

Propiedad, tenencia y redistribución de tierras en la legislación de América Central y México

FAO
ESTUDIO
LEGISLATIVO

39



ORGANIZACION
DE LAS
NACIONES UNIDAS
PARA LA
AGRICULTURA
Y LA
ALIMENTACION

Propiedad, tenencia y redistribución de tierras en la legislación de América Central y México

por

Julio Rendón Cano

por encargo de la
Subdirección de Legislación
Oficina Jurídica

FAO
ESTUDIO
LEGISLATIVO

39



ORGANIZACION
DE LAS
NACIONES UNIDAS
PARA LA
AGRICULTURA
Y LA
ALIMENTACION
Roma, 1986

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

M-02

ISBN 92-5-302472-0

Reservados todos los derechos. No se podrá reproducir ninguna parte de esta publicación, ni almacenarla en un sistema de recuperación de datos o transmitirla en cualquier forma o por cualquier procedimiento (electrónico, mecánico, fotocopia, etc.), sin autorización previa del titular de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización, especificando la extensión de lo que se desea reproducir y el propósito que con ello se persigue, deberán enviarse al Director de Publicaciones, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Via delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia.

© FAO 1986

PREFACIO

Los países centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica) y México tienen un pasado histórico común. Habiendo formado parte de la América española, accedieron a la Independencia en 1821,

Considerando que estos países tienen economías esencialmente agrarias, se comprende la importancia que la legislación sobre el sector ha tenido desde entonces. En términos generales se puede decir que la política de desarrollo en cada uno de estos países considera como elemento básico la promoción de ese sector.

El presente estudio, elaborado por el Dr. Julio Rendón Cano, de nacionalidad hondureña, aborda la problemática de la legislación sobre propiedad, tenencia y redistribución de tierras en los países indicados, tratando de delinear las directrices que la han orientado y de identificar los principios comunes presentes en ellas.

Con ese propósito se parte del análisis de la propiedad colonial y de sus desarrollos posteriores, que terminaron configurando el complejo latifundio-minifundio característico de las estructuras agrarias tradicionales de los países hispanoamericanos. Posteriormente se estudia el régimen de la propiedad, tanto desde su definición en los Códigos Civiles (que fundamentalmente se inspiran en el modelo napoleónico). como desde su posterior evolución a través de la incorporación de la noción de función social en las respectivas Constituciones y, fundamentalmente, en las leyes de reforma agraria. A continuación se analizan los principios que rigen la redistribución de la tierra y el régimen jurídico de la propiedad resultante de ese proceso. Finalmente se estudian las formas indirectas de tenencia de la tierra y las estructuras administrativas dotadas de competencia en la ejecución del proceso de redistribución en cada uno de los países.

Algunos aspectos fundamentales de la economía de los países en vías de desarrollo, tales como el abastecimiento de la demanda y el aumento de la capacidad de exportación, la ampliación del mercado interno para la producción y los servicios, el aumento de las tasas de capitalización y de la productividad, y la equitativa distribución del ingreso nacional, no pueden satisfacerse plenamente sin la incorporación de la población rural al proceso general de desarrollo. Ello es posible en la medida en que se ejecuten programas de redistribución de la tierra, lo cual es precisamente el objetivo final de la legislación agraria de estos países. Considerando esta perspectiva y teniendo en cuenta la Declaración de Principios y Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (FAO, Roma, 1979), el presente estudio pretende dar una visión general de la legislación sobre el tema en los países indicados.

Francis M. Mifsud

Jefe de la Subdirección de Legislación

Oficina Jurídica

INDICE

	<u>Pagina</u>
<u>INTRODUCCION</u>	1
<u>PRIMERA PARTE</u>	
<u>EL SISTEMA DE LA PROPIEDAD COLONIAL Y SU EVOLUCION EN EL SIGLO XIX.</u> <u>APROXIMACION HISTORICA</u>	
<u>CAPITULO I</u> – LA PROPIEDAD EN EL DERECHO COLONIAL. APROXIMACION HISTORICA	5
I. INTRODUCCION	5
II. LA REGALIA DE LA CORONA ESPAÑOLA SOBRE TIERRAS Y MONTES	5
A. Significación económica y fiscal	6
B. Consecuencias jurídicas	6
III. LA FORMACION DE LA PROPIEDAD. REGIMEN DE DISPOSICION SOBRE LOS BALDIOS O REALENGOS	7
A. Adquisición de la propiedad por particulares	7
B. Los bienes comunales. La concesión de tierras a los pueblos	9
C. La propiedad de la Iglesia. Breve referencia	10
IV. BREVE IDEA DE LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD AL FINAL DE LA COLONIA	10
<u>CAPITULO II</u> – <u>LA PROPIEDAD EN EL SIGLO XIX</u>	16
I. LAS IDEAS LIBERALES	16
A. La desamortización civil y eclesiástica	16
a) El caso de México	16
b) Los otros países	18
B. La disposición de los baldíos	19
II. CONSECUENCIAS	19

SEGUNDA PARTE

EL REGIMEN JURIDICO DE LA PROPIEDAD PRIVADA AGRARIA Y LA REDISTRIBUCION DE LA TIERRA

<u>CAPITULO III – LA PROPIEDAD PRIVADA AGRARIA, REGIMEN JURIDICO</u>	29
I. CONSIDERACIONES PREVIAS	29
II. EL CONCEPTO DE PROPIEDAD EN LOS CODIGOS CIVILES Y LA INCORPORACION DE. LA NOCION DE FUNCION SOCIAL	30
A. El concepto de propiedad en los Códigos Civiles	30
B. La incorporación de la noción de función social de la propiedad	32
a) Precisión terminológica	32
b) La función social de la propiedad en el derecho positivo de los diferentes países	35
c) Conclusión	41
III. EL REGIMEN DE INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN LA PROPIEDAD PRIVADA AGRARIA	41
a) Derecho mexicano	42
b) Derecho guatemalteco	43
c) Derecho salvadoreño	43
d) Derecho hondureño	44
e) Derecho nicaragüense	45
f) Derecho costarricense	46
IV. RECAPITULACION	46
CAPITULO IV - LA ADQUISICION DE LA TIERRA POR EL ESTADO CON FINES DE REDISTRIBUCION, TECNICAS DE ACTUACION	54
I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES	54

	<u>Página</u>
II. TECNICAS DE ACTUACION	55
A. La expropiación por causa de interés social	55
a) Concepto y análisis legislativo	55
b) La afectación de las tierras de propiedad privada como requisito previo	56
c) Areas prioritarias	58
d) Precio y forma de pago	58
e) Momento en que se produce la ocupación	59
f) Régimen de impugnaciones	59
B. Otros títulos de adquisición de tierras	60
a) Títulos de derecho privado	60
b) Confiscación	60
C. Las tierras públicas	60
a) Tipología e Importancia	60
b) Afectación. Análisis legislativo	62
c) Recuperación de tierras públicas	63
D. Caso especial. La Concentración parcelaria	65
<u>CAPITULO V</u> -LA REDISTRIBUION DE LA TIERRA. TECNICAS DE ACTUACION Y NATURALEZA JURIDICA DE LA PROPIEDAD REDISTRIBUIDA	73
I. EL CASO DE MEXICO	73
A. Acciones por las cuales se implementa la redistribución	74
a) Fraccionamiento de latifundios	74
b) Restitución de ejidos	74
c) Dotación de tierras	75
d) Ampliación de ejidos	75
e) Redistribución de la población rural. Creación de nuevos centros de población	75
f) Reconocimiento o confirmación de derechos comunales	76
B. El ejido mexicano, Concepto, naturaleza jurídica importancia	76
C. Estructura de la propiedad ejidal	77
D. Régimen de explotación de los bienes ejidales	78

	<u>Página</u>
II. LOS OTROS PAISES	79
A. Adjudicación individual o colectiva	79
a) Adjudicación individual	79
b) Adjudicación a empresas comunitarias	80
c) Formas especiales de adjudicación	81
B. Forma Jurídica de la Adjudicación	81
a) Adjudicación en propiedad plena	81
b) Adjudicación condicional	82
1) Legislación de Guatemala, Honduras, Costa Rica y El Salvador	82
2) Legislación de Nicaragua	83
c) Conclusión	84
III. NATURALEZA JURIDICA DE LA PROPIEDAD ADJUDICADA	85
A. Delimitación del derecho de los adjudicatarios	85
B. Naturaleza jurídica del derecho de los adjudicatarios	86
IV. LOS SERVICIOS AUXILIARES	88
A. Asistencia crediticia	88
B. Asistencia técnica	88
C. Otras formas de asistencia	89

TERCERA PARTE

LAS FORMAS INDIRECTAS DE TENENCIA DE LA TIERRA

<u>CAPITULO VI - PLANTEAMIENTO GENERAL</u>	103
I. INTRODUCCION	103
II. BREVE ANALISIS LEGISLATIVO	103

	<u>Página</u>
<u>CAPITULO VII - FORMAS TIPICAS</u>	103
I. EL ARRENDAMIENTO	106
A. Derecho mexicano	107
B. Derecho guatemalteco	108
C. Derecho salvadoreño	109
D. Derecho hondureño	110
E. Derecho nicaragüense	110
F. Derecho costarricense	111
II. LA APARCERIA	112
<u>CAPITULO VIII - FORMAS ATIPICAS</u>	118
I. ANALISIS LEGISLATIVO	118

CUARTA PARTE

ASPECTOS INSTITUCIONALES

<u>CAPITULO IX - ORGANIZACION ADMINISTRATIVA AGRARIA</u>	123
I. DERECHO MEXICANO	123
A. Organización	123
B. Competencias	124
a) Presidente de la República	124
b) Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal	124
c) Secretaría de la Reforma Agraria	125
d) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	126
e) Comisiones Agrarias Mixtas	126
f) Cuerpo Consultivo Agrario	126

	<u>Página</u>
II. DERECHO GUATEMALTECO	127
A. Organización	127
B. Competencias	127
a) Consejo Nacional de Transformación Agraria	127
b) Presidente del Instituto Nacional de Transformación Agraria	128
III. DERECHO SALVADOREÑO	128
A. Organización	128
B. Competencias	129
a) Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria	129
b) Financiera Nacional de Tierras Agrícolas	130
IV. DERECHO HONDUREÑO	130
A. Organización	130
B. Competencias	131
a) Instituto Nacional Agrario	131
b) Consejo Nacional Agrario	131
V. DERECHO NICARAGÜENSE	131
A. Organización	131
B. Competencias	132
a) Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria	132
b) Consejo Nacional de Reforma Agraria	132
c) Consejos Regionales de Reforma Agraria	132
VI. DERECHO COSTARRICENSE	133
A. Organización	133

	<u>Página</u>
B. Competencias	133
a) Instituto de Desarrollo Agrario	133
<u>CONCLUSIONES</u>	139
<u>LEGISLACION CONSULTADA</u>	145
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	149

INTRODUCTION

El presente estudio tiene como propósito analizar los principios e instituciones que rigen el sistema de la propiedad agraria privada, la redistribución de la tierra y las formas indirectas de tenencia en la legislación de los países centroamericanos y de México.

Por razones metodológicas, la investigación se ha dividido en tres partes. En la primera se estudia el sistema de la propiedad en el derecho colonial - aplicable en estos países en el período anterior a la independencia de España - y su posterior evolución en la legislación del siglo XIX. Con ello se pretende destacar algunos principios que, teniendo su fuente en esos períodos históricos, siguen siendo operativos, con las modalidades del caso, en el derecho actual. La legislación del siglo XIX, por ejemplo, contribuyó notablemente a configurar el complejo latifundio-minifundio, característico de la estructura agraria de estos países, dando lugar, por otra parte, a una concepción individualista-liberal del derecho de propiedad. En esa perspectiva, la legislación agraria de México, en forma particular, no puede comprenderse en su real significado si no se conocen los desarrollos jurídicos anteriores, cuyos efectos negativos trata precisamente de remediar.

La segunda parte, que constituye la parte medular de la investigación, se dedica al análisis de la regulación de la propiedad privada agraria y de los principios que rigen la redistribución de la tierra. En torno a este tema se estudia el concepto de propiedad definido en los Códigos Civiles y su evolución a partir de la incorporación de la noción de función social, con las consecuencias jurídicas que de la misma derivan. Interesa en este contexto estudiar las limitaciones y deberes que por razones de interés social se imponen a los propietarios en los diferentes ordenamientos, lo cual determina un amplio marco de intervención administrativa en el régimen jurídico de la propiedad privada agraria. En su aspecto objetivo, la función social implica la redistribución de la tierra. En este sentido se analizan las técnicas de actuación por las que se implementan esos procesos y, entre ellas y con carácter principal, la expropiación por causa de interés social; paralelamente se estudia la afectación de las tierras públicas que conlleva un similar propósito. Al final se analiza en forma específica la adjudicación de la tierra a los campesinos beneficiarios, mereciendo especial atención el régimen jurídico de la propiedad resultante. En toda esta regulación es posible advertir rasgos comunes en la legislación de los diferentes países, con las lógicas variantes.

La tercera parte, finalmente, está dedicada al análisis de las formas indirectas de tenencia de la tierra.

La investigación se ha orientado por los términos de referencia que fueron aprobados oportunamente y por las observaciones que se formularon al

borrador de las consideraciones generales que sobre la legislación de México y de Honduras se presentó a finales de noviembre de 1984.

Es oportuno señalar, aunque ello resultara obvio, que el presente estudio se ha hecho desde una perspectiva esencialmente jurídica, al margen de consideraciones políticas o de otra naturaleza. Por otra parte, debe tenerse presente que las legislaciones estudiadas no siempre se han aplicado en su totalidad.

Conviene advertir, asimismo, que muchos principios contenidos en las legislaciones particulares resultan contradictorios entre sí, lo que ha determinado la necesidad de acudir, en algunos casos, a reglas de interpretación que permitan despejar las dudas surgidas del análisis, considerando siempre y en todo momento el contexto global de cada legislación.

El estudio se preparó considerando la legislación vigente en los diferentes países hasta marzo de 1985. La Subdirección de Legislación de la FAO agradecerá las indicaciones que le sean enviadas acerca de cambios legislativos o eventuales inexactitudes que se adviertan. Tales indicaciones serán tenidas en cuenta en eventuales futuras ediciones de la obra.

Para concluir estas breves notas, el autor desea expresar su agradecimiento a la Representación de FAO en Tegucigalpa, y de manera especial al Licenciado Carlos A. Zelaya E., Oficial de Programación, cuya colaboración ha permitido obtener, a través de las Representaciones en otros países, parte de la legislación que se ha estudiado.

PRIMERA PARTE

EL SISTEMA DE LA PROPIEDAD COLONIAL Y SU EVOLUCION

EN EL SIGLO XIX. APROXIMACION HISTORICA

CAPITULO I

LA PROPIEDAD EN EL DERECHO COLONIAL. APROXIMACION HISTORICA

I. INTRODUCCION

Para estudiar el tema que nos ocupa es necesario hacer un análisis previo del sistema de la propiedad colonial. Todo estudio sobre la propiedad en los derechos hispanoamericanos ha de partir de esa base. En efecto, a diferencia de los países europeos en los que la colonización de la mayor parte de sus territorios se produjo antes de que la noción misma del Estado se conformara con perfiles nítidos, en América, por el contrario, se produjo el fenómeno inverso; la propiedad privada es posterior y proviene de la propiedad del Estado, nacida precisamente como consecuencia de la conquista [1].

Esta afirmación es particularmente válida en países como México, donde el problema de la propiedad y la tenencia de la tierra ha tenido especial importancia histórica, y también, aunque con diversos matices originados en sus especiales circunstancias, en los países centroamericanos. Esto explica que muchos de los principios y técnicas operativas que se destacan en la legislación sobre tierras de estos países tienen su fuente precisamente en el Derecho Colonial.

No interesa en este sentido hacer mera historia del Derecho sino, por el contrario, destacar algunos principios que presidieron la legislación colonial sobre la materia, los cuales, con las debidas modulaciones, siguen siendo operativos en el Derecho de los nuevos Estados. Destacan en este orden de ideas la estructuración de la propiedad comunal y el principio de que la propiedad originaria corresponde al Estado, por lo que sólo a partir de ésta puede surgir la propiedad particular, con la consecuencia de que los terrenos no amparados en títulos válidos siguen considerándose tierras públicas.

II. LA REGALIA DE LA CORONA ESPAÑOLA SOBRE TIERRAS Y MONTES

La base fundamental de la regulación colonial sobre la tierra se encuentra en el principio del señorío que por derecho de conquista adquirió la Corona española sobre los territorios descubiertos. Este principio es la expresión legal de la toma de la tierra y constituye por lo mismo el punto de partida del régimen colonial [2].

Como es sabido, las tierras americanas fueron descubiertas y conquistadas en nombre de los monarcas castellanos a través del patrocinio que otorgaron a las empresas que se organizaron con estos propósitos. Los

nuevos territorios quedaron así vinculados a la Corona, y sobre ellos se reservaron los monarcas los privilegios que el Derecho concedía entonces al Jefe de un Estado conquistador [3] . Entre esos privilegios estaba la regalía sobre las tierras y montes, de acuerdo con la cual estos bienes pasaron a ser de titularidad de la Corona ; solamente a partir de actos suyos podían otorgarse derechos a terceros sobre parcelas de los mismos [4].

La expresión jurídica de ese principio se encuentra en la Ley XIV Título XII, Libro IV de la Recopilación de Leyes Indias (en adelante RLI), la cual en lo fundamental estableció que "Por haber Nos sucedido enteramente en el señorío de las Indias, y pertenecer a nuestro Patrimonio y Corona Real los Valdíos (sic), suelos y tierras que no estuvieran concedidas por los señores reyes nuestros predecesores o por Nos, a nuestro nombre, conviene que toda tierra, que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya, según y como nos pertenece, para que reservando ante todas cosas lo que a Nos o a los virreyes, audiencias y gobernadores pareciere necesario para plazas, exidos, propios, pastos y valdíos (sic) de los lugares y concejos que están poblados... toda la demás tierra que quede y esté libre y desembarazada para hacer merced y disponer de ella a nuestra voluntad. Por todo lo cual ordenamos y mandamos a los virreyes y présidentes de audiencias pretoriales, que cuando les pareciere señalen término competente para que los poseedores exhiban ante ellos, y los Ministros de sus audiencias que nombraren, los títulos de tierras, estancias, chacras y caballerías; y amparando a los que con buenos recaudos, o jus ta prescripción poseyeren, se nos vuelvan y restituyan las demás, para disponer de ellas a nuestra voluntad".

A. Significación económica y fiscal

Esta regalía tuvo características especiales en su significación jurídica y en su desarrollo histórico; como ha señalado Ots Capdequí [5], a diferencia de las otras regalías de la Corona española en América, en las que se acusó un interés puramente fiscal, en ésta se hizo evidente además un interés político y económico cuyo significado es importante destacar.

En efecto, la política de la Corona sobre la tierra se expresa en un primer momento en la intención de poblar y cultivar; se trataba de fijar núcleos de población para que cultivaran la tierra. En un momento posterior la tierra se convirtió en fuente de rentas para la Real Hacienda a través de su enajenación y su significación fiscal será evidente [6], Estos dos principios tienen una importancia especial para analizar el régimen de su disposición.

B. Consecuencias Jurídicas

La consecuencia final de toda esta construcción fue que las tierras que, por cualquier título no habían sido cedidas legalmente por la Corona se consideraron siempre como parte de su patrimonio y, por lo mismo y

mientras permanecieran en tal estado, no eran susceptibles de propiedad particular. Este es el origen de las tierras baldías o realengas [7] cuya consideración será de la mayor importancia tanto en el régimen colonial como en el Derecho de los Estados independientes.

III. LA FORMACION DE LA PROPIEDAD. REGIMEN DE DISPOSICION SOBRE LOS BALDIOS O REALENGOS

Como se ha anotado previamente, en Hispanoamérica la propiedad privada y la propiedad comunal surgen necesariamente, en sus orígenes coloniales, a través de actos emanados de la Corona,

A. Adquisición de la propiedad por particulares

La legislación y la política colonial sobre esta materia estuvo presidida por el doble interés - político-económico y fiscal - que ha quedado señalado. En un primer momento, la tierra se convirtió en medio de fomento para la conquista y la colonización, destacando el interés político-económico. En un momento posterior, el interés fiscal fue el que se impuso, convirtiéndose la tierra en fuente de ingresos para la Hacienda Real. Analizaremos brevemente cada uno de ellos [8].

a) Los repartimientos y las mercedes reales La tierra como aliciente de la conquista y de la colonización

En los años inmediatos al Descubrimiento, la Corona fomentó la conquista y la colonización ofreciendo tierras a quienes se embarcaran en las expediciones organizadas con ese propósito. Los conquistadores salían a conquistar tierras en nombre y bajo el control de la Corona y ésta los premiaba cediéndoles parte de las mismas.

En esta primera etapa existió un móvil político-económico; se trataba, por una parte, de fomentar la población a través del cultivo de la tierra como medio para radicar núcleos de colonizadores y, por otra, la reducción de la población indígena.

Esta política tuvo su expresión jurídica en los Repartimientos y en las Mercedes Reales. Los primeros fueron resultado de las facultades otorgadas a los Jefes de expediciones para que repartieran tierras a quienes se embarcaban en las mismas, principio que fue formulado en la Ley I, Título XII, Libro IV, RLI [9].

Las segundas, en cambio, surgieron en un momento posterior y constituyeron el título adjudicación de tierras en aquellos lugares que ya no eran considerados como nuevo descubrimiento y población [10].

Las tierras cedidas por cualquiera de estos títulos lo fueron a título de precario. En efecto, para adquirir el pleno dominio era necesario residir en ellas y explotarlas durante determinado tiempo. En este sentido la Ley I, Título XII, Libro IV, RLI, expresamente estableció, en el caso de los repartimientos, el plazo de cuatro años de residencia efectiva "para que de allí en adelante las puedan vender y hacer de ellas su voluntad libremente como cosa suya propia" [11]. Tratándose de las Mercedes Reales, por el contrario, fue necesaria la "Real confirmación", la cual estaba sujeta a distintas reglas [12].

Destaca acá un marcado intervencionismo de la Corona en el régimen de tierras que determinó en cierta medida un concepto de propiedad distinto del derecho absoluto al modo romano, como ha sido señalado por la doctrina [13].

b) La venta de la tierra. La Tierra como fuente de ingresos para la Real Hacienda

Concluida la primera etapa de la colonización, una vez que los primeros asentamientos humanos se establecieron, la Corona vio en la venta de la tierra una fuente de ingresos para la Real Hacienda y como resultado se abandonó la política de cesión gratuita. El sistema anterior dio origen a extralimitaciones que en su momento hubo que tolerar; luego, a fines del siglo XVI, las necesidades de la Hacienda determinaron el cambio de política.

En este momento se dictaron leyes que ordenaban a los poseedores de tierras la exhibición de sus títulos para verificar los linderos y la cabida de los predios. Los excedentes que estaban ocupando debían ser recuperados por la Corona, salvo cuando hubiera "composición" con la Real Hacienda, es decir, cuando se pagara su precio, lo que determinaba la legalización de la posesión; en caso contrario era preciso desalojar las tierras para que la Corona pudiera disponer de ellas.

De esta manera, la Corona reafirmaba su derecho sobre la propiedad originaria. Las tierras baldías o realengas no podían ser usurpadas por que eran de su patrimonio, pero si de hecho lo eran, esa situación anormal podía "componerse" mediante el pago de un precio. Las tierras no ocupadas, o cuyos poseedores no desearan entrar en "composición", debían ser vendidas al mejor postor.

Se entiende, por lo tanto, que la "composición" no era propiamente un título, pero daba lugar a que quien la hubiese conseguido obtuviera el título correspondiente legalizando la situación de hecho anterior [14].

Dos reales cédulas despachadas por Felipe II el 1 de noviembre de 1591 definieron la nueva política. Su contenido quedó incorporado en las Leyes XIV y XV del Título XII, Libro IV, RLI; la primera ha sido resumida en páginas anteriores; la segunda estableció, en la parte que nos interesa destacar, que "considerando el mayor beneficio de nuestros vasallos, ordenamos y mandamos a los virreyes y presidentes gobernadores, que en las tierras compuestas por sus antecesores no innoven, dejando a los dueños en su pacífica posesión, y a las que se hubieren introducido y usurpado más de lo que les pertenece, conforme a las medidas, sean admitidos a moderada composición y se les despachen nuevos títulos, y todas que estuvieren por componer, absolutamente, harán que se vendan a vela y pregón y rematen el mayor ponedor... conforme a las leyes y pragmáticas de nuestros reinos de Castilla."

Este principio fue reiterado en disposiciones coloniales posteriores [15]. Huelga decir que el interés fiscal que hemos mencionado estuvo presente en esta regulación.

B. Los bienes comunales. La concesión de tierras a los pueblos

En términos generales puede afirmarse que la propiedad comunal explotada colectivamente era característica de los pueblos prehispánicos [16].

Una vez establecido el dominio de la Corona, sin embargo, toda atribución de propiedad tenía que emanar de un acto de la misma; las propiedades comunales no fueron la excepción.

La importancia de estos bienes destaca con distintos matices en el Derecho de los países objeto de estudio. En México por ejemplo, la Reforma Agraria tuvo su origen en la reivindicación de los bienes comunales.

Por razones sistemáticas conviene distinguir la regulación sobre bienes comunales según el pueblo titular fuera de españoles o de indígenas ("reducciones").

a) Bienes comunales de pueblos de españoles

La Ley XIX, Título VII, Libro IV, RLI, basada en una Real Cédula dictada por Carlos I en 1523, dispuso que se señalaran ejidos, dehesas, propios y tierras de labor ("suertes") en las nuevas poblaciones. En síntesis, esta Ley, cuya fuente se encuentra en el Derecho histórico castellano [17], dispuso que a cada pueblo se le señalara un ejido para uso común de los vecinos y para su futura expansión, una dehesa inmediata al ejido para pasto de ganado, también de uso comunal, terrenos de "propios" para atender a los gastos públicos y, finalmente, "suertes" para uso de los vecinos.

b) Bienes comunales de pueblos de indígenas ("reducciones") [18]

La asignación de bienes comunales a estos pueblos se reguló por la Ley VIII, Título III, Libro VI, RLI, la cual dispuso que "los sitios en que se han de formar pueblos y reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un exido de una legua de largo, donde los indios puedan tener su ganado".

Así pues, de acuerdo con esta Ley los pueblos fueron dotados de tierras comunales de labranza, que se repartían, sin embargo, en parcelas individuales para uso de los vecinos, y de un ejido que era el terreno común para pastos, recolección de leña y otros usos similares [19].

C. La Propiedad de la Iglesia. Breve Referencia

A la par de las formas de propiedad que se han estudiado (baldíos, tierras propiedad de particulares, bienes comunales), merece también atención la propiedad de la Iglesia, la cual tuvo una importancia especial en el período que analizamos.

En efecto, a pesar de que la Ley X, Título XII, Libro IV, RLI, estableció la prohibición de que la Iglesia pudiera adquirir r tierras cedidas previamente a particulares [20], ésta adquirió por diversos títulos cuantiosas extensiones que, siendo grandes latifundios inmovilizados, condicionaron de manera especial la estructura social de la época [21].

IV. BREVE IDEA DE LA ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD AL FINAL DE LA COLONIA

Résulta fácil inferir que la estructura de la propiedad durante la Colonia estuvo determinada fundamentalmente por su concentración en pocas manos. La dualidad "latifundio (tanto individual como de la Iglesia) -bienes comunales", definía la estructura agraria de esa época [22].

