las producciones agrarias, extraordinariamente reforzadas con el fenómeno del cooperativismo que también actúa como principio renovador y socializador del Derecho agrario. El crecimiento del cooperativismo agrario en España ha sido sensacional y puede hablarse pues de un verdadero principio del fomento del cooperativismo y del asociacionismo, tal como lo anuncié en mi libro, así advierto: Una prueba evidente la constituye la Ley de 21 de julio de 1972 sobre Agrupaciones voluntarias de agricultores.*

### VIII. La Producción y la Comercialización Agraria.

Cabe ante todo plantearse si el Plan ha de señalar lo que debe producir el empresario; en una economía con planificación centralizada así se hace; desde la cúspide planificadora descienden hasta las empresas particulares los objetivos y las directrices de producción, pero no es éste el caso ciertamente de una economía de acciones concertadas como la nuestra, *en la que se exige del empresario que produzca, pero se le deja relativamente libre para decidir por él mismo qué debe producir y cómo lo debe producir*, ya que de otro modo se le negaría el principio de libre iniciativa sancionado por nuestras Leyes Fundamentales y respetado por la Planificación como un atributo esencial para la libertad humana (Principio del Movimiento Nacional).

Sentado este principio, debemos inmediatamente señalar que *la libre iniciativa actúa dentro de límites bien establecidos y con predominio siempre del interés general.* Existe en España un mercado pero no es ya el mercado marchesteriano en que “la mano invisible” lograba automáticamente las armonías y la justicia. Ahora

deberíamos hablar de un “mercado institucional” según la expresión de Jacques Rueff, mercado pues que no es la jungla donde el más fuerte avasalla al más débil, sino un cuadrilátero bien delimitado en el que se compite con reglas establecidas, y con árbitros vigilantes que tienen la última palabra. En segundo lugar, procede recordar que la mitad de los productos agrarios españoles tienen precios garantizados por el Estado, lo que viene pues a completar la teoría del mercado institucional el cual se regula por otra parte mediante normas de comercio exterior.

En este nuevo clima, la especialidad del Derecho agrario se ha manifestado al crear un organismo específico y propio de la agricultura cuya denominación es reveladora: el Fondo de Ordenación y Regulación de Productos y Precios Agrarios (FORPPA), creado por la Ley No. 26—1968 de 20 de junio, como un organismo autónomo de la administración del Estado en el Ministerio de Agricultura, con la función de proponer al Gobierno toda la política de ordenación de producciones agrarias e incluso de reestructuración de las empresas operando a todos estos efectos por medio de los precios. El objetivo es la protección de los precios de los productos agrícolas como una de las facetas fundamentales de la ayuda del Estado a la agricultura, a fin de lograr la paridad. Los precios se fijarán, dice el artículo II, b) “teniendo en cuenta su ordenada adecuación, sus recíprocas relaciones, los costos de producción, la defensa del poder adquisitivo del consumidor y la rentabilidad y el interés social de las actividades productivas”. En normas posteriores se ha aludido, como factor a tener también en cuenta para la fijación de precios, al curso que éstos tengan en el mercado internacional; obsérvese pues cuán lejos estamos de confiar en la “mano invisible”. *En realidad el Estado opera un arbitraje entre el interés del consumidor y el de los productores haciendo prevalecer el interés general sobre el particular.* El FORPPA tiene la misión de preparar ese arbitraje; es como un parlamento agrario en el que los diversos sectores profesionales están representados en el Consejo General (artículos III, IV, V, VI y VII); hecho el arbitraje y fijado el precio, el FORPPA interviene en los mercados agrarios mediante retirar o lanzar productos en ellos (artículo II—I, apartado f 1 y 2).

Conviene recordar que hay dos sistemas fundamentales para proteger a los agricultores: Primero, dejar que vendan a precio de mercado, de modo que así los precios al consumo sean bajos mientras que el Estado otorga subvenciones a cada agricultor por lo efectivamente producido; éste es el sistema inglés; toda la comunidad y no solo los consumidores pagan la subvención. Segundo, establecer precios de garantía al productor de modo que si no vende en el mercado a tal precio sus productos, los organismos de intervención se los compren; éste es el sistema europeo occidental, seguido por los españoles aunque con elementos de subvención los cuales son de esperar se desarrollen en el futuro, pues en principio parece más adecuado el método de subvencionar a los agricultores por lo que efectivamente hayan producido y siempre que cumplan determinados requisitos, por ejemplo se pagaría más alto el trigo producido por las cooperativas o el de las explotaciones familiares; de otro modo, dado que las grandes unidades practican economías de escala se llega al resultado de que los precios que se

fijan pensando en los pequeños enriquecen todavía más a los poderosos, con lo cual se añade a la desigualdad de la tierra la nueva desigualdad en las rentas agrarias y así, al lado de la disparidad entre sectores, surgen las disparidades internas. Además, por el método de subvención al productor logramos un juego más amplio y transparente del mercado del que no podemos prescindir en ningún caso, entre otras razones, porque ésta es la guía más democrática y segura para llevar a cabo la Planificación.

*Además de esas funciones, el FORPPA está llamado por la ley a organizar a los agricultores para el mercadeo de sus productos (apartado II, del artículo II y sobre todo capítulo III sobre Entidades ejecutivas). Ello puede hacerse por dos caminos, el de los organismos administrativos y el de las organizaciones profesionales, como se dice claramente en el artículo 18 de la Ley, en el cual se contiene a mi modo de ver, una de las encrucijadas fundamentales del Derecho agrario en un sistema de planificación. Creo, que el camino a seguir, y el efectivamente seguido, es el de los organismos profesionales e interprofesionales como interlocutores válidos de la Administración, con la cual llegan a concertar las producciones agrarias y, precisamente, por ello, me complazco en hablar de acciones concertadas, en lugar de dirigismo burocrático administrativo, enlazando así estas ideas con el principio de la organización profesional expuesto en el epígrafe anterior. El Derecho agrario se hace pues, cada día, más profesional; es el derecho de los profesionales de la agricultura que son los empresarios y, a la vez, el derecho de las organizaciones profesionales creadas por ellos, que conciertan con la Administración, la política a seguir en el marco de la planificación, con reserva siempre a favor del Estado del fallo arbitral, es decir de la última decisión. El ejemplo de la Federación Sindical de Agricultores Arroceros es ilustrativo en este sentido, cómo llegará a organizarse el conjunto de las actividades agrarias profesionales? Creada en 1932, agrupa a todos los productores españoles de arroz y se ha integrado en la Organización Sindical por el Decreto 808-1972 de 6 de abril en el que se le atribuyen amplias funciones para colaborar con el FORPPA, estudiar los mercados, hacer propaganda, fomentar el espíritu cooperativo entre sus socios, pudiendo llegar incluso a la elaboración y venta de arroz y en general a la adopción de aquellas medidas que el Gobierno le confíe o la Federación estime conveniente para defender, mejorar y seleccionar la producción del arroz en todas sus formas, regular su mercado y fomentar su consumo; dispone para ello de recursos propios que son las cuotas a pagar obligatoriamente por sus asociados, dispone también de la renta de su patrimonio y de otras ayudas que se le pueden conceder por la Administración condicionadas siempre al cumplimiento de los fines que acaban de enunciarse. En el preámbulo de este interesante Decreto se dice que "con él se abre una vía que podrá ser seguida por otras agrupaciones que bien podrían colaborar a la ordenación de las respectivas ramas de la producción". Está claro pues que la orientación a seguir es ésta de las organizaciones profesionales por productos agrarios y así se ha hecho, por ejemplo, en el caso de la remolacha azucarera, digno de su consideración dada su importancia y la perfección lograda*

desde el punto de vista organizativo. (Decreto 633-1972 del 4 de marzo, regulador de las campañas azucareras 1972-1973-1974-1975; sobre la campaña 1973-1974 fijando los objetivos, subvenciones y precios véase el Decreto No. 2195-1972 de 18 de agosto). Se ha organizado este sector en Grupos Provinciales de Remolacheros que son la base del Grupo Nacional de Productores de Remolacha frente al cual aparece en igualdad de posición el de los fabricantes de azúcar, cada uno de ellos con su acuerdo profesional adoptado que sirve para llegar finalmente al acuerdo interprofesional, en el que, con el arbitraje de la Administración se regula la materia; en especial el tema del precio es importante, porque, volverá a repetirlo, está ahí en juego el interés de los consumidores por lo cual el Gobierno debe intervenir. La contingentación de la producción y otros muchos otros extremos se confían a los mismos interesados. Si habláramos de descentralización profesional y funcional sería ver de las cosas desde un punto de vista de Derecho Administrativo, tal modo de expresarse no sería exacto. No es que la Administración delegue sus funciones y atribuciones en las organizaciones profesionales, del mismo modo que no delega en los particulares para que, por medio de los contratos establezcan entre sí lo que tengan por conveniente; más bien debe decirse que la Administración llega a un concierto con las fuerzas sociales, a la vez que arbitra entre ellas, como arbitra cuando no hay acuerdo entre el colectivo de los trabajadores y la empresa dictando normas de obligado cumplimiento en el caso de los convenios colectivos laborales.

Grandes horizontes de problemas se abren aquí para el jurista como el de las nuevas fuentes del derecho regulador de los acuerdos interprofesionales cuya naturaleza habrá de determinarse.

Desde mi preocupación actual sólo me interesaba dibujar el edificio de una organización profesional de los agricultores para disciplinar sus producciones, regular el mercadeo de las mismas y cumplir otras funciones como la de estudios de mercado en auxilio de sus miembros, agricultores individuales cuya debilidad y dispersión conduce a esta necesaria organización profesional que aparece también como algo típico del mundo agrario.

Quiero subrayar que tanto la sindicación obligatoria como la Unión de los Trabajadores y la Unión de los Empresarios, así como estas organizaciones profesionales por productos llevan a fomentar el cooperativismo agrario, incluso las organizaciones profesionales se basan en lo que podemos denominar "espíritu cooperativo" ya que no son lucrativas, y los gastos de los servicios que prestan se sufragan en proporción a la utilización que se hace de las mismas por los agricultores integrados aplicándose el principio, más o menos matizado de un hombre, un voto.

#### **IX. El Principio de las Ayudas Condicionadas**

Ya hemos visto en materia de precios como se actúa para apoyar el sector agrario deprimido, incapaz de competir a veces con los precios internacionales, y con la rentabilidad de la industria dijimos que la tendencia era de condicionar las subvenciones y los precios protegidos al cumplimiento de ciertos requisitos en materias de

estructuras productivas. Pero no basta la protección a través de los precios; la ayuda al sector agrario es mucho más amplia y diversificada, pudiéndose sistematizar así:

*Ayuda financiera mediante subvenciones a la producción, a la comercialización y a la industrialización.*

*Ayuda crediticia a través del Banco Nacional de Crédito Agrícola o de Instituciones, como las Cajas de Ahorro, e, incluso, a través de la banca privada.*

*Ayuda fiscal mediante una imposición menos gravosa para la agricultura que para los demás sectores.*

*Ayuda técnica*, gracias a servicios de extensión agraria que canalizan los logros de la investigación y de la ciencia agronómica o empresarial distribuyéndolas por todo el mundo rural hasta llegar a las empresas individuales, sobre todo a aquellas en que más necesitado está el campesino, debido a su ignorancia o su atraso.

*Ayuda social*, que puede consistir en una gama de subvenciones, de pensiones retiro ya contemplados al principio de la exposición.

En todo caso se hace o debería hacerse que cualquier tipo de ayuda quedara condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos o índices que el agricultor tendría que alcanzar; esto cabe realizarlo a niveles nacionales declarando por ejemplo, sectores preferentes para el crédito agrario; a niveles locales, declarando zonas de preferente localización industrial agraria; e incluso a niveles de empresa.

## X. Final. Conclusiones.

*En conclusión, el derecho privado agrario se transforma para servir los objetivos del desarrollo planificado y ello le obliga a una creciente especialización en que se manifiesta tanto en el ámbito clásico del Derecho privado como en el ámbito del Derecho administrativo, en el del Derecho de seguridad social y en ese nuevo campo cada día más importante del Derecho profesional agrario.* El derecho agrario en un sistema de dirigismo concertado, adquiere una gran coherencia como sistema de normas de Derecho privado y de Derecho público que regulan las actividades privadas y públicas relativas a la agricultura, la conservación de la naturaleza y la promoción del medio rural. Esta es la nueva definición que propongo como consecuencia de las innovaciones producidas desde 1965 en que lo definía ya ciñéndome más bien a los aspectos del Derecho privado.

La coherencia del Derecho agrario se acentúa como consecuencia de la Planificación y ello *hace posible, aconsejable y, en ciertos casos necesaria, una enseñanza especializada que en España ha venido progresando desde 1965.* En primer lugar, la Asociación Española de Derecho Agrario viene organizando cursos anuales en los que se expone el entero contenido de esta rama jurídica por diversos especialistas, habiendo logrado tales cursos una asistencia de alumnos cada vez más alta, viéndose ahora reconocidos, los diplomas que se expiden por el Ministerio de Agricultura.

En los nuevos programas de las Facultades de Derecho se ha incluido el Derecho agrario como asignatura optativa, todo lo cual confirma los grandes avances realizados por la llamada especialidad didáctica o pedagógica.

Otro aspecto de la especialidad como es bien sabido, es el de una justicia agraria especializada. Debo decir que en España, precisamente por no tener en marcha una reforma agraria propiamente dicha, carecemos también de Tribunales y jueces agrarios, aunque no deja de haber procedimientos especiales en esta materia y una cierta especialización en el Tribunal Supremo que dispone de la Sala de lo Social para ocuparse en última instancia de cuestiones relacionadas con las expropiaciones y los arrendamientos rústicos.

Quizá lo que nos reserva el futuro sea el desarrollo de este tipo de procedimientos y la especialización podrá avanzar también por el ámbito de los tribunales paritarios de base profesional en que bajo la presidencia de un juez se sienten representantes de los trabajadores y de los empresarios o de los interesados en una determinada acción de reforma para resolver cuestiones interesantes a los mismos. Hay ya pruebas de esta nueva orientación en la legislación española más moderna; así, el artículo 13 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario contempla el Jurado de Fincas Mejorables, "órgano colegiado al que corresponde decidir inapelablemente en caso de discrepancia entre los planes individuales de mejoras elaborados por la administración y los propuestos por los titulares afectados cuál de ellos habrá de ejecutarse con carácter forzoso". Este Jurado, presidido por un Magistrado de carrera, tiene cuatro Vocales que son un empresario, otro trabajador agrícola, el Delegado de agricultura en la provincia y un técnico agrario de grado superior designado por la Diputación provincial (artículo 14). Procede recordar que la legislación de concentración parcelaria española reguló, a partir de 1954, las Comisiones locales de Concentración parcelaria como órganos fundamentales para llevar a cabo la propuesta de reorganización de la propiedad que la administración acepta, rechaza o modifica.

He aquí el cúmulo de argumentos que hoy pueden aportarse para probar la creciente especialización del Derecho agrario que, por lo menos, nos presenta a estas alturas como un camino absolutamente irreversible.

Para mayor claridad termino haciendo una enumeración de los principios generales del Derecho agrario debidamente ordenados.

El principio de *Paridad* se presenta como el más importante y fundamental.

Le sigue el de *Conservación y Socialización de la Naturaleza*.

El principio de *Promoción del medio rural*.

El principio de la *Función social de la propiedad y de la empresa* que se descompone así:

- *Función social subjetiva de la propiedad que se concreta en el deber de cultivo eficiente y correcto.*
- *Función social objetiva de la propiedad que se concreta en el principio de una más adecuada y justa distribución de la propiedad y en el del especial rigor exigido a la gran propiedad; en el principio de la indivisibilidad de las unidades y de las exploraciones por debajo de ciertos límites.*
- *El principio de la Función social subjetiva de la empresa que se concreta en el mismo deber,*

*antes indicado, de cultivo eficiente y correcto abarcando incluso el de mejorar y transformar; el principio de la función social objetiva de la empresa que se concreta en la persecución de los siguientes tipos ideales de empresa:*

- Empresa comunitaria.
- Explotación familiar viable.
- Empresa asociativa.
- Empresa capitalista con elementos de participación comunitaria.
- Las demás empresas son respetadas en tanto cumplan la función social.

*También se concreta este principio de la función social de la empresa en el desconocimiento del Derecho de arrendamiento y de algunos derechos reales como bases de la organización empresarial, pero dotando a las situaciones resultantes de estabilidad y de todos los poderes discrecionales que el empresario precisa para el ejercicio de su actividad, incluso de la facultad de mejorar.*

*Principio de la organización sindical de los agricultores, así como de la organización profesional, los cuales a su vez están relacionados con el fomento del asociacionismo y del cooperativismo agrario.*

*Principio del apoyo diversificado e intenso a la agricultura, condicionado siempre al cumplimiento de determinados requisitos, por los empresarios, las organizaciones profesionales o los sectores de actividad de que se trate.*

*Principio de reforma de las estructuras productivas, así como de las estructuras de comercialización y de industrialización no menos que de las estructuras del medio rural para lograr la paridad y con arreglo a los criterios operativos siguientes:*

*Zonificación, planificación concreta y colaboración de los interesados, transformación integral de las zonas, regiones, sectores o empresa de que se trate en el marco de una planificación nacional.*

*Principio general de la acción concertada entre el sector público y el privado, entre las organizaciones sindicales, profesionales y las empresas con Administración.*



*Que los campos se cubran de cosecha y de verdura.—*

# El derecho agrario como superestructura de control en América Latina.

*Dr. Francisco Oliart*



**DR. FRANCISCO OLIART BERMUDEZ**

# EL DERECHO AGRARIO COMO SUPERESTRUCTURA DE CONTROL EN AMERICA LATINA

Dr. Francisco Oliart\*

## Introducción

El objetivo principal del presente trabajo es observar la dinámica del comportamiento jurídico en relación con el subdesarrollo latinoamericano. Aceptando como ciertas las hipótesis según las cuales las causas fundamentales del subdesarrollo reposan en la dependencia externa y en la dominación y marginalidad internas y que, unos y otros derivan causalmente de los sistemas de tenencia de la tierra, el foco del trabajo se reduce entonces a observar el comportamiento del mundo jurídico en relación con el sector agrario. Pasando por alto diferencias conceptuales relacionadas con la autonomía y especialización del derecho agrario, el trabajo estudia, cómo en el fondo la regulación civilista y urbana de la vida jurídica en el campo, no es un accidente sino que deriva de las motivaciones mismas de la incorporación del continente al Universo jurídico europeo. Aceptando igualmente que la super estructura es el reflejo de la existencia de los hombres, (1) es decir que las ideas y opiniones de los hombres están íntimamente vinculadas y que, la super estructura es un señalamiento reflejo de la propia economía cuando aquellas interactúan como ésta, se puede afirmar que las disposiciones jurídicas formales que recogieron los valores propios de la sociedad precapitalista europea, se usaron después como una superestructura de control para el mantenimiento de los fenómenos señalados como causas del subdesarrollo.

De ahí el nombre con que el presente trabajo aparece.

Se trata en último análisis de recuperar para el derecho agrario los valores de un sistema igualitario en el que el campo y la producción agraria no sean como ahora principio y fin de la dependencia y del atraso estructural del continente.

Con todas esas pretensiones el trabajo trata sucesivamente de organizar las siguientes ideas:

- 1.— Origen y naturaleza del derecho de indias.
- 2.— Naturaleza primario-exportadora de la economía latinoamericana y consecuencia de ella sobre el ordenamiento jurídico.
- 3.— Teoría de la dominación con énfasis en la dominación legal, y
4. Contenido del derecho agrario moderno en América Latina y naturaleza temporal y transitoria del mismo como super estructura de control del proceso de desarrollo.

\* El autor agradece al Profesor Hernán L. Fuenzalida por su contribución en la conceptualización del trabajo. Asume sin embargo la responsabilidad total por el contenido del mismo. Agradece asimismo, a la Srta. Ana Rita Apuy por su colaboración en la transcripción del manuscrito original y en el fichaje de la investigación bibliográfica. Asesor del Director General del Instituto Latinoamericano de Ciencias Agrícolas (IICA).

## I—Origen y Naturaleza del Derecho de Indias

Como señala Ots Capdequi (2), al tiempo de producirse el descubrimiento de América, existía en España desde el punto de vista político, una unidad dinástica pero no una unidad nacional. A pesar del matrimonio de los reyes católicos, Castilla y Aragón mantenían cada uno su propia personalidad política y administrativa. Y continuaba por lo tanto rigiéndose el primero por las normas jurídicas del Derecho Castellano y por los derechos particulares Aragonés, Catalán, Valenciano y Mallorquí el otro. La conquista sin embargo no significó una incorporación de los elementos culturales de los países conquistados ni un refundimiento de las normas jurídicas castellanas en las demás, donde existían. Al contrario, se mantuvo el viejo derecho castellano. Por ello, se trató entonces de dictar desde la metrópoli, y aún por las propias autoridades coloniales, normas más ajustadas a la realidad. El derecho indiano presentó pronto como rasgos más característicos los siguientes:

- 1.— Un casuismo acentuado y en consecuencia una gran profusión de normas para generalizar en la medida de lo posible, la solución para cada caso adoptado;
- 2.—Una tendencia asimiladora y uniforme que trata de estructurar la vida jurídica de los territorios conquistados tratando de referirlo a las viejas concepciones peninsulares;
- 3.—Una minuciosidad reglamentista, derivada de la pretensión de los reyes de tener en sus manos todos los hilos del gobierno lo que derivó en una multiplicidad de las instrucciones de gobierno y una complicación extraordinaria de los trámites burocráticos y administrativos.
- 4.—Un hondo sentido religioso y espiritual destinado básicamente a asegurar el mantenimiento de la pretensión evangelizadora como ingrediente constitutivo de la imagen de la conquista, lo cual provocó que las leyes fuesen dictadas más por moralistas y por teólogos que por juristas y hombres de gobierno. (Señala que para tener un tono de plausible elevación moral, sobre todo en relación al indio las leyes soslayaban ineludibles imperativos económicos y sociales). Esos cuatro rasgos característicos del derecho indiano son la causa de que a lo largo de toda la vida jurídica colonial exista un positivo divorcio entre el hecho y el derecho. Una fue la doctrina declarada en la ley y otra la realidad de la vida social. Ese desconocimiento de la realidad por la pretensión reglamentaria de los monarcas, explica el respeto fetichista y mitológico por la ley y fue origen de la adopción de la figura del "acatamiento" según la cual las autoridades coloniales frente a cédulas reales de cumplimiento difícil o en su personal concepto peligrosas, se colocaban la cédula en la cabeza en señal de acatamiento y reverencia al propio tiempo que se declaraba que su cumplimiento quedaba en suspenso.

Ello trajo como consecuencia inmediata que a lo largo del derecho escrito se establecieron un conjunto de disposiciones divorciadas de la realidad respecto a las cuales el derecho de Castilla tenía sólo una función supletoria. El derecho indiano recibió una influencia preponderante en todo lo relacionado con la organización jurídica de la familia y el derecho de sucesión. Es decir

ejerció influencia en aspectos patrimoniales dejando todos los otros caminos del derecho sujetos a la arbitrariedad de los administradores. La motivación final de todas estas disposiciones no era sin embargo, como se sostiene generalmente, el resultado de la traslación a América Latina del Feudalismo. El choque entre la cultura musulmana y la europea, la invasión del Mare Nostrum por los turcos, árabes, judíos y la aparición de la burguesía comercial en los alrededores de los castillos había declinado en toda la Edad Media. España carecía ya de características típicamente feudales, al tiempo de la conquista. La influencia árabe había promovido en España el progreso de la agricultura a través de sistemas de regadío y obras hidráulicas. Smith (3) señala que "durante los siglos IX y XI, la frontera entre la España Cristiana y la Musulmana consistía en una amplia zona deshabitada o escasamente habitada que sólo podía ser colonizada ofreciendo tierras dentro de ellas a precios ventajosos". En ese territorio el colono típico fue el campesino libre que poseía un pequeño terreno. "En ningún caso "dice Vitale (4)", el campesino español cayó en el tipo de servidumbre que existía en otros países europeos". Por otra parte, las behetrías en las que los campesinos compraban la producción del señor, establecieron vínculos de vasallaje menos rígidos y diferentes en todo caso a los del feudalismo francés o alemán.

