

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**EL DERECHO AGRARIO: INSTRUMENTO FUNDAMENTAL  
E IMPRESCINDIBLE DE LA REFORMA AGRARIA**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A**

**HECTOR DOMINGUEZ MOLINA**

**MEXICO, D. F.**

**1969**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



---

EL DERECHO AGRARIO: INSTRUMENTO FUNDAMENTAL  
E IMPRESCINDIBLE DE LA REFORMA AGRARIA

TESIS PROFESIONAL

HECTOR DOMINGUEZ MOLINA

MEXICO, D. F.

1969

LA PRESENTE TESIS FUE ELABORADA BAJO LA  
DIRECCION DEL SR. DOCTOR GUILLERMO VAZ-  
QUEZ ALFARO, CATEDRATICO DE LA FACULTAD  
DE DERECHO DE LA U.N.A.M., CON AUTORIZA  
CION DEL SR. LICENCIADO RAUL LEMUS GAR-  
CIA DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO -  
AGRARIO DE LA PROPIA FACULTAD.

A mis Padres:

Sr. Guillermo Domínguez Zepeda,

Sra. Alicia Molina de Domínguez,

con mi RESPETO y CARIÑO.

**A mis Hermanos:**

**Alicia, Rocío, Leticia, Marcela y Antonio.**

**A mis ilustres antepasados:**

**Don Antonio Zepeda y Gómez**

**Bisabuelo.**

**Don Zeferino Domínguez Cortez**

**Abuelo.**

**Srita. Prof. Doña Paulina Maraver Domínguez**

**Tía abuela.**

**Con profunda admiración.**

**A: DUN AND BRADSTREET, S. A.**

**A los Campesinos de América Latina.**

## PROLOGO.

Diversas son las razones que impulsan al autor para realizar este trabajo, destacando entre las principales: la de obtener el título de Licenciado en Derecho y la de servir a la Patria.

Por lo tanto considerando al problema agrario la piedra angular que frena el desarrollo económico, político y social de nuestro país, al concluir la vida estudiantil, se ha escogido al Derecho Agrario por ser la disciplina jurídica que trata este problema tan complejo.

No con esto se pretende concentrar toda la atención hacia lo agrario, ya que todas las ramas del Derecho tienen un valor y un interés incuestionable, sino que solo se pretende subrayar que en ningún momento puede descuidarse a un elemento tan determinante en la vida del pueblo como es el campesinado. Y menos en estos momentos en que el país se encuentra en ebullición causada por diferentes factores, de muy diversa índole, entre los que destacan principalmente:

a).- Una necesaria actualización y restructuración de nuestras instituciones para que estén más acordes con la transformación social de que estamos siendo testigos, motivada entre otras cosas por la pujanza y celeridad del núcleo pensante del pueblo que viene a ser el estudiantado, en el cual, gracias a la educación recibida, se despierta en su interior nuevas inquietudes y aparecen ante sí nuevos horizontes. Además que hay que recordar que fue la clase campesina la que dió el triunfo a las Revoluciones de 1810 y de 1910. Tan es así que actualmente la izquierda radical está realizando una labor de procelitismo dentro de la comunidad agraria con el objeto de incorporarla al movimiento de protesta contra el orden jurídico existente y en contra de nuestras instituciones algunas de ellas en verdad anacrónicas.

b).- La deficiente distribución tanto de la tierra como del ingreso, necesariamente será un signo de malestar de la comunidad agraria mientras existan campesinos sin tierra y con derechos a salvo. En el desarrollo de este trabajo -

apuntamos que el problema agrario no solo consiste en la mala distribución de la tierra, sino que como afirma el maestro Vázquez Alfaro "en el problema agrario - deben distinguirse tres aspectos fundamentales: el económico, el social y el jurídico". Asimismo consideramos que es de suma importancia una distribución equitativa del ingreso tan trascendental como la distribución de la tierra.

c).- La lucha entre los imperialismos predominantes en la actualidad.

Asimismo, debe advertirse que si se quieren conservar nuestras instituciones dentro de un orden jurídico establecido, debe pugnarse porque todo futuro gobierno adopte necesariamente, una política de reforma agraria que haga posible - una capilaridad social entre las clases sociales y que además es la única forma de tratar de llevar a cabo la Alianza para el Progreso y detener el avance del comunismo internacional. En suma, si no se acelera la posible solución del problema agrario, sólo quedará una alternativa: 0 REFORMA AGRARIA O REVOLUCION AGRARIA.

Por último, en estas líneas de presentación el autor siente la necesidad de expresar su posición ideológica en materia agraria en general. Debe advertirse que el presente trabajo ha sido inspirado dentro de la corriente ideológica - del movimiento social revolucionario iniciado en México el año de 1910; cuyas expresiones jurídicas se encuentran en la Carta Magna de Querétaro, en la cual se logra una fructífera síntesis, dentro de las realidades y la problemática mexicanas, de lo más selecto de las diversas teorías políticas conocidas, que algunos han calificado como nacionalismo democrático revolucionario.

## **CAPITULO PRIMERO.**

### **LA POLITICA AGRARIA.**

- 1.- El problema agrario.
- 2.- La política agraria.

CAPITULO PRIMERO  
LA POLITICA AGRARIA.

1.- El problema agrario.

No podría entenderse ni histórica ni científicamente a la política agraria, sin una somera revisión conceptual del presupuesto o motivación de la misma que constituye lo que ha dado en llamarse problema agrario. De és te pues habremos de ocuparnos en la parte preliminar de nuestro trabajo, -- sin ignorar las casi insuperables complicaciones que conlleva su análisis, -- pues en el mismo interfieren nocivamente las pasiones y los intereses que -- aunados a la deficiente información científica en la materia, determinan un insatisfactorio tratamiento de la cuestión.

Inicialmente y de manera casi obligada, nos remitimos a uno de los clásicos de estos asuntos como es el Dr. Lucio Mendieta y Núñez, quien en su reconocida obra "EL Problema Agrario de México", cuya primera edición -- vió la luz en 1922, expone su concepto sobre el propio problema, en relación a la época de la propia edición, pero con una suficiencia y claridad que han permitido al autor reproducir sus juicios en las más recientes ediciones -- del trabajo de referencia, aportando algunos nuevos conocimientos y observa ciones al respecto.

No vamos a ocuparnos por ahora de los antecedentes históricos de la problemática agraria nacional, anotemos solamente que en una estimación crí tica de la Ley de Ejidos y del Reglamento Agrario vigente en el año en que se publicó la primera edición de la obra del referido autor, el mismo señalaba que los propios ordenamientos adolecían del grave defecto de ocuparse del problema agrario desde un solo punto de vista: "el relativo a la distri bución de la tierra, sin duda alguna, el más importante; pero no el único, -- pues el problema agrario es esencialmente complejo y entraña diferentes as-

pectos.

Por lo tanto, el propio autor, indica que el problema agrario debe considerarse:

- 1.- Desde el punto de vista de la distribución de la tierra.
- 2.- Desde el punto de vista Agrícola.
- 3.- Desde el punto de vista educacional".

Y agrega que solamente integrando en la teoría y en la práctica estos tres aspectos del problema, será posible obtener resultados positivos -- tanto para los núcleos de población agraria como para el sector de parvifundistas. (1)

Pasando a la exposición de cada una de las tres fases del problema -- de que se trata, el comentado especialista señala que de los antecedentes -- históricos de la cuestión agraria se desprende la necesidad de redistribuir el suelo en una forma equitativa, con objeto de asegurar la tranquilidad -- pública y de promover el desarrollo de la clase campesina, para corregir el atraso de ésta en relación a otros grupos sociales, por diferencias étnicas, culturales y económicas. "La redistribución del suelo, en consecuencia, -- constituye el aspecto urgente del problema agrario, por cuanto, mediante -- ella, se tiende a asegurar la estabilidad económica de una gran parte de la población mexicana".

Empero, la nueva distribución de la tierra debe realizarse, según la opinión que analizamos, teniendo en cuenta principalmente, las necesidades -- de los núcleos de población a los cuales se trata de beneficiar, en rela-- ción con los fines que persigue la reforma agraria y de acuerdo con las con-- diciones de potencialidad agrícola o pecuaria de la región en que los pro-- pios núcleos habitan.

Mendieta y Núñez subraya el carácter económico del problema agrario-

y su consecuente atención por medios económicos; pero advierte que lejos de ser una cuestión que puede resolverse de manera matemática como si se tratara de algo perfectamente delimitado, el problema agrario, por ser económico es eminentemente social y tiene por ello todas las complejidades inherentes a esta clase de problemas que, consecuentemente, no pueden ser comprendidos ni atacados en el marco rígido de una fórmula única.

Ahora bien, tal tratamiento cerrado y único de nuestro problema resultaría además absurdo y contraproducente, en atención a que sus características se presentan de manera diversa en las distintas regiones del territorio nacional. En ocasiones, la deficiencia radica no en la concentración de la tierra sino en la falta de elementos humanos o económicos para explotarla; en otras, la concentración de la población sobre los recursos agrarios hace antieconómico cuando no imposible su aprovechamiento. Al efecto, cita el autor los ejemplos de las regiones del Norte y de la Mesa Central; en aquéllas, dice, se encuentran vastas extensiones de tierra de pastales y agostadero que son aptas casi exclusivamente para la ganadería, pero esta clase de actividad requiere de importantes extensiones para ser económica; por ello, la redistribución de la tierra de esta clase, en pequeñas unidades parcelarias, resultaría ineficaz y difícil de aprovechar agrícolamente, por lo que deben atenderse los aspectos de financiamiento y organización, para poner en marcha las nuevas empresas y para mantener vinculados los recursos en una forma de aprovechamiento y trabajo colectivo.

En la versión original, reproducida en numerosas ediciones, el autor a que aludimos escribe:

"Hay regiones... en donde al iniciarse la reforma agraria, el latifundio y la gran prosperidad constituían una riqueza ya establecida y largamente elaborada, como aquellos sembrados de henequén y de caña de azúcar o

de otras plantas, que eran y son la base de florecientes industrias, en don de la ley viene a destruir sin crear una situación equivalente". Este caso agrega, "requiere un previo estudio económico para dejar intacta la riqueza vigente y solo cambiar el número y la calidad de los beneficiados mediante una organización colectiva bien realizada."

En las ediciones recientes de su obra, el Dr. Mendieta ha adicionado a este párrafo el comentario de que la legislación posterior a la primera edición (1922), ha confirmado sus apreciaciones, al establecer la posibilidad de la explotación colectiva.

Con una amplísima proyección que algunos tratan de redescubrir en -- nuestros días, Mendieta y Núñez dejó señalado, también desde la versión primera de su célebre trabajo que "no basta la sola distribución de la tierra" para resolver el problema agrario, aún suponiendo que ésta se lleve a cabo en extensiones suficientes para cubrir, cuando menos teóricamente, las necesidades del campesino y de su familia. Se requieren, además, "obras de --- irrigación para aumentar o extender la potencialidad agrícola de la tierra, sistemas de crédito asequibles a la gran masa campesina y el adiestramiento indispensable de los agricultores para que sepan explotar su tierra eficientemente". (2)

Tal postura científica, casi exhaustiva, nos remite a la consideración de los puntos de vista agrícola y educacional del problema. En ello, encontramos primeramente las limitaciones y deficiencias de la extensión la borable total de la República y, por otra parte, la incultura en que se encuentra la mayoría de la población campesina, resultando así mas grave el problema económico por la falta de capacidad técnica y de organización.

Al enfatizar en la importancia social y económica del problema agrario nacional, el autor que hemos seguido afirma que éste se encuentra ínti-

mamente relacionado con el problema indígena y que ambos son: "los más grandes problemas nacionales" de cuya atención y resolución dependen la paz interna y el progreso del país, en un ámbito de seguridad y libertad fundadas en la justicia social. Al efecto, Mendieta y Núñez aclara acertadamente,-- que por el progreso de México, debe entenderse no sólo el bienestar de algunos sectores privilegiados de las clases media y alta y la desmedida concentración de riquezas en ésta, sino un armonico desarrollo cultural, y económico de toda la colectividad, en función de las aptitudes y posibilidades personales, con un criterio liberal.

Una cuestión recientemente descubierta por determinados sectores de iniciativa privada, fue también tratada hace varios lustros en las primeras ediciones de la obra del repetido maestro: cuando éste señala que la primordial importancia del problema agrario se desprende, además, del hecho de -- que en la agricultura se encuentra la fundamentación de la economía nacional al grado de que si no se logra una reorganización y mejoramiento de la estructura agraria, en todos sus aspectos, "la bajísima capacidad adquisitiva" del campesino mexicano pone en peligro todo programa de industrialización, pues México difícilmente puede competir en mercados extranjeros, y consecuentemente, su principal mercado tiene que ser el interior; pero si éste no se desarrolla y auxilia a la industrialización, con ella se llegaría a resultados ruinosos. "Industrialización y solución del problema agrario, - tienen que desarrollarse paralelamente", concluye el Dr. Mendieta y Núñez.

"La excesiva pobreza de las gentes del agro mexicano, pone a gran número de ellas al margen de la acción de la escuela y quienes reciben esa acción, obtienen poco provecho porque al jornalero del campo, al ejidatario de tierra insuficiente, de nada le sirve saber leer y escribir puesto que carece de medios para desarrollar esos conocimientos y de oportunidad para-

aplicarlos. La salubridad encuentra escollos infranqueables entre personas miserables y desnutridas. Las comunicaciones de muy poco sirven a quienes no pueden pagar fletes y pasajes de los modernos transportes. Así se ve, - con claridad, cómo en la raíz de todos los problemas de México, está la eco nomía agraria, el problema de la justa distribución de la tierra y de la or ganización de los labriegos. La prueba irrefutable de esto, nos la da la - experiencia vivida por nuestra patria en varios años de regímenes revolu--- cionarios que han desarrollado gigantescos programas de construcciones mate<sup>ri</sup>ales, carreteras, ferrocarriles, líneas de aviación, escuelas, etc., etc. sin que hasta la fecha se haya logrado abatir el costo de la vida y elevar la situación económica cultural y moral del pueblo. Es que se ha equivocado el camino, se ha procedido de arriba a abajo buscando la prosperidad apa rente con absoluto descuido de la prosperidad real" (3).

Por último, en el comentario del concepto del repetido especialista acerca de nuestro tema, recojamos la síntesis que él expone así:

"En resumen, el problema de la tierra en México es de carácter econó mico-social, se manifiesta en distintas formas y exige diversas soluciones de acuerdo con las características que presenta en las diferentes regiones del país; para resolverlo se requiere una atinada distribución de la tierra mediante leyes agrarias que permitan la aplicación de un criterio económico en cada caso; se requiere también una atinada distribución de la población campesina mediante la colonización y la creación de nuevos centros de pobla<sup>ci</sup>ón agrícola; la bonificación de las tierras malas, la educación del campe<sup>si</sup>no y el crédito agrícola. Exige, en suma, una obra integral que solamente podrán realizar los órganos administrativos del Gobierno, cuando tengan del problema una justa visión". (4)

Es en la estructura agraria, nacional o regional, en donde se da el-

fenómeno que denominamos problema agrario. Al respecto, consideramos con Dilthey, a la estructura como: "La articulación de un todo", comprendiendo en ella no solamente los elementos económicos, sino también los jurídicos, administrativos y aún ideológicos de la organización social relativa al campo. En efecto, creemos que el conjunto de estos elementos constituye en la estructura agraria una "organización de partes, de relativa permanencia o persistencia, capaz de actuar, como tal, de determinada manera" y que se caracteriza por su vinculación a la producción de alimentos básicos y materias primas, y por su importancia en cuanto al espacio vital para las naciones y para los individuos. (5)

En un sentido ideal, los diversos factores que integran ese "todo", esa totalidad que constituye la estructura agraria, se encuentran articulados en forma organizada, con un sentido finalista, esto es, para realizar determinados fines. Pero en realidad encontramos una situación muy diversa y cambiante: frecuentemente los elementos ya citados se encuentran en desproporcionadas dimensiones, la relación entre uno y otro no es siempre la más apta para funcionar debidamente. Por ejemplo, la relación hombre-tierra casi siempre es de una sobrepoblación tremenda o de una inconveniente despoblación; la relación de los recursos de capital para la producción rural, es generalmente inferior a las necesidades de ésta; la legislación agraria va de un extremo a otro, o mantiene una propiedad sagrada, antieconómica y latifundista o propicia un clima de indefinición de derechos y de total inseguridad, etc.

En un sentido más directamente relacionado con los propósitos de este trabajo, es conveniente acudir a las ideas apuntadas por Thomas F. Carroll en su artículo "El Problema de la Reforma Agraria en la América Latina". Para este autor, el concepto de estructura agraria se relaciona con--

cretamente con el sistema de tenencia de los recursos fundamentales: Tierras, bosques y aguas, y el problema central de la Reforma Agraria se vincula principalmente con el propio sistema. De tal suerte que, en palabras del propio autor, "la Reforma Agraria, si es llevada a la práctica con seriedad implica un cambio radical del Derecho de propiedad, de la distribución del ingreso y de las disposiciones sociales. Por lo tanto, de alguna manera, toda Reforma es revolucionaria". Basando sus observaciones en la forma en que se encuentran distribuidos los recursos agrarios en América Latina, Carroll concluye que en términos amplios los elementos fundamentales de la estructura agraria son los siguientes: "1) La importancia de los latifundios; 2) El gran número de minifundidos; 3) La situación especial de las comunidades o propiedades comunales; 4) La forma particular del trabajo rural conocida como sistema de colonos, arrendatarios o aparceros".

El estudio concreto de cada uno de los cuatro elementos citados y la apreciación general del conjunto estimando las relaciones e influencias recíprocas entre éstos, es fundamental, como explica el propio especialista, "para comprender aquello que se supone debe ser reformado" atendiendo desde luego a las características y problemas particulares de cada uno de los repetidos elementos y generales de la estructura agraria por ellos constituidos.-

(6)

En forma esquemática y siguiendo los lineamientos trazados por Carroll, el economista mexicano Ramón Fernández y Fernández propone como aspectos básicos para el estudio sobre el problema agrario actual en México los siguientes:

1).- Inseguridad de la tenencia:

(a) Ejidos no deslindados.

(b) Propiedades sin títulos en regla.

- (c) Ejidos en provisional.
  - (d) Concesiones de inafectabilidad ganadera.
  - (e) Fincas de magnitud mayor que la inafectable.
  - (f) Ley de tierras ociosas.
  - (g) Invasiones a la propiedad privada.
  - (h) Falta de parcelamiento legal, de títulos parcelarios y aún-- de certificados de derechos agrarios de los ejidos.
  - (i) Situación Anárquica de las antiguas comunidades agrarias.
- 2).- Falta de Flexibilidad de la tenencia
- (a) Falta de una política adecuada para facilitar la transmisión regular de la propiedad privada.
  - (b) Problemas de transmisión de derechos derivados de concesiones ganaderas.
  - (c) Rigidez del vínculo hombre-tierra en el régimen ejidal.
- 3).- Formas insatisfactorias y antieconómicas de tenencia de los recursos agrarios:
- (a) Subsistencia de latifundios y creación de nuevas formas de latifundismo.
  - (b) Minifundismo privado.
  - (c) Fragmentación de la propiedad agraria.
  - (d) Minifundismo ejidal.
  - (e) Arrendamientos y aparcerías en relación a la propiedad privada y el régimen ejidal.
  - (f) Indefinición de derechos colectivos e individuales en las antiguas comunidades agrarias.

El propio Fernández y Fernández ante la problemática agraria expuesta por el mismo en el esquema contenido en líneas anteriores, propone un conjunto de medidas para la resolución del actual problema agrario que sintética--

mente comprende los siguientes renglones:

Revisión y Reformas a la legislación agraria.

Reorganización del régimen ejidal, tendiendo a una mayor flexibilidad en los derechos relativos, a la reconcentración parcelaria para abatir el minifundismo y a la determinación física y jurídica de los derechos de los ejidos.

Impulsión cooperativa en los sectores privado y ejidal.

Reorganización de las propiedades privadas comprendiendo la regulación de los títulos, la reconcentración parcelaria y la regulación de la transmisión de derechos.

Planificación y acción a niveles nacionales y regionales.

Fomento agrícola para reforzar la reorganización de la tenencia de la tierra.

Mejoramiento integral del medio rural.

Protección y conservación de los recursos fundamentales: suelos, aguas, y bosques. (7)

Fernández y Fernández concluye que "existe un problema agrario cuando encontramos que una estructura de tenencia de la tierra está viciada por defectos que impiden el desarrollo económico, el bienestar social, o ambas cosas". Para el propio especialista, en una limitada concepción, "problema agrario es el referente a la tenencia de la tierra" (8).

El profesor Víctor Manzanilla ha aportado interesantes observaciones para el entendimiento del tema que en este capítulo nos ocupa. El propio especialista escribe lo siguiente:

"Entendemos por Problema Agrario la serie de obstáculos y deficiencias que frenan el desarrollo social y económico de las formas de tenencia de la tierra que integran nuestra estructura agraria". Estos obstáculos de-

ben ser analizados desde tres diferentes aspectos, a saber:

- a) Obstáculos que frenan el desarrollo social y económico de los ejidos, comunidades y pequeñas propiedades ya constituídas.
- b) Obstáculos que entorpecen la entrega de la tierra a quienes tienen derecho a ella.
- c) Falta de solución adecuada a otro tipo de problemas nacionales -- que repercuten directamente en las cuestiones agrarias.

Asimismo, debemos considerar seis planteamientos esenciales para entender el problema Agrario, los cuales pueden ser enumerados en la siguiente forma:

- 1.- La sobrepoblación y nuestros recursos naturales limitados.
- 2.- La falta de una adecuada organización de los elementos de nuestra estructura agraria.
- 3.- Insuficiencia de elementos económicos y servicios destinados al desarrollo de la estructura agraria.
- 4.- Deficiencia en la preparación de los beneficiarios de la Reforma Agraria.
- 5.- Obstáculos legislativos.
- 6.- Deficiencias de organización de las autoridades que intervienen en cuestiones agrarias". (9)

Finalmente, el citado profesor Manzanilla, precisa que el problema agrario consiste en una determinada manifestación de la realidad social o económica, provocada por diversos factores económicos, humanos, jurídicos, agronómicos, etc.

Puesto que en el presente trabajo habremos de ocuparnos de manera directa acerca de la reforma agraria en América Latina, en estos planteamientos iniciales, además de su posterior utilidad para el precitado aspecto de

nuestro tema, es conveniente complementar nuestras anteriores exposiciones con el tratamiento que en la determinación del problema agrario aplica Moisés Poblete Troncoso en su obra "La Reforma Agraria en la América Latina". En el Capítulo Segundo del propio trabajo, el autor presenta como cuestión primordial en la problemática rural, un completísimo cuadro de las graves desigualdades de la tenencia de la tierra, en la cual el problema se expresa en una extrema concentración de los mejores recursos agrarios, en muy pocas manos, por una parte, frente a un numerosísimo sector minifundista que a las inconveniencias de la superficie insignificante auna deficiencias -- culturales, políticas y otras de carácter económico. De esta situación problemática, reiterada como básica, el propio especialista desprende las cuestiones relativas a la alimentación y la presión demográfica. Además, el autor se ocupa de los problemas de analfabetismo y de educación en las zonas rurales, partiendo del análisis de importantes datos relativos, en el Capítulo Tercero de la misma obra. En él también se analizan los problemas de la vivienda rural y de la insalubridad que afecta al medio campesino; finalmente, se analiza el origen y las repercusiones del éxodo rural. Poblete Troncoso incluye todos los temas tratados, desde el punto de vista crítico, refiriéndose a sus aspectos problemáticos, en un capítulo que denomina "Factores que Determinan la Necesidad de una Reforma Agraria"; por nuestra parte, creemos aceptable incluir dichos asuntos en el inciso relativo al problema agrario en nuestro trabajo, puesto que, creemos evidente, la causa o motivación, si se quiere los factores como dice el autor que hacen necesaria una reforma agraria, en su conjunto, no son otra cosa que lo que nosotros entendemos como problema agrario. (10)

Poblete Troncoso ha dado a la Introducción de su mencionado libro, la interesante denominación de "Importancia del Problema de la Reforma Agraria"

En ella, el autor hace las interesantes observaciones siguientes.

Desde hace más de doce años los Organismos Internacionales estructurados a raíz de la terminación de la Segunda Guerra Mundial, con el propósito de colaborar en la solución de los graves problemas políticos, económicos, sociales, culturales y humanitarios que confronta el mundo contemporáneo, vienen propiciando la necesidad de una Reforma Agraria.

La presión demográfica, la insuficiencia de alimentos en cantidad y calidad necesarias, urge a un mejor aprovechamiento de la tierra y el aumento de la productividad, ya que el ritmo de crecimiento de la población supera al de las disponibilidades. A esto se agrega las muy deficientes condiciones de vida de la población campesina que urge mejorar para convertir -- esa gran masa en elemento eficiente de la vida económica tanto en productor como consumidor. Actualmente el desequilibrio entre la producción industrial y la agrícola constituye un freno al desarrollo armónico de los países de América Latina.

Estrechamente vinculado a los aspectos anteriores está el fenómeno -- del éxodo rural que se constata en todos los países de América Latina, con las gravísimas consecuencias que representa en el plano del urbanismo por -- la acumulación de grandes masas en las ciudades, que carecen de vivienda adecuada y que no disponen ni de los centros de educación necesarios ni de -- los servicios de asistencia social. Por otra parte, estas poblaciones amorfas, sin capacidad para incorporarse a la producción industrial y otras formas de trabajo de las urbes, constituyen grupos de inadaptados y propicios -- a intervenir en movimientos que pueden provocar trastornos en el orden público.

Los economistas de todos los países, por su parte, proclaman la urgencia de la reestructuración de los sistemas de tenencia de la tierra, co

mo medio de aumentar la producción agrícola para satisfacer las necesidades de consumo interno y de obtener materias primas y elaboradas de exportación

Asimismo, los sociólogos sostienen el principio de la "función social de la tierra", al que se suma el de "la tierra para el que la trabaja" y afirman que la manera más eficaz de elevar el nivel de vida, de las actuales condiciones subhumanas en muchos países de América Latina, requiere como medida inicial una Reforma Agraria basada en la redistribución de la tierra y en una reforma sustancial de los sistemas de tenencia.

Numerosas Conferencias Internacionales, convocadas por las Naciones Unidas y sus organismos especializados, Congresos, Reuniones, Seminarios y Foros Internacionales, que desde hace más de diez años se viene ocupando de los problemas de la agricultura, han adoptado resoluciones en el mismo sentido. Ultimamente, con ocasión del IX período de sesiones del Comité Plenario de la Comisión Económica para América Latina, que se celebró en Santiago de Chile, en mayo de 1961, el Comité Agrícola trató extensamente el problema de la Reforma Agraria y aprobó importantes resoluciones que comentaremos en el Capítulo final de esta obra. La Reforma Agraria constituye una de las metas del Programa "Alianza para el Progreso", contenida en la Carta de Punta del Este, aprobada recientemente en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social, el 16 de agosto de 1961.