Esta situación se vio agravada por las usurpaciones de que fueron objeto las tierras comunales de los pueblos indígenas, no obstante la tutela legal ofrecida por diferentes normas que se dictaron casi hasta al final de la Colonia [23].

El cuadro reseñado planteará al final del siglo XVIII y principios del XIX una situación grave que demandará cambios en las estructuras agrarias, en algunos casos promovidas desde la misma Metrópoli [24].

Son sumamente ilustrativos en este sentido los "Apuntamientos sobre Agricultura y Comercio del Reyno de Guatemala" redactados en 1810 por una Comisión del Consulado de Comercio de la ciudad de Guatemala, que por su importancia interesa destacar en las líneas fundamentales. Observa este documento, en efecto, que "...En cuanto a los hacendados unos poseen

tierras de considerable número de leguas sin trabajarlas, a reserva de alguna muy corta parte, resultando por consiguiente inútiles a ellos y al común (pueblos), que carece absolutamente de tierras propias para sembrar sus maíces u otro fruto...", para en otra parte afirmar que "ya queda demostrado que el origen o causa primaria de los atrasos y obstrucción que experimenta en el Reyno la Agricultura, apoyo de la subsistencia de todos los habitantes, es sin contradicción el que las tierras se hallan distribuidas en posesiones inmensas entre pocos individuos, con enorme perjuicio de los muchos que forman la masa del Estado, y que no tienen un palmo de terreno en propiedad donde sembrar una milpa. Parece pues cosa razonable, justa, necesaria al Reyno y conforme a nuestras Leyes de Indias que las tierras están repartidas en muchas manos para que en este caso quede removida la causa del gran mal indicado", para lo cual propone la obligación de vender las extensiones que no están explotadas y la dotación a la población sin tierras de parcelas proporcionales a sus necesidades y al número de hijos que tengan a manera de convertirlos en "verdaderos agricultores" [25].

Un cuadro muy parecido al descrito, y con soluciones en alguna medida similares, es el que se plantea también en un informe del Consulado de Guadalajara, México, fechado el 29 de mayo de 1806 [26].

Ante esta situación, que presagiaba un alto grado de convulsión social, se dictaron diversas medidas legislativas al final del período colonial con el propósito de remediarla [27].

NOTAS CAPITULO I

- [1] Como ha sido señalado por Vidal Perdomo, J., Derecho Administrativo, págs. 503-504, Universidad de los Andes, Bogotá, 1975.
- [2] En este sentido Martínez Peláez, La Patria del Criollo, pág. 144, EDUCA, San José, Costa Rica, 1975. Las Leyes I, Título I, Libro III y XIV, Título XII, Libro IV de la Recopilación de Leyes de Indias, expresaron este principio; la primera estableció que "Por donación de la Santa Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos, somos Señor de las Indias Occidentales, Islas y Tierra firme del Mar Océano, descubiertos y por descubrir y están incorporados en nuestra Real Corona de Castilla...; la segunda, en lo que nos interesa, dispuso que "Por haber Nos sucedido enteramente en el Señorío de las Indias y por pertenecer a nuestro Patrimonio y Corona Real los Valdíos (sic) y Suelos y tierras..."
- [3] Sobre antecedentes de esta doctrina en el Derecho histórico español a raíz de la Reconquista puede verse la Ley XX, Título XVIII, Partida 3, que estableció el principio del Señorío del rey sobre las tierras conquistadas. Branchat, jurista español del siglo XVIII, refiriéndose a la conquista de Valencia por Jaime I el Conquistador, establece que dicho monarca adquirió por conquista "el absoluto dominio de todos los baldíos, suelos y tierras" pudiendo "disponer como dispuso libremente de ellos". Tratado de los Derechos y Regalías que corresponden al Real Patrimonio en el Reyno de Valencia, págs. 1, 229-230, Valencia, 1784. Véase también Domínguez Guilarte, Notas sobre la Adquisición de Tierras y Frutos en nuestro Derecho Medieval, Anuario de Historia del Derecho Español, Tomo X, págs. 288-290, Madrid, 1933.
- [4] Véase Ots Capdequí, El Régimen de la Tierra en la América Española durante el Período Colonial, pág. 10, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 1946. Como explica Solórzano y Pereyra, jurista español del siglo XVII (Política Indiana, II, págs. 102-105, edición 1930, Madrid) "Nos es digno de consideración otro derecho que compete y está reservado a los Reyes y Soberanos por razón de la Suprema potestad de los Reynos y señoríos, conviene a saber, el de las tierras, campos, montes, pastos...El cual obra que todas estas cosas en duda se entienda y presuma ser suyas e incorporadas en su Real Corona, por lo cual se llaman de Realengo. Y que por consiguiente siempre que se ofrecieren pleytos (sic) sobre ellas, o parte de ellas, así en posesión como en propiedad, entren fundado su intención contra cualesquiera personas particulares que no mostraren incontinenti títulos y privilegios legítimos por donde puedan pertenecerles...de lo cual...tenemos leyes expresas en el Derecho de nuestro Reyno en las Partidas y Recopilación, donde se da por razón: Que ésta es ganada por los Reyes", y continúa "...y a lo que toca a

la de Indias, hallo que esta misma Regalía tienen nuestros gloriosos Reyes en ellas, en tal forma, que fuera de las tierras, prados, montes y aguas que por particular gracia y merced suya se hallaren concedidas a las ciudades, villas o lugares de las mismas Indias, o a otras comunidades o personas particulares de ellos, todo lo demás de este género y especialmente lo que estuviera por romper y cultivar, es y debe ser de su Real Corona y dominio..."

- [5] El Régimen..., op. cit., págs. 22-28. Un cuadro de las otras regalías puede verse en Solórzano y Pereyra, Política..., op. cit.
- [6] Sobre el tema véase Martínez Peláez, La Patria..., op. cit., págs. 143 y sigs. con una amplia interpretación histórica.
- [7] Escriche, J., define los baldíos como terrenos que "no siendo de dominio particular, ni se cultivan, ni están adeshados", Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, 341, París, 1838. Véase también Comeiro, Manuel, Derecho Administrativo Español, II, pág. 112, Madrid, 1876.
- [8] Sobre el tema véase Martínez Peláez, La Patria..., op. cit., págs. 145-148. También Ots Capdequí, El Régimen..., op. cit. 53-56. Del mismo autor, El Estado Español en las Indias, págs. 35-37, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
- [9] Que en la parte que nos interesa dispuso que "Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias y puedan vivir con comodidad y comunicación que deseamos, es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan casas, solares, tierras... a todos los que fueron a poblar tierra nuevas en los pueblos y lugares, que por el Gobernador de la población les fueren señalados".
- [10] Véase Ots Capdequí, El Régimen..., op. cit., págs. 53-54.
- [11] Aunque Ots Capdequí informa que los plazos variaron según lo dispuesto en cada una de las Capitulaciones, El Régimen..., op. cit., pág. 43.
- [12] Véase Ots Capdequí, El Régimen..., op. cit., pág. 47.
- [13] Referencias en Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, pág. 176, Porrúa, México; Ots Capdequí, El Régimen..., op. cit., págs. 77-78. También El Derecho de Propiedad en Indias, págs. 124 y sigs, Anuario de Historia del Derecho Español, Vol. II, Madrid, 1923. En este sentido Ballarín Marcial, A., comenta que "los reyes de España utilizaron la técnica medieval de la división del dominio para asegurarse el control de la empresa colonizadora, en lugar de reconocer derechos de propiedad absoluta al modo romano", Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria, pág. 915, Madrid, 1975.

- [14] Sobre el tema, véase Solórzano y Pereyra, Política..., op. cit., págs. 37-41. También Ots Capdequí, El Régimen..., op. cit., pág. 73.
- [15] Así en las Reales Cédulas de 30 de octubre de 1692, de 24 de noviembre de 1735, que dio origen al Juzgado Privativo de Tierras y de 15 de octubre de 1754, que reorganizó la administración del ramo de tierras.
- [16] Es importante en este sentido el "Calpulli" azteca en el que algunos autores ven un antecedente prehispánico del "ejido" mexicano; véase Mendieta y Núñez, El Problema Agrario de México, págs. 17-18, Porrúa, México, 1978.
- [17] La Ley IX, Título XVIII, Partida 3, estableció que "...son del común de cada ciudad o villa las fuentes e las placas o fazen las ferias.. los otros exidos... los montes e las dehesas e todos otros lugares semejantes destos que son establecidos u otorgados para procomunal de cada cibdad, villa..."
- [18] La política colonial en este sentido fue la de "reducir" a la población indígena dispersa, concentrándola en pueblos que se organizaron siguiendo el modelo del Municipio Castellano. Véase en este sentido las Leyes I y XV, Título III, Libro IV, RLI.
- [19] Sobre los bienes comunales de las reducciones puede verse Ots Capdequí, El Derecho de Propiedad..., op. cit., págs. 151-155; Mendieta y Núñez El Problema..., op. cit., págs. 316-317; Caso, A. Derecho Agrario, págs. 54 y sigs., Porrúa, México, 1950.
- [20] Su texto expresa que "Repártanse las tierras sin exceso entre descubridores y pobladores antiguos, y sus descendientes, que hayan de permanecer en la tierra, y sean preferidos los más calificados, y no las pueden vender a Iglesia ni monasterio ni a otra persona eclesiástica, pena de que los hayan perdido y pierdan y pueden repartirse a otros".
- [21] Véase Rivera Marín de Iturbe, Guadalupe; La Propiedad Territorial en México, págs. 236-282, Siglo XXI, México 1983. También Mendieta y Núñez El Problema Agrario..., op. cit., págs. 107 y sigs.
- [22] Véase Martínez Peláez, La Patria..., op. cit., págs. 168-169. Como afirma este autor, el "cuadro de latifundios y minifundios que comprende el problema agrario de nuestros tiempos, no es colonial", sino resultante de la política instaurada en el siglo XIX.
- [23] Véase Las Leyes V, VII, IX, XVIII, XIX y XX Título XII, Libro IV, RLI. Una amplia recopilación en Fabila, Manuel, Cinco Siglos de Legislación Agraria, 1543-1940, México, 1981. Amplios comentarios en Mendieta y Núñez El Problema..., op. cit., págs. 85-86.

- [24] Ballarín Marcial observa como los intentos de reforma agraria "ilustrados" que se producen en España al final del siglo XVIII van a influir en Hispanoamérica "donde en el siglo XVIII, entra ya en crisis el predominio que el latifundio había llegado a alcanzar en la formación de la estructura agraria colonial, y que, con leves alteraciones de titularidad se ha producido hasta nuestros días". Así anota Campillo (Nuevo sistema de Gobierno, Madrid, 1743): "demanda en efecto, una nueva distribución de todos los bienes raíces, redistribución en la que había que asignarse tierras baldías a los indios, así como el Estado había de recuperar las tierras incultas al objeto de emplearlas con idénticas finalidades de colonización, proyecto que, pese a que no fue acogido, finalmente movió al gobierno a emprender repartos aislados de realengos, si bien afectó en menor medida a las propiedades privadas que por desidia o absoluta imposibilidad de sus dueños estuviesen sin cultivar". En Derecho Agrario, pág. 43, Madrid, 1978.
- [25] El texto es reproducido por Martínez Peláez, La Patria..., op. cit., págs. 187-190.
- [26] Cuyo texto en lo fundamental establece que "la división y distribución de tierras influye poderosamente sobre la población y por esta causa este Consulado hace presente... que las tierras realengas mercedándolas a quien más desee según el actual sistema, los pudientes se hacen dueños de ellas, y los indigentes quedan excluidos por falta de facultades, no obstante de que son los brazos robustos, ejercitados en los trabajos campestres, por cuyo motivo éstos se ven reducidos a la servidumbre de ser meros arrendatarios... Si la aplicación de las tierras se hace a favor del poseedor colindante, aún crece más el daño, porque la reunión de grandes posesiones impide la multiplicación de los agricultores por lo que en nuestro concepto convendría que las tierras realengas se repartiesen gratuitamente en los padres de familia arrendatarios y jornaleros... lo mismo se puede hacer en los pueblos de los indios que después de señalarles a éstos su propiedad y con frecuencia proporcionalmente, los sobrantes se dieran a los demás vasallos de cualquier clase que sean, con tal de que carezcan de propiedades rurales y sean padres de familia, sin que se les exija cosa alguna"; el texto en Fabila, M. Cinco Siglos..., op. cit., pág. 57.
- [27] Así los Decretos de las Cortes de Cádiz de 13 de marzo de 1811, de 9 de noviembre de 1812 y de 4 de enero de 1813; su texto en Fabila M. Cinco Siglos..., op. cit., págs. 64 y sigs. En todos estos decretos se refleja el objeto de prevenir los movimientos de independencia; sobre el particular véase Mendieta y Núñez, El Problema..., op. cit., págs. 92-96.
-

CAPITULO II

LA PROPIEDAD EN EL SIGLO XIX

I. LAS IDEAS LIBERALES

El sistema de la propiedad heredado de la Colonia se caracterizó por su poca movilidad. Los mayorazgos (que suponían una vinculación civil perpetua sobre bienes propiedad de determinadas familias, con prohibición de enajenarlas y con un orden de sucesión preestablecido [1]) y la propiedad amortizada de la Iglesia o de las comunidades (en cuanto pesaba sobre ellas la prohibición de enajenarla, o de hecho no la enajenaban) fueron instituciones características de la época. Parecida consideración, en la medida que eran bienes sustraídos de la actividad económica productiva, tenían las extensiones de tierras baldías o realengas, cuya titularidad, luego de la Independencia, correspondía ya a los nuevos Estados.

Frente a este estado de cosas se alzó el pensamiento liberal, heredero de la Ilustración europea del siglo XVIII, que se institucionalizó en las décadas posteriores a la Independencia de la Corona española, produciendo cambios más o menos profundos en la estructura de la propiedad, aunque con resultados opuestos a los que teóricamente se pretendían.

De acuerdo con las ideas liberales, la estructura de la propiedad colonial debía desmontarse para organizarla de modo que imperara una concepción individualista. Con ese propósito, además de la desvinculación de los mayorazgos [2], la propiedad tenía que ser desamortizada, es decir, había que privar de la misma a sus titulares - las llamadas "manos muertas" [3] - para enajenarla a propietarios individuales. Similar política se siguió con los terrenos baldíos o realengos. Se pretendía, con todo, liberalizar la propiedad para promover la riqueza a través del desarrollo agrícola [4].

Las líneas generales de ese proceso serán objeto de consideración en los párrafos siguientes, concentrando la atención en el estudio de la desamortización y en la disposición de los baldíos o realengos. Este análisis, en todo caso, no pretende ser exhaustivo en la medida que ello iría más allá de los propósitos concretos del estudio que se realiza.

A. La desamortización civil y eclesiástica

a) El caso de México

De los países objeto de estudio posiblemente sea México el país donde los efectos de la legislación sobre desamortización

produjo consecuencias más notorias. En efecto, la Ley de Desamortización de Manos Muertas de 25 de junio de 1856 privó de su capacidad para ser propietarias de tierras a las corporaciones civiles, produciendo con ello la pérdida de la titularidad de los pueblos indígenas -organizados conforme al modelo colonial- sobre sus tierras. Esta circunstancia favoreció la concentración excesiva de la propiedad en pocas manos, mientras se dejaba a los campesinos sin sus tradicionales tierras de cultivo [5].

Esta ley (cuyo preámbulo partía de que "la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública" era "uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación" [6]) dispuso que las fincas rústicas que pertenecieran en propiedad a las corporaciones civiles o eclesiásticas se vendieran a los arrendatarios o a quienes las poseyeran a título de enfiteúsis (artículos 1 y 2) o, en su defecto, al mejor postor (artículo 5). Las adjudicaciones y remates se harían en un plazo de tres meses contados a partir de la entrada en vigor de la ley, después del cual si las ventas no se efectuaban, cualquier persona podría denunciarlas para su adquisición (artículo 9 y 10).

Se consideraba de esta manera que el fraccionamiento de la propiedad conduciría a la máxima prosperidad a través del progreso de la agricultura, facilitando en forma paralela el desarrollo del comercio y el aumento de los ingresos públicos [7].

Esta ley ejerció una influencia decisiva en la organización de la propiedad agraria en la medida en que, si bien quedaron exceptuados de su aplicación los ejidos (entendiendo "ejido" en su acepción estricta, como terreno común para pastos y leñas) y los terrenos destinados al servicio público de las poblaciones (artículo 8), no dijo nada respecto de las tierras comunales de labranza que, como se recordará, eran precisamente las tierras de labor de las comunidades indígenas, conforme a la ordenación de la propiedad en el Derecho colonial [8], de tal manera que estas tierras también quedaron comprendidas en la desamortización, con los resultados señalados.

La Ley estableció por otra parte, a tono con los postulados del liberalismo, la plena propiedad de los adquirientes, con facultades para "enajenarlas libremente y disponer de ellas como de una propiedad legalmente adquirida", pudiendo a ese efecto dividir las (artículos 21 y 22).

La Constitución mexicana de 1857 dispuso, finalmente, que "...ninguna corporación civil o eclesiástica... tendrá

capacidad legal para adquirir o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución" (artículo 27, párrafo tercero), lo cual determinó la enajenación obligatoria de los ejidos de los pueblos, exceptuados de los efectos de la Ley de 25 de junio de 1856. Esta última circunstancia significó en la práctica la desaparición casi absoluta de la propiedad comunal [9].

b) Los otros países

Los países centroamericanos, al surgir a la vida independiente, constituyeron la República Federal de Centro América (1823). Los primeros gobiernos de la naciente República, inspirados también en los principios del liberalismo, iniciaron la desamortización de los bienes eclesiásticos y se plantearon un programa liberal [10].

Desintegrada la República Federal (1839) y luego de un período de restauración conservadora, las nuevas Repúblicas independientes también se propusieron la reforma de las estructuras agrarias heredadas de la Colonia con el propósito de promover una agricultura de exportación, basada fundamentalmente en el cultivo del café [11].

Con ese propósito, en Guatemala se expropiaron y se parcelaron los terrenos propiedad de conventos y de asociaciones monásticas [12], a la vez que se afectaron también las tierras de comunidades, cuya enajenación en propiedad se estableció por Decreto N° 170 de 8 de enero de 1877 [13]. En El Salvador, por su parte, en 1860 se dictó la primera Ley de Extinción de Ejidos, cuyo propósito se reiteró en las Leyes de 2 de mayo de 1882 y de 10 de febrero de 1883, que, al ser aplicadas, determinaron la extinción de la propiedad comunal, facilitando, como observa un sociólogo centroamericano, "más que en cualquier otro país centroamericano la concentración de la propiedad fundiaria" [14].

En el caso de Honduras, la Ley de Agricultura de 29 de abril de 1877 estableció con criterio bastante atenuado que, "cuando los terrenos en que los empresarios de industrias se propongan cultivar (se refiere a café, cacao, etc...) fueren de propiedad comunal o ejidos de los pueblos..., las Municipalidades tendrán la obligación de vender por su justo precio los referidos terrenos..." (artículo 2). La desamortización de los bienes eclesiásticos, por otra parte, se había previsto desde la Ley de Tierras de 19 de marzo de 1829 [15].

En Nicaragua se liquida "el sistema de manos muertas y latifundios conventuales" en 1893 [16], mientras que leyes anteriores, como la Ley Agraria de 1877, habían establecido "la reducción de las tierras de comunidades indígenas" [17]. Costa Rica, finalmente, en tanto que presentaba condiciones diferentes a los otros países al final de la Colonia, como fueron la presencia de una escasa población indígena y un régimen de tenencia de la tierra excepcional caracterizado por la propiedad minifundista de tipo familiar [18], hizo el reparto agrario -objetivo final de la reforma liberal- principalmente a costa de los baldíos [19], aunque también se dictaron leyes que declararon la enajenación de las tierras comunales [20].

B. La disposición de los baldíos

Producida la independencia política, los nuevos Estados sustituyeron a la Corona española en la titularidad de los terrenos baldíos o realengos [21]. Siguiendo los objetivos de la política liberal, grandes extensiones de esos terrenos fueron objeto de enajenación y de adjudicación por el Estado a propietarios individuales con el objeto de fomentar la agricultura [22].

En México, por ejemplo, tuvieron ese propósito la Ley de 22 de julio de 1863 sobre "Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos", las leyes de colonización de 31 de mayo de 1875 y de 15 de diciembre de 1883, y la Ley de Terrenos Baldíos de 26 de marzo de 1894, con las cuales se trató de fomentar la colonización interior y la atracción de inmigrantes extranjeros, ofreciendo para tal efecto tierras y otros incentivos.

En los países centroamericanos, por su parte, también se dictaron leyes con similares propósitos. En Honduras, por ejemplo, la Ley de Agricultura de 29 de abril de 1877 dispuso la entrega de tierras baldías en propiedad y en forma gratuita a los empresarios que se propusieran el cultivo de café, cacao y otros productos agrícolas [23]. En Guatemala, la legislación dispersa y a menudo casuística, reguló también la entrega de grandes extensiones de baldíos [24]. En Costa Rica, ya en 1831, toda la tierra en la cual se hubiera cultivado café por un período no menor de cinco años, fue declarada propiedad privada de los cultivadores, en tanto que leyes como el Código General de 1841 y el Código Fiscal de 1885 regularon asimismo la enajenación de terrenos baldíos [25]. Por último, en El Salvador y en Nicaragua se dictaron también disposiciones legales sobre esta materia [26].

II. CONSECUENCIAS

La legislación de desamortización y de baldíos no produjo todos los efectos esperados y, por el contrario, el cambio de la estructura de la propiedad colonial (sobre todo en México, Guatemala y El Salvador)

caracterizada por los polos "gran propiedad-tierras-comunales" acentuó la concentración de la tierra, dando lugar a una nueva estructura basada en el latifundio y el minifundio, así como en la falta de tierras en un alto porcentaje de la población campesina [27].

El fenómeno señalado resulta muy claro en México, país donde la legislación desamortizadora, si bien puso término a la gran propiedad eclesiástica [28], incrementó por el contrario el latifundismo, produciendo similar efecto la enajenación forzosa de las tierras comunales y la aplicación de las leyes de colonización y de baldíos [29]. Esta situación desembocó en el descontento campesino que generó la Revolución de 1910 y con ella el inicio de la Reforma Agraria [30].

La concentración de la propiedad y el desplazamiento de la población campesina de sus tierras de cultivo también se produjo de forma notable en Guatemala, El Salvador y, en menor grado, en Honduras y Nicaragua, países éstos en los que las reformas no alcanzaron el grado de profundidad que tuvieron en los anteriores [31]. En Costa Rica, por su parte, dada la estructura particular de la propiedad heredada de la Colonia, el proceso de concentración de la tierra se produjo sobre bases diferentes [32].

En resumen, se puede concluir que la legislación liberal del siglo XIX basada en el postulado de que "el libre juego del interés individual conduciría a la máxima prosperidad" dio lugar a una concepción individualista del derecho de propiedad y, si bien fomentó el desarrollo agrícola haciendo posible la vinculación de la economía de estos países a los mercados externos [33], acentuó el proceso de acaparamiento de la tierra. Por la misma razón, al no tener presente la cuestión social -para lo cual se consideró en algún momento el modelo del "homestead" norteamericano [34]-, produjo, por el contrario, fuertes tensiones en el campo.

NOTAS CAPITULO II

- [1] En el caso concreto de México, véase Rivera Marín de Iturbe, G. La Propiedad Territorial..., op. cit., págs. 292-294 y 320-330, con amplios datos sobre las haciendas pertenecientes a mayorazgos de la ciudad de México.
- [2] La desvinculación de los mayorazgos se produjo por el Decreto de 27 de septiembre de 1820, dictado por las Cortes Españolas casi al final del período colonial, el cual fue ratificado en el caso particular de México por Decreto de 7 de agosto de 1823, recién producida la Independencia. Véase Chávez Padrón, El Derecho Agrario en México, pág. 200, Porrúa, México, 1983.
- [3] "Los poseedores de bienes, en quienes se perpetúa el dominio de ellos por no poder enajenarlos o venderlos", Escriche, Diccionario..., op. cit., pág. 1199.
- [4] Véase Torres Rivas, E., Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano, págs. 63 y sigs., EDUCA, San José, Costa Rica, 1975. En el caso de México, véase Ekstein, El Ejido Colectivo en México, págs. 18-19, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
- [5] Sobre los efectos de la desamortización en México puede consultarse a Mendieta y Nuñez, El Problema..., op. cit., págs. 119 y sigs. También Ekstein, El Ejido..., op. cit., págs. 18-21.
- [6] Como reza su exposición de motivos. El texto de esta Ley puede verse en Fabila M., Cinco Siglos..., op. cit., págs. 103-108.
- [7] Véase Eckstein, El Ejido..., op. cit., págs. 18-19.
- [8] Supra págs. 9-10.
- [9] Sobre este tema véase Mendieta y Nuñez, El Problema..., op. cit., págs. 129-130.
- [10] Sobre el tema puede consultarse el importante libro de Torres Rivas, E., Interpretación..., op. cit., págs. 39 y sigs.. También García Laguardia, J.M., La Reforma Liberal en Guatemala, págs. 29 y sigs., Guatemala, 1972.
- [11] Para todos los países véase Torres Rivas, Interpretación..., op. cit., págs. 63 y sigs. Como afirma este autor, "... el cultivo del café exigía una nueva organización productiva, por lo tanto nuevas formas de propiedad agraria; en realidad consolida también un nuevo tipo de propietario de la tierra con rasgos propios y a partir de entonces se advierte toda una modificación de la estructura social política de la nación centroamericana", op. cit., pág. 63. Véases

también García Laguardia, La Reforma..., op. cit., págs. 44-53; Molina Chocano, G., Estado liberal y desarrollo capitalista en Honduras, págs. 25 y sigs., Tegucigalpa, 1976; Salas Marrero-Barahona Israel, Derecho Agrario, págs. 201-203, San José, Costa Rica, 1973.

- [12] Torres Rivas, Interpretación..., op. cit., pág. 64. El Decreto 105 de 27 de agosto de 1873 ordenó la desamortización de bienes de manos muertas considerando "que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la República, es la existencia de bienes de manos muertas, cuyas fundaciones distraen capitales considerables del comercio, de la agricultura y de la industria, y sacan la propiedad territorial de la circulación encadenándola perpetuamente en ciertos cuerpos y familias que la poseen de una manera exclusiva", por lo que "es necesario traspasar esas fincas así como capitales impuestos, en manos de propietarios activos y laboriosos, que los hagan producir y aumentar la riqueza pública" como rezaba su preámbulo. Son también importantes en este sentido el Decreto 59 de 24 de mayo de 1872 sobre "Extinción de la Compañía de Jesús y la Nacionalización de sus Bienes", y el Decreto N° 64 de 7 de junio de 1872 que declaró la extinción de las comunidades religiosas y la nacionalización de sus bienes. El texto de los Decretos puede verse en García Laguardia, J.M., El pensamiento liberal de Guatemala (Antología), págs. 107 y sigs., EDUCA, San José, Costa Rica 1977.
- [13] Las leyes de 19 de marzo y 30 de abril de 1836 previnieron también la enajenación de los ejidos de los pueblos. El texto de estas leyes y de la de 8 de enero de 1877 pueden verse en la recopilación de Méndez Montenegro J.D., 444 años de Legislación Agraria 1513-1957, publicada en la Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, enero de 1960. Véase Torres Rivas, Interpretación..., op. cit., pág. 64.
- [14] Torres Rivas, Interpretación..., op. cit., págs. 66-67.
- [15] También la Ley Reglamentaria de Tierras de 3 de julio de 1835 y todavía la Ley Agraria de 12 de marzo de 1898; el texto de estas Leyes puede verse en Vallejo, Antonio R., Guía de Agrimensores o sea Recopilación de Leyes Agrarias, Tegucigalpa, 1911. Sobre la reforma liberal en Honduras, proceso que no tuvo el desarrollo que sí tuvo en Guatemala y El Salvador y en parte en Costa Rica, se ha observado que a partir de 1876 se impulsó "un proceso de reasignación de tierras de acuerdo a precisos fines productivos que buscaba romper el patrón tradicional de tenencia de la tierra..." para lo cual "era preciso eliminar... todas las trabas que obstaculizaran la implantación y difusión por todo el país, de una agricultura capitalista basada en cultivos comerciales", de manera que "todas las tierras aptas debían incorporarse a tal producción, no importando su carácter nacional, ejidal, comunal o eclesial, y los

agricultores convertirse en empresarios dinámicos que podían contar con todas las facilidades, estímulos y garantías estatales para ellos...", Molina Chocano, Estado Liberal..., op. cit., pág. 42.