Los señores feudales no tuvieron posibilidades de consolidarse como elementos de dominación política y sus intentos de dominación feudal fueron frenados cuando los reyes católicos convirtieron a los nobles en cortesanos dependientes del trono. La meta, un tipo nómada de crianza de ovejas que predominó en el siglo XIV a través del cual se proveía lana a los centros textiles de los países bajos, hizo aparecer por primera vez la relación de la actividad agraria y la exportación y, mediante el empleo de poca mano de obra y la utilización extensiva de la tierra provocó el proceso de urbanización posterior y difirió sustancialmente de cualquier sistema de producción agraria con economía natural de trueque sin utilización de dinero. En España aparecía, en fin la burguesía. El capital comercial acumulado por los mercaderes que comerciaban con el norte, comenzó a funcionar a través de empresas manufactureras. "Reyes y Nobles", dice Vitale, "endeudados por los préstamos concedidos por los mercaderes se vieron obligados a permitirles participar en los asuntos de estado. Muchos años antes que las clases medias francesa e inglesa desempeñaran funciones políticas, la burguesía española era reconocida por las cortes". Durante el período de la conquista americana, en resumen, España era un país en transición del feudalismo al capitalismo en que convivieron instituciones feudales con una burguesía relativamente fuerte que comerciaba con mercados extranjeros. El capital español del siglo XV no era un capital industrial moderno sino un capitalismo incipiente y prematuro, esencialmente comercial y con restos de feudalismo. En esas condiciones toda una *conducta jurídica irresponsable* en relación a la creación de las leyes apareció en América Latina. Vale la pena, recordar con Ruller (5), para tal situación, que "aquellos que son partidarios de mantener las leyes por las leyes en sí, suelen ser los últimos en querer insistir en su sancionamiento efectivo."

## II. Naturaleza primario-exportadora de la economía Latino Americana y consecuencia de ella sobre el ordenamiento jurídico.

América Latina entró, sin duda alguna, a la emancipación en condiciones de dependencia y subdesarrollo.

Kaplán(6) ha analizado con detenimiento como la estructura socio-económica heredada de la colonia interactúa con el proceso de emancipación y que la dependencia externa aparece entonces en una relación compleja ni unilateral ni mecánica. El predominio político cultural y económico de la época correspondió internamente al sector agrario exportador. Dentro de él se enlazaron estrechamente grupos terratenientes y mineros, comerciantes y financistas urbanos, jefes políticos, militares y eclesiásticos en estrecha alianza con las metrópolis y con empresas extranjeras. Semejante situación se tradujo principalmente en un alto grado de concentración monopolista de la propiedad, del control y usos de los recursos naturales y productivos; en el uso y propiedad de los sistemas de transporte y almacenaje; y en el goce de posiciones superiores en lo social, lo político y lo administrativo. Apareció en suma un típico grupo dominante que fue el ejemplo particularmente logrado de una clase dirigente de sociedad subdesarrollada según lo señala Bourricaud(7). Hay que recordar que Parsons(8) indica que lo que caracteriza a la Sociedad subdesarrollada es "la polarización entre una alta clase especializada en las actividades Político-religiosas que reina sobre una masa que se dedica principalmente a las actividades agrícolas". El predominio de "un sistema de dos clases; el grupo superior que goza de las prerrogativas del poder político, mientras que el grupo inferior está constituido por campesinos lo que caracteriza tal situación es que la producción económica es controlada por el grupo superior".

Como indica Bourricaud es fácilmente perceptible en toda América Latina que "el enorme poder de los ricos o de los gobernantes se opone a la importancia de los pobres y de los gobernados".

Dentro de ese marco de referencia es admisible que las instituciones y el universo jurídico respondan excluyentemente a los intereses concretos de la clase dominante. Se adopta un conjunto de ingredientes del modelo político institucional generalmente entresacados de las soluciones políticas e institucionales europeas y en algunos casos norteamericanos y se acepta, identificando el liberalismo económico con el político, un tipo de estado independiente, centralizado y democrático, basado en la soberanía popular y la democracia representativa. Antonio García(9) ha descrito con precisión este fenómeno el cual no es la explicación real y orgánica de un proceso interno que tiende a un desarrollo capitalista independiente y auto sostenido ni es tampoco resultado ni germen de las transformaciones socio-económicas políticas y culturales que fueron prerequisites concomitantes del modelo importado en sus países de origen. La importación del esquema resulta atemporal. América Latina se encontró gobernada por grupos tradicionales que intentaron mantener los principios consecuentes al liberalismo político de los países originales del modelo.



No existe tampoco esta configuración con las características típicas de la burguesía capitalista y al contrario se trata en todo caso de grupos que confiando en el peso de su poder están seguros de lograr el mantenimiento de sus privilegios con la apariencia de la democracia liberal. El sistema político institucional es sobre impuesto de modo arbitrario y recibe de las estructuras básicas tradicionales rechazos, refracciones y deformaciones.

El modelo ideológico y las formas institucionales chocan con las estructuras y políticas reales.

Conforme a la costumbre establecida por la bipolaridad de la legislación hispánica del virreinato las constitucionales, las leyes y las instituciones se acatan pero no cumplen y en todo caso, adquieren una dinámica propia que se aleja según las circunstancias del esquema teórico que las creó.

Conviene ahora analizar la naturaleza de la estructura económica sobre la cual se tratan de imponer los modelos importados.

El continente, según lo indica Gunder Frank<sup>(10)</sup> soporta el peso de una cadena descendente de constelaciones socio-económicas, políticas y culturales que se desplaza desde los centros metropolitanos hasta llegar a las últimas regiones y grupos inferiores de cada país.

A cada eslabón de la cadena corresponde una participación decreciente en el reparto del excedente económico; del ingreso; de la inversión y el consumo; y del poder. Las economías que se constituyen de manera más rápida y sólida son aquellas en las cuales las clases dominantes nativas logran controlar los recursos y los sistemas productivos de bienes con intereses en el mercado mundial.

Los países de economías tradicionales que no logran adaptarse a la nueva estructura del sistema internacional, resultan siendo marginales respecto a éste y son después reconocidos como grupos de menor desarrollo relativo.

El objetivo fundamental de los gobiernos de las clases dirigentes es de dos tipos. Se trata en primer lugar de reorientar las relaciones o alianzas externas en función del mercado internacional. Se trata asimismo en segundo lugar de imponer a través de grupos subordinados la segunda sumisión de las clases dominadas. La hegemonía interna se ejerce a través de la alianza visible de los intereses nacionales y extranjeros que involucra a terratenientes y comerciantes, exportadores y financistas, intermediarios e importadores y las élites políticas, militares y eclesiásticas. Los elementos tangibles que identifican la dominación son, a la vez, el control monopolístico de los recursos naturales y de la mano de obra derivados de los sistemas tradicionales de propiedad; el dominio absoluto sobre el aparato productivo y sobre la oferta de bienes con demanda internacional; el control de la infraestructura comercial y de transporte; el monopolio en la capacidad para la formación de capitales y en la decisión respecto a la producción; y, finalmente, el monopolio del aparato estatal a través de la clientelización de la administración, la utilización de todos los resortes de la política económica y la manipulación de las relaciones internacionales.

Kaplan agrega a esas condiciones el apoyo financiero político y militar que las metrópolis europeas prestan sucesivamente a las oligarquías nacionales. Desde el punto de vista institucional es indispensable anotar como el estado aún desde el punto de vista clientelístico actúa desde sus primeras conformaciones primitivas a fines del feudalismo, como un núcleo de poder activo que impone su hegemonía. El predominio del estado, sobre las clases dominantes alcanza siempre el nivel de lo ideológico. Y, es importante anotar que una de las características particulares de la idiosincracia dominante consiste en que ésta oculta a favor de una minoría totalmente específica, la explotación de las clases, en la medida en que toda huella de dominio está ausente de su lenguaje propio. Ello se explica, como instrumento de captación del sistema de ideas e instrucciones que impone la clase dominante latinoamericana. En ningún caso, ella asume expresiones propias en las que aparezca la dominación como algo derivado de lo sagrado o de lo natural. La intención política de la ideología esconde precisamente toda intención de dominación y ello implica tal vez en último análisis, la real adopción del sistema liberal democrático por las clases dominantes. Explica también el origen fundamental del hecho por el cual realidad y derecho son tan disímiles. Se trata de negar lo más posible la influencia de ésta en aquél; de hacer aparecer las normas positivas tanto más igualitarias cuanto desigual es la sociedad sobre la cual actúa. Por ello la acción del estado involucra básicamente el trazado de prácticas ideales totalmente al margen de su cumplimiento.

El problema ya ha sido descrito por REALE<sup>(11)</sup> cuando señala la existencia en la tradición legal latinoamericana de esas características: una tendencia a enunciar programas sin preocuparse por su aplicabilidad y una tendencia a redactar las normas legales con un sentido más literario que jurídico. Señala Reale, que la tendencia indicada aparece en la Historia del Derecho latinoamericano desde la época de la España colonial cuando se produce "la progresiva pero no aplicada regulación de las leyes de indias" y que prosigue en el siglo XIX con las constituciones bolivarianas a las que el autor citado califica "más de poemas que de documentos legales". Steotzer finalmente se refiere al estilo literario de las normas jurídicas latinoamericanas que "brillantemente generado por Cervantes y preservado con calor y obstinación en la legislación latinoamericana lleva invivita una ausencia de intención pragmática que limita las posibilidades de aplicación de las normas". La forma de enunciarlas frecuentemente ambigua y a veces retórica resulta a menudo en una oscuridad que es propicia a la multiplicidad de interpretaciones. Esto abre camino para la controversia y ella a su vez instala en la escena la dilación que no puede tomarse como un hecho fortuito y sino como una táctica utilísima para impedir la aplicación del ordenamiento. El propio lenguaje de la ley parece, pues, implantar barreras a su propia aplicación.

El principio de la soberanía estatal logra una vigencia limitada y conserva en gran medida una ficción. El poder real sigue concentrado en manos restringidas, el latifundio, que ha constituido una unidad socio-económica semicerrada y anárquica tiende a limitar la soberanía interna del estado.

Al mismo tiempo la autonomía política nacional sufre los efectos de una disminución económica y militar derivada del poder y de la ingerencia interna de los intereses extranjeros. Estas tendencias se favorecen más aún por la instauración de un régimen de liberales extremistas que implica un mínimo de interferencia en el sistema económico y por lo tanto una producción a la vez autónoma y deliberada de los grupos dominantes y privilegiados.

El derecho adquiere así en relación al subdesarrollo un papel instrumental para su mantenimiento. La ley se hace más para ser violada que para ser cumplida. Las características de la legislación hispana enunciadas en el capítulo primero se mantiene ya no por accidente histórico como en la circunstancia colonial sino básicamente como un instrumento destinado a mantener el orden dentro de visos de legalidad. El legalismo se instaura como una actitud ética que sostiene que la conducta colectiva moral solo debe ser materia del cumplimiento de reglas preestablecidas.

El divorcio entre el derecho y la realidad alcanza no solamente la expresión positiva de aquel: la Ley, sino que llegue a cubrir las doctrinas filosóficas que implican la función de éste. La enseñanza de la filosofía del derecho se llena entonces de una serie de entelequias cada cual más implicada. Como consecuencia, la definición del derecho que se enseña en las universidades es tan ajena a la realidad como la teoría misma y, una definición del derecho de acercamiento sociológico como la que ofrece Levy-Bruhl<sup>(12)</sup> según la cual “derecho es el conjunto de normas obligatorias determinantes de las relaciones sociales impuestas por el grupo social al cual se pertenece” choca de inmediato con otras definiciones conocidas. En estos dos elementos comunes aparecen: la obligatoriedad de la Ley y su origen social pero se desconoce un último elemento; éste es que las normas obligatorias impuestas por el grupo social son *absoluta y determinantemente modificables* en la medida en que modificable es el grupo social y modificables sus aspiraciones e instituciones. El sistema jurídico legalista, le atribuye gran estabilidad y permanencia a la norma legal negándole la precariedad que su naturaleza sociológica le otorga, y que es la que en esencia permite considerarla siempre como medio y nunca como fin.

Un trabajo anterior del autor<sup>(13)</sup> ha estudiado las relaciones entre el legalismo y la formulación del derecho; y entre el legalismo y las expresiones formales del mismo en el cual, se establece que el lenguaje jurídico contribuye a la obscuridad y al sentido mágico de la Ley; “utilizar un lenguaje jurídico que se preste a convencer a la gente acerca de la oportunidad de lo ordenado significaría renuncia implícita a la obediencia a los destinatarios de la orden si la explicación de la Ley no fuese suficiente para convencerlo”. El legalismo se unifica entonces con otro conjunto de medidas explícitamente tomadas por las clases dominantes en la América Latina con el propósito del mantenimiento del status quo. Dentro de esas medidas la simulación ocupa lugar preponderante.

Los Grupos dominantes nacieron en la América Latina adelante de su tiempo. Las legislaciones que adoptaron en consecuencia, reflejan —por ejemplo en la legislación laboral— grados de liberalidad que corresponde

a democracias avanzadas y que les permitieron identificarse así, atemporalmente. Sin embargo en muchos países, la propia ley laboral permite el mantenimiento de sistemas salariales referidos a la época post-colonial.

Simularon un alto grado de modernidad en la estructura morfológica del poder judicial pero sus mecanismos se implementaron básicamente con antiguas costumbres de secretaría judicial que sacrifican el fondo a la forma y que en muchas ocasiones resultan arcaicas. Adoptaron el positivismo jurídico en cuanto este apareció, para mantener sin embargo mezcladas las leyes con la moral con lo cual el propio aparato de formación legislativa de la norma resulta contrahecho y endeble y por lo tanto inconsistente. La legislación moderna no lo es tal siempre, porque no refleja las modificaciones de la realidad jurídica sino con pesada lentitud. De ahí, que cuando se trata de derecho y sub-desarrollo otras disciplinas, ocupan lugares pioneros en tanto que el derecho y los abogados quedan relegados porque cargan sobre sus hombros la lentitud del sistema jurídico. Más aún se presume que quien es buen abogado lo es porque defiende el mantenimiento del sistema establecido y se le niega por ello, con razón al abogado algún rol relevante en la prosecución del desarrollo.

### III. Teoría de la dominación legal.

Para los efectos de este capítulo, por dominación en el sentido Weberiano, debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a una medida entre personas dadas<sup>(14)</sup>. La situación de dominación ha de suponerse unida a la presencia actual de alguien mandado eficazmente a otro, pero no está unida incondicionalmente ni a la existencia de un “cuadro administrativo” ni a la de una “asociación”. Según Weber se llama asociación de dominación cuando sus miembros están sometidos a relaciones de dominación en virtud del orden vigente. A su vez, la asociación de dominación tiene la particularidad de estar determinada por la forma en que se administra por el carácter de “círculo” de personas que ejercen la administración y por el alcance que tiene la dominación. Indica Weber que las dos primeras características dependen en gran medida de cuales sean los fundamentos de legitimidad de la dominación.

De acuerdo con la experiencia ninguna dominación se contenta con tener como probabilidad de su persistencia motivos puramente materiales, efectivos o racionales con arreglos a valores. Al contrario, todas las formas de dominación procuran despertar y fomentar la creencia en su legitimidad.

Ahora bien, la legitimidad de una dominación tiene importancia rangible en cuanto esté referida a la legitimidad de la propiedad.

La relación de dominación implica la sumisión a la autoridad por cuanto, la relación económica para convertirse en dominación tiene que adquirir una obediencia obligatoria. “La legitimidad de una dominación no implica siempre la obediencia por la creencia en la Ley en sí”. La adhesión puede fingirse por individuos y grupos enteros por razones de oportunidad y practicarse efectivamente por causa de intereses materiales propios o *aceptarse como algo irremediable* en virtud de

*debilidades individuales o causas grupales de desvalimiento.*

Weber indica tres tipos puros de dominación según el fundamento primario de su legitimidad:

1.— De carácter racional, que descansa en la creencia de la legalidad de las normas y de los derechos de los llamados por esos sistemas normativos a ejercer autoridad.

2.— De carácter tradicional, que descansa en la creencia cotidiana de la “bondad” de las tradiciones que rigieron desde tiempos lejanos, y en la legalidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad.

3.— De carácter carismático, que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad heroísmo o ejemplaridad de una persona a las ordenaciones por ellas creadas o reveladas. En el caso de autoridad legal se obedece las órdenes impersonales y objetivas legalmente estatuidas y a las personas por ellas designadas. En el caso de la autoridad tradicional se obedece a la persona del señor llamado por la tradición y vinculado a ella. En el caso de la autoridad carismática se obedece al caudillo carismáticamente calificado por razones de confianza personal en la revelación, heroicidad o ejemplaridad.

Ninguno de los tres tipos de ideales, acostumbra a darse puro en la realidad histórica. La historia latinoamericana no es excepción a esta regla. Sin embargo, lo hasta ahora expuesto basta ya para justificar y explicar el por qué de los fenómenos legales latinoamericanos antes descritos. Inconcientemente la monarquía española pretendía legitimar racionalmente la dominación que el hecho del descubrimiento le otorgaba sobre América Latina. Mucho menos inconcientemente, la dominación racional y tradicional hace pretensión de legalidad. Las normas jurídicas sirvieron básicamente para estatuir la dominación con el objeto de que se le respetara. El hecho de existir, como ya se indicó, una administración burocrática supuesta para el cuidado racional de los intereses legítimos, implicaba la existencia de uno de los elementos de la dominación legal y ello finalmente implicaba asimismo tanto un ejercicio continuo de funciones sujeto a la ley cuanto la existencia de una serie de deberes y servicios objetivamente limitados en mente a una competencia teórica, al tiempo que la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos, generaba la obediencia indispensable para llevar adelante las pretensiones económicas de la dominación en América Latina.

Desde el punto de vista particular el objeto final de esta dominación es la obtención de lucro, mientras que desde el punto de vista colectivo es la colocación de toda la economía al servicio de la satisfacción de los roles de provisión de materias primas, en beneficio de las metrópolis.

Así queda pues, teóricamente establecida la naturaleza abstracta del derecho, alejada de la realidad a la que antes hicimos referencia.

**IV. Contenido del Derecho Agrario moderno en América Latina y naturaleza temporal y transitoria del mismo como super-estructura de control del proceso de desarrollo.**

Como consecuencia de la situación agrícola descrita, el Derecho Agrario en América Latina ha aparecido incipiente, incompleto y generalmente tergiversando sus reales pretensiones teóricas. La preponderancia durante más de tres siglos de un grupo de poder basado en las actividades agrarias lo orientó hacia instrumento de dominación. Las instituciones jurídicas relacionadas al campo han sido expresión del sistema de tenencia de la tierra, y solo pueden entenderse como el resultado super estructural de una suma intercondicionada de elementos de ordenación económica y social normativos no sólo de la estructura económica sino, de la organización política del mercado y de la cultura (15). El carácter del derecho agrario ha aparecido más *notoriamente* hacia el siglo XIX y ha tendido básicamente a facilitar la libre actividad económica del grupo dominante. Dicha libre actividad se identifica directamente con el poder político y el poder económico y por tal razón los puntos fundamentales de regulación del interés jurídico no han sido dirigidos al proceso de producción agrario ni a sus consecuencias o antecedentes en el ámbito nacional sino que, se han dirigido básicamente a preservar la naturaleza agrario exportadora de la economía nacional. Esto es, a asegurar la estabilidad de los precios de exportación de los productos agrícolas en el mercado internacional de un lado y a mantener la tenencia de la tierra estabilizada y estática. Las categorías sociales (16) creadas por el sistema latifundio—minifundio han orientado la práctica del derecho en relación directa con las categorías sociales de grandes terratenientes, de campesinos propietarios, y de campesinos sin tierra. Los beneficios directos sin embargo, derivados del universo jurídico se han orientado casi totalmente al beneficio de los grandes terratenientes. Pareciera ser que el derecho agrario aún en sus más primarias manifestaciones ha tenido una óptica invertida. No se trata en ningún caso de beneficiar a los más o de proteger sus intereses sociales y económicos. Se trata al contrario de proteger explícitamente los intereses de los menos o como alternativa sagaz, mantener el sistema de legitimidad, de mantener el status quo.

Aparentemente, se debería utilizar la estructura jurídica del país para invertir tal situación.

Levy Bruhl (17) y los seguidores del Sociologismo jurídico así lo preconizan. Dada la aparente validez de sus planteamientos, este trabajo postula básicamente una modificación sustantiva en la pretensión de utilización del derecho. En ningún caso este puede seguir siendo considerado fin. Pero, parece ya momento de resolver la antigua disputa entre quienes piensan que el derecho “se encuentra” y no se “hace” (18). En el fondo, la antigua disputa entre Savigny y Bentham todavía perdura cuando todo indica, que la única forma de comprender el derecho como un instrumento para el desarrollo de una articulación estructural de las leyes que se hacen con el objeto de racionalizar las motivaciones requeridas para una acción fundamentalmente coercitiva del estado, orientada a regular los intereses económicos de las minorías en beneficio de las mayorías. Esta disputa teórica aparentemente *concluirá cuando se llegue a vincular la planificación con el derecho; cuando éste sea expresión cabal de la intención de conseguir el desarrollo. Si se acepta, que la base fundamental de éste, será la*

modificación estructural de las relaciones económicas derivadas de la producción agraria, hay que admitir entonces, que el derecho agrario deberá contener un conjunto de normas de emergencia que permitan utilizar los recursos económicos provenientes del sector para la obtención del desarrollo. Esas normas tendrán por lo tanto una evidente calidad transitoria. Obedeciendo como obedecen a situaciones de emergencia su validez en el tiempo se superará en la medida en que dichas situaciones hayan desaparecido. Vale por lo tanto la pena tratar de establecer muy genéricamente las actuales circunstancias acerca de cuya modificación debería tratar el Derecho Agrario Latinoamericano.

La tenencia de la tierra en América Latina no obstante la presunta aplicación de leyes de reforma agraria todavía se muestra con ilimitada desigualdad. Aún 72% de la propiedad territorial pertenece sólo al 9% de los propietarios (19). Aún 48% de la población total vive en zonas rurales. De ella, la proporción de la población ocupada en la agricultura es del 83% en un país y del 18% en otro, pero con excepción de 5 países por lo menos, la mitad de la población económicamente activa gana su sustento en la agricultura en todos los demás.

En términos generales la agricultura en la América Latina no está desempeñando el papel que le corresponde en el desarrollo de la región. No provee al continente de los alimentos que le son indispensables. Incita en muchos casos a la sobre-utilización de las tierras o a sub-utilización. La agricultura no absorbe la mano de obra que genera en el propio sector. Estadísticas recientes muestran que el incremento de la producción agrícola por habitante del período 54-64 se había limitado a sólo el 2.8% por habitante o sea a menos del 0.2% anual. La tasa del crecimiento de la producción agrícola había alcanzado entre 1954-1961 el 3,8% y descendió al 2,5% entre 1961 y 1968 (20). La producción de alimentos creció a una tasa media del 3.6% anual entre 1954 y 1964. Pero de no ser por las variables derivadas de los bienes de exportación cuyos precios están sujetos a variaciones continuas en el mercado mundial, lo que modifica el monto de la producción agrícola, podría afirmarse que esta ha crecido en América Latina con demasiada lentitud, en comparación con el crecimiento vegetativo de la población y por lo tanto con la demanda de alimentos.

América Latina tiene aproximadamente 1.500 millones de hectáreas de tierras agrícolas y bosques. De este total 989 millones son bosques y 538 millones son tierras de cultivo, aprovechables. Estos datos recogidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestran que sólo 162 millones de hectáreas se están cultivando entre 366 millones. Para 1968 sólo 8.7 millones de hectáreas estaban bajo riego y el resto estaba sujeta a riego pluvial (21). La disponibilidad relativa de crédito para el sector agrario muestra en los países en los que la agricultura contribuye con más del 20% al Producto Interno Bruto (22). La disponibilidad relativa de crédito agropecuario se ha mantenido constante desde 1961 en tanto que en los demás países la disponibilidad relativa se ha reducido.

El uso del crédito se ha vinculado a la asistencia técnica y a la comercialización en sólo 5.4% del total del crédito otorgado lo que, permite aseverar que se mantiene

en el Continente un elevado monopolio de los incentivos productivos los cuales por lo demás, se dejan al arbitrio de los productores. La capacidad de almacenar en el Continente es insuficiente. En Argentina entre 1964 y 1969 la producción de granos se expandió en un 35% pero su capacidad de almacenamiento creció sólo en un 12% (23).

En América Central la capacidad de almacenamiento es suficiente sólo para el 4% de su producción total en materia de granos.

La producción y uso de insumos tecnológicos en el período 1967-1969 se ha incrementado en un 10% en relación al promedio de los años 57-59 pero, su utilización por áreas seleccionadas muestra una absorción de alrededor de 98% en la llamada agricultura comercial (24). Los servicios de educación, investigación agraria, y sanidad vegetal y animal han mejorado en forma considerable desde el punto de vista de la formación de recursos humanos, principalmente a nivel de educación media y superior. Se señala que la matrícula de nivel inter-medio en escuelas agrícolas aumentó el mismo año a una tasa de 13.5% anual en 18 países pero, las actividades de extensión agrícola se redujeron sólo al nivel de préstamos financieros que vinculan a esos servicios al crédito y a la comercialización.

La industria de la producción agropecuaria ha quedado reducida al interés marginal que en ella tienen la industria ligera dependiente. Por ejemplo, se sabe que el establecimiento del proceso industrial de jugos y cortes de frutas es básicamente respuesta inmediata a la inversión de empresas multinacionales por vía de aplicación de regalías y patentes.