Desde la primera Reforma Agraria realizada en América Latina, en México en 1915, se han verificado otras; en Bolivia, en 1953; en Cuba, en 1959; en Venezuela, en marzo de 1960. Proyectos de Reforma Agraria se discuten en este momento en Colombia, en Ecuador, en el Perú y otros países.

El problema de la Reforma Agraria es naturalmente muy amplio y complejo y cuyo examen en los 20 países de América Latina requeriría un largo tiempo de observación en el terreno y de una completa documentación. (11)

Como una ilustración esquemática para nuestro tema, en el propósito de su tratamiento científico, conviene analizar el índice y contenido de -- los expresados Capítulos II y III de la obra del repetidor autor, cuyo texto es el siguiente.

"CAPITULO II.- La situación de la propiedad agrícola en América Latina. Distribución de la propiedad agrícola y los diversos sistemas de tenencia de la tierra.

La estructura de la propiedad agrícola en América Latina. La distribución de la propiedad agrícola y los diversos sistemas de tenencia de la tierra. Superficie de las explotaciones agropecuarias. Algunas constataciones sobre la existencia de latifundios y minifundios y sistemas de tenencia de la tierra. Los latifundios. Los minifundios. Diversos sistemas de tenencia de la tierra.

CAPITULO III.- Factores que deteminan la necesidad de una Reforma Agraria. Los problemas creados por el latifundio y el minifundio. I. El Problema de la Alimentación: 1. El crecimiento acelerado de la población de América Latina y la producción de alimentos. La presión demográfica. La insuficiencia de alimentación; 2. Los requerimientos alimenticios y las constataciones de los estudios de organismos técnicos; 3. Las deficientes condiciones de alimentación de las poblaciones campesinas de América Latina. Casos de Venezuela, Colombia y Ecuador. II. El problema de analfabetismo y de la educación en las zonas rurales: 1. Indices de analfabetismo en América Latina, sus repercusiones en el progreso general y especialmente en las zonas rurales; 2. Aumento del presupuesto de educación en algunos países; 3. La educación en las zonas rurales de Venezuela, Colombia y Ecuador. III. El problema de la Vivienda Rural: 1. Condiciones Generales; 2. Condiciones especiales de Venezuela, Colombia y Ecuador. IV. La salud en las zonas rurales: --

1. El problema del hambre y el recrudescimiento de la tuberculosis. V. El éxodo rural. Sus causas y sus repercusiones: 1, "Las constataciones recientes en algunos países de América Latina". (12)

A manera de síntesis, anotemos finalmente que en un trabajo acerca de la problemática agraria del Estado de Michoacán, y en sus lecciones de introducción a la reforma y Derecho Agrario mexicanos, expuestas con motivo de -- los "Cursos de Promoción y Desarrollo de Planeación y Cooperativismo Agropecuarios", Vázquez Alfaro presenta una metodología para la determinación y -- planteamiento del problema agrario, en términos generales. Para este profesionalista, en la etapa inicial del estudio del problema agrario deben diferenciarse tres aspectos fundamentales, a saber; el económico, el social y el jurídico. Los tres citados se encuentran íntimamente vinculados, influyen entre sí en forma recíproca, son equivalentes en su importancia, y no es posible entender separadamente alguno de ellos. En consecuencia, tanto el planteamiento de la problemática agraria, como la determinación y ejecución de -- la política agraria, de la acción estatal tendiente a resolver los problemas relativos, deben mantenerse, en opinión de este especialista, en atención constante a los citados tres elementos integrantes del problema agrario y a sus relaciones recíprocas.

## 2.- La política agraria.

En el vocablo política, se reconocen originales fuentes griegas y su florecimiento en la cultura latina; la voz nos remite esencialmente al término polis, ciudad, e indica lo relativo al gobierno o dirección de la propia entidad socio-política. Ahora bien, se entiende por política agraria, al -- conjunto de actos y disposiciones por las cuales el Estado u otras instituciones del poder político influyen sobre la agricultura y la comunidad agraria en general. Esta definición se refiere en particular a la política agraria

ría práctica, o sea a la acción ejercida por el poder público y en ciertos casos por las asociaciones privadas (entendidas como grupos de presión), con el fin de estructurar ordenadamente a la vida social y económica del Estado. La política agraria puede influir, no sólo en el ámbito agrario, sino también en el urbano e industrial; y, a la vez se puede adoptar medidas de política agraria fuera del sector rural; pero que llegan a tener influencia o repercusión en él. Esto pone de manifiesto la trascendencia de la política agraria y su importancia en la vida del Estado. Ella trata en muchos casos de resolver problemas que interesan por igual a la vida de los pueblos, tal como sucede, por ejemplo, con el importante problema alimenticio en el mundo.

Científicamente, se requiere distinguir la política agraria práctica, de la ciencia de la política agraria, la cual se extiende sobre la totalidad de las relaciones de la población rural entre sí y con los demás sectores de la economía, por cuanto de ellas resultan funciones políticas. Se entiende por política a toda estructuración ordenadora de la vida social ya sea dentro del ámbito reducido de la familia, o de otros más amplios, como el de una nación o de la humanidad.;

La política agraria puede ser además de práctica, científica y ello solo se da en aquellos casos en que la misma se funda y se aplica sobre fundamentos de orden científico y técnicos. Se trata en realidad de la aplicación fáctica de la ciencia de la política agraria y de la toma de posición a favor de determinados valores o de ciertas jerarquías de valores.

Empero, la categoría científica ha sido negada por Max Weber a la política agraria y a otras disciplinas políticas, en razón de que la ciencia exige objetividad y la política no puede ser asunto del hombre de ciencia sino del hombre de voluntad, quien pesa y elige según su conciencia y su fi

los offa personal los valores de los que se trata. La ciencia puede ayudarle para darse cuenta que toda acción y naturalmente también la inacción, -- significa en sus consecuencias tomar partido a favor de ciertos valores o -- contra otros. Hacer su elección es su función. Sin embargo, como bien dice Abel y según lo ha mostrado la reciente discusión acerca del problema -- del juicio de valoración, subestimaba las posibilidades de fijar posiciones relativas a la política en nombre de la ciencia, en forma de crítica de objetivos dados (crítica técnica), sino también de la crítica de metas propuestas y valores, subrayando la "verdad existencial de lo anhelado" o el "poder de fomentar el bienestar" de las instituciones a juzgar. Max Weber, dice el autor citado, desconocía el imperativo de tener que formular juicios valorativos.

Por otra parte, la política agraria como ordenadora de la vida rural es muy antigua; pero como ciencia (racional empírica), es muy reciente. Los comienzos de esta nueva investigación científica se perciben en las descripciones de sucesos y situaciones, en las observaciones y los programas de re forma de los mercantilistas, fisiócratas y primeros románticos; de ellos -- surgió el movimiento agrario de finales del siglo XVIII y de comienzos del XIX. La política agraria como ciencia, surgió a través de la economía política. Los investigadores comenzaron por dar importancia al papel de la agricultura y a su influencia en orden social y económico; pero a medida que sus investigaciones se ampliaron, la importancia de la agricultura dentro -- del campo de sus investigaciones se relativizó al extremo que ya no interesaron los perfiles particulares de la estructura agraria, sino más bien su ubicación y relaciones frente a la economía en general.

"En los escritos de los clásicos, la agricultura, a pesar de provenir de ella sugerencias de gran importancia, lleva una vida propia nada --

más que en pocos conceptos, leyes y enunciaciones muy simplificadas acerca del rendimiento de la tierra, renta del suelo, espacio alimentario, etc. -- También éstos se perdieron luego, sea por que no cabían más en la teoría inclinada hacia la estática, sea porque fueron fundidos en conceptos más amplios. Esto sucedió con la ley del rendimiento decreciente del suelo, que se disolvió dentro de la ley general del rendimiento en economía y con la teoría de la renta del suelo, que se incluye en una teoría general de las rentas y de la formación de los precios (13). La teoría se generalizó y -- los conceptos que en un principio se manejaron sólo dentro del ámbito de la agricultura, se ampliaron en el amplio marco de la economía general.

Con tal criterio se dejaban de lado las peculiaridades propias de la agricultura y sólo se tomaban en cuenta sus entrelazamientos y vinculaciones con la economía. Sin embargo, era preciso tener en cuenta que la tierra en la agricultura, cumple funciones particulares, y que la combinación de tierras, trabajo y capital asume características bien diferenciadas dentro del ámbito agrícola. La teoría general puede ser útil para dar la solución "en general" a muchos de los problemas propios de la agricultura; pero ello no significa en modo alguno que se resuelvan las cuestiones agrícolas de modo realista. Del mismo modo sucede en el ámbito jurídico y en particular en el campo de las instituciones agrarias. Ellas presentan características peculiares, que es necesario tener en cuenta, ya que si bien en muchos aspectos presentan analogías notables con las demás instituciones, es evidente que ellas son de un tipo especial cuya conformación es por demás diferente. Existen distintos tipos de propiedad, organizaciones de trabajo, asociaciones de mercado, cooperativas, etc., que constituyen manifestaciones de una modalidad especial de la vida y el trabajo, que influyen necesariamente en el ámbito institucional. Tanto desde el punto de vista social

como jurídico, la comunidad rural no se confunde con la urbana y no obstante sus semejanzas presenta diferencias inconfundibles. Sus relaciones e inter-relaciones de tipo social no se confunden con aquéllas sino que, por el contrario, surgen como manifestaciones de una idiosincrasia peculiar.

Finalmente, desde el punto de vista económico, el hombre rural presenta caracteres muy personales que no permiten encuadrarlo dentro del esquema general del *homus economicus*, del cual partió la economía general clásica.

Los aspectos reseñados sirven para demarcar los sectores fundamentales de carácter científico que integran a la política agraria como ciencia-ontológica: la economía agraria, doctrina de las instituciones agrarias (Derecho Agrario) y sociología rural (14). Enseguida, ocupemonos separadamente de estas fases de la política agraria:

a) La economía agraria tiene por objeto investigar y aclarar los -- problemas, económicos sociales de la agricultura. Además trata de interpretar las relaciones económico-alimentarias de la agricultura con la economía de consumo, de la industria y del comercio; y por tal motivo puede decirse que de por sí representa en cierto sentido una economía de mercado.

b) La sociología rural surgió, tanto en Alemania y en los Estados Unidos, como una investigación precisa y concreta destinada a solucionar los problemas de una crisis intensa en la agricultura: en Alemania, en 1870, con la vertiginosa caída de los precios de los productos agrícolas, y en los Estados Unidos con la gran crisis económica de 1930. La sociología rural es la ciencia de la población rural, de las instituciones rurales y de la evolución de ambas. La sociología rural, según sea el país donde se le estudie o se le aplique, difiere considerablemente en su contenido. Su mayor ampli--tud la ha alcanzado en los Estados Unidos, cuyo contenido es muy diverso, ya

que comprende la vida de la población rural en sus más diversas manifestaciones: económicas, técnicas, culturales, educacionales, institucionales, etc.

c) El Derecho agrario es aún más reciente, ya que si bien en ciertas medidas ha sido motivo de estudio tanto por los sociólogos como por los economistas, ello sólo ha comprendido una estimación somera, sin mayor predicamento científico, desde el punto de vista jurídico y, por lo general, referido siempre al ordenamiento jurídico general. En realidad se enunciaban problemas jurídicos institucionales rurales como algo localizable en el ámbito rural, pero desconociendo los principios y fines propios de las normas jurídicas dictadas con el fin de regular las formas de conducta campesina dentro de la comunidad rural.

Así, puede afirmarse que el Derecho Agrario es el orden jurídico que regula a las relaciones que surgen entre los sujetos agrarios con referencia a objetos agrarios o servicios agrarios, con el fin primordial de promover la conservación de los elementos determinantes de la producción y de la industria agraria y fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad rural. (15)

La política agraria orienta sus investigaciones a través de la economía, el derecho y la sociología, las cuales encuentran en ella un nexo común. Ambos sectores del conocimiento y de la realidad pretenden aclarar el "ser - así" de las cosas y de los hombres; por eso la política agraria, como ciencia es una ciencia ontológica: la ciencia del ser. Pero como ciencia se proyecta más allá de la esfera del ser histórico, a fin de contribuir para el ser en el devenir, o sea que aspira a ser una ciencia política. A su vez, es -- una ciencia del "deber ser", por cuanto las normas son propias de un sector particular de la ontología general, que es el del "deber ser", señala magistralmente W. Abel.

Abel escribe que el contenido de la ciencia política agraria "es la -- situación social rural, las instituciones rurales y los problemas intermedios que surgen entre las explotaciones, entre explotación y familia y entre los - sujetos económicos y los organismos del poder político en la economía estruc- turada sobre el principio de la división del trabajo. Por la interpretación- de este objeto se interesan investigadores de muy diverso origen con métodos- que varían enormemente". Sus resultados parecen apenas susceptibles de sínte- sis; pero conviene destacar que la economía agraria, la sociología rural y el Derecho Agrario reflejan aspectos de índole ontológica cuya síntesis puede a- firmarse que es la vida en sociedad. Además, el objeto posee la característi- ca especial de presentar regiones en el plano del ser, del deber ser y del -- ser del cambio o devenir. Finalmente, toda investigación político-agraria -- parte de relaciones de interés público. Lo que no entra en este tipo de rela- ciones no pertenece a la política agraria. (16)

Los programas o planes agrarios, como así también el examen previo de- los hechos y la selección de los problemas, son determinados por influencias- materiales y espirituales. Las primeras pueden también denominarse condicio- nes ambientales (relación entre industria y agricultura, producción agraria y demanda entre el país y el exterior, etc.). Las segundas se presentan como - juicios de valor, convicciones e intereses, y en general las reacciones de -- los individuos y de los grupos frente a las tareas originadas por el ambien- te. Ambas se influyen recíprocamente y son posibles de cambios entre sí.

Se exageran muchas veces estas influencias cuando se pretende que lo - decisivo está en las condiciones o factores materiales, tal como sucede con - el materialismo histórico; pero también es evidente que los elementos espiri- tuales tampoco llegan a ser excluyentes, como intentan afirmarlo ciertas ten- dencias idealistas. Es necesario complementar la acción de estos factores pa- ra dar una solución realista a los problemas que presenta la política agraria.

Lo difícil en esta materia es lograr dilucidar en forma precisa los múltiples problemas que se presentan. En numerosas cuestiones de la política agraria - y de la política económica en general es muy difícil ponerse de acuerdo. Partidos, grupos, individuos y cualquiera que participe en la vida política, sea activo o pasivo, o simplemente observador, tiene por lo general su opinión -- formada, y de algún modo fundada.

De lo anteriormente visto, podemos deducir que la política agraria, -- primitiva y empíricamente entendida en el reducido concepto referente a la intervención del Estado en el agro, recibe en nuestros días el tratamiento de -- una verdadera ciencia, tal como ha logrado elaborarla Wilhelm Abel en su famoso tratado. El propio autor postula además del necesario método científico -- para la propia disciplina, un conjunto de instrumentos que hagan posible la -- realización de las finalidades asignadas por la correspondiente filosofía social. En ello, distingue y considera al Derecho como uno de los medios fundamentales en la actualización y proyección de la política agraria científica. -- Pero la ordenación jurídica no constituye ni el único ni jerárquicamente el -- más importante de los instrumentos de la repetida disciplina; en una concepción orgánica de la política agraria, explica Abel, las tareas propiamente sociales y educativas en el medio rural, la investigación y la extensión agrícolas, tanto como una racional intervención en el mercado de la producción, son entre otros, aspectos fundamentales en la planeación y ejecución de la propia política, todos los cuales, cada uno en el campo que le es avocado realizan -- una parte de esa actividad que en su conjunto llega a integrar una política -- agraria científica. Ahora bien, esta concepción orgánica, dentro de la cual nos interesa principal y directamente el Derecho pero tomando en cuenta las -- relaciones de éste, con las fases sociales y económicas de la política agraria, se encuentra determinada por la realidad social agraria, se encuentra --

necesariamente inspirada en una concepcion integral del problema agrario, --  
tal como lo ha puesto de relieve el profesor Vázquez Alfaro. (17)

notas bibliográficas del capítulo primero.

- 1).- Mendieta y Núñez, Lucio; "El Problema Agrario de México". Sexta Edición, Págs. 546 y 547.
- 2).- Mendieta y Núñez, Lucio: obra citada, Pág. 549
- 3).- Mendieta y Núñez, Lucio: obra citada, Pág. 553
- 4).- Mendieta y Núñez, Lucio: obra citada, Pág. 552.
- 5).- Abbagnano, Nicola: "Diccionario de Filosofía", Págs. 464 y 465.  
"Diccionario de Sociología", Editor Henry Pratt --- Faivchild, pág. 114.
- 6).- "La Estructura Agraria, en Reformas Agrarias - en América Latina. Proceso y Perspectivas". Fondo de Cultura Económica, México, 1965, Págs. 54, 55 y sigs.
- 7).- Notas sobre la "Reforma Agraria Mexicana". Serie monografías # 2. Publicado por el Centro de Economía Agrícola de la Escuela Nacional de Agricultura, Chapingo, México, Págs. 7, 8 y sigtes.
- 8).- Obra citada, Pág. 35.
- 9).- Introducción a la Reforma Agraria Mexicana, Instituto Federal de Capacitación al Magisterio, S.E.P. México, 1965, Págs. 83 y 84.
- 10).- Poblete Troncoso, Moisés: "La Reforma Agraria en la América Latina". Capítulos II y III, Págs. 26 27, 50 y sigtes.
- 11).- Poblete Troncoso, Moisés: Obra citada Págs. 9 a 10.
- 12).- Poblete Troncoso, Moisés: obra citada Pág. 7.
- 13).- Abel, Wilhelm: "Política Agraria", Págs. 24 y sigtes.
- 14).- Vivanco, Antonino: "Artículos Política Agraria en Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXII, Págs 586.
- 15).- Vivanco, Antonino: obra citada, pág. 586.
- 16).- Bandini, Mario: "Política Agraria", Pág. 387.

17).- Abel, Wilhelm: "Política Agraria", Págs. 1, 18 y 19.

Vázquez Alfaro, Guillermo: "Curso sobre planeación - agrícola y administración de Empresas Cooperativas - Agrícolas, auspiciado por los Gobiernos de México e Israel y la O.E.A.

CAPITULO SEGUNDO.

LA REFORMA AGRARIA

- 1.- Breve revisión de las Reformas agrarias en Europa.
  
- 2.- Breve revisión de las reformas agrarias en América Latina.
  - A.- Bolivia.
  - B.- Brasil.
  - C.- Colombia.
  - D.- Guatemala.
  - E.- Panamá
  - F.- Venezuela.
  
- 3.- Ensayo de síntesis sobre el concepto de Reforma Agraria.

## CAPITULO SEGUNDO.

## LA REFORMA AGRARIA

1.- Breve revisión de las reformas agrarias en Europa.

No dudamos que ese complejo proceso que en la parte final de este capítulo vamos a delimitar en el concepto de reforma agraria, tiene antiquísimos y numerosos antecedentes no solamente en el Continente Europeo, sino en la antigua China, en la singular cultura mesopotámica y en el viejo Egipto, pero remontarnos a tan prolijos y distantes precedentes haría de este trabajo una especie de enciclopedia histórica por demás voluminosa y ajena, en su contenido y dimensiones, a nuestros reducidos alcances. Es por ello que hemos tomado como punto de partida de nuestro análisis, sin desconocer los ya citados y otros valiosísimos precedentes, a las transformaciones ocurridas en el medio rural europeo. Estas, como se verá en el desarrollo de este inciso, reconocen sus primeros orígenes en el mundo romano de los Gracos y -- vuelven a actualizarse en las llamadas guerras campesinas de principios del Renacimiento y alcanzan un momento extraordinario en torno a la Revolución Francesa, pero su etapa más característica se desarrolla a raíz de la post-- guerra que siguió al conflicto internacional de 1914-1918. En esos años, - Arthur Wauters describía que entre las consecuencias socioeconómicas de la guerra, tiene lugar como un fenómeno de singular importancia la alteración profunda sufrida por el régimen de apropiación de los bienes agrarios en la mayor parte de los países del mundo.

Desarrollando el propio pensamiento, Wauters dice en la Introducción de su obra "La reforma agraria en Europa": sin duda que las tentativas de -- bastardos socialismos de Estado hechas durante la guerra y despues de ella; - el desarrollo gigantesco del capitalismo financiero, cuya preponderancia en la economía mundial se ha afirmado con tanto estrépito; el ritmo precipitado

señalado en la concentración industrial, comercial y financiera; el despertar económico de los pueblos de Oriente y de las razas oprimidas; el empobrecimiento de la pequeña burguesía; el papel, cada vez más importante, representado por las clases obreras en la política de sus países, son indicios de una significativa transformación. Pero, no obstante, parece que de todos estos fenómenos el régimen de aprobación de las tierras es el que ha de afectar más profundamente e inmediatamente la evolución económica y social de los pueblos. Tanto más, cuanto que, hasta el presente, esta reforma parece haber escapado de una parte a la influencia de la clase obrera organizada y de otra a la del capitalismo financiero. (1)

En la obra de referencia, su autor comenta las reformas agrarias aplicadas en la etapa histórica que se indica, por catorce países europeos.

Entre los factores ideológicos analizados por Wauters en relación a las trascendentales transformaciones agrarias, se encuentra el pensamiento divulgado por Achille Loria, en su notable obra "Las Bases Económicas de la Constitución Social", en la cual se afirma vigorosamente que en el régimen de apropiación y titularidad de las tierras se encuentra el factor dominante de la evolución social, en una situación preponderante, por encima aun de los elementos técnicos. En opinión de Loria, el régimen agrario llega a determinar al Derecho Civil, al Derecho Público y al Derecho Privado e influye decisivamente en la orientación política de las naciones a tal grado, según el propio autor, que las alternativas de monarquía, autocracia, dictadura o república se encuentran esencialmente condicionadas por la situación real y jurídica en que se encuentran distribuidos los recursos agrarios entre la población de un país determinado. Wauters manifiesta serias reservas con referencia al determinismo agrarista de Loria, pero no deja de reconocer, sin embargo, que el régimen agrario "constituye un factor capital de la evolución

social", principalísimo si, pero no único ni aislado. (2)

La complejidad de los fenómenos agrarios, hace advertir al autor que comentamos que la prudencia debe desprenderse del análisis científico de la historia agraria, considerando, además de su carácter problemático, que se trata de una cuestión esencialmente dinámica, a pesar de la aparente lentitud en que se realiza la vida en el medio agrario. Además, a diferencia de Loria, Wauters verifica una conveniente estimación de los factores técnicos o estrictamente agrícolas y económicos en los procesos de transformación agraria. Con este criterio que pudiera calificarse de integral y científico, nuestro autor revisa las transformaciones agrarias de la post-guerra -- 1914-1918, en tres situaciones distintas: en la primera, se ocupa de los -- países sometidos a transformaciones políticas profundas o violentas en los cuales se expropián las grandes propiedades para redistribuir el suelo; en el segundo caso, el Estado propicia la transformación agraria, principalmente por medios jurídicos, con la tendencia de evitar el minifundismo o la -- concentración de la gran propiedad; en el tercer caso, la redistribución de los recursos agrarios se deja por el Estado a libre juego de las fuerzas económicas, estimuladas o trastornadas por la post-guerra.

Wauters otorga una importantísima función al Derecho en la reforma agraria, pero advierte que no es posible desarrollar ésta sin medios básicos como el crédito agrícola y la organización cooperativa, a los cuales dedica interesantísimas páginas de su obra.

En suma, podríamos observar por nuestra parte, que de la enseñanza de tan destacado especialista se desprende que entre los instrumentos de la reforma agraria figura necesariamente el Derecho, pero no de manera exclusiva ni aislada, sino conjuntamente con otros instrumentos de organización social como la cooperación, y con otros factores económicos como el crédito -

agrícola y la tecnificación agronómica.

En un propósito teórico de grandes alcances, el propio autor analiza la gestación de la reforma agraria y señala que ésta se debe a causas lejanas y a causas inmediatas. Revisando la historia de la propiedad agrícola, con el propósito de ubicar los orígenes de la primera categoría, nuestro autor indica lo siguiente. "1° La gran propiedad es generalmente resultado de la conquista, de la expoliación o del empobrecimiento de las masas campesinas; 2° La pequeña propiedad ha llevado siempre a través de los siglos existencia incierta y precaria; se ha constituido generalmente a consecuencia de movimientos violentos. 3° La posesión del suelo no basta al habitante de los campos para asegurar su independencia económica; necesita también la libertad". (3)

El autor de referencia advierte, sin embargo, que el esquema transcrito no constituye algo fatalmente cerrado, sino que históricamente es posible encontrar hechos que presentan excepciones a las líneas generales que han quedado trazadas en los anteriores párrafos. Así, Wauters insiste en precisar que las modificaciones de la estructura agraria se deben a factores complicados y múltiples: paralelamente a los factores puramente económicos, concurren elementos políticos y no pocas veces actúan en el propio proceso factores morales y aún psicológicos. En todo ello existen tendencias en un sentido y en otros, el proceso no sigue de manera alguna una constante armónica, sino que podría presentarse en múltiples altos y aún regresiones. (4)

Pasando al análisis de las causas inmediatas, en la época del suscrito estudio, que determina la reforma agraria, Wauters dice que éstas son de carácter económico, político, social, financiero, militar, jurídico, y psicológico. Si bien, advierte el autor, todas ellas no se presentan ni en todos los lugares ni en todas las épocas en la misma intensidad o en su totalidad. Entre las causas económicas se cita en primer término la concentración exce-

siva de los recursos agrarios y se agrega un factor de decisiva importancia en Europa como el abuso en el arrendamiento y aparcería rústicos. La decisiva presión que sobre las civilizaciones occidentales representó el triunfo del socialismo al finalizar la guerra europea de principios de siglo, también es señalada por el propio autor entre las causas inmediatas del cambio agrario, como una cuestión sumamente importante. Por lo demás, entre los factores psicológicos el autor concede una extraordinaria importancia a los vínculos de solidaridad y a la conciencia de clase adquirida por los campesinos durante la vida colectiva militar.

Como un obligado corolario a su obra, Wauters dedica un capítulo de la misma a "La reforma agraria y las doctrinas". En él, advierte primeramente las grandes diferencias que se encuentran históricamente entre las diversas teorías y los hechos que pretenden realizarse conforme a las mismas, según las clases dirigentes. Nuestro autor advierte la transformación ideológica perfectamente delimitada a principios de nuestro siglo, que se lance verticalmente contra las ideas individualistas del siglo XIX en materia de propiedad individual con la pretensión del ilimitado y absoluto derecho respectivo; tendencia en la que concurren factores políticos y transformaciones económicas como la difusión del industrialismo. Lo singular en esta parte de la obra de nuestro autor, se encuentra, en nuestra opinión, al observar que ninguna de las reformas agrarias analizadas por el mismo pueden considerarse como la consagración o la realización feliz de una sola y única doctrina social, puesto que la cuestión agraria es de tal suerte compleja y problemática que no puede encerrarse, por lo menos hasta la época en que nuestro autor escribió, en el reducido marco de las teorías políticas. (5)

En la parte final de su repetido trabajo, nuestro autor dedica importantísimos párrafos a conclusiones. En ellas se pregunta primeramente por -

los resultados obtenidos en materia política, social, económica y en una amplia dimensión humana. Al efecto, Wauters expresa que "juzgada en conjunto, la reforma agraria ha sido una obra de justicia social" y que si no puede afirmarse genéricamente que ha logrado una considerable mejoría económica, en algunas regiones, por lo menos, el progreso es apreciable.