- [16] Torres Rivas, Interpretación..., op. cit., pág. 72.
- [17] Wheelock Román, J., en la Introducción a la edición de la publicación Marco Jurídico de la Reforma Agraria Nicaragüense, pág. 7, Managua, 1982.
- [18] Torres Rivas, Interpretación..., op. cit., pág. 68; también Salas Marrero-Barahona Israel, Derecho..., op. cit., pág. 200.
- [19] Torres Rivas, Ibidem.
- [20] En este sentido, los Decretos CLXX de 2 de enero de 1849 y XXVI de 17 de julio de 1849, citados por Ching Murillo, E., La Propiedad Agrícola del Estado, en el volumen 20 Años de Legislación y Política Agraria en Costa Rica (Perspectivas), pág. 15, San José, 1983. También Salas Marrero-Barahona Israel, op. cit., págs. 203 y 221.
- [21] Así lo dispuso, por ejemplo, el artículo I de la Ley mexicana de 22 de julio de 1863 sobre "Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos", cuyo texto puede verse en Fabila, Cinco Siglos..., op. cit., págs. 131-135. En el Derecho hondureño este principio aparece formulado en la Ley de Tierras de 19 de marzo de 1829 (artículo 1) y se repite en toda la legislación agraria posterior. En el Derecho costarricense el Código General de 1841 y posteriormente el Código Fiscal de 1885 reconocieron también el principio, véase Salas Marrero-Barahona Israel, Derecho..., op. cit., págs. 202 y 230. El principio se formula con toda claridad en el artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917 (en vigor).
- [22] Como afirmaba en 1795 Gaspar Melchor de Jovellanos, uno de los pensadores "ilustrados" más notables de la España del siglo XVIII cuyo pensamiento ejerció notable influencia en los países hispanoamericanos, "... si el interés individual es el primer instrumento de la prosperidad de la agricultura, sin duda ninguna ley será más contraria a los principios de la sociedad que aquéllas que, en vez de multiplicar, han disminuído este interés, disminuyendo la cantidad de propiedad individual y el número de propietarios particulares. Los países más rícos en baldíos son, al mismo tiempo, los más despoblados... la enajenación de los baldíos, multiplicando la población con las subsistencias, ofrecerá a este mal el remedio más justo, más pronto y más fácil que pueda desearse.. . Redúzcanse a propiedad particular los baldíos y el Estado logrará un bien incalculable...", Informe sobre la Ley Agraria, págs. 62-64, edición del Instituto de Estudios Políticos (de la edición de 1795), Madrid, 1955. Sobre el tema de los baldíos en el Derecho español y su problemática puede verse el libro de Nieto, Alejandro, Bienes Comunes, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1964.

- [23] El texto de esta Ley en Pérez Brignoli, H., La Reforma Liberal en Honduras, Cuadernos de Ciencias Sociales, págs. 22-23, Tegucigalpa, 1973.
- [24] Así por ejemplo, el Decreto de 10 de enero de 1852 sobre enajenación de terrenos baldíos; el Acuerdo de 20 de julio de 1873 sobre enajenación de terrenos baldíos de Costa Cuca y El Palmar; el Decreto N° 218 de 22 de agosto de 1878 sobre derechos a favor de quienes cultiven zarzaparrilla, hule y cacao; el Decreto N° 237 de 8 de marzo de 1829 sobre entrega de tierras a quienes siembren trigo; el Acuerdo de 2 de julio de 1880 sobre concesión de lotes de terreno para cultivo de café en Sololá; finalmente la Ley de denuncia, venta y adjudicación de terrenos baldíos de 15 de septiembre de 1880. El texto de estas leyes puede verse en Méndez Montenegro, Cuatrocientos..., op. cit.
- [25] Salas Marrero-Barahona Israel, Derecho..., op. cit., págs. 201-203.
- [26] En El Salvador en 1897 se dictó la Ley de Titulación de Terrenos Rústicos, véase Torres Rivas, Interpretación..., op. cit., pág. 67. En Nicaragua leyes como la Ley Agraria de " 1877 establecieron franquicias para colonización de tierras y "derechos exclusivos a denunciante de grandes extensiones de tierras" (supra nota [17]).
- [27] Como afirma Martínez Peláez, los "latifundios y tierras comunales... realmente formaban el cuadro del agro colonial. El cuadro de latifundios y minifundios, que comprende el problema agrario de nuestro tiempo, no es colonial. Entre éste y áquel hay que situar la transformación agraria realizada por la reforma cafetalera en el último tercio del siglo XIX: desmantelamiento de la estructura colonial de los pueblos, supresión casi total de las tierras comunales... multiplicación en gran escala de la propiedad agraria pequeña en manos de mestizos y violenta elevación del número de empresas grandes o nuevos latifundios"; en La Patria..., op. cit., págs. 168-169. En el caso de México, puede consultarse Eckstein, El Ejido..., op. cit., págs. 18-25.
- [28] Sobre la magnitud de la propiedad eclesiástica en el México del siglo XIX, véase Mendieta y Núñez, El Problema..., op. cit., págs. 107-115.
- [29] Véase Mendieta y Núñez, El Problema..., op. cit., págs. 126-131 y 133-147; Chávez Padrón, El Derecho..., op. cit., págs. 238-240.
- [30] Mendieta y Núñez, El Problema..., op. cit., págs. 165 y sigs.
- [31] Véase Torres Rivas, Interpretación..., op. cit., págs. 65-82.
- [32] Como afirma Salas Marrero y Barahona Israel, la vinculación de Costa Rica al mercado externo a través de la exportación del café "inició un período en el cual ocurrieron grandes y profundos cambios

económicos y sociales que alteraron drásticamente el patrón de tenencia de la tierra" en tanto que solamente los propietarios de grandes fincas pudieron financiar los beneficios para procesar el grano, lo cual estimuló "la acumulación de tierras y la fusión de pequeñas propiedades en grandes haciendas". La política sobre tierras públicas, por otra parte, determinó la formación fuera del Valle Central de "las extensas propiedades y el aumento de la agricultura de subsistencia", op. cit., págs. 201-204.

[33] Torres Rivas, Interpretación..., op. cit., págs. 59 y sigs.

[34] Es decir, la propiedad asignada a un jefe de familia con características de inembargabilidad e inalienabilidad (relativa esta última) con el propósito de fomentar la residencia, el cultivo y el establecimiento de hogares norteamericanos en tierras fiscales; la propiedad se adquiría luego de cinco años de residencia y cultivo. Una exposición amplia del Sistema puede verse en Aguiluz Berlioz, Rodolfo, Regímenes Agrarios, págs. 122-128, Guatemala, 1953. Es interesante destacar en este sentido como Marco Aurelio Soto, el Presidente que inicia la Reforma Liberal en Honduras en 1876, expone 30 años después, en 1906, un programa parecido para el país; así, luego de exponer que "la propiedad en común es estéril, infecunda, inútil y hasta nociva", por lo que los ejidos deben repartirse, explica que, a fin de evitar la concentración de éstos en pocas manos, "es necesario sustituir la propiedad comunal, condenada por la ciencia y por la experiencia, por la propiedad particular, más productiva siempre, dando a cada padre de familia la tierra necesaria para que constituya su hogar, su "home", como dicen los ingleses...", para lo cual propone que la propiedad ejidal o comunal se divida para ser repartida en "lotes de familia", los que en ningún caso "podrían ser embargados por deudas o por otros motivos", tampoco podrán "venderse, ni enajenarse, ni hipotecarse de ninguna manera" y "se transmitirán por herencia solamente, siguiendo el orden de la ley de los sucesores ab-intestato", constituyendo así una "propiedad sagrada, patrimonial"; en La Tierra Hondureña para los Hondureños, carta reproducida por Rómulo E. Durón en su Biografía del Dr. Marco Aurelio Soto, págs. 195-199, Tegucigalpa, 1944. Las Leyes Agrarias de Honduras de 1925 y de 1936 contemplaron la dotación de parcelas de este tipo. Lo mismo aconteció con las Leyes Agrarias de Guatemala de 10 de febrero de 1936 y de 29 de abril de 1936 (artículos 30-36) y con las llamadas Leyes de Cabezas de Familia de Costa Rica (Ley N° 137 de 2 de octubre de 1924 y N° 29 de 3 de diciembre de 1934).

SEGUNDA PARTE

EL REGIMEN JURIDICO DE LA PROPIEDAD PRIVADA AGRARIA
Y LA REDISTRIBUCION DE LA TIERRA

CAPITULO III

LA PROPIEDAD PRIVADA AGRARIA. REGIMEN JURIDICO

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

En las paginas anteriores han quedado expuestas las líneas generales que han marcado la evolución de la propiedad agraria en los países objeto de estudio, desde los antecedentes coloniales hasta las formulaciones propias del siglo XIX, que, inspiradas en los principios del liberalismo, tendrán su máxima expresión en los Códigos Civiles de la época.

El análisis de la legislación vigente en los diferentes países revela, sin embargo, que se ha producido una importante evolución en la concepción del derecho de propiedad, cuyos rasgos más evidentes se concretan, precisamente, en la propiedad agraria. Esta evolución se pone de manifiesto en la mayoría de los casos, a partir de los respectivos textos constitucionales y, especialmente, a través de las leyes de reforma o de transformación agraria.

Como se comprenderá, los cambios operados en esta materia han sido determinados en gran medida por la necesidad de readecuar las estructuras agrarias deficitarias, caracterizadas principalmente por la presencia de la propiedad latifundista y minifundista, nacidas históricamente de la aplicación de la política y de la legislación agraria de las épocas precedentes. Es evidente que estas estructuras constituyen, por su propia naturaleza, un claro freno al proceso de desarrollo económico-social [1], aspiración común de estos países.

Como resultado de esta evolución, se puede señalar que en el Derecho de cada uno de estos países no se tipifica una única forma de propiedad agraria. Por el contrario, destacan, con las modalidades propias de cada legislación particular, dos formas fundamentales. La primera, respetando en lo esencial el contenido definido en los Códigos Civiles, está sujeta, sin embargo, a diversas limitaciones y deberes impuestos por las leyes de reforma o de transformación agraria. La segunda, en cambio, implica una forma de propiedad especial con un contenido en muchos aspectos diferente, la cual, en tanto que nace de la distribución de la tierra a los campesinos necesitados, aparece claramente vinculada por razones de interés público.

En el presente capítulo se estudiará la primera de esas formas de propiedad agraria. Con este propósito se analizará el concepto de propiedad definido en los Códigos Civiles y la incorporación posterior de la noción de función social que condiciona a aquél y determina, por lo demás, un amplio régimen de intervención administrativa, que se traduce, como se ha indicado, en la imposición de limitaciones y deberes, con un alto contenido social, al propietario.

Por razones metodológicas, la segunda de esas formas de propiedad será objeto de consideración en el capítulo V, al analizar el proceso de redistribución de la tierra.

II. EL CONCEPTO DE PROPIEDAD EN LOS CODIGOS CIVILES Y LA INCORPORACION DE LA NOCION DE FUNCION SOCIAL

A. El Concepto de propiedad en los Códigos Civiles

Los Códigos Civiles de los países objeto de estudio siguen, en general, la tradición inspirada por el Código de Napoleón y, en ese sentido, tienen su fuente en los principios del liberalismo decimonónico, notoriamente atenuados, sin embargo, en los Códigos Civiles de México y de Guatemala que incorporan formulaciones doctrinales más recientes.

El liberalismo, como se sabe, impulsó el individualismo agrario, la desvinculación de la propiedad y la desaparición de las propiedades colectivas [2], dando lugar a una forma de propiedad individualista de la que se goza de manera pasiva considerando el exclusivo interés del propietario. Desde esta perspectiva, la propiedad se concibe como un "derecho fundamental", con características absolutas, conectado con las libertades innatas del individuo. Libertad y propiedad son conceptos paralelos y se exigen mutuamente [3]. La libertad de gozar de los bienes y la libertad de intercambio de bienes y servicios, es decir, la propiedad y el contrato, son los principios que informan el sistema jurídico tradicional [4].

El Código de Napoleón, antecedente directo de esa construcción en el Derecho Comparado, concibe la propiedad como un poder absoluto de la persona sobre la cosa, el cual se traduce en la más amplia facultad de goce y disposición, de la que solamente por causa justificada de utilidad pública y previa indemnización puede privársele (artículos 544 y 545). De esta manera, la propiedad, y fundamentalmente la propiedad de la tierra destinada a la explotación agrícola [5], es el derecho subjetivo por excelencia cuyo contenido se traduce en las facultades de libre disposición (enajenar, gravar, limitar, transformar, destruir y transmitir por herencia) y de libre aprovechamiento (usar, disfrutar, abusar) [6], las cuales se ejercitan exclusivamente en función del interés particular del titular.

Esta formulación de la doctrina de la propiedad se recibe en América a través de los principios liberales, que terminaron concretándose en los Códigos Civiles [7]. En el caso de los países objeto de estudio, por vía de ejemplo, los Códigos Civiles de El Salvador (de 23 de agosto de 1859), de Honduras (de 8 de febrero de 1906) y de Costa Rica (de 26 de abril de 1886) recogen los postulados que brevemente hemos resumido.

El Código Civil de El Salvador dispone, en efecto, que "se llama dominio o propiedad el derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar y

disponer de ella sin más limitaciones que las establecidas por la ley o por la voluntad del propietario" (artículo 568). El Código hondureño adopta una definición textualmente idéntica al salvadoreño [8], mientras que el costarricense, luego de establecer de manera descriptiva que "El dominio o propiedad absoluta sobre una cosa, comprende los derechos; 1. De posesión; 2. De usufructo; 3. De transformacitón y enajenación; 4. De defensa y exclusión; y 5. De restitución e indemnización" (artículo 264), dispone que "La propiedad, y cada uno de los derechos especiales que comprende, no tiene más límites que los admitidos por el propietario y los impuestos por disposiciones de ley" (artículo 266).

Como puede apreciarse, las definiciones legales transcritas recogen los postulados del liberalismo y, si bien implican la posibilidad de que la ley establezca limitaciones a su ejercicio, éstas, desde la óptica individualista en que se conciben, no suponen otra cosa que la necesidad de regular el ejercicio del derecho de cada propietario a fin de no perjudicar el derecho de otro. De esta manera, el derecho de cada propietario tiene por límite el derecho de los demás [9].

Estas limitaciones, por consiguiente, no implican una disminución de las facultades del propietario, sino que determinan, por el contrario, su estado normal, es decir, el ámbito propio en que se ejercitan, y su objetivo no es otro que lograr que las actividades individuales se coordinen [10].

El concepto del dominio así formulado ha sufrido, sin embargo, un cambio importante, aunque con intensidad diferente en los distintos países, el cual se expresa fundamentalmente, como ha quedado advertido, en la legislación dictada para facilitar o implementar la redistribución de la propiedad agraria.

El Derecho mexicano, por el contrario, adopta un concepto más evolucionado del dominio. En efecto, la Constitución de 1917 (que en esta materia, como en otras, representa un ajuste de los principios del liberalismo [11]), al reconocer el derecho de propiedad como una garantía individual, establece que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público..." (artículo 27, párrafo 30), principio, si se quiere, novedoso para la época en que se dicta pero que se explica por la dinámica de la sociedad y del Derecho mexicanos nacidos de la Revolución de 1910.

De acuerdo con ese principio, el Código Civil mexicano de 1928 (que entró en vigor el 1 de octubre de 1932), dictado bajo la óptica de ser un "Código Privado-Social" [12], si bien no define el concepto del dominio, sí fija su contenido normal al establecer que "El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella, con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes" (artículo 830), siendo claro que éstas, a tono con la disposición constitueional citada, pueden ser limitaciones y "modalidades" establecidas considerando ya no sólo el interés de los otros propietarios como es el criterio del que parte la concepción tradicional, sino también el interés público. En este orden de ideas, el mismo Código, incorporando

la teoría del "abuso del derecho" [13], establece que los habitantes "tienen obligación de ejercer sus actividades y de usar y disponer de sus bienes en forma que no perjudiquen a la colectividad, bajo las sanciones establecidas en el Código y en las leyes relativas" (artículo 16). La propiedad, entonces, es también fuente directa de obligaciones.

El Código Civil de Guatemala de 14 de septiembre de 1963, establece, por otra parte, que "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de los bienes dentro de los límites y con la observación de las obligaciones que establecen las leyes" (artículo 464), principio con el cual incorpora nuevas formulaciones doctrinales que en el Derecho Comparado tienen sus más calificados antecedentes precisamente en el artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917 y en el artículo 153 de la Constitución alemana de 1919 [14].

En efecto, como puede apreciarse, en el Código Civil guatemalteco, en forma muy parecida al Derecho mexicano, la propiedad ya no aparece concebida únicamente con un haz de facultades, como ocurre en términos generales en la concepción tradicional, sino que el propietario, por el hecho de serlo, está sujeto, además de los límites que definen su contenido, a la observación de las obligaciones que establezcan las leyes, las cuales, a tenor de la Exposición de Motivos del citado Código, pueden tener su causa también en razones de interés social [15].

Es claro, por consiguiente, que tanto el Código Civil mexicano como el guatemalteco responden en esta materia a principios doctrinarios más recientes.

En resumen, se puede afirmar que la concepción del derecho de propiedad como derecho absoluto ha sido superada. En lo que se refiere a la propiedad agraria, concretamente, el ejercicio del derecho ha dejado de tener un carácter meramente pasivo para volverse activo, considerando ya no sólo el interés del titular sino también el interés de la colectividad, extremo que se analizará en los párrafos siguientes.

B. La incorporación de la noción de función social de la propiedad

a) Precisión terminológica

De acuerdo con la concepción tradicional del derecho de propiedad que brevemente se ha analizado, el interés individual, representado por el interés del titular de los bienes, coincidía con el interés general y, como consecuencia, se producía el necesario abstencionismo del Estado.

Esta concepción será objeto, sin embargo, de diversas correcciones en el Derecho de casi todos los países, con el objeto de resolver los desequilibrios producidos en la estructura social por el sistema que, inspirado en el liberalismo, concebía la propiedad como derecho absoluto. Así

es como la presencia de amplios sectores desposeídos determinan la progresiva intervención del Estado con el objeto de someter el orden social, basado en la propiedad y en el contrato, a diversas correcciones interventoras [16]. Por lo mismo, el concepto decimonónico de la propiedad entra en crisis en la medida que el Estado interviene para asignar limitaciones precisas al contenido del derecho, considerando ya no sólo el exclusivo interés de los otros propietarios sino también el interés social. Esa intervención se manifiesta, asimismo, a través de la fijación de obligaciones precisas al propietario, las cuales implican una conducta activa de su parte, en conexión también con el interés de la colectividad. El Estado, en otras palabras, asume un papel conformador del orden económico y social [17].

Surge de esta manera el concepto de función social de la propiedad [18], El interés propio del titular del bien ya no es el punto exclusivo de la regulación jurídica; a la par de éste se concreta el interés público, cuya tutela le corresponde al Estado. Así es como el vínculo directo sujeto-bien, propio de la concepción tradicional, se convierte en una relación sujeto-comunidad determinada por la utilidad del bien [19]. Como afirma Sánchez Padrón desde la óptica del Derecho mexicano, el propietario ya no lo es "Sólo para sí en ejercicio de un derecho exclusivamente individual" sino también "para su sociedad, manteniendo en constante explotación la tierra" [20].

El replanteamiento de la propiedad sobre estas bases ha determinado nuevos rasgos que la doctrina acertadamente ha agrupado en cuatro aspectos fundamentales : su pluralisme, en tanto que ya no es posible hablar de una sola forma de propiedad en la medida que la función social de los bienes determina diversas forma de propiedad; la conexión entre propiedad e interés social ; la desconexión de la coincidencia necesaria entre propiedad y libertad; y, finalmente, el ejercicio o actividad del propietario a la vista del interés público y no la sola titularidad como objeto de regulación [21]. Estos rasgos, como tendremos oportunidad de analizar a lo largo del trabajo, se tipifican con diferente intensidad en la legislación de los países objeto de estudio.

Ahora bien, para los efectos concretos del análisis de la legislación de estos países, interesa destacar la relación entre propiedad y proceso económico. En este sentido, como afirma Montés, la propiedad se concibe como parte del proceso productivo, marcando una transición del dominio como concepto estático hacia la propiedad incorporada a la actividad económica, con lo que se pretende en todos los casos la coincidencia necesaria entre propiedad y empresa [22]. La búsqueda de esa coincidencia se convierte, precisamente, en uno de los fundamentos esenciales de la nueva regulación.

Ballarín Marcial, en un planteamiento que hacemos propio, distingue entre "función social subjetiva", que consiste fundamentalmente en la imposición de limitaciones y deberes al propietario, relacionados con la actividad productiva que tiene que cumplir, y "función social objetiva", referida a la propiedad como institución, que implica por el contrario su redistribución "al servicio de unos tipos de empresas reputados óptimos o preferibles por el legislador en cada momento histórico" [23]. De esta manera puede afirmarse que, en la actualidad y en la mayoría de los casos, la configuración de la propiedad rústica se define "por los conceptos de cultivo directo, de cultivo correcto, y de cultivo eficiente", pero la función social no se agota en este aspecto subjetivo sino que, antes bien, ella obliga a su redistribución en forma justa y razonable cuando la estructura de la tenencia de la tierra es deficitaria, legitimando por ello mismo los límites a la extensión de la propiedad individual [24],

La función social de la propiedad que se define en la legislación de los países objeto de consideración se orienta precisamente, aunque con diferentes modalidades, en esta doble perspectiva. Por una parte, constituye en su aspecto subjetivo la razón de las limitaciones y de los deberes que se imponen al propietario por causa de interés social. Por otra parte, sin embargo, en la medida que esas limitaciones y deberes no se cumplan, se tipifica ordinariamente la causa que da lugar a la intervención de los poderes públicos para la redistribución de la tierra, configurándose el aspecto objetivo. Es de la mayor importancia considerar, sin embargo, que las legislaciones de Guatemala y de El Salvador, si bien desarrollan esta construcción, lo hacen con condicionantes especiales que se apartan un tanto del modelo, como se estudiará en su momento.

Antes de proseguir, conviene recordar, sin embargo, que, de acuerdo con la tesis que se sostiene, las limitaciones y los deberes que resultan de la función social subjetiva, en la medida que operan sobre una propiedad pre-existente, condicionan el contenido esencial de ésta en cuanto implican una reducción de las facultades de goce y disposición del propietario, que antes, salvo en el caso de las llamadas "relaciones de vecindad", se consideraban ilimitadas [25], pero que, en todo caso, quedan subsistentes en su núcleo esencial [26]. Como se ha advertido el contenido de la propiedad que resulta de la redistribución (función social objetiva), en cambio, aparece específicamente delimitado por la ley, con las modalidades propias de cada ordenamiento, dando lugar a una forma especial de propiedad vinculada al interés público. Por las razones metodológicas que han quedado señaladas, esta última será objeto de análisis en páginas posteriores.

Formuladas estas consideraciones, se analizará en los párrafos siguientes la configuración de la función social en el ordenamiento positivo de cada uno de los países, reservando para un apartado posterior el análisis legislativo concreto de las limitaciones y deberes que resultan de la función social en su aspecto subjetivo.

b) La función social de la propiedad en el derecho positivo de los diferentes países

- 1) El concepto de propiedad agraria y del "agrarismo" en general en el Derecho mexicano se construye a partir del artículo 27 de la Constitución de 5 de febrero de 1917, que históricamente es considerada en el Derecho Comparado como una de las primeras que incorporaron la noción de función social de la propiedad. Esta norma recoge los principios que inspiraron la Revolución de 1910, generada por el descontento campesino que tuvo su causa inmediata en la desigual distribución de la propiedad territorial, motivada en último extremo por la legislación individualista dictada en las décadas que la precedieron [27],

El doble sentido de la función social aparece claramente establecido en el párrafo tercero de la citada norma constitucional (reforma de 1976) en cuanto dispone que "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público" (aspecto subjetivo), pudiendo también "regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública... lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural...", para lo cual se dictarán las medidas necesarias "... para el fraccionamiento de los latifundios, para disponer en los términos de la ley reglamentaria - (Ley Federal de Reforma Agraria) - la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierra y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad", todo lo cual determina que "los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación" (función social objetiva).

Del sentido de esta norma se desprende, como es evidente, que el ejercicio del derecho de propiedad en el Derecho mexicano está sujeto a "las modalidades que dicte el interés público", es decir, - como explica Chávez Padrón - a "cargas positivas o negativas" fijadas por la ley, que no merman "la esencia del Derecho de propiedad, ni su fondo, sino sólo su forma o su ejercicio" [28]. Pero ese aspecto subjetivo no agota el sentido de la función social en tanto que también se impone la redistribución de la propiedad a "los núcleos de población" que carezcan de tierras o "que no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población", configurándose el aspecto objetivo.

- 2) El análisis del concepto de función social de la propiedad en la legislación guatemalteca requiere una labor de interpretación previa. En efecto, el Estatuto Fundamental de Gobierno (Decreto-Ley 24/82 de 23 de noviembre de 1981), que derogó la Constitución de 1965, dispone que "Se reconoce la propiedad privada y todos pueden disponer libremente de sus bienes de conformidad con la ley", con lo que parecería que adopta una concepción netamente individualista del dominio. Sin embargo, como puede advertirse, dicha norma hace una remisión a la ley, que es la que, en definitiva, fijará el modo de ejercicio del derecho y el ámbito de libertad del propietario. Esto significa que no se trata de una libertad abstracta, sino que está determinada en función de las posibilidades de ejercicio o de utilización de los bienes que determine la ley. Así pues, la ley fija las condiciones de ejercicio del derecho, por lo que esta facultad de disposición, aún siendo libre, aparece limitada legalmente.

Esta interpretación explica la circunstancia de que la Ley de Transformación Agraria (Decreto 1551 de 17 de octubre de 1962), que regula el proceso de redistribución de la tierra en Guatemala y que está actualmente en vigor [29], define en forma implícita la función social de la propiedad, en tanto que regula "las obligaciones y limitaciones a la propiedad que sean adecuadas para la transformación de la tierra ociosa, la protección del patrimonio familiar y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la Nación" y "la expropiación, proporcionándose medios para el desarrollo agrario del país... a fin de llevar al campesinado guatemalteco la justicia social", como reza su preámbulo [30].