Todos los datos citados anteriormente configuran a nuestro entender la real naturaleza que el derecho agrario debe tener como super estructura de control para el desarrollo. Parece ociosa para el continente y sus requerimientos cotidianos, la discusión sobre la definición del derecho agrario. No interesa si este debe tratar la actividad agraria o la explotación agropecuaria (25). Mucho menos importante es el determinar con precisión, si por la naturaleza del contenido de su definición el derecho agrario adquiere o no autonomía en relación a las otras ramas del derecho y si en suma, el nombre de la disciplina debe ser o no derecho rural o derecho agrario. Se pretende a continuación en breves síntesis enumerar lo que a entender del autor deberían ser los campos de aplicación del derecho agrario.

1.— Aparentemente la más importante acción que ha de regular el derecho agrario es la modificación de la tenencia de la tierra.

Desde el punto de vista lógico—cronológico todo indica, que sin modificaciones en el sistema de tenencia de la tierra no hay posibilidades de alcanzar el desarrollo en América Latina.

2.— La modificación de los sistemas de tenencia de la tierra debe ser seguida de un estatuto jurídico que asegure la mejor utilización de los recursos naturales. Los sistemas de regadío y avenamiento, deben integrar básicamente esta segunda parte de las regulaciones.

3.— En tercer término, el derecho agrario debe tener por objetivo la regulación de la investigación agrícola obligando a orientarla hacia la producción de bienes

alimenticios, en beneficio de la sociedad antes que del producto en sí.

4.- Los resultados de la investigación agrícola deben hacerse expesos y diseminarse a través de la administración del estado. La extensión agraria y sus servicios son el cuarto campo de interés del derecho agrario.

5.- El empleo en el sector agrario y sus regulaciones debe ser materia de legislación agraria.

6.- El perfeccionamiento de la formulación y ejecución de políticas agropecuarias y dentro de ellas:

- a- La renovación total de los criterios de utilización del crédito agrario;
- b- El establecimiento de formas cooperativas de comercialización;
- c- La creación de la infraestructura básica, indispensable para el mercadeo;
- d- El promocionamiento de incentivos incluyendo el control de precios;
- e- El estímulo y financiamiento para la adquisición y el uso intensivo de insumos tecnológicos;
- f- La inversión en industrias nativas productoras de insumos tecnológicos;
- g- La ampliación de los programas de educación, investigación, extensión agrícola, sanidad vegetal y animal;
- h- La incentivación y provisión de recursos financieros para la industria de la producción agropecuaria.

7.- La organización campesina en formas autogestionarias y su preparación para la producción debe también ser parte del universo del derecho agrario. La enumeración antecedente no puede ser considerada taxativa y excluyente y de ella surgen claramente otras necesidades jurídicas que teóricamente corresponden a otras ramas del derecho, y que con toda probabilidad estarían mejor localizadas en otras disciplinas. Pero la intención básica del presente trabajo es precisamente la de considerar como estrategia global del desarrollo una concentración de recursos financieros, políticos y jurídicos en el desarrollo adecuado del sector agrario. Consecuentemente, hay que admitir que la naturaleza del derecho agrario variará con el tiempo.

Dadas las actuales circunstancias requiere imperativos sobre otros derechos específicos. Se habla con mucha frecuencia de la reforma agraria como presunto requerimiento para la formación de una nueva sociedad. Y se habla bien. Es indiscutible que ella sólo sobrevendrá en la medida en que la actual desaparezca. Los puntos enunciados deberán ser necesariamente completados con otros que globalicen las perspectivas de cambio en los demás sectores de la economía. Pero entonces ya no se hablará de derecho agrario sino del derecho del desarrollo.

- (1) Matterland Armand  
Castillo Carmen  
Castillo Leonardo  
La Ideología de la Dominación de un Sistema Dependiente  
Ediciones Signos  
Buenos Aires  
Octubre 1970

- (2) Ots. Capedqui J. M.  
Manual de Historia del Derecho Español en las Indias  
Editorial Losada S. A. Buenos Aires  
1945
- (3) Smith R.  
Historia de la Economía en Europa  
Volumen primero  
Universidad de Cambridge  
Madrid 1948  
Página 416
- (4) Vitale Luis en:  
América Latina feudal o capitalista?  
James Petras y Maurice Zeittlin.  
Latin America—Reform or Revolution  
New York 1967
- (5) Fuller Lon  
Anatomía del Derecho  
Monte Avila Editores  
Traducción Luis Castro  
Caracas 1969  
Página 45
- (6) Kaplán Marcos  
Formación del Estado Nacional en América Latina  
Editorial Universitaria  
Santiago 1969  
Página 154
- (7) Bourricau Francois  
"Notas sobre la Oligarquía Peruana"  
en "la Oligarquía en el Perú"  
Editorial Diogenes S.A.  
México 1970  
Página 15
- (8) Parsons Talcott  
Structure and Process in Modern Societies  
Free Press  
New York 1967 (quinta edición)  
Página 98 a 99
- (9) García Antonio  
Dialéctica de la Democracia  
Ediciones Cruz del Sur. Bogotá 1971  
Páginas 77 a 78
- (10) Gunder Frank André  
Capitalismo and Underdevelopment  
in Latin América  
New York and London  
Monthly Review Press 1967  
Página 28
- (11) Reale Charles  
Introduction to OAS Legal Tradition  
Cfr Oliart Francisco  
Mimeographic Paper  
University Wisconsin  
Madison 1968
- (12) Levy Bruhl H.  
Sociología del Derecho  
Traducción de Myriam de Winzky  
Eudeba. Buenos Aires 2a. Edición  
1966 pp. 12-13
- (13) Oliart Francisco  
El Legalismo como Ideología Política en  
Los procesos de Reforma Agraria en la  
América Latina  
Desarrollo Rural en las Américas Sur  
III No. 1 - Bogotá, Colombia, 1970

- (14) Weber Max  
Economía y Sociedad  
Traducción de José Medina Echeverría  
Juan Roura Parella, Eugenio García Maynez  
Eugenio Imás, José Ferreter Mora  
Fondo de Cultura Económica – México 1970
- (15) García Antonio  
Reforma Agraria y Empresarial en América Latina  
Colección Cormorán  
Editorial Universitaria  
Santiago de Chile 1967 Pág. 38
- (16) Stavenhagen Rodolfo  
Las Clases Sociales en las Instituciones Agrarias  
Siglo XXI  
México 1969  
Páginas 32 y 34
- (17) Levy Bruhl  
Op. Cit. Supra 12
- (18) Freedmann W.  
Legal Theory  
Free Press  
Tercera Edición 1953  
Pág. 135–211
- (19) Dato estimado sobre la base de los estudios de tenencia de la tierra del CIDA Washington 1965–1968
- (20) Documento de la Presentación para la Sexta Reunión Anual de CIES, 1964 Washington
- (21) Jacobo Shatán, Mitchel Clyde  
La Agricultura en América Latina  
Perspectivas para su desarrollo en el desarrollo agrario en América Latina  
Banco Internacional de Desarrollo  
Washington D.C. 1968
- (22) Evaluación de la Agricultura en la década de los 60. Documento preliminar IICA. Sub-Dirección de Planificación San José, Costa Rica
- (23) IBID
- (24) IBID
- (25) Carrara Giovanni  
Corso di Diritto Agrario  
Tomo primero Roma  
1938 2a. edición  
Página 9.



*Por parajes solitarios, a pie halando la bestia con la carga, el hombre está esperando la justicia desde hace siglos.—*

# Características del uso y distribución de la tierra en Costa Rica.

*Lic. José Manuel Salazar Navarrete*



**LIC. JOSE MANUEL SALAZAR NAVARRETE**

## CARACTERISTICAS DEL USO Y DISTRIBUCION DE LA TIERRA EN COSTA RICA

*Lic. José Manuel Salazar Navarrete\**

La ocupación de un cierto espacio físico, constituido por agua o tierra, es connatural y esencial para que un ser vivo pueda existir, desarrollarse y perpetuarse. Tratándose del hombre, ese espacio ha variado en el tiempo, tal como lo ha analizado el filósofo Bertrand Russell. El hombre primitivo necesitaba una área de cinco kilómetros cuadrados para sobrevivir. Hoy, según cálculos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), ese espacio necesario se ha reducido, en promedio, a una centésima parte. También ha cambiado, desde la remota antigüedad, la técnica productiva, aún en los países pobres, pero, a pesar de que estamos en el siglo del mayor avance tecnológico, lo cierto, es que en los países llamados subdesarrollados las técnicas de cultivo cambian muy lentamente.

Dada una técnica, que en los campos es tradicional, o mejor dicho dado un cambio muy lento en las técnicas de cultivo, la cuestión agraria se plantea o deja de plantearse, es problema o no lo es, según se dé en un país agrícola el equilibrio relativo entre los llamados factores de la producción: tierra, trabajo y capital. En la Costa Rica de fines del siglo pasado, con una población aproximada de 290.000 habitantes, no existía ningún problema agrario. Tampoco lo había en la Costa Rica de 1927, pues el país tenía 471.524 habitantes, según el censo de ese año. Todavía en 1950, fecha del primer censo de las Américas, la población solamente ascendía a 800.875 habitantes. Por esto en la década de los años 40 lo agrario no era cuestión ni problema sobresaliente ni digno de mención. En la encuesta sobre problemas nacionales hecha en 1943 y publicada hace 30 años con el título de "Ideario Costarricense", en que decenas de distinguidos ciudadanos manifestaron su opinión sobre los problemas del país, es interesante observar que la cuestión agraria no se menciona siquiera. Los problemas eran otros, en su mayoría sobre estructura del Estado. En el Ideario abundan las referencias a la necesidad de creación de una Contraloría de la República, de un Tribunal Electoral, de una Asamblea Constituyente, de leyes de ordenamiento fiscal y otras necesidades y problemas que han sido resueltos ya en buena parte.

Todavía en esos años lo agrario no solamente no era fuente de graves problemas, sino que por lo contrario servía para resolverlos. En el siglo pasado y primeras décadas del presente, los terrenos baldíos se utilizaron durante largo tiempo como solución a muchos de los apuros económicos y sociales de Costa Rica. En tanto la población del país fue pequeña, en relación con el ámbito geográfico total, y estuvo confinada en la Meseta Central o Valle Central Intermontano, los terrenos baldíos situados más allá de la Meseta fueron usados como una fuente para aumentar los ingresos fiscales, o como medio de

recompensar a los ciudadanos por servicios especiales, y principalmente como un eficaz medio para resolver los problemas de desempleo y de tensión social en momentos de situación económica difícil. Hay poco fundamento para añorar ese proceso efectuado cuando la población desbordó de la Meseta Central hacia las zonas llamadas de penetración agrícola. Fue un proceso disperso, desordenado, sin asomo de planificación, saqueador de los recursos naturales, que conducía a un nivel de vida muy bajo, de contactos sociales poco frecuentes, en que la sociedad se nivelaba hacia abajo, hacia una pobreza que llega a ser aun más grave en los campos que en las ciudades. En general, de esa manera se fundaron las fincas medianas y pequeñas de las regiones de nuevo desarrollo de Costa Rica. Algunos agricultores progresaron más que otros; hay diferentes modalidades dentro de ese proceso que ha sido calificado de colonización espontánea del país. Fue la gran válvula de escape para la presión del crecimiento demográfico. Gradualmente se produce una cierta concentración y se llega así al estado de cosas de hoy, sobre el que cabe preguntar: ¿cuáles son los rasgos sobresalientes de la situación actual en materia agraria? ¿Es satisfactorio el panorama? Si no, qué acción debería tomarse?

Veamos: según algunas fuentes, el 30% según otras, el 50% de la población, en el estrato más pobre del país, no satisface las necesidades mínimas consideradas normales para una existencia digna, en que el punto de partida sea una buena alimentación. Es más, de acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Salubridad Pública, de las defunciones ocurridas en el país en el año 1970, por ejemplo, una tercera parte del total fue de niños menores de un año, por causas, en alta proporción, relacionadas con el bajo nivel de vida. Algunas de estas causas de muerte —como la gastroenteritis, responsable de una tercera parte de esas muertes infantiles— han sido erradicadas en algunos países de los llamados desarrollados. Incluso aparece como causa de muerte en varias decenas de casos, la desnutrición. Lo más notable es que esto ocurra en un país agrícola que casi equivale a decir en un país productor de alimentos. En tanto no cambie esa Costa Rica marginada, en su mayoría campesina, y no alcance niveles de dignidad humana, nada habrá cambiado en medida alguna apreciable, y esto no solo desde un punto de vista de justicia social sino en términos de desarrollo económico. En efecto, la historia enseña que antes de cualquier desarrollo económico y social de trascendencia, antes de toda revolución industrial, por ejemplo, o simultáneamente, siempre se ha producido un cambio igualmente profundo en la agricultura, generalmente con modificación en las relaciones de tenencia de la tierra. (Es el caso, por ejemplo, del Japón, donde el ejército de ocupación norteamericano auspició una profunda reforma agraria, que fue determinante para el desarrollo del Japón de hoy).

Por otra parte, los llamados baldíos nacionales han venido a acabarse durante la actual generación de costarricenses. Cabe considerar como un momento histórico de primera magnitud éste en que en un país que ha tenido abundancia de tierras, se llega a los últimos confines de esa "frontera al oeste" del nuevo desarrollo por colonización espontánea y libre ocupación de tierras.

\* Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Costa Rica.



Este momento le llegó a Costa Rica, pues la existencia de terrenos baldíos no es más que un mito hoy día, en el sentido de que buenas tierras no ocupadas o tierras no muy fértiles, pero no tituladas puedan estar disponibles en cantidad apreciable.

Esto lleva a examinar las cifras de distribución de este factor relativamente escaso, la tierra, que dado un determinado nivel de la técnica, no crece; que en sentido general no aumenta su cuantía en contraste a como lo hacen los otros factores de la producción, en especial la población, que sí se incrementa aceleradamente a través del tiempo. No es necesario abrumar con cifras. Las que hay provienen del censo de 1963. Estamos en vísperas de tener información fresca, con el censo de 1973. Lo más probable, sin embargo, es que estos datos estructurales, como son los de tenencia de tierra, no varían sustancialmente en tanto no hayan cambiado los métodos y las definiciones para la recolección de la información del censo. Para mostrar esta distribución serán suficientes las cifras representativas que se dan a continuación:

El censo de 1963 mostró que había un total de 47.286 fincas que cubrían 2.648.330 manzanas y que en números relativos los arriendos de tierras y esquilmos eran poco significativos. En 94.5% del número total de fincas, es decir, 44.674 de ellas significaba solo el 38.8% de la superficie total. La distribución se aprecia mejor si se considera el contraste que presentan las fincas grandes: La quinta parte del número de fincas cubría más de cuatro quintas partes de la superficie total. El 9% de las fincas significaba el 69% del área total. Doscientas cincuenta y dos fincas, o sea el 0.5% del total de 47.286 fincas, cubrían más de la tercera parte de la superficie.

No obstante, en esos datos del censo no es posible apreciar con exactitud lo que es más crítico o importante: la proporción de tierra inculca en el total de cada propietario. Para tener una idea de la magnitud de tales tierras es oportuno citar el caso de la empresa que ha sido el mayor terrateniente de Costa Rica, la United Fruit Company, concretamente su subsidiaria la Compañía Bananera de Costa Rica. Esa empresa es dueña en el país de alrededor de 100.000 hectáreas, y tiene bajo cultivo bananero únicamente 13.000 hectáreas. Si se suma a esas 13.000 hectáreas una reserva razonable y el área que tiene sembrada con palma africana, siempre quedan en exceso unas 80.000 hectáreas. Esta enorme extensión lo es de excelentes tierras, de las más fértiles del país, situadas en gran proporción en el Atlántico, región en que la Compañía no tiene ninguna actividad productiva. Mantiene las tierras en estado de abandono, bajo arrendamientos anuales a ex-empleados suyos a los que deja extraer el cacao de plantaciones viejas y a los que prohíbe sembrar banano y otros nuevos cultivos. Este no es más que un medio para que los arrendatarios le cuiden las fincas a la compañía, le preserven la propiedad y se la defiendan de posibles invasiones de precaristas. Con los recursos y obras públicas nacionales, los costarricenses le incrementamos el valor año tras año a los terrenos de la empresa. Así, por ejemplo, la carretera de primer orden a Limón, que solo en el trayecto de Siquirres a Puerto Limón nos cuesta ciento treinta y dos millones de colones y que construye la empresa Saopim, atraviesa por el

centro los millares de tierras de abandono que la compañía tiene en la región de Zent y Matina.

Ahora bien, para esclarecer la cuestión general tratada, no hay que mirarla solamente en las cifras recogidas en una determinada fecha, estáticamente, sino que hay que apreciar su dinámica. Y es que dadas las tendencias de la población, concretamente las originadas en la explosión demográfica de la década de los años 50, la agraria podría convertirse en una de las cuestiones más importantes de la presente década y principio de la siguiente, si no en la más importante. Esta podría parecer una afirmación exagerada, pero una meditación bien fundamentada de los hechos nos puede convencer de que no lo es.

En la década iniciada en 1950 la población creció a la elevada tasa de cerca del 4%. Ese alto crecimiento demográfico generó una oleada de necesidades en la década iniciada en 1960 por parte de los que entonces eran dependientes (de 7 ó 9 años de edad). Pero la economía salió adelante al crecer de 1950 a 1970 al elevado ritmo del 6.9% anual. La década pasada fue la del impacto inicial de la integración económica Centroamericana y de la industrialización debida a las leyes proteccionistas; también fue la década del nuevo auge bananero del Atlántico. Ahora todas esas actividades se han estancado y si bien el crecimiento demográfico neto es menor, de alrededor del 2.6%, la población nacida en los años de la gran explosión demográfica llega a la edad en que viene a engrosar la fuerza activa de trabajo o a constituir un gravísimo problema de desempleo. Se ha calculado que para ocupar a toda la población se necesitaría crear una cantidad de cerca de 30.000 nuevos puestos de trabajo cada año durante los próximos 15 años.

Es sumamente difícil que la economía pueda seguir manteniendo una tasa de crecimiento global tan elevado como la citada del 6.9% anual. Uno de los factores dinámicos que explican ese ritmo de desarrollo de la década pasada ha sido la extraordinaria demanda externa, que en esa década creció a razón de 6.8% anual. Esta alta demanda permitió un ritmo de crecimiento agrícola también muy rápido (5% anual entre 1960 y 1970), y facilitó las divisas necesarias para importar los bienes de capital e intermedios que requirió el acelerado crecimiento industrial, que alcanzó el 8.8% anual de crecimiento en la década de los años 60.

Ahora bien, las previsiones sobre el comportamiento de la demanda externa para los próximos 15 años indican que pueden esperarse tasas de incremento anual de apenas poco más del 3% anual. Estas proyecciones toman en cuenta tanto los productos agropecuarios tradicionales (café, banano, algodón, carne y azúcar) como el resto de los productos no tradicionales agrícolas. Desafortunadamente no hay milagros económicos a la vista. En pocas palabras, la economía, con sus tendencias actuales y desarrollo previsible, no creará ni la mitad de los 30.000 puestos de trabajo requeridos cada año.

Todo lo anterior significa que sin conjeturas como los de la década pasada, sin un nuevo auge bananero, sin una expansión industrial significativa en perspectiva, ¿en qué se empleará esa población nacida en porcentajes elevadísimos en la década de los años 50? Ya algunos expertos han lanzado la idea de que, en estas

circunstancias, la línea de acción gubernamental más importante en estos años siguientes será una política de empleo. Pero sucede que detrás de esa expresión "política de empleo" hay, en términos reales, algo más profundo. Si, como se dijo, no está a la vista un auge agrícola o industrial similar al del pasado inmediato, solamente queda una alternativa: una política agraria en la medida de lo posible, para que cuando al menos se produzcan internamente los bienes de subsistencia de mayor consumo popular. Si ello no es así, veremos inescapablemente, formarse y crecer en un grado desconocido hasta ahora los llamados "cinturones de pobreza" alrededor de las ciudades, en especial de la capital.

No hay soluciones simples para problemas difíciles. Tal vez la cuestión surgida de las presiones demográficas sea insoluble; pero en todo caso hará surgir, casi con toda seguridad, tensiones irresistibles en el mencionado equilibrio, entre los factores hombre y tierra.

Probablemente más que nunca puede resultar cierta la aseveración de que el futuro del país se halla en las zonas de desarrollo agrícola. En el panorama expuesto, algo positivo es que, comparada con otros países Costa Rica se encuentra en la favorable situación de que el espacio físico vital es todavía mayor que la actual demanda de tierras. La diferencia con el pasado es que antes las tierras incultas eran baldías, sin dueño, y hoy no lo son.

Ninguna ideología económico-social justifica el mal aprovechamiento de los recursos naturales. En Italia, por ejemplo, fue Cavour como gobernante inspirado en un liberalismo clásico quien impuso el catastro para efectos fiscales, mediante la clasificación de tierras y obligación de pago de altos impuestos por capacidad de uso del suelo, en proporción tal que nadie pudiera mantener incultos terrenos fértiles.

En países de alta capitalización, el factor tierra no es tan importante relativamente, en cuanto a la productividad. En esos mismos países, donde la mano de obra es relativamente escasa y cara en relación con el capital, se procura aumentar, con altas dosis de inversión y con máquinas cada vez más grandes y complejas, la productividad por hombre. Ese es el caso de los Estados Unidos de América.

Pero los factores de la producción, en un sentido general, pueden ser usados en diferentes combinaciones y dosis. Como la dotación de recursos es diferente en los diversos países, para obtener el máximo de productividad la combinación óptima de los factores ha de ser diferente entre una economía rica y una pobre.

En un país como Costa Rica, con mano de obra abundante -abundante al punto de constituir problema- se debe procurar obtener, con un acervo de capital limitado, el mayor aprovechamiento y la más alta oportunidad del factor tierra. En un país como el nuestro se debe producir combinando los dos factores relativamente abundantes, tierra y trabajo, bajo una fórmula que "economice" el factor más escaso, el capital. Esta que parece una disquisición teórica, es la formulación del basamento y principio orientador, capaz de generar multitud de posibilidades prácticas y concretas, para una

buena política de desarrollo económico y social costarricense.

Empero que quede claro lo que he querido decir aquí. En pocas palabras: creo que en Costa Rica (no porque lo diga así una persona o un grupo, grande o reducido, sino por la fuerza de los fenómenos históricos) la cuestión agraria ocupará un sobresaliente lugar en las preocupaciones de los ciudadanos en la década que estamos viviendo. Las causas profundas, para creer esto han quedado explicadas; son tan determinantes y constituyen tan claras tendencias históricas, que preferiría estar equivocado o que surgiera alguna maravillosa solución inesperada.

Ahora paso a mencionar, específicamente, algunas cosas que no he querido decir y con respecto a las cuales desearía no ser malinterpretado. En primer término, lo reitero, quede claro que una buena política agraria no necesita en la Costa Rica de hoy tocar la propiedad de las tierras cultivadas. Esto ni aún en el caso de la United Fruit Company. Por todo lo dicho, en la circunstancia actual costarricense esa propiedad es sagrada e intocable. La organización política y social del país se basa en la propiedad privada y la voluntad nacional es, sin duda, que tal institución perdure.

En segundo lugar, creer en la necesidad de una política agraria no significa estar a favor del minifundio. Hay maneras, varias, de conseguir las ventajas de la mediana y alta escala de producción: asentamiento de conjuntos de familias en colonias planeadas, con la ayuda y convergencia de la acción de diversas instituciones públicas para ayudar a esos empresarios privados que son los colonos; cooperativas; empresas comunitarias.

En tercer lugar, asignarle importancia a una política agraria adecuada al país, no quiere decir negar trascendencia a la industria y otros sectores productivos, tales como los de servicios, como fuentes de ingresos y empleo.

En cuarto lugar, no debe creerse que todo campesino es capaz de llenar los requisitos que exigen esas formas de organización citadas. Muchos seguirían siendo asalariados; hay que expresarlo así porque en esta materia debe aclararse hasta lo obvio. Para ellos, para los millares de asalariados, las soluciones han de ser otras, han de ser las de seguridad social que el país conoce y aplica desde hace años.

En general, se trata de que en materia de desarrollo, en especial del agrícola, es en la participación del mayor número de ciudadanos en donde se encuentra la posibilidad de liberar energías existentes, potencialmente, en el pueblo, en términos de capacidad para el manejo de asuntos. Se trata de que en un sistema apegado al concepto de propiedad como derecho de uso y abuso, se estaría frenando el desarrollo de esas energías latentes, existentes ya, en los hombres y mujeres del país. Así, una política agraria, y la posibilidad jurídica de llevarla a cabo, puede constituir una condición para el bienestar del pueblo costarricense para su desarrollo en el más amplio sentido de la palabra y un requisito para la estabilidad del sistema político y social que tanto apreciamos y queremos.