En esas páginas finales, Wauters insiste en la necesaria coordinación de los sectores agrícola e industrial que tanto se enfatiza en nuestra época; el autor observa que la reforma agraria constituye un instrumento de gran importancia para corregir el desequilibrio entre los sectores precitados, pero en párrafos de un gran sentido humano, lleva al lector al profundo significado y a la justicia intrínseca que al acceso a las comodidades de la vida moderna se desprende de la reforma agraria para la población campesina; así Wauters hace una emotiva mención del cine, del periódico, de las medidas sanitarias, de los medios de locomoción y aún de algunos artículos de lujo.

Frente a la imputación de despojo que en algunas etapas se ha hecho a la transformación agraria que centraliza su acción en el reparto del suelo, el especialista que comentamos refuta enérgicamente dicho cargo, presentando a su vez, la imputación, históricamente fundada, de expoliación, saqueo y violencia a cargo de los grandes propietarios de tierras; concluyendo que no puede ser injusta la reivindicación de los derechos seculares sangrientamente violados.

Los resultados sociales de la reforma agraria, tanto como los económicos, dependen, en una concepción integral de la reforma agraria, señalada desde la época en que nuestro autor escribió su obra, de los auxilios sociales y financieros tendientes a posibilitar la explotación adecuada de los recursos agrarios que se redistribuyen y no sólo ésto, agrega Wauters, sino --

que, desde los campesinos no han tenido un verdadero acceso al poder político los afectados por la reforma y los políticos y burócratas que han desviado - la finalidad de la misma, han sido los exclusivos beneficiarios de la transformación agraria, dejando al campesinado en un atraso similar o más grave - que el anterior a la reforma, con una gravísima circunstancia más, agregaría mos, por nuestra parte, con la frustración consecuente de la esperanza bur- lada.

Resumiendo su análisis, además de la tendencia ecléptica que en mate- ria ideológica postula nuestro autor, propone la adopción de un sistema de e conomía mixta en la planeación y realización de la reforma agraria, dando -- en ello una singular atención a la organización cooperativa específica de la producción agropecuaria y a la organización de pequeñas explotaciones en don de sea agrícolamente aconsejable, tanto como a la institución de explotacio- nes colectivas, para renglones que así lo requieren como la silvicultura. Al afecto, el autor declara que lo que la economía social pretende es "preparar más justicia social para el porvenir, buscando fórmulas que pongan en armonía los intereses del individuo con los de la sociedad"; pero en ello podrá sola mente avanzarse, si se enfoca y ataca el problema agrario sin prejuicios y - sin dogmas. (6)

## 2.- Breve revisión de las reformas agrarias en América Latina.

En una visión de conjunto, la agricultura es la principal ocupación - de los habitantes de América Latina; situación fundamental no por la impor- tancia económica de dicha actividad, sino por el número de personas que a -- ella se dedican, al grado que constituyen el 50% de la población de esta par te de la tierra. Consecuentemente, la problemática agraria de esta región - tiene una gran trascendencia y provoca muy significativas reacciones desde - los más variados aspectos.

Además, la actividad agropecuaria se encuentra en franca inferioridad frente al sector industrial, en cuanto a financiamientos, técnica, productividad, etc. Existen muchas circunstancias que explican esta ineficiencia; - entre las cuales no son las menos importantes el excesivo número de personas que trabajan la tierra, la baja capitalización del sector agrícola, en donde apenas se ha invertido menos de la mitad de lo que se ha invertido en el sector industrial, la reducida absorción de la tecnología moderna por partes de los agricultores y la inadecuada estructura agraria que se traduce en la existencia de 3.5 millones de fincas de un tamaño unitario inferior a 5 hectáreas, las cuales apenas cubren el 1% del área total bajo explotación y 98 mil fincas (1.4 por ciento del número total) con tamaño unitario superior a mil hectáreas las cuales cubren el 64% de la superficie agropecuaria y están, en su gran mayoría, explotadas de manera muy deficiente.

No es de extrañar que, en tales condiciones, el ingreso per capita de los campesinos sea sensiblemente más bajo que el ingreso per capita del resto de la población de la América Latina. No es de extrañar tampoco, que exista una gran preocupación por modificar esa situación y que se haya pensado - en la reforma agraria como procedimiento eficaz para establecer las bases de una nueva estructura rural más próspera y más justa.

En tales condiciones, el proceso de transformación tendiente a redistribuir los recursos agrarios y el producto de los mismos, acompañado de las medidas complementarias convenientes para elevar los niveles socioeconómicos, adquiere una decisiva importancia en la vida de los pueblos latinoamericanos. Empero, esta tarea no ha sido nada fácil en el pasado y en el presente, a pesar de esfuerzos masivos e internacionales, no ha llegado a los resultados - que prácticamente exige la actual y creciente problemática rural.

Oscar Delgado, en el prólogo a "Reformas Agrarias en la América Lati-

na", se manifiesta poco optimista en relación a la posibilidad de efectuar cambios en estructuras agrarias latinoamericanas, con excepción de México, - Bolivia, Venezuela y de manera más reducida, Chile. Pero el citado especialista advierte que el retraso de referencia no puede ser de manera alguna -- permanente, a pesar de todos los obstáculos, pues las crecientes presiones - terminarán, de una manera o de otra, por iniciar y realizar cambios profun-- dos en la materia. En ello, la explosión demográfica regional y la crecien-- te aculturación de masas antes olvidadas, así como la pauperización de las - mismas, ocuparán un lugar fundamental,. No basta, señala Delgado, con una - eficiente atención a los aspectos agrícolas o estrictamente técnicos de la - transformación agraria, como está ocurriendo en algunos países, sino que se requiere, de una manera coordinada en toda el área, de un conjunto de medi-- das que integren una verdadera política agraria. En ella, el mismo especia-- lista señala que la Reforma Agraria constituye un medio fundamental. Ahora-- bien, al referirse al concepto "reforma agraria", extensamente tratado en va-- rios de los interesantes trabajos que integran la obra citada, puede observar-- se que por reforma agraria se entiende la acción de los poderes públicos diri-- gida a lograr la redistribución de los recursos agrarios; este proceso, subra-- ya Delgado conlleva la redistribución del ingreso y del poder político, ade-- más del mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural.

Delgado advierte la situación crítica que afecta al medio rural latino-- americano diciendo al efecto la necesidad, por muchos reconocida, de estimu-- lar el desarrollo económico y social ha forzado esa evaluación y un cierto -- grado de reorientación en los anacrónicos patrones tradicionales. Por do--- quier se advierte la crisis institucional o sus prodromos; esto ha permitido-- la iluminación de los antes velados patrones de obsolescencia en las relacio-- nes sociales. Dicho de otro modo, en algunos grupos empieza a advertirse ya-- una toma de conciencia social que procede siempre a las grandes transformacio

nes. El desacuerdo existente sobre la manera de lograr el despegue hacia un crecimiento autosostenido se vierte en una diversidad de ideologías cuyas -- principales corrientes, en el pensamiento y en la acción, tienden a alinearse en la actualidad en tres patrones de comportamiento político no siempre -- claramente delimitados: los conservadores, los reformistas y los revolucionarios. Este marco de referencia de las orientaciones ideológicas tipificantes de las distintas fuerzas bajo cuyo liderazgo se inducen o se detienen los procesos de cambio en la región -- o en cuyo nombre se restauran los viejos regímenes -- parece ser útil para la mejor comprensión de las diversas transformaciones propuestas por reformistas o revolucionarios. Una de ellas se refiere a la reforma agraria o a la revolución agraria. No obstante las imperfecciones de diversa naturaleza de las reformas agrarias acontecidas en México-Bolivia y Cuba, los partidarios de la solución revolucionaria suponen que su experiencia conlleva algún efecto de demostración sobre la opinión pública -- del resto de países del área. En las tres sociedades se han registrado revoluciones populares de esencia nacionalista. Su ideología y su utopía originarias (para expresar el juicio en términos de Mannheim) no han conseguido -- permanecer, en general, como orientadores de la acción política del Estado, -- toda vez que han llegado a ser reformuladas o reinterpretadas de acuerdo con aludidas "necesidades históricas" --es decir, con las conveniencias de los -- nuevos grupos móviles en su carrera de ascenso social. En Chile y Venezuela (al igual que en México, Bolivia y Cuba) los conservadores han sido en gran parte separados del poder político; empero, debido a la inercia de la tradición continúan participando de algún modo en la toma de decisiones. Los grupos reformistas de la "izquierda democrática" que han arribado al poder ---- (coalición AD- URD-FND, en Venezuela; Democracia Cristiana, en Chile) continuarán disputándose el poder con la izquierda radical en la oposición forma-

da por revolucionarios. En Venezuela, prácticamente ya se ha dado por terminada una reforma agraria que consistió en crear nuevas unidades agrícolas sin lesionar el latifundio. En Chile -donde probablemente se dará comienzo a una reforma agraria, a partir de 1965-, se crearán nuevas unidades agrícolas y se establecerá un nuevo tipo de propiedad colectiva en sustitución de los latifundios expropiados (la llamada propiedad comunitaria) que permitirá la explotación cooperativa de grandes unidades agropecuarias. No obstante, permanece la incógnita de si el gobierno chileno (ubicado dentro de la "izquierda democrática") se atreverá, o no, a quebrantar el latifundio. En un tercer sector de naciones latinoamericanas, la permanencia del orden y de la estructura agraria tradicionales indican que los intereses conservadores han conseguido mantener un statu quo particularmente favorecedor de pequeños grupos oligárquicos. Abiertamente, o de soslayo, esa ideología conservadora juzga innecesaria e inconveniente la redistribución de riquezas, ingresos y poder; la equivalencia social de oportunidades, derechos y obligaciones, y la movilización social de la población en su conjunto. En este último grupo de naciones, el sólido predominio del conservatismo en el poder ha mantenido a raya las acometidas de las minorías reformistas y revolucionarias. La competencia y el conflicto político tenderán a alinearse (en estos países) entre los conservadores en el poder y los reformistas en la oposición. El Brasil, Colombia y las naciones de Centroamérica, entre otras, son ahora la arena de esta lucha (entre conservadores y reformistas) que tenderá a acrecentarse en los años por venir. La contienda comprenderá, sin duda, la conversión en partidos modernos de las facciones caudillistas con jefatura heredada. (7)

En las condiciones descritas por el citado autor, las antiguas estructuras feudales de varios países latinoamericanos empiezan a desquebrajarse y

anté el dilema de un caos interminable se plantean la solución del reformismo agrario. Ello no es fácil, empero, puesto que las tradicionales clases dirigentes, arraigadas en su poderío económico y político a la tierra, plantean toda serie de obstáculos y verdaderas trampas para una transformación agraria profunda y eficiente.

Reservaremos para el capítulo final de nuestro trabajo el análisis -- del caso de México, a efecto de precisar las relaciones entre Derecho y Reforma Agraria, tema central de nuestro estudio; en el presente capítulo, con el propósito de ejemplificar y nutrir nuestra exposición, haremos una breve presentación de las reformas agrarias en algunos países latinoamericanos distintos al nuestro.

A.- Bolivia.- El latifundio y la servidumbre caracterizaban la estructura agraria de Bolivia, antes de la reforma agraria. El sistema tuvo su origen en las grandes concentraciones de tierras ocurridas durante la colonia (como resultado de mercedes reales) y en la condición de servidumbre a que se sometió al indio desde el propio momento del descubrimiento y durante toda la conquista y la colonia.

Concretándonos a la época de la república, es interesante examinar varios antecedentes que sirven para clarificar la más inmediata evolución del latifundio y la servidumbre en Bolivia.

El General San Martín, en 1821, dictó sendos decretos, de abolición de tributos y de abolición de servicios personales por parte de los indios, sin que en la práctica hubiera tenido ningún efecto esa bien intencionada legislación. Simón Bolívar, por Decreto del 8 de abril de 1824, ordenó "vender por cuenta del Estado, todas las tierras de su pertenencia, por una tercera parte de su tasación legítima", excepto las poseídas por indios de las cuales debían declarárseles propietarios para que pudieran "venderlas o ena-

jenarlas de cualquier modo". Ordenó también el reparto de las tierras "llamadas de comunidad", entre todos los indios que no gocen de alguna otra suerte de tierra". Más tarde, en decretos sucesivos, declaró abolidos los servicios personales de los indígenas y dispuso que se pagaran los jornales en dinero. Toda esa legislación fracasó y en 1827 se dispuso la suspensión definitiva de su aplicación. (8)

Melgarejo, en 1866, y como culminación de un proceso de lucha entre los indios y los terratenientes de origen español, declaró propietarios con dominio pleno, a los indígenas poseedores de tierras fiscales, debiendo pagar al gobierno, cada uno de ellos, para legalizar su derecho pleno, una suma pequeña de dinero, dando un plazo de 60 días a los indígenas para legalizar su situación, después del cual si no habían obtenido el título del gobierno, quedaban privados de sus derechos pudiendo el estado adjudicar sus tierras en pública subasta. Con esta base se consumó el más despiadado e inmenso despojo ya que los indios, en general, analfabetos e ignorantes, dispersos en un inmenso territorio mal comunicado ni siquiera se dieron cuenta de la disposición gubernamental y se vieron desposeídos legalmente de sus tierras. Para completar el atropello, por Decreto Supremo del 5 de Septiembre de 1867 se reconoció, a los pocos indios que habían consolidado su propiedad, como simples arrendatarios, desconociéndoles el derecho permitido en el decreto anterior. Por último en 1868 (28 de Septiembre) se dictó una ley que proclamó que todas las tierras poseídas por la raza indígena (tierras de comunidad) pasaban a ser de propiedad del Estado, reconociéndolos, a quienes habían consolidado sus tierras, como simples arrendatarios por un plazo de 5 años, pasado el cual la tierra pasaba al Estado; además, se dispuso en el artículo 24 de la citada ley que los blancos y mestizos que ocuparan tierras de comunidad, adquirían pleno derecho con solo justificar haber estado en po

sesión 10 años ininterrumpidos, sea personalmente o por transferencias sucesivas. "Así fué la aventura agraria más irresponsable que gobierno alguno haya concebido y ejecutado, contra los auténticos dueños de tierras, y en favor de los que no fueron agricultores". (9)

A la caída de Melgarejo se anularon todas las ventas, adjudicaciones y enajenaciones realizadas durante su gobierno, tratándose así de reparar los despojos cometidos arbitrariamente (ley del 31 de julio de 1871). "En la práctica, dice Luis Peñaloza, (10) pocas tierras volvieron al poder de los indios. Muchas haciendas sólo cambiaron de dueño entre los hombres que habían sustituido en la influencia oficial a los áulicos de Melgarejo".

No es de extrañar que en 1953, en el momento de hacerse la reforma agraria, las tierras estuvieron repartidas muy desigualmente: por una parte existían fincas de inmensa extensión, en manos de unos pocos propietarios, y por la otra gran cantidad de parcelas minifúndicas, especialmente en la región del altiplano. Según cifras del censo agropecuario (11) en 1950 --- existían en Bolivia 86 400 unidades agrícolas con una área total de 32.75 millones de hectáreas el 74.6% de las cuales se manejaban por arrendamiento o aparcería. El 6.5% de esas explotaciones medían, unitariamente, más de 1000 hectáreas y cubrían 30 millones de hectáreas, equivalentes al 91.9% de las tierras agrícolas. En el otro extremo, existían 51 mil fincas de menos de 5 hectáreas, equivalentes al 59.3% del número total, las cuales cubrían 74 mil hectáreas o sea el 0.2% de las tierras en fincas. El minifundio predominaba especialmente en la región de los valles.

Flores Oblita y Aliaga Muller (12) citan además, los siguientes datos (en 1953) que bien puede servir como ejemplo de la concentración territorial que existía: "hay regiones, decían ellos, donde la propiedad fluctúa entre 100 mil y 200 mil hectáreas y las llamadas pequeñas entre 10 mil y 20

mil hectáreas". "La compañía Suárez Hnos. posee más del 5% del Departamento de Prado" (34.126 Km<sup>2</sup>); "en manos de ocho latifundistas hay 64.487 Km<sup>2</sup>, superficie mayor a la de Costa Rica".

Como sistema de trabajo predominaba, en la zona del altiplano, la explotación de las fincas a través de "colonos", a quienes se les cedía una parcela pequeña (1 hectárea en promedio) cuyo usufructo ellos pagaban trabajando gratuitamente junto con sus familiares, y durante lapsos variables entre 3 y 6 días a la semana, según el tamaño de la parcela cedida y la capacidad de trabajo del colono y su familia, las tierras que se reservaba el patrón. También se acostumbraba una forma de aparcería (medianería) en la cual el propietario apenas aportaba el terreno y el aparcerero aportaba semillas, abonos, transporte y trabajo, repartiéndose la cosecha por mitades (13).

En la zona del Valle predominaban varias formas de arriendo con pago en efectivo o en especies (aparceros y pegujaleros), en general desfavorables para el trabajador. En el Oriente, la clase trabajadora estaba formada por jornaleros, "inquilinos" y "tolerados". Los primeros ganaban un jornal reducido, tenían el derecho de usufructuar una pequeña parcela alrededor de su rancho y el patrón les costeaba servicios médicos deficientes, alojamiento y crédito, el cual servía en realidad para esclavizarlos a través de deudas contraídas para adquirir elementos esenciales (ropa, medicamentos, etc). Jamás canceladas totalmente y que pasaban, en calidad de herencia, a constituir deudas de los hijos o nietos. No era raro que un patrón traspasara trabajadores a otro sin el consentimiento de los negociados. Los "inquilinos" eran especies de aparceros que pagaban en productos, el valor del arriendo de su parcela, en tanto que los "tolerados" eran ocupantes que se localizaban en sitios poco accesibles o poco vigilados de las grandes fincas y que se permitían allí con la condición de prestar algunos servicios y de ser desalo

gados cuando el propietario lo requiriera (14).

Contra esa situación se hizo la revolución de 1952, la cual al triunfar, dictó la ley que en seguida se resume:

Decreto Legislativo No. 03464 del 2 de agosto de 1953 (15).

Objetivos de la ley; a) Establecer las bases para lograr la democracia política y económica en el área rural (Art. 29); b) Abolir el latifundio (Art. 12,30).

Tierras afectadas por la ley: a) En su totalidad los latifundios --- (Art. 34), definidos como fincas de gran extensión ("variable según su situación geográfica"), inexploradas o explotadas deficientemente, "por el sistema extensivo, con instrumentos y métodos anticuados que dan lugar al desperdicio de la fuerza humana, o por la percepción de renta mediante el arrendamiento"; en la zona interandina las fincas caracterizadas además "por la concesión de parcelas, pegujales, sayañas, aparcerías u otras modalidades equivalentes" de manera que su rentabilidad depende de la explotación de siervos o colonos (Art. 12). b) Parcialmente, hasta reducir las al tamaño de las propiedades medianas, (con área máxima de 24 a 600 hectáreas -la ley incluye una tabla- según la zona y según sean terrenos vitícolas, irrigados o de secano), las fincas grandes en las cuales el propietario ha invertido capital en maquinaria y métodos modernos de cultivo y que son trabajadas por aquél personalmente, o por sus "familiares inmediatos"; en zonas con topografía desfavorable se omite la condición de uso de maquinaria (Art. 35). c) Parcialmente también, hasta reducir las al tamaño máximo que la ley establece, (entre 400 y 2000 hectáreas, según la zona) las empresas agrícolas (Art. 36, 37 y 38) - definidas como fincas en las cuales se invierte capital suplementario en --- gran escala, se utilizan obreros a jornal y métodos modernos de cultivo (Art. 11). d) Parcialmente, las propiedades en zonas tropicales y subtropicales, en cuanto su área sobrepase a la establecida en esas zonas para la mediana -

propiedad (o sea con área máxima de 150 a 600 Has. según las sub-zonas); estas propiedades, cuando son mayores de 1200 hectáreas, deben deder sin compensación 100 hectáreas para habitaciones de colonos a los cuales se les adjudicarán parcelas hasta de 1 hectárea por familia (Art. 39, 40 y 41). e) Todas -- las tierras arrebatadas a las comunidades indígenas desde el primero de Enero de 1900, las cuales deben devolverse a éstas ( Art. 42, 43, 44, 45, 46, 47 -- 48 y 49). f) Totalmente, las propiedades de los Municipios, "donde no existan establecimientos de servicio público" (Art. 53). g) Parcialmente, -- las propiedades de instituciones religiosas en cuanto sobrepasen los límites de la propiedad mediana ( Art. 54 ). h) Parcialmente, las propiedades --- de las instituciones de asistencia social que mantengan escuelas, asilos y -- albergues con el producto de propiedades agrícolas, en todo lo que excedan -- a tres veces el área de la propiedad mediana en la respectiva zona ----- (Art. 56). i) Sin compensación, todas las tierras baldías concedidas o adjudicadas, que no hubiesen cumplido con las finalidades de las leyes sobre la materia, tales como la de colonización y explotación de las riquezas naturales renovables (Art. 67). j) Mediante indemnización correspondientes, todas las tierras baldías cedidas por el Estado, aunque hubiesen cumplido - con la ley, cuando se necesiten para el establecimiento de poblaciones urba - nas y rústicas, coloniales, servicios de defensa y otros que interesen a la comunidad (Art. 67). k) Excepcionalmente, las propiedades medianas, en a-- aquellas porciones poseídas por los campesinos (sayañas, pegujales, etc.) las cuales pasan a ser propiedad de éstos (Art. 33).

Distribución de tierras: a) Tienen derecho a recibir tierra todos - los bolivianos mayores de 18 años, de cualquier sexo, que estén dedicados o deseen dedicarse a la agricultura, con la obligación de implantar trabajos - agrícolas en el término de dos años (Art. 77). b) Todos los campesinos que -

hayan estado sometidos a un régimen de trabajo y explotación feudales, en su condición de siervos, obligados, arrimantes, pegujaleros, agregados, forasteros, etc., mayores de 18 años, (más de 14 si son varones casados) y viudas con hijos menores, son declarados propietarios de la parcela que actualmente poseen y trabajan hasta que se les dé tierras suficientes para llegar a los límites de la pequeña propiedad (3 a 80 Hás. de área máxima, según la zona, etc.) (Art. 78). c) Todos los trabajadores agrícolas de las zonas del altiplano y de los valles recibirán, además, 50 hectáreas en la región oriental siempre que las soliciten y con el compromiso de establecer trabajos en el plazo de dos años (Art. 91). d) En las zonas en donde hay tierra suficiente repartible, cada familia recibirá una área equivalente a aquella de la pequeña propiedad; en donde la tierra no es suficiente, el área asignada se reducirá proporcionalmente de manera que reciban tierra todos los que a ella tengan derecho (Art. 92). e) Cada comunidad recibirá una área no menor al 10% del total de las asignaciones individuales, para utilizarla en cultivo colectivo (Art. 82). f) Además, recibirá una área de pastoreo colectivo -- (Art. 24).

Compensaciones a los propietarios afectados: Los latifundios expropiados se pagarán, en su valor catastral vigente, con "Bonos de la Reforma Agraria", los cuales son amortizables en 25 años y ganan un interés, no capitalizable, del 2% anual (Art. 156).

Forma de pago de los beneficiados: Pagarán el valor catastral de -- las tierras que se les asignen, en un plazo de 25 años (Art. 160).

Organos de la Reforma Agraria: El Servicio Nacional de Reforma Agraria (Art. 161) compuesto de: el Presidente de la República, el Consejo Nacional de Reforma Agraria, los Jueces Agrarios, las Juntas Rurales y los -- Inspectores Agrarios (Art. 162). b) El Presidente de la República es la au

toridad suprema y fiscalizadora del Servicio Nacional de la Reforma Agraria; sus decisiones son definitivas (Art.164). c) El Consejo Nacional de Reforma Agraria (compuesto de 9 miembros, 6 de los cuales representan al Presidente y a diversos Ministerios y 3 a obreros y campesinos), tiene como atribuciones las de: planificar la cuestión agraria; conocer las apelaciones sobre denuncias de tierras; conceder títulos de propiedad en favor de los dotados con tierra; organizar "sistemas de fomento, cooperativismo y crédito agropecuario"; organizar colonizaciones y mecanización; contratar técnicos para la reforma agraria; etc. (Art. 165). d) Los jueces agrarios, seleccionados y nombrados por el Presidente de la República, de ternas presentadas por el Consejo Agrario, conocen, tramitan y fallan sobre las denuncias de afectación de tierras, sobre restitución o reversión de tierras de comunidad, sobre expropiación de propiedades para fines de colonización, etc. (Art.166). e) Las Juntas Rurales formadas por 5 miembros, cuatro permanentes y uno circunstancial, (el Presidente, nombrado por el Presidente de la República, una autoridad municipal, un representante del Sindicato Agrario, un topógrafo y un representante del sindicato o núcleo de campesinos de la hacienda respectiva, como miembro accidental en cada caso de afectación). Tienen como atribuciones las de aplicar en su jurisdicción las prescripciones de la reforma agraria; establecer la ubicación, condiciones, extensión, régimen de trabajo, etc. del fundo respectivo; dar posesión, delimitar parcelas, etc. de acuerdo a fallos ejecutoriados y cumplir las comisiones encomendadas por los Jueces Agrarios (Art. 167).

Financiación: No se especifica en la ley (por decreto-ley 3755 del 10 de junio de 1954, se creó un impuesto por hectárea dotada, restituída o conservada y un impuesto de papel sellado y timbre con destino a la finan--

ciación de la reforma agraria).