En este sentido la citada Ley define las "tierras ociosas" como aquellas que, excediendo de cien

hectáreas, carecen de cultivo o cuyos índices de ganado no son los adecuados, y en general, aquellas que permanecen en abandono o son objeto de explotación inadecuada, o bien cuyo rendimiento es deficiente, atendidas su extensión y condiciones (artículos 12 y 14). En la medida que la existencia de tales tierras es contraria al interés social [31], se puede concluir, por lo mismo, que no cumplen con la función social en su aspecto subjetivo, lo cual se sanciona con la aplicación de un impuesto (artículos 16-23) cuyo propósito evidentemente no es tanto recaudar ingresos para el fisco, sino inducir al propietario a la mejor utilización de la tierra [32]. Pero aún en el supuesto de pago del referido impuesto, si la finca declarada ociosa tiene una superficie igual o superior a cincuenta hectáreas, puede ser objeto de expropiación con fines de redistribución, (artículo 27), lo cual determina el aspecto objetivo de la función social. Resulta fácil advertir, sin embargo, que esta Ley se estructura sobre bases bastante moderadas [33].

Es importante recordar, finalmente, que el concepto de propiedad definido en el Código Civil guatemalteco implica la posibilidad de imponer obligaciones al propietario por razones de interés social [34].

- 3) El principio de la función social de la propiedad es reconocido por la Constitución de El Salvador (Decreto N° 38 de la Asamblea Nacional Constituyente de 15 de diciembre de 1983), al disponer que se reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada en "función social" (artículo 103, párrafo primero). Pero asimismo, la Constitución establece un límite a la intervención del Estado en la medida que éste "no podrá por ningún concepto reducir la extensión máxima de tierra que como derecho de propiedad establece esta Constitución" (artículo 105, párrafo primero).

Esta extensión máxima permitida es equivalente a doscientas cuarenta y cinco hectáreas. No obstante, este "techo" no se aplica a "las asociaciones cooperativas o comunitarias campesinas" las cuales, por lo mismo, podrán ser titulares de áreas mayores (artículo 105, párrafo segundo). Ahora bien, las tierras que exceden de ese límite "podrán ser transferidas a cualquier título a campesinos, agricultores en pequeño, sociedades y asociaciones cooperativas y comunales campesinas" en el plazo de tres años a partir de la vigencia de la Constitución [35]. Si no se transfieren en ese plazo por causas imputables al propietario, "podrán ser objeto de expropiación por ministerio de Ley" (artículo 267).

A título ilustrativo conviene precisar que la Ley Básica de la Reforma Agraria del 5 de marzo de 1980, que está en vigor actualmente en todo lo que no se oponga a la Constitución [36], ha regulado la función social sobre bases más amplias. En efecto, de acuerdo con esta ley "Cumplen con la función social las tierras cuya extensión esté dentro de los límites de reserva (extensión máxima permitida)... y que además reúnan los requisitos siguientes; a) Que la explotación se haga directamente por su propietario o poseedor; b) Que la explotación garantice un mínimo de producción y productividad de acuerdo a los niveles de promedio nacional para el producto de que se trate; c) Que la explotación se efectúe de acuerdo con los planes de desarrollo agropecuario trazados por el Estado; d) Que se manejen, conserven y protejan apropiadamente el suelo, el agua y demás recursos naturales renovables; y e) Que se cumpla con las leyes laborales y de seguridad social" (artículo 1). Por el contrario, se incumple la función social cuando la propiedad excede los límites permitidos o cuando no se cumplen los requisitos mencionados, lo cual ha determinado, de acuerdo con la ley citada, su afectación con fines de redistribución (artículo 4).

Es evidente que esta regulación tipifica en forma amplia el doble sentido de la función social. Sin embargo, a tenor de la normas constitucionales citadas, debe concluirse que aparece profundamente modificada, en tanto que, de acuerdo con estas normas, la extensión máxima de tierras permitida a un único propietario "no podrá por ningún concepto reducirse", es decir, aun cuando se incumplieren los deberes que implica la función social en su aspecto subjetivo; estos deberes por lo mismo, en tanto no sean expresamente derogados, tendrán a lo sumo un carácter meramente indicativo para el propietario, sobre todo si se considera que la Constitución expresamente reconoce el principio de la función social.

- 4) En el Derecho hondureños el concepto de función social de la propiedad se formula por primera vez en el artículo 157 de la Constitución de 1957. La Constitución vigente, promulgada el 20 de enero de 1986, dispone en este sentido que "El Estado reconoce, fomenta y garantiza la existencia de la propiedad privada en su más amplio concepto de función social y sin más limitaciones que aquellas que por motivos de necesidad o de interés público establezca la ley" (artículo 103).

La ley hondureña de Reforma Agraria (Decreto-Ley N° 170 de 30 de diciembre de 1974) establece, por otra parte, que las tierras de dominio privado serán afectadas con fines de reforma agraria - es decir, con fines de redistribución - cuando no estén siendo utilizadas en armonía con la función social (artículo 23); se encuentran en esta situación las tierras que se concentran en un solo propietario, de manera que constituyan un latifundio, las que se encuentran incultas o deficientemente explotadas, los predios que se encuentran indirectamente explotados y aquellos cuya fragmentación haya dado origen al minifundio y con éste "al mal uso o destrucción de los recursos naturales o a un bajo rendimiento de los factores de la producción" (artículo 24).

De esta disposición se infiere también, como es fácil advertir, el doble sentido de la función social que se viene analizando.

- 5) En la legislación nicaragüense la Ley de Reforma Agraria (Decreto N° 782 de 19 de julio de 1981) "garantiza la propiedad de la tierra a todos aquellos que la trabajan productiva y eficientemente" (artículo 1) . Se entiende que no se encuentran en esa situación y, por consiguiente, se declaran afectas a la Reforma Agraria las propiedades ociosas en abandono o las tierras deficientemente explotadas y las arrendadas o cedidas a terceros "bajo cualquier otra modalidad" cuyos propietarios posean más de quinientas o mil "manzanas" según el área geográfica en que se ubiquen y también otras tierras no trabajadas directamente por sus dueños, sino por campesinos en aparcería, medianería, colonato, precarismo u otras formas similares, así como por cooperativas u otras formas asociativas, siempre que el propietario no posea más de cincuenta o de cien "manzanas" según el área geográfica en que se localizan (artículo 2)[37].

En consecuencia, los criterios de productividad y de eficiencia en la explotación determinan la función social en su aspecto subjetivo y su incumplimiento constituye la causa para proceder a la redistribución.

- 6) En el Derecho costarricense, por su parte, la Constitución de 7 de noviembre de 1949 declara la inviolabilidad de la propiedad, pero la Asamblea Legislativa, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, podrá "por motivos de necesidad pública...imponer a la propiedad limitaciones de interés social" (artículo 45).

Esta norma es la fuente de la legislación secundaria que regula en forma más específica la función social de la propiedad, aunque, dado su carácter aparentemente contradictorio, ha sido objeto de amplias discusiones, resueltas finalmente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en el sentido que se anota [38].

De acuerdo con este principio, la Ley del Instituto de Desarrollo Agrario (Ley N° 6735 de 29 de marzo de 1982) otorga competencia a este órgano para "Promover y ejercitar las medidas legales pertinentes para hacer efectivo el principio de la función social de la propiedad" (artículo 3, inciso c) y para realizar "las actuaciones de transformación de la estructura de la tenencia de la tierra, para que cumpla la función social..." (artículo 3, inciso m).

En ese contexto la Ley de Tierras y Colonización (Ley N° 2825 de 14 de octubre de 1961) [39] reconoce "la existencia y legitimidad de la propiedad privada" a la vez que establece que "... la propiedad de la tierra se debe promover para el aumento gradual de su productividad y para una justa distribución de su producto, elevando la condición social del campesino y haciéndole partícipe consciente del desarrollo económico-social de la Nación" (artículo 1, incisos 1 y 7); declara asimismo la expropiación de las tierras que no cumplen la función social, para lo cual se observará el siguiente orden de prelación: a) las incultas; b) las explotadas indirectamente; c) las inexploradas por cinco años; d) las destinadas a parcelaciones rurales privadas no desarrolladas o a colonias o a asociaciones formadas con base en leyes específicas que no cumplen con sus fines; y e) las tierras de agricultura destinadas a ganadería (artículo 144).

Se entiende también que no cumplen la función social las tierras que, por razón de su tamaño (latifundios o minifundios), perjudiquen el adecuado desarrollo económico-social de una zona (artículo 141); las tierras que se usan para especulación o para su explotación en perjuicio de los intereses de la Nación o en las que se explote al trabajador agrícola; las tierras cuyo uso no respete el régimen de conservación y uso adecuado de las reservas de recursos naturales renovables, y, finalmente, aquellas en las que el régimen de posesión sea un obstáculo para el "florecimiento de las virtudes republicanas, públicas o privadas" (artículo 1, incisos 2, 4, 5 y 6).

c) Conclusion

El análisis del Derecho positivo de los distintos países revela que la propiedad agraria se regula desde la perspectiva de su función social, lo cual significa que la tutela jurídica del derecho se condiciona a que la actividad o el ejercicio del titular se ajuste al interés general definido en cada ley particular. Esta afirmación es particularmente válida en los casos de México, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. En los otros países - Guatemala y El Salvador - el principio, si bien se reconoce, está sujeto a condiciones especiales,

Con todo, en los ordenamientos positivos destaca el doble significado de la función social, tanto en el aspecto subjetivo como en el objetivo. En el primer caso, como ya se ha advertido, la propiedad conserva su contenido esencial [40], aunque sujeto a las limitaciones y deberes señalados por la ley en conexión con el interés social. En el segundo caso, en cambio, en tanto que está condicionado por el incumplimiento de esas limitaciones y deberes, es la causa que determina su afectación para fines de la redistribución de la tierra. Esta afirmación, como se ha anotado, tiene rasgos particulares en los casos de Guatemala y de El Salvador.

El primer aspecto, en la medida que supone la permanencia en lo esencial del núcleo de facultades que corresponden al propietario de acuerdo con los Códigos Civiles, implica un régimen de intervención administrativa en la propiedad agraria privada cuyos rasgos más importantes serán objeto de análisis en los párrafos siguientes.

III. EL REGIMEN DE INTERVENCION ADMINISTRATIVA EN LA PROPIEDAD PRIVADA AGRARIA

Como se ha señalado, la función social determina la imposición de limitaciones y deberes al propietario, ambos estrechamente vinculados.

Las limitaciones son "aquellas medidas que comprimen el ejercicio del derecho" [41], operando sobre las condiciones o posibilidades de su ejercicio, dejando inalterable el núcleo central del mismo, a efecto de coordinarlo ya no sólo con los derechos o intereses de otros sujetos privados (concepción tradicional) sino con los intereses o derechos de la comunidad (concepción actual) [42]. En este preciso sentido deben entenderse modernamente las limitaciones a que se alude genéricamente en las definiciones de los Códigos Civiles por imperativo del concepto de función social reconocido en cada legislación.

Los deberes, en cambio, implican la imposición de conductas activas al propietario, que le obligan a la utilización de su derecho en la forma exigida por el interés social [43].

De esta manera, como se ha explicado acertadamente en la doctrina [44], la propiedad aparece circunscrita legalmente en dos sentidos: uno de carácter negativo, que establece lo que no está permitido al propietario (limitaciones); y otro de carácter positivo, en la medida que implica conductas activas, que establece, por el contrario, los deberes que son exigibles al propietario.

Ambas cargas, limitaciones y deberes, en tanto que son establecidas por la ley considerando el interés social, implican un vasto campo de intervención administrativa, cuyos alcances e intensidad lógicamente variarán de acuerdo con la concepción predominante en cada sociedad en un momento histórico determinado.

En los párrafos siguientes se hará un estudio sistemático de las limitaciones y deberes que se configuran en la legislación de los países estudiados.

- a) En el Derecho mexicano la primera limitación que se advierte es la relativa a la extensión de la tierra que puede poseer una persona en calidad de propietario.

La Constitución de este país proscribió el latifundio y ordena su fraccionamiento (artículo 27, párrafo tercero), otorgando una amplia protección a la "pequeña propiedad en explotación", que se considera inafectable con fines de redistribución. La "pequeña propiedad" es, de esta manera, la extensión máxima de tierras que puede poseer una persona protegida por la Constitución como inafectable [45]. Como se estudiará en su momento, las extensiones mayores son "a contrario sensu" objeto de afectación para fines de redistribución.

Una segunda limitación resulta de la ocupación temporal de las tierras que sus propietarios mantengan ociosas. La Ley de Fomento Agropecuario de 27 de diciembre de 1980 declara de utilidad pública el aprovechamiento de estas tierras, estableciendo que "La Nación podrá" en todo tiempo ocupar temporalmente aquellas que sus propietarios o poseedores no dediquen a la producción" (artículo 72). Declarada la ociosidad, la Administración procederá a su ocupación durante el ciclo productivo y, una vez finalizado éste, las devolverá a sus propietarios si están interesados en continuar la explotación; de lo contrario, la ocupación continuará durante otro u otros ciclos productivos sin necesidad de nueva declaración de ociosidad (artículos 78 y 79). Para su explotación, finalmente, la Administración celebrará contratos con terceros, los cuales asumirán el uso y goce de las fincas con la precisa obligación de devolverlas y de someterse al control técnico de las autoridades agrícolas (artículos 80 y 81) [46].

Por otra parte, la Ley Federal de Reforma Agraria, de 16 de marzo de 1971, establece que los propietarios de predios ganaderos declarados inafectables deben destinar su producción de forrajes necesariamente al consumo de su ganado de manera que no pueden venderlos a terceros, con lo cual se limita su facultad de disposición (artículo 260, párrafo cuarto).

En materia de deberes, la misma Ley Federal de Reforma Agraria establece el deber de cultivo o de explotación eficiente, en tanto que la propiedad, aun estando dentro de los límites de inafectabilidad, no puede permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, ya sea en forma parcial o total, salvo casos de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente; de lo contrario, la propiedad deja de ser inafectable (artículos 251 y 418, fracción II) [47].

El deber de cultivo directo se impone también a los propietarios de predios que resulten del fraccionamiento de terrenos que excedan el límite declarado inafectable (artículo 257, Ley Federal de Reforma Agraria).

Finalmente, la "pequeña propiedad" ganadera o agropecuaria debe ser explotada de conformidad con su destino, de lo que resulta que el cambio a una explotación diferente al señalado hace cesar los efectos del certificado de inafectabilidad correspondiente (artículo 418, fracción III, Ley Federal de Reforma Agraria).

- b) En el Derecho guatemalteco no existe una limitación a la extensión máxima de tierras que puede poseer un propietario y la única carga que deriva de la legislación vigente consiste en el deber de cultivo eficiente, el cual implica que los propietarios deben poner sus tierras en producción de tal forma que no permanezcan ociosas o que no estén explotadas inadecuadamente • Como se recordará, el artículo 12 de la Ley de Transformación Agraria dispone, en efecto, que por tierras ociosas se entienden aquellas que carecen de cultivo o que soportan índices de ganado inadecuados y, en general, "aquellas que permanecen en abandono o son objeto de explotación inadecuada, o bien cuyo rendimiento es deficiente". Uno de los propósitos de esta Ley es precisamente, como se ha advertido, la transformación de esas tierras para que se vuelvan productivas (artículo 1). Con ese objeto se grava al propietario con un impuesto [48] y, a manera de sanción, se contempla la posibilidad de expropiación (artículos 12-36).
- c) El cuadro de limitaciones y deberes que se imponen a la propiedad en el Derecho salvadoreño ha sido analizado en forma indirecta al estudiar el concepto de función social ; conviene, sin embargo, precisar su contenido.

En primer lugar, como se ha explicado en esa oportunidad, la Constitución de este país limita la extensión máxima de tierra que puede poseer un solo propietario, la cual se fija en doscientas cuarenta y cinco hectáreas (artículo 205). Pero, asimismo, las tierras que superen ese límite en ningún caso y por ningún título podrán ser transferidas a parientes del propietario dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad (artículo 105, párrafo séptimo), con lo cual se limita también su facultad de disposición.

En otro orden de ideas, la Ley Básica de la Reforma Agraria configura el deber de cultivo eficiente al establecer que se cumple la función social cuando "la explotación garantice un mínimo de producción y productividad, de acuerdo a los niveles de promedio nacional para el producto de que se trate" (artículo 1, inciso b); explotación que, por otra parte, deberá hacerse de acuerdo con los planes de desarrollo agropecuario trazados por el Estado (artículo 1, inciso c).

El propietario está sujeto, por otra parte, al deber de explotar correctamente su propiedad en tanto que deberá manejar, conservar y proteger apropiadamente el suelo, el agua y los demás recursos naturales renovables, además de que en su explotación deberá cumplir con las leyes laborales y de seguridad social (artículo 1, incisos d y e),

La Ley que se comenta configura, finalmente, el deber del propietario de cultivar directamente su propiedad. Sin embargo, esta disposición ha sido tácitamente derogada por la Constitución de 1983 en tanto que faculta a los propietarios cuyos predios no excedan de la extensión máxima permitida a arrendarlos libremente (artículo 105, párrafo segundo).

Ahora bien, como resultado de la normativa constitucional a que se ha hecho referencia anteriormente, estos deberes no condicionan la función social en su aspecto objetivo, por lo que parecería que su papel se reduce a tener un carácter meramente indicativo, como se analizó en su momento.

- d) En el Derecho hondureño la extensión de la propiedad agraria también está limitada. La Ley de Reforma Agraria establece en este sentido que no cumple la función social la propiedad que se concentra de manera que constituya un latifundio (artículo 24) [49], en cuyo caso se prohíbe la enajenación de los predios que excedan del límite legal establecido, salvo cuando se hiciera a favor de la autoridad agraria o a beneficiarios de la reforma agraria (artículo 26).

Con el propósito de que el propietario cultive directamente su predio, se limita la capacidad de poseer propiedades en común,

de manera que los copropietarios tendrán que hacer cesar la comunidad en el plazo de un año a partir de la fecha en que se inicie (artículo 27).

Por otra parte, se configura el deber de cultivo directo, en virtud del cual el propietario tendrá que cultivar directamente sus predios (artículos 33, 41 inciso a y 42). Además, se configuran los deberes de cultivo eficiente -en la medida que las tierras no podrán permanecer incultas, ociosas o deficientemente explotadas (artículos 28, 31 y 41, inciso b)- y de cultivo correcto, de acuerdo con el cual el propietario está obligado a conservar el suelo, el agua y los demás recursos naturales renovables, y a cumplir estrictamente las leyes relativas al trabajo agrícola y pecuario asalariado (artículos 41 inciso c y 43 incisos e y f).

- e) La Ley de Reforma Agraria nicaragüense no limita la propiedad de la tierra por su extensión, pero sí establece, en parecido sentido a la legislación de los otros países, los deberes de cultivo eficiente, de cultivo directo y de cultivo correcto a cargo de los propietarios.

El primero de estos deberes se infiere de la afectación para los propósitos de la reforma agraria de las propiedades ociosas, deficientemente explotadas o en abandono (artículo 2, incisos a y c), lo que, "contrario sensu", significa que los propietarios que cultiven eficiente sus predios no serán, lógicamente, afectados. Es de la mayor importancia destacar, sin embargo, que este deber se impone únicamente a los propietarios de más de quinientas o de mil "manzanas" de terreno según el área geográfica [50].

El deber de cultivo directo resulta de la declaración de afectación de las propiedades que excedan las áreas señaladas, que estén cedidas en arrendamiento o bajo cualquier otra modalidad a terceros (artículo 2, inciso b).

Se consideran deficientemente explotadas, por otra parte, aquellas tierras en las que se exploten inadecuadamente el suelo, las aguas y los demás recursos naturales (artículo 6, inciso 3), por lo que también el propietario está obligado a cultivar correctamente su predio.

Finalmente, la ley limita en ciertos casos la facultad de disposición de los propietarios, en tanto que solamente con autorización del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria podrán realizarse actos o contratos que modifiquen, alteren o transmitan el dominio o tenencia sobre propiedades cuyos dueños posean más de quinientas o mil "manzanas" según el área geográfica (artículo 31). Se prohíbe el fraccionamiento de propiedades rústicas que dé origen al minifundio (artículo 33).

- f) El cuadro de las limitaciones y deberes que derivan de la función social de la propiedad en el Derecho costarricense es muy similar al de los otros países analizados. De acuerdo con la Ley de Tierras y Colonización, la extensión de la propiedad también aparece limitada al establecer que las tierras de propiedad de una sola persona "que excedan de los límites fijados para el lafifundio, serán expropiadas para su distribución..." (artículo 141) [51].

Por otra parte, también se configura el deber de cultivo eficiente y el deber de cultivo directo en tanto que las tierras incultas y las de uso agrícola dedicadas a ganadería, y las tierras explotadas indirectamente por arrendatarios, medianeros, colonos y ocupantes, son afectables con fines de redistribución (artículo 144, inciso 1).

Si se considera que es propósito de esta ley "crear el marco adecuado para la conservación y uso adecuados de las reservas de recursos naturales renovables de la Nación" y "determinar que la tierra no debe utilizarse para la explotación del trabajador agrícola" (artículo 1, incisos 4 y 6), también se configura, finalmente, el deber de cultivo correcto.

IV. RECAPITULACION

El análisis legislativo anterior revela que en el Derecho de los diferentes países se ha producido una importante evolución en el concepto y contenido de la propiedad privada agraria.

Se advierte en todos los casos un desplazamiento de la titularidad sobre el bien al ejercicio o actividad que realiza el propietario, como centro de referencia de la regulación jurídica. Con ello se pretende la inserción de la propiedad en el proceso productivo, de manera que se produzca la identificación necesaria entre propiedad y empresa o, más concretamente, entre propietario y empresario. Es te es, como se sabe, uno de los temas capitales del moderno Derecho agrario [52].

Las limitaciones y, sobre todo, los deberes de cultivo directo, de cultivo eficiente y de cultivo correcto que con diversas modalidades se tipifican en casi todas las legislaciones como resultado de la función social, persiguen, precisamente, esa finalidad.

Por otra parte, en la medida que tales limitaciones y deberes se imponen por razones de interés social, el objetivo final es dirigir la actividad del propietario a la realización de fines de interés de la comunidad y ya no sólo sus propios fines individuales. En ello radica la noción de función social de la propiedad que marca, por lo tanto, un importante giro en relación con el concepto de la propiedad tradicional definido en los Códigos Civiles de tradición liberal.

En efecto, mientras que en éstos el interés del sujeto es el centro de regulación, de manera que las facultades del propietario se ejercen considerando exclusivamente sus propios fines y conveniencias, la nueva concepción implica que el ejercicio de esas mismas facultades no ha de dirigirse exclusivamente a la satisfacción del interés privado sino también además, a la satisfacción del interés de la sociedad en su conjunto, sin que ello signifique necesariamente que uno y otros sean excluyentes, antes bien se trata de que ambos se complementen.

Pero, si se ha producido el desplazamiento de la titularidad al ejercicio como centro de la regulación jurídica, el propietario conserva en lo esencial las facultades de goce y disposición, aunque sujetas a las limitaciones y deberes que la función social determina. El propietario, en consecuencia, no puede ser privado de ese núcleo esencial, salvo en caso de expropiación.

Para concluir, interesa destacar, finalmente, el doble sentido de la función social tanto en su aspecto subjetivo como objetivo. En el primer caso es la causa de las limitaciones y deberes que se imponen al propietario; en el segundo determina, por el contrario, la redistribución de la tierra.

NOTAS CAPITULO III

- [1] Véase el Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria, FAO, Roma, 1971.
- [2] Como afirman Díez-Picazo, L. y Gullón, Antonio, Sistema de Derecho Civil, III, pág. 177, Madrid, 1981.
- [3] En este sentido Montés, Vicente L., La Propiedad Privada en el Sistema del Derecho Civil Contemporáneo, pág. 53, Editorial Civitas, Madrid, 1980.
- [4] Ibidem, pág. 55; Martín Mateo, El Estatuto de la Propiedad Inmobiliaria, págs. 105-106, Revis ta de Administración Pública Nº 52, Madrid, 1967.
- [5] Lo cual se traduce en un "agrarismo fundamental" en la regulación de los Códigos Civiles, como sostienen Díez-Picazo y Gullón, Sistema..., op. cit., pág. 177.
- [6] Castán Tobeñas J., Derecho Civil Español, Común y Foral, II, págs. 116 y sigs., Madrid, 1957. La unidad del dominio, la perpetuidad, el exclusivismo y la ilimitación o indeterminación de facultades concretas son los caracteres de la propiedad civilista; véase Montés, La Propiedad..., op. cit., págs. 67 y sigs.
- [7] Una perspectiva de las codificaciones en América Latina y de sus fuentes puede verse en Ballarín Marcial, Derecho Agrario, pág. 83, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1978.
- [8] Lo que se explica en función de que ambas codificaciones tuvieron como modelo el Código de Chile de 1857.
- [9] Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo, II, pág 265, I.E.P. Madrid, 1977. En el fondo de esta concepción se encuentra la Declaración Francesa de los Derecho del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789, la cual, luego de establecer que la propiedad es uno de los "derechos naturales e imprescriptibles del hombre" (artículo 2), establece que "el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tienen más límites que los que originan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley" (artículo 4).
- [10] En este marco se inscriben las llamadas "relaciones de vecindad" reguladas en los Códigos Civiles, que ordenan las relaciones entre propietarios colindantes. Véase nota [25].
- [11] Véase Mendieta y Núñez, El Problema..., op. cit., págs. 194-197.

- [12] Como afirma Sánchez-Cordero Dávila, J., Derecho Civil en la obra colectiva Introducción al Derecho mexicano, I, pág. 671, UNAM, México, 1983.
- [13] Que, en cuanto implica el control del ejercicio del derecho para que no se cause perjuicios a terceros, se ha señalado como antecedente de la función social de la propiedad; Montés, La Propiedad..., op. cit., pág. 228; Barahona-Israel, R. La Propiedad Agraria, en el volumen La Propiedad, pág. 201, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1983.
- [14] El párrafo tercero del artículo 153 de la citada Constitución alemana de 1919 estableció que "La propiedad obliga. Su uso ha de constituir al mismo tiempo un servicio para el bien general". El texto del citado artículo 464 del Código Civil guatemalteco parece inspirado, por otra parte, en el artículo 832 del Código Civil italiano de 1942, en cuanto establece que "El propietario tiene el derecho de gozar y disponer de la cosa de manera plena y exclusiva, dentro de los límites y con observancia de las obligaciones establecidas en el ordenamiento jurídico".
- [15] En este sentido, la citada Exposición explica que "...debe el Código., sin desatender el principio fundamental del respeto a la propiedad privada, orientarla en el sentido de reconocer el interés social frente al interés individual del propietario, condicionando su derecho al cumplimiento de obligaciones establecidas en la ley, a fin de superar la legislación del Siglo XIX, de tan marcado carácter individualista".
- [16] En este sentido, Martín Mateo, El Estatuto..., op. cit., pág. 107.
- [17] En el sentido señalado por Fortshoff, Tratado de Derecho Administrativo, págs. 102 y 169, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958.
- [18] Como antecedentes legislativos de esta concepción, aunque con motivaciones diversas, se suelen mencionar en el Derecho Comparado el artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917 y el artículo 153 de la Constitución alemana de 1919. Son importantes también en el plano de los antecedentes en el Derecho Comparado, las Constituciones enrrppas de la segunda postguerra, como la italiana de 1947 (artículo 42) y la alemana de 1949 (Ley Fundamental) (artículo 14). En América Latina la Constitución chilena de 18 de septiembre de 1925 fue una de las primeras que incorporó el concepto (artículo 10, inciso 10). En el aspecto doctrinal es conocida la influencia de Duguit en el cambio señalado, "Hoy - escribía - la propiedad... tiende a convertirse en la función social del detentador de capitales mobiliarios o inmobiliarios. La propiedad implica para todo detentador de riqueza, la obligación de emplearla en acrecer la riqueza social y, merced a ella, la interdependencia social", el propietario, entonces, "se halla socialmente obligado a

cumplir aquel menester, a realizar la tarea que le incumbe en relación a los bienes que detenta, y no puede ser socialmente protegido si no la cumple, y sólo en la medida que la cumpla": Manual de Derecho Constitucional, pág. 276, Madrid, sin fecha. Véase también Las Transformaciones del Derecho Público y Privado, págs. 236 y sigs., Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1975. Es importante destacar también el importante papel de la doctrina social de la Iglesia a partir de la encíclica "Quadragesimo Anno" (1931) del Papa Pío XI, y fundamentalmente las encíclicas "Mater et Magistra" (1961) y "Pacem in Terris" (1963) de Juan XXIII, y posteriormente "Populorum Progressio" (1967) de Pablo VI; un tratamiento amplio del tema puede verse en Novoa Monreal, El Derecho de Propiedad Privada, págs. 84 y sigs., Editorial Temis, Bogotá, 1979.