# Derecho y legislación agraria en Costa Rica.

*Lic. Rolando Sáenz Ulloa*



**LIC. ROLANDO SAENZ ULLOA**

## DERECHO Y LEGISLACION AGRARIA EN COSTA RICA

Lic. Rolando Sáenz Ulloa\*

El Derecho Agrario responde esencialmente a las condiciones de origen histórico, sociológico, económico y político particulares de cada sociedad. Por ello, no es posible intentar ningún estudio —por más superficial que sea— de las instituciones jurídico-agrarias costarricenses sin hacer referencia a la forma en que han influido dichos factores en nuestro medio rural.

### Epoca Precolombina

Cuando el 18 de setiembre de 1502 Cristóbal Colón y los expedicionarios que lo acompañaban en su IV viaje pusieron pie en tierra en el puerto de Cariari, nuestro territorio contaba con una escasa población aborigen, de apenas unos 27.000 indios. Esta población diseminada en las distintas tribus —Chorotegas, Huetares, Bruncas, Viseitas— vivía de la explotación casi natural del suelo, de la caza y de la pesca. Aún cuando la explotación de la tierra —en lo que atañe a los pocos productos que se cultivaban tales como el maíz y el cacao— se hacía en forma comunitaria, es lo cierto que nuestros indios nunca formaron grandes centros de población. A lo sumo se agrupaban en pequeñas comunidades de hasta 15 familias viviendo en general aislados los unos de los otros y careciendo de gran actividad comercial tanto en el interior como en el exterior. Por otra parte, Costa Rica no contó, como algunas otras colonias de España, con recursos mineros de importancia.

Las anteriores condiciones, explican la poca población existente en el territorio nacional, así como también el hecho de que nuestros aborígenes no hayan alcanzado el grado de cultura de otras civilizaciones autóctonas —Aztecas, Mayas, Incas— que permitieron la ejecución de grandes obras materiales como ciudades, templos, caminos, etc. Dentro de tales condiciones de vida, nuestros primeros pobladores sólo contaban con lo suficiente para subsistir y desde un principio aprendieron a valerse por sus propios medios y desarrollaron un carácter muy independiente, desconfiado, y con tendencias al aislamiento.

### La Distribución de la Tierra y la Explotación Agrícola en la Epoca Colonial.

A la llegada de los españoles, las circunstancias anteriores tuvieron honda repercusión en la organización económica, política y social de la Colonia, a lo cual contribuyeron otros factores, que adelante señalaremos.

En lo que respecta a la distribución de la tierra —y siguiendo el modelo de la Reconquista en la España peninsular— los Reyes de España repartían entre los conquistadores el territorio ganado a los indios. De manera que en los primeros tiempos el procedimiento de *reparto de tierra* fue la forma más frecuente de adquirir el dominio. Ya en plena época colonial, otros medios de

obtener la propiedad, fueron “la confirmación” y “la composición”, llegando la segunda a ser la más importante. Este último procedimiento, consistía en permitir a quien demostrara haber ejercido posesión sobre la tierra en los términos de ley y mediante el pago de determinada suma de dinero a la Corona, la adquisición de la propiedad. La circunstancia de que tales procedimientos debían realizarse directamente ante los propios Reyes —y posteriormente— ante las autoridades coloniales de jerarquías superiores, dificultaron en un principio la práctica de tal forma de adquisición.

Cabe considerar la dificultad de las comunicaciones y la lejanía de los principales centros coloniales, que hacía que el costo de esta clase de diligencias de medida de tierras resultara más elevado que el valor mismo de los terrenos.

No fue sino hasta la emisión de la Real Cédula de 15 de octubre de 1754, donde se permitió realizar las diligencias de “composición” y “confirmación” ante ciertas autoridades locales de las distintas colonias, que tuvieron real vigencia tales procedimientos.

La falta de riquezas minerales, impidió el desarrollo de la “gran empresa militar minera”. En lo que toca a la explotación agrícola, no fue posible a los colonizadores desarrollar en nuestro país los sistemas de producción en gran escala como en otras regiones del continente, donde lograron establecer mediante las llamadas “encomiendas”, institución de tipo económico-religioso que permitió el empleo en grandes cantidades de la mano de obra indígena.

Las condiciones predominantes en nuestro país, entonces impidieron a los españoles establecer las formas clásicas de la explotación colonial, en América, de corte implantadas por el capitalista-mercantilista.

En Costa Rica, la escasez de la población, la forma aislada de vida, y el natural sentido de independencia y desconfianza del indio, hicieron inútil toda tentativa de lograr reducir a aquellos por medio de “la encomienda” con el doble propósito de cristianizarlos y aprovechar su fuerza de trabajo para la explotación agrícola. De manera que, esta institución, a la cual se atribuye generalmente el origen del latifundio en América, no tuvo en nuestro suelo la trascendencia económica y social con que sí concurrió al desenvolvimiento de otros países del Continente. Por el contrario, durante la Colonia, nuestros antepasados practicaron una agricultura de subsistencia utilizando individualmente la tierra que cada uno podía poseer y cultivar con su propio esfuerzo, y en algunos casos con la ayuda de unos pocos trabajadores indígenas. La anterior circunstancia —unida a factores tales como: las restricciones y fuertes tributos al comercio, la falta de vías de comunicación, y lo apartado que se encontraba nuestro país de la Capitanía General de Guatemala y de otros centros de importancia política y económica— hizo que los colonizadores vivieran en tales condiciones de pobreza, que según cuentan las crónicas, los mismos Gobernadores españoles tenían que cultivar su propia tierra. En general, la gente rehuía la vida en comunidad; lo que explica que en muchos casos hubiera necesidad de decretar excomuniones para que la gente asistiera a servicios religiosos o dictar leyes drásticas para obligar a la formación de centros de población.

\* Abogado, funcionario del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) de Costa Rica

## La Epoca Republicana

Al sobrevenir la independencia en el año 1821, nuestros primeros gobernantes se vieron en la necesidad de adoptar medidas de carácter económico para tratar de sacar al país de su precaria situación. Sin lugar a duda, la de mayor importancia lo fue el impulso al cultivo del café, introducido al país en el año 1804 por el Gobernador don Tomás de Acosta. Se hizo frecuente entonces la emisión de disposiciones legales, autorizando reparto de tierras para el cultivo de ese producto, al cual se le liberó de todo impuesto —incluso del diezmo que debía pagarse a la iglesia—. Es el caso de las disposiciones dictadas por el Presidente don Braulio Carrillo en el año 1840, destinando grandes áreas de terreno en Pavas y Escazú para la siembra del indicado producto.

Estas medidas —que en realidad se implantaron desde finales de la Colonia— fueron gradualmente cambiando la agricultura, de subsistencia del país por un sistema de explotación generador de excedentes que le permitieron a Costa Rica ir mejorando poco a poco sus condiciones de vida. En este aspecto podría señalarse como momento trascendental para la vida económica de la nación la apertura del mercado británico al café costarricense, que se llevó a cabo en el año 1844, mediante el primer embarque realizado en el Bergantín “Monarch” que comandaba el Capitán William Le Lacheur.

El incremento de las exportaciones y los buenos precios del café, determinaron el nacimiento de grandes empresas agrícolas y la incorporación de nuevas áreas de cultivo. Paralelamente se requirió la importación de capital del exterior, que en su mayoría era suplido por los compradores ingleses.

El paso de la explotación familiar, a la gran empresa agrícola cafetalera, determinó a su vez la necesidad de ajustar el ordenamiento jurídico a los cambios sociales y económicos de la época. A ello presumiblemente obedece la emisión de la Ley Hipotecaria de 31 de octubre de 1865, sin lugar a dudas el intento más importante de codificación en materia de derechos reales, realizado hasta esa fecha en Costa Rica. A dicha ley se debe entre otras cosas: el establecimiento y organización del Registro de la Propiedad y la creación del procedimiento de informaciones posesorias para la adquisición de título de dominio sobre las tierras, contemplado en los artículos 349 a 361 del expresado texto legal.

A la misma causa podría atribuirse también, la promulgación de otros importantes ordenamientos en materia de legislación agraria —como lo son el Código de 1888 y el Código Fiscal de 1885— que recogen las más importantes instituciones jurídicas sobre la materia.

La transformación ocurrida en el proceso de producción agrícola, implicó asimismo, la transformación del régimen de tenencia de tierra. A la pequeña propiedad siguió el nacimiento de las grandes haciendas cafetaleras, que eran las únicas que estaban en condiciones de satisfacer las demandas de producción del mercado exterior. No fue entonces, sino hasta este momento, que comenzó a dibujarse en el país el problema del latifundio y correlativamente del minifundio. Este fenómeno de concentración de grandes extensiones de tierra en pocas

manos (con excepción del caso de la provincia de Guanacaste, que obedece a otras razones históricas) se presentó en el país, al arribar la última década del siglo XIX. Se agudizó aún más el problema, cuando la competencia en el mercado internacional de café, deterioró seriamente los precios. Los inversionistas extranjeros procedieron a rematar las propiedades de sus deudores, ante la imposibilidad de los productores nacionales de cumplir con sus obligaciones. Esto aumentó consiguientemente la concentración de la propiedad rural, y provocó la desocupación en el sector campesino.

El crecimiento acelerado de la población experimentado por el país desde fines del siglo pasado (y que vino a alcanzar su máximo nivel, en la década de 1960), fue un factor más que contribuyó a agravar el problema de la desocupación en el campo, ya grave por la quiebra de las empresas beneficiadoras de café.

La anterior circunstancia, como se verá, ha tenido gran influencia en la política agraria del Estado y por ende en nuestro derecho positivo agrario.

En efecto, si se analiza nuestros antecedentes jurídicos en materia agraria, se pone de manifiesto la tendencia del legislador de disponer de las tierras del Estado como medio de estimular la producción o de desarrollar nuevas zonas para el establecimiento de centros de población; o de dotar de parcelas de la reserva nacional a agricultores sin tierras. El primero de los casos, corresponde al reparto de granos y de tierras para el cultivo del café ya aludido.

El segundo de los aspectos comentados, se evidencia —entre muchos otros casos— en el Decreto Ley No. 14 de fecha 26 de febrero de 1840, dictado en la Administración de don Braulio Carrillo, mediante el cual se autorizó la rehabilitación del puerto de Puntarenas para el comercio marítimo. En dicho Decreto, entre las medidas adoptadas para el establecimiento de lo que es actualmente nuestro principal puerto del Pacífico, se reconocía, a quienes construyeran dentro del centro de población en el término de dos años, el derecho de propiedad sobre una área de 50 varas en cuadro, si se trataba de casos de techo de teja y de 25 varas, si lo era de paja. Igualmente, se adjudicaba a quienes cultivaran dentro de la milla marítima de la península durante cincuenta años, el derecho de propiedad sobre sus tierras, plazo que se reducía a 10 años, cuando se tratara de terrenos ubicados en la milla marítima del Golfo de Puntarenas, nombre con que se conocía entonces, el actual Golfo de Nicoya.

Por otra parte, en las distintas leyes llamadas de “Cabezas de Familia” —por medio de las cuales se autorizaba a los campesinos a denunciar parcelas de tierras del Estado, las cuales les eran adjudicadas en propiedad— se pone de manifiesto cierto esfuerzo realizado por los gobernantes para resolver el problema de desigualdad en la distribución de la tierra y en la oportunidad de trabajo, que afectan a nuestra población rural.

Sin embargo, a pesar de los buenos propósitos que reflejan éstas medidas, en la realidad no han influido favorablemente en la solución del problema agrario nacional, y, por el contrario, muchas veces han causado efectos contraproducentes.

Nuestra legislación agraria del siglo pasado y de buena parte de este siglo ha regulado, con liberalidad, la

disposición de los bienes del Estado. En ordenamientos jurídicos recientes encontramos igualmente esta tendencia característica, como la Ley General de Baldíos, No. 13 de 18 de enero de 1939. Esta Ley General de Baldíos —que se dictó con el propósito de frenar el uso abusivo que se hacía de las tierras públicas— contiene disposiciones que contradicen sus propios fines. Por ejemplo, su artículo 2, dispone que los baldíos nacionales pueden adquirirse por prescripción positiva, por denuncia o mediante enajenación por parte del Estado. La prescripción positiva, es una institución casi inmemorial; es la forma lógica en que se ha desarrollado la institución romana de la “usucapion” y habría sido conocida en el derecho costarricense desde hacía mucho tiempo. Tal el caso del Código General de Carrillo del 41 y de todas las leyes de informaciones posesorias, que lógicamente se basan en ella. De tal manera que el principio no era nada nuevo. Tampoco lo fue la institución del denuncia, que consistía en solicitar mediante la presentación de un plano y el trámite de una información rápida ante la autoridad Civil de Hacienda, una parcela de 30 o de 20 hectáreas, según la ley en vigencia. Cuando la Ley General de Baldíos, estableció el derecho de todo costarricense mayor de 18 años, que no tuviera tierras y que demostrara estar dentro de las condiciones previstas por la ley a tener una parcela de 30 hectáreas, aquella tampoco constituyó una innovación.

Podría decirse que la Ley General de Baldíos en nada modificó la tradición legal agraria del país.

Puede sorprendernos aún más el análisis del contenido del artículo 4 de la Ley de Baldíos Nacionales, que entre las formas de enajenación de tierras públicas autorizadas al Estado, encontramos la facultad de hacer uso de ellas para recompensar a los ciudadanos por servicios de bien común y para resolver conflictos de ocupantes de buena fe.\*

Uno de los contratos más interesantes celebrados por el Gobierno de Costa Rica, fue el contrato Soto-Keith, de 21 de abril de 1884. Dicho contrato establecía entre las granjerías que se reconocía a la empresa constructora del Ferrocarril del Norte, el traspaso en propiedad de 800.000 acres de tierras nacionales a escoger en cualquier lugar del territorio de la República. Este es el antecedente de la llamada Reserva Astúa Pirie, establecida en la modificación del precitado contrato, aprobada por Decreto Legislativo No. 2 de 28 de diciembre de 1904. En virtud de este nuevo convenio, se reconoció a los empresarios el derecho de recibir en propiedad hasta 30.000 hectáreas de tierras baldías a localizar dentro de una área de terreno, delimitada por su parte sur por la propia “línea vieja”, —que corre desde la Junta, en el río Reventazón hasta el río Toro Amarillo en Guápiles— y que luego se proyectaba hasta la costa del Atlántico entre los linderos formados por el citado río Reventazón al este y al oeste por una línea imaginaria que partiendo de la

**NOTA:**

Aparte de las lógicas que le permitían a éste disponer de sus tierras para la construcción de una obra pública o para el establecimiento de un servicio público cualquiera, y aún más, la de utilizarlas para el pago del costo de esas obras.

intersección de la línea férrea con el río Toro Amarillo, moría en un punto situado a 5 millas al noroeste de la Boca de Tortuguero. Tal tipo de concesión que medía alrededor de 250.000 hectáreas, todavía podría ser racionalmente aceptado, si se toma en cuenta que se trataba de la construcción de una obra pública.

Aparte de las situaciones mencionadas, se facultó al Estado a disponer de tierras también para recompensar a los ciudadanos por servicios prestados al país; estas dos disposiciones dentro de una ley que pretendió ser restrictiva y que constituyó un esfuerzo para hacer vigente la tutela del dominio público, nos da clara evidencia de la forma dispendiosa e imprevisora en que nuestros gobernantes consideraron realmente el problema de la distribución y tenencia de la tierra en el país; y abrieron la exclusiva para que al amparo de disposiciones como esas, se llevaran a cabo contratos agrarios, que sonrojan a cualquier costarricense, aún ahora. Porque a la Ley General de Baldíos Nacionales, siguió otra que tomó el mismo recurso, de utilizar los terrenos del Estado para resolver los problemas del propietario, me refiero a la Ley No. 88 de 14 de julio de 1842; la llamada “Ley de Parásitos”. Nadie puede poner en duda que cuando se puso de manifiesto en Costa Rica la presión sobre la tierra en ciertas zonas rurales, el país tenía que tomar alguna medida para resolver el problema económico y social de una clase campesina marginada; pero ha de convenirse que las soluciones escogidas fueron empíricas; y así un país —que como repito— no tuvo por consecuencia histórica —digámoslo así— el problema del latifundismo, conforme se fue desarrollando, más bien fue creando condiciones legales que lo favorecerían, es decir disposiciones que fueron realmente contraproducentes. Ese fue el caso de la llamada Ley de Parásitos No 88 de 1842, que simplemente estableció, que en aquellas fincas debidamente inscritas, en donde existieron porciones ocupadas por precaristas —por “parásitos” como se les decía antes— los propietarios tenían derecho a solicitarle al Estado, que les compensara el valor de esas áreas ocupadas con terrenos de la reserva nacional. Pero claro, si por candidez, la fórmula a primera vista parecía operante, en realidad bien pronto esta ley puso en evidencia los grandes defectos de enfoque que al problema se le habían dado. En efecto, por una parte el avalúo de las tierras ocupadas, lógicamente, tomaba en consideración la plusvalía toda vez que se trataba de tierras casi siempre cultivadas o situadas en lugares que contaban con vías de comunicación o se hallaban en condiciones de desarrollo y eran entonces valoradas muy altas. El propietario hacía ver a la autoridad judicial el enorme perjuicio económico que le significaba, que hubieran ocupado su finca, y exigía se le valorara la tierra en lo que estimaba, era su justo precio. En tanto, cuando se trataba de aplicar ese valor en terrenos de la Reserva Nacional, se invertían los términos, y una tierra que valía cien colones la hectárea, si se intercambiaba al propietario con tierras del Estado, lo era por terrenos valorados a razón de ₡5.00 o ₡6.00 la hectárea. De esta suerte, la Ley de Parásitos — repito— lejos de resolver el problema, lo que hizo fue comprometer grandes extensiones de tierra estatales que inclusive en este momento permanecen incultas, y en manos de unos cuantos terratenientes, que a veces ni siquiera las conocen.

Es decir, es simplemente el valor de una inscripción registral en manos absentistas, lo que se opone en muchos lugares del país al desarrollo racional y equitativo de nuestros recursos.

### **Sobre el Derecho Privado Agrario en la Legislación Costarricense.**

Aquí podríamos hacer un descanso en el desarrollo de la problemática agraria, para no dejar inadvertido el hecho de que —como ya han oído ustedes en estas conferencias de los distintos expositores que me han precedido en el uso de la palabra— existe también un llamado derecho privado agrario —y teniendo nosotros también nuestros antecedentes en este campo— vale la pena entonces que hagamos una pequeña referencia. Por Derecho Privado Agrario, podemos entender en Costa Rica: el derecho relativo a la tierra, y a las relaciones que nacen de la explotación de la tierra, traducido en nuestros códigos civiles y leyes similares (como lo fue la Ley Hipotecaria). Si el Derecho Agrario es el conjunto de normas que regula todo lo relativo a los bienes rurales, a las relaciones que nacen de su explotación, todas las disposiciones referentes al dominio, a la posesión separada del dominio, al uso, el usufructo, o a la servidumbre y arrendamientos rústicos, son antecedentes lógicos de un derecho agrario privado, aún cuando sus instituciones ya luzcan obsoletas o caducas. Valga la oportunidad para hacer referencia a las brillantes palabras dichas por el Dr. Ballarín Marcial, en su conferencia de ayer, sobre la nueva concepción del Derecho Agrario, como una rama del derecho público, criterio que compartimos plenamente, porque armoniza con los principios de la legislación patria promulgada en los últimos tiempos, con su profunda connotación de interés social. De tal manera que, la referencia que hacemos del Derecho Agrario Privado, no tiene otro interés que el de subrayar la existencia de dichos antecedentes en el derecho positivo costarricense, aún cuando nuestra legislación civil —inspirada en el Código de Napoleón de 1804— regula la materia utilizando las categorías clásicas privatistas.

Así, cuando el artículo 264 del Código Civil de Costa Rica, se refiere al derecho de propiedad, atribuye los siguientes elementos básicos: la posesión, el usufructo, los derechos de transformación y enajenación, de exclusión y defensa, de restitución e indemnización. En suma, la concepción romanista del derecho absoluto de la propiedad; del “Jus fruendi et jus abutandi”.

Por otro lado, si vamos a las relaciones que nacen de la explotación de la tierra, nos encontramos —por ejemplo— con que el contrato de aparcería rural regulado por el artículo 1126 del Código Civil, está considerado dentro de la misma concepción privatista. La aparcería rural no es sino una modalidad de la sociedad.

El arrendamiento, cuando se trata de arrendamientos de predios rústicos, se regula como si se tratara de arrendamientos de cualquiera otra clase de bienes inmuebles. Expresamente el Código Civil en su artículo 1157 dispone, que el arrendatario no tiene derecho a pedir que se le rebaje el valor del arriendo si se han perdido sus cosechas; lo que es aplicación absoluta del principio de derecho civil de que las cosas perecen para su

dueño. Y así podríamos seguir dando ejemplos de estas instituciones —que aún cuando sean de derecho agrario— lo son ya de un derecho agrario trasnochado, de un derecho agrario que en definitiva no puede responder a las necesidades de los cambios sociales de hoy en día. Por eso —repito— me llené de una gran satisfacción, cuando el Dr. Ballarín con esa propiedad, con esa elegancia tan suya, dijo que, si en alguna ocasión él había considerado el derecho agrario como un derecho privado, ante los nuevos conceptos de la planificación agraria y ante el nuevo sentido de la justicia social que informa a la legislación dicha, ha de estimarse que este derecho pertenece al campo del Derecho Público. Y tiene que serlo, porque las instituciones fundamentales del Derecho Agrario tradicional ya se han transformado.

Si analizamos el concepto de la propiedad, en nuestro derecho positivo, para no hacer mucha teoría —por cuanto dada la distinguida concurrencia de magistrados, jueces y colegas que nos escucha, no deseamos incurrir en lugares comunes— nos damos cuenta de que, los principios del derecho civil tradicional han sido sustituidos por otras nuevas concepciones. En nuestra propia Constitución Política —con la reforma de 7 de julio de 1943— se operó un cambio fundamental cuando, con el objeto de dar entrada a la reforma social del país, se adicionó al viejo texto del artículo 29 de la Constitución de 1871, que consagra la garantía de inviolabilidad de la propiedad —hoy artículo 45 de la Constitución vigente— un párrafo final que expresa claramente: “Que por razones de necesidad pública, la Asamblea Legislativa mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, puede imponer a la propiedad limitaciones de interés nacional”.

No obstante, que por la redacción original del indicado artículo, no se puede decir que contamos —jurídicamente hablando— con un dechado de perfección en lo que se refiere al contexto de la garantía en comentario, toda vez que incurre en el defecto de confundir elementos heterogéneos, como lo son el concepto de “causa de utilidad pública” y el de “interés social”, ciertamente debemos convenir en que la indicada reforma constitucional, implícitamente vino a significar el reconocimiento del principio de la “Función social de la propiedad” en nuestro ordenamiento legal.

Lo anterior, aparte de facilitar la promulgación de la legislación laboral, dirigida a proteger particularmente al obrero asalariado, permite también al legislador dirigir su mente hacia otros aspectos de la realidad social predominante en el campo para llenar las grandes lagunas de que adolece nuestro régimen de seguridad social. Tal es el caso del arrendamiento de predios rústicos, que en Costa Rica como en algunos países, constituye un problema, al cual no se le ha dado mucha importancia, pero que en la doctrina y en la práctica si tiene gran trascendencia. Esa regla de oro del Derecho Agrario de la que nos habla el doctor Ballarín, “de la fusión del trabajo con la propiedad de las tierras”, operaría plenamente en lo que se refiere al fenómeno de la explotación indirecta de la tierra en cualquiera de sus formas, ya sea como arrendamiento, ya sea como aparcería rural, o medianería, o como esquileo. El problema es, que de las grandes injusticias sociales que todavía perduran en nuestros

países, entre las grandes formas de feudalismo, o de sumisión del hombre, las formas indirectas de explotación nos dan todos los modelos, todo el elenco de posibilidad; y sin embargo, como lo repito, en nuestro Código Civil, la aparcería se rige por las normas de las sociedades civiles (artículo 1126).

A la vista de lo anterior, tendríamos que convenir en que, esa emancipación social de las clases necesitadas de Costa Rica, se ha quedado a medio camino. Mientras no se llegue a regular los contratos de explotación indirecta de la tierra, no podemos decir que hemos llevado el beneficio de la justicia social al campesino costarricense. En un valiosísimo trabajo del campo, realizado por el Proyecto Agrario de la Universidad de Costa Rica, dirigido por el Dr. Salas, aquí presente, se estudiaron en seis zonas seleccionadas, cuáles eran las formas de la tenencia de la tierra predominantes y en qué forma influían cada una de ellas en la economía de esas regiones, con el objeto de establecer políticas nacionales de desarrollo, algunas de las cuales, como el plan de titulación que está llevando el ITCO en este momento, son consecuencia de ese estudio.