Otras disposiciones: a) Declara que "el suelo, el subsuelo y las aguas del territorio de la república, pertenecen por derecho originario a la Nación Boliviana" (Art. 1), y que se reconoce y garantiza la propiedad agraria privada cuando ésta cumple una función útil para la colectividad nacional (Art. 2). Define propiedad pequeña (Art. 7), mediana (Art. 8), cooperativa (Art. 10), empresa agrícola (Art. 11) y latifundio (Art. 12). c) Fija tamaños, por zonas, para la pequeña y mediana propiedad y para la empresa agrícola (Art. 15, 16 y 17), lo mismo que para fincas ganaderas (Art. 21). d) Reconoce la propiedad comunal de indios (Art. 57) y la hace inalienable (Art. 58). e) Establece la reversión al Estado de todos los árboles de goma (hule, caucho) y castaña y ordena que se ceden, en concesión, a quienes los exploten directamente (Art. 70). f) Establece algunas reglas sobre centros poblados (Art. 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107 y 108). g) Fija zonas reservadas de colonización (a lo largo de las carreteras y ferrocarriles y alrededor de centros de más de 1000 habitantes) en las cuales no se harán sino concesiones inferiores en área a los límites fijados para la mediana propiedad (Art. 114 y 115). h) En zonas en donde hay demasiada fragmentación de la propiedad en parcelas separadas y distantes unas de otras, se aplicará una política de reagrupamiento de predios (Art. 121). i) Reconoce las comunidades de campesinos, peones o indios y las diferencia y separa de los sindicatos (Art. 122, 123, 124, 125, 126, 127 y 128). j) Reconoce a los sindicatos campesinos como instrumentos para la defensa de los derechos de sus miembros y para la conservación de las conquistas sociales, y dispone que ellos participen en la ejecución de la Reforma Agraria (Art. 132). k) Establece que el Estado promoverá el cooperativismo (Art. 133, 134 y 135). l) Establece normas sobre la manera de explotar la tierra de

propiedad colectiva de comunidades campesinas (Art. 136, 137, 138 y 139). - m) Declara abolido el sistema de colonato y todas las otras formas de prestación de servicios personales, gratuitos o compensatorios (Art. 144). n) Declara debajo protección nacional a los recursos vegetales y animales y ordena que todos los terrenos con más del 15% de pendiente de conserven en bosques o potreros (zacate); como medida excepcional se permitirá, en zonas muy pobladas, cultivar estos terrenos mediante el Surco a nivel y terrazas (Art. 147). o) Declara que tanto los centros poblados como las fincas podrán utilizar las cantidades de agua necesarias para usos domésticos, en el primer caso, y para cultivo y riego en el segundo (Art. 151). p) Prohíbe la venta o comercialización de las aguas (Art. 154).

Forma cómo se ha aplicado la Ley de Reforma Agraria. Muy poco se ha hecho para ordenar la aplicación de la Ley de Reforma Agraria. Apenas expedida fueron ocupadas por los campesinos numerosas fincas, sin que se haya normalizado la situación jurídica de esas tierras, y sin que se haya aun establecido un servicio adecuado de asesoría técnica, crédito agrícola, etc.

El Servicio de Reforma Agraria jamás fue organizado adecuadamente ni fué provisto de los fondos y materiales necesarios para operar. Hasta qué punto es ello cierto puede juzgarse por los siguientes datos:

a) El Consejo Nacional de Reforma Agraria no tiene, aún, después de 8 años de operar, estatutos internos que señalen las funciones y responsabilidades de sus miembros (16).

b) En 1959, las agencias vinculadas directamente al fomento de la agricultura y a la reforma agraria (Servicio de Reforma Agraria; Ministerio de Agricultura; Cooperativas; Colonización) contaba apenas con el 1% del total de los empleados públicos y con un presupuesto equivalente al 1.3% del presupuesto nacional (17).

c) En informe del Presidente del Consejo Nal. de Reforma Agraria, -  
rendido en Diciembre de 1959 (18), se dice "Las condiciones materiales en -  
que se han desarrollado las labores del Servicio son sumamente precarias".-  
" En 89 oficinas distribuídas en toda la república, que constituye el Servi-  
cio de Reforma Agraria, con un personal de 487 empleados, se dispone apenas  
de 12 máquinas de escribir, 28 escritorios, 91 sillas y 8 vehículos en mal-  
estado". Agrega que por las bajas remuneraciones ofrecidas "resulta poco--  
menos imposible" obtener la colaboración de personal idóneo. "Las continuas  
denuncias que los campesinos; formulan sobre posibles exacciones, cobros in-  
debidos, coimas y otros abusos, pueden encontrar su explicación en este he-  
cho; aunque no su justificación". En 1961 (19) el Presidente del Consejo -  
Nacional de Reforma Agraria informa que adquirir equipo es casi imposible -  
en la institución, ya que para cualquier compra de elemento de trabajo "hay  
que realizar gestiones burocráticas que tardan de 6 meses a un año"; agrega  
que el sueldo promedio del personal equivale a 11 dólares y el más elevado-  
a 30 dólares; que en toda la República el Consejo dispone apenas de dos --  
"jeeps" en buen estado y que por último, tanto las oficinas centrales como-  
las del interior "carecen de máquinas de escribir y mobiliario". En ese --  
año apenas se invirtieron 150 mil dólares en los trabajos de la reforma --  
agraria.

Parece además, que el procedimiento legal para expedición de títulos  
de propiedad ha resultado demasiado engorroso y demorado. Los empleados --  
del Ministerio de Asuntos Campesinos cumplen una función que apenas signifi-  
ca una repetición de la que cumplen los empleados del Servicio de Reforma -  
Agraria (20), y la sentencia del Juez asignando derechos posesorios en una-  
parcela se hace pasar por una serie de oficinas hasta llegar a la propia --  
Presidencia de la República para luego regresar por los mismos canales, an-

tes de su promulgación definitiva. Todo esto toma varios años y es frecuente que ocurran, además de extravíos y demoras indefinidas en cualquiera de las múltiples oficinas por las cuales pasa el expediente, interferencias -- políticas, favoritismo, etc.

Efectos de la Reforma Agraria. No hay datos que permitan determinar con claridad hasta dónde se ha modificado la situación inconveniente de relaciones entre la tierra y el hombre, que existía antes de hacerse la reforma. Sin embargo, los comentaristas están de acuerdo en opinar que ha habido un cambio profundo en la estructura agraria,. Giuseppe Barbero (21), -- por ejemplo, afirma (en 1959) que "La antigua estructura, basada en relaciones feudales, fué irrevocablemente desbaratada por la revolución de 1952".- Advierte, además, lo siguiente: a) en el altiplano las antiguas haciendas, especialmente las situadas en altitudes elevadas, constituían unidades agr. económicas aceptables y hubiera sido mejor explotarla sin subdividir las; -- b) en buen número de comunidades indígenas "se ha convertido en una regla - el uso individual de la tierra con gran disparidad en la distribución entre sus miembros"; c) algunos miembros de comunidades se han convertido en propietarios ausentistas que explotan sus propiedades mediante el trabajo de - otros miembros de la comunidad; d) frecuentemente las comunidades no conocen a ciencia cierta la cantidad de tierra que les pertenece; e) algunas co - munitades indígenas "han perdido sus derechos, bajo la presión de grandes - terratenientes que se han apoderado de la tierra y han convertido en colonos a los miembros de las comunidades".

Aun no se han emitido los bonos para pagar tierras expropiadas, lo - cual ha creado un irritante sentimiento de despojo entre los afectados; se - han entregado, hasta junio de 1961, 112 mil títulos de propiedades a los -- beneficiados con el reparto de tierras, los cuales cubren 2.4 millones de -

hectáreas equivalentes al 17% de la superficie agrícola del país (22). La lentitud en la entrega de títulos ha creado cierta inseguridad entre los -- campesinos sobre sus derechos recientemente adquiridos, la cual ha llevado a muchos de ellos a buscar acuerdos directos con los antiguos propietarios pagándoles de contado el valor de las tierras (23). Además la falta de títulos impide la concesión de créditos por el Banco Agrícola, colocando fuera del beneficio del crédito oficial a un número inmenso de nuevos propietarios. Aunque la Ley de Reforma Agraria excluye toda forma de arrendamiento de tierra (con pago de dinero, en trabajo o en especies), en la práctica siguen -- trabajándose fincas en aparcería o compañía (24).

Vale la pena examinar algunos índices económicos de importancia para calcular el desarrollo de Bolivia después de la reforma agraria:

a) El producto interno bruto creció de 1945 a 1959 en 1.1% anuales, -- en promedio; en el mismo lapso la población creció a la tasa del 1.8% anual de manera que el producto interno bruto por habitante se redujo en un 0.7% anual. Tomando el lapso 1954-1959 (época post-reforma) se encuentra que el producto interno bruto creció en un 1.2% anuales y la población en un 2.2% -- anuales, de manera que el producto interno bruto por habitante se redujo en 1.0% anual. En esa forma, el producto interno bruto por habitante que era -- de 82 dólares en 1950, ha rebajado hasta 65 dólares en 1960 (25).

b) El costo de la vida, si se toma el año de 1953 como 100, llegó en 1959 a 2990 es decir, sufrió un aumento de casi 30 veces. En los tres años anteriores a 1953, el costo de vida se elevó de 30 a 100, es decir, 3 veces. El mayor incremento en el costo de vida ocurrió en los cuatro años que si-- -- guieron a la reforma agraria (de 100 en 1953 pasó a 2410 en 1957 (26).

c) Cepal estimó, en 1955, que la agricultura de Bolivia producía 1/4 del producto neto por persona activa de los otros sectores de la economía y

que la productividad de la mano de obra en la agricultura boliviana, era - de sólo el 25% de la global registrada en la América Latina. (27)

Es imposible aclarar la parte de responsabilidad que le quepa a la reforma agraria en este deterioro de las condiciones económicas del país.-- El estaño, que representa un porcentaje alto de la producción nacional y es fuente principalísima de divisas, ha sufrido en los últimos años, además - de malos precios en el mercado internacional, una situación de crónico desajuste interno que en mucho está influyendo en la situación actual. Desgraciadamente es notoria la falta de información necesaria para evaluar, - así sea muy aproximadamente, los efectos económicos de la reforma agraria boliviana.

Puede afirmarse, sin temor a equivocarse, que no son sobresalientes los resultados de la reforma, hasta el momento, en el mejoramiento de las condiciones económico-sociales del país.

B.- BRASIL.- (Estado de Sao Paulo).- Resumen de la Ley No. 5994 - (30 de Diciembre de 1960).

Objetivo: a) Estimular la explotación racional y económica del suelo y facilitar la adquisición de pequeñas propiedades rurales, Art. 1. (28)

Tierras afectadas: a) El Poder Ejecutivo queda autorizado para promover, mediante loteamiento, el aprovechamiento de las tierras del Estado que no constituyan reserva o que no estén utilizadas en actividades de investigación o fomento (Art. 2). b) Queda autorizado también para expropiar tierras de propiedad privada no utilizadas, de preferencia localizadas en regiones de mayor densidad demográfica, con mejores vías de comunicación. Esta expropiación será precedida de notificación judicial y se -- concede al propietario el plazo de un año para que dé a su inmueble utilización socio-económica (Art. 2). Si esas tierras expropiadas no se ponen

a la venta en un plazo de 5 años a partir de la fecha de expropiación, el Estado las ofrecerá nuevamente al expropietario (Art. 2).

Distribución de Tierras: a) Los lotes se venderán al contado o a plazos con un término no superior a 5 años (Art. 5); la Secretaría de Agricultura hará los planos de loteamiento y colonización (Art. 3). b) Los contratos de venta de lotes otorgados por el Estado se subordinarán a las siguientes condiciones resolutorias: residir el adquirente con su familia en la finca por un plazo mínimo de 5 años ininterrumpidos y explotar la finca directamente; iniciar la explotación del lote antes de un año después de su entrega; explotarlo racionalmente (Art. 9). c) Los lotes sólo podrán ser vendidos a personas que no posean inmuebles rurales y que no ejerzan cargos públicos a cualquier título (Art. 11). d) Tendrán preferencia, en su orden, - para la adquisición de lotes: los que por más de 5 años hayan trabajado como productores o trabajadores agrícolas asociados en cooperativas; los agrónomos y veterinarios; los técnicos rurales diplomados con cualquier grado; --- quienes tengan práctica en labores agrícolas; quienes hayan participado en la última guerra mundial (Art. 12). e) Los lotes adquiridos solamente podrán - alienarse, arrendarse o en cualquier forma cederse su uso, con autorización de autoridad competente (Art. 13). Los adquirentes de lotes y los propietarios de fincas menores a 100 hectáreas tendrán preferencia en la obtención de créditos oficiales y en la ejecución de obras de conservación de suelos, drenajes e irrigación, por parte de la Secretaría de Agricultura (Art. 14).

Compensación a los propietarios afectados: No se especifica; parece que las compras se hacen por el valor comercial y con pago al contado.

Formas de pago de los beneficiados: a) El precio de venta de los lotes se fijará de acuerdo con el precio pagado en la expropiación más el valor de todos los gastos hechos por el Estado para su mejoramiento (Art. 6).

Cuando la venta es en cuotas, la primera de ellas se pagará al recibir el -  
adquiriente el título provisional sin el cual no podrá tomar posesión de la  
tierra; la segunda al final del segundo año agrícola y las demás el 31 de -  
octubre de los años siguientes. (Art. 7). Sobre los saldos se pagarán in-  
tereses del 6% anual (Art. 7). La mora en pagar dos cuotas anuales será su-  
ficiente para rescindir el contrato (Art. 7).

Organos de la reforma agraria: a) La Secretaría de Agricultura ---  
aplicará la ley dentro de sus programas normales. b) Se crea el Consejo de  
Revisión Agraria del Estado el cual opinará sobre los decretos relacionados  
con la materia de que trata esta ley, propondrá el Ejecutivo, cuando este -  
lo solicite, criterios sobre avalúos y propondrá al ejecutivo cualquier me-  
dida que crea conveniente ejecutar, en relación con esta ley (Art. 27). El  
Consejo lo preside el Secretario de Agricultura y está formado por 17 miem-  
bros representantes de diversas asociaciones agropecuarias, grupos profesio-  
nales y el Gobierno (Art. 28).

Financiación: a) Para atender a los gastos de aplicación de la ley,  
se utilizarán las sumas correspondientes al impuesto territorial rural que-  
más adelante se explica, y todo lo proveniente de venta de lotes, multas, -  
arriendos, etc. Tales dineros serán manejados por la Secretaría de Agricul-  
tura del Estado (Art. 15 y 17).

Disposiciones complementarias: a) Se establecen las siguientes ta-  
sas para el impuesto territorial rural:

Las primeras 100 Has.	2% del valor
Las siguientes 400 Has.	3%
Las siguientes 500 Has.	4%
Las siguientes 400 Has.	5%
Fincas mayores de 5000 Has.	6% (Art. 18)

b) A Solicitud de los interesados, debidamente justificada, pagarán las ta-

sas de 1.5% (si la finca mide menos de 500 Has.) y 2% (si mide más de 500 Has.) las fincas que satisfagan rigurosamente las siguientes condiciones: que no menos del 80% del área esté cultivada racionalmente; que aplique prácticas de conservación de suelos; que tenga habitaciones adecuadas para los trabajadores; que no se explote en arrendamiento (Art. 19). c) El impuesto se doblará: cuando el predio (mayor de 1 Ha.) no tenga por lo menos el 70% de su área aprovechada, "de acuerdo con las características de la región"; cuando se explote por arriendo en más del 50% del área (Art. 20). d) El avalúo de la finca no podrá elevarse en más del 30% en cada ejercicio; excepto cuando se trate de corregir desigualdades dentro de una misma área geo-económica, caso en el cual cada uno de los reavalúos correccionales sucesivos (por cada ejercicio) no sobrepasarán el 30% del valor vigente y se harán hasta alcanzar este valor (29).

C.- Colombia.- Resumen de la Ley No. 135 (13 de Diciembre de 1961).

Objetivos: a) Reformar la estructura social agraria previniendo la "inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico" y dotando de tierra a los que no la posean, con preferencia a quienes la trabajen directamente. b) Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente cultivadas. c) Aumentar la producción agropecuaria. d) Mejorar las garantías y el acceso a la propiedad de la tierra de los pequeños arrendatarios y aparceros. e) Elevar el nivel de vida de la población y asegurar la conservación y utilización adecuada de los recursos naturales (Art. 10).

Tierras afectadas por la ley: Las tierras que no hayan sido sometidas a explotación económica durante los últimos 10 años, quedarán sujetas a la extinción del dominio privado y se incorporarán al Estado con el carácter de baldíos (Cap. VII). b) Todos los baldíos nacionales (Cap. VIII). c) Las

tierras incultas no cobijadas por las reglas sobre extinción del dominio -- (Art. 55). d) Las tierras inadecuadamente explotadas; el propietario afectado tiene derecho a reservarse hasta 200 hectáreas, de las cuales no más de 100 pueden ser tierras aptas para cultivos agrícolas (Art. 55 y 59). --- e) Los predios, bien o mal explotados, que en su extensión total o parte importante se trabajen por medio de arrendatarios o aparceros, excepto si el -- propietario ejerce la dirección de la explotación y participa en los gastos u operaciones de aquella o si los predios son de propiedad de menores o incapaces (Art. 55 y 58). f) Las fincas adecuadamente explotadas, cuando deba ensancharse la superficie de una zona de minifundio para hacer posible la concentración parcelaria o facilitar a los pequeños arrendatarios o aparceros la adquisición o ensanche de las parcelas; o para establecer agricultores pequeños de la vecindad y ocupantes de tierras que deban ser puestas fuera de explotación o para facilitar la conducción de aguas, los avenamientos y el tránsito y transporte en las zonas rurales; el propietario afectado tendrá derecho a que se excluya de la expropiación una superficie de 100 hectáreas (Art. 58). g) Las tierras que pueden ser utilizadas para la formación de unidades agrícolas familiares, en zonas en donde el Estado, el -- INCORA o entidades delegatarias de éste, decidieran acometer obras de riego avenamiento, defensa contra las inundaciones, etc.; el propietario afectado puede reservarse hasta 100 hectáreas (Art. 68). h) Las tierras erosionadas cuando el INCORA no puede obtener el cambio de explotación o estimarse necesario reforestar tales superficies (Art. 93).

Distribución de tierras: a) Los baldíos se adjudicarán (salvo excepciones que adelante se especifican) únicamente a favor de personas naturales y por extensiones no mayor de 450 hectáreas; el peticionario deberá demostrar que tiene bajo explotación por lo menos las dos terceras partes de

la superficie cuya adjudicación solicita (Art. 29); en zonas especiales (muy alejadas de centros de actividad económica, de difícil acceso y sabanas en donde no es económicamente factible la siembra de pastos artificiales) señaladas, con base en estudios previos por el INCORA, podrán adjudicarse hasta 1000 hectáreas; en los Llanos Orientales, hasta 3000 hectáreas (Art. 30).

b) En terrenos aledaños (a menos de 5 kilómetros) a carreteras transitables por automotores, a ferrocarriles, a ríos navegables, o puerto marítimo, sólo podrán hacerse adjudicaciones de baldíos hasta de 50 y 150 hectáreas, en terrenos agrícolas y sólo aptos para ganadería, respectivamente (Art. 31)

c) Cuando la empresa que se va a instalar en terrenos baldíos es de especial importancia para la economía nacional, se podrán adjudicar hasta 2500 hectáreas; en este caso, la adjudicación puede ser a personas jurídicas. ( Art. 33 ).

d) En las zonas de baldíos mejor dotadas de acceso a vías de comunicación y más aptas para cultivos se harán "colonizaciones dirigidas", en las cuales luego de reservar zonas para la conservación de recursos naturales, servicios públicos, etc. se venderá el resto preferentemente a los pequeños colonos vecinos, destinando no menos de un 70% de los terrenos sobrantes a la creación de "unidades agrícolas familiares", que serán asignadas gratuitamente a trabajadores pobres, quienes se obligan a tener cultivada la mitad del predio antes de 5 años. El colono pagará el costo de las mejoras (Art. 45); las "unidades agrícolas familiares" no podrán traspasarse sin permiso del INCORA (Art. 48). Las superficies restantes podrán venderse a quienes contraigan la obligación de explotarlas (un 65% de la extensión en menos de 5 años) (Art. 45).

e) A los campesinos pobres, (de preferencia a arrendatarios, parceleros o asalariados de los predios afectados y a los trabajadores sin tierra de la zona) se les venderán "unidades agrícolas familiares" (en zonas de parcelación), las cuales no se podrán transfe--

rir por acto entre vivos sin permiso del INCORA (Art. 81).

Compensación a los propietarios afectados: a) El precio de la tierra que se expropie se fijará a través de un avalúo hecho por peritos designados por el Instituto Geográfico, el INCORA y el propietario (Art. 61). b) Las tierras incultas se pagarán con Bonos Agrarios de la Clase B (amortizables en 25 años y con intereses del 2% anual) (art. 62). c) Las tierras inadecuadamente explotadas y las explotadas por medio de arrendatarios o aparceros se pagarán en dinero efectivo así: un 20% del precio se cubrirá en el momento de la operación (sin exceder 100 mil pesos y sin bajar de 75 mil); el saldo en ocho alicuotas anuales; los saldos a cargo del INCORA devengarán el 4% de interés anual (Art. 62). d) Las no contempladas en los ordinales anteriores se pagarán en dinero efectivo así: un 20% del precio se cubrirá en el momento de la operación (sin exceder 300 mil pesos y sin bajar de 150 mil); el saldo en 5 alicuotas, anuales sucesivas; los saldos a cargo del INCORA devengarán el 6% de interés anual (Art. 62). e) Los propietarios de las tierras incluídas en c) y d) tienen derecho a reclamar cualquier parte del valor de la operación en Bonos Agrarios de la Clase A, computados a su valor nominal (amortizables en 15 años y con interés del 7% anual) (Art. 62).

Formas de pago de los beneficiados: a) Los beneficiados pagarán el valor de la parcela y los intereses en un plazo de 15 años por el sistema de amortización acumulativa; durante los dos primeros años, se pagarán intereses del 2% anual y de allí en adelante del 4% anual; el principal se comenzará a cobrar a partir del tercer año (Art. 83). b) El precio de venta al beneficiado no podrá ser superior al de su adquisición por el INCORA; por gastos generales, mensura y amojonamiento no se cobrará al parcelario más de 10 pesos por hectárea; el parcelario pagará, además, el costo de las mejoras que se hayan introducido o se introduzcan en las condiciones de las parcelas ---

(Art. 82). c) En zonas de colonización dirigidas se asignarán gratuitamente unidades agrícolas familiares a trabajadores pobres o de escasos recursos -- (Art. 45). d) Las unidades agrícolas familiares se asignarán a los trabajadores con la obligación de poner bajo explotación a lo menos la mitad del -- predio dentro de los 5 años siguientes (Art. 48). e) En el caso de unidades agrícolas familiares no se podrá enajenar el predio sin aprobación del INCORA y éste puede entonces adquirirlo preferencialmente; en caso de que se a-- rriende o se de en uso o usufructo a terceros (sin estar el beneficiario físicamente imposibilitado para trabajarlo directamente con su familia) el INCORA puede comprarlo (Art. 51). f) Se puede imponer al adquirente la obligación de destinar una parte razonable de su parcela a aquellos cultivos que -- el INCORA considere conveniente desarrollar en la zona (Art. 84). g) Los -- Bonos Agrarios de la Clase A los recibirá el INCORA, a su valor nominal, como precio de las tierras que venda en zonas de colonización dirigida (Art. -- 78).

Organos de la Reforma Agraria: a) El Instituto Colombiano de Reforma Agraria, (INCORA), con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, (Art. 2), encargado de: administrar las tierras baldías de -- propiedad nacional; administrar el fondo nacional agrario; adelantar, directamente, o por medio de otras entidades públicas o privadas, un estudio metó-- dico de las diferentes zonas del país (tenencia y explotación de las tierras uso de las aguas, recuperación de superficies inundables y lucha contra la -- erosión); clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad; promover, auxiliar o ejecutar directamente, la construcción de -- las vías necesarias para colonización por parcelaciones o concentración parcelaria; promover, auxiliar o ejecutar directamente labores de recuperación de -- tierras, reforestación, avenamiento y regadíos; cooperar en la vigilancia de

bosques nacionales; hacer dotaciones de tierra en las colonizaciones y dar a los cultivadores, directamente o con la cooperación de otras entidades, la ayuda técnica y financiera para su establecimiento; realizar concentraciones parcelarias; promover la formación de "unidades de acción rural" (concentración local de todos los servicios al agricultor (Art. 97), de cooperativas entre propietarios y trabajadores del campo (Art. 3). b) El INCORA puede delegar funciones en otros organismos o establecimientos públicos, lo mismo que en las Corporaciones Regionales, (Art. 4). c) El INCORA está dirigido y administrado por un Gerente General, nombrado por el Presidente de la República y la Junta Directiva, de composición política paritaria y formada por 15 miembros así: 2 ministros, sendos representantes de la Caja de Crédito, el Instituto de Abastecimiento, el Instituto Geográfico, las Cooperativas Agrícolas, la Sociedad de Agricultores, la Confederación de Ganaderos (elegidos por el Presidente de la República, de ternas), un representante de las organizaciones de Acción Social Católica y otro de los trabajadores rurales, un miembro del Estado Mayor del Ejército, 2 senadores y dos representantes elegidos por las cámaras paritariamente (Art. 8). d) Como órgano consultivo del gobierno y del INCORA se crea el "Consejo Social Agrario", el cual estudia la política social agraria del país, examina las actividades del INCORA y recomienda la orientación de la Reforma Agraria (Art.9) se reúne ordinariamente en Marzo y Septiembre durante 8 días cada vez (Art. 10); está formado por: un representante de las Facultades de Agronomía, otro de las de Veterinaria, dos economistas elegidos por la Facultad de Economía un representante de las Asociaciones de Ingenieros Agrónomos, los gerentes de los Institutos Especiales de Fomento de la Producción Agrícola; el Gerente de la Federcafé; tres representantes de las Sociedades de Agricultores; un representante de personas dedicadas a la explotación forestal; tres re-

presentantes de Asociaciones de Ganaderos; seis representantes de los trabajadores rurales; dos representantes de las Cooperativas Agrícolas. Los ministros, los funcionarios técnicos que éstos designen, los miembros de la Junta Directiva del INCORA y los gerentes de las Corporaciones Regionales podrán participar con voz pero sin voto. (Art. 11). e) Procuradores Agrarios (nombrados por el Procurador General de la Nación), quienes obran como agentes del Ministerio Público en actuaciones judiciales (rurales) que sean del caso y velan porque se cumplan las disposiciones legales en el campo, especialmente esta ley (Art. 13). f) Corporaciones Regionales de Desarrollo a las cuales podrá encomiendarse el desarrollo económico de las cuencas fluviales, o de aquellas regiones que constituyen también unidades económicas bien determinadas (Art. 19); tendrán las funciones que les delegue el INCORA y otras que les encomienden las leyes y el gobierno (Art. 19); su funcionamiento se reglamentará; en su Junta Directiva tendrá adecuada representación las entidades públicas que promuevan su establecimiento, el INCORA y los vecinos de la región respectiva, "con observancia de la paridad política" (Art. 21). g) Consejos Seccionales de Reforma Agraria (uno en cada una de las capitales de departamentos, intendencias y comisarías), formados por: el Gobernador, Intendente o Comisario respectivo, los Secretarios de Agricultura y Obras Públicas y sendos representantes de la Caja de Crédito, Fondo Ganadero, Oficina Seccional de Catastro, asociaciones locales de agricultores y ganaderos, cooperativas agrícolas, oficina del Promotor Departamental de Acción Comunal, el organismo local de Planeación, Corporación Autónoma Regional, Comité de Cafeteros, facultades locales de Agronomía y Veterinaria, dos representantes de la Asamblea Departamental, una representante de los pequeños propietarios rurales y cuatro de los trabajadores campesinos; dará al INCORA informes y recomendaciones (Art. 101). h) Co

mités Municipales formados por el Cura, el Agente de la Caja de Crédito, -- dos representantes del Consejo Municipal y uno de las juntas locales de -- Acción Comunal; informará al Consejo Seccional respectivo acerca de los -- problemas social agrarios del Municipio y de las medidas que aparezcan más indicadas para solucionarlos (30).