- [19] Véase Montés, La Propiedad..., op. cit., pág. 192.
- [20] El Derecho..., op. cit., pág. 282.
- [21] Montés, La Propiedad..., op. cit., págs. 91 y sigs.
- [22] La Propiedad..., op. cit. pág. 88. Véase también Ballarín Marcial, Derecho..., op. cit., pág. 269.
- [23] Ballarín, Derecho..., op. cit., pág. 251. Puede verse también del mismo autor en el mismo sentido, Estudios de Derecho y Política Agraria, pág. 536, Madrid, 1975, y fundamentalmente su trabajo Principios Generales de la Reforma Agraria Integral, págs. 211 y sigs., Revista de Estudios Agrosociales N° 52, Madrid, 1965.
- [24] Ballarín, Derecho..., op. cit., pág. 251.
- [25] Los Códigos Civiles clásicos en materia de propiedad reconocen únicamente facultades y a lo sumo obligaciones negativas (no hacer, no dañar o soportar) que derivan en las llamadas "relaciones de vecindad". Las limitaciones, en cambio, dentro de esa misma concepción, derivan únicamente de las servidumbres legales y de la expropiación forzosa. Sobre el tema puede verse Ballarín Marcial, Estudios..., op. cit., págs. 553-554.
- [26] Sobre el núcleo esencial del derecho de propiedad, condicionado por la función social, véase Montés, La Propiedad..., op. cit., págs. 214 y sigs.
- [27] Es importante consultar en este sentido el volumen El Agrarismo en la Constitución de 1917, Centro de Estudios del Agrarismo Mexicano, México, 1982. Es importante también la obra de Mendietta y Núñez, El Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1975.
- [28] El Derecho..., op. cit., pág. 284.

[29] Así por ejemplo, una ley reciente como la Ley de Empresas Campesinas Asociativas (Decreto-Ley N° 67-84 de 3 de julio de 1984) tiene su fundamento en el Estatuto Fundamental de Gobierno de 23 de noviembre de 1981 y en la citada Ley de Transformación Agraria (Decreto 1551), como específicamente se establece en su preámbulo.

[30] El texto completo del citado preámbulo en la parte que interesa establece que "es conveniente dotar a la República de una ley que norme la garantía constitucional a la propiedad privada las condiciones indispensables para que el propietario alcance en el más alto índice el desarrollo y utilización de sus bienes y que regule al mismo tiempo las obligaciones y limitaciones a la propiedad que sean adecuadas para la transformación de la tierra ociosa la protección del patrimonio familiar y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la Nación, precisándose el concepto de tierra ociosa y el gravamen que pesará sobre éstas, regulándose la expropiación y proporcionándose medios para el desarrollo agrario del país, todo de acuerdo con las condiciones y características de cada región, estableciéndose los procedimientos y los órganos para su aplicación a fin de llevar al campesinado guatemalteco la justicia social".

[31] Como se desprende del contexto de la Ley de Transformación Agraria.

[32] Se trata de un impuesto anual progresivo aplicable según las distintas clases de tierras de acuerdo con la tarifa siguiente:

Tierras de primera clase	Quetzal 2.50 por hectárea
" " segunda "	" 2.00 " "
" " tercera "	" 1.50 " "
" " cuarta "	" 1.00 " "
" " quinta "	" 0.75 " "

(El Quetzal, moneda guatemalteca, equivale a US\$ 1.00, cambio oficial). A partir del segundo año y hasta el quinto se establecen recargos progresivos del 20% al 80% (artículos 16-23 Ley de Transformación Agraria). En la práctica, sin embargo, la aplicación de este impuesto se ha mostrado poco efectiva.

[33] Así, por ejemplo, la expropiación es facultad discrecional del Instituto de Transformación Agraria (autoridad agraria) el cual, antes de expropiar, podrá ofrecer al propietario un plan para que ponga en producción la tierra. (artículo 34).

[34] Supra nota [15].

[35] La Constitución salvadoreña entró en vigor el 20 de diciembre de 1983.

[36] Artículo 265 de la Constitución salvadoreña.

- [37] La "manzana" equivale a 0.69 hectáreas. El país se ha clasificado en la "Zona A", que comprende las áreas de tierras más fértiles y mejor desarrolladas , y la "Zona B" que comprende el resto del país.
- [38] El artículo 45 de la Constitución costarricense, en efecto, en tanto que establece en primer término que la propiedad es "inviolable", se conecta con los principios del liberalismo Sin embargo, al disponer que la legislación secundaria podrá imponer "limitaciones de interés social" a su ejercicio, se orienta por criterios más actuales que determinan la función social de la propiedad. La jurisprudencia costarricense se ha orientado en este último sentido (Sentencia de la Corte suprema de 9 de diciembre de 1971). Sobre el tema puede verse Muñoz Q., Hugo Alfonso, La Propiedad en el Derecho Constitucional Costarricense, en el volumen colectivo La Propiedad, págs. 63 y sigs., Editorial Juricentro, San José, 1983. También Zeledón Z. Ricardo, La Propiedad y el Derecho Agrario Constitucional, págs. 23 y sigs.; Piza Escalante, R., El Concepto Constitucional de Propiedad, págs. 41 y sigs., ambos en el volumen Constitución Política y Propiedad, Uruk Editores, San José, Costa Rica, 1984.
- [39] Esta ley ha sido objeto de múltiples reformas, la última de 29 de mayo de 1982.
- [40] Supra nota [26].
- [41] En este sentido García Trevijano-Foz, J.A., Tratado de Derecho Administrativo, I, pág. 527, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1974.
- [42] Véase García de Enterría, E. - Fernández Rodríguez, T.R., Curso de Derecho Administrativo, II, págs. 99 y sigs., Civitas, Madrid, 1977. También García de Enterría, Actuación Pública y Privada en el Derecho Urbanístico, pág. 81, Revista Española de Derecho Administrativo I, Madrid, 1974; Martín Mateo, El Estatuto..., op. cit., págs. 131-132.
- [43] Véase Martín Mateo, El Estatuto..., op. cit., pág. 135.
- [44] Véase Novoa Monreal, El Derecho..., op. cit., págs. 59 y sigs.
- [45] La pequeña propiedad puede ser agrícola o ganadera y se determina por su extensión o por su cultivo. De acuerdo con su extensión, la pequeña propiedad agrícola es aquella que no excede de cien hectáreas de riego o su equivalente en otras clases de tierra. Por su cultivo, la pequeña propiedad es aquella que no excede de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptibles de cultivo; de ciento cincuenta cuando los terrenos se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida, fluvial o por bombeo; de trescientas hectáreas en explotación cuando se destinen al cultivo del plátano, caña de azúcar, café, henequén,

hule, cocotero, vid, olivo, vainilla, cacao o árboles frutales. La pequeña propiedad ganadera es aquella que no excede de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos (artículos 249, 250 y 259, Ley Federal de Reforma Agraria).

- [46] Esta limitación indudablemente implica una ablación de las facultades del propietario, aunque con carácter temporal; por ello se pagará al propietario la indemnización que corresponda (artículo 86, Ley de Fomento Agropecuario).
- [47] El artículo 2453 del Código Civil mexicano dispone en este sentido que "El propietario de un predio rústico debe cultivarlo, sin perjuicio de dejarlo descansar el tiempo que sea necesario para que no se agote su fertilidad...".
- [48] Supra nota [32].
- [49] La extensión que constituye latifundio varía según la zona geográfica del país y va de cien hectáreas en los distritos de riego hasta 2.000 hectáreas en las áreas poco pobladas y de menor desarrollo (artículo 25, Ley de Reforma Agraria),
- [50] Supra nota [37].
- [51] Es importante destacar sin embargo que no existe ninguna disposición que fije los límites del latifundio.
- [52] Véase Ballarín Marcial, Estudios..., op. cit., págs. 519 y sigs. También Derecho..., op. cit., págs. 460 y sigs.
-

CAPITULO IV

LA ADQUISICION DE LA TIERRA POR EL ESTADO CON FINES DE REDISTRIBUCION. TECNICAS DE ACTUACION

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Las economías de los países objeto de estudio dependen básicamente del sector agrícola, el cual -a falta de un acelerado proceso de desarrollo industrial- seguirá siendo durante mucho tiempo la principal fuente de ocupación para la mayoría de la población [1]. Por esta razón, cualquier política de desarrollo tiene que fundamentarse necesariamente en la promoción de ese sector.

El problema no es exclusivo de los países actualmente en vías de desarrollo. En términos generales puede afirmarse que, de acuerdo con sus propias necesidades, todos los países han emprendido en su momento políticas en ese sentido.

Dentro de ese contexto, la reforma de las estructuras agrarias deficitarias, caracterizadas por la presencia de patrones de tenencia de la tierra que no favorecen a la mayoría de la población campesina y que no permiten el desarrollo del verdadero potencial productivo del agro, se vuelven imprescindibles para alcanzar el desarrollo económico y social. La dualidad latifundio-minifundio, definitoria de los sistemas de tenencia de la tierra en los países latinoamericanos, es un obstáculo para alcanzar ese desarrollo. Merece destacarse en este sentido el carácter pionero del proceso mexicano de reforma agraria, iniciado a partir de 1910.

Como ha sido señalado por la FAO [2], aspectos básicos como los que derivan de la mejor utilización de los recursos naturales y humanos, el abastecimiento de la demanda y el fortalecimiento de las exportaciones - vitales para los países en vías de desarrollo, que por lo general tienen déficits en estos rubros- la ampliación del mercado para la producción industrial y los servicios, el aumento de las tasas de capitalización y de la productividad, y la equitativa distribución de la renta nacional, no pueden alcanzarse plenamente sin una previa transformación de los regímenes de tenencia de la tierra que permitan la incorporación de la población campesina al proceso general de desarrollo [3].

No es propósito de este trabajo hacer mayores análisis del concepto y de los alcances de la reforma agraria en sí, aunque resulta evidente que su marco conceptual es de la mayor importancia en el contexto global del mismo.

Baste recordar, para los efectos de la investigación que se realiza, que la política estatal en torno a la agricultura y la redistribución de la

tierra implica un vasto campo de intervención administrativa, con la **cual** se pretende lograr los fines señalados.

Pero, antes de analizar las técnicas concretas por las que se implementa la redistribución, resulta necesario estudiar los modos por los cuales el Estado adquiere las tierras que destinará al cumplimiento de ese fin.

II. TECNICAS DE ACTUACION

A. La expropiación por causa de interés social

a) Concepto y análisis legislativo

La expropiación forzosa, como se sabe, ha evolucionado desde su origen en el que se concebía con carácter excepcional, "como el límite último de la propiedad" [4], a formulaciones más recientes en las cuales la "causa expropriandi" ha sido ampliada a la noción de "interés social" [5]. Es principio generalmente aceptado que la propiedad debe cumplir una función social, en defecto de la cual y en la mayoría de los casos cabe la expropiación.

Esta técnica, por consiguiente, ya no se aplica atendiendo únicamente a las necesidades objetivas de la Administración, es decir para la ejecución de obras o de servicios públicos, sino que se implementa también con fines de redistribución de la tierra o, más ampliamente, de conformación del orden económico y social. Así es como la propiedad se expropia para redistribuirla a campesinos sin tierra, los cuales adquieren por lo mismo la condición de beneficiarios.

En los países analizados únicamente la Constitución de El Salvador admite de manera expresa el interés social como causa de expropiación (artículo 106). Las Constituciones de México (artículo 27, fracción X) [6] y de Honduras (artículo 106), por su parte, en tanto que admiten la técnica expropiatoria con claros fines de redistribución de la propiedad, permiten llegar a la misma conclusión. En los otros países -Guatemala, Costa Rica y Nicaragua-, en cambio, esta forma de expropiación se admite a partir de las leyes de reforma o de transformación agraria.

En Guatemala, en efecto, el Estatuto Fundamental de Gobierno de 1981 señala como causas de expropiación la utilidad o necesidad pública (artículo 23, inciso 3º). Sin embargo, la Ley de Transformación Agraria admite el uso de esta técnica con fines de redistribución de la propiedad agraria (artículos 26, 27 y 51). En la medida que la ley citada está en vigor [7], parecería que en el Derecho guatemalteco el término

"utilidad pública" se interpreta en sentido amplio. Es importante señalar en torno a este punto que en el Derecho Comparado un calificado sector de la doctrina ha entendido que el concepto "utilidad pública", en la medida que está directamente relacionado con la noción de "interés público", es suficientemente amplio para comprender la evolución operada en la causa de la expropiación [8]. Resulta conveniente reparar en todo caso que el Código Civil de este país considera como causas de expropiación "la utilidad pública, el beneficio social o el interés público" (artículo 467).

La Constitución de Costa Rica, por su parte, tipifica el "interés público" como causa de expropiación, a la vez que establece que por ley se podrá "imponer a la propiedad limitaciones de interés social" (artículo 45). A partir de este principio la Ley de Tierras y Colonización regula la expropiación de las tierras que no cumplen su función social (artículos 141-55) [9].

En Nicaragua, finalmente, a falta de un texto constitucional concreto [10], la Ley de Reforma Agraria regula con bastante amplitud esta materia.

Del análisis anterior se concluye que la legislación de los distintos países admite la expropiación con fines de redistribución de la propiedad agraria, Los aspectos específicos serán analizados en los párrafos siguientes.

b) La afectación de las tierras de propiedad privada como requisito previo

Sin olvidar el importante papel que ordinariamente desempeñan las tierras públicas en los procesos de redistribución de la tierra en los países latinoamericanos, puede afirmarse que estos procesos implican, como requisito esencial, la afectación de los predios de propiedad privada que, en la mayoría de los casos y de acuerdo con cada legislación particular, no se utilizan de conformidad con los principios que definen la función social. En estos supuestos la afectación implica, precisamente, el primer paso hacia la expropiación, de manera que entre uno y otro concepto existe una relación directa.

Por el contrario, se consideran "inafectables" y por lo mismo no están sujetas a expropiación, las tierras de dominio privado que se utilizan en armonía con esos principios o, en todo caso, los predios que no excedan las "áreas de reserva" que como superficie máxima puede poseer un solo propietario de acuerdo con algunas legislaciones•

Las legislaciones de Honduras, Nicaragua y Costa Rica establecen la afectación expresa de las tierras de dominio privado que no se aprovechan de conformidad con los principios de la función social. Esta afectación ha sido analizada en forma indirecta al estudiar la formulación legislativa de ese último concepto; por lo mismo no será objeto de mayores consideraciones en esta oportunidad. Conviene recordar brevemente, sin embargo, que en la legislación de estos países básicamente se consideran afectables las tierras incultas, ociosas o deficientemente explotadas, las tierras explotadas indirectamente por medio de arrendatarios, aparceros, medieros, colonos y ocupantes, las tierras que por su extensión constituyen latifundios o minifundios (Honduras, Costa Rica) y las propiedades en abandono (Nicaragua) [11]. No son afectables, en cambio, las tierras cultivadas con productos importantes para la economía de los respectivos países, o las que se trabajan productiva y eficientemente[12].

En las legislaciones de Guatemala y El Salvador, en cambio, la afectación solamente cabe sobre los predios que excedan las "áreas de reserva" que en cada caso puede poseer un propietario. Así, por ejemplo, en Guatemala la Ley de Transformación Agraria no considera como tierras ociosas -cuya existencia sanciona-, y por consiguiente son inafectables, las fincas hasta de cien hectáreas, estén o no cultivadas (artículo 14, inciso b), y, además, las áreas equivalentes a cien hectáreas o al diez por ciento, si fuere mayor, en exceso del área cultivada que se mantengan ociosas (artículo 14, inciso e). En resumen, en Guatemala, la afectación se produce cuando las tierras exceden los límites de reserva y son declaradas ociosas, siguiendo los criterios señalados (artículo 27) [13].

Por su parte, en El Salvador, como se estudió previamente, la Constitución de 1983 ha fijado el "derecho de reserva" en doseientas cuarenta y cinco hectáreas, de manera que las tierras en exceso de ese límite "podrán ser transferidas a cualquier título a campesinos, agricultores en pequeño, sociedades y asociaciones cooperativas y comunales campesinas" en un plazo de tres años a partir de la fecha en que entró en vigor (20 de diciembre de 1983); solamente cuando no fueren transferidas en ese plazo por causas imputables al propietario podrán ser objeto de expropiación (artículo 267) [14].

En parecido sentido, en el Derecho mexicano la afectación de las tierras de dominio privado está determinada por su cercanía al núcleo de población interesado en la dotación de tierras, respetándose en todo caso la llamada "pequeña propiedad" que esté siendo objeto de explotación, cuya superficie constituye por lo mismo el "área de reserva". La Ley Federal de Reforma Agraria dispone en este sentido que son

afectables las tierras de propiedad privada "cuyos linderos sean tocados por un radio de siete kilómetros a partir del lugar más densamente poblado del núcleo (de población) solicitante" (artículo 203). Se considera inafectable, en cambio, la "pequeña propiedad" que esté siendo objeto de explotación, (artículos 249 y 251) [15].

Finalmente, es también importante señalar que, cuando las legislaciones consideran que la propiedad es afectable solamente en forma parcial, se reconoce generalmente al propietario el derecho de determinar la localización del área afectable [16].

c) Áreas prioritarias

A pesar de que la legislación sobre redistribución de tierras es de ámbito nacional, la afectación de las tierras y su consecuente expropiación está sujeta generalmente a la determinación de zonas prioritarias, considerando sobre todo la intensidad de los problemas económico-sociales en un área específica. Así se establece, por ejemplo, en la legislación costarricense (artículo 5, Ley del Instituto de Desarrollo Agrario), en la legislación nicaragüense (artículo 9, Ley de Reforma Agraria) y, aunque no de manera expresa, en la legislación guatemalteca, a través de la creación de "Zonas de Desarrollo Agrario" (artículo 40, Ley de Transformación Agraria) [17]. La legislación hondureña, por su parte, contempla también el mismo principio, aunque sujeto a reglas particulares en la medida que el orden de prioridades está determinado por la existencia o no de obras de infraestructura básica en las áreas de afectación, ocupando el primer lugar las áreas de mayor desarrollo (artículo 49, Ley de Reforma Agraria).

d) Precio y forma de pago

Es sabido que el instituto de la expropiación se configura en una doble vertiente. Por una parte, como potestad de la Administración por la cual resulta legitimada para sacrificar derechos patrimoniales de los administrados; por otra, como garantía de éstos, en el sentido de salvaguardar su integridad patrimonial ante la acción directa del Estado.

Considerando los objetivos perseguidos con la expropiación en materia agraria, esta garantía se suele entender, sin embargo, con criterios especiales. Así la indemnización es pagadera casi siempre por medio de bonos de la deuda agraria, ya sea en forma parcial o total. La imposibilidad del Estado de indemnizar de inmediato a todos los propietarios expropiados ha determinado esa solución. Se trata, en suma, de diferir el

pago con el propósito de no gravar en exceso los presupuestos nacionales, ya que las expropiaciones tendrían que ser masivas en los términos concebidos por las leyes, extremo que por lo demás no siempre se cumple en la práctica.

La legislación de los países objeto de estudio sigue precisamente el principio señalado, disponiendo que la indemnización se pagará parte en dinero en efectivo y parte en bonos de la deuda agraria [18].

Pero también es importante conocer el procedimiento por el cual se determina el valor de la indemnización que se pagará al propietario de los bienes expropiados. En este aspecto todas las legislaciones, con excepción de la de Guatemala, adoptan el criterio del valor declarado por el propietario para efectos fiscales, salvo cuando se hubiere omitido dicha declaración, en cuyo caso corresponde a la autoridad agraria, o fiscal (Costa Rica), su determinación. Esta es la solución en México, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica [19]. La legislación guatemalteca, en cambio, excluye de manera expresa el criterio señalado y adopta el principio de la valuación directa, considerando "todos los elementos, circunstancias y condiciones que puedan influir en la determinación del valor" [20].

e) Momento en que se produce la Ocupación

Como se ha analizado, las expropiaciones agrarias implican generalmente un régimen especial. Interesa destacar también en este sentido si se admite la ocupación del inmueble con carácter previo al pago -producido en la forma señalada-, o si, por el contrario, éste tiene que hacerse necesariamente antes de la ocupación del inmueble por el expropiante o por los beneficiarios.

En torno a este punto, el análisis legislativo revela que en México y Nicaragua se admite la ocupación previa del inmueble [21]. Las legislaciones de Guatemala, de Costa Rica y de El Salvador, en cambio, establecen el carácter previo de la indemnización [22], mientras que la de Honduras no contiene ninguna declaración expresa al respecto, aunque parece orientarse por la ocupación previa [23].

f) Régimen de impugnaciones

A excepción de México, cuya legislación no admite ningún recurso en materia de expropiación de propiedades afectadas [24], las legislaciones de los otros Estados admiten un amplio régimen de impugnaciones, de manera que los propietarios afectados pueden recurrir contra las resoluciones administrativas que declaren la expropiación [25].

B. Otros títulos de adquisición de tierras

a) Títulos de derecho privado

El Estado como persona jurídica puede adquirir inmuebles utilizando títulos de derecho privado. Cuando se trata de la adquisición de inmuebles rústicos con fines de redistribución de la propiedad, algunas legislaciones disponen que ésta se haga preferentemente por compra directa a los propietarios, de manera que el procedimiento coactivo -la expropiación concretamente- solamente se verifica cuando no hay acuerdo en tal sentido. Esta solución se contempla en la legislación guatemalteca, salvadoreña y costarricense [26].

Por lo demás, la propia naturaleza del Estado como persona jurídica determina que éste tenga capacidad para adquirir inmuebles por otros títulos de derecho privado, como la herencia, el legado, la donación o la permuta. Los inmuebles rústicos así adquiridos, en la medida que sean utilizables con fines agropecuarios, estarán destinados normalmente al proceso de redistribución.

b) Confiscación

La transferencia coactiva de la propiedad sin indemnización únicamente se admite en el Derecho nicaragüense cuando se trata de propiedades en abandono o cuando el propietario de predios afectados por estar ociosos o indirectamente explotados incumple la obligación de presentar declaración bajo promesa de ley acerca del área y de los bienes vinculados a la propiedad (artículos 16 y 17, Ley de Reforma Agraria) [27]. En los otros países, en cambio, la confiscación de bienes está proscrita [28].

C. Las tierras públicas

a) Tipología e importancia

Los programas de redistribución de la tierra incluyen, además de las tierras de propiedad privada afectables, las tierras de aprovechamiento agropecuario que por diversos títulos pertenecen a los Estados o a otras personas jurídico-públicas (Municipios, Instituciones de la Administración Descentralizada). Por lo mismo estos inmuebles también se declaran afectados a los propósitos de la política agraria.

La importancia de las tierras públicas en los procesos de redistribución es de primer orden. Así, por ejemplo, en algunas legislaciones se establece su afectación con carácter prioritario, de manera que la expropiación de tierras de propiedad privada solamente procede cuando no existan tierras públicas en la zona. Este es el caso de Costa Rica [29]. En otras ocasiones, aun cuando no exista disposición legal expresa en este sentido, la entrega de la tierra a los campesinos necesitados se produce afectando casi exclusivamente las tierras de este tipo. Esta es la situación, a título de ejemplo, en Guatemala y Honduras [30].

En el régimen de las tierras públicas destacan por su importancia los antiguos baldíos o realengos que generalmente representan los límites de la frontera agrícola de los respectivos países. Las legislaciones de los países analizados siguen en esta materia el principio general

consagrado en los derechos de los países hispanoamericanos, según el cual los nuevos Estados que surgieron de la Independencia de España se subrogaron en los derechos derivados de la antigua regalía de la Corona española sobre tierras y montes [31]. Así es como los antiguos baldíos o realengos pasaron a la titularidad de los nuevos Estados, los cuales conservan su dominio en tanto no hayan sido objeto de titulación válida.

La Constitución mexicana de 1917 expresa con toda claridad este principio al disponer que "La propiedad de las tierras... comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada" (artículo 27, párrafo segundo).

En la medida que opera esa afectación, la disposición de estas tierras se hace con criterios sociales y ya no puramente económicos o fiscales, como ocurría hasta antes de la formulación de los programas de reforma agraria.

Ahora bien, como se ha advertido en párrafos anteriores, los baldíos no son los únicos inmuebles rurales de titularidad pública afectados a los fines de la redistribución de la tierra. También tienen esta consideración las tierras que los Estados hayan adquirido por otros títulos (donación, compraventa, etc...) y los que pertenezcan a otras personas jurídico-públicas.

De esa afectación general se excluyen, sin embargo, las tierras destinadas al cumplimiento de otros fines de utilidad pública. Los aspectos concretos sobre este tema serán analizados a continuación.

b) Afectación. Análisis legislativo

De acuerdo con los principios anteriores, la Ley Federal de Reforma Agraria de México declara afectables con fines de redistribución las tierras de propiedad de la Federación, de los Estados (México es una República Federal) o de los municipios (artículo 204). Por esta razón, los terrenos baldíos, nacionales y en general los terrenos rústicos pertenecientes a la Federación [32] no podrán ser objeto de colonización, enajenación a título oneroso o gratuito, ni de adquisición por prescripción o información de dominio, y solamente podrán destinarse en la extensión estrictamente indispensable para otros fines de interés público y para obras o servicios públicos (artículo 204), en cuyo caso los predios respectivos son inafectables. También se excluyen de esa afectación general las superficies sujetas a reforestación, los parques nacionales y las zonas protectoras, y los terrenos necesarios para campos de investigación y experimentación agrícola (artículo 249).

En la legislación guatemalteca, por su parte, también se declaran afectables las "fincas rústicas propiedad de la Nación" y los terrenos baldíos (artículos 134 y 158, Ley de Transformación Agraria). Los ejidos, es decir, los terrenos de los municipios, pueden ser objeto de afectación cuando, siendo susceptibles de aprovechamiento agropecuario, permanecen ociosos (artículo 179 de la Ley citada). Parecida consideración tienen los "excesos", que son las áreas poseídas por particulares excediendo la cabida comprendida en los títulos de propiedad respectivos, cuya titularidad corresponde también a "la Nación" (artículos 147 y 165). En general, se exceptúan las áreas destinadas a la ejecución de obras públicas (artículo 148).