Cabe agregar en relación con la explotación indirecta de la tierra, que es una de las formas más inícuas de explotación humana; nunca el propietario arriesga nada, solamente un título y con ese título compra la fuerza de trabajo de quienes tienen que arrancar a la tierra su producto para poder subsistir. Les repito, si se estudia el resultado de esta investigación hecha, se llega a la conclusión de que el 35% de las fincas en Costa Rica, están siendo explotadas en forma indirecta, parcial o totalmente. Eso quiere decir que hay un 35% de propietarios en Costa Rica que no explotan directamente la tierra y que están usurpando la fuerza del campesino.

Yo creo que la cifra es contundente y patentiza la necesidad de crear todo un régimen jurídico que lleve el beneficio de la protección del Estado al campesino en las relaciones contractuales nacidas de la explotación de la tierra; y de la comercialización de los productos, que es otro aspecto que no habíamos tomado en cuenta. No es justo, en efecto, que el campesino, después de haber corrido todos los riesgos, y realizado todos los sacrificios que demanda el cultivo de la tierra, llegue a un mercado inestable, a un mercado depredador que le hace malograr su esfuerzo y hasta perder todo su trabajo, con precios que nunca responden al valor real de lo que él produce y que enriquecen al intermediario y empobrecen al productor. Este dato que estoy dando, tomado de un estudio muy serio, revela la real magnitud del problema, señalando la importancia de que pensemos que no se ha hecho todo en Costa Rica, que las reacciones que vemos en los campos —que a veces pudieran atribuirse a problemas de tipo político— no son sino los primeros síntomas de una enfermedad social a la cual tenemos que poner remedio y a la cual —subrayo— nuestro sistema jurídico, político y económico, debe encontrar respuesta si quiere subsistir. Para quienes tenemos una vocación firme republicana, la lucha que se dé por mejorar las condiciones de vida del hombre de campo, tiene que ser considerada como un medio de perpetuar este sistema de garantías que consagra nuestro régimen político.

Pero volvamos al punto de la función social de la propiedad.

Decía que en Costa Rica existía la función social de la propiedad, porque la Constitución ha expresado que se pueden imponer limitaciones a la propiedad por razones de interés social. Sin embargo, esto es tan simple, este concepto tan bien expresado por la Constitución de la República de Weimar de 1919, de que “la propiedad obliga a utilizarla en función del interés social” —y no en función solamente del individuo— En Costa Rica, la legislación común y en especial la agraria, todavía no la han aceptado plenamente.

Cuando nos refiramos a la Ley del ITCO, vamos a volver a este punto, porque en realidad, es importante por la trascendencia que tiene en una serie de aspectos de gran vigencia y actualidad en el país.

Vuelvo a tomar aquí la exposición histórica, o el devenir de las instituciones jurídicas nuestras, a fin de referirme a las leyes dictadas más recientemente dentro de la concepción real de tratar de resolver el problema agrario en Costa Rica. Es decir, lo que yo llamaría en realidad, el verdadero derecho agrario en Costa Rica, advirtiendo de antemano que dado el corto tiempo de que dispongo me limitaré a examinar únicamente lo más significativo.

La conocida ley de Fomento Económico, No. 2466 de 9 de noviembre de 1959, es el antecedente de la Ley de Tierras y Colonización. Esta Ley derogando los principios de las otras leyes anteriores (la Ley General de Baldíos y la de Parásitos) trató de buscar la solución del problema de la ocupación de tierras particulares. Fue la primer tentativa realmente seria para resolver un fenómeno que tiene una persistencia increíble dentro de nuestro ambiente rural: la ocupación precaria. La Ley de Fomento Económico creó un Departamento en el Banco Nacional de Costa Rica, “el Departamento de Crédito Rural, Tierras y Colonización”, al cual le asignó entre sus funciones, la de resolver el problema de ocupación precaria. La Ley que duró muy poco, porque en noviembre de 1959, dos años después de entrar en vigencia, se promulgaba la Ley No. 2825 de 14 de octubre de 1961 (la Ley de Tierras y Colonización).

Creo que una de las contribuciones que pueden tener mayor valor para este Seminario, es la de establecer en su justa medida, el significado de la Ley de Tierras y Colonización, porque —aún cuando no se pueda decir que la Ley de Tierras y Colonización haya dado frutos positivos, determinantes para modificar la estructura agraria del país— sí constituye sin lugar a duda el primer paso en firme dado por nuestra nación por el camino de la reforma agraria. Efectivamente, el citado ordenamiento del 61, que fue modificado el 4 de octubre de 1962, mediante la Ley No. 3042 que creó el Instituto —y que a su vez sufrió otras modificaciones, entre las más importantes, la de la Ley no. 3336 de 31 de julio de 1964— incuestionablemente —repetimos— es el cuerpo legal agrario más completo, que hasta el momento se ha dado en el país, y por eso es importante pues, que hagamos referencia a él en este Seminario, y que ponderemos, desde el punto de vista empírico-jurídico, cuáles han sido sus resultados prácticos.

La Ley de Tierras, constituye un ordenamiento encabezado —como todas las leyes que nacieron a raíz de la famosa Declaración de Punta del Este— con un capítulo de hermosos objetivos. Luego, poniendo de manifiesto la



inquietud del Estado en tutelar lo poco que le queda del dominio público, dedica el capítulo siguiente a regular la propiedad rural del Estado. Con la emisión de la Ley 3042 de 4 de octubre de 1962, se incorporó a aquélla el capítulo III, que crea el Instituto de Tierras y Colonización, como organismo autónomo, es decir con independencia administrativa y funcional. Contiene además —como su propio nombre lo indica— dos capítulos relativos a parcelación y colonización, ya que en realidad, como veremos luego, la Ley de Tierras y Colonización no es una ley de reforma agraria, sino una ley de tierras y colonización con algunos instrumentos muy valiosos que pueden ser muy bien aprovechados; que pueden permitir en alguna forma y dentro de la idiosincrasia muy costarricense ir poco a poco deslizándonos suavemente hacia el camino de la verdadera solución de los problemas agrarios.

Aparte de estos dos capítulos, la Ley se ocupa de los conflictos relativos a los propietarios y ocupantes de terrenos inscritos; regula también en forma específica, aspectos tan importantes como el del Crédito Agrario, en donde se sientan las bases de la asistencia crediticia del Estado a los beneficiarios de la Reforma Agraria, que es otro de los grandes problemas insolubles en este país, a juzgar por la inoperancia de tales disposiciones. En Costa Rica, país avanzado desde el punto de vista bancario, que fue capaz de tomar medidas como las de nacionalizar la Banca como medio de canalizar el ahorro para orientarlo en forma técnica, y con sentido social, a través de las distintas agencias estatales, podría asegurarse que sólo ha podido resolver el problema de la asistencia crediticia a la agricultura, cuando se trata de los sectores privilegiados de nuestra economía y de los medianos agricultores propietarios de tierra. Sin embargo, como ustedes podrían comprobarlo muy fácilmente, el país no ha sido capaz de llevar los beneficios de esa asistencia financiera a quienes verdaderamente los necesitan.

Por ahí, alguien decía, que en Costa Rica los Bancos prestan a quienes demuestran que no necesitan el dinero; y algo de razón hay en eso. Quien no tiene sólidas garantías por lo general no puede obtener préstamos; sin ignorar por supuesto, que desde hace mucho tiempo hay una línea de crédito dirigido al pequeño agricultor, a través de juntas rurales, o de cajas de crédito agrario en el país que ha permitido desarrollarse —digamos— al mediano agricultor. Pero al beneficiario de la reforma agraria, al que no tiene el título, no es sino hasta ahora que —merced a un esfuerzo, a una inquietud que ha surgido en los últimos tiempos— se ha hecho posible en realidad ir poco a poco filtrando aunque sea en una pequeñísima cantidad la asistencia financiera del Estado. Sin embargo la Ley de Tierras tiene un capítulo dedicado al crédito agrario como lo tiene dedicado también a la vivienda rural.

Cuenta además la Ley 2825, con un capítulo Octavo —muy polémico por cierto— relativo a las expropiaciones.

En fin, yo diría que, en términos generales tal sería la descripción estructural de la ley, por cuanto el capítulo relativo al arrendamiento de terrenos del Estado, fue derogado por la Ley Forestal No. 4465 de 25 de noviembre de 1969.

Ahora bien, analicemos esta Ley de Tierras y Colonización, es decir, estudiémosla en los aspectos más importantes, con el objeto de determinar cuál ha sido el efecto de la ley 2825 en el campo de la reforma agraria.

Lo anterior supone que, necesariamente tendremos que analizar en primer lugar, cómo se administra la acción del Estado para la reforma agraria, es decir, cuál es la forma institucional en que se ha organizado la acción estatal en materia de reforma agraria.

En Costa Rica —como es del conocimiento de todos— está en forma descentralizada, tratando de darle a esta acción, la mayor independencia con respecto a los intereses político electorales y tal vez de rodearlas de amplias garantías técnicas, como ha sucedido en la mayor parte de las legislaciones de América Latina, en donde persiste este tipo de organización a base de entidades autónomas.

No creo sin embargo, que sea útil para los efectos de esta charla el que hagamos una pormenorizada descripción del aspecto administrativo del ITCO. Empero, cabría apuntar que, en esta entidad autónoma, inicialmente en el órgano director, tenía representación, de acuerdo con su propia ley, organizaciones campesinas, u organismos campesinos —que en realidad en Costa Rica son pocos los que existen— y la representación del Estado. Pero por una ley muy reciente, la que llamamos comúnmente la “ley del Cuatro Tres” como en todas las entidades descentralizadas del Estado, ya el sistema varió, se nombraron 7 miembros en cada Junta Directiva, de los cuales, 4 miembros son del partido gobernante y 3 miembros son del perdedor, electos por el término de 4 años, reelegibles por cuatro años más, mediante un mecanismo muy costarricense y muy interesante, al cual no me voy a referir.

En honor a la verdad, diría, que el sistema en el ITCO ha sido positivo —a juzgar por la labor de la actual Junta Directiva—, no obstante que, desde el punto de vista técnico, la fórmula no parezca recomendable.

Más interesante resulta sin embargo, el estudio de lo relativo a la afectación de tierras, es decir: ¿Cuáles son las tierras que están destinadas o que sirven a los propósitos o fines de la Ley de Tierras y Colonización? ¿Cómo se adquieren esas tierras? ¿Quiénes son los beneficiarios de esas tierras y en qué forma se realiza ese servicio de dotación de tierras del Estado?

Interesa igualmente referirse a los aspectos determinantes, de los que puede ser un ordenamiento jurídico para reforma agraria, con vigencia en Costa Rica y a las limitaciones de nuestro sistema actual. Durante mucho tiempo, el ITCO ha sido la institución más criticada en Costa Rica y eso no tiene que asustarnos, porque las instituciones agrarias de todos los países del Mundo, son siempre las instituciones —con razón en muchos casos— más criticadas, porque definitivamente, cualquier proceso de modificación, de cambio estructural en un país, implica una experiencia que lógicamente no se tiene, no se tiene y no puede tenerse, por cuanto precisamente, todo lo que existe en un país es hijo, es consubstancial a la realidad económica, política y social que se pretende sustituir.

En el caso del ITCO, por ejemplo, como institución, ha tenido grandes limitaciones. La ley, que prácticamente siguió el modelo de la ley original de Venezuela, considera la reforma agraria dentro de ese concepto integral. Dentro de este enfoque, se supone que cuando se hace reforma agraria, no sólo se propone distribuir tierras, sino que lo que se pretende es afincarse campesinos en tierras aptas para la explotación agrícola, con instrumentos de trabajo, de tecnología, y con recursos económicos que les permitan transformar su condición social para, de esta manera, elevar en general la condición social de toda la población rural del país. Pero esto supone, no la acción de un sólo órgano, no una institución haciéndolo todo; supone necesariamente la coordinación, es decir, la integración de la acción estatal, de todos los servicios estatales dirigidos al sector agropecuario. De suerte que, no se puede pretender que exista una reforma agraria integral si no se concibe como un esfuerzo nacional volcado sobre el campo en donde cada institución tiene específicamente un trabajo que hacer.

El artículo 47 de la Ley de Tierras, dispone claramente, que es obligación del Estado construir las obras de infraestructura en los proyectos del ITCO y se obliga a cada una de las instituciones comprometidas en la prestación de servicios dentro del área rural, a colaborar con el ITCO, para satisfacer las necesidades de higiene, de educación, de urbanismo, etc. de las comunidades.

Ayer oímos aquí —con pena— al primer Gerente del ITCO, decir realmente apesadado “que él sentía cuando se criticaba al ITCO, afirmando que su política había sido, meter a la gente a trabajar a las montañas, para luego abandonarlas a su suerte”. En realidad, esa queja del Lic. Salazar Navarrete, es perfectamente válida, porque el ITCO no se hizo para hacer escuelas, no se hizo para hacer caminos, no se hizo para curar a los hijos de los colonos o adjudicatarios, ni para darles educación; se estableció para dirigir y ejecutar —pero con el concurso de toda la Administración Pública— la reestructuración agraria del país. La primer falla que vemos en la ley nuestra, es la falta de coordinación; la falta de instrumentos legales eficaces que permitan conjugar la acción general del Estado y volcarla sobre el campo para que de esta forma, cada órgano —dentro de su especialidad, y dentro de su competencia— ayude a promover no sólo una justa distribución de la riqueza a través de un régimen sano de la tenencia de la tierra y de distribución del producto, sino además, mediante la elevación general de las condiciones de vida de los pobladores rurales.

Otro factor que también ha constituido una limitación al desarrollo rural, es el aspecto de la financiación de la reforma agraria. Si se analiza la Ley de Tierras y Colonización, se encuentra que en el artículo 41, se dice que el patrimonio del ITCO está constituido por una serie de recursos que lo hacen a uno pensar que la institución goza de la solvencia económica indispensable para atender las necesidades financieras de una empresa de tan vastas proporciones. Tal apreciación empero, se encuentra muy alejada de la realidad. Originalmente, por ejemplo, en el patrimonio del ITCO se contaban los recursos provenientes de la administración de las tierras de la reserva nacional. Sin embargo, —como consecuencia de esa inestabilidad que en materia de política agraria vive el

país—, bien pronto con la emisión de la Ley Forestal el ITCO fue privado de tales recursos; y no ha sido sino hasta hace unos pocos meses, que el Instituto pudo recuperar mediante contrato con el Ministerio de Agricultura en forma parcial, el producto de los arrendamientos de terrenos de las indicadas reservas que se destinen a la explotación agropecuaria.

Por otra parte, el impuesto de tierras incultas —establecido en el precitado artículo 41 de la Ley del ITCO— obliga a todo aquel propietario de fincas rurales mayores de 250 hectáreas, y que no estén cultivadas al pago del tributo cuya tasa va desde 1/4 del 1% hasta el 21/2% del valor del inmueble en fincas mayores de 5.000 hectáreas. Dicho impuesto, bien podría haber constituido un importante rubro de ingresos en el presupuesto del ITCO; y decimos que, bien podría haberlo sido, porque desde su fecha de vigencia —que se remonta al año 1962— hasta este momento, tal tributo no ha tenido operancia alguna. No la ha tenido, por cuanto tratándose de impuesto cuya recaudación corresponde a otra entidad del Estado —valga decir, a la Dirección General de la Tributación Directa— ésta no ha contado ni con los medios —y digámoslo sinceramente— ni ha tenido interés en recaudar dineros para una institución ajena a la Administración Pública centralizada. En síntesis, el impuesto de tierras incultas tampoco ha sido eficaz como fuente de recursos financieros para la institución agraria nacional; y si se atiende a sus efectos como instrumento indirecto de Reforma Agraria, tampoco sus resultados son dignos de mención.

En materia de financiación, y en mérito a su importancia, no es posible dejar de mencionar lo relativo a los empréstitos y a las emisiones de bonos autorizadas por la Ley Orgánica del ITCO en sus artículos 181 y 182. En efecto, el primero de los indicados artículos, facultó al Banco Central para contratar empréstitos hasta por la suma de 20 millones de dólares. En tanto que por su parte, el artículo 182 citado, facultó al Poder Ejecutivo a emitir —con el refrendo de la Asamblea Legislativa— bonos agrarios, a 20 años plazo y con intereses al tipo del 7% anual, por una suma similar y para los mismos fines.

No obstante el mandato de la Ley, tales recursos a la postre, no han sido sino una vana ilusión que se ha desvanecido con el tiempo. En mi condición de funcionario del ITCO, puedo asegurarles, que, a estas alturas, las emisiones de bonos agrarios no llegan a la suma de 40 millones de colones —aún tomando en cuenta otras emisiones de títulos de la deuda pública en distintas denominaciones recibidas por el ITCO— en el curso de sus largos diez años de existencia. Por su parte, el Banco Central —desoyendo el mandato de la ley— no sólo ha cerrado toda posibilidad de obtener empréstitos en el exterior como recurso de financiación de los programas agrarios, sino que —apegado a su política de orden estrictamente monetario— se ha convertido siempre en el mayor obstáculo para las emisiones de bonos.

Obviamente, la situación del sector rural sería muy distinta en el país, si el organismo agrario hubiera contado para el desarrollo de sus programas con la provisión de recursos financieros —que como ya se ha visto— fue fijada por el legislador en la suma de 80 millones de dólares, es decir, en más de 600 millones, en moneda nacional. Es del

caso sin embargo señalar con toda sinceridad, que la situación apuntada es particularmente indicativa de la falta de decisión política en nuestros gobiernos, en cuanto a la ejecución de un verdadero proceso de reestructuración del campo.

En fin, la única fuente efectiva de financiación con que ha contado el ITCO —y que a duras penas alcanza cubrir sus gastos administrativos— es con la parte proporcional que le corresponde en el impuesto a los cigarrillos que le produce a la Institución una raquílica suma, de aproximadamente 4 millones anuales. Si se compara la cifra anterior, con la que corresponde al monto total de egresos autorizados en el presupuesto general ordinario de la República —que monta aproximadamente a 1.600 millones de colones— fácilmente podrá arribarse a ciertas conclusiones que permitan explicar los modestos logros alcanzados por el país hasta el momento en el proceso de desarrollo agrario.

Pasando a otro tema de sumo interés en esta materia, veamos seguidamente —aunque sea en forma superficial— el regimen de expropiaciones que contiene nuestro ordenamiento vigente en materia agraria.

En primer término, cabe señalar que, la Ley de Tierras y Colonización en su capítulo VIII se ocupa de la regulación de tan importante aspecto. Resulta curioso apuntar que, no obstante lo específico en cuanto al campo de aplicación de la Ley, dicho capítulo VIII no contiene siquiera un procedimiento autónomo que regule el proceso expropiatorio en materia agraria sino que refiere el punto a la ley No. 1371 de 10 de noviembre de 1951, sea a la llamada Ley de Expropiaciones para la construcción del Aeropuerto El Coco, lo que pone de manifiesto un enfoque bastante empírico en aspecto de tanta trascendencia por parte del legislador y que en la práctica, ha dado lugar a que el procesamiento judicial de que debe servirse el ITCO en estos casos, no se ajuste propiamente a sus requerimientos.

El estudio del tema resulta por demás interesante, porque revela la forma singular en que se ha enfocado en nuestro país el problema de la Reforma Agraria, propiamente dicho, y el modo como la propia ley conspira contra la cabal efectividad de los instrumentos creados por la misma para el cumplimiento de sus fines.

En Costa Rica, el mito de la propiedad es tan fuerte, que existen una serie de disposiciones en la ley, que oponen verdaderos valladares a la sección del instituto agrario. Valgan dos ejemplos: el artículo 142 de la Ley del ITCO, dice claramente: “Son inexpropiables los predios en que se cumpla la función social de la propiedad.” Y por su parte el artículo 154 del mismo texto legal —incurriendo en el defecto análogo que se señala a otras legislaciones latinoamericanas— expresa: “Son inexpropiables además, aquellas tierras en que existan explotaciones de gran importancia técnica y económica, o que por la magnitud de sus mejoras, se considere que deben mantenerse en su estado actual. Si se agrega a lo anterior que otra de las deficiencias que se le apunta a la Ley de Tierras y Colonización, es el hecho de que no limita la extensión de la propiedad —en el proyecto original sí se establecía un límite al latifundio pero con el veto constitucional que sufrió la ley, se optó por eliminar del texto la disposición que autorizaba al Banco Nacional

de Costa Rica para establecer límites a la extensión por vía reglamentaria de acuerdo a las condiciones de cada región— nos encontramos entonces con que la afectación de tierras para los fines de la Reforma, se contrae a las llamadas Reservas Nacionales, a las fincas rurales del Estado e instituciones públicas y a las fincas de los particulares que no cumplen con la función social.

De esta suerte, para hacer reforma agraria en Costa Rica, sólo se cuenta en primer lugar con los terrenos de la reserva nacional —repetimos— sea, con las tierras más alejadas y menos desarrolladas; y con las tierras incultas de los particulares, de menor poder de producción, etc.; y ni que pensar en la posibilidad —lo que sería inconcebible en nuestro país— por ejemplo, como en el caso de Perú de disponer en determinado momento, de que ciertas explotaciones agrícolas de interés para el país, pasan a poder de quienes la trabajan, mediante el pago diferido de la indemnización. En Costa Rica, aunque fuera con idemnización previa, esto no es factible. Al efecto, la ley establece un orden de prioridad en el artículo 144, según el cual, es posible expropiar los inmuebles que no cumplan su función social en el siguiente orden de prelación: (obsérvese, pero sólo los que no cumplen su función social):

- a) Las tierras incultas y entre ellas, las de mayor extensión;
- b) Las explotadas por arrendatarios, colonos o aparceros y las que estuvieren abandonadas por más de 5 años;
- c) Las tierras dedicadas por leyes especiales a proyectos de colonización, que no hayan cumplido sus fines; y
- d) Las tierras de vocación agrícola dedicadas a la ganadería.

Eso es pues con lo que contaría el Instituto Agrario, en orden de prioridad y en materia de tierras; aparte de las reservas nacionales, lo cual lógicamente, limita mucho la acción del Estado en el desarrollo agrario.

Otro problema que se plantea, es el de cómo se paga las tierras adquiridas de particulares. En nuestro país, de acuerdo con la Ley de Tierras y Colonización —artículo 152— se puede pagar la tierra en Bonos o en dinero efectivo. No existen sin embargo —como otros países latinoamericanos— los sistemas mixtos de pago, es decir, de pago de bonos de diferentes clases, sea de distinto plazo, interés o distinta amortización, para aplicar a los diversos casos de expropiación —según sea el mayor o menor abandono o violación que se dé del principio de la función social de la propiedad— sino que simplemente aquí todos los bonos son iguales. La disposición del artículo 152, ha sido ampliamente discutida. Fue hasta objeto de recursos de inconstitucionalidad, que no han prosperado en general, porque no ha alcanzado la mayoría de votos requeridos para la apelación de los recursos. Los Tribunales han resuelto finalmente que se puede pagar en bonos, siempre que se reconozca su depreciación, es decir siempre que esos bonos no sean recibidos por los propietarios, por su valor facial, sino con el precio de mercado a la fecha del pago. Esa es otra circunstancia que ha limitado también nuestro proceso de desarrollo rural.

Expropiaciones cuyo valor real podría estimarse en un millón ochocientos mil colones –tal el caso de la hacienda San Juanillo– se han elevado con el pago de bonos depreciados en un 35% a dos millones y medio de colones y si a eso se une que esa depreciación se paga con bonos depreciados, la operación resulta ser aún, más onerosa.

Lamentando tener que cortar esta exposición, me referiré a otra de las lagunas de nuestra ley agraria:

La Ley de Tierras y Colonización, orientada con sentido paternalista, ha visto en el mejoramiento de la clase campesina, en la elevación de sus condiciones de vida, uno de sus propósitos fundamentales; y entonces, llevado por ese enfoque, ha convertido al beneficiario en objeto de la ley y no en sujeto de la ley. La participación que debe darse al propio beneficiario en los procesos de cambio de las estructuras agrarias, es algo que ya está fuera de toda discusión. Precisamente, todo lo relativo a patrones de producción –ya sea en unidades familiares o en sistemas de adjudicación en propiedad comunitaria, colectivista o cooperativista– se basa esencialmente en el grado de participación que tiene el campesino y su particular aptitud de adaptación al régimen de producción. Por eso no se puede dar en reforma agraria un modelo universal del Moljov de los rusos. Puede servir en Rusia y ser en otras partes un fracaso. Lo importante es que cada país encuentre fórmulas afines al comportamiento ideológico de la población rural en cada región.

Pero hay que tener presente en todo caso, que sólo haciendo que el beneficiario de esa reforma sea el resorte que empuje desde abajo el proceso, que obligue al Estado a modificar sus políticas, es posible lograr soluciones efectivas. Si no la hacemos así, estaremos dando palos de ciego en un desarrollo agrario que no sabemos si está siendo comprendido por nuestros propios campesinos.