Financiación: Se crea el Fondo Nacional Agrario formado por: a) -- Una partida no menor de 100 millones de pesos que se incluirá todos los -- años en el presupuesto de la Nación. b) El producto de los empréstitos ex -- ternos e internos que el gobierno o el Instituto contraten con destino al -- Fondo. c) Los Bonos Agrarios que emita el Gobierno y entregue al Fondo -- (Art. 14); los Bonos de la Clase A se emitirán en series anuales sucesivas de 200 millones de pesos cada una (la primera 60 días después de iniciarse el funcionamiento del INCORA), hasta completar mil millones de pesos; los -- Bonos de la Clase B de acuerdo con solicitudes de la Junta Directiva del -- INCORA en series sucesivas de cuantía no inferior a 5 millones de pesos, -- cada una, hasta 200 millones de pesos (Art. 74). Los Bonos se amortizarán por el sistema de fondo acumulativo de amortización gradual en 60 y 100 -- trimestres, respectivamente; estarán libres (tanto el capital como los in -- tereses) de impuestos nacionales, departamentales o municipales distintos -- al de la renta y sus adicionales. (Art. 75); el INCORA no pondrá en circu -- lación los Bonos de la Clase A sino cuando los propietarios que a ello tie -- nen derecho (ver Art. 62) soliciten que se les pague con ellos; el INCORA -- podrá usar las sumas que reciba del Estado por concepto de amortización e -- intereses de los bonos para pagar tierras y para obras de riego, etc. (Art 77). d) Los recargos en el impuesto predial que la ley autorice estable -- cer (Art. 14). e) El producto de las tasas de valorización que el INCORA

pueda recaudar (Art. 14). f) Las donaciones y auxilios que se reciban -- (Art. 14). g) Las sumas o valores que el INCORA reciba en pago de las -- tierras que enajene y de los servicios que preste (Art. 14). h) Las pro-- piedades que el INCORA adquiera a cualquier título (Art. 14).

Disposiciones complementarias: a) La "unidad agrícola familiar" se debe ajustar a dos condiciones: 1) que la extensión del predio sea suficien-- te para que "explotado en condiciones de razonable eficiencia", suministre "a una familia de tipo normal, ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tie-- rras si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida"; 2) que dicha extensión no requiera -- normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del traba-- jo del propietario y su familia, sin que ésto sea incompatible con el em-- pleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de la labor agrícola "si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que -- los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas" (Art.- 50). b) En la adquisición de tierras de propiedad privada, el INCORA dará prioridad a zonas en donde sean notorias la concentración de la propiedad-- territorial, o la desocupación total o parcial de una numerosa población - campesina, donde haya problemas de erosión, imperen relaciones inequitati-- vas de trabajo o niveles de vida campesina comparativamente bajos (Art.57) c) Las expropiaciones de tierras se harán de tal modo que preserven, en lo posible, la unidad de la porción que haya de retener para sí el propietario y distribuya proporcionalmente tierras de calidad y condiciones semejantes (Art. 60). d) Si sobre la tierra adquirida por el INCORA pesa un gravamen hipotecario "el monto de la deuda más los intereses pendientes se distri-- buirán entre la parte del fundo que se adquiera y aquella que conserve para

sí el propietario, conforme al valor de cada parte, sustituyéndose el Instituto al Deudor en la proporción que corresponda"; el pago del crédito lo hará el INCORA en la forma prevista en el Artículo 62 y si el acreedor no acepta, se puede expropiar el crédito hipotecario en la parte correspondiente (Art. 67). e) Las tierras que se beneficien con obras de riego, avenamiento, etc. y que no adquiera el INCORA, pagarán una tasa de valorización (Art. 68). f) Los fundos de 3 o menos hectáreas se considerarán para todos los efectos legales, "como una especie que no admite división material". -- Son nulos los actos o contratos que resulten en la constitución de propiedades de superficie inferior (Art. 87), excepto en caso de donaciones con destino a habitaciones campesinas, fines no agrícolas, o fincas que a pesar de su reducida extensión puedan considerarse como "unidades agrícolas familiares" (Art. 88); en caso de participación hereditaria, se aplicará la misma norma (Art. 89). g) EL INCORA podrá establecer en las zonas de parcelación y colonización, servicios de maquinaria, de beneficio, empaque y transporte de productos, de silos y almacenamiento, de comisariatos, los que faciliten el mejoramiento de las viviendas rurales, pequeñas industrias y grupos de demostración y capacitación, con escuelas complementarias anexas (Art. 96)- El INCORA podrá otorgar préstamos a cooperativas de mercadeo y transporte de productos agropecuarios (Art. 99). i) El INCORA promoverá la organización de cooperativas y les prestará asistencia técnica (Art. 100). j) Los contratos vigentes con pequeños arrendatarios y aparceros, se considerarán prorrogados a su vencimiento, por el término necesario para completar 5 --- años contados desde la vigencia de esta ley (Art. 104). El INCORA estudiará la situación de las parcialidades indígenas para promover la redistribución de las tierras, cooperará en la formación de cooperativas de indígenas y podrá constituir resguardos de tierras (31).

D.- Guatemala.- Resumen del Decreto No. 1551 (octubre 11 de 1962)-

Objetivos de la ley; a) Normar la garantía constitucional a la propiedad privada; b) regular las obligaciones y limitaciones a la propiedad; c) llevar al campesinado la justicia social (Considerandos).

Tierras afectadas por la Ley: a) Las tierras declaradas ociosas y - cuya superficie sea igual o superior a 50 hectáreas (Art. 27); (se entiende por tierras ociosas aquellas en fincas mayores a 100 hectáreas que carecen de cultivos o "cuyos índices de ganado fueran inferiores a los que establece el reglamento respectivo", y en general, aquellas abandonadas o con rendimientos deficientes (Art. 12 y 14). b) Las tierras en fincas localizadas en zonas declaradas de "desarrollo agrario", por el Consejo Nacional de Transformación Agraria, en cuanto excedan el tamaño que se fije en el Plan General de Desarrollo de la Zona que puede ser atribuido a sus propietarios (Art. 46). c) Las fincas y tierras nacionales (Art. 104).

Distribución de tierras: a) Se adjudicarán parcelas que constituyan Patrimonio Familiar, a guatemaltecos, mayores de 18 y menores de 60 años -- (excepto, en este último caso, si tienen un hijo menor de edad pero capaz - de trabajar) física y mentalmente capaces, que no sean propietarios de bienes raíces ni ejerzan actividad comercial, industrial, minera o profesional que les permita "una subsistencia decorosa para él y sus familiares" (Art. 104); también se podrán adjudicar parcelas, a "emigrantes especializados en determinados cultivos o técnicas agrícolas, ganaderas o forestales, traídos por el propio Estado" (Art. 104). b) Los terrenos que por su extensión, situación o cualquier otra circunstancia no sean apropiados para establecer - Patrimonios Familiares, se entregarán en lotes de menos extensión (Art. 124) c) Los beneficiarios cultivarán, directa y personalmente la parcela y en -- cuanto a cultivo acatarán las normas e instrucciones del Servicio Técnico -

del Instituto Nal. de Transformación Agraria (Art. 112). d) Los beneficiados no podrán talar árboles de la parcela "ni introducirle mejoras útiles sin la debida autorización" (Art. 113). e) Los beneficiados perderán su derecho al Patrimonio Familiar si abandonan su cultivo, sin causa justificada, destinan la tierra a uso distinto al que justificó su adjudicación, observan mala conducta, desobedecen las instrucciones técnicas o faltan al pago de una amortización cualquiera (Art. 114).

Compensación a los propietarios afectados: a) Se fijará el valor de los terrenos por sendos peritos de las partes, "teniendo en cuenta todos los elementos, circunstancias y condiciones que puedan influir en dicha valuación sin sujetarse a la declaración fiscal, estimación del catastro municipal o dato cualquiera de otra dependencia del Estado o documento preexistente" (Art. 30). b) El precio se pagará en moneda legal y en cinco anualidades iguales, devengando los saldos un interés del 4% anual (Art 31).

Formas de pago de los beneficiados: a) El precio de las parcelas que constituyen Patrimonio Familiar, será fijado por el Instituto Nal. de Transformación Agropecuaria, privando un criterio de valor comercial de las tierras y precio de costo de los demás elementos (Art. 107); el beneficiado pagará de contado un 10% del precio correspondiente a bienes raíces y hogar y el resto en 20 anualidades iguales; el ganado de renta o trabajo y demás elementos de producción (semillas, abonos y similares), los pagará en tres anualidades iguales, sin que los saldos devenguen interés en ningún caso (Art. 108). b) Los beneficiados recibirán el título de propiedad tan pronto como satisfagan totalmente el precio en que hubiera sido valorado el patrimonio familiar (Art. 118).

Organos de la Reforma Agraria; a) El Instituto Nal. de Transforma-

ción Agraria el cual gozará de personería jurídica y autonomía (Art. 1 y 2)

b) El Instituto estará regido por el Consejo Nal. de Transformación Agraria formado por un presidente y dos vicepresidentes, nombrados por el Presidente de la República, sendos vocales nombrados por los Ministros de Agricultura, Comunicaciones y Obras Públicas, Economía y Salud Pública y Asistencia-Social, y un Secretario nombrado por el Consejo (Art. 3). c) El Consejo será el órgano de aplicación y ejecución de esta ley, formulará los programas y presupuesto del Instituto, aprobará el precio y condiciones de adquisición de fincas, fijará precios y condiciones de venta de parcelas, acordará la expropiación de tierras ociosas, contratará técnicos, etc. (Art. 4)

d) El Instituto dispondrá de los siguientes bienes; fincas nacionales y terrenos baldíos, tierras ociosas expropiadas, tierras que compre o adquiera en otra forma (Art. 5).

Financiación: a) El presupuesto del Instituto "figurará en el Presupuesto de la Nación". b) El Instituto recibirá el 50% de las amortizaciones del precio de los Patrimonios Familiares y de cualquier otro ingreso -- que resulte de la aplicación de esta ley (Art. 129).

Disposiciones complementarias: a) Las tierras ociosas de propiedad particular pagarán un impuesto anual "según la clase que corresponda, de -- conformidad con la clasificación que establezca el reglamento" y que fluctúa entre 2.50 quetzales/Ha. para tierras de primera clase y 0.75 quetzales/Ha. para las de quinta clase (Art. 16. b) Ese impuesto sufrirá un recargo a partir del primer año, del 20% anual hasta llegar al 80%, del quinto año en adelante (Art. 18). c) El Patrimonio Familiar en la empresa agraria atribuida a una sola persona y en la que concurren las siguientes condiciones: suficiencia económica de la producción de la tierra en orden a la satisfacción de las necesidades de una familia campesina (incluyendo ahorro):

parcelamiento "conveniente a la buena racionalización del laboreo"; absorción de la capacidad de trabajo de una familia campesina; hogar para la familia campesina del titular (Art. 73). d) La explotación de la finca que constituye patrimonio familiar deberá realizarse mediante cultivo personal y directo del titular (Art. 73). e) El Patrimonio Familiar es indivisible, inalienable e inembargable (Art. 78); no podrá gravarse con derecho real alguno, salvo el de hipoteca o los que se establecieren en la ley con carácter forzoso y no responderá del cumplimiento de las obligaciones del titular (Art. 80). f) Si el titular de un Patrimonio Familiar contraviene "alguno de los preceptos fundamentales de la presente ley" o incumple sus deberes primordiales de familia, se le expropiará (Art. 82). g) El Instituto suministrará ayuda técnica a los propietarios de patrimonios familiares -- (Art. 83) cubriendo estos el costo de tales servicios (Art. 85). h) Las fincas de la Nación que no use el Instituto para lotificar, podrán darse en arriendo o venderse total o parcialmente por disposición del ejecutivo o explotarse a través de sociedades accionadas, con la participación del Estado el cual podrá reservarse hasta el 49% de las acciones (Art. 134 y 136). i) Los propietarios no podrán cobrar a los campesinos por arriendo de tierras que les concedan "una renta mayor del 6% en efectivo o en especie de la producción total del cultivo por cosecha" (Art. 142), excepto en tierras de regadío o de calidades especiales cuyo arrendamiento es de libre contratación (Art. 143). j) Las partes de tierra comprendidas dentro de los linderos de una propiedad privada que excedan su extensión inscrita (exceso), pertenecen a la nación y solo podrán titularse gratuitamente cumpliendo las siguientes condiciones: que los colindantes y el síndico municipal conozcan y acepten títulos de dueño haya sido continua, pública, pacífica y de buena fé durante un lapso no menor de 10 años; "que la finca constituya fuer

te de ingresos del poseedor" (Art. 166). k) Los excesos también se adjudicarán por precio de avalúo, prefiriéndose al poseedor del exceso (Art. 168)

l) Si tanto la finca como los excesos están cultivados totalmente, éstos podrán adjudicarse en toda su extensión en favor del poseedor; en caso contrario, se limita al 10% de la cantidad titulada, la cantidad de terreno que puede adquirirse por concepto de exceso (Art. 169). m) Son afectables las aguas de dominio público y las de propiedad privada que excedan del caudal necesario para un aprovechamiento racional de los terrenos (Art. 247). La ley también contiene disposiciones sobre: procedimiento en materia de excesos y requisitos sobre medidas, remedidas, apeos, deslindes y divisiones. (32).

E.- Panamá.- Resúmen de la Ley No. 37; por lo cual se aprueba el Código Agrario de la República (21 de Septiembre de 1962).

Objetivos de la Ley: a) Hacer la reforma agraria integral, abolir el acaparamiento de tierras ociosas o con fines especulativos, y asegurar una distribución equitativa de la propiedad de la tierra y su explotación racional (Art. 1). b) Fomentar la productividad, propiciar una distribución justa y equitativa del ingreso nacional, dar plena garantía a los derechos de la propiedad privada de la tierra (Art. 2).

Tierras afectadas por la Ley: a) "Las Tierras estatales de propiedad de la Nación" se exceptúan las áreas urbanas, las áreas reservadas para el desarrollo de la industria o de los centros poblados, las reservas forestales, las zonas declaradas de valor histórico o turístico, las reservas de indígenas, las costas marítimas declaradas de utilidad, los terrenos inundados por mareas altas, las islas marítimas excepto las poseídas u ocupadas con personas con derecho a su adjudicación; las cabeceras y riberas de los ríos navegables (Art. 26 y 27). b) Las tierras incultas, ociosas o insuficientemente explotadas con extensión superior a 100 hectáreas; las que no -

cumplan su función social, si su extensión es superior a 100 hectáreas a -- que siendo menor a esta área "pertenezcan a personas que no se dediquen exclusivamente a la agricultura o a la ganadería como medio de subsistencia"-- las tierras con extensión mayor a 100 hectáreas que sean necesarias para -- llevar a cabo un proyecto declarado por la ley de Utilidad Pública (Art. 35- y 37); el propietario objeto de expropiación podrá reservarse 100 hectáreas las cuales se podrán expropiar si transcurridos 5 años " no cumple su función social" (Art. 38 y 40). c) Las fincas de cualquier área que resulten un obstáculo para la instalación de una colonia agrícola, aunque estén cumpliendo su función social (Art. 4).

Distribución de Tierras: a) Tienen derecho a solicitar y la Comisión de Reforma Agraria obligación de adjudicarlas, parcelas de tierra a título gratuito, los mayores de edad o jefes de familia que no posean tierras o la posean en extensión insuficiente para obtener "ingresos razonables" de su explotación y que se obliguen "a trabajar la parcela personalmente o con -- sus familiares" (Art. 53 y 57). b) Tienen derecho a solicitar parcelas de tierras a título oneroso los mayores de edad o jefes de familia que no posean tierra "o las que poseyera se mantengan totalmente cumpliendo su función social" y que se obliguen a "hacer cumplir la función social de las -- tierras que soliciten" (Art. 53). c) La Comisión de Reforma Agraria determinará la extensión de las parcelas procurando que cada una constituya una unidad económica de explotación "suficiente para la subsistencia de la familia del beneficiado, para que logre una utilidad razonable de su trabajo -- que le permita acrecentar sus bienes de capital" (Art. 54). d) Para la adjudicación de parcelas serán preferidos en primer término; Los ocupantes -- precarios, arrendatarios, aparceros o medieros y trabajadores agrícolas; -- luego, en su orden, los hijos de trabajadores rurales, los trabajadores ru-

rales, los técnicos o peritos agrícolas, los padres de familia agricultores, los agricultores o criadores, los peones agrícolas, los propietarios de extensiones muy reducidas y, por último, los extranjeros residentes que sean agricultores o criadores (Art. 58). e) Las tierras estatales podrán ser adjudicadas en propiedad en forma definitiva cuando la extensión solicitada no exceda de 50 hectáreas y se adjudicará en forma provisional cuando la solicitud exceda de 50 hectáreas; en este último caso, el beneficiario se comprometerá a hacer cumplir la función social de la propiedad por lo menos en el 20% de la extensión cada año, de manera que en 5 años esté toda utilizada (Art. 64). f) A la misma obligación anterior quedan sujetos los terrenos adquiridos por compra (Art. 65). Todo habitante de la República que no posea tierra, cuya renta sea inferior a 600.00 Balboas anuales y los extranjeros que entren al país para dedicarse a la agricultura, tendrán derecho, si son mayores de edad, a que se les adjudique gratuitamente un lote de tierra estatal equivalente al mínimo vital (Art. 73).

Compensación a los propietarios afectados: a) Por las tierras expropiadas el Estado pagará una indemnización previa al propietario, en efectivo o en bonos de 4%, si el propietario los acepta, la cual no será mayor del valor catastral promedio en los últimos 5 años (Art. 45). b) Las tierras que la Comisión de Reforma Agraria compre se procurarán pagar de conformidad con el avalúo de sendos peritos nombrados por la comisión, el propietario y el Contralor General de la República (Art. 48).

Formas de pago de los beneficiados: No se especifica.

Organos de la Reforma Agraria: a) La Comisión de Reforma Agraria, organismo interministerial adscrito al Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, bajo la dirección y responsabilidad inmediata del Presidente de la República (Art. 219). b) La Comisión de Reforma Agraria estará integrada por 12 miembros así: el Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias, los-

directores del Departamento de Planificación del Instituto de Vivienda y Urbanismo, de la Escuela de Agronomía, de la Comisión de Aeropuertos y Muelles; el Gerente del Instituto de Fomento Económico, sendos representantes de las Asociaciones Ganaderas, las Asociaciones Patronales de Explotación Agrícola, los Sindicatos de Trabajadores de Explotaciones Ganaderas, los sindicatos de Trabajadores Agrícolas, de la Sociedad Agronómica y de las Cooperativas Agrícolas y Pecuarias (Art. 223). c) El Organó Ejecutivo puede reducir en 6 el número de miembros manteniendo la paridad entre los representantes de entidades oficiales y particulares (Art. 225). d) El Director General, encargado de la ejecución de los programas de la Reforma Agraria, será nombrado por el Organó Ejecutivo (Art. 235). e) La Comisión de Reforma Agraria tiene como funciones: aplicar esta Ley; elaborar y dirigir los proyectos de desarrollo agropecuario; organizar el inventario de tierras estatales y de propiedad privada aptas para el desarrollo agropecuario e industrial; estudiar y sugerir cambios en la legislación para convertir la tierra en instrumento de desarrollo económico; orientar y dirigir la distribución de la población rural promover, reglamentar y ejecutar la colonización de tierras bajo su administración; conocer, tramitar y resolver las denuncias que se refieran a tierras bajo su administración; colaborar en el desarrollo de planes agropecuarios; coordinar, orientar, proporcionar, reglamentar, fiscalizar y formular los planos de crédito agrícola para los beneficiarios de la reforma agraria; promover, organizar, fiscalizar, estimular cooperativas agropecuarias; reglamentar, vigilar y establecer los sistemas más convenientes de comercialización; coordinar sus labores con los Ministerios de Educación, Obras Públicas y Trabajo; educar a los trabajadores del agro, construir caminos de penetración, obras de riego, drenaje, etc.; brindarle a los campesinos y a sus familias servicios médicos y asegurarles los derechos concedidos por la ley a to

dos los trabajadores; proteger los intereses de los trabajadores del campo; promover y conducir, en coordinación con otros organismos, labores de investigación, experimentación y divulgación agrícola y pecuaria; promover el establecimiento del Seguro Agrícola y la recuperación de tierras estatales ocupadas ilegalmente; regular los cánones de arrendamiento de tierras; velar por el cumplimiento de la función social de la tierra, etc. etc. (Art.220).

Financiación: a) Se asignarán en los Presupuestos nacionales las --partidas necesarias, el Organo Ejecutivo queda facultado para contratar empréstitos nacionales y extranjeros hasta por 50 millones de Balboas para -- las necesidades de la reforma agraria (Art. 20). b) Se incluirán en los -- presupuestos nacionales anuales una suma no menor a 600 mil Balboas para sufragar gastos de la Comisión de Reforma Agraria (Art. 241).

Disposiciones Complementarias: a) Se entiende que la propiedad privada cumple su función social: cuando cultivada en pastos sostenga no menos de un vacuno o caballar por cada dos hectáreas; o cuando se siembren y mantengan bajo cultivo u ocupadas con árboles para la extracción de madera apta para ser procesada industrialmente, no menos de las dos terceras partes de su extensión; o cuando los terrenos se conviertan en áreas urbanas (Art. 30) b) Se considera contrario al principio de la función social de la propiedad el mantenimiento de fincas ociosas, lo mismo que los sistemas indirectos de cultivo de la tierra como el arrendamiento y la aparcería (Art. 31). c) Las unidades económicas de explotación que hayan sido adjudicadas por la Comisión de Reforma Agraria, no podrán ser fraccionadas (Art. 82). d) Las tierras estatales podrán también adjudicarse en arrendamiento mediante contratos en extensión no mayor de 500 hectáreas (Art. 121), y por un término no mayor de 15 años (Art. 122). La Ley contiene también disposiciones sobre Colonias Agrícolas, sociedades cooperativas, vivienda rural, crédito agrícola

la, divulgación y asistencia técnica, contratos agrícolas, catastro general de tierras y aguas, recursos naturales y obras de valorización. (33).

F.- Venezuela.- Resúmen de la Ley de Reforma Agraria (5 de Marzo de 1960).

Objetivos de la Ley: a) Transformar la estructura agraria del país e incorporar su población rural al desarrollo económico, social y político de la nación, mediante la substitución del sistema latifundista por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, basado en la equitativa distribución de la misma, la adecuada organización del crédito y la asistencia integral para los productores del campo. (34).

Tierras afectadas por la Ley: a) Las pertenecientes a las entidades públicas (baldíos, fundos rústicos del dominio privado de la nación o pertenecientes a Institutos Autónomos Oficiales, inmuebles rurales que pasen al patrimonio nacional por razón de enriquecimientos ilícitos contra la cosa pública) (Art. 10). b) Las pertenecientes a Estados y Municipalidades (Art 11). c) Los ejidos, salvo las superficies que se reserven para el ensanche urbano e industrial de la población y las destinadas al común aprovechamiento de los habitantes de la cabecera del municipio (Art. 12). d) Las tierras de propiedad privada, en cuanto excedan de 150 Has. de primera clase, o su equivalencia en tierras de otras calidades, que no cumplan su función social (Art. 29). En todos los casos, los propietarios afectados tienen derecho a reservarse 150 hectáreas de primera clase o su equivalencia (Art.30) (En primer término, las incultas, comenzando por las de mayor extensión, las explotadas indirectamente por medio de arrendatarios, medianeros, colonos y ocupantes y las no explotadas durante los últimos 5 años; luego, las que, - destinadas a parcelamientos rurales, no hayan desarrollado dichos parcelamientos, y por último, las tierras de agricultura dedicadas a la ceba de ca

nado en forma extensiva) (Art. 27). e) Las tierras que estén cumpliendo su función social, (en cuanto exceden de 150 hectáreas de primera clase o su equivalencia) "cuando ya agotadas las posibilidades anteriores, no quedara otro recurso para resolver un problema agrario de evidente gravedad", - (Art. 27). f) Los fundos y reservas de menos de 150 hectáreas "cuando constituidos por tierras incultas o mantenidas ociosas no hubieren sido cultivadas en el término de 3 años o no se hubiese organizado en ellas una explotación ganadera en el término de 5 años contados a partir de la fecha de efectuada la dotación de tierras o fijada la reserva, o si durante este lapso han estado explotadas en forma indirecta" (Art. 32). g) Cualquier finca, de cualquier tamaño o condición, cuando constituye un obstáculo de orden técnico o económico para establecer una organización agraria necesaria en determinado sitio (Art. 33).

Distribución de tierras: a) El aspirante debe: comprometerse a trabajarla personalmente o con sus parientes mas cercanos que vivan con él; - carecer de tierra o ser insuficiente la que posee para derivar de ella ingreso suficiente "para su progresivo mejoramiento económico, el eficaz desarrollo de la explotación y el incremento de la producción nacional"; ser mayor de 18 años (Art. 67 y 76). b) Tendrán prelación: los pisatarios, -- arrendatarios, medianeros, colonos y ocupantes que estén cultivando las -- tierras objeto de la adjudicación, así como los trabajadores en las mismas; luego, los padres de familia, agricultores o criadores de acuerdo con el número de hijos que vivan o dependan de él: luego, en su orden, los egresados del servicio militar, los agricultores y criadores (Art. 68). c) La -- forma y superficie de las parcelas dependerá de las condiciones topográficas y agrológicas a fin de que el parcelero pueda realizar la mayor parte de la labor agrícola con su familia y que la capacidad productiva de la par

cela sea suficiente para su progresivo mejoramiento económico, el eficaz desarrollo de la explotación y el incremento de la producción nacional (Art. 76). d) Quien acredite ante el IAN haber ocupado pacíficamente tierras baldías, o explote tierras arrendadas a municipalidades, tendrá derecho a que se le adjudiquen en propiedad hasta 150 hectáreas de tierra de primera clase o su equivalencia, en la parte que efectivamente tenga en explotación -- (Art. 16 y 17).