Siguiendo la misma tónica, la Ley hondureña de Reforma Agraria declara que las tierras rurales propiedad del Estado, de los Municipios o de las instituciones de la Administración Pública "se destinarán a la realización de la reforma agraria" (artículos 12, 14 y 21). En este sentido, se incluyen, como en los otros países analizados, los baldíos y las tierras que hayan adquirido a cualquier título (artículo 12), y se excluyen los predios destinados a fines educativos, de experimentación agropecuaria o forestales y las tierras municipales destinadas al ensanche de las poblaciones (artículo 13).

La Ley costarricense de Tierras y Colonización dispone en la misma forma la afectación de las llamadas "reservas nacionales" [33], de los fundos rústicos del dominio privado del Estado (inmuebles adquiridos por el Estado mediante títulos de

Derecho privado), de los terrenos de las municipalidades e instituciones descentralizadas de la Administración y de los inmuebles rurales que pasen a poder del Estado "en razón y como consecuencia de enriquecimiento ilícito contra la cosa pública" (artículo 12). Como en los casos anteriores, también se excluyen de esa afectación los terrenos afectados a fines de uso o utilidad pública (artículo 7).

En parecido sentido se pronuncia, finalmente, la Ley de Reforma Agraria de Nicaragua (artículo 8) [34], y la Constitución de El Salvador (artículo 104) [35].

c) Recuperación de tierras públicas

Ha quedado establecido que, de acuerdo con los distintos ordenamientos, las tierras públicas -en la acepción amplia que se ha estudiado- están afectadas a los propósitos de la redistribución de la tierra.

Ahora bien, suele acontecer que esas tierras, o más correctamente porciones de las mismas, se encuentren en posesión de ocupantes sin títulos legítimos. Esta circunstancia es más frecuente cuando se trata de los baldíos, en tanto que estos terrenos, en la medida que constituyen la "propiedad originaria" del Estado, no se encuentran inscritos en los registros de la propiedad inmobiliaria y, por lo mismo, la posesión del Estado se presume a falta de actos posesorios concretos.

Sin embargo, en la medida que esas ocupaciones no son más que tenencias ilegítimas, los inmuebles respectivos no pierden su consideración de tierras públicas.

De esta manera, siendo terrenos afectados a los propósitos de la redistribución de la tierra, tendrán que ser "recuperados" previamente por la Administración para que cumplan ese cometido.

Esta situación se suele presentar cuando los propietarios de predios colindantes con baldíos entran en posesión de áreas mayores a las amparadas por sus títulos a costa, precisamente, de esos terrenos. Este es el caso de las llamadas "demasías" en las legislaciones de México y de Costa Rica, de los "excesos" en la legislación de Guatemala, y de los "excedentes" en la legislación de Honduras.

La legislación mexicana considera como "demasías" los terrenos poseídos por particulares con "título primordial y en extensión mayor de la que éste determine", de manera que el exceso se encuentre "dentro de los linderos demarcados por el

título y, por lo mismo, confundido en su totalidad con la superficie titulada" [36]. Estos terrenos, en tanto que son "propiedad de la Nación", son afectables para realizar acciones de redistribución de la tierra (artículo 204, Ley Federal de Reforma Agraria), pero por la misma circunstancia señalada, la Autoridad Agraria tendrá, como paso previo, que recuperar su posesión para hacer posteriormente la adjudicación correspondiente. Es importante recordar en este sentido que dichas tierras son imprescriptibles y que no podrán ser objeto de colonización o enajenación a título oneroso o gratuito

En el Derecho costarricense, la Ley de Tierras y Colonización declara ilegal la ocupación de tierras consideradas "reservas nacionales" y faculta a la Autoridad Agraria para que ordene la destrucción y remoción de las cercas o impida el uso de esas tierras, sin lugar a indemnización ni a reclamos por el valor de las mejoras introducidas en el predio (artículo 8). Por otra parte, la Ley del Instituto de Desarrollo Agrario faculta a esta institución para que ordene estudios de fincas, con el fin de establecer si las áreas inscritas en el Registro Inmobiliario corresponden o no a las extensiones de tierra poseída; en caso de exceso la "demasia" pasará en su totalidad a dicho Instituto (artículo 18, incisos r) [37].

En sentido similar, la Ley de Transformación Agraria de Guatemala considera como "exceso" la parte del terreno comprendida dentro de los linderos de una propiedad privada que supera la extensión inscrita en el Registro Público. Estos excesos pertenecen a "la Nación", se localizarán en el lugar menos gravoso para el propietario y podrán ser adjudicados a los denunciantes o a sus poseedores actuales (artículos 164-175).

En sentido más explícito, la Ley de Reforma Agraria de Honduras dispone, finalmente, que "se exigirá la inmediata devolución de todas las tierras nacionales y ejidales (de los Municipios) que están ilegalmente en poder de particulares (artículo 15, párrafo primero), para lo cual se faculta a la autoridad agraria para que revise "los expedientes de medidas de tierras, debiendo recuperar el excedente en caso de que el interesado se haya posesionado de una extensión de tierra mayor a la que le pertenece, de conformidad con el título original" (artículo 18 y 51).

Como conclusión se puede establecer que, cuando se trata de tierras públicas, las legislaciones de estos países configuran una amplia facultad de investigación y de recuperación posesoria en manos de la Administración, con objeto de destinar las tierras poseídas indebidamente a los programas de redistribución.

D. Caso Especial. La concentración parcelaria

Por su importancia merece consideración especial el análisis de la llamada "concentración parcelaria". No se trata propiamente de un título de adquisición de tierras, pero sí constituye una técnica de actuación con la cual se pretende solucionar el problema del minifundio.

El excesivo parcelamiento de la propiedad en unidades por debajo de los límites que se consideran adecuados contradice los objetivos de la política agraria y determina la acción del Estado para corregir ese defecto.

Con ese propósito, los programas de reordenación de la tenencia de la tierra incluyen por lo general la reagrupación de los minifundios para crear unidades de producción eficientes. En estos casos se suele emplear la técnica expropiatoria, aunque con propósitos evidentemente diferentes que cuando se trata de latifundios. Las legislaciones de Honduras, Costa Rica, México y El Salvador contemplan acciones de este tipo [38].

NOTAS CAPITULO IV

- [1] Sobre este tema puede consultarse el importante trabajo Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centro América (Estudio elaborado por expertos de CEPAL, FAO, OIT, IICA, SIECA, OCT, OEA), Educa, San José, Costa Rica, 1976.
- [2] Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria, pág. 5, FAO, Roma, 1971. Véase también la Declaración de Principios y Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, FAO, Roma, 1981.
- [3] Lo cual constituye precisamente el objetivo final de la legislación agraria de los países objeto de estudio. Así, por ejemplo, la Ley de Reforma Agraria de Honduras dispone que "La Reforma Agraria es un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir el latifundio y el minifundio por un sistema de propiedad, tenencia y explotación de la tierra que garantice la justicia social en el campo y aumente la producción y productividad del sector agropecuario" (artículo 1). La Ley costarricense de Tierras y Colonización tiene por objeto "Determinar que la propiedad de la tierra se debe promover para el aumento gradual de la productividad y para una justa distribución de su producto, elevando la condición social del campesino y haciéndole participe consciente del desarrollo económico y social de la Nación", (artículo 1, inciso 1). La Ley básica de la Reforma Agraria de El Salvador tiene por objeto "La transformación agraria del país y la incorporación de su población rural al desarrollo económico, social y político de la Nación..." (artículo 2).
- [4] Como afirma García de Enterría, en el Derecho español, Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa, pág. 22, IEP, Madrid, 1956.
- [5] Sobre los aspectos doctrinales de esa evolución, aceptada generalmente en el Derecho de los Estados latinoamericanos, puede verse el citado trabajo del Profesor García de Enterría; también González Pérez, J. , La Utilidad Pública y el Interés Social en la nueva Ley de Expropiación Forzosa, págs. 258 y sigs., Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, N° 324, Madrid, 1955; Ruiz Serramalera, R. , Concepto y Fundamento de la Expropiación Forzosa por causa de Interés Social, págs. 71 y sigs, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, N° 35, Madrid, 1958.
- [6] La Constitución mexicana dispone, como principio general, que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública..." (artículo 27, párrafo segundo), sin embargo, tanto la doctrina como la jurisprudencia consideran que dentro de la noción se incluye también el "interés social", el cual, por otra parte, se tipifica en

la citada fracción X del artículo 27 constitucional. Véase Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, págs. 396-398, Editorial Porrúa, México, 1969; Mendieta y Núñez, El Problema..., op. cit., págs. 197-198, también del mismo autor El Sistema Agrario Constitucional, págs. 45 y sigs., Editorial Porrúa, México, 1966. La Suprema Corte de Justicia de México, en sentencia de 8 de diciembre de 1936, estableció que "... la utilidad pública en sentido genérico abarca tres causas específicas; la utilidad pública en sentido estricto...; la utilidad social, que se caracteriza por la necesidad de satisfacer de una manera inmediata y directa a una clase social determinada y mediante ella a toda la colectividad, y la utilidad nacional...", citado por Fraga, op. cit., pág. 398.

- [7] Supra Capítulo III, nota [29].
- [8] González Pérez, La Utilidad Publica..., op. cit., pág. 230; Ruíz Serramalera, Concepto y Fundamento..., op. cit., págs. 71-72; Sayagues Laso, E., Tratado de Derecho Administrative, II, págs. 331-332, Montevideo, 1959; Fraga, Derecho..., op. cit., págs. 396-398.
- [9] La doctrina costarricense identifica el "interés público", a que hace referencia la Constitución, con el interés social en cuanto "el interés público. .. hace referencia a la finalidad del acto cuando es, . . . corregir algún fenómeno agrario socialmente perjudicial" ; Salas-Marrero-Barahona Israel, Derecho..., op. cit., pág. 74.
- [10] En noviembre de 1984 se eligió una Asamblea encargada de elaborar la nueva Constitución nicaragüense.
- [11] Artículo 24, Ley de Reforma Agraria de Honduras. Artículo 153, Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica. Artículo 2, Ley de Reforma Agraria de Nicaragua. En Nicaragua la afectación no incluye solamente la tierra sino también otros bienes vinculados a ella (artículo 7, ley citada).
- [12] La Ley hondureña de Reforma Agraria declara inafectables las tierras cultivadas de bananos, plátanos, caña de azúcar, palma africana, café, piña, cítricos y tabaco (todos productos esenciales en la economía del país), siempre que sean explotados eficientemente; excepcionalmente autoriza la existencia de explotaciones en áreas superiores a los máximos permitidos, considerando la importancia económica y social de la explotación (artículos 38 y 39). La Ley costarricense de Tierras y Colonización declara inexpropiables "las tierras en que existan explotaciones que, por su importancia técnica o económica o por la magnitud de las mejoras hechas, pueden considerarse ejemplares, o que se estime de conveniencia para el país conservar en su estado actual" (artículo 154). La Ley nicaragüense de Reforma Agraria, finalmente, garantiza la propiedad de las tierras que se trabajen "productiva y eficientemente" (artículo 1).

- [13] En todo caso, la finca declarada ociosa de acuerdo con esas bases tendrá que tener además una superficie igual o superior a cincuenta hectáreas para que proceda la expropiación (artículo 27, Ley de Transformación Agraria); la expropiación sobre estas bases se vuelve nugatoria en la práctica. Véase nota [30]. La citada Ley guatemalteca de Transformación Agraria contempla también la creación de "Zonas de Desarrollo Agrario" en las cuales se podrán establecer áreas de "reserva de superficie" que podrán conservar los propietarios, quedando afectado el "exceso" para fines de redistribución (artículos 43, 44, 46 y 48).
- [14] La Ley Básica de la Reforma Agraria de El Salvador (de 5 de marzo de 1980), parcialmente en vigor, regulaba la afectación de la tierra sobre bases más amplias, fijando el "derecho de reserva" en áreas más pequeñas (cien y ciento cincuenta hectáreas, según la clase de los suelos) y, aun cuando no excedieran ese límite, podrían ser afectables si no cumplían con la función social (artículo 4). La Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos (de 28 de abril de 1980), por su parte, declare afectables todas las tierras, sin importar su extensión, que estuvieran cultivadas por arrendatarios, aparceros, compradores a plazo u otros cultivadores directos (artículo 1). Es importante señalar que la mayor parte de las acciones de redistribución de la tierra en El Salvador se han hecho con fundamento en estas leyes.
- [15] Es importante destacar a qué tipo de propiedad se refiere la disposición citada. En el Derecho mexicano, estando proscrito el latifundio de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución de 1927, se configuran las llamadas "mediana" y "pequeña" propiedad. La primera resulta del fraccionamiento de los latifundios y consiste en la extensión máxima de tierras que puede poseer un particular, cuyo límite mínimo es la "pequeña propiedad" protegida por la Constitución como inafectable (artículo 27, párrafo tercero), es, por consiguiente, una propiedad intermedia entre el latifundio y la "pequeña propiedad". A estas alturas del proceso agrario mexicano (institucionalizado con la Constitución de 1917) debe considerarse que ya no existe el latifundio y, por consiguiente, es la "mediana propiedad" la que soporta el peso de las afectaciones; por esta misma razón tendería a desaparecer debido a la demanda de tierras por los núcleos campesinos, lo que en otras palabras significa que la estructura de la tenencia de la tierra en el campo mexicano estaría evolucionando hacia un sistema basado exclusivamente en la "pequeña propiedad" y la propiedad resultante de la redistribución. Sobre el tema puede consultarse Ruiz-Massieu, Derecho Agrario, en el volumen Introducción al Derecho Mexicano, II, págs. 1210-1212, 1981. Supra nota [45], Capítulo III.
- [16] Artículo 105, párrafo cuarto, Constitución de El Salvador de 1983. Artículos 253 y 262 de la Ley Federal de Reforma Agraria de México. En caso de expropiaciones parciales en el Derecho

hondureño, la autoridad agraria fijará la superficie a expropiar respetando el área desarrollada del predio (artículo 55, Ley de Reforma Agraria).

- [17] Las "Zonas de Desarrollo Agrario" son propiamente áreas de colonización que se definen como "aquellas áreas del territorio nacional de gran extensión susceptibles de una profunda transformación de sus condiciones económicas y sociales, que exigen para su ejecución obras y trabajos complejos que, superando la capacidad privada, hacen necesario el apoyo técnico, financiero y jurídico del Estado" (artículo 40, Ley de Transformación Agraria). El modelo parece ser tomado de la legislación española (véase Ley Española de Desarrollo y Reforma Agraria, artículo 92). La legislación nicaragüense también contempla la creación de áreas de este tipo sobre bases similares (artículos 24-26, Ley de Reforma Agraria).
- [18] Artículos 67 y 71, Ley de Reforma Agraria de Honduras. Artículo 17, Ley de Reforma Agraria de Nicaragua y 13-15 de su Reglamento. Artículos 14-16, Ley Básica de Reforma Agraria de El Salvador, y artículo 5 de la Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos (la Constitución salvadoreña establece, sin embargo, que los pagos se harán "preferiblemente en efectivo", artículo 106). Artículo 27, fracción XVII de la Constitución mexicana. La ley costarricense de Tierras y Colonización deja a discreción de la autoridad agraria el pago en efectivo o con bonos del Estado (artículo 152). Artículo 31, Ley de Transformación Agraria de Guatemala; no obstante, cuando la expropiación se verifique en zonas de "Desarrollo Agrario", se pagará siempre al contado (artículo 51). Los bonos tienen la garantía del Estado, son de distinta denominación, amortizables en diferentes plazos y devengan tasas de interés diferente, según la denominación y plazos. Generalmente las propiedades ociosas son objeto de pago con bonos que devengan el interés más bajo y con plazos mayores de redención. En la legislación nicaragüense, cuando el sujeto expropiado no tiene otra fuente de ingresos, se podrá acordar una "pensión mensual" en ningún caso menor de 1.000 Cordobas (moneda nacional), a cambio de los bonos (artículo 21, Ley de Reforma Agraria y 22 de su Reglamento).
- [19] Artículos 65 y 66, Ley de Reforma Agraria de Honduras. Artículo 13, Ley Básica de la Reforma Agraria de El Salvador, y artículo 5 de la Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos. Artículo 19, Ley de Reforma Agraria de Nicaragua. Artículo 151, Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica. Artículo 27, fracción VI, Constitución mexicana.
- [20] Artículo 30, Ley guatemalteca de Transformación Agraria.
- [21] La Constitución mexicana dispone que los expropiados tendrán "solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea

pagada la indemnización correspondiente", el cual deberán ejercitar en el plazo de un año (artículo 27, fracción XIV); en igual sentido la Ley Federal de Reforma Agraria (artículo 219); de estas disposiciones se infiere el principio de la ocupación previa. Artículo 19, Ley de Reforma Agraria de Nicaragua.

- [22] Artículos 32 y 51, Ley guatemalteca de Transformación Agraria. Artículo 77, Ley de la Jurisdicción Agraria de Costa Rica. Artículo 106, Constitución de El Salvador. En este último país la Ley Básica de la Reforma Agraria estableció, hasta antes de la vigencia de la Constitución, la ocupación previa (artículo 11).
- [23] El artículo 93 del Reglamento de Afectación de Tierras dispone que, en caso de que la Corte Suprema de Justicia otorgue un recurso de amparo a favor del expropiado, los campesinos beneficiarios no podrán ser lanzados del predio sino después de haber levantado las cosechas.
- [24] Artículos 27, fracción XIV, de la Constitución de 1917 y 219 de la Ley Federal de Reforma Agraria. Solamente se admite el recurso de amparo a favor de los dueños o poseedores de predios inafectables que fueren objeto del procedimiento expropiatorio.
- [25] Recursos administrativos de reposición y de apelación y el recurso extraordinario de amparo en la legislación hondureña (artículo 150, Ley de Reforma Agraria). Unico recurso de apelación ante los Tribunales Agrarios en el Derecho nicaragüense (artículo 2, Ley de Reforma Agraria); recursos administrativos y recursos judiciales de apelación y de casación en el Derecho costarricense (artículos 63-77, Ley de la Jurisdicción Agraria); recursos administrativos y recursos contencioso-administrativo en el Derecho guatemalteco (artículo 9, Ley de Transformación Agraria).
- [26] Artículo 51, Ley de Transformación Agraria de Guatemala. Artículo 10, ley Básica de la Reforma Agraria de El Salvador. Artículo 2, Ley del Instituto de Desarrollo Agrario de Costa Rica y 152 de la Ley de Tierras y Colonización.
- [27] Artículo 17, Ley de Reforma Agraria. La confiscación ha sido un procedimiento usado frecuentemente a partir de julio de 1979; en este sentido pueden consultarse los Decretos N° 3 de 20 de julio de 1979, N° 282 de 7 de febrero de 1980, N° 422 de 31 de mayo de 1980 y N° 657 de 24 de febrero de 1981.
- [28] Por vía de ejemplo, el artículo 105 de la Constitución de Honduras y el artículo 106, párrafo final de la Constitución de El Salvador.
- [29] Artículos 52 y 143, Ley de Tierras y Colonización.
- [30] En Guatemala, de 69.000 hectáreas distribuidas entre 1963 y 1970, alrededor de 46.210 lo fueron de fincas nacionales ; asimismo, de

aproximadamente 330.000 hectáreas distribuidas entre 1971 y 1981 casi el 90% (292.000 hectáreas) estaban ubicadas en zonas "marginales para la colonización", representadas precisamente por tierras públicas. Esta situación contrasta con el ritmo de las expropiaciones en el período que estuvo vigente el Decreto 900 de 17 de junio de 1952 (Ley de Reforma Agraria dictada durante el gobierno del Presidente Jacobo Arbenz G.) en el cual se afectaron 603.615 hectáreas de tierras de propiedad privada, frente a 280.000 hectáreas de fincas nacionales. Sin embargo, la mayor parte de las tierras expropiadas en ese período fueron devueltas a sus antiguos propietarios después de junio de 1954. Estos datos son tomados del estudio Tierra y trabajo en Guatemala: una Evaluación, elaborado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América para el Gobierno de Guatemala, 1982, págs. 25, 29, 30 y 36. En Honduras un reciente estudio revela que únicamente el 16% de las tierras adjudicadas a campesinos hasta 1983 provenían de "apropiaciones a predios privados"; Puerta, Ricardo A., Hacia donde vá la Reforma Agraria Hondureña, pág. 25, Revista "Panorama", enero-febrero 1985, Tegucigalpa.

- [31] Véase Capítulo I, págs. 5 y sigs.
- [32] La Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías establece la clasificación de las tierras públicas en el Derecho mexicano.
- [33] Nombre con el que se conocen los terrenos baldíos (artículo 11, Ley de Tierras y Colonización).
- [34] Se declara la afectación de las tierras que pasen a ser propiedad del Estado por cualquier medio, así como las tierras nacionales y ejidales.
- [35] Se declara que la propiedad rústica del Estado con vocación agropecuaria que no sea indispensable para otras actividades se transferirá a los beneficiarios de la reforma agraria.
- [36] Artículo 6, Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías.
- [37] En este sentido, cuando se trata de fincas de más de mil hectáreas cuyos propietarios se hubieren posesionado de áreas en exceso de la cabida inscrita a costa de tierras públicas, una vez comprobada la demasía, la autoridad agraria está facultada para recuperarla e inscribirla a su favor en el Registro Público, abonándose al poseedor el valor de las mejoras que hubiere introducido (artículo 78, Ley de Jurisdicción Agraria de 29 de mayo de 1982). El pago del valor de las mejoras en este caso contradice el principio establecido en el artículo 8 de la Ley de Tierras y Colonización, por lo que parece que esta última disposición es aplicable únicamente a ocupantes en precario, que por lo mismo, carecen de títulos.

- [38] Artículo 34, Ley de Reforma Agraria de Honduras. Artículo 141, párrafo segundo, Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica. Artículos 63-70, Ley de Fomento Agropecuario de México. Artículo 22, Ley Básica de la Reforma Agraria de El Salvador.

CAPITULO V

LA REDISTRIBUCION DE LA TIERRA. TECNICAS DE ACTUACION Y NATURALEZA JURIDICA DE LA PROPIEDAD REDISTRIBUIDA

El objetivo final de la afectación es, en definitiva, la redistribución de la tierra con el objeto de reordenar la estructura de la tenencia. Se trata, por lo tanto, de entregar tierras a los campesinos beneficiarios, pero bajo criterios que garanticen el cumplimiento de los fines de la política agraria.

En el presente Capítulo se analizarán las técnicas por las cuales se pone en práctica ese proceso. Al final se estudiará la naturaleza jurídica de la propiedad resultante y los servicios auxiliares que presta la Administración a los beneficiarios para lograr, entre otros fines, la consolidación de dicha propiedad

I. EL CASO DE MEXICO

La legislación agraria de México responde a principios muy propios que se conectan directamente con la estructura de la propiedad colonial y con las profundas reformas que se introdujeron en ésta a través de la legislación desamortizadora y de baldíos que se dictó" en el siglo XIX, cuyos efectos negativos -por lo menos en sus orígenes- trata de remediar.

Como se analizó" en el Capítulo II [1], la Ley de Desamortización Civil y Eclesiástica de 25 de junio de 1856 y la Constitución de 1857 negaron capacidad a las corporaciones civiles para adquirir y administrar bienes raíces, produciendo como consecuencia la pérdida de la titularidad de los pueblos sobre sus tierras comunales. Estas tierras, al ser enajenadas, fueron adquiridas por grandes propietarios, con lo cual se acentuó la concentración de la propiedad, a la vez que se desplazó" a los campesinos de sus únicas tierras de cultivo. Un efecto similar produjo la legislación sobre colonización y de baldíos.

La situación descrita generó un profundo descontento campesino que concluyó en la Revolución iniciada en 1910 [2]. Los principios básicos de este movimiento fueron el fraccionamiento de los latifundios, la restitución de sus tierras a los pueblos y la dotación a los núcleos campesinos que carecían de ellas. Estos principios se institucionalizaron, finalmente, en el artículo 27 de la Constitución de 1917 [3], que en sí constituye todo un programa agrario.

Esas circunstancias históricas brevemente resumidas han determinado características particulares en la legislación agraria mexicana, las cuales en gran medida vuelven especial el tratamiento del tema. Interesa en esta oportunidad analizar concretamente las acciones por las cuales se

implementa la redistribución de la tierra, considerando tanto las disposiciones constitucionales como los principios que, en desarrollo de aquellas, contiene la Ley Federal de Reforma Agraria.

A. Acciones por las cuales se implementa la redistribución

a) Fraccionamiento de latifundios

La Constitución mexicana proscribe el latifundio y faculta a los Estados que integran la República Federal para que dicten leyes que fijen la extensión máxima de tierra que, dentro de sus respectivas jurisdicciones, puede poseer un solo propietario. Los excedentes deberán ser fraccionados y puestos a la venta en las condiciones que aprueben los Gobiernos de los Estados. Si los propietarios no acceden voluntariamente, el fraccionamiento se hará previa expropiación (artículo 27, fracción XVII). A estas alturas del proceso agrario mexicano se entiende, sin embargo, que el problema del latifundio ya no tiene importancia real [4].

b) Restitución de ejidos

La "restitución", catalogada como la "primera gran institución del Derecho Agrario mexicano" [5], equivale a la reivindicación de las tierras de las que fueron privados los pueblos como consecuencia de la aplicación arbitraria de las leyes de desamortización y de baldíos [6], para lo cual la Constitución declara nulos los actos que sirvieron para el "despojo" (artículo 27, fracción VIII).

A partir de ese principio, la Ley Federal de Reforma Agraria establece que "Los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras" tendrán derecho a que se les restituyan cuando se compruebe que son propietarios de las mismas y que fueron "despojados" por enajenaciones hechas por autoridades "en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas", o bien "por concesiones, composiciones o ventas hechas" desde el primero de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915 [7], "por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución" y por diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados en el período señalado "por compañías (colonizadoras o deslindadoras de baldíos), jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente bienes cuya restitución se solicita" (artículo 191).

Con este procedimiento se pretende, por lo mismo, restituir a los pueblos sus antiguos terrenos comunales.

c) Dotación de tierras

Considerando la frecuencia con que se aplica, la "dotación" es el procedimiento de redistribución de la tierra más importante en el Derecho mexicano [8].

La Constitución de 1917 establece el principio general en esta materia al disponer que "los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubiesen sido enajenados, serán dotados con tierras y aguas suficientes para consituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten" para lo cual se "expropiará... el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados" (artículo 27, fracción X).

La "dotación" implica de esta manera la entrega de tierras en forma gratuita (artículo 51, Ley Federal de Reforma Agraria) a los "núcleos de población" solicitantes, los cuales a partir de ese momento se constituyen en "ejidos". El concepto de esta forma de organización agraria será analizado posteriormente.