Como ya hemos adelantado, el excesivo paternalismo de nuestro ordenamiento legal, en la práctica ha motivado que, paradójicamente, el campesino se haya convertido en “el gran ausente” de la Reforma Agraria; y,

por otra parte, que los aspectos de organización y capacitación del campesino hayan quedado relegados a un segundo plano. De esta manera, se ha dado en la ley importancia –en especial– al sistema de dotación de tierras, mediante parcelas individuales; y no se ha insistido –ignorando lo previsto en el capítulo de objetivos de la misma ley– en ajustar el comportamiento ideológico del campesino hacia otras formas del proceso de producción. Tampoco se ha procurado organizar a aquéllos para que actúen como grupos de presión sobre los círculos gubernativos, que es el medio más eficaz para dinamizar el proceso de cambio.

Yo he tratado de dar a ustedes –en forma muy general– una descripción objetiva de nuestras instituciones jurídico-agrarias, sin entrar a enjuiciar si la ley es buena o es mala. Es cada uno de ustedes, sobre todo los que ejercen la administración de justicia, los que con el trasiego diario de estos principios y de estas disposiciones podrán ver los defectos, las limitaciones de la ley. Porque es precisamente la jurisprudencia, la que puede ir llenando las deficiencias, sirviéndose para ello de los principios generales previstos en el capítulo de objetivos de la ley, para su interpretación y aplicación. Ciertamente, las limitaciones de la ley pueden irse superando, si quienes aplican esa ley con la experiencia y la prudencia del Juez, le van dando a aquélla la eficacia que necesariamente debe tener, sin desentenderse de las circunstancias económicas, políticas y sociales que dan origen a las instituciones agrarias.

Es precisamente en la interpretación de los Tribunales, en donde puede operarse, sin salirse del marco institucional esa revolución. Yo creo que la ley contiene grandes avances, aunque adolezca de notorias deficiencias. Pero dentro del concepto de “la plenitud hermética del derecho”, es la interpretación judicial el uso cotidiano de los principios y su aplicación a la verdadera realidad social, la que puede darle el sentido de progreso a los esfuerzos –en este caso, de los costarricenses– por elevar el nivel de vida de la población del campo y asegurar así, el desarrollo y la paz social del país.

# El fuero privativo agrario peruano.

*Dr. Guillermo Figallo*



**DR. GUILLERMO FIGALLO**

## EL FUERO PRIVATIVO AGRARIO PERUANO

*Dr. Guillermo Figallo\**

En mi condición de peruano, magistrado y agrarista me siento honrado por haber sido invitado a participar en este ciclo de conferencias organizado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas bajo los auspicios de la Corte Suprema de Justicia y el Instituto de Tierras y Colonización Rural de esta hermana República de Costa Rica.

Las conferencias de Alberto Ballarín Marcial y Francisco Oliart han señalado con la brillantez que los caracteriza y con mayor versación de la que estaría a mi alcance, los aspectos doctrinarios del desarrollo y los principios generales en que se inspira el nuevo derecho agrario.

Pero a manera de compensación me cabe el privilegio de traer a ustedes, ya no planteamientos teóricos sino una descripción de aspectos de un derecho agrario viviente que ha emergido de la realidad peruana como instrumento de la liberación de los campesinos de mi país.

### El Medio Físico y Social Peruano

En el Perú, como en otros países latinoamericanos, la mitad de la población económicamente activa se dedica a la agricultura aportando una importante proporción del ingreso nacional. Sin embargo en este sector se presentan los desajustes sociales más dramáticos.

Son varias y profundas las razones que explican el retraso agropecuario, pero al hablar de ellas no podemos dejar de mencionar el medio físico como obstáculo fundamental. Las limitaciones que presenta cada una de las tres regiones naturales en que se divide el país (Costa, Sierra y Selva), determinan que de los 128 millones de hectáreas que comprende el Territorio peruano, el área actualmente aprovechada con fines agropecuarios sea solamente de 30 millones de hectáreas, de las cuales 27 millones están cubiertas por pastos naturales, quedando reducida la superficie agrícola a sólo 3 millones de hectáreas.

En la Costa, se utilizan para la Agricultura, únicamente 800 mil hectáreas, distribuidas en 52 valles, a lo largo de más de dos mil kilómetros. El factor limitante en esta región, la mejor comunicada y de tierras más aptas desde el punto de vista agrícola, es la escasez de agua, toda vez que son excepción de los ríos que tienen caudal permanente.

En la Sierra, donde se encuentra la mayor parte de la población campesina, las tierras aprovechables para cultivos cubren sólo un millón setecientos mil hectáreas, de las cuales el 95% carece de riego y presenta severas limitaciones determinadas por el clima, la topografía y la altitud. No es exagerado decir que la obtención de cosechas que realizan nuestros campesinos del Ande, a alturas que llegan a exceder los 3.800 metros sobre el nivel del mar, constituye un hecho portentoso, fruto del sacrificio, del ingenio y el esfuerzo constantes, frente a resultados que en cada campaña son siempre dudosos. Es

por ello que podemos afirmar con legítimo orgullo que pocos pueblos de la tierra responden con mayor vigor al reto de su geografía como lo hace el pueblo del Perú desde tiempos inmemoriales.

Es muy importante tener presente también que casi la totalidad de la ganadería peruana reposa en el aprovechamiento de los pastizales naturales de la sierra y puna, la mayor parte de ellas ubicadas en los más inhóspitos parajes de la Cordillera de Los Andes entre 4.000 y 5.000 metros de altura sobre el nivel del mar.

En cuanto a la Selva, que comprende las dos terceras partes del territorio peruano y donde se han incorporado al cultivo sólo 400 mil hectáreas, presenta casi en su totalidad las condiciones propias de los trópicos húmedos que constituyen un desafío al avance tecnológico. Como lo demuestran algunos núcleos de colonización establecidos desde hace años y otros de fecha más reciente, existe en la Selva cierto potencial aprovechable agropecuariamente con posibilidades mayores para el desarrollo de la ganadería. Los estudios realizados hasta el momento, que cubren apenas pequeñas porciones de esta región ratifican la riqueza de nuestros recursos forestales cuya explotación racional e intensiva podría significar uno de los más importantes renglones de nuestra economía. No obstante, para incorporar definitivamente la Selva al resto del país es necesario sobrepasar el macizo andino, lo que significa la realización de gigantescos esfuerzos en lo que se refiere a la construcción de vías de acceso y demás obras de infraestructura.

De otro lado, la población estimada en 13 millones y medio crece a un ritmo del 3.5% anual.

Estas características del medio físico y social han determinado que el Perú posea un coeficiente tierra cultivada-hombre que se encuentra entre los más bajos del mundo, con menos de un cuarto de hectárea por persona; y constituyen uno de los fundamentos, que nadie honestamente podría discutir, para que hayamos adoptado una política orientada a eliminar todo obstáculo que se oponga a la plena utilización de la tierra en función social y a evitar que este recurso, para los peruanos, tan escaso, continuara apropiado por una privilegiada minoría. En efecto, la estructura de la propiedad agraria era una de las injustas en el continente y aún en el mundo. Menos de 0.5% de propietarios poseía el 76% de las tierras agrícolas, mientras que el 83% de propietarios tenían apenas un 5.5%

Desde el punto de vista productivo, solamente unos pocos latifundios modernos de la Costa y excepcionalmente algunas de las grandes negociaciones ganaderas de la Sierra, alcanzaron niveles de eficiencia relativamente altos, gracias a inversiones de capital y al empleo de tecnología avanzada. Pero, como contrapartida, evidentemente negativa en lo económico, social y político, estas formas latifundiaras presentaban una alta concentración del ingreso y del poder, con la consiguiente dependencia de los trabajadores respecto a un número muy reducido de empresarios. Esta situación, de por sí intolerable, se agravaba en el caso de los complejos agro-industriales azucareros, cuyo 65% pertenecía a capitalistas extranjeros bajo la forma de sociedades anónimas.

\* Presidente del Tribunal Agrario del Perú.

## Reforma Agraria y Derecho Agrario

Para perpetuar tal estado de cosas, caracterizado por la dominación interna y la dependencia externa que cualquier país que pretenda desarrollarse está obligado a romper, se argumentaba la necesidad ineludible de preservar los niveles de producción; y fue al amparo de este argumento que en la legislación denominada de "reforma agraria" dictada anteriormente, los latifundios modernos y aún los que se hallaban en vías de modernización, resultaron expresamente exceptuados de afectación para fines de Reforma Agraria.

Por ello la Reforma Agraria tiene un lugar prioritario en la estrategia del desarrollo. Este, según consenso universal, no consiste en el simple crecimiento económico, representado por un aumento de la producción global o de los ingresos promedio o la introducción de tecnologías más eficientes, sino que implica fundamentalmente, la mejora sustancial de los niveles de ingreso, la liberación de los vínculos de dependencia y la participación libre y consciente de toda la población en el proceso de cambio. En otras palabras, el desarrollo implica un conjunto de transformaciones estructurales destinadas a suprimir las relaciones de dominación—dependencia en el quehacer humano. En síntesis, desarrollo es justicia social.

La formulación y aplicación de una política de desarrollo se traduce en normas jurídicas dotadas de sentido finalista o teleológico, destinadas a servir de marco para la realización del cambio estructural, que en última instancia, significa la transferencia del poder hacia las mayorías.

La Reforma Agraria entraña una nueva concepción del derecho de propiedad, posesión, uso y trabajo de la tierra que sustituya las modalidades de explotación y servidumbre, y que consolidan la dependencia de los pueblos llamados del tercer mundo, frente a los países desarrollados. De ahí que el Derecho Agrario se representa el establecimiento de nuevas instituciones jurídicas inclusive de rango constitucional, que pueden crear entre los hombres y los pueblos condiciones de verdadera igualdad.

Pero estos preceptos sustanciales carecen de eficacia si no son implementados con las normas dinámico—estructurales que determinan quiénes y por qué procedimientos deciden lo que es derecho, tanto en lo fundamental como en cada caso concreto. Ya lo decía un eminente jurista, que no es en la ley sino en la sentencia donde encuentra el pueblo la justicia.

Ratifican esta tesis las recomendaciones de los últimos certámenes internacionales de expertos latinoamericanos en materia agraria, que señalan claramente que para superar las trabas legales que se oponen al desarrollo "los países de la región deben adecuar sus ordenamientos jurídicos estableciendo medios procesales y jurisdiccionales que reúnan en un solo sistema todos los problemas relativos al derecho agrario. Dicho sistema debe comprender procedimientos sencillos que se lleven a cabo en términos perentorios así como tribunales especializados que garanticen el imperio de la justicia social en el campo."<sup>1</sup>

Esta recomendación lleva implícita la comprobación de que no es posible la realización de un cambio en la

estructura social si para la aplicación de las nuevas normas jurídicas sustanciales, no se crean organismos y procedimientos que respondan a los mismos principios. La ineficacia de los procedimientos y organismos tradicionales para administrar justicia en el medio rural peruano, se ilustra con la denuncia que hiciera un Presidente de la Corte Suprema, quien señaló admonitoriamente que en el Perú ningún "indio" había ganado un juicio en 150 años de vida republicana.

Esta comprobación histórica confirma que la marginación campesina no podía ser resuelta utilizando los mismos instrumentos que sirvieron para consolidar la situación de injusticia.

La experiencia en la aplicación de la ley de Reforma Agraria anterior nos demostró que dictada una norma de esta naturaleza se origina de inmediato una fuerte presión sobre los organismos jurisdiccionales que entraba el proceso. En efecto, durante los 4 años de vigencia de dicha ley se generaron innumerables litigios sobre posesión de tierras cuya mayoría concluyó con el desalojo de los campesinos. En cambio no culminó ningún proceso judicial de expropiación. Lo que es más, se interpusieron recursos de habeas corpus dirigidos a intimidar y neutralizar a los funcionarios de la Reforma Agraria algunos de los cuales fueron llevados hasta el banquillo de los acusados.

Resulta así que la justicia agraria en el Perú deriva de la naturaleza de las cosas y ha sido concebida como un fuero especializado del Poder Judicial, lo que incluso estaba previsto por el artículo 129 de la Constitución dictada en 1933.

Además, dado el carácter de *jus speciale* del Derecho Agrario, es indudable que el conocimiento especializado de la materia permita una mejor apreciación de las cuestiones planteadas, una mayor seguridad en las decisiones y la creación de una jurisprudencia uniforme que determinará el contenido y alcances de la legislación, así como la elaboración de una doctrina de derecho agrario, la cual, a su vez, influenciará la legislación.

### Organización del Fuero Privativo Agrario Peruano.

#### A Competencia del Fuero Agrario

En primer lugar, la competencia del Fuero Agrario comprende la totalidad de los actos y relaciones jurídicas del mundo rural. Corresponden a su conocimiento los conflictos y controversias originados por la aplicación de la legislación de Reforma Agraria, de aguas, tierras eriazas y de selva y de derecho agrario en general. La ley enumera con sentido explicativo, las acciones de reivindicación, deslinde, interdictos, desahucio y demás acciones reales, personales y mixtas derivadas de la propiedad, posesión y tenencia de los predios rústicos. Es decir, que la competencia del Fuero no se limita a los procedimientos de expropiación y cuestiones contencioso administrativas derivadas de la aplicación inmediata de las normas sobre Reforma Agraria, sino que abarca todo el universo agrario.

#### B Instancias

Los asuntos de competencia del Fuero Agrario se ventilan en dos instancias: los Juzgados de Tierras y el Tribunal Agrario.

La jurisdicción territorial de los jueces de tierras no corresponde necesariamente a la división política del país ni se encuentra predeterminada por la Ley. El Tribunal Agrario está facultado para señalarla con carácter discrecional, teniendo en cuenta la realidad sociológica y geográfica, así como el volumen de los litigios.

El Juez no se instala en su sede a administrar justicia sino que debe desplazarse a cada una de las provincias de su jurisdicción y aún a los predios objeto del litigio, lo que le permite recoger *in situ* los elementos más idóneos para la declaración del derecho. De esta manera el campesino no tiene que invertir su tiempo y los recursos de su escasa economía para trasladarse continuamente a la ciudad en la defensa de sus derechos, pues es la propia justicia que en la persona del Juez se aproxima a su *habitat*. Quienes conocen la agresividad de la geografía peruana pueden apreciar en toda su importancia el significado de esta innovación de la praxis jurisdiccional.

El Tribunal Agrario es la instancia definitiva y, por ende, sus resoluciones son irrevisables y producen los efectos de la cosa juzgada. Integran el Tribunal cinco Vocales que gozan del rango y prerrogativas de los miembros de la Corte Suprema. Para la constitución y funcionamiento del Tribunal como organismo jurisdiccional se requiere la concurrencia de tres Vocales, y para que haya resolución son necesarios dos votos conformes. Estas características del Tribunal Agrario, le da una gran agilidad en el trámite, lo que le ha permitido desarrollar una intensa labor difícilmente superable, como veremos más adelante.

Es necesario subrayar que puede recurrirse ante el Tribunal Agrario de todas las sentencias que dicten los Juzgados de Tierras sea cual fuere la cuantía económica de la materia controvertida, lo que obedece al carácter del nuevo Derecho Agrario que tiene como finalidad la valorización intrínseca del hombre.

Como es obvio, la creación de cualquier fuero, por explicitada que pueda estar su competencia, origina conflictos con el Fuero Ordinario. En este caso la Ley peruana ha establecido que la dirimencia corresponda al Tribunal Agrario, dada la unidad de doctrina que debe presidir la determinación de la competencia.

#### **Caracteres de la Magistratura Agraria.**

La imparcialidad es cualidad distintiva de todo Juez. Ello significa dentro del criterio tradicional, que el juzgador debe ser un tercero, no comprometido con los intereses de las partes en conflicto ya que lo mueve un interés superior de orden colectivo. Pero como han señalado ilustres procesalistas, dicho carácter inseparable de la condición de juez, no puede estar circunscrito a que ésta no tenga vinculación directa e inmediata con la materia del litigio sino que debe referirse también a su situación social. El Juez es un ser humano que participa de los sentimientos, simpatías o repulsiones del grupo social al que pertenece, de lo que no puede desvincularse aunque pretenda honestamente que procede con objetividad. Por consiguiente, no es razonable exigir que un juez que pertenezca a la clase terrateniente aplique las normas legales del nuevo ordenamiento con arreglo a los principios que condenan el sistema del latifundio.

La ley peruana teniendo en cuenta la naturaleza sico-sociológica de la imparcialidad del juzgador a que he hecho referencia, establece que los Jueces de Tierras y Vocales del Tribunal Agrario no pueden ser propietarios de predios rústicos, ni por sí, ni por su cónyuge e hijos, ni tener parientes que lo sean dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad. Naturalmente este impedimento no alcanza a los magistrados del Fuero Común en cuya competencia no está la resolución de cuestiones vinculadas con la propiedad de la tierra.

Por otro lado, el ejercicio de la magistratura agraria exige un compromiso ético, razón por la cual, además de reunir las cualidades de probidad, austeridad y competencia profesional que todos los jueces deben tener, el Juez de Tierras participa de la mística de la Reforma Agraria y contribuye con su actividad a que los nuevos principios jurídicos que informan la transformación del agro, se asienten en la conciencia ciudadana y la movilicen hacia la consecución de una verdadera justicia en el campo, pues la reforma está orientada no sólo a dar acceso a la propiedad y al poder político, a las mayorías campesinas, sino a modelar un hombre nuevo, protagonista de esta hora de cambios históricos, capaz de alcanzar mediante el trabajo de la tierra la dignidad y Libertad que le fueron escamoteadas secularmente. Imbuído de esta mística el Juez de Tierras debe tomar su lugar no sólo en la construcción del nuevo marco institucional mediante la cabal aplicación de las normas de derecho agrario, sino en la divulgación tesonera de esas normas para contribuir a la remoción de las estructuras mentales opuestas al cambio. El Juez de Tierras está obligado a acercarse a la realidad social, y a conocer personalmente la problemática del campo, para que sus fallos materialicen con propiedad la voluntad revolucionaria de la Ley.

#### **Los Principios Jurisdiccionales.**

Los Tribunales de Justicia son órganos del Estado depositarios del poder jurisdiccional ante los cuales se someten los contendientes para que se declare el derecho y sea restablecido el equilibrio social. Las reglas de acuerdo a las cuales debe desarrollarse la contienda son de observancia obligatoria como normas de orden público.

Según la doctrina clásica, las partes son iguales ante la ley la que debe ofrecerles las mismas oportunidades de defensa. En el proceso civil, las partes, como sujetos activos de la relación procesal, suministran las pruebas que respaldan sus respectivas pretensiones ante un Juez imparcial, cuyo pronunciamiento se funda en la evaluación objetiva, lógica e impersonal de dichas pruebas.

Pero esta igualdad teórica ante la ley que caracteriza la concesión liberal del proceso judicial no ha existido en la realidad agraria-peruana, como ha quedado demostrado por el testimonio irrefutable de la concentración y consolidación del latifundio por medio del abuso y del despojo. Sería temerario afirmar que ello ha ocurrido porque los jueces estaban desprovistos de integridad moral o de competencia profesional. No deben confundirse la verdad legal que fluye de los elementos de prueba que fundamentan una resolución, con la verdad social que puede estar en oposición a la primera cuando las reglas procesales se basan en principios divorciados de



la realidad. En tal caso, es perfectamente factible que un Juez integérrimo, dotado de las mejores luces profesionales dicte un fallo que refleje de modo irreprochable la verdad legal establecida en el expediente, el que, sin embargo, pueda ser injusto y lejos de restablecer la armonía social institucionalice la violencia.

Son pues, las reglas procesales y los supuestos apriorísticos, los que se han encontrado de espaldas a la realidad agraria. Es inexacto que los latifundistas y los campesinos se hayan encontrado ante el órgano jurisdiccional en igualdad de condiciones, por cuanto de un lado ha estado el nivel cultural, la posición social, la solvencia económica y la asesoría profesional bien remunerada, y del otro, el analfabetismo, la marginación social y la falta de recursos. Ello explica que al haber optado el Perú por la transformación radical de la estructura agraria, la ley haya cuidado de señalar a los órganos del Fuero Privativo Agrario una función tuitiva a favor del campesino a fin de que apliquen de oficio, es decir, aunque no hayan sido invocadas, las normas legales que tutelan sus derechos, pues de esta manera se corrige el manifiesto desnivel de las partes contendientes.

De otro lado, debe agregarse, que el derecho a la defensa carece de sentido práctico si no se concreta en la posibilidad cierta de tener un defensor. La Ley peruana asegura a los campesinos el ejercicio de su defensa a través de abogados rentados por el Estado, adscritos a los respectivos juzgados y que se denominan Defensores de Oficio.

#### Sistemas Procesales.

Si pensamos que en casi todos los países de Latinoamérica la instancia en el proceso civil sigue correspondiendo "con exactitud casi perfecta" a la concepción contenida en el *stylus curiae*, tal como fuera trasladada la partida III en el Siglo XII por el maestro Jacobo de las Leyes, comprendemos que algo necesita renovación en este campo.

La doctrina procesal sostiene que los principios informativos del procedimiento jurisdiccional pueden reconducirse a la igualdad y a la economía. El primero se expresa en la fórmula "Oígame a la otra parte", y es una manifestación particular del principio general de la igualdad de las personas ante la Ley.

En cuanto al segundo, suele decirse que siendo el proceso un medio, su costo no debe ser superior al valor de los bienes en debate, de manera que la economía debe lograrse en el tiempo, los trámites y el gasto. Pero como el proceso es un fenómeno temporal, la economía debe traducirse fundamentalmente en la celeridad por cuanto de acuerdo al viejo adagio una forma de injusticia es pasarse la vida esperando que se haga justicia. La cuestión de la celeridad reviste singular importancia en el derecho agrario ya que la producción del campo está condicionada a la oportunidad de las prácticas culturales y es de interés nacional que la producción agrícola no se paralice.

La aplicación del principio de economía representa la aplicación de trámites, la limitación de pruebas y reducción de recursos, así como la gratitud de la administración de justicia.

De otro lado, el procedimiento judicial ha sido dividido en dos universos: el escrito y el oral, siendo este último el que mejor cumple con los principios enunciados. En cuanto al rol de las partes y al juez en el proceso, se afirma que el principal dispositivo es propio del proceso civil donde sólo se ventilan intereses particulares, mientras que el principio inquisitivo corresponde al proceso penal. Pero el mérito de un sistema procesal consiste en la compatibilización de la teoría con la realidad social, pues ésta rebaza las esquematizaciones teóricas. En el caso del derecho agrario el punto de partida es, como indicamos antes, la comprobación de las partes contendientes no se encuentra en situación de igualdad. La Ley Peruana recoge las instituciones del sistema oral que permiten la simplificación de trámites mediante la concentración de la prueba, tanto en su ofrecimiento como en su actuación y la limitación de los recursos y otorga además amplio poder directivo al juez, quien no se encuentra separado de las partes por un muro de papeles sino en contacto inmediato y personal con éstas.

El Juez de tierras es el director del proceso y en tal sentido, no sólo está facultado para ordenar de oficio la actuación de pruebas que lleven al total esclarecimiento de la materia controvertida, sino para rechazar de plano las articulaciones dilatorias o maliciosas. Todas las pruebas deben actuarse en una sola audiencia con la intervención personal del Juez y ser ofrecidas en un solo acto con la demanda o la contestación.

Las excepciones deben ser propuestas al contestar la demanda y se resuelven conjuntamente en la sentencia, sin que esté permitido a las partes la interposición de recursos contra las resoluciones del Juez que resuelven los incidentes planteados en la audiencia de pruebas, pues solamente son apelables las sentencias.

Un ejemplo de la adecuación de las normas a la realidad sociológica es la limitación de la prueba testimonial dentro del procedimiento agrario. Esta prueba se encuentra totalmente desprestigiada en los medios forenses del Perú como consecuencia de la franquicia para ofrecer testigos que el procedimiento civil ha venido concediendo a las partes, de tal modo que tales testigos debidamente aleccionados por el litigante, deponen en forma uniforme y complaciente. A ello se agrega que la prueba testimonial ha venido siendo utilizada en el procedimiento escrito como un subterfugio para la dilación artificiosa de los litigios, mediante la dosificación de su ofrecimiento y la formulación de tachas.

La limitación de la prueba testimonial en el procedimiento agrario peruano consiste en la facultad que tiene el Juez para elegir sólo a dos de los testigos que ofrece cada una de las partes, de acuerdo a la confianza en su veracidad que pueda merecerle su apreciación inmediata.

En cuanto a la debatida cuestión sobre los sistemas procesales el principio dispositivo, reservado para el procedimiento civil comprende los aspectos relativos a la iniciación del proceso, la determinación del objeto litigioso, el ofrecimiento de la prueba y la decisión sobre la materia controvertida, de acuerdo con los aforismos medievales: *MEMO INDEX SINE ACTORE, INDEX JUDICARE DEBET SECUNDUM PETITA IN TIUN: UE EAT IUDEX ULTRA PETITA.*

En términos generales, en lo agrario siempre está en juego el interés social por lo que no pueden serle aplicables los principios que, según el proceso civil, corresponden al procedimiento en que solo está en juego el interés privado. Ahora bien, con respecto a la iniciación del proceso es incuestionable la iniciativa de las partes dentro de aquellos procedimientos en que el Juez no tenga las amplias facultades de investigación propias de la justicia penal, lo que no significa, que una vez iniciado el proceso los jueces no tomen el control directo de la litis.