Compensación a los propietarios afectados: a) Los fundos incultos o explotados indirectamente se pagarán, en la proporción que se especifica en la aparte c), con Bonos de la Deuda Agraria de la Clase A, los cuales -- tienen vencimiento a los 20 años, devengan interés del 3% anual, son intransferibles pero se aceptan como garantía de préstamos para fines agrícolas hechos por institutos oficiales (Art. 174). b) Los fundos expropiables no -- incluidos en el aparte anterior, y los adquiridos en negociación o arreglo amigable, se pagarán, en la proporción que se especifica en el aparte c) con Bonos de la Clase B, los cuales vencen a los 15 años y devengan interés del 4%. e) La forma como se pagarán los fundos expropiados se especifica en -- la siguiente tabla:

<u>Precio del Área Expropiada</u>	<u>En dinero efectivo</u>	<u>En Bonos</u>
Menor a 100 mil bolívares	la totalidad	0
De 100 a 250 mil bolívares	40%	60%
De 250 a 500 mil bolívares	30%	70%
De 500 a 1 millón de bolívares	20%	80%
Mayor a 1 Millón de bolívares	10%	90%

En todo caso en que el valor de la parte expropiada exceda de 100 mil bolívares se pagará en efectivo esta suma (Art. 178, único). d) En caso de expropiación de fundos a los cuales se refiere el artículo 32 (ver atrás) se-

pagará su valor en Bonos de la Clase A y se le podrá imponer una multa hasta del 75% del monto de dicho precio (Art. 179, único). e) En caso de fundos que estén cumpliendo su función social pero que deban ser adquiridos o expropiados al tenor de lo dispuesto en el Artículo 33, se pagarán en efectivo las bienhechurías útiles existentes, los semovientes y las deudas hipotecarias o privilegiadas contraídas y aplicadas para su desarrollo; el saldo se pagará en Bonos de la Clase C. (Art. 33 y 174). f) En el avalúo de los predios rústicos que se adquieran se tomará en cuenta: la producción media durante los 6 años anteriores; el valor de la declaración o estimación oficial hecha con propósitos fiscales, por virtud de leyes sobre la materia; el precio de adquisición del inmueble en las últimas transmisiones de dominio en los diez años anteriores y los precios de adquisición de inmuebles semejantes en la misma región (Art. 25).

Formas de pago de los beneficiados: a) La adjudicación individual o colectiva será gratuita cuando la condición económica del adjudicatario lo justifique "para incorporarlo a la vida económicamente productiva de la nación" (Art. 62). b) El valor de las parcelas que se vendan será la parte proporcional correspondiente del costo de adquisición de las tierras y de las obras y mejoras efectuadas en la parcela, lo mismo que de los gastos de financiamiento de la producción durante el primer año, los cuales suministrará el IAN al parcelero. No se cargará el costo de obras de beneficio común (carreteras, caminos y otros servicios generales) ni intereses por la deuda derivada de la adjudicación a título oneroso (Art. 65). c) El adjudicatario se beneficiará con un descuento del 5% del precio asignado a la parcela por cada ascendiente y por cada descendiente menor de 15 años que viva con él. La misma deducción se hará por la esposa o mujer que haga vida marital permanente con el parcelero (Art. 65, par. 2). d) La cancela

ción del precio de compra se hará en un plazo no menor de 20 años ni mayor de 30 años, en alícuotas que comenzarán a consignarse en la oportunidad -- que fije el IAN, pero no antes del tercer año de haber recibido el parcele ro el título provisional. La cuota no podrá exceder el 5% de las ventas - brutas de los productos de las parcelas (Art. 66). e) El adjudicatario -- que cumpla con sus obligaciones de pago durante la mitad del plazo origi-- nal y que obtenga (a juicio de IAN) "un nivel superior al promedio de pro- ductividad normal" tiene el derecho a que se le condone el remanente adeu- dado (Art. 66, único). f) Las adjudicaciones pueden ser revocadas por el IAN por los siguientes motivos: destinar la parcela a fines distintos a -- los de la Reforma Agraria; abandono injustificado de la parcela o de la fa milia; por negligencia o por ineptitud en la explotación; por comprobarse la explotación indirecta, salvo en casos excepcionales justificados; por incumplimiento de las obligaciones de pago; por falta reiterada a las nor- mas legales para la conservación de los recursos naturales (35).

Organos de la Reforma Agraria: a) Instituto Agrario Nacional (IAN) autónomo, con un Directorio compuesto de un Presidente y cuatro Directores "dos de los cuales representarán a las organizaciones campesinas y otro será profesional del agro"; todos nombrados por el Ejecutivo. b) Ejerce la si- guientes atribuciones especiales: formular los planes de realización de la Reforma Agraria; conocer y decidir sobre las dotaciones de tierras, enajena- ción o gravamen por cualquier título y conforme a la ley, de los inmuebles pertenecientes al Instituto; promover restitución de tierras a "comunidades y familias extensivas indígenas"; decidir en cuanto a enajenación o expro- piación de inmuebles; promover el establecimiento del seguro agrícola; a-- doptar las medidas necesarias para la dirección y asistencia técnica de -- las explotaciones de los beneficiados; procurar el mejoramiento cultural y

el adiestramiento técnico de los campesinos; prestar servicios de mecanización agrícola; regular los cánones de arrendamiento de tierras; velar por el cumplimiento de la función social de la propiedad, etc. (Art. 154 a --- 164).

Financiación: a) Por medio de Bonos de la Deuda Agraria, los cuales serán de tres clases: Clase A, con vencimiento a los 20 años de la fecha de emisión e intereses del 3% (se emitirán en cantidades no mayores de cien millones de bolívares cada una); Clase B, con vencimiento a los 15 años de la fecha de emisión e intereses del 4% (se emitirán en cantidades no mayores de 100 millones de bolívares cada emisión); Clase C, con vencimiento a los 10 años, interés fijado de acuerdo con las condiciones del mercado de valores y estarán exentos del pago de impuesto sobre la renta; los de la Clase A y B se usarán para pagar las fincas que se expropien en la proporción y forma anotada atrás; los de la Clase C "se colocarán directamente en el mercado por el Banco Central y se aplicarán al financiamiento de otras inversiones propias de la Reforma Agraria y para el pago del precio de la tierra de aquellos fundos que aún cumpliendo con su función social deben ser adquiridos o expropiados" (Art. 172, 173 y 174). b) En la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Gastos Públicos se asignarán las partidas necesarias para el financiamiento de la Reforma Agraria "y de los planes agrícolas consiguientes" (Art. 6).

Disposiciones complementarias: a) Para los fines de la Reforma Agraria la propiedad cumple su función social cuando se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes: que la tierra se explote eficazmente; que el propietario trabaje, dirija personalmente y asuma la responsabilidad financiera de la empresa, salvo en casos de explotación indirecta eventual por causa justificada; que cumpla las disposiciones sobre conservación de recur

sos naturales renovables; que acate las normas jurídicas que regulan el trabajo asalariado; que esté inscrito el predio en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas (Art. 19). b) El Estado gravará preferentemente las tierras incultas u ociosas o cultivadas indirectamente, mediante cargas fiscales progresivas (Art. 20, único). c) El uso, goce y disfrute de las aguas quedan sujetos a limitaciones, regulaciones y restricciones (Art. 41) en cada municipio o parroquia se hará un censo de personas y entidades que utilizan aguas del dominio público y el Ejecutivo reglamentará luego el aprovechamiento de las aguas (Art. 45). d) El Estado realizará un inventario de las tierras y aguas tanto de los particulares como de la Nación, de los Estados, Municipalidades, institutos autónomos, y a este efecto procederá inmediatamente a la formación del Catastro respectivo (Art. 52). Los propietarios deben inscribir sus tierras en el Catastro (Art. 53). e) Las dotaciones colectivas o individuales deberán prever, en general, la vivienda, la fundación de Centro Poblado o mejoramiento del existente, el potrero comunal y los montes y aguas necesarios para los usos ordinarios y eventuales del grupo de población (Art. 57). La dotación de tierras se complementará con la construcción de obras de vialidad, riego y saneamiento indispensables; instalarán el IAN o gestionará la instalación de plantas de beneficio e industriales, equipo, servicios de maquinaria, almacenes, etc. (Art. 79); también se crearán, en cada Centro Agrario, granjas de demostración agropecuaria y escuelas rurales, (Art. 80). f) Los beneficiarios de las dotaciones colectivas en todos los casos, o de las individuales cuando lo pidieren expresamente, se organizarán con la colaboración del IAN, en centros Agrarios, cuya administración estará a cargo de un Comité nombrado por los miembros del Centro, asesorado, mientras sea necesario, por un Director Técnico, designado por el IAN. (Art. 58). g) Los beneficiarios de la Ley pue

den traspasar sus derechos sobre las tierras provenientes de dotaciones, pero necesitan autorización escrita del IAN y en favor de personas que reúnan los requisitos del Artículo 67 previo ofrecimiento de la parcela en venta al IAN. Las parcelas adjudicadas no pueden darse en arrendamiento u otra forma de contrato que implique explotación indirecta de la tierra, salvo en casos de fuerza mayor y con la autorización del IAN (Art. 74). H) Las tierras concedidas conforme esta ley podrán declararse constituidas en patrimonio familiar a solicitud del interesado. Ese patrimonio será inalienable e indivisible y no estará sujeto a embargo ni a ninguna otra medida judicial, ni a gravamen alguno (Art. 102). El patrimonio familiar deberá explotarse directa y personalmente por el titular y sus familiares, salvo casos de imposibilidad; el trabajo asalariado sólo se admitirá para un número de jornales inferior al 30% del total anual (Art. 104). i) El servicio de crédito se regirá por los principios y normas del crédito supervisado (Art. 111). - Los préstamos deberán ser oportunos, con plazo adecuado y con interés inferior al 3% anual (Art. 112). Los créditos serán garantizados con prenda -- agraria e industrial (Art. 114). j) El Ministerio de Agricultura y Cría -- elaborará las cartas agrológicas y ecológicas del país. (Art. 119). k) El Estado dispondrá todo lo conducente para que el aprovechamiento de los recursos naturales se realice sobre bases racionales y dinámicas (Art. 122); -- también realizará y fomentará las investigaciones científicas necesarias -- para el desarrollo agropecuario (Art. 125); promoverá, operará y controlará los servicios destinados a facilitar el almacenamiento, la conservación, el transporte y la distribución de los productos agropecuarios y pesqueros --- (Art. 128); fomentará la constitución de cooperativas de crédito, de producción, etc. (Art. 137). l) No se permitirá la celebración o prórroga de -- contratos de arrendamiento o similares sobre extensiones iguales o inferior

res al mínimo indispensables para el sostenimiento de la familia (Art. 142); en todo contrato de arrendamiento se considerará incorporada la cláusula de opción de compra a favor del arrendatario (Art. 142, único); son nulas las disposiciones en esos contratos que obliguen a recibir suministros del arrendador, a vender los productos a determinada persona, a proveerse de artículos en determinada fábrica o casa de comercio, a pagar el canon en especies o en trabajo, etc. (Art. 143); los cánones de arrendamiento de tierras serán regulados de acuerdo con las características de la región y del fundo (art. 145); al terminarse el contrato, el arrendador deberá indemnizar al arrendatario por las mejoras y bienhechurías hechas con el consentimiento de aquél (Art. 146); las mejoras requeridas para la cabal explotación del fundo y la construcción de una casa (cuando sea necesaria) pueden hacerse aún sin el consentimiento del arrendador y también serán indemnizables (Art. 147). m) Las tierras beneficiadas por las obras de riego que construya el Estado u otras entidades públicas, se destinarán a los fines de la Reforma Agraria y del desarrollo agrícola. Se armonizará la distribución de parcelas con un criterio preferencial de la parcela familiar y la cooperativa agrícola (Art. 181) cuando se acuerde la construcción de una obra de riego se adquirirán, por convenio amigable o expropiación, las tierras comprendidas en las zonas demarcadas con él (Art. 185); en la adjudicación de parcelas de las tierras beneficiadas por las obras de riego, tendrán derecho a parcelas familiares, los propietarios y quienes las venían cultivando o explotando como arrendatarios, ocupantes o aparceros (36).

### 3.- Ensayo de síntesis sobre el concepto de Reforma Agraria.

En un desarrollo lógico de nuestro trabajo, nos referimos primeramente al problema agrario y a la atención que en general recibe el mismo por la acción estatal, a través de la política agraria, Cabe aquí recordar que es-

te aspecto de la actividad del poder público, puede revestir las más variadas tendencias, desde una política agraria francamente conservadora o simplemente liberal, hasta una política reformista radical. Lo que interesaba dejar señalado en el capítulo inicial en que tocamos las dos cuestiones citadas es la relación existente entre las mismas, en la que puede caracterizarse a la política agraria como la respuesta estatal a la problemática correspondiente, dentro de la diversidad de matices ideológicos que orientan a cada sociedad jurídicamente organizada.

Prosiguiendo la exposición sistemática que nos hemos asignado, enseguida de los temas analizados en el capítulo inicial; en el presente capítulo hemos principiado por una revisión sumaria de las reformas agrarias en el Antiguo Continente y de las que se encuentran en desarrollo en algunos países del Nuevo Mundo. Pensando que era conveniente el estudio inicial de las transformaciones agrarias concretas en las dos regiones citadas, al ir analizando cada una de ellas tuvimos el propósito de integrar una teoría -- que nos llevará a intentar, por lo menos, la delimitación del concepto de reforma agraria que en este inciso pretendemos presentar.

Con la expresada finalidad, nos permitimos previamente señalar que -- de lo que hasta ahora hemos estudiado y expuesto, se desprende, en términos muy amplios, que la reforma agraria es una de las formas en que puede presentarse la política agraria; consecuentemente, constituye una reacción, generalmente positiva, del poder público frente a la problemática agraria, a la cual trata de resolver en forma dinámica mediante diversas medidas, entre las cuales destaca la redistribución de los recursos agrarios: tierra, agua y bosques. El propio proceso, sin embargo, no puede limitarse a este importantísimo renglón, puesto que, como se ha repetido hasta el cansancio, para que el cambio en la estructura agraria sea fecundo y perdurable se requie--

ren medidas complementarias de carácter político, social y económico que -- van desde la difusión efectiva del poder entre la clase campesina, la capacitación técnica y el financiamiento supervisado de la producción, hasta la elevación general de las comisiones culturales, sanitarias y morales del medio rural. En una expresión que coadyuva al entendimiento de lo que sintéticamente tratamos de exponer, recojamos estas palabras de Corrado Barberis "A este proceso, tanto económico como político y técnico al igual que jurídico, le damos el nombre de reforma agraria: es éste el camino elegido por los países modernos para encaminar sobre las bases democráticas, la transformación del Viejo Mundo rural". (37).

Ahora bien, adelantando la cuestión que trataremos en el capítulo -- tercero de nuestro trabajo, debemos precisar desde luego que en la concepción del expresado especialista, el aspecto jurídico de la reforma agraria -- está categóricamente considerado, al lado de los aspectos políticos y técnicos que también se mencionan en el párrafo que se comenta. Podríamos nosotros afirmar, en consecuencia, que el Derecho constituye un elemento fundamental en el proceso que estamos estudiando y ésto resulta evidente si se atiende a que el cambio en la estructura agraria no es de fácil realización como lo han demostrado los obstáculos que tanto han perjudicado a la Alianza para el Progreso en este campo, y que además de la organización que indispensablemente se requiere, resulta inevitable en el repetido proceso, la aplicación de medidas coercitivas que solamente pueden tener lugar en un -- marco jurídico.

Después del planteamiento general que hemos dejado anotado en las líneas anteriores, veamos lo que algunos de los más conoctados especialistas -- han dejado escrito respecto del concepto que nos interesa.

En la compilación intitulada "Reformas Agrarias en la América Latina!"

en su parte general, se encuentra un estudio fundamental en el que Solon Barraclough transcribe una verdadera selección de lo que al respecto han escrito los siguientes científicos:

"1.- E. H. Jacoby, escribe que "la Reforma Agraria incluye toda acción organizada tendiente a mejorar los sistemas existentes de tenencia de la tierra".

"2.- Kenneth Parsons opina que: "La Reforma Agraria se considera como el conjunto de programas destinados a resolver los problemas de tenencia de la tierra."

"3.- Johnson y Barlowe estiman que "a la Reforma Agraria concierne, principalmente, el mejoramiento de sistemas de la tierra y otras instituciones relacionadas".

Jacoby, a su vez, fundamenta sus observaciones en los trabajos de Deeren Warriner, quen a partir de 1957 dejó precisada la vigente y amplísima concepción de la Reforma Agraria que a su tradicional acepción redistributiva de la propiedad de la tierra, agrega necesariamente un conjunto de medidas complementarias referentes a seguridad jurídica, crédito agropecuario, asistencia técnica, comercialización, educación y otros fundamentales renglones. (38).

Por su parte, Barraclough expresa que la reforma agraria es una acción determinada fundamentalmente por la existencia de problemas o desajustes en la estructura rural. El propio autor destaca tres objetivos implícitos en el concepto de reforma agraria: una mayor igualdad social, la redistribución del poder político y el incremento de la producción agropecuaria.

Barraclough culmina su estudio mencionado, con las conclusiones siguientes: "Las reformas tienen más posibilidades de estimular el desarrollo económico cuando van acompañadas de programas de desarrollo agrícola y

están integradas en los planes nacionales de desarrollo social y económico!

"Reforma Agraria significa, esencialmente, reforma de la tenencia de la tierra que implica la redistribución de los derechos de la propiedad de la tierra en favor de los pequeños cultivadores, obreros campesinos sin tierras y el Estado". "Por definición, la Reforma Agraria implica tres objetivos: justicia social, modificación en la estructura del poder político y desarrollo económico".

Las condiciones necesarias para producir una reforma Agraria son: -- "Primero, una estructura de tenencia de la tierra inadecuada, caracterizada por propiedades muy grandes y muy pequeñas, con grandes cantidades de campesinos sin tierras; Segundo, pobreza rural y miseria; Tercero, la no participación de los campesinos en los beneficios del desarrollo industrial y agrícola; y Cuarto, inestabilidad política. Siendo necesarias estas condiciones, no son suficientes. La condición suficiente es un catalizador, cuya identidad no conocemos".

Finalmente, el repetido autor examina tres maneras en que una Reforma Agraria puede contribuir al desarrollo económico, que son las siguientes: -- "A través del aumento de la producción agrícola, mejor distribución de los ingresos, y mediante el estímulo para la integración nacional y un sentido de propósito". (39).

Manuel Diegues, observa que la expresión reforma agraria es empleada en sentidos diversos: realistas o demagógicos, falsos o verdaderos si se quiere; el significado de ella varía de acuerdo con las percepciones o inclinaciones, confesadas o no, de los diversos autores. Además, agrega el mismo autor, la señalada diversidad de apreciaciones se encuentra condicionada por los objetivos que pretenden alcanzarse mediante la transformación agraria, al ir resolviendo los problemas de la tierra; sin embargo, existe,

según Diegues, un denominador común entre las diversas nociones y puede presentarse a la reforma agraria como el intento de una solución adecuada al uso de la tierra. (40).

En forma sintética, en nuestra opinión, la Reforma Agraria es un proceso de transformación de la estructura rural de un país o de una región de terminados. Dicha acción se realiza por organismos gubernamentales, aunque frecuentemente obedece a la presión de agrupaciones campesinas o de propietarios rurales. En sus explicaciones de Cátedra, Vázquez Alfaro ha descrito a la Reforma Agraria como un proceso de transformación jurídica, económica y social de la estructura agraria, tendiente a corregir los desajustes cualitativos y cuantitativos que en los tres aspectos mencionados constituyen la problemática agraria de un país o de una región. (41).

Fernández y Fernández escribe que podemos definir la Reforma Agraria como "un proceso dirigido de cambios en la estructura de la tenencia de la tierra, con la finalidad de facilitar el desarrollo y promover el bienestar social". Además, el propio autor hace una severa crítica de la adición de adjetivos a la Reforma Agraria en la siguiente forma: "si el término Reforma Agraria Integral, con la significación que se viene acostumbrando darle, es confusionista y deletéreo, se llega a la conclusión de que conviene desterrarlo", "La introducción a nuestro país del término Reforma Agraria Integral ha sido también nefasta, porque ha ocultado como un velo, la necesidad de una política agraria renovada. Ha servido como válvula para hacer creer que ya tenemos esa política agraria renovada". (42).

notas bibliográficas del capítulo segundo.

- 1).- Wauters, Arthur; "La Reforma Agraria en Europa", Pág. 9.
- 2).- Wauters, Arthur; obra citada, Pág. 11
- 3).- Wauters, Arthur; obra citada, Pág. 17.
- 4).- Wauters, Arthur; obra citada, Pág. 40.
- 5).- Wauters, Arthur; obra citada, Págs.179 y siguientes.
- 6).- Wauters, Arthur; obra citada, Págs.215, 227, 228, 229 y --  
sigtes.
- 7).- Delgado, Oscar; "Prólogo de Reformas Agrarias en la Améri-  
ca Latina", Págs. 15 y 16.
- 8).- Maldonado, Abraham; "Derecho Agrario" Imprenta Nacional. -  
Nacional. La Paz, Bolivia, 1956. Pág. 358.
- 9).- Maldonado, Abraham; obra citada, Pág. cit.
- 10).- Peñaloza, Luis; "Historia Económica de Bolivia", citado --  
por Maldonado.
- 11).- Instituto Interamericano de Estadística. La estructura ---  
agropecuaria de las naciones americanas. Unión Panamerica-  
na. Washington, D. C., 1957, Pág. 421.
- 12).- Flores Oblitas, Juan y Aliaga Moller Luis A.: "Análisis so  
mero de los problemas Agrarios y del Indio en Bolivia" (Po  
nencia presentada al Seminario Latinoamericano sobre Pro-  
blemas de la Tierra, Campinas, 1953).  
En: "Problemas Agrícolas e Industriales de México", VI ---  
(1): 90-96. México 1954.
- 13).- Flores Oblitas, Juan y Aliaga Moller Luis A.: obra citada.
- 14).- Flores Oblitas, Juan y Aliaga Moller, Luis A. obra citada.
- 15).- Decreto-Ley No. 03464 por el cual se dispone la realiza---  
ción de la Reforma Agraria, 2 de Agosto de 1953. FAO-Colec  
ción Legislativa 2 (4) Fasc. 1. 1953.
- 16).- Barbero, Giuseppe: "Realizaciones y Problemas de la Refor-  
ma Agraria en Bolivia". El Trimestre Económico XXVIII ----  
(112): 612 650. México, 1961.
- 17).- Barbero, Giuseppe; obra citada.
- 18).- Informe del Presidente del Consejo Nacional de Reforma ---  
Agraria. La Paz, Bolivia, 1959.

- 19).- Consejo Nacional de Reforma Agraria. Informe de Labores, 1961. La Paz, Bolivia, 1961. Pág. 23.
- 20).- Barbero, Giuseppe: obra citada.
- 21).- Barbero, Giuseppe: obra citada.
- 22).- Consejo Nacional de Reforma Agraria. Informe de Labores, 1961. La Paz, Bolivia, 1961. Pág. 23.
- 23).- Barbero, Giuseppe: obra citada.
- 24).- Barbero, Giuseppe: obra citada.
- 25).- UNESCO. Situación demográfica, económica, social y educativa de América Latina. Documento presentado a la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social - de la América Latina. Santiago de Chile, 1962.
- 26).- International Monetary Fund.- International Financial -- Statistics. 1960. Cit. por Unión Panamericana. Informaciones económicas 5 (4-6) 1960.
- 27).- Barbero, Giuseppe: obra citada.
- 28).- Delegación Brasileña. Informe Brasileño sobre problemas de la tierra. Seminario Latinoamericano sobre Problemas de la Tierra. Sao Paulo, 1953. En: "Problemas Agrícolas e Industriales de México", VI: 65-89. México, 1954.
- 29).- Abcar. Plano Director Quinquenal. Sistema Brasileiro Corporativo de Extensao Rural. Rio de Janeiro, 1961. Págs.- 260 y sigts.
- 30).- Serrano A., Luis F.: "La Reforma Social Agraria". (Compilación). 1962. Págs. 300 y sigtes.
- 31).- Toro Agudelo, Hernán: "Reforma Social Agraria." Explicación de 6 decretos Reglamentarios de la Ley 135 de 1961 - (1241 1489, 1902, 1903, 1904, y 2233 de 1962). Editorial-Iris, Bogotá, 1962. Págs. 95 y sigts.
- 32).- López Porras, Roberto: "Formas de Tenencia de la Tierra y algunos otros aspectos de la actividad agropecuaria", Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Ciudad de Guatemala, 1961.
- 33).- LEY No. 37, Apruébase el Código Agrario de la República.- Gaceta Oficial. LIX (14.726): 1-45. Panamá, 1962.
- 34).- Exposición de Motivos al Proyecto de Ley de Reforma Agraria. Boletín de Estudios Especiales (Banco Nacional de -- Crédito Ejidal) XVII (194): 49-78. México, 1960.

- 35).- Ley de Reforma Agraria, 5 de Marzo de 1960. FAO- Colección Legislativa. 9 (2): Facs. 1. 1960.
- 36).- Quijada, Ramón; El campesino ante la reforma agraria. - Boletín de Estudios Especiales XVI (192): 429-436. Banco Nacional de Crédito Ejidal, México, 1960.
- 37).- Barbaris, Corrado: "Teoría e Historia de la Reforma --- Agraria en Europa", Pág. 17.
- 38).- Barraclough, Solon: "¿Qué es una Reforma Agraria?, en - Reformas Agrarias en la América Latina, Págs. 127 a 129.
- 39).- Barraclough, Solon: obra citada, Págs. 144 y 145.
- 40).- Diegues, Manuel: "La Reforma Agraria", en Reformas Agrarias en la América Latina.
- 41).- Vázquez Alfaro, Guillermo: Apuntes del Curso de Derecho Agrario impartidos en 1968, en la Facultad de Derecho - de la UNAM.
- 42).- Fernández y Fernández, Ramón: Notas sobre la Reforma -- Agraria Mexicana, Serie Monografías No. 2, publicadas - por el Centro Nacional de Economía Agrícola.

## CAPITULO TERCERO.

### EL DERECHO AGRARIO Y LA REFORMA AGRARIA.

- 1.- El concepto y el contenido del Derecho Agrario.
- 2.- Las relaciones generales del -- Derecho Agrario con la política y la reforma agraria.
- 3.- El Derecho Agrario: instrumento fundamental e imprescindible de la reforma agraria.

## CAPITULO TERCERO.

## EL DERECHO AGRARIO Y LA REFORMA AGRARIA.

1.- El concepto y el contenido del Derecho Agrario.

Nuestra disciplina jurídica, como todas las demás, forma parte de una totalidad que es el orden jurídico; ésto, el Derecho en general, es inescindible en un sentido científico, pero las necesidades de la vida práctica y -- también algunos requerimientos pedagógicos y de política legislativa han hecho surgir a las disciplinas cuyo objeto comprende la regulación jurídica de diversas materias. Empero, todas ellas, como enseña la Teoría General del Derecho, se encuentran esencialmente conformadas de acuerdo con las notas características de éste y se integran en la unidad inseparable de cada uno de los sistemas jurídicos nacionales y a su vez, en el orden jurídico internacional. De donde resulta delimitada la ubicación y vinculación sistemática del Derecho Agrario, con su particular campo de acción, en referencia a la ordenación jurídica general de la vida social.