Para que proceda, la dotación deberá ser solicitada por un núcleo de población formado al menos por veinte individuos con capacidad individual agraria [9] que carezcan de tierras o que, teniéndolas, sean insuficientes para satisfacer sus necesidades. En todo caso, los núcleos de población indígena tendrán preferencia para ser dotados con las tierras que hayan venido poseyendo (artículos 196, 197 y 199, Ley Federal de Reforma Agraria).

d) Ampliación de ejidos

Siempre de acuerdo con la Ley citada, los núcleos de población que hayan sido beneficiados con una dotación de tierras tienen derecho a solicitar su ampliación cuando las necesidades hayan aumentado (artículos 197 y 241).

e) Redistribución de la población rural. Creación de nuevos centros de población

Con fundamento en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, la Ley Federal de Reforma Agraria dispone que procederá la creación de "nuevos centros de población agrícola" cuando las necesidades de tierras de un grupo campesino no puedan satisfacerse por cualquiera de los procedimientos anteriormente relacionados, o por medio del

acomodo de sus integrantes en otros "ejidos" previamente constituidos (artículo 244). Con ese propósito se procurará abrir al cultivo superficies que pueden ser aprovechadas mediante la ejecución de obras de riego, saneamiento o desecación (artículo 242). Es fácil advertir que, con este procedimiento, se pretende la redistribución de la población campesina a zonas donde se les pueda dotar de tierras y aguas, ante la imposibilidad de adjudicarlas en sitios vecinos a su lugar de residencia.

f) Reconocimiento o confirmación de derechos comunales

A tono con el principio establecido en la fracción VII del artículo 27 de la Constitución mexicana, la Ley Federal de Reforma Agraria dispone también que "Los núcleos de población que de hecho o de derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de sus tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren" (artículo 267). En este caso, se trata del reconocimiento o confirmación del derecho sobre sus tierras de los núcleos de población indígena que conservan el estado comunal. Sobre este tema es importante traer a colación cuanto se expuso en el Capítulo I acerca de la propiedad comunal en el Derecho Colonial.

B. El ejido mexicano. Concepto, naturaleza jurídica e importancia

En la exposición anterior se ha hecho referencia frecuente al "ejido". Conviene precisar el significado de esta institución propia del Derecho mexicano, desde sus orígenes hasta su concepción actual.

Como se ha explicado, la legislación agraria mexicana, en la medida que está construida sobre sus antecedentes históricos, parte de una base colectiva que se conecta directamente con la propiedad comunal de los pueblos indígenas durante la época colonial. Esta propiedad se identificaba, por otra parte, con los elementos esenciales de la propiedad prehispánica [10].

Resulta importante recordar en este sentido que, de acuerdo con las leyes coloniales [11], los pueblos de indígenas fueron dotados de tierras comunales para labranza y de un "ejido", es decir, de un terreno común para pastos, recolección de leñas y madera y otros usos similares. Las tierras comunales para labranzas, si bien eran propiedad común del pueblo, fueron, por el contrario, objeto de disfrute individual a través del reparto de parcelas a los vecinos. El ejido, en cambio, era de uso común [12]. El término "ejido" se utilizó, no obstante, para designar genéricamente el conjunto de esas tierras.

Esta estructura de los pueblos indígenas fue desmontada en la segunda mitad del siglo XIX con las consecuencias que fueron señaladas

oportunamente. De este modo, como resultado de la Revolución de 1910, se planteó "la reconstitución de los ejidos" (entendido este término en el sentido amplio que se ha señalado) para lo cual se legisló acerca de la "restitución" y de la "dotación" de ejidos a los pueblos. Con ello se trató en cierta forma de volver al modelo colonial.

Este es el origen del "ejido mexicano", institución singular que hoy, sin embargo, ha evolucionado hacia conceptos modernos propios de la llamada agricultura asociativa o de grupo.

En efecto, el ejido ha dejado de ser simplemente "la tierra dotada a los pueblos", como fue considerado en los años inmediatos a 1917, habiéndose producido una importante evolución legislativa desde la perspectiva de la "reforma agraria integral", que tiende a estructurarlo como una unidad económica autosuficiente capaz de resolver las necesidades de los sectores campesinos [13].

Ahora es considerado como "una sociedad de interés social, integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible y sujeto su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la orientación del Estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo de sus socios en su propio beneficio" [14].

Actualmente, sin embargo, se distingue entre la "propiedad comunal", que tiene sus antecedentes directos en la época colonial y que se reconoce a través de las acciones de "confirmación" o de "restitución", y la "propiedad ejidal" en estricto sentido, concepto que se reserva ahora para designar las tierras adjudicadas a núcleos campesinos como consecuencia de las acciones de dotación, de ampliación de ejidos, o de creación de nuevos centros de población.

Es importante destacar, finalmente, que las comunidades [15] que hayan sido objeto de restitución o de confirmación de sus tierras, pueden adoptar voluntariamente el régimen ejidal (artículo 61, Ley Federal de Reforma Agraria).

C. Estructura de la propiedad ejidal

De acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, las tierras que integran un ejido desempeñan diferentes funciones, distinguiéndose las categorías siguientes:

- Unidades individuales de dotación o parcelas. Son las superficies que se otorgan a los "ejidatarios" para que las trabajen individualmente en beneficio propio, aunque en ningún momento dejan de ser propiedad común del núcleo de población ejidal. Esta adjudicación cabe únicamente cuando el ejido adopta la forma individual de explotación; la superficie de las parcelas no puede ser menor de diez hectáreas de terreno de riego o sus equivalencias en terrenos de otras clases (artículos 66-89).
- Zona urbana ejidal. Es el área que se reserva para edificar las casas de los "ejidatarios" y los edificios destinados a servicios públicos. Todo ejidatario tiene derecho a recibir gratuitamente un solar cuya extensión no podrá exceder de 2.500 m². La propiedad plena del solar se adquiere después de haber construido y radicado en él, pudiendo inscribir su derecho en el Registro Público de la Propiedad correspondiente (artículos 90-100).
- Parcela escolar. Es una extensión similar a la unidad de dotación que se destina a la investigación, enseñanza y prácticas agrícolas (artículos 101-102).
- Unidad agrícola industrial para la mujer. Consiste en una superficie similar a la unidad de dotación, localizada en las mejores tierras colindantes con la zona de urbanización, destinada al establecimiento de una granja agropecuaria y de industrias rurales, explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario, mayores de dieciséis años, que no sean ejidatarias (artículos 103-105).
- Tierras de agostadero para uso común. Consiste, finalmente, en los pastos, bosques y montes que se dotan para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de población adjudicatario (artículos 137-138).

A excepción de los solares urbanos, todos los demás inmuebles mencionados son propiedad colectiva de los miembros del ejido, inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmitibles y no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte (artículos 51 y 52).

D. Régimen de explotación de los bienes ejidales

La legislación mexicana permite que las tierras de los ejidos puedan ser explotadas en forma colectiva, individual o parcialmente colectiva. No obstante, recientes reformas de la Constitución y de la Ley Federal de Reforma Agraria orientan la explotación preferentemente hacia formas colectivas [16].

El principio general, de acuerdo con la Ley citada, es que la explotación se hará en forma colectiva, salvo cuando los interesados determinen su explotación individual (artículo 130). Con la explotación colectiva se pretende facilitar la introducción de técnicas de aprovechamiento de tierras y aguas que permitan mayores rendimientos a menores costos, permitiendo además la planificación de los cultivos y los trabajos y la obtención más fácil de créditos e insumos [17].

La explotación individual implica la entrega de parcelas o unidades de dotación a los integrantes del ejido para su cultivo directo (artículo 66), aunque la propiedad de las mismas, como se ha explicado, sigue siendo del núcleo de población ejidal (artículo 52). Los derechos del ejidatario sobre la unidad de dotación son inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto (artículo 75).

La explotación colectiva, en cambio, implica el trabajo común de todos los miembros y ,por lo mismo, no se hacen entregas de unidades de dotación, aunque siempre se podrá otorgar a cada ejidatario hasta dos hectáreas de tierra para el establecimiento de una granja familiar (artículo 140). En todo caso, deberán de finirse y garantizarse los derechos de los ejidatarios que participan en la explotación (artículo 134) [18].

Por último, se contempla la posibilidad de una explotación colectiva parcial, creando para ello secciones especializadas. En este sentido, cuando el ejido no se trabaje en forma colectiva, los miembros podrán convenir la obtención conjunta de bienes, servicios o apoyos institucionales, la realización de obras, o de labores mecanizadas, la comercialización de sus productos y el aprovechamiento de maquinaria, almacenes y otras obras en conjunto, o bien establecer sectores de producción en los que los ejidatarios participen explotando en común sus unidades de dotación (artículos 135-36).

II. LOS OTROS PAISES

Estudiada la legislación mexicana, se plantea ahora el problema de analizar la legislación de los otros países. Como podrá apreciarse al final, es posible identificar puntos comunes en la regulación sobre esta materia, a pesar de las modalidades propias de cada legislación particular.

Por razones de método se analizará en primer lugar la adjudicación de parcelas a campesinos individuales y a empresas comunitarias ; en un segundo momento se analizará la forma jurídica de la adjudicación.

A. Adjudicación individual o colectiva

a) Adjudicación individual

Todas las legislaciones contemplan la dotación a campesinos individuales de áreas suficientes para satisfacer las

necesidades propias y las de su familia. Salvo el caso de Nicaragua, donde la adjudicación es a título gratuito [19], en los otros países es a título oneroso [20]. Para que proceda la adjudicación, se requiere que los beneficiarios tengan capacidad agraria, representada generalmente por su condición de campesinos sin tierra, nacionales del país respectivo y con un grupo familiar constituido [21].

Se trata, por lo general, de crear "patrimonios familiares", es decir, unidades agrícolas familiares [22] que deben ser trabajadas directamente por el beneficiario y su familia [23]. Las parcelas adjudicadas tienen carácter indivisible [24] y su extensión varía en cada país.

b) Adjudicación a empresas comunitarias

Uno de los objetivos de la redistribución de la tierra es, precisamente, el aumento de la productividad del campo mediante la adopción de técnicas modernas de cultivo que estimulen las inversiones, eleven el nivel de ingresos y generen más y mejores oportunidades de empleo.

La adjudicación de tierras en unidades familiares no siempre es la vía más recomendable para el logro de esas finalidades. De ahí que la tendencia en la legislación sobre reforma o transformación agraria de muchos países se oriente preferentemente a la promoción de organizaciones empresariales de base comunitaria, de manera que las nuevas unidades resulten aptas para aumentar la producción y el mejor uso de los recursos productivos [25].

Surge de esta manera la idea de las empresas "comunitarias", "asociativas" o cooperativas, promovidas casi siempre por la acción estatal, en las cuales sus titulares son dueños de la tierra o pueden llegar a serlo una vez cumplidos los requisitos legales respectivos, incorporando profesionalmente como elemento esencial su trabajo a la empresa. Estas empresas constituyen, en palabras de Ballarín Marcial, "un híbrido o forma de transición entre la empresa capitalista y la empresa personalista" [26].

Es importante recordar que el Derecho mexicano se orienta también en esta perspectiva en la medida que tanto la Constitución como la Ley Federal de Reforma Agraria hacen énfasis en la explotación colectiva del ejido. Asimismo, en la legislación de los otros países se concibe de forma prioritaria la adjudicación de la tierra en forma comunitaria.

Así, por ejemplo, la Ley de Transformación Agraria de Guatemala contempla la adjudicación preferente a "patrimonios agrarios colectivos", concebidos como empresas agrícolas de

producción (artículo 77), La Ley de Empresas Campesinas Asociativas (Decreto-Ley de 3 de julio de 1984), declara, por otra parte, "de utilidad pública y beneficio social la creación de estas empresas" (artículo 1), en cuyo caso la tierra adjudicada es "copropiedad indivisible entre sus miembros" (artículo 2) [27].

La Ley de Reforma Agraria de Honduras establece, por su parte, que la autoridad agraria organizará y fomentará la constitución de cooperativas campesinas y de empresas asociativas de campesinos adjudicándoles la tierra necesaria (artículos 104 y 111) [28].

En El Salvador, tanto la Ley Básica de la Reforma Agraria (artículo 18) como la Ley para la Adjudicación de Tierras Adquiridas con anterioridad a la Ley Básica de la Reforma Agraria (Decreto N° 842 de 28 de octubre de 1981, artículo 10), han dispuesto la adjudicación con carácter preferente a "asociaciones cooperativas agropecuarias" y a "asociaciones comunitarias campesinas".

Finalmente, en Nicaragua (artículo 9, incisos 1, 2 y 4, Ley de Reforma Agraria) y en Costa Rica (artículo 3, inciso j, y 5 de la Ley de Desarrollo Agrario) también se dispone la adjudicación de tierras a cooperativas y otras formas "asociativas" [29].

Para concluir, es importante destacar que, en forma similar a la adjudicación individual, la adjudicación a empresas comunitarias también se produce a título oneroso [30], con excepción de Nicaragua donde es a título gratuito [31].

c) Formas especiales de adjudicación

Las legislaciones de Nicaragua y de Costa Rica consideran en forma especial la adjudicación de tierras a comunidades indígenas para que puedan satisfacer sus necesidades a través del cultivo [32].

B. Forma jurídica de la adjudicación

a) Adjudicación en propiedad plena

Las legislaciones de Honduras y de Guatemala contemplan la posibilidad de adjudicar parcelas en propiedad plena a los ocupantes de tierras públicas que se encuentran en determinadas circunstancias, tipificándose una operación de compraventa con plenos efectos civiles. Esta situación no se considera en los otros países.

Como se ha analizado en páginas anteriores, la Ley de Reforma Agraria de Honduras dispone que el Estado recuperará las tierras nacionales y ejidales (municipales) que ilegalmente se encuentren en poder de particulares. No obstante, el ocupante que acredite haber ocupado su parcela en forma pacífica durante un período no menor de diez años antes de la vigencia de la ley, explotándola correctamente, tiene derecho a que se le adjudique la correspondiente superficie, siempre que no exceda de doscientas hectáreas (artículo 15, párrafo segundo). Esta adjudicación se hace mediante el pago de un precio, a cambio del cual el adjudicatario obtiene el título de propiedad.

No tienen derecho a ella, en cambio, quienes sean propietarios de uno o más predios rurales, cualquiera que fuere su extensión (artículo 15, párrafo cuarto). En todo caso, de acuerdo con la Ley de Protección a la Empresa Caficultora (Deereto 78 de 23 de septiembre de 1981), las tierras nacionales o ejidales cultivadas de café son objeto de titulación a favor de sus poseedores, sin importar la extensión y siempre a título oneroso (artículos 1-8) [33].

La Ley de Transformación Agraria de Guatemala dispone, en parecido sentido, que los "excesos", es decir las porciones de tierras públicas comprendidas dentro de los linderos de una propiedad privada por exceder de la superficie titulada (artículo 164), pueden ser adjudicados a su poseedor actual o a un tercero que los denuncie, extendiéndose el correspondiente título de propiedad (artículos 164, 168-69, 183 y 197-98). Excepcionalmente, esta adjudicación puede ser a título gratuito (artículo 166).

En ambos casos, se trata de una operación de compraventa con plenos efectos civiles, aunque debe considerarse que el nuevo propietario queda sujeto a las limitaciones y deberes que resultan de la función social de la propiedad.

b) Adjudicación condicional

La adjudicación de la tierra, tanto a beneficiarios individuales como a empresas comunitarias, se verifica partiendo de criterios que permitan el cumplimiento de los propósitos por los que se hizo efectiva. Esta circunstancia determina un régimen jurídico especial cuyas notas determinantes se examinarán a continuación.

1) Legislación de Guatemala, Honduras, Costa Rica y El Salvador

Como se ha estudiado, la adjudicación de tierras en el Derecho de estos países implica que el beneficiario,

tanto individual como colectivo, tendrá que pagar el valor del predio adjudicado. En todos los casos, el beneficiario adquiere la posesión de la parcela tan pronto como se acuerda la adjudicación [34], pero el título definitivo de propiedad no se otorga hasta que se haya cancelado el precio y siempre que se hayan cumplido las limitaciones y obligaciones legales que se le imponen [35], de manera que, mientras tanto, la adjudicación tiene un carácter condicional revocable por la Autoridad Agraria [36].

Existe, por lo tanto, una fase intermedia en la cual el adjudicatario está sujeto a limitaciones -que se expresan fundamentalmente en la prohibición de dividir, de enajenar o de gravar el predio, salvo cuando mediare autorización [37]- y al cumplimiento de obligaciones relacionadas principalmente con el pago del precio, el acatamiento de instrucciones técnicas y el cultivo directo, eficiente y correcto del predio [38]. Asimismo, se limita la facultad de disponer por causa de muerte [39], [39a].

2) Legislación de Nicaragua

La adjudicación de la tierra en el Derecho nicaragüense es a título gratuito, pero no es ésta la única diferencia con la legislación de los otros países estudiados. En efecto, en Nicaragua no se observa una fase intermedia entre el momento de la adjudicación y el acceso definitivo a la propiedad como acontece en los otros casos. Aquí el adjudicatario recibe desde el comienzo un "Título de Reforma Agraria" que le otorga "el derecho al uso de la tierra con las facultades y limitaciones establecidas en la ley" (artículo 31, Reglamento de la Ley de Reforma Agraria) • Estas limitaciones, en cambio, son muy parecidas a las contempladas en las otras legislaciones [40]; se declara así que el predio "no podrá ser enajenado en forma alguna", pudiendo transmitirse únicamente por herencia a la "unidad familiar" en forma indivisa, o como aportación a una cooperativa, y solamente podrá darse en garantía "para la consecución de habilitaciones agropecuarias" (artículo 11, Ley de Reforma Agraria y 34 de su Reglamento). Se establecen, por otra parte, las obligaciones de trabajo directo y eficiente del predio adjudicado, de acatamiento de las normas técnicas y administrativas dictadas por las autoridades agrarias, de cumplimiento de las disposiciones legales sobre la conservación de los recursos naturales, de adecuación a los planes generales de desarrollo agropecuario y reforma agraria, y de cumplir con los compromisos

contraídos con el sistema financiero (artículo 37, Reglamento citado) [41], siendo su incumplimiento, al igual que en los otros países, causa suficiente para que se "pueda declarar sin valor ni efecto el Título de Reforma Agraria" (artículo 38, Reglamento).

c) Conclusión

La adjudicación en propiedad plena tiene carácter excepcional. Por esta razón interesa destacar fundamentalmente los efectos jurídicos de la adjudicación condicional que, por el contrario, constituye el supuesto normal.

En este sentido, el análisis concreto de la legislación de los distintos países revela que la redistribución de la tierra opera sobre bases que permiten al Estado cumplir con los objetivos de la política agraria, como no podría ser de otra manera.

En efecto, al Estado interesa que las tierras adjudicadas cumplan, a través del trabajo de los beneficiarios, la función que se les ha señalado, con el propósito de aumentar la productividad y de favorecer el desarrollo en provecho de los mismos beneficiarios y de la sociedad en general. De ahí que se establezcan una serie de limitaciones y de obligaciones relacionadas con la explotación del predio y con su permanencia como unidad productiva.

El Estado pretende reestructurar el sistema de tenencia de la tierra con criterios sociales y, por ello, debe asegurarse que el adjudicatario posea "cualidades y aptitudes especiales" que lo hagan merecedor de ser titular de la explotación, cultivando la tierra de acuerdo con los criterios que se le imponen [42] • Pero, a la vez, se trata de asegurar que el predio no sea subdividido o enajenado libremente a través de la facultad de disposición del adjudicatario, puesto que ello facilitaría de nuevo el fraccionamiento excesivo o la concentración de la propiedad, apareciendo otra vez el problema del minifundio y del latifundio, con lo cual la política de redistribución de la tierra perdería significado [43]. En estas dos vertientes se encuentra el fundamento de las limitaciones y de las obligaciones que se imponen al adjudicatario.

Por esa razón, la adjudicación de la tierra tiene carácter condicional y, por lo mismo, implica su resolución en la medida que el adjudicatario incumpla las obligaciones y las limitaciones a que está sujeto. La propiedad solamente se consolida cuando se han cumplido esos requisitos y, salvo el caso de Nicaragua, cuando se ha pagado el precio, pero, aun en ese momento, el derecho del adjudicatario sigue vinculado al interés público, como se estudiará en los párrafos siguientes.

III. NATURALEZA JURIDICA DE LA PROPIEDAD ADJUDICADA

A. Delimitación del derecho de los adjudicatarios

Por las razones que se anotaron previamente, la adjudicación en propiedad plena no implica mayores explicaciones. Se trata desde el comienzo de una propiedad con plenos efectos civiles. Interesa fundamentalmente, por lo mismo, analizar la naturaleza jurídica del derecho de los beneficiarios que resulta de lo que se puede llamar "procesos normales de adjudicación".

Como se ha explicado, el proceso de redistribución de la tierra no tendría sentido si la propiedad resultante estuviera sujeta a las regulaciones del derecho común. Por esta razón, el derecho de los adjudicatarios concluyó configurándose con un nuevo contenido.

En efecto, el análisis legislativo revela que en cada país la ley ha "delimitado" el contenido del derecho de los adjudicatarios, definiendo su contenido normal a través del señalamiento de límites precisos [44]. Por lo mismo, ya no se trata simplemente de limitar el ejercicio de un derecho preexistente, como sucede en el supuesto normal de la propiedad agraria privada que se ha estudiado en el Capítulo III, sino de "delimitar" el contenido del derecho, señalando facultades precisas al adjudicatario, las cuales únicamente pueden ejercitarse dentro de los límites legalmente establecidos. De esta manera, las leyes no "limitan" simplemente un derecho anterior del titular de la adjudicación sino que "delimitan" sobre bases precisas el contenido de ese derecho.

En esta perspectiva se ubican las prohibiciones de dividir, de enajenar, o de gravar los predios (con las excepciones legales del caso), así como el régimen especial de sucesión por causa de muerte y las obligaciones de cultivo directo, correcto y eficiente, que se encuentran en las leyes analizadas. Se trata de "límites-confines" [45] que definen o configuran el contenido del derecho del adjudicatario.

Esas circunstancias, comunes en la legislación de los países centroamericanos, también se presentan en el Derecho mexicano. Recuérdese que en él, de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, los núcleos de población tienen la propiedad sobre las tierras de que han sido dotados "con las modalidades y regulaciones que la ley establece" (artículo 51), y en esa medida esta propiedad es también inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible y, por tanto no podrá, "en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte", siendo "inexistentes" las operaciones, actos o contratos que se ejecuten en contravención a ese principio (artículo 52 y 60). De igual manera, los derechos de los ejidatarios sobre la unidad de dotación son también inembargables, inalienables y no podrán gravarse por ningún concepto (artículo 7 5), tendrán que cultivarse directamente y su sucesión por causa de muerte está sujeta a reglas especiales que aseguren el goce de los mismos por sus dependientes inmediatos (artículos 81-82).

B: Naturaleza jurídica del derecho de los adjudicatarios

Como se ha analizado, en Guatemala, Honduras, Costa Rica y El Salvador se tipifica una fase intermedia que va desde el momento de la adjudicación hasta que se consolida la propiedad del beneficiario. En ese lapso éste debe cumplir con las cargas impuestas y pagar el precio del predio adjudicado, a la vez que está sujeto a la supervisión de la autoridad agraria, la cual está facultada para revocar la adjudicación si aquellas cargas no se cumplen o si no se paga el precio.

Es importante, por lo tanto, establecer cuál es la naturaleza jurídica del derecho de los adjudicatarios en esta fase intermedia y posteriormente en la fase siguiente, cuando la propiedad se ha consolidado.

En la primera fase, entendemos, el derecho del adjudicatario aparece tipificado como un "tertium genus", es decir, como una propiedad especial a medias entre el estricto derecho de propiedad privada y un simple derecho de posesión agraria [46], esencialmente revocable por la Administración, cuyo ejercicio correcto permite asegurar al Estado el cumplimiento de los objetivos de la política agraria.

Este derecho de propiedad especial, en la medida en que está sujeto a las cargas que se han mencionado, se configura como una "propiedad vinculada" por cuanto su titular "no es libre para fijar el destino que ha de darse al bien de su pertenencia, ni tampoco para señalar el modo de ejercicio de sus facultades de goce y disposición, sino que, por el contrario, tanto aquél como éstas vienen rigurosamente determinados en las leyes, sea de manera directa, sea por remisión a disposiciones y actos de la Administración", como acertadamente sostiene el profesor español Leguina Villa analizando supuestos particulares de la legislación española, compatibles en su esencia con la situación que se analiza [47]. Esta vinculación [48], en todo caso, ya no se identifica con la propiedad inmovilizada que se configuraba antes de que se institucionalizara la concepción individualista del derecho de propiedad, sino que viene determinada por el interés público tutelado por el Estado a través de la política de redistribución de la tierra, cuyas líneas generales han quedado expuestas. Repárese, a título de ejemplo, que el principio es expresamente reconocido en la legislación salvadoreña al establecer que "la adjudicación de inmuebles o parcelas a los beneficiarios se hará con la vinculación de bien de familia..." (artículo 8, inciso b, Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos) [49].

Ahora bien, una vez que se consolida la propiedad con la entrega del título definitivo, ésta sigue sujeta a un amplio marco de intervención señalado en las leyes. Así, en el derecho hondureño se mantiene la prohibición de dividir el predio y la obligación de explotarlo eficientemente (artículo 89, Ley de Reforma Agraria). En la legislación costarricense, cualquier enajenación de la parcela que pueda producir la concentración o la subdivisión excesiva de la propiedad, da derecho a la autoridad agraria para readquirirla pagando su precio (artículo 68, inciso 2, Ley de Tierras y Colonización). De acuerdo con la legislación de El

Salvador, la parcela adjudicada tampoco podrá ser objeto de enajenación o gravamen, por un plazo de treinta años, aun cuando el precio se hubiere pagado antes de ese plazo, salvo en los casos de excepción legalmente señalados (artículo 8, inciso b, Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos), o bien es objeto de "cogestión" con el Estado (artículo 18, Ley Básica de la Reforma Agraria). En el Derecho guatemalteco, en cambio, si bien no se configuran prohibiciones u obligaciones expresas una vez que se consolida la propiedad, habrá que entender que ésta deberá cumplir con la función social, a tono con el sentido de la legislación en general. Estas consideraciones permiten concluir que la propiedad del adjudicatario sigue estando vinculada por razones de interés público, especialmente en los casos de Honduras, Costa Rica y El Salvador, aunque con intensidad menor a la que se configura en la fase previa.

En las legislaciones de México y Nicaragua, por su parte, no se tipifica una fase previa como en los otros países, aunque también el derecho de los adjudicatarios aparece sujeto a condición resolutoria en casos calificados. Así, por ejemplo, en la legislación mexicana, cuando un núcleo ejidal desaparece o se ausenta el noventa por ciento o más de sus integrantes, la tierra revertirá al Estado para su nueva adjudicación (artículo 64, Ley Federal de Reforma Agraria), mientras que el ejidatario perderá sus derechos sobre la "unidad de dotación" y, en general, los que tenga como miembro del núcleo ejidal en casos especiales tipificados por la ley [50]. En Nicaragua, mientras tanto, existe una regulación sobre bases parecidas, como se analizó oportunamente.

En concreto, de acuerdo con la legislación mexicana, los núcleos de población ejidal tienen la propiedad de las tierras adjudicadas (artículo 51, Ley Federal de Reforma Agraria), pero ésta evidentemente es una propiedad diferente a la propiedad común, en tanto que su contenido, como ya se explicó, aparece específicamente delimitado por la ley, configurándose también una propiedad "vinculada" por razones de interés público. Recuérdese en este sentido que dicha propiedad es "inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible" (artículo 52) [51].

En Nicaragua, finalmente, el adjudicatario recibe, como ya se ha analizado, un "Título de Reforma Agraria" por el cual se le otorga el "derecho de uso de la tierra", el cual no puede ser enajenado y solamente puede transmitirse en casos calificados (artículos 11, Ley de Reforma Agraria y 31 y 34 de su Reglamento). Por esta razón, en estricto sentido no puede entenderse que el adjudicatario reciba la propiedad sobre la tierra [52], aun cuando el título es inscribible en el Registro inmobiliario y puede darse "en garantía... para habilitaciones agropecuarias al Sistema Financiero Nacional" (artículos 32 y 33, Reglamento citado). Sí resulta claro, en cambio, al igual que en el resto de los países, que el contenido de este derecho, al margen de su naturaleza jurídica específica, también ha sido delimitado por la ley. Es evidente, asimismo, su vinculación por razones de interés público.