Siguiendo los lineamientos del derecho medioeval, en el proceso civil se ha señalado una etapa en que las partes deben ponerse de acuerdo sobre los hechos acerca de los cuales se pronunciará el Juez. Esta formulación no contempla que en los litigios agrarios la situación conflictiva en muchos casos no está referida a un hecho, sino a una secuela que comprende toda la actividad del campesino, como sucede en las acciones posesorias o interdicto, donde generalmente el despojo sucede a la perturbación. En estos casos el esquema tradicional obliga a la iniciación de dos procesos con detrimento de la justicia, lo que resulta más grave tratándose de cuestiones relativas a la posesión de la tierra que constituye para el campesino no solamente su fuente de trabajo, sino su plan vital.

Por estas razones el procedimiento agrario peruano contemplaba posibilidad del planteamiento de todos los aspectos del objeto del litigio más allá de la contestación de la demanda.

De otro lado, la falta de conocimientos del campesino y las deficiencias formales de las pruebas que amparan sus derechos pueden originar errores de cálculo como las relativas a la extensión de las parcelas sobre las que versa la controversia o que el pedido se encuentre mal fundamentado.

Como corolario de las situaciones señaladas anteriormente, dentro del proceso agrario no cabe que la facultad del juzgador quede limitada a dictar resoluciones ceñidas con carácter aritmético al contenido de la demanda; y en consecuencia, deben tener cabida las sentencias ultra-petita y extra-petita que interpreten, en el primer caso, la voluntad real del campesino y en el segundo se fundamenten en hechos que a pesar de no haber sido especificados en el recurso inicial hayan sido debidamente discutidos y probados.

Dado el carácter universal de las relaciones humanas en el agro, el rigor formal e individualista del procedimiento civil unido a la incertidumbre sobre las pruebas, ha constituido fuente inagotable de conflictos que han embargado la mayor parte del tiempo de los campesinos y absorbido su escuálida economía en el culto de esa plaga social que es la litigiosidad, verdadero caldo de cultivo para la proliferación de rúbulas y tinterillos.

El debate en un solo juicio universal de todas las situaciones conexas que en el fondo constituye una sola cuestión jurídica, evita la multiplicación de litigios, como sucede en el caso de los interdictos que siempre han derivado en un segundo juicio contradictorio sobre mejor derecho a la posesión o de reivindicación, acciones y todas las que se susciten entre las mismas partes.

Otra expresión de la universalidad del proceso agrario es la acumulación ante el Juez de tierras todos los

litigios iniciados ante otros Tribunales cuando se afecte el derecho sobre bienes agrarios, cualquiera que sea el estado en que se encuentren.

Finalmente la urgencia de la transformación del agro y la realización del viejo anhelo ciudadano de obtener una pronta administración de justicia han determinado la innovación revolucionaria de ciertos institutos procesales que apoyados en planteamientos aparentemente válidos en abstracto, permitían la dilación artificiosa de los procedimientos. Algunos de tales institutos en realidad amparaban la incuria o la malicia. Puede citarse, como ejemplo, la facultad que tiene el Juez de Tierra para declarar de oficio el abandono o perención de la instancia dentro del término razonable de un año de paralizado el proceso.

Podemos encontrar otro caso en la sustanciación de las acciones de división y partición donde hasta la notificación de la demanda a los condominios que residan en la provincia en que se encuentra el predio, a quienes la ley tiene como representantes legales de los restantes; y si ninguno de los demandados está presente su representación comprende al Defensor de oficio. A éste también le corresponde la representación del litigante fallecido mientras los herederos salen a juicio.

Para terminar permítame señalar brevemente la secuela del procedimiento agrario típico de acuerdo con la Ley Peruana.

La demanda debe ser presentada por escrito y ofrecerse con la misma, las pruebas pertinentes. El demandado debe contestarla ofreciendo sus propias pruebas dentro del término perentorio de cinco días. Si se deducen excepciones o se interpone reconvencción, se corre traslado al demandante para que dentro de tercero día pueda contestarlas y ofrecer pruebas respecto de ellas. Contestada la demanda y la reconvencción en su caso, o vencido el término sin haberse absuelto dichos trámites, el Juez cita a audiencia de pruebas dentro del sexto día, bajo apercibimiento de realizarla con la parte que concurra. En la audiencia de pruebas se actúa oralmente toda la probanza ofrecida, en una sola diligencia continua, resolviéndose en el mismo acto cualquier oposición u otra cuestión incidental, sin apelación. Si el Juez lo estima necesario puede ordenar de oficio la actuación de otras pruebas en el término adicional de 10 días y dentro de los cinco días siguientes pronunciará sentencia.

### **Labor Realizada**

Para dar una idea de las graves proporciones que había revestido la litigiosidad en el medio rural y de la labor que ha desarrollado el Fuero Agrario en tres años escasos de funcionamiento, basta consignar que el Fuero Común ha permitido a los jueces de tierras 27.800 causas, de las cuales más de 5.000 habían sido iniciadas hace más de 20 años.

A la clausura del año judicial agrario el 24 de junio de 1972, los 39 jueces de tierras habían resuelto 50.680 causas y el Tribunal Agrario 8.420.

Finalmente, no debemos dejar pasar la ocasión de señalar el rol que corresponde a los profesionales del derecho en el contexto del cambio social, pues el abogado de hoy, además del conocimiento general del Derecho y

de las instituciones jurídicas de su especialidad necesita una constante capacitación interdisciplinaria que le permita ocupar el situal que le corresponde en la elaboración y dirección de los programas de desarrollo económico y social.

Frente al reto formidable que constituye para los pueblos latinoamericanos construir un nuevo orden político, económico y social, el abogado cualquiera que sea la función que desempeña, como defensor, funcionario o magistrado es el conductor natural de la ciudadanía, pues el signo cotidiano de su quehacer profesionales en la consecución de la justicia.

1/ Resolución 12170 de la XI Conferencia Regional de la FAO para América Latina (Caracas, Venezuela, octubre de 1970). Ver resolución 14170 de la misma Conferencia y resolución 5/72 de la XII Conferencia Regional de la FAO para América Latina (Cali, Colombia, agosto de 1972).



*A veces, en cuestiones agrarias, las cargas hay que ajustarlas en el camino.—*

## Derecho agrario y reforma agraria.

*Dr. Lorenzo Tolentino*



**DR. LORENZO TOLENTINO**

## DERECHO AGRARIO Y REFORMA AGRARIA

*Dr. Lorenzo Tolentino\**

### I Derecho y Reforma Agraria

El tema de la conferencia contiene dos conceptos aparentemente antinómicos: Derecho y Reforma Agraria.

Derecho, desde una perspectiva positivista, se suele definir como el conjunto de normas legales que regulan las relaciones intersubjetivas, lleva impreso el signo de la perennidad. Las instituciones jurídicas integradas en sistemas coherentes pertenecen por definición a un orden establecido y rigen una realidad social que se presume inmutable. Cuando el legislador constituyente concibe las reglas fundamentales destinadas a normar la conducta del hombre como ente social, obedece a una inspiración de eternidad y no de contingencia. En este sentido los lineamientos estructurales del sistema recogidos por la carta constitucional, son intangibles y la derogación o la creación ordinaria de leyes de menor jerarquía articulan el renovado empeño de cristalizar los principios de la Constitución. Es en este marco que, a su vez, se producen la defensa profesional, la exégesis doctrinaria y la jurisprudencia de los tribunales.

La Reforma Agraria por su parte, haciendo abstracción de los matices locales, se propone en esencia la transformación radical de la estructura agraria. Pero este cambio no se realiza en los aspectos técnicos de la agricultura y es por completo ajeno a lo que se denomina la "Revolución Verde". Implica la modificación sustancial del ordenamiento jurídico. Toda Reforma Agraria auténtica impugna las bases tradicionales del poder político, económico y social. Y entonces el inmovilismo del orden establecido y la arquitectura lógica de las instituciones del Derecho Agrario, son puestas en tela de juicio pues las coordenadas ideológicas y jurídicas del sistema han devenido obsoletas y violentan la realidad social.

Si se tiene en cuenta que la cuestión de la tierra está ligada a los cambios históricos más profundos, es natural que la Reforma Agraria integre políticas globales de desarrollo. Donde quiera que se emprenda una verdadera Reforma Agraria se está recusando un orden caduco y edificando una nueva sociedad. No puede pensarse en la construcción de un sistema justo de propiedad y tenencia de la tierra que sustituya los regímenes de latifundio y del minifundio, si las normas que rigen los demás sectores de la actividad social y los principios cardinales que presiden la totalidad del ordenamiento jurídico, permanecen intocados. La Reforma Agraria no es flor de invernadero; está inserta en la instrumentación revolucionaria conjunta y sus efectos trascienden el paisaje rural. Cuando se expropián plantaciones para su entrega en propiedad a las cooperativas de los trabajadores, se está dando la batalla, no sólo en el terreno de la dominación interna sino en el de la dependencia externa, pues los intereses afectados generalmente son enclaves imperialistas. Y del mismo modo la reivindicación de la soberanía nacional sobre los

recursos naturales, sobre los medios de comunicación o los mecanismos del comercio exterior, aseguran el desarrollo del sector campesino, cuya actividad no se cumple en un compartimento estanco, sino en la vasta corriente del trabajo social.

### II La Ley como Instrumento del Cambio.

La recusación del sistema socio-económico vigente y la correlativa transferencia del poder detentado por las minorías oligárquicas, hacia las mayorías nacionales, sólo puede ser consecuencia de un proceso revolucionario. No es posible que se alcance a través de negociaciones entre los poderosos y los humildes. La índole ruptural que tiene este fenómeno se materializa generalmente a través de la vía insurreccional. Hasta el advenimiento de la experiencia peruana parecía imposible que un país pudiese entrar a un auténtico proceso de transformación estructural, sin pagar el alto costo social que representa una guerra revolucionaria.

En este contexto la Reforma Agraria es el proceso transformador del agro y la Ley su instrumento. Si no existe una clara decisión política de cambio y los organismos que ejercen el poder buscan únicamente modernizar las viejas instituciones, la ley, a despecho de sus bellos enunciados, establecerá regímenes de excepción y complicadas disposiciones procesales y el latifundio se fortalecerá a ultranza.

Al contrario, una revolución implementará normas eficaces y procedimientos sencillos y no hará excepciones con la agricultura capitalizada pues en ella reposa el poder económico y político de la oligarquía agraria.

No debe olvidarse sin embargo que la Ley de Reforma Agraria rige una realidad cambiante y que entre el orden opresivo que se quiere erradicar y el nuevo sistema revolucionario, media un camino de transición de formas inacabadas. Por eso la Ley, confrontada con la realidad y con los ideales de justicia social que persigue, requiere frecuentemente modificaciones y ajustes sustantivos. Una revolución auténtica no puede sacralizar los textos legales. Si el marco ideológico está debidamente diseñado, la instrumentación legal requerirá siempre afinamientos adicionales.

Constituye para esta generación un extraordinario desafío histórico abrir el camino de la liberación de millones de campesinos por causas legales. La necesidad e irreversibilidad de los cambios sociales, no son fruto de la literatura sociológica o jurídica. Son las masas populares las que están sacudiendo las estructuras opresoras y está fuera de duda que lograrán sus reivindicaciones, su dignidad y su libertad aún contra ordenamientos jurídicos momificados.

Está en la conciencia latinoamericana, que las instituciones de la propiedad, tenencia y trabajo de la tierra sistematizadas en el Derecho Agrario tradicional, no han soportado el asedio de la historia y en su lugar las masas campesinas y los organismos dotados de decisión política están edificando el nuevo ordenamiento jurídico.

En esta empresa que compromete a toda la sociedad tiene lugar preeminente el hombre de Derecho, cuya función no consiste ahora en la exégesis de instituciones que el pueblo insurgente ha rechazado, sino en contribuir al diseño de nuevas reglas de convivencia humana que

\* Director de Asesoría Jurídica de la Dirección General de Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura del Perú.

signifiquen una mayor aproximación a los ideales de justicia.

En el centro de este quehacer creador está el propósito de liberar a inmensos sectores de la población secularmente explotados. El cambio histórico que significa la Reforma Agraria no se traduce en la topografía ni en la geografía, sino en el ámbito de las relaciones humanas, en la erradicación de la explotación del hombre por el hombre.

### III Instituciones del Nuevo Derecho Agrario.

En seguida me voy a permitir describir las principales instituciones del nuevo derecho agrario, a la luz de las disposiciones de la Ley peruana.

#### La Propiedad Rural.

Algunos principios en que reposa el nuevo Derecho Agrario peruano estaban ya en la Constitución de 1933 y aún en la de 1920 y también en la legislación común. Sin embargo, se mantuvieron como simples enunciados de valor, no como mandatos legales imperativos. Tales son la función social de la propiedad, la difusión y conservación de la mediana y pequeña propiedad rural, el fomento del trabajo cooperativo en el campo, la protección de la propiedad comunal y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

En la práctica, las disposiciones dictadas en defensa de las Comunidades tuvieron escasa aplicación por ser posteriores a las depredaciones habidas hasta 1920, o fueron escamoteadas en litigios judiciales. En cuanto al principio de la función social de la propiedad, no llegó a articularse en disposiciones legales expresas.

Veamos las notas más saltantes del derecho de propiedad en la Ley de Reforma Agraria peruana.

La ley establece que el fundamento preeminente del derecho de propiedad sobre la tierra es el trabajo. Esta definición rompe la secular tradición que hacía reposar el derecho exclusivamente en el título de dominio y que no precavía la extinción del derecho por falta del trabajo personal y directo del titular.

El Código Civil, vigente desde 1936, establece que son tierras públicas las abandonadas por sus dueños, pero no precisa el tiempo ni la forma en que se produce el abandono.

Hasta junio de 1969, fecha de la promulgación de la Ley Agraria, no hubo un solo precedente de incorporación efectiva de tierras abandonadas al dominio del Estado.

En cambio la Ley vigente, además de establecer que las tierras abandonadas se incorporan al dominio público, precisa que el abandono se produce si dejan de explotarse durante tres años consecutivos. Asimismo, considera abandonadas y por tanto incorporadas al dominio del Estado, las tierras explotadas durante más de un año por campesinos que no tengan vínculo contractual con el propietario, si éste no ha solicitado amparo legal. Finalmente, quien haya poseído para sí tierras rústicas de modo contínuo y pacífico durante cinco años las adquiere por prescripción.

Disposiciones complementarias han establecido regulaciones destinadas a preservar el área rural próxima a

las ciudades, poniendo freno a la voracidad especulativa de los urbanizadores. Cuando estas tierras permanecen incultas por un período de 90 días consecutivos, se incorporan al dominio público sin pago alguno.

Asimismo, para la Ley peruana, la tierra es fuente de trabajo y no bien de renta. En este sentido erradica el arrendamiento y toda forma de explotación indirecta; prohíbe a las sociedades de capitales ser propietarias de predios rurales y afecta la totalidad de las tierras del Estado, entidades descentralizadas, corporaciones religiosas, fundaciones, condominios, etc.; para su adjudicación a los campesinos que las trabajan. Si bien la Ley no ha prohibido la transferencia del dominio de la tierra entre particulares, son importantes las restricciones a su libre disposición y, en todo caso, se mantiene la vigencia de las causales de afectación con fines de Reforma Agraria.

La Ley concreta por primera vez la función social de la propiedad rural, pues la destina a la liberación y promoción del sector más vasto y más deprimido de la población nacional.

La participación del campesino en la sociedad que se forja está asegurada, pues la propiedad de la tierra le abre acceso al poder político.

Por otra parte, la Ley ha derogado los principios clásicos de la herencia, no solo mediante la abolición del condominio, que es considerado causal de afectación, sino apartando de la propiedad a los herederos legales o instituidos que no reúnan las condiciones de conducción directa y personal de la tierra. Establece, además, en favor de la compañera permanente e hijos el derecho a la adjudicación gratuita de la parcela en caso de fallecimiento del adjudicatario. Esta importante innovación se enriquece con ejecutorias del Tribunal Agrario que reconocen a la compañera permanente una suerte de derecho a gananciales por los bienes rústicos adquiridos durante la vida en común.

Además la propiedad agraria no es ilimitada como antes: tiene topes máximos y mínimos; no puede embargarse si está explotada directamente por su dueño, vale decir que tiene un amparo análogo al hogar de familia; no puede fraccionarse en forma irrestricta; y, en fin, está sujeta a regulaciones que garantizan su permanente uso en armonía con el interés social y cuya inobservancia determina, según los casos, su extinción, afectación o revocación. Cada una de las características descritas, es la negación del derecho tradicional de propiedad y revela el alcance de la revolución operada en el ordenamiento agrario.

#### La Posesión Agraria.

Como el principio de que la tierra pertenece a quien la trabaja no es un simple enunciado en la Ley peruana, sino que se traduce en normas objetivas, la distinción entre propiedad y posesión tiene meramente un interés académico. El Derecho tradicional distingue la posesión mediata de la inmediata bajo el supuesto de que aquella es ejercida en forma permanente por el titular del dominio. Con esta premisa la posesión es una mercancía que puede ser cedida por el propietario mediante el pago de una merced conductiva.

Al abolir las formas indirectas de explotación de la tierra la Ley peruana concilia en el hombre que la trabaja las calidades de propietario y poseedor. En tal sentido la posesión deja de ser objeto de negocio jurídico entre particulares, ya que su cesión conlleva la pérdida de la propiedad.

De otro lado, la posesión agraria no se concibe simplemente como la ocupación fáctica, el amojonamiento o la construcción de cercos. Se entiende por posesión en el articulado de la Ley peruana el trabajo y explotación económica de la tierra, es decir, el ejercicio permanente de la actividad agrícola.

El propietario rentista ya no es sujeto de derecho pues el bien jurídico tutelado es la tierra como instrumento de trabajo y no como fuente de renta.

El adjudicatario de la Reforma Agraria asume con la propiedad de la tierra las obligaciones derivadas de su función social. El derecho de dominio es revocable en el caso que los adjudicatarios incumplan las condiciones de trabajo personal y directo. La Ley establece la presunción de pleno derecho en virtud de la cual una persona no puede conducir directamente más de un predio. En un país donde la tierra agrícola es un recurso escaso y debe sustentar a casi la mitad de la población económicamente activa, se explica que la prueba de la conducción directa sea rigurosa. Resulta obvio en tal sentido, que no pueden concurrir en una misma persona las calidades de conductor directo de predios rústicos y de industrial, comerciante, profesional liberal en ejercicio o funcionario del Estado. Los predios de estas personas son afectados íntegramente.

Para tener derecho al límite inafectable el propietario debe probar a plenitud los requisitos de residencia, habitualidad, responsabilidad financiera de la empresa, cumplimiento de las disposiciones que amparan a los trabajadores.

Los principios descritos están en aparente contradicción con la subsistencia en la Ley peruana del contrato de arrendamiento agrario. Como se dijo en otra parte, la regulación legal está referida a una realidad social en constante cambio. Y así ocurre en el presente caso, pues por estar prohibido el arrendamiento en zonas declaradas de Reforma Agraria —situación en que se encuentra la totalidad del territorio nacional— dicha forma de cesión de la posesión de la tierra ha desaparecido.

#### **La Afectación con fines de Reforma Agraria.**

La expropiación por utilidad pública es reconocida en todas las legislaciones como expresión de la soberanía interna del Estado, si bien se la utiliza por excepción a la regla de la tutela de la propiedad privada.

En cambio para los fines de la Reforma Agraria, la expropiación es la regla y la consolidación de la propiedad privada la excepción. La Ley declara de utilidad pública y necesidad social la expropiación de predios rústicos cualquiera que sea su propietario, ubicación en el territorio nacional, o modo de adquisición, estableciendo que parte del justiprecio se abone en efectivo y el resto en bonos de la deuda pública de aceptación obligatoria cuya redención se verifica en veinte, veinticinco y treinta años.

Están sujetas a afectación total las tierras ociosas, las deficientemente trabajadas, las arrendadas, las conducidas por feudatarios y las de propiedad de condominios y de sociedades de derecho privado, las tierras que sean objeto de litigio en zonas declaradas de Reforma Agraria y las parceladas sin observar las regulaciones pertinentes.

Se destinan, asimismo, a los fines de la Reforma Agraria, los predios de propiedad privada del Estado, de la iglesia y los de las corporaciones públicas descentralizadas.

Las tierras de conducción directa aunque estén eficientemente explotadas se afectan en cuanto excedan el límite inafectable señalado para la provincia o región. Sin embargo, el límite inafectable puede reducirse y aun desaparecer en los siguientes casos:

Si hay feudatarios que conducen extensiones inferiores a la unidad agrícola familiar; si más de la cuarta parte útil ha sido ocupada por los campesinos no propietarios, cuando existen condiciones contrarias a la legislación laboral y cuando las comunidades vecinas al predio no dispongan de tierras suficientes para el desarrollo de su población.

En definitiva, el término legal límite inafectable designa un máximo condicionado.

En los casos de los complejos agroindustriales la afectación comprende la totalidad de la tierra y las plantas de beneficio e instalaciones de transformación primaria, aunque pertenezcan a diferentes propietarios. La Ley dispone que la Reforma Agraria asuma al momento de la afectación la totalidad de los activos y pasivos de las empresas manteniendo en esta forma la unidad económica.

Es necesario enfatizar que los complejos agroindustriales, si bien representan altos niveles de capitalización y eficiencia también constituían importantes núcleos de poder, con gravitación a lo largo de la historia republicana. Eran además verdaderos enclaves de la penetración extranjera que poseía el 65% del capital accionario. El poder político y económico que corresponde a este tipo de agricultura se ha transferido íntegramente a los trabajadores que conforman las cooperativas adjudicatarias.

También están sujetos a afectación el ganado, la maquinaria, herramientas, implementos agrícolas, aperos, animales de trabajo y todos los bienes muebles que se consideren necesarios para mantener la unidad de producción del predio. Sobre estos bienes la Ley atribuye a los propietarios y conductores la calidad de depositarios mientras se tramita la expropiación, con las responsabilidades civiles y penales inherentes.

#### **La Nueva Estructura Agraria.**

Las tierras que el Estado expropia con fines de Reforma Agraria, están destinadas a su adjudicación en propiedad plena a los campesinos. El cambio de la estructura agraria no se traduce en la estatización de las tierras, sino en su transferencia, del dominio privado de unos pocos terratenientes al dominio social de las mayorías campesinas.

Es ajeno al modelo peruano el concepto jurídico existente en otros sistemas que confiere al Estado la

propiedad de todos los medios de producción. Al contrario, nuestra Ley asigna a los organismos estatales la función de simples agentes del cambio. Los beneficiarios de la Reforma Agraria son los campesinos, ya sea individualmente o formando empresas asociativas.

Para que no quepa duda, la Ley señala como únicos beneficiarios a las Cooperativas, Comunidades Campesinas, Sociedades Agrícolas de Interés Social y personas naturales, previamente calificadas unas y otras por los organismos de Reforma Agraria. Con ello, se excluye la posibilidad de hacer adjudicaciones a empresas sin base campesina como podrían ser las sociedades civiles de responsabilidad limitada.

Integran también la nueva estructura, conjuntamente con las empresas asociativas o autogestionarias de base campesina, la pequeña y mediana propiedad rural, directamente explotadas por sus dueños.

Estas últimas pueden ser las áreas declaradas inafectables en los procedimientos administrativos, las provenientes de parcelaciones por iniciativa privada o las adjudicadas por la Reforma Agraria a beneficiarios preferenciales: arrendatarios, pequeños arrendatarios, subarrendatarios y feudatarios.

No se trata sin embargo, de la subsistencia de formas capitalistas de propiedad rural. El derecho es revocable en esencia, pues se codiciona al cumplimiento permanente de las obligaciones derivadas de la función social de la propiedad, como son: el mantenimiento de niveles de eficiencia, la dirección personal y el trabajo directo, la participación de los trabajadores en las utilidades, el cumplimiento de la legislación laboral, etc.

En este contexto no es concebible la motivación del lucro, ni la obtención de renta que no provenga del trabajo.

Conjuntamente con la Ley de Reforma Agraria, constituye instrumento principal para el cambio de la estructura agraria la Ley General de Aguas. Conforme a esta Ley, las aguas, cualquiera que sea su fuente, son de propiedad exclusiva del Estado, el que a través de la autoridad administrativa competente, concede su uso a los particulares.

Han sido abolidos los derechos adquiridos, cualesquiera que fuera su origen y el derecho de uso es temporal y está subordinado a la necesidad social.

Las parcelaciones por iniciativa privada se conciben como canales de difusión de la propiedad rural, por trato directo y bajo control del Estado. Al advertir que las franquicias legales se utilizaban sólo para eludir la afectación, marginándose de la propiedad a los campesinos, el Gobierno modificó el texto original de la Ley, estableciendo que debía reservarse para su adjudicación a los trabajadores de cada predio, un área equivalente a una unidad agrícola familiar por cada trabajador, la misma que sería explotada en forma cooperativa.