Ahora bien, el postulado de unidad sistemática del orden jurídico que hemos apuntado en las anteriores líneas no excluye la posibilidad de la existencia autónoma, aunque en sentido relativo, del Derecho Agrario. Tal categoría de éste, como la de otras disciplinas con vida propia puede comprenderse-

mediante una revisión del desenvolvimiento histórico de las mismas. Al efecto, Vivanco escribe que la proliferación de las ramas jurídicas se debe a la creciente complejidad de las relaciones interhumanas. En el transcurso del tiempo y a medida que la sociedad ha ido progresando, el desarrollo de nuevas relaciones vinculantes, la mayor disponibilidad de bienes, el crecimiento desbordante de la población mundial, el acortamiento de toda distancia por la velocidad y aumento de los medios de comunicación ha originado una mayor complejidad en la normatividad jurídica y la proliferación de ramas jurídicas especializadas, que deben responder a la forma particular de obrar de los individuos, en función de sus diversas actividades y de conformidad a los fines que se proponen alcanzar, mediante el desempeño de ellas. Las ramas jurídicas se originan por la diversificación de la vida social y económica, que promueve nuevas formas y relaciones y siendo el Derecho una manifestación propia de la vida social, es obvio admitir que también él se expande y se complica, cristalizándose en normas jurídicas diversas la creciente complejidad del hacer social del hombre. Por tales motivos ha surgido un Derecho Minero en relación directa con la minería, el Derecho Comercial en íntima vinculación con la circulación de bienes, el Derecho del Trabajo con la actividad laboral, el Derecho Agrario en razón de la actividad agropecuaria, el Derecho Marítimo con la navegación, el Derecho Aéreo con la aviación y así sucesivamente. De todo esto puede inferirse que la situación entre las ramas jurídicas es en principio contingente, por lo que no debe asombrar que varíen en el transcurso del tiempo y del espacio, al extremo que muchas de ellas, pueden resultar desconocidas en determinadas épocas o durante la misma época en diferentes lugares. Ateniéndose a los sistemas jurídicos imperantes en los países que han adoptado los principios romanistas, puede destacarse como tendencia predominante la de admitir un número cada vez mayor de ramas jurídicas. (1)

Empero, agrega el mencionado autor, el Derecho es un orden cuya unidad es intangible y sólo se admite en su división en ramas a fin de obtener una mayor adecuación de sus normas a determinadas formas de conductas orientadas en función de fines concretos y específicos. La regulación jurídica rige formas de conducta, cuyos fines inmediatos determinan modalidades propias del hacer humano, que impone la conveniencia de regularlas mediante una compleja -- normatividad, a fin de que nada escape a su total integración. El Derecho en sí contiene la totalidad de esas normas; pero a medida que la especialización técnica y científica aumenta, es más importante adentrarse en las trabazones que ligan a las relaciones entre los sujetos de la comunidad. Precisamente cuando esas normas contemplan y regulan con especial cuidado las particularidades concretas de la actividad humana se hace más complejo y especializado el Derecho, y así también, se explican sus diversas ramas: Civil, Comercial, Penal, Minero, Aeronáutico, Industrial, Agrario, Administrativo, de la Navegación, del Trabajo, Constitucional, Tributario, etc. El Derecho debe --- abarcarlo todo, porque su presencia está donde el hacer humano despliega su complicada actividad y los hombres sujetos de derecho se enfrentan movidos -- por intereses de la más diversa índole (2)

Actualmente, de manera creciente los factores técnicos van asumiendo una función decisiva en el origen y caracterización de las diferencias entre las disciplinas jurídicas y en su consecuente autonomía. Así, la actividad humana que se realiza en distintos medios, con fines específicos hacen necesaria la existencia de un Derecho Aereo, por ejemplo, o de un Derecho Mercantil y qué decir del Derecho propio de esa antiquísima y siempre primordial acción humana que hace posible la producción agropecuaria. Esta, con las características que le impone el medio en que se desarrolla y los problemas socioeconómicos a que da lugar, da origen a una específica rama jurídica.

De todo ello, Vivanco concluye lo siguiente:

a) La actividad humana presupone la existencia de diversas formas de conducta en función de intereses que a su vez responden a fines determinados: producir, fabricar, comerciar, etc.;

b) La forma de garantizar la realización de tales intereses se logra mediante la aplicación de una normatividad jurídica capaz de asegurar el cumplimiento de los fines, a los cuales tienden dichos intereses (económicos, sociales, etc.);

c) La normatividad jurídica para que pueda lograr cabalmente su cometido y actuar de manera coordinada y armónica, supone la existencia y adopción de principios ordenadores y orientadores que rijan a las vinculaciones jurídicas que aparecen como consecuencia de esas formas de conducta entre los sujetos de la comunidad;

d) Los principios reguladores de las normas jurídicas constituyen un conjunto sistemático que permite regular la actividad humana con una intencionalidad definida y encaminada hacia el logro de fines concretos. Así surge y se explica la razón de ser de la autonomía jurídica. Si tales principios jurídicos existen y conforman un sistema cerrado de normas la autonomía aparece con toda evidencia. Pero téngase presente que tales principios no pueden excluir en modo alguno la presencia de los principios generales del derecho que son consubstanciales con el derecho mismo. La autonomía implica reconocer la diversidad jurídica; pero de ningún modo supone afirmar la división del derecho y desconocer la esencia misma del ser jurídico.

En el Derecho Agrario, la actividad agraria (técnica), realizada por el interés de producir, y guiada por un fin económico y social determinado, presupone la aparición de múltiples relaciones intersubjetivas, que deben ser reguladas por normas jurídicas que respondan a principios adecuados a esos fi

De todo ello, Vivanco concluye lo siguiente:

a) La actividad humana presupone la existencia de diversas formas de conducta en función de intereses que a su vez responden a fines determinados: producir, fabricar, comerciar, etc.;

b) La forma de garantizar la realización de tales intereses se logra mediante la aplicación de una normatividad jurídica capaz de asegurar el cumplimiento de los fines, a los cuales tienden dichos intereses (económicos, sociales, etc.);

c) La normatividad jurídica para que pueda lograr cabalmente su cometido y actuar de manera coordinada y armónica, supone la existencia y adopción de principios ordenadores y orientadores que rijan a las vinculaciones jurídicas que aparecen como consecuencia de esas formas de conducta entre los sujetos de la comunidad;

d) Los principios reguladores de las normas jurídicas constituyen un conjunto sistemático que permite regular la actividad humana con una intención definida y encaminada hacia el logro de fines concretos. Así surge y se explica la razón de ser de la autonomía jurídica. Si tales principios jurídicos existen y conforman un sistema cerrado de normas la autonomía aparece con toda evidencia. Pero téngase presente que tales principios no pueden excluir en modo alguno la presencia de los principios generales del derecho que son consubstanciales con el derecho mismo. La autonomía implica reconocer la diversidad jurídica; pero de ningún modo supone afirmar la división del derecho y desconocer la esencia misma del ser jurídico.

En el Derecho Agrario, la actividad agraria (técnica), realizada por el interés de producir, y guiada por un fin económico y social determinado, presupone la aparición de múltiples relaciones intersubjetivas, que deben ser reguladas por normas jurídicas que respondan a principios adecuados a esos fi

nes. Así por ejemplo, la agricultura, o cultivo de la tierra efectuado por el interés de producir y con el fin de obtener una ganancia o medios para subsistir; supone en ciertos casos la aparición de relaciones contractuales que deben ser reguladas por normas jurídicas que respondan al principio de que el suelo es un bien destinado a producir y un recurso natural protegido por razones de interés social. (3).

Félix Carrillo y Lucio Mendieta escriben, sintéticamente, que el Derecho Agrario es "el Derecho de la agricultura". Felipe Ordoñez Caraza, después de analizar diversas definiciones de la propia disciplina, señala que conforme al pensamiento de algunos autores el Derecho Agrario, según cada especialista, conjunta o separadamente, regula las siguientes materias: a) la redistribución de la tierra; b).- La agricultura; c).- la producción agrícola; d).- la empresa agrícola; e).- las fincas rústicas; f).- los sujetos, bienes, actos y relaciones jurídicas pertenecientes a la agricultura; g).- la producción, el comercio y la industria agropecuaria; h).- la actividad profesional del agricultor, la propiedad rústica y las explotaciones de carácter rural, así como el tráfico o intercambio necesario y consecuente de la producción y j).- la empresa agraria y la defensa de los factores que en ella intervienen. (4).

Ordoñez Caraza trata de resumir lo anterior cuando dice que el Derecho Agrario es el "conjunto de normas que regulan el ejercicio de las actividades agrarias, o sea el cultivo del fundo, la forestería, la ganadería y las actividades conexas"; en suma, es el conjunto de normas jurídicas que regulan la empresa agraria. (5)

En su Introducción al Estudio del Derecho Agrario, el Dr. Mendieta y Núñez, escribe que esta disciplina se ocupa de normar relaciones jurídicas derivadas de los múltiples aspectos del agro, y delimita el concepto y el

contenido del Derecho Agrario concretándolo a las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas referentes a la propiedad rústica, a la agricultura, ganadería, silvicultura, aprovechamiento de aguas, crédito rural, seguros agrícolas, colonización y planificación agraria. De este planteamiento, el propio autor desprende la siguiente definición de nuestra disciplina: "El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola". La Dra. Martha Chávez, por su parte, ha estimado conveniente determinar la disciplina que nos ocupa atendiendo a las circunstancias específicas, históricas y socio-económicas de un país determinado. Para ella, el Derecho Agrario en México es la parte del sistema jurídico nacional que regula "la organización territorial, todo lo relacionado con las explotaciones y aprovechamientos que este sistema considera como agrícolas, ganaderas y forestales y la mejor forma de llevarlos a cabo" (6). Los dos autores de referencia, en sus respectivas obras han analizado una serie de definiciones que en nuestro concepto, pueden constituir una aceptable base para la elaboración de este estudio. Sin embargo, creemos conveniente hacer también referencia a la aportación de Zulueta, quien expresa que puede definirse al Derecho Agrario como el "conjunto de normas jurídicas que regulan directa o indirectamente, la obtención de los productos de la tierra". El propio Zulueta, considera en nuestra opinión acertadamente, que el Derecho Agrario constituye la especialidad jurídica que comprende todo lo relacionado con la producción agraria y llama la atención acerca de los tres factores, tierra, trabajo y capital, que integran la propia producción. Refiriéndose al contenido del Derecho Agrario dicho autor expresa lo siguiente: "El Derecho Agrario ha de estudiar las normas e instituciones jurídicas que rigen tales factores de producción y su uso".

"Además, la producción agrícola tiene también sus normas e instituciones jurídicas especiales e independientemente de las que rige cada uno de los factores por separado". "Dentro del estudio de la regulación jurídica del factor tierra, debe incluirse el de la propiedad y los derechos reales, en cuanto hacen especial referencia al suelo dedicado a producción agraria y los contratos sobre uso y aprovechamiento de la tierra agrícola. También en este punto debemos estudiar, como cosa peculiarísima de esta rama del Derecho, las instituciones de Reforma Agraria y colonización, que constituyen una modifcación profunda de las tradicionales referentes a la propiedad en general". -- "Igualmente se han de considerar las llamadas propiedades especiales agrícolas que son las aguas, los montes, con toda su peculiar legislación". "Dentro del estudio del segundo punto, o sea referente al trabajo humano, comprenderemos dos partes fundamentales. Constituye la primera lo que podríamos llamar el Derecho del trabajo agrario o Derecho agrario laboral, según lo consideremos como parte especializada del Derecho laboral o bien del agrario. De unos años a esta parte la realidad de la especialidad agrícola se ha impuesto dentro del campo, aún más joven, del Derecho del trabajo. Se ha comprendido que muchas normas protectoras del obrero que habían sido dictadas pensando en el trabajador industrial no eran aplicables al agrícola, y entonces han empezado a promulgarse leyes defensores de éste, que tienen en cuenta las especiales características del trabajo rural". "La otra parte la constituye, el estudio de la asociación agrícola, y fundamentalmente la sindcación y la cooperación en el campo, pues otros tipos de asociaciones presentan menor interés". "Ciertamente, la producción agrícola puede ser comprendida por sociedades de tipo mercantil, pero es al Derecho con este adjetivo y no al agrario a al que compete su estudio. Notemos, de paso el escaso número de sociedades mercantiles que se dedican a la explotación de fincas agrícolas, lo cual prue

ba que este no es el tipo de sociedades muy adecuado a las necesidades de la agricultura". "Dentro del tercer punto, o sea el referente al capital, tiene su cabida el estudio de cuanto se relaciona con el crédito agrícola, tanto - el territorial, como el prendario, el cambiario y el personal, que presentan especiales modalidades en relación con los agricultores y la explotación --- agrícola". "También debe de comprenderse en este punto el de los seguros --- agrícolas privados, por sus peculiaridades". "Vendrá después el examen de -- las modernas disposiciones en que el Estado asumiendo el papel de supremo -- rector de la economía nacional, estimula unas producciones y regula todas pa ra hacerlas converger al interés supremo de la Nación". "También cabrán en - esta parte las leyes y disposiciones zoo y fitosanitarias con las que se de fienden las producciones agrícolas de sus enemigos que pretenden mermarlas". "Por último, habrán de considerarse los auxilios que el Estado proporciona - al labrador mediante los servicios agrícolas oficiales, la regulación de la enseñanza agrícola y el estímulo de la misma, el fomento de la ciencia agro nómica y cuantas instituciones tiendan al perfeccionamiento de la producción agraria o al amparo de los que a ella se dedican" (7).

A efecto de complementar las ideas brevemente expresadas en este inci so, consideramos de suma utilidad acudir al pensamiento del maestro Raúl Le mus García, quien acerca del tema aquí tratado advierte primeramente que pa ra determinar el concepto de Derecho Agrario debe precisarse previamente, el alcance y contenido de los términos "Derecho" y "Agrario".

El propio profesionalista señala que, etimológicamente la palabra Dere cho, tiene diversas acepciones; significa: recto, igual, seguido, sin torcer se a un lado ni a otro; severo, rígido; justo, fundado, razonable; conjunto de leyes que regulan la convivencia social y que impone coactivamente el Es tado. En el campo de la propia disciplina jurídica, el término admite diver-

Las definiciones, según el punto de vista que se adopte; así se habla de Derecho Objetivo, Subjetivo, Positivo, Vigente, Natural, Público, Privado, Internacional, etc. Nosotros adoptamos el criterio objetivo al exponer nuestro concepto acerca del Derecho Agrario, por ser el más usual y general. Agrario deriva del latín, agrarius, ager, agri, campo; significando lo referente al campo, a la agricultura, Agricultura, a su vez, procede de ager, agri, campo y cultura cultivo; por lo que se refiere a la labranza y al cultivo de la tierra. Las citadas derivaciones etimológicas, nos inducen a considerar que el término agrario en su acepción, tiene un significado más amplio que las palabras agrícola y agricultura, cuyo campo específico queda subsumido en el primero de los conceptos. Esta inferencia es particularmente importante, porque viene a justificar nuestro concepto respecto del Derecho Agrario y particularmente la noción relativa a la Reforma Agraria Mexicana, que una corriente de opinión erróneamente, reduce, apoyándose en un elemento meramente formal, a las leyes que reglamentan la distribución y tenencia de la propiedad rural.

Con fundamento en las reflexiones anotadas en los anteriores párrafos, Lemus García concluye que en su sentido objetivo, "Derecho Agrario es el conjunto de principios, preceptos e instituciones que regulan las diversas formas de tenencias de la tierra y los sistemas de explotación agrícola". (8)

Por nuestra parte, después de analizar las definiciones de nuestra disciplina a las que hemos hecho directa referencia en este inciso y algunas otras más a las que no cabe dedicar especial atención, por repetirse en ellas la mayoría de los elementos existentes en las que hemos revisado, creemos suficiente declarar nuestra adhesión al último de los conceptos comentados, considerándolo lo bastante apto para orientar las posteriores elaboraciones de este final capítulo de nuestro trabajo.

## 2.- Las relaciones generales del Derecho Agrario con la política y la reforma agraria.

La política agraria, como toda acción del Estado, se encuentra necesariamente sujeta a la regulación del orden jurídico constitucional y general; en otras condiciones, estaríamos en presencia de una revolución agraria tendiente a trastornar violentamente al Derecho Vigente, pero que tendría -- que encauzarse, en algún momento, hacia la estructuración de un nuevo orden jurídico. De cualquier manera pues la ordenación coactiva propia de la norma jurídica, constituye un elemento inseparable de la acción agraria -- que realiza el poder político; bien que en momentos de crisis, la estructura jurídica sufre transgresiones excepcionales y aparece más bien como un -- conjunto de postulados míticos a los que nadie concede la menor importancia; pero el Derecho, el Agrario y todo él, tiene como nota esencial su preten -- sión formal de validez intemporal, independientemente del acatamiento que -- reciba o no por parte de los sujetos obligados. En estas condiciones, la regulación jurídica que condiciona a la política agraria es algo formalmente -- superior a ésta que señala las modalidades, condiciones y objetivos que de -- ben informarla; sin perjuicio de que, el sistema ideológico que inspira a -- la propia política, influya decisivamente en la elaboración y transforma --- ción, aún en la interpretación misma, del Derecho Agrario correspondiente. Como hace notar el maestro Vázquez Alfaro, la política agraria, es fácil --- comprenderlo, tiene un carácter histórico, se encuentra condicionada y de --- terminada por las circunstancias ideológicas y socioeconómicas de una época -- y una dimensión territorial precisas. Así, tanto la disciplina científica -- de que hemos hablado como la acción concreta en que aquélla se puede tradu -- cir, pueden tener diversos matices de acuerdo a los correspondientes fenó -- menos sociales. Pueden señalarse políticas agrarias francamente conservado

ras u otras en las que se llega al extremismo y la utopía. Los dos puntos -- opuestos son frecuentemente el producto de una consideración empírica y deficiente de la materia. Ahora bien, en un justo medio es dable encontrar políticas agrarias de tendencias reformistas de la estructura rural; a estos procesos se les denomina comunmente reformas agrarias. (9)

La reforma agraria aparece como manera de ser de la política agraria para contribuir a mejorar las condiciones dadas por una estructura agraria - deficiente. La reforma tiene su principal apoyo en la política agraria, por cuanto ella es la aplicación concreta de las condiciones y requisitos requeridos por la política agraria para conseguir mejores situaciones sociales, conforme a la plataforma ideológica que inspire a la propia política reformista.

Si, como se ha dicho en párrafos anteriores, se reconoce la existencia de una política científica agraria (que requiere para su aplicación el cumplimiento de determinados recursos, para poder aplicarse en virtud de los presupuestos científicos emanados de la ciencia de la política agraria), es indudable que la reforma, como manifestación concreta de la política agraria, no puede ser irracional ni irreductible a determinados cánones científicos, por más que debe reconocerse que ella puede ser aplicada, por resolución de una autoridad política determinada, en forma totalmente arbitraria. Pero esto no desvirtúa en nada lo antedicho ya que también la presencia de un Estado de Derecho puede ser bruscamente modificada por vías de hecho, sin que ello implique, a nuestro juicio, desmerecer en nada la importancia y valor de la vigencia jurídica. (10)

La reforma agraria surge como una necesidad frente a la incitación que presenta la miseria y la degradación social y económica de las poblaciones rurales existentes en diversos países y continentes. La respuesta a esa incitación debe ser cumplida por la reforma en base a los principios que la políti-

ca científica agraria exige en virtud de los conocimientos adquiridos por medio de la ciencia político-agraria. El órgano de aplicación, o sea "el político", adoptará su "política agraria práctica", pero no ya en la forma discrecional y arbitraria de otros tiempos, por cuanto si opta por tal camino, se encontrará de inmediato sofocado por el desaliento, ante un fracaso manifiesto, sino por medio de otros auxilios y medios que le permiten salvar su prestigio de "conductor", sin perder la posibilidad de éxito. El plan y lo que - ello presupone sirven para comprender los problemas que se originan cuando - se condiciona la política práctica a la científica. La necesidad de evaluar los recursos naturales y humanos, el delineamiento de las bases científicas de un plan, la necesidad de programar por sectores la aplicación del mismo - y la ejecución de los proyectos en el terreno comprenden un complejo ordenamiento de ideas y de actos que exigen un tratamiento científico. Sólo así -- puede ser admitida y reconocida la reforma agraria. (11)

Lo que es inadmisibles es no reconocer a la reforma agraria como un hecho patente y necesario. Ella constituye un medio para solucionar o eliminar un problema que se manifiesta con perfiles sociales de carácter trascendental, tal como sucede con la escasez de alimentos en el mundo debido a deficiencias en la estructura agraria de muchos países.

La reforma debe ser inspirada en principios propios de la ciencia de la política agraria; gracias a ella podrá aplicarse eficientemente por medio del poder político, que deberá actuar dentro de los cánones ideales de la política agraria científica, lo que se concretará en la práctica por medio de la aplicación de un ordenamiento adecuado y gradual para poder desarrollar una acción eficiente que deberá iniciarse con el inventario y evaluación de los recursos y concluir en el trazado de un plan adecuado para luego continuar con las programaciones y proyectos necesarios para dar cumplimiento a -

las exigencias impuestas por los requerimientos de índole técnico-científica.

Las evaluaciones deberán hacerse en función de presupuestos económicos, y todo estudio vinculado con la situación de la agricultura impondrá la necesidad de realizar investigaciones de tipo económico importantes, tales como el estudio de mercados, costos de producción, precios, relaciones de la industria con la agricultura, etc. También la programación deberá responder a exigencias de índole económica, ya que la agricultura es una de las tantas actividades económicas de fundamental importancia, porque es frecuente que los efectos de la reforma agraria se juzguen a través de un quantum puramente económico, lo cual es importante, ya que ella debe llevar consigo resultados de índole económica. Tal vez los grandes cambios favorables no se produzcan de inmediato y los beneficios no se perciban al instante, pero sería necesario entrar en el análisis detallado acerca de lo que se entiende por beneficio y que por utilidad en una sociedad despauperizada completamente antes de iniciar la reforma.

Además debe tenerse presente que el aspecto social de la reforma exige también una consideración aparte, ya que, es bueno repetirlo, la reforma halla en la solución del problema social su principal fundamentación. Se cree erróneamente que la reforma es una concreción de la política agraria tendiente a mejorar la economía de una zona y de un país, pero se olvida que ella siempre responde a la necesidad de un cambio social. Sin ello, la reforma agraria pierde su más importante fundamento. La comunidad rural, para que se desarrolle, debe asumir un papel que no lo tiene en los países subdesarrollados, y para lograrlo es preciso cambiar la estructura económica y social-rural de esos países. Ahora bien, para lograr esos cambios es necesario crear el ambiente necesario por diversos medios, entre los cuales se destaca con perfiles bien definidos la educación y la cultura, Ello permite al individuo-

comprender y valorar sus derechos. Este es un punto de partida. Tal vez excesivamente lento, ya que en muchos casos la situación se hace tensa y es preciso intervenir rápidamente. En tales supuestos la acción a desarrollar queda a cargo del estadista o del político, pero no ya de los técnicos ni de los hombres vinculados directamente con la política agraria científica. En tales casos, por lo general, lo que se produce es una revolución agraria que no se puede programar. La reforma es susceptible de planeamiento. La revolución surge en un momento dado y aparece de manera imprevista. Las soluciones que se dan en una revolución agraria también resultan siempre imprevistas.

En suma, el Derecho ocupa un papel preponderante en la reforma agraria, por ser un instrumento de la política agraria indispensable para que puedan concretarse en la práctica las soluciones y respuestas que científica o técnicamente se hayan planeado y determinado para dar solución adecuada a los múltiples problemas originados por el problema agrario. (12)

El Derecho agrario se halla íntimamente vinculado a la política agraria. En una sociedad políticamente organizada siempre está presente el Derecho, y sólo puede actuarse en ella mediante un ordenamiento jurídico dado. Pero, a la vez, los principios jurídicos que se incorporan al ordenamiento jurídico mediante la acción política (por ejemplo una reforma constitucional votada por el pueblo) dan origen a una determinada forma de política agraria que se deberá en lo sucesivo orientar en forma determinada, y en la mayor parte de los casos de modo muy diferente a lo acostumbrado en épocas anteriores. (13)

Así, el Derecho Agrario es el único medio que posibilita la factibilidad política agraria. Sin él, ésta no puede aplicarse, ya que sin ordenamiento jurídico desaparece la organización social y política de un pueblo o de una comunidad. Por eso es necesario que el Derecho Agrario se halle íntimamente vinculado a la política científica agraria, ya que sólo por medio de --

esa vinculación puede lograr resultados satisfactorios en su función ordenadora y ejecutiva de la política agraria.

La política agraria a través del Derecho, la economía, la sociología y la agronomía posibilita el planeamiento y ejecución de la reforma agraria cuando ésta surge como una necesidad incuestionable ante un problema agrario patente originado por desajustes en la estructura agraria y sobre todo por deficiencias y necesidades graves y perturbadoras para la buena convivencia dentro de la comunidad, social y jurídicamente organizada. (14)

Resumiendo las relaciones existentes entre el Derecho, la política y la reforma agrarios, para condensar lo expuesto en el presente inciso, recomendamos las observaciones que al respecto expone en su cátedra de la materia - el maestro Vázquez Alfaro, en los siguientes puntos:

- a) Toda política, como acción del Estado, se encuentra necesariamente sujeta a la regulación del orden jurídico constitucional y general.
- b) La política agraria, cuanto más decisiva en la vida nacional, -- más debe ajustarse a una conveniente ordenación jurídica.
- c) La política agraria reformista que no se sujeta al Derecho, transformándolo y depurándolo si es necesario, pero acatándolo, se reduce al caos". (15)

### 3.- El Derecho Agrario: instrumento fundamental e imprescindible de la reforma agraria.

La afirmación que sirve de título a este inciso, constituye el punto central de la tesis que hemos sostenido en el presente trabajo; en ese pensamiento se condensa todo lo que hemos tratado de sustentar y demostrar lo más científicamente posible en las precedentes líneas. En esta parte final, recapitulando y volviendo sobre todo lo que hemos expuesto y analizado, confirmamos nuestro juicio acerca de la función básica de la ordenación jurídica -

en ese complejo proceso socioeconómico que se denomina reforma agraria.

Volviendo pues sobre lo que ha quedado escrito, a efecto de reiterar con un sentido académico y científico nuestros puntos de tesis, trataremos de confrontarlos con una realidad concreta, con la reforma agraria que en México se desarrolla.

De la confrontación que aquí desarrollamos, pretendemos confirmar las observaciones siguientes:

- a) La revolución agraria que rompe radicalmente el orden jurídico, trata de sustituirlo por otro que transforme la estructura agraria.
- b) La planeación de la reforma agraria conlleva el diseño de un Derecho nuevo.
- c) El cambio en las instituciones jurídicas es un aspecto básico de la reforma agraria y, consecuente de la elaboración ideológica, constituye un paso previo y decisivo del propio proceso.
- d) La reforma agraria, en ejecución, implica ajustes en la nueva estructura jurídica que le sirve de marco y previa experimentación y evaluación de resultados puede requerir nuevos cambios fundamentales en las instituciones jurídicas.
- e) Es decisiva la coordinación entre los fines de la reforma agraria y los del correspondiente Derecho, a efecto de que éste opere positivamente como instrumento para la realización de los ideales que fundamentan el repetido proceso.
- f) Puede existir Derecho Agrario, sin reforma agraria, en los sistemas conservadores, pero ésta no es reforma agraria sin la eficiente, orientadora y superadora acción de la instrumentación jurídica.

Con el propósito sistemático enunciado, analizaremos enseguida cada una de las observaciones anotadas anteriormente, con referencia a la reforma agraria mexicana.