La subdivisión de las áreas restantes está regulada en forma de evitar su concentración en pocas manos y asegurar para otros campesinos el acceso a la propiedad.

Parece no tener atractivo para los propietarios el nuevo estatuto de las parcelaciones privadas, pues éstas son poco frecuentes. Debe agregarse que tampoco las favorece el hecho de que en la actualidad, todo el

territorio nacional está comprendido en Zonas declaradas de Reforma Agraria, donde las parcelaciones sólo se autorizan sobre las áreas que resulten inafectables.

#### IV. La Contrarreforma.

Para alcanzar los propósitos de la Reforma Agraria a través de canales institucionales, tiene que vencerse la oposición de los usufructuarios del poder tradicional que no trepidan en articular verdaderos movimientos contrareformistas.

A veces la contrarreforma se incuba en el propio seno de la Ley v.g. cuando ella limita su acción a las tierras marginales, cuando concede vastas superficies inafectables, cuando supedita la expropiación al pago de la tierra en dinero efectivo, cuando establece regímenes de excepción en favor de las plantaciones y de la agroindustria, cuando no erradica las formas de conducción indirecta, cuando permite la parcelación de latifundios entre familiares, etc. Es clásico el ejemplo de la Ley peruana derogada en 1969 que para el caso de sociedades anónimas y condominios, prescribía un mínimo inafectable por cada socio o condómino, lo que aseguraba explícitamente la subsistencia del latifundio capitalizado.

Todas estas hipótesis revelan que no se quiere emprender el camino de la transformación estructural, sino preservar el sistema mediante una discreta modernización de las relaciones de producción.

Pero si la Reforma Agraria es impulsada por una revolución que disponiendo de todos los resortes del poder la instrumenta y ejecuta resueltamente con leyes y recursos apropiados, el deslinde frente a los intereses retrógrados es más claro. En las filas de la contrarreforma no están solamente los latifundistas nativos: están los gremios del comercio, de la industria, de la banca, de la minería; están los órganos de la llamada libre empresa y como columna vertebral del conjunto, está el imperialismo internacional del dinero con su fabuloso poder de represalia. Y es que, como se dijo en otra parte, una Reforma Agraria verdadera afecta las bases de todo el sistema socio-económico imperante.

La literatura contra-reformista se nutre con citas de la Constitución y las leyes para desprestigiar el cambio de estructuras, para negar legitimidad a las expropiaciones con pago diferido, para preservar los llamados derechos adquiridos en el uso del agua de regadío, y para exorcizar con el ritualismo legalista el cúmulo de males que atribuye a la revolución. Al mismo tiempo, invoca los principios de la civilización occidental y cristiana y las instituciones tutelares del orden establecido, para poner murallas de contención al poderoso curso de los hechos sociales.

A este respecto, sorprende que a seis años de divulgada la encíclica Papal "El Progreso de los Pueblos", que denuncia con el mismo vigor que los Evangelios, la opulencia de los pocos a costa de la miseria de los muchos, sea ignorada por los contra-reformistas que se dicen occidentales y cristianos.

En cuanto al orden establecido, convengamos en que no puede subsistir si se quiere crear una nueva sociedad. Sería imposible cambiar el sistema caduco mediante la aplicación de las mismas normas legales que lo



sustentan. Necesariamente las leyes revolucionarias tienen que apartarse de la Constitución y las leyes del viejo ordenamiento, para dar paso a una nueva sociedad más justa y más libre.

Tampoco debe olvidarse que los principios del Código de Napoleón, cuyos lineamientos ideológicos son la matriz de las democracias representativas latinoamericanas, fueron fruto de una revolución que a su vez rechazó el ordenamiento jurídico precedente. Las categorías jurídicas del derecho privatista están pasando al desván de la historia, pues ya no representan los anhelos de la hora presente.

Para concluir, retomo el hilo de las reflexiones iniciales. Los hombres de esta generación y

particularmente los profesionales del derecho, vivimos una época de coyuntura. Si el derecho como quehacer humano orientado a la consecución de la justicia sobre la tierra es eterno, en cambio es perecedero como regla normativa. Cuando las normas jurídicas no conciden con la vida, las revoluciones crean nuevos patrones de conducta social. También el proceso revolucionario del que forma parte la Reforma Agraria, es un fenómeno pasajero, pero a su término, la sociedad tendrá un diseño distinto fundado en una escala de valores de signo diferente. La antinomia derecho agrario-reforma agraria se está resolviendo para nosotros los peruanos, en el seno de la propia revolución.

Muchas gracias.



*Estampas como estas aún son amargas realidades en nuestras zonas rurales.—*



**Vista parcial de los asistentes al Ciclo de Conferencias sobre Derecho Agrario celebrado en San José, Costa Rica en abril de 1973**



**Mesa principal de los participantes al Ciclo de Conferencias sobre Derecho Agrario.**

**DISCURSOS**

**DEL ACTO DE CLAUSURA**

- 1.– Dr. Humberto Rosado**
- 2.– Lic. Alexis Gómez**
- 3.– Lic. Eduardo Ching Murillo**



**DR. HUMBERTO ROSADO**



**LIC. ALEXIS GOMEZ**



**LIC. EDUARDO CHING MURILLO**

# La reforma agraria es una verdadera y completa transformación social.

## **DISCURSO DE CLAUSURA DEL DR. HUMBERTO ROSADO, DIRECTOR REGIONAL DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS (IICA), AL CICLO DE CONFERENCIAS SOBRE DERECHO AGRARIO**

En esta ocasión hemos conjugado esfuerzos la Corte Suprema de Justicia y el Instituto de Tierras y Colonización de la República de Costa Rica, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, (IICA) y el Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano (PRACA), para estudiar la forma en que la doctrina del Derecho Agrario puede contribuir al cambio de las normas constitucionales y legales que permitan la realización efectiva de una reforma agraria adecuada a los países de América Latina en general y de cada país en particular.

La enorme importancia de este planteamiento radica en el hecho de que la doctrina del Derecho Civil, aún se aplica para resolver problemas agrarios en muchos de nuestros países. El Derecho Civil, sin embargo, no toma en cuenta una serie de circunstancias que tienen influencia directa sobre la aplicación de la justicia para los campesinos y sobre la posibilidad de realizar una verdadera reforma agraria que sea base fundamental del desarrollo de un país, cuya principal actividad económica es la agricultura y cuya principal riqueza radica en sus recursos naturales renovables. Las metas del desarrollo pueden describirse o cuantificarse en relación al ingreso medio per cápita, a la producción industrial y agropecuaria, al número de médicos, de escuelas y de casas por millar de habitantes, a la energía eléctrica generada o a la red de caminos y ferrocarriles o a otros muchos indicadores conocidos. Sin embargo, es mucho más gráfico pensar en términos de nuestro subdesarrollo y considerar la reforma agraria integral como un instrumento básico del gobierno que contribuye a eliminar los condicionantes del subdesarrollo, es decir, a eliminar los problemas—causa.

¿Cómo podemos definir el subdesarrollo?

Podríamos concebirlo como: la insuficiencia o subutilización de los recursos del estado o del país para atender a la educación pública, para cuidar de la salud de sus habitantes, para extender una red de comunicaciones y transportes entre todas las comarcas del país, para asegurar servicios eficientes de justicia y de policía; es la ineficiencia del trabajo, la falta de preparación para resolver problemas técnicos aún elementales, la carencia de una clase profesional y técnica que pueda dirigir con eficiencia la administración de los asuntos públicos y de las empresas privadas; es la falta de viviendas adecuadas, el salario básico precario, desnutrición y comida escasa, el alto costo de la producción industrial y agrícola; es la extrema dificultad para adquirir, sólo con los recursos de

la exportación de productos agrícolas de precios fluctuantes en los mercados internacionales, maquinaria, equipo y artículos que no se producen en el país; es el desempleo abierto o disimulado de millares de gentes; es sobre todo, la mala distribución de la tierra y de los demás recursos productivos: en un extremo la concentración de la propiedad de la tierra, del agua, del capital de operación en unas cuantas manos y en el otro la pulverización entre miles de campesinos de la misma propiedad; es el complejo latifundio—minifundio; y es la escasa productividad de la tierra.

El subdesarrollo es también una actitud mental: aceptación y resignación ante la situación existente de la población rural, por desconocimiento de su propia capacidad para buscar y encontrar soluciones.

Resulta indispensable reconocer que las soluciones convencionales no corresponden a la magnitud de los problemas. Es necesario propiciar la transformación masiva y profunda de la población para asumir los riesgos y aceptar las responsabilidades que significan la puesta en marcha de las iniciativas del desarrollo nacional en todos los campos, en la economía, en la producción, en la organización campesina, en lo social, en lo político y en lo cultural. La organización campesina, la educación sobre reforma agraria, la conceptualización de nuevas formas empresariales, que puedan resultar del análisis de su propia situación, podrán constituirse en orientaciones educativas, para que puedan crecer como gestores del desarrollo en su área, región o hacia la plena participación a nivel nacional. La incorporación de todo el pueblo a las tareas que son inherentes del desarrollo, es una premisa indiscutible cuando se tiene como meta alcanzar el desarrollo nacional.

Se hace urgente propiciar la transformación masiva de la personalidad, de la actitud y de la conducta de los campesinos. Simultáneamente, hay que proporcionarles las bases doctrinarias para que la organización rural sea un instrumento que promueva, facilite y permita la participación del campesino en su propia capacitación y en los procesos de toma de decisiones dentro de los sistemas económicos, políticos y sociales del país.

La reforma agraria, vista a la luz de las condiciones señaladas, no puede orientarse exclusivamente a la tierra, a desconcentrar su propiedad, a distribuirla entre más y más campesinos y a crear mejores condiciones en otros aspectos que se consideran complementos de la distribución de la tierra, como son el crédito, la asistencia técnica, el mejoramiento de los mercados y todo lo implícito en estos conceptos para crear una agricultura, en general, acorde con las necesidades del país. Es decir, la reforma agraria no sólo se debe concretar al reparto de tierras, sino que en su doctrina debe estar explícito e implícito que la riqueza pública habrá de distribuirse equitativamente, conceptos que en el mundo de hoy son los más propiamente llamados: "Justicia Social" y "Riqueza Social".

La "Riqueza Social" es la suma de todos los bienes naturales y producidos, que son útiles para el bienestar y la felicidad del hombre. Esta riqueza en el caso de la tierra, día a día está más y más concentrada en pocas manos, cuando ha sido conservada y producida por toda la sociedad. Para la equitativa distribución de esa riqueza, a la que contribuyen todos, es necesario que no existan superabundancias inútiles en unos y escaseses absolutas en otros, sino repartos que den siquiera las satisfacciones normales a los marginados dentro del proceso socioeconómico, cultural y político, respecto a alimentación, albergue, vestido, salud, esparcimiento, cultura, seguridad material y espiritual y participación, en los procesos sociales, políticos y económicos.

Porque es racional entender que, de poco o nada serviría un magnífico reparto de la tierra, si por otra parte, no existiera un sistema social, político y económico que también repartiera (permítaseme la palabra), los medios para la salud, para el disfrute de un buen albergue, vestido, esparcimiento, seguridad en tales disfrutes, en fin, si una Reforma Agraria de aquel tipo no hiciera efectivo el mejoramiento integral del hombre. Y este es el imperativo de "Justicia Social".

En virtud de este imperativo de "Justicia Social", la reforma agraria tiene que considerar el dar al hombre agua potable, electricidad, servicios de salubridad social, comunicaciones fáciles, poblados con drenajes, calles urbanizadas, acceso a la justicia, facilidades para la educación y la cultura, buenos servicios para la higiene y la alimentación, participación en los procesos sociales y políticos. En suma, lo suficiente de las comodidades de la vida que va mejorándose en los medios y sectores urbanos, pero que quedan atrás, sobre todo, para los campesinos y habitantes rurales.

"Una Reforma Agraria no es sólo una modificación de la tenencia de la tierra, sino una verdadera y completa transformación social". Como tal, debe consistir en llevar hasta sus últimas consecuencias en el campo, los principios del humanismo, en cuanto a lo más relacionado

directamente con los recursos naturales:

- (a) Imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Este principio es la clave para los mayores logros de la Reforma Agraria, pues no puede haber nada que se le oponga, si efectivamente esas modalidades las demanda el interés público, y
- (b) Regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, genéricamente tierras, bosques, aguas y materiales útiles de tierras no agrícolas, para hacer una equitativa distribución de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Para el cumplimiento de los dos principios señalados es necesario dictar leyes que permitan aprovechar en forma racional todos los recursos ya señalados. Estas leyes deben estar fundadas en principios que busquen, y permitan, alcanzar el desarrollo integral del hombre; deben ser elaboradas por juristas nacionales y estar inspiradas en el bienestar de todos los habitantes del país, ya que en esta tarea no debemos esperar que de afuera vengan a resolver nuestros problemas. Debemos recordar al reformador mexicano Benito Juárez, citando sus palabras que, a pesar de los años transcurridos desde que las pronunciara, siguen teniendo vigencia y actualidad: "Nadie puede sustituirnos en las tareas que nos toca hacer a nosotros mismos." Por ello corresponde a los juristas y legisladores costarricenses estudiar y promulgar las leyes correspondientes de acuerdo con la propia realidad de Costa Rica.

Tenemos plena confianza en que las inquietudes y las ideas nacidas o reafirmadas a través de este Ciclo de Conferencias contribuirán a una mejor conceptualización del Derecho Agrario y de la Reforma Agraria integral, de manera que fructifiquen en una mayor justicia social para el campesino costarricense y en un desarrollo nacional más armónico y más acelerado en este país.

# El Poder Judicial debe ayudar al ITCO para apagar sed de Justicia del campesino.

## DISCURSO DE CLAUSURA DEL LIC. ALEXIS GOMEZ GUILLEN, MIEMBRO DE LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO DE TIERRAS Y COLONIZACION (ITCO), AL CICLO DE CONFERENCIAS SOBRE DERECHO AGRARIO

Nada de lo que se hace obedece al azar. Todo propósito obedece a un fin determinado; y cuando ese fin busca alcanzar un punto de equilibrio para comprender la relación entre la cultura jurídica de orden civilista y aquella que tiene su asiento en nuevas realidades de orden agrario, ese fin, es noble y es deseable.

Al expresar su consciente aprobación a la propuesta que hiciera para que se llevara a cabo este ciclo de conferencias, la Junta Directiva del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) dio un paso de singular trascendencia en el abrupto camino que hemos de recorrer para realizar el ideal agrario en Costa Rica. La Corte Suprema de Justicia, al declarar la constitucionalidad de la Ley No.2825, en memorable sesión, nos dio el ser en un parto dramático pleno de responsabilidades ciudadanas y de esclarecida interpretación jurídica. Al crearse el Instituto de Tierras y Colonización empezó la desolada lucha de sus abogados por aplicar un ordenamiento jurídico tierno y balbuceante a una realidad fuertemente penetrada de respetadísimos conceptos civilistas. Se ha producido así, en el decurso de los diez años transcurridos, una confrontación de inteligencias que debe llenar de orgullo a los que trajinan con leyes en Costa Rica. El resultado, para los apasionados e impacientes, entre los cuales me permito incluirme, no es halagador en términos absolutos. Pero la historia de las relaciones jurídicas, y permítaseme acuñar esta expresión, no puede escribirse en razón de los deseos de los que estamos en un extremo de la recta. No. La historia de estas relaciones en un país como el nuestro, donde hay respeto por la Ley y profundo y fervoroso acatamiento por las decisiones de los Tribunales de Justicia, se escribe sin prisa, pero sin pausa; atendiendo a la adecuación de un ordenamiento por otro, al tránsito de una cultura jurídica próspera y necesaria que en simbiosis jurídica se transforma, se sustituye, para formar un nuevo cuerpo que acepta lo nuevo sin romper radicalmente con lo viejo. Así realizado este proceso, en el Instituto de Tierras y Colonización, sentimos que ya no somos el extranjero de ayer, sentimos que ya se está comenzando a aceptar a la cenicienta de las instituciones públicas costarricenses, y a comprender que su razón esencial de ser estriba en llevar la justicia y la igualdad de oportunidades a otros costarricenses, hasta ahora olvidados de la civilización del siglo veinte; estos

contribuyen al progreso social y económico del país y reciben a cambio las migajas que las clases urbanas les dispensamos.

Es esta una ocasión para comentar sobre el supuesto antagonismo que para algunos existe entre el ITCO y el Poder Judicial. Nada más alejado de la verdad. Cómo puede existir antagonismo entre dos instituciones, joven la una, secular la otra, que tienen por común objeto servir a la sociedad en que existen. En el ITCO, y que sea valedera la oportunidad para decirlo sin ambages, tenemos sincera reverencia por la majestad de Ley y por la institución miliar que la aplica, que es pilar del trípode republicano que representa nuestro sistema de gobierno. Sobre las decisiones que emanan de nuestros tribunales, cuando es el caso, nos reservamos el derecho de disentir. Pero es que la acción de disentir, señores, le es tan natural al costarricense como el respirar; con ella lo amamantaron en la cuna; la trajo allende los mares el conquistador español y la insufló en la nueva raza criolla que procreó. Pero tasca el freno de nuestra disensión el convencimiento entrañable de que el desacato a la decisión judicial sería el principio del fin del equilibrio republicano que tan celosamente preservamos los costarricenses.

Por el contrario, en el ITCO confiamos fervorosamente en la evolución civilizada e irreversible de las normas jurídicas que emanan de la costumbre, de la jurisprudencia y de la ley. También confiamos en la acrisolada virtud de nuestros jueces, en su permanente e inagotable sed de justicia, en su vocación por aplicar el espíritu de la ley y en su más acabada aceptación de proteger al débil ante el fuerte, en las relaciones sociales reguladas por lo jurídico. Y por qué no decirlo en este augusto templo de la Justicia: El derecho agrario, al igual que el laboral, es clasista, mientras el sistema que da origen apenas existe, y también la Jurisdicción de los tribunales que lo apliquen, debe serlo.

Entre las reformas que el ITCO procurará a su ley orgánica figura la creación de los tribunales con competencia específica. Ya dirá el grado de sensibilidad jurídica del país, si es pertinente, o no, la creación de la Jurisdicción Agraria, luego de un decenio de aplicación de la actual Ley de Tierras y Colonización.

A la época del nacimiento del ITCO, pueden haber influido, para qué negarlo, corrientes ideológicas en boga, Pero hoy no se cuestiona que la promulgación de su ley constitutiva era una necesidad. Las coordenadas jurídicas que promovieron su creación, se daban en el cotidiano acontecer de nuestros campos, por sobre el empeño volutivo de sus autores. Ahora tenemos en proceso de configuración un derecho agrario costarricense, nacido de la interpretación constante de un fenómeno jurídico de

fisonomía inconfundiblemente nuestro, gracias al esfuerzo mancomunado de jueces, alcaldes, abogados litigantes y abogados de la institución. El hombre nuestro, el campesino costarricense, creatura noble y difícil, es parte integrante de ese nuevo fenómeno jurídico. El ITCO, cual audaz Prometeo, quiere con limo y barro costarricenses crear un hombre de distinta dimensión, al que se orientan nuestros esfuerzos y desvelos. Ingerente tarea para la cual no nos bastamos solos. Templar la impaciencia del campesino, llevar la acción bienhechora de las Instituciones del Estado a sus campos perdidos y asateados por la indiferencia, es trabajo que nos hemos impuesto con el concurso de otros organismos del Estado. Pero para apagar la sed de justicia del campesino, sólo un organismo en Costa Rica puede ayudarnos: El Poder Judicial. Somos creyentes fervientes de que así será.

He llegado señores, al término de estas palabras. Si

breve, dos veces bueno, que decía Gracián, aspiro a breve, que si bueno, la benevolencia de ustedes lo dirá. No debo decir más: no podría decir menos.

En nombre del Instituto de Tierras y Colonización, de sus empleados y de sus gerentes y Junta Directiva, muchas gracias a los señores Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que hicieron posible este diálogo. Muchas gracias a los funcionarios del poder Judicial que asistieron a este convivio. Muchas gracias también por su patrocinio y participación al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) y al Programa Centroamericano de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural del Istmo Centroamericano (PRACA). Gracias, pero muchas gracias, a nuestro antiguo Jefe del Departamento Legal del ITCO, Licenciado Stanley Vallejo Leitón, hoy dignísimo Magistrado Civil de esta Corte.



*La tierra puede cubrirse de frutos para alegría de los agricultores. Todo consiste en que los hombres establezcan un sistema justo de desarrollo agrario. —*



## Crear tribunales agrarios en Costa Rica.

### DISCURSO DE CLAUSURA DEL LIC. EDUARDO CHING MURILLO, A NOMBRE DE LOS PARTICIPANTES EN EL CICLO DE CONFERENCIAS SOBRE DERECHO AGRARIO

Para los que en una u otra forma hemos estado relacionados con el proceso de Reforma Agraria y para quienes hoy tenemos el honor de ser funcionarios judiciales, este ciclo de conferencias ha sido motivo de especial satisfacción.

La calidad de los conferencistas, indubitablemente ha sido excelente; concorde con ello cada uno ha ido desarrollando en forma brillante, los diferentes temas que les fueran asignados. Es más, hubo una excelente conferencia fuera de programa. Estoy refiriéndome al discurso de Inauguración, pronunciado por el Señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Lic. don Fernando Baudrit, quien de manera acertada y muy clara, nos proporcionó una serie de datos históricos, reveladores de que el Derecho agrario no es nada nuevo, puesto que desde tiempos antiguos han existido normas jurídicas referentes al agro que con el devenir de los años fueron perdiendo importancia, para venirla a recuperar en nuestra época, con mayor vigor aún.

Al excelente discurso de don Fernando Baudrit, siguieron las no menos brillantes conferencias de los doctores Alberto Ballarín, Francisco Oliart, Guillermo Figallo y Lorenzo Tolentino, y de los licenciados José Manuel Salazar Navarrete y Rolando Sáenz Ulloa, quienes en magníficas intervenciones, nos suministraron conocimientos de enorme importancia.

El Dr. Alberto Ballarín nos demostró que el Derecho agrario es una especialización y que como tal debe estudiarse; don Francisco Oliart nos habló de la importancia de exigir que las leyes agrarias sean claras y exentas de mecanismos que las hagan inaplicables. Nos planteó, además, el triste panorama del campesinado latinoamericano, que no por triste deja de ser real; y el doctor Lorenzo Tolentino nos explicó el Derecho agrario en función de la Reforma Agraria y nos comentó su aplicación en el Perú.

Por su parte, el doctor Guillermo Figallo, nos expuso la gran experiencia peruana actual, donde por

primera vez se ha creado el Fuero Agrario con sus propios Tribunales Agrarios, para la solución de los problemas del agro, numerosos cuando se pone en marcha una Reforma Agraria. Destacó la importancia de que dichos asuntos sean resueltos rápidamente y sin entramientos procesales que desvirtúan la naturaleza de los mismos y, sobre todo, que lo son con un criterio que rompe los moldes tradicionales.

Las exposiciones de los Licenciados José Manuel Salazar Navarrete y Rolando Sáenz Ulloa, revisten para nosotros singular importancia, por referirse las mismas a la realidad nacional costarricense. En efecto, los datos estadísticos suministrados por don José Manuel Salazar Navarrete, son reveladores de una situación alarmante y peligrosa que mueve a pensar que en Costa Rica debemos hacer algo y pronto, en beneficio de nuestros campesinos, por décadas marginados completamente; y lo dicho por don Rolando Sáenz Ulloa, por sí justifica este ciclo de conferencias.

A la Corte Suprema de Justicia, que nunca se ha apartado de las realidades nacionales, —como lo ha demostrado en múltiples ocasiones y más recientemente con el Proyecto de Ley preparado para la creación del Organismo Técnico de Investigación Judicial—, hago en forma respetuosa la excitativa de que tome la iniciativa en cuanto a la creación de los Tribunales Agrarios en Costa Rica, y que nombre una Comisión de Señores Magistrados y Funcionarios Judiciales —dentro de la cual me ofrezco a trabajar— para que elabore un proyecto de ley estableciendo el Fuero Agrario y sus propios Tribunales, a fin de que este tipo de problemas se resuelvan con mayor celeridad, sin apartarse de la JUSTICIA que nuestros Jueces justo es decirlo, siempre han respetado.

Finalmente y creyendo interpretar el sentir de los que hemos participado en este ciclo de conferencias, felicito a la Corte Suprema de Justicia, al Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, al Instituto de Tierras y Colonización y a los señores expositores por la organización y desarrollo de este excelente acontecimiento, que a no dudarlo, será de mucho provecho para todos nosotros.

Muchas Gracias.





EDICION A CARGO DE LA  
OFICINA DE RELACIONES PUBLICAS  
DEL ITCO.

IICA CH C