Encontramos primeramente que desde la misma etapa precursora de nuestro movimiento revolucionario, en los planes, programas y manifiestos comenzó a considerarse, en una forma creciente, a la cuestión agraria con un sentido reformista; pero si se analizan en conjunto todos los documentos de la época, se encontrará que en ellos se planteaba como asunto fundamental la transformación de la estructura jurídica entonces vigente. Un buen ejemplo correspondiente a estas primeras manifestaciones puede encontrarse en el Manifiesto y Programa del Partido Liberal Mexicano y en una forma, si se quiere primitiva, en el Plan de Ayala. Ahora bien, al avanzar el proceso revolucionario, reanudado vigorosamente en la posición legalista del movimiento encabezado por Venustiano Carranza; en el período denominado preconstitucional tuvieron lugar tres importantísimas realizaciones jurídicas agrarias, igualmente valiosas todas ellas, concretadas, respectivamente en la Ley Agraria de 1915, en la Ley Agraria Zapatista y en la Ley Agraria Villista, éstas últimas también expedidas en el año de 1915. A nuestro juicio ésto constituye una evidente demostración de que el elemento jurídico ocupó, a pesar de algunas diferencias políticas y personales entre los diversos grupos revolucionarios, un lugar fundamental en la reforma agraria que todos los caudillos e ideólogos revolucionarios de la citada época histórica, consideraban como uno de los aspectos decisivos de la Revolución Mexicana. No es pues necesario insistir más en la demostración, mediante el análisis histórico, de la primera de nuestras afirmaciones. No podría, por otra parte, concebirse la prosecución de un proceso revolucionario que en materia agraria pretenda la abrogación violenta del orden jurídico existente, en su totalidad, sin plantear, aunque sea elementalmente, la substitución del Derecho vigente por una nueva ordena-

ción jurídica que sirva de medio para la realización de la plataforma ideológica que sustenta a un movimiento político que pretende el cambio fundamental de las instituciones. Esa transformación, hemos insistido en ello, conlleva la modificación de las estructuras jurídicas.

Por otra parte, también para confirmar lo asentado en la primera de nuestras observaciones, puede recurrirse a la mención del caso de Bolivia -- que en el Capítulo anterior hemos estudiado. En ese país, se puso en marcha la reforma agraria mediante el Decreto-Ley de agosto de 1953, después de una serie de movimientos políticos de un marcado sentido social y revolucionario. Si bien las circunstancias problemáticas de dicha época no hicieron posible una adecuada planificación ni la disposición de suficientes recursos financieros; las presiones sociales existentes determinaron la inmediata iniciación de la aplicación del propio ordenamiento. Ahora bien, en el Capítulo IV de una publicación de la CEPAL acerca del desarrollo económico en América Latina, al referirse a la reforma agraria en el referido país, se afirma que "la sola promulgación y ejecución de la ley abrió posibilidades trascendentales para sacar al país del estancamiento económico y social en que se encontraba, y constituyó el punto de partida para un progreso que ya está iniciado, pero cuyos resultados plenos tal vez sólo pueden concretarse a más largo plazo (1958)". Conviene asimismo precisar que la Ley Boliviana de 1953, tuvo entre sus principales causas el propósito de aliviar la agitación imperante en el sector rural afectado por numerosos problemas y señaló como sus principales objetivos inmediatos atacar el latifundismo y corregir las infrahumanas condiciones en que se desarrolla el trabajo en el campo; en términos generales, además, el repetido instrumento jurídico se asignó la finalidad de incorporar al campesino boliviano como productor y consumidor en la economía nacional. El informe del referido organismo internacional concluye que entre

los más importantes cambios que a partir de la multicitada Ley se han operado en la nación que nos ocupa; "la Reforma Agraria ha sido uno de los más importantes y que el campesino boliviano ha logrado un mejoramiento efectivo en su situación económica y adquirido conciencia de su personalidad". (17)

En la segunda de nuestras observaciones se asienta que en la planeación de una reforma agraria se encuentra implicada la elaboración de nuevas normas jurídicas; ésto, en virtud de la esencial función que ya hemos señalado a la regulación jurídica en materia agraria y como obligada consecuencia de la naturaleza misma de la reforma agraria que entendida como un cambio progresista sobre la estructura rural, no sería posible sin la modificación, aún constitucional, de los sistemas jurídicos. Pero, salvo ciertas complejas excepciones, la transformación de las estructuras agrarias no ha tenido lugar en forma pacífica que en condiciones normales permita una verdadera tarea previa de planificación; los desajustes crecientes que afectan a la población agraria y el apego cerrado de las oligarquías latifundistas a sus intereses, así como deficiencias graves en la administración pública han ocasionado numerosas explosiones sociales en la Historia. Así, nos encontramos con la revolución agraria, diversa de la reforma en que ésta trata de ser un proceso ordenado y planificado en tanto que aquella rompe los cauces institucionales y desencadena nuevas calamidades en su ímpetu de reivindicación y modificación drástica e inmediata de los anteriores sistemas; tendríamos pues que una de las notas que diferencian a la reforma de la revolución agraria se encuentra en el sentido que trata de imprimirse a la primera, mediante la planeación, pero recalamos que en ambos procesos se encuentra presente el elemento jurídico bien que en manifestaciones diversas; en la revolución propiamente dicha se plantean postulados en planes y programas y se esbozan las nuevas formas jurídicas correspondientes, llegándose, como en México, a la elaboración y ex

pedición de instrumentos de pretendida naturaleza jurídica que el triunfo -- del movimiento revolucionario puede llegar a perfeccionar en verdaderas normas, cual ocurrió con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 incorporada como ordenamiento fundamental a la Constitución de 1917 por el Constituyente de Querétaro; la revolución agraria deviene así en reforma agraria, al consolidarse primeramente su incipiente instrumentación jurídica y al principiar el nuevo poder político organizado, a preocuparse por la forma ordenada en que habrá de desarrollarse la política agraria. Dicha evolución, difícilísima -- por cierto de delinear a través de las transformaciones que se van operando en los diversos ámbitos de la estructura agraria, es observable en México, -- por ejemplo entre 1920 y 1930, en que a la par de la aplicación del nuevo -- sistema agrario constitucional y la sucesiva promulgación y reforma de diversas leyes reglamentarias de la materia, el gobierno federal iba también estudiando y poniendo en ejecución numerosas y diversas medidas fundamentales y complementarias de la reforma agraria, tales como el crédito agrícola, la educación rural, la construcción de obras hidráulicas, etc. Pero donde definitivamente nuestra reforma adquirió esta categoría fue en la Convención del Partido Nacional Revolucionario, efectuado el año de 1933 en Querétaro, de la cual surgió el primer "Plan Sexenal" de gobierno nacional; la revolución en -- en el poder comenzaba a buscar un ajuste de su acción a lo que conocemos como política agraria científica.

Comentando el referido y trascendental evento político, así como sus -- aspectos jurídicos y administrativos que tanto influyeron en nuestra reforma agraria, el maestro Vázquez Alfaro escribe que: "Los problemas y las experiencias de los primeros años de ejecución de nuestra reforma agraria preocuparon seriamente a gobernantes, sectores de la clase campesina y a no pocos hombres de estudio; se llegó a la conclusión de que era necesario reformar el sistema

administrativo agrario y la legislación rural. Esta corriente de superación, alcanzó una brillante expresión, en la Convención del Partido Nacional Revolucionario efectuada en la Ciudad de Querétaro en diciembre de 1933, dicha - asamblea tuvo como objetivo político debatir la candidatura a la Presidencia de la República en el período 1934-1940, y como hecho de singular importancia debe destacarse que gracias a la inspiración y al impulso tanto del entonces Presidente General Abelardo Rodríguez como el General Lázaro Cárdenas, quien figuraba como candidato a la Presidencia los cuadros directivos y técnicos - del citado instituto político, así como genuinos dirigentes campesinos se - avocaron a la tarea de formular un programa de gobierno para el citado sexenio, que después de importantísimos debates y adiciones se aprobó con el nombre de "Plan Sexenal". La actuación en la propia asamblea, del Profesor Graciano Sánchez, constituyó una de las mejores y más auténticas aportaciones - para la integración del repetido programa. Quiso el General Abelardo Rodríguez aplicar de inmediato los planteamientos formulados por la Revolución Mexicana en Querétaro; al efecto, a través del bloque legislativo del Partido Nacional Revolucionario promovió en enero de 1934, importantes reformas al artículo 27 constitucional, la creación del Departamento Agrario, y el primer Código Agrario. Carlos Riva Palacio, Presidente del repetido partido, y los Diputados Ing. Gilberto Fabila y Lic. Gabino Vázquez, intervinieron, entre otros, en el Congreso de la Unión, habiendo logrado las reformas legislativas y administrativas que se habían acordado y que preparaban la situación para la ejecución del "Plan Sexenal" (18).

Lo anterior no significa, sin embargo, que en la época citada ni en las posteriores, incluyendo la actual, la transformación y el ajuste del sistema jurídico agrario se encuentre debidamente considerado y atendido en las diversas fases de las tareas de planeación agraria que se han realizado. Bas

te considerar el hecho de que aun padecemos un obsoleto y en mucho contradictorio Código Agrario que data de los años cuarenta y que, paradójicamente, -- algunos de sus principales transgresores tratan de sostener a toda costa contra cualquier tendencia de superación y reforma. Por otro lado, la mayoría de los trabajos de planificación se verifican por economistas y agrónomos que padecen una nociva ceguera acerca de la importancia del factor jurídico, el cual o es definitivamente ignorado o tratado en forma confusa y contraproducente. Empero, aquí se trata fundamentalmente de precisar que en un sentido científico, independientemente de las realidades negativas, es evidente que la planeación, en tanto que está encaminada a orientar la actuación del poder público y a encauzar las actividades de los sectores privados, no puede prescindir de la ordenación jurídica, pues ésta es el instrumento decisivo que hace posible llevar a la práctica los postulados sociales y económicos resultantes del proceso científico que debe ser la planificación de la política agraria; por ello también decimos que en la planeación misma no puede ni debe prescindirse del análisis crítico de la estructura jurídica vigente, con tendencia a la reforma progresista de la estructura agraria; pero los resultados efectivos de ésta dependen, en mucho de la actuación coherente y coordinada del órgano de planeación, en el cual, verdaderos especialistas en las diversas disciplinas relacionadas con la estructura agraria, deberán intervenir en la expresada revisión crítica del antiguo Derecho y de sus resultados objetivos, con objeto de elaborar conjuntamente las bases generales de los nuevos ordenamientos jurídicos, cuyos detalles técnicos si podrán correr a cargo directamente de los juristas agrarios; pero la estructuración general de los instrumentos jurídicos de reforma, dentro de la planificación agraria, solamente puede desarrollarse científica y fructíferamente mediante el trabajo en equipo de profesionales en: Economía, Agronomía, Sociología y,

por supuesto, Derecho. De otra suerte, las ideas y fines que pretenden alcanzarse mediante la planificación serán desviados con resultados aun contraproducentes. Pensamos, además, que: "El economista y el agrónomo requieren, para realizar tareas relacionadas con reformas agrarias, prepararse debidamente en ciencias sociales o humanidades, como Sociología y Derecho. El sociólogo y el abogado, deben asimismo, complementar su formación profesional con los conocimientos de la economía rural y de la agrotecnia, para estar en posibilidad de intervenir fructíferamente en la investigación, creación o aplicación propias de sus respectivas disciplinas en el medio rural. Por su parte, el maestro de las diversas especialidades agrarias precisa, más que nadie, una sólida preparación general en cada una de las ramas científicas relacionadas con la cuestión agraria". (19)

Reiterada la naturaleza fundamental del elemento jurídico en los procesos de forma agraria y demostrada tal categoría en las consideraciones históricas que hemos hecho, creemos además que resulta claro, primeramente, que ocurre la elaboración ideológica tendiente a transformar la estructura agraria, como consecuencia del análisis crítico que principia a manifestar la existencia del problema agrario; casi simultáneamente o pudiera decirse que en forma que no puede separarse de la primera, en el pensamiento agrario reformista se inicia el planeamiento de medios jurídicos: leyes, decretos, aún reformas constitucionales, etc., a través de los cuales se realice, si es necesario coactivamente, en forma organizada y lo más eficiente posible el cambio que en sentido progresista se espera efectuar sobre la estructura agraria. Esto, implica, también que la correspondiente instrumentación jurídica auna a su aparición primordial en la reforma agraria, el carácter de un factor decisivo de la misma, pues de su conveniente y científica estructuración, dependerá, en un importantísimo grado, el éxito o el fracaso parcial y a ve-

ces total de la transformación rural que se pretende. Ahora bien, el Derecho de la Reforma Agraria, no puede constituir en momento alguno una totalidad perfecta e inmutable; él mismo forma parte de un proceso cuya principal tendencia es el cambio progresista y, consecuentemente, está sujeto a la mutabilidad, como todo el Derecho, pero orientada hacia la consecución efectiva de los ideales que fundamenten a la reforma. Por ello, expresamos, que en la ejecución de ésta, se encuentran implicados determinados ajustes a la nueva estructura jurídica que se está aplicando y una constante observación objetiva de los resultados que en ello se van obteniendo y la precisión de los nuevos problemas que surgen, a efecto de llegar a nuevas formas jurídicas que resulten más completas, más eficientes o más justas. Empero, no aconsejamos una constante, desordenada e interminable sucesión de reformas legislativas o reglamentarias, ajenas a la reflexión y a la convicción de las nuevas necesidades que surjan de la transformación agraria, pues con ello, además de contribuir probablemente a la creación de un sentimiento de frustración colectiva seguramente se establecerá una situación de confusión e inseguridad que trastornaría los objetivos alcanzados; lo que, pensamos, en cambio, es que las modificaciones a la estructura jurídica de la reforma agraria, derivadas lógicamente de la tendencia perfectible de este proceso, deben meditarse y adoptarse de manera científica, esto es, no porque algún "genial ideólogo agrarista" de nuevo cuño trate de llevar su afán de originalidad o aun su irresponsable ineptitud a extravagantes formas jurídicas, desprendidas de la realidad agraria correspondiente y en algún caso ajenas al sistema social e ideológico dentro del cual se realice la reforma agraria determinada, no por ello el Derecho estará sujeto a una inestabilidad crónica que desvirtuaría su misma naturaleza. Una vez efectuado el cambio del Derecho vigente en la etapa anterior a la reforma y sancionada la nueva legislación, habrá que es-

perar los efectos de ésta, considerando que no siempre pueden apreciarse en forma inmediata ni total.

Entre los fines generales que, según los filósofos de la materia, el Derecho se propone alcanzar se encuentran la justicia, la seguridad jurídica, el bien común, etc., según diversas posiciones del pensamiento jurídico; en épocas recientes, se ha dado una extraordinaria importancia al desarrollo socioeconómico como uno de los objetivos que, entre otros medios, debe perseguirse a través de la instrumentación jurídica. En el Derecho de la Reforma Agraria, se encuentran los fines primeramente mencionados, pero el señalado en último término adquiere una singular importancia, en la cual coexisten y se identifican las finalidades del Derecho Agrario reformista con el proceso socioeconómico al cual sirve de instrumento de organización normativa y de realización coactiva. En consecuencia, no puede ni debe prescindirse de la coordinación teleológica entre Derecho y reforma agrarios, pues ambos pretenden, esencialmente, una vida mejor para el ser humano en el medio rural y la incorporación general del sector agropecuario en el desarrollo socioeconómico, en un marco de justicia social.

notas bibliográficas del capítulo tercero.

- 1).- Vivanco, Antonino: "Teoría de Derecho Agrario", Págs. 209 y 210.
- 2).- Vivanco, Antonino, obra citada, Pág. 210.
- 3).- Vivanco, Antonino, obra citada, Págs. 212 y -- 213.
- 4).- Ordoñez Caraza, Felipe: "Artículo Derecho Agrario", en Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo VI, Págs. 950 a 956.
- 5).- Ordoñez Caraza, Felipe: obra citada, Pág. 956.
- 6).- Mendieta y Núñez, Lucio: "Introducción al Estudio del Derecho Agrario", Págs. 13 y sigtes. --- Chávez, Martha: "Derecho Agrario" Págs. 20 a - 22.
- 7).- Zulueta, Manuel de: "Derecho Agrario", Págs. 2 y sigtes.
- 8).- Lemus García, Raúl: "Sistemática Jurídica del Problema Agrario en México," Pág.1, material de trabajo del Seminario de Derecho Agrario de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., 3.
- 9).- Vázquez Alfaro, Guillermo: "Explicaciones de cátedra, Apuntes tomados del Curso de Derecho Agrario", impartido en 1968, en la Facultad de Derecho.
- 10).- Vivanco, Antonio: "Derecho Agrario y reforma Agraria en América Latina", en Journal of Interamerican Studies, Vol. IV, Núm. 2, abril de-- 1962.
- 11).- Tinbergen, J.: "Política Económica", Págs.340- y sigtes.
- 12).- Vázquez Afaro, Guillermo: "Estudios Agrarios - Mexicanos", Págs. 3, 5 y 40.
- 13).- Vázquez Alfaro, Guillermo: obra citada, págs.- citadas.
- 14).- Vázquez Alfaro, Guillermo: obra citada, Págs. citadas.

- 15).- Vázquez Afaro, Guillermo: Apuntes tomados del curso de Derecho Agrario impartidos en la Facultad de Derecho. Ciudad Universitaria, 1968.
- 16).- Vázquez Alfaro, Guillermo: Apuntes tomados -- del curso de Derecho Agrario impartidos en la Facultad de Derecho. Ciudad Universitaria, 1968.
- 17).- Citado por Moisés Poblete Troncoso en: "La Reforma Agraria en América Latina" Págs. 114 y 115.
- 18).- Vázquez Alfaro, Guillermo: "Estudios Agrarios Mexicanos", Edición para el Primer Curso de - Reforma Agraria organizada por la O.E.A., pág. 16.
- 19).- Vázquez Alfaro, Guillermo: Obra citada, Págs. - 2 y 3.

## CONCLUSIONES.

1.- Consideramos como problema agrario al conjunto de deficiencias cualitativas y cuantitativas que frenan el desarrollo progresista de la política agraria, de la explotación agropecuaria y de la propiedad rústica.

2.- El Estado debe atacar el problema agrario por medio de la reforma agraria y demás acciones de la política agraria, dentro del marco normativo - del Derecho Agrario.

3.- Podemos afirmar que una posible solución al problema agrario se encuentra en la elaboración de un Derecho Agrario actualizado, que sirva de base al Estado para ejecutar la reforma agraria y los demás aspectos de la política agraria.

4.- La política agraria requiere la planeación que realiza el Estado, - para que el campesino reciba junto con la tierra, todos los elementos, medios y servicios que el estado mismo debe proporcionar a través de sus dependencias gubernamentales.

5.- Por reforma agraria entendemos al proceso económico, político y social que tiene como finalidad atacar el problema agrario, realizar la justicia social distributiva y elevar el nivel de vida de la población campesina. Dicho proceso, para que tenga éxito, debe hacerse acompañar de las demás acciones de la política agraria, tomando como decíamos antes, como instrumento normativo--coactivo al Derecho Agrario.

6.- El Derecho Agrario, es para nosotros el conjunto de leyes que regulan la propiedad rústica, la explotación agropecuaria y las diversas relaciones que existen entre el hombre y la tierra.

7.- Toda política, como acción del Estado, se encuentra necesariamente sujeta a la regulación del orden jurídico constitucional y general.

8.- La política agraria, cuanto más decisiva en la vida nacional, más se ajustarse a una conveniente ordenación jurídica.

9.- La política agraria reformista que no se sujeta al Derecho, transmiéndolo y depurándolo si es necesario, pero acatándolo, se reduce al caos.

10.- La revolución agraria que rompe radicalmente el orden jurídico, hasta de substituirlo por otro que transforme la estructura agraria.

11.- La planeación de la reforma agraria conlleva el diseño de un Derecho nuevo.

12.- El cambio en las instituciones jurídicas es un aspecto básico de la reforma agraria y, consecuente de la elaboración ideológica, constituye un paso previo y decisivo del propio proceso.

13.- La reforma agraria, en ejecución, implica ajustes en la nueva estructura jurídica que le sirve de marco y previa experimentación y evaluación de resultados puede requerir nuevos cambios fundamentales en las instituciones jurídicas.

14.- Es decisiva la coordinación entre los fines de la reforma agraria y los del correspondiente Derecho, a efecto de que éste opere positivamente como instrumento para la realización de los ideales que fundamentan al repetido proceso.

15.- Puede existir Derecho Agrario sin reforma agraria, en los sistemas conservadores, pero ésta no es reforma agraria sin la eficiente, orientadora y superadora acción de la instrumentación jurídica.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ABEL, WILHELM: "Política Agraria", Librería El Ateneo.-Editorial.-Argentina, 1960.
- AGRAMONTE, ROBERTO: "La Ecología Humana y su importancia Sociológica". Departamento de Intercambio Cultural, Universidad de la Habana, La Habana, Cuba.
- ALBA, VICTOR: "La Verdadera Reforma Agraria", Editor B. Costa-Amic. México,- 1965.
- BALLARIN MARCIAL, ANTONIO: "Derecho Agrario", Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1965.
- CARRANZA P. CARLOS: "Reforma Agraria en América". Biblioteca de la Libertad-9-10. Asociación Argentina por la Libertad de la Cultura. Argentina 1959.
- CASTRO, JOSUE DE: "Geografía del Hambre". 2a. edición. Ediciones CÍD. Madrid 1961.
- CARRILLO F. y MENDIETA L.: "Derecho Agrario". Bosch, Editorial. Barcelona, - 1952.
- CHAVEZ PADRON, MARTHA: "El Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, S. A. México 1964.
- CHENG, CHEN: "Land Reform in Taiwan". First Edition. Printed in Taiwan. Republic of China. Copyright 1961 by China Publishing Co.
- DE LA PEÑA, MOISES: "El Pueblo y su Tierra", Mito y realidad de la Reforma -- Agraria en México.-Cuadernos Americanos. México 1964.
- DELGADO, OSCAR: "Reformas Agrarias en la América Latina". Fondo de Cultura Económica. 1a. Edición. México. 1965.
- DIAZ-BALART, RAFAEL L.: "Derecho Agrario y Política Agraria". El temor a la -- reforma estructural en Ibero-américa.- Ediciones Cultura Hispánica. Madrid -- 1965.
- DIAZ DEL MORAL, JUAN: "Las Reformas Agrarias Europeas de la Posguerra, 1918-1929". Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1967.
- DIAZ SOTO Y GAMA, ANTONIO; "La Cuestión Agraria en México". Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. 1959.
- DORE, R.P.; "La Reforma Agraria en el Japón". 1a. edición. Fondo de Cultura Económica.-México-Buenos Aires. 1964.
- ESCUELA NACIONAL DE AGRICULTURA.-COLEGIO DE POSTGRADUADOS: "Tenencia de la -- Tierra y Políticas Agrarias Comparadas". T.I. Curso de Verano 1965. Centro de Economía Agrícola. Chapingo, México.1965.
- FABILA, MANUEL; "Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940)". Tomo I. --

Banco Nacional de Crédito Agrícola la. México. 1941.

FABILA MONTES DE OCA, GILBERTO; "La Reforma Agraria Mexicana. Sus realidades en cincuenta años, su integridad conforme a la justicia social". México, D. F. 1964.

FERNANDEZ Y FERNANDEZ, RAMON; "Notas sobre la Reforma Agraria Mexicana". Serie monografías # 2. Publicado por el Centro de Economía Agrícola de la Escuela Nacional de Agricultura, Chapingo, México, 1965.

GOMEZ, MARTE.; "La Reforma Agraria en México. Su crisis durante el período -- 1928-1934". Editorial Porrúa, México, D. F.

HORNE, BERNARDINO C.; "Política Agraria y Regulación Económica". Editorial Lozada, S. A. Buenos Aires. 1942.

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS ECONOMICOS Y SOCIALES. 1er. Ciclo de Conferencias sobre problemas Agropecuarios. (Documentos). Partido Revolucionario Institucional. México, 1965.

MANZANILLA SCHAFFER, VICTOR; "Reforma Agraria Mexicana". Universidad de Colima. 1966.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO; "El Problema Agrario de México". Editorial Porrúa, - S. A. México, 1954.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO; "la Reforma Agraria de la América Latina en Washington". Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. México, D. F. 1960.

MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO; "El Sistema Agrario Constitucional". 3a. edición. -- Editorial Porrúa, S. A. México, 1966.

MORALES BENITEZ, OTTO; "Reforma Agraria, Colombia Campesina" (Anexo a la Memoria de 1961). Imprenta Nacional. Bogotá. 1962.

POBLETE TRONCOSO, MOISES; "La Reforma Agraria en América Latina". Editorial - Andrés Bello. Chile. 1961.

ROMERO ESPINOSA, EMILIO; "La Reforma Agraria en México". Cuadernos Americanos. México, 1963.

SILVA HERZOG, JESUS; "El Agrarismo Mexicano la Reforma Agraria". Exposición y Crítica. Fondo de Cultura Económica. México, D. F. 1959.

URIBE RUIZ, JESUS; "Problemas y Soluciones en el Desarrollo Agrícola de México" Academia Mexicana de Ciencias Agrícolas. México, 1964.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO; "La Reforma Agraria de la Revolución Mexicana". Imprenta "La Artística". México, 1953.

VAZQUEZ ALFARO, GUILLERMO; "Estudios Agrarios Mexicanos". Edición para el Primer Curso Internacional sobre Reforma Agraria, organizado por la O.E.A. y el I.I.C.A., San José de Costa Rica, 1962.

WALTERS, ARTHUR; "La Reforma Agraria en Europa" . Editorial España. Madrid, 1931.

ZULUETA MANUEL, MARIA DE: "Derecho Agrario". Editores Salvat. Barcelona - Madrid. 1955.

# I N D I C E.

	Págs.
DEDICATORIAS. . . . .	
CAPITULO PRIMERO. . . . .	
LA POLITICA AGRARIA.	2
1.- <u>El problema agrario.</u>	2
2.- <u>La política agraria.</u>	17
CAPITULO SEGUNDO. . . . .	
LA REFORMA AGRARIA.	29
1.- <u>Breve revisión de las reformas</u> <u>agrarias en Europa.</u>	29
2.- <u>Breve revisión de las reformas</u> <u>agrarias en América Latina.</u>	35
<u>A.- Bolivia.</u>	40
<u>B.- Brasil</u>	53
<u>C.- Colombia.</u>	56
<u>D.- Guatemala</u>	66
<u>E.- Panamá.</u>	70
<u>F.- Venezuela.</u>	75
3.- <u>Ensayo de síntesis sobre el</u> <u>concepto de Reforma Agraria.</u>	83
CAPITULO TERCERO. . . . .	
EL DERECHO AGRARIO Y LA REFORMA AGRARIA.	93
1.- <u>El concepto y el contenido del</u> <u>Derecho Agrario.</u>	93

2.- <u>Las relaciones generales del-</u> <u>Derecho Agrario con la política</u> <u>y la reforma agraria.</u>	102
3.- <u>El Derecho Agrario; instrumento</u> <u>fundamental e imprescindible de</u> <u>la reforma agraria.</u>	107
CONCLUSIONES.	120
BIBLIOGRAFIA GENERAL.	122
INDICE.	