IV. LOS SERVICIOS AUXILIARES

Los cambios en la estructura de la tenencia de la tierra, que se manifiestan a través de la política de redistribución, no tendrían mayores resultados si no se acompañaran de un amplio programa de apoyo a los adjudicatarios, sean individuales o grupos comunitarios, que permitan el sostenimiento e incremento de la productividad de sus predios y con ello el aumento de su nivel de vida, objetivo final de las acciones en esta materia.

El campesino carente de crédito, de asistencia técnica y de apoyos institucionales en las fases de producción, de almacenamiento y de comercialización, estaría condenado al fracaso en la medida que el cultivo directo y eficiente del predio se vería en precario y, con ello, también la consolidación de la propiedad.

Por esta razón, los programas de redistribución de la tierra implican necesariamente el apoyo a los beneficiarios a través de la prestación de servicios auxiliares [53] que permitan cumplir los cometidos señalados.

A. Asistencia crediticia

Uno de los elementos indispensables de ese apoyo es el otorgamiento de crédito a los campesinos adjudicatarios sobre bases amplias. La legislación de los países estudiados contempla programas de este tipo, casi siempre a través del sistema bancario oficial [54]. Generalmente, se trata de créditos de habilitación o avío, o de créditos refaccionarios. Los primeros se otorgan ordinariamente a plazos no mayores del ciclo de producción, se garantizan con las cosechas o productos obtenidos y se destinan a sufragar la compra de semillas, materias primas, abonos, insecticidas y otros insumos inmediatamente asimilables, recolección de cosechas, adquisición de ganado para engorde, o bien para la elaboración, transporte y beneficio de productos agropecuarios u otras actividades similares. Los segundos, en cambio, se otorgan a plazos mayores, se garantizan normalmente con prendas sin desplazamiento y en algunos casos con hipoteca, y se destinan a la compra de aperos, herramientas y maquinaria agropecuaria en general, realización de plantaciones permanentes, construcción de bodegas y otras instalaciones, adquisición de animales de trabajo o de cría, apertura o mejora de tierras para cultivo, realización de obras de drenaje o irrigación, etc...[55],

B. Asistencia técnica

Otro de los aspectos importantes en materia de servicios auxiliares es el que deriva de la asistencia técnica a los beneficiarios. Esta asistencia es muy variada e incluye la preparación de proyectos de riego y su ejecución directa o a través de la asesoría a los beneficiarios, la

provisión de semillas mejoradas y de plantas apropiadas a la calidad y condiciones de la tierra, estudios de suelos y enseñanza de técnicas de conservación, sanidad animal y vegetal, servicios de mecanización agrícola y asesoría en materia agropecuaria en general [56].

C. Otras formas de asistencia

Además de la asistencia crediticia y técnica propiamente dicha, la legislación de los diferentes países contempla también otras formas de asistencia, entre las que destacan la fijación de precios de garantía al productor [57], la asistencia en la comercialización para evitar intermediarios [58], la ejecución de obras de infraestructura en las áreas objeto de programas de redistribución [59], las exenciones de impuestos a los beneficiarios en relación con los inmuebles adjudicados o con las operaciones que realicen [60], la construcción de viviendas rurales [61] y, en algunos países, el seguro de cosechas [62].

NOTAS CAPITULO V

- [1] Supra págs. 16-18.
- [2] Ruiz-Massieu, citando el Documento presentado por el Gobierno de México ante la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria, FAO, Roma, informa que antes de la Revolución de 1910 "el 96% de los cabezas de familias rurales no tenían tierra, mientras que solamente el 1% de la población controlaba el 97% del territorio mexicano; en este último, sólo 834 hacendados poseían cerca de la mitad de la tierra"; Derecho Agrario, en el volumen colectivo: Introducción al Derecho Mexicano, op. cit., pág. 1197.
- [3] Son importantes, como antecedentes, el Plan de Ayala de 28 de Noviembre de 1911, que expresa los principios del movimiento agrarista del líder campesino Emiliano Zapata; la Ley Agraria de 6 de enero de 1915. El texto puede verse en la recopilación de Fabila, Cinco Siglos..., op. cit., págs. 214 y sigs.
- [4] Como se explicó al estudiar la afectación de la propiedad con fines de redistribución en el Derecho mexicano, del fraccionamiento de los latifundios resulta la "propiedad mediana", cuya extensión máxima se establece en las leyes de los Estados, mientras que la extensión mínima es el límite de la "pequeña propiedad" inafectable, garantizada por la Constitución (artículo 27, fracción XV). A estas alturas del proceso agrario mexicano se entiende que el latifundio ya no existe y que es la "mediana propiedad" la que soporta el peso de las afectaciones.
- [5] Mendieta y Núñez, Síntesis del Derecho Agrario, México, 1971, citado por Zeledón, Ricardo, Proceso Agrario Comparado en América Latina, pág. 63, San José, Costa Rica, 1982.
- [6] La Ley de Desamortización de 25 de junio de 1856 exceptuó de sus efectos a los ejidos de los pueblos, entendido en su significado estricto como el terreno común para pastos y recolección de leña. Sin embargo, en la práctica estos terrenos se vieron afectados. Lo mismo ocurrió con la legislación sobre colonización y de baldíos. Véase Mendieta y Núñez, El Problema ..., op. cit., págs. 188-189.
- [7] El período de 1 de diciembre de 1876 al 6 de enero de 1915 incluye el lapso de tiempo que va desde el inicio del gobierno del Presidente Porfirio Díaz, contra quien se inició el movimiento revolucionario, hasta la fecha en la que se emitió la primera Ley Agraria (6 de enero de 1915). Dentro de ese lapso se emitieron las leyes de colonización y de baldíos.
- [8] Para formarse una idea, Eckstein observa que en las dos primeras décadas de la reforma agraria la "restitución" representó únicamente

el 6% de las tierras distribuidas, mientras que la "dotación" constituyó el 79%; el 15% restante estuvo representado por la ampliación de ejidos. El Ejido..., op. cit., pág 43. De 1915 a 1952 se produjeron 207 acciones de restitución frente a 16,948 de dotación, véase Mendieta y Núñez, El Problema ..., op. cit., págs. 272 y sigs.

- [9] Esta capacidad se determina por las circunstancias siguientes: ser de nacionalidad mexicana; mayor de 16 años o de cualquier edad si tiene familia a su cargo; residir en el poblado solicitante con seis meses de anticipación por lo menos; trabajar personalmente la tierra; no poseer un capital equivalente a cinco veces el salario mínimo; no haber sido condenado por cultivar plantas estupefacientes; y, finalmente, no haber sido reconocido como ejidatario en ninguna otra dotación de tierras (artículo 200, Ley de Reforma Agraria).
- [10] Principalmente el "calpulli" azteca, que implicaba una propiedad comunal, aunque se cultivaba por parcelas individuales. Véase Chávez Padrón, El Derecho..., op. cit., págs. 146-149.
- [11] Véase Capítulo I.
- [12] Escriche define el ejido, que es una institución española en sus orígenes, como "el campo o tierra que está a la salida del lugar y no se planta ni se labra, y es común para todos los vecinos", Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, pág. 599, París, 1867.
- [13] Sobre el tema puede consultarse a Hinojoza Ortiz, J., El Ejido en México: Análisis Jurídico, pág. 17 y sigs. , Centro de Estudios de Agrarismo en México, México, 1983.
- [14] De acuerdo con el Documento oficial del Gobierno de México presentado ante la Segunda Conferencia Mundial de Reforma Agraria, FAO, Roma. Citado por Ruiz-Massieu, Derecho Agrario, op. cit. pág. 1214.
- [15] La comunidad se describe como "el núcleo de población con personalidad jurídica, titular de derechos agrarios, reconocidos por resolución presidencial restitutoria o de confirmación, sobre sus tierras, pastos, bosques y aguas, y como unidad de producción. Cuenta con órganos de decisión, ejecución y control, que funcionan de acuerdo con los principios de democracia interna, cooperación y autogestión conforme a sus tradiciones y costumbres". Véase Ruiz-Massieu, Ibidem.
- [16] El párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución mexicana, reformado en 1976, establece en este sentido que "Se dictarán las medidas necesarias.... para disponer en los términos de la Ley

Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos". El artículo 130 de la Ley Federal de Reforma Agraria fué reformado en sentido similar en 1983.

- [17] En este sentido se justifica la reforma del artículo 130 de la ley citada. Véase el volúmen Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, Secretaría de Reforma Agraria, México, 1983.
- [18] La explotación colectiva procederá, en todo caso, cuando las tierras del ejido constituyan unidades de explotación que no sea conveniente fraccionar; cuando se exija para su cultivo la intervención conjunta de los miembros del ejido; cuando se trate de ejidos cuyos productos estén destinados a industrializarse y que constituyan zonas productoras de las materias primas de una industria; o cuando se trate de ejidos forestales o ganaderos (artículo 131, Ley Federal de Reforma Agraria).
- [19] Artículo 11, Ley de Reforma Agraria.
- [20] Artículo 107-08, Ley de Transformación Agraria de Guatemala; artículo 89, Ley de Reforma Agraria de Honduras; artículos 58, 59 y 65, Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica; artículo 30, Ley Básica de la Reforma Agraria de El Salvador y artículo 6, Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos, también de El Salvador.
- [21] Artículo 104, Ley de Transformación Agraria de Guatemala. Artículo 79, Ley de Reforma Agraria de Honduras. Artículo 27, Reglamento de la Ley de Reforma Agraria de Nicaragua. Artículo 63, Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica. Artículo 21, Ley Básica de la Reforma Agraria de El Salvador.
- [22] Así, por ejemplo, de acuerdo con la legislación guatemalteca el "patrimonio agrario" es "una empresa agrícola por la cual se adjudica un fundo rústico y otros bienes de producción a una sola persona como titular, con la finalidad de brindar protección al hogar de dicha familia" orientando su producción hacia el mercado (artículo 73, Ley de Transformación Agraria). En Honduras se entiende por "unidad agrícola familiar" el lote de terreno "que se adjudique a un beneficiario de la reforma agraria para ser trabajado en condiciones de eficiencia directamente por él y los miembros de su familia" (artículo 99, Ley de Reforma Agraria). En similar sentido los artículos 9, inciso 3, y 11 Ley de Reforma Agraria de Nicaragua y 26 de su Reglamento; artículo 64, Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica; artículo 8, inciso b, Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras a favor de sus Cultivadores Directos de El Salvador.
- [24] En este sentido, artículo 76 de la ley guatemalteca. Artículo 100 de la ley hondureña. Artículo 11 de la ley nicaragüense. Artículo 8, inciso b de la ley salvadoreña de Afectación y Traspaso a sus Cultivadores Directos. Artículo 67 de la ley costarricense de Tierras y Colonización.

- [25] Véase el Informe Especial de la FAO..., op. cit., pág. 6.
- [26] Derecho..., op. cit., pág. 616.
- [27] En la legislación guatemalteca se entiende por "empresa campesina asociativa" aquella "formada por campesinos beneficiarios del proceso de transformación agraria constituidos en una colectividad, bajo una gestión común para explotar directa y personalmente la tierra, en forma eficiente y racional, aportando su trabajo, industria, servicios y otros bienes, con el fin de mejorar los sistemas de producción en el campo, satisfacer sus propias necesidades, comercializar, transformar o industrializar sus productos y distribuir, en forma proporcional a sus aportes, las utilidades o pérdidas que resulten en cada ejercicio contable" (artículo 2, Ley de Empresas Asociativas Campesinas).
- [28] En la legislación hondureña se entiende por "empresa asociativa de campesinos" la constituida "por beneficiarios de la reforma agraria que acuerdan aportar en común su trabajo, industria, servicios y otros bienes, con el fin primordial de explotar directamente uno o más predios rústicos adjudicados por el Instituto Nacional Agrario, así como para comercializar o industrializar sus productos y repartir entre los asociados, en forma proporcional a sus aportes, las utilidades o pérdidas que resulten en cada ejercicio económico" (artículo 112, Ley de Reforma Agraria).
- [29] De acuerdo con la Ley de Cooperativas Agrarias de Nicaragua (Decreto N° 826 de 17 de septiembre de 1981) "La cooperativa agropecuaria es una forma superior de organización del trabajo que impulsa el espíritu de solidaridad y cooperación, superando las relaciones de competencia y explotación entre los hombres. Se forma a partir de la asociación voluntaria de pequeños y medianos productores, que se unen para llevar a cabo actividades relacionadas con la explotación agrícola y/o pecuaria...." (artículo 2).
- [30] Artículos 107, Ley de Transformación Agraria y 67 Ley de Empresas Campesinas Asociativas de Guatemala. Artículo 30, Ley Básica de la Reforma Agraria de El Salvador. Artículo 89, Ley de Reforma Agraria de Honduras. Artículo 65, Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica. En Guatemala, sin embargo, al amparo del Decreto 1653 del 22 de diciembre de 1966, la adjudicación de "fincas rústicas propiedad de la Nación" explotables por el sistema cooperativo es a título gratuito.
- [31] Artículo 11, Ley de Reforma Agraria.
- [32] Artículo 30, Ley de Reforma Agraria de Nicaragua. Artículos 76-80, Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica. La tutela de las tierras de comunidades indígenas también se encuentra contemplada en el artículo 346 de la Constitución de Honduras y en el artículo 67 del Estatuto Fundamental de Gobierno de Guatemala.

- [33] Actualmente se ejecuta en Honduras un programa de titulación de tierras nacionales o ejidales ocupadas por poseedores en precario, basado en el citado artículo 15 de la Ley de Reforma Agraria y en el Decreto N° 89 de 30 de septiembre de 1982 que aprueba un convenio de financiamiento para la ejecución de dicho programa, suscrito con el Gobierno de Estados Unidos de América a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional.
- [34] Artículos 89 y 95, Ley de Reforma Agraria de Honduras. Artículo 65, Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica. Artículos 10-A y 10-C, Ley para Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos de El Salvador. El principio se infiere de los artículos 112, 114 y 118 de la Ley de Transformación Agraria de Guatemala y se formula de manera expresa en el artículo 67 de la Ley de Empresas Campesinas Asociativas de este país.
- [35] Artículos 89 y 93, Ley de Reforma Agraria de Honduras; artículos 114 y 118, Ley de Transformación Agraria de Guatemala, también el artículo 68 de la Ley de Empresas Campesinas Asociativas de este país; artículo 65, Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica (acá, sin embargo, el título podrá otorgarse antes del pago total, garantizando éste con hipoteca, de acuerdo con el citado artículo 65); artículo 8, Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos y artículo 24, párrafo segundo, de su Reglamento, ambos de El Salvador.
- [36] De acuerdo con la Ley de Reforma Agraria de Honduras, "El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas... será causa suficiente para que el Instituto Nacional Agrario declare sin valor ni efecto la adjudicación hecha" (artículo 83). La Ley de Transformación Agraria de Guatemala establece que el incumplimiento de las obligaciones impuestas "determinan la pérdida del derecho a conservar los bienes constituidos en patrimonios familiares" (artículos 112 y 114); en sentido similar el artículo 77 de la Ley de Empresas Campesinas Asociativas de este mismo país. En el Derecho costarricense "El incumplimiento de las obligaciones impuestas al ocupante de una parcela, causará, a juicio del Instituto (de Desarrollo Agrario), la pérdida del derecho sobre la misma" (artículo 66, Ley de Tierras y Colonización; véase también el artículo 68 inciso 4). En la legislación salvadoreña la adjudicación puede ser revocada si el beneficiario no paga las cuotas durante uno o más años sin razón válida, si abandona la tierra, si contraviene la prohibición de transferir o gravar la parcela y si no la cultiva de acuerdo con los principios de la función social (artículo 8, inciso c, Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos).
- [37] En el Derecho hondureño la Ley de Reforma Agraria declara que "Ninguna declaración de voluntad, sea por acto entre vivos o por causa de muerte, producirá efectos, si ha de poner término a la indivisibilidad de los predios adjudicados" (artículo 84), en tanto que el Reglamento de Adjudicaciones de tierras de la Reforma Agraria

establece que las cooperativas y empresas asociativas campesinas no podrán vender o transferir la totalidad o parte de la tierra adjudicada salvo autorización de la autoridad agraria, ni tampoco constituir cargas o gravámenes sobre los mismos, excepto a favor de instituciones crediticias del Estado (artículo 16, incisos a y b); asimismo las tierras adjudicadas solamente podrán ser embargadas por Instituciones del Estado (artículo 96 de la ley citada). En el Derecho Guatemalteco las parcelas adjudicadas en patrimonios familiares son "indivisibles, inalienables e inembargables", salvo autorización de la autoridad agraria (artículos 78-81, Ley de Transformación Agraria); en sentido similar el artículo 69 de la Ley de Empresas Campesinas Asociativas. En el Derecho costarricense "El beneficiario no podrá traspasar el dominio de su predio, ni gravarlo, arrendarlo o subdividirlo sin autorización del Instituto (de Desarrollo Agrario), excepto de que hayan transcurrido quince años desde la adquisición de la parcela y de que todas las obligaciones con dicho organismo estuvieran canceladas", igual sucede con las cosechas, semillas, animales y equipos (artículo 67 Ley de Tierras y Colonización). El plazo de quince años a que alude la norma citada no parece claro, sin embargo, en tanto que de acuerdo con el artículo 68, inciso 1 de la misma ley, la prohibición parece limitada hasta que se cancele la obligación de pago, lo cual podrá ser en un plazo menor. En la legislación salvadoreña el adjudicatario no puede arrendar el predio, ni transferirlo o gravarlo, salvo a la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas, ente oficial que financia las operaciones de reforma agraria, (artículo 8, Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos).

- [38] De acuerdo con el artículo 82 de la Ley de Reforma Agraria de Honduras, son obligaciones de los adjudicatarios, entre otras, las siguientes : trabajar personalmente la tierra y cultivarla y explotarla eficientemente; acatar las disposiciones legales que regulan la venta, gravámen y transferencia de la parcela o de los derechos sobre la unidad adjudicada; contribuir personal y económicamente a las labores y servicios de interés común; pagar las cuotas de amortización y cumplir con las obligaciones que contraigan con las instituciones de asistencia técnica y crediticia; acatar las directrices de carácter técnico o administrativo que se le impartan; y cumplir las normas legales para la conservación de los recursos naturales. Las obligaciones de las cooperativas y empresas asociativas son también similares (artículo 105 de la ley citada y 15 del Reglamento de Adjudicación de Tierras). El artículo 112 de la Ley de Transformación Agraria de Guatemala establece el deber de cultivo directo del adjudicatario, mientras que, de acuerdo con el artículo 114, su derecho cesa cuando se encuentra en cualquiera de las siguientes situaciones que, "contrario sensu", implican obligaciones de su parte: abandono voluntario del predio, destino de la tierra a un fin distinto del que motivó la adjudicación, infringir las normas de cultivo y desobedecer las instrucciones técnicas recibidas, faltar al pago de más de una amortización. El pago del precio y el deber de cultivo directo también se contemplan

en la Ley de Empresas Campesinas Asociativas (artículos 67 y 71). En el Derecho costarricense la adjudicación se podrá extinguir o revocar por cualquiera de las causas siguientes (que, "contrario sensu", también implican obligaciones del adjudicatario) : destinar la parcela a fines distintos, abandono injustificado de la parcela o de su familia, negligencia o ineptitud en las labores agrícolas explotación indirecta del predio, falta de pago sin causa justificada, y, finalmente, por la falta reiterada de las normas legales acerca de la conservación de los recursos naturales (artículo 68, inciso 4, Ley de Tierras y Colonización). En la legislación salvadoreña se impone la obligación de cultivo directo y de cultivo eficiente de acuerdo con los principios de la función social, además del pago del precio (artículo 8, incisos a y c, Ley para la Afectación y Traspaso de Tierra Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos).

- [39] Se establecen reglas precisas en este sentido. En el Derecho hondureño se establece la sucesión con carácter preferente a favor de la esposa o compañera de hogar o a favor de alguno de los hijos que reúnan los requisitos para ser adjudicatarios; en todo caso el predio no podrá ser dividido (artículo 84 Ley de Reforma Agraria). En el Derecho guatemalteco la sucesión se produce por disposición de Ley o por voluntad del causante; pueden ser herederos el cónyuge o sus descendientes directos, pero corresponde a la autoridad agraria decidir en casos concretos a quien o quienes de los herederos les corresponde la dirección y explotación común del bien (artículo 93 Ley de Transformación Agraria). En el Derecho salvadoreño la adjudicación se hace con el carácter de "vinculación de bien de familia", de manera que solamente podrá transferirse a los herederos, sin que sea posible su división (artículo 8, inciso b), Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras a favor de sus Cultivadores Directos). En el Derecho costarricense la autoridad agraria autorizará el traspaso, en su caso, al heredero designado por el causante que reúna los requisitos para ser adjudicatario, a los herederos que reuniendo esos requisitos se comprometan a continuar en conjunto la explotación como bien de familia, o al heredero que designen los demás coherederos y, en caso de no hacerlo, al que la autoridad agraria estime como más idóneo (artículo 69, Ley de Tierras y Colonización).
- [39-a] Es importante destacar igualmente que en el Derecho guatemalteco la Ley que regula la Entrega de Fincas Nacionales (Decreto N° 1653 de 14 de diciembre de 1966) estableció la adjudicación gratuita de las "fincas rústicas propiedad de la Nación" (Véase Capítulo VII, nota [5]) que, a juicio de la autoridad agraria, fueran explotables por el sistema de cooperativas. Las adjudicaciones al amparo de esta ley quedaron sujetas a las limitaciones siguientes: a) prohibición de enajenar la tierra en los treinta años siguientes a la adjudicación; b) posibilidad de que la finca pueda ser intervenida por la autoridad agraria durante el término necesario cuando la tierra no fuera destinada a explotaciones agrícolas adecuadas o cuando ésta dejare pérdidas injustificadas. Por otra

parte, los derechos de los asociados a las cooperativas adjudicatarias se consideran indivisibles, inembargables e inalienables, salvo los casos de sucesión intestada. No obstante, la autoridad agraria puede sustituir a los cooperativistas que hayan perdido o renuncien sus derechos, por otros campesinos con capacidad agraria (artículos 1-4). Como puede apreciarse, ésta es también una adjudicación sujeta a condiciones y revocable en el caso de los derechos individuales de cada cooperativista, cuando éste no cumple con sus obligaciones como tal. Estas circunstancias configuran también una fase intermedia, cuyo plazo se señala en treinta años, antes de la cual la propiedad del grupo cooperativo no está consolidada.

- [40] Supra nota [37].
- [41] En forma muy parecida a los otros países. Supra nota [38].
- [42] Como señalan Bassols-Coma y Gómez-Ferrer M., La Vinculación de la Propiedad Privada por Planes y Actos Administrativos, pág.111, IEA, Madrid, 1975.
- [43] Véase Bassols-Coma y Gómez-Ferrer M., op. cit., pág. 113; Giménez Landínez, Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integrado, pág. 72, FAO, Roma, 1979.
- [44] Sobre la noción de "delimitación de los derechos", véase García de Enterría-Fernández Rodríguez, Curso de Derecho Administrativo, II, págs. 132-133; también García de Enterría, Actuación Pública y Actuación Privada en el Derecho Urbanístico, Revista Española de Derecho Administrativo, I, pág. 81, Madrid, 1974.
- [45] García de Enterría, Apuntes de Derecho Administrativo, I, pág. 261, Madrid, 1977.
- [46] El análisis legislativo confirma esta impresión. Así, por ejemplo, en el Derecho hondureño, tanto la Ley de Reforma Agraria (artículos 94 y 158, inciso e) como el Reglamento de Adjudicación de Tierras (artículos 55 y 56) se refieren en esa fase a "títulos provisionales de propiedad"; se prohíbe, por otra parte, la venta de las tierras adjudicadas, salvo autorización (artículos 82 inciso b, y 106) y tal venta solamente es posible si se tiene algo más que un derecho de uso o de usufructo; no obstante, la Autoridad Agraria se reserva "la propiedad.... hasta que el valor total del predio haya sido cancelado" (artículo 95), lo que parecería indicar que se concede únicamente un derecho de posesión. En el Derecho guatemalteco la Ley de Transformación Agraria se refiere a "propietarios de patrimonios familiares" (artículos 83 y 91); sin embargo, el título definitivo de propiedad se extiende hasta que se satisfaga totalmente el precio (artículo 118), mientras tanto existe "un período de acceso a la propiedad" (artículo 112), por lo que parece que se concede un derecho de posesión. En el Derecho costarricense se concede un "título de posesión provisional" al adjudicatario

(artículo 65, Ley de Tierras y Colonización); sin embargo, los artículos 67 y 68 de la Ley citada se refieren al dominio del adjudicatario. En el Derecho salvadoreño también se mencionan títulos provisionales y definitivos de dominio; este último se adquiere hasta pagar el precio (artículo 10-C, Ley para el Traspaso de Tierras a sus Cultivadores Directos y 24 de su Reglamento); por otra parte en este mismo país, la Ley Básica de la Reforma Agraria se refiere a "un sistema de co-gestión" entre el Estado y los beneficiarios (artículo 18). Sobre la posesión agraria y su diferencia con la posesión civil, véase Duque Corredor, Román José, La Posesión Agraria págs. 199 y sigs, en el volumen Temas de Derecho Agrario Europeo y Latinoamericano, FIDAC, San José, Costa Rica, 1982.

- [47] Las Facultades Dominicales de la Propiedad Forestal, Revista Española de Derecho Administrativo N° 3, pág. 451, Madrid, 1974.
- [48] Para un análisis completo del tema de la vinculación de la propiedad véase el citado estudio de los profesores Bassols Coma-Gómez-Ferrer M., La Vinculación..., op. cit., págs. 19 y sigs. Una aplicación concreta de la noción de "vinculación" a la propiedad agraria puede verse en el estudio de Giménez Landínez, Reforma Agraria..., op. cit., págs. 73-74.
- [49] En el mismo sentido el artículo 107, inciso 3 de la Constitución salvadoreña. Este texto también establece que "La tierra propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales campesinas y beneficiarios de la reforma agraria estará sujeta a un régimen especial" (artículo 105, párrafo 3°). El Estado Fundamental del Gobierno de Guatemala también se refiere al "patrimonio familiar inembargable" (artículo 34), concebido como una propiedad vinculada (artículo 356 del Código Civil de este país).
- [50] Entre otros, cuando no trabaje la tierra personalmente o con su familia durante dos años consecutivos o más, o cuando no realice los trabajos que le correspondan en igual lapso si el ejido se explota en forma colectiva; cuando destine el bien a fines ilícitos; cuando enajene, permita, tolere o autorice la venta total o parcial de su unidad de dotación; o cuando acapare la posesión o el beneficio de otras unidades de dotación (artículo 85, Ley Federal de Reforma Agraria).
- [51] Mendieta y Núñez califica a este derecho como "un derecho precario de posesión" o como "un derecho de propiedad sui géneris", en El Problema..., op. cit., págs. 347 y 363. Ruíz-Massieu lo llama simplemente "propiedad ejidal, comunal", en Derecho Agrario, op. cit., pág. 1213. En igual sentido Chávez Padrón, quien también alude a una "propiedad social", en El Derecho..., op. cit., pág. 419.
- [52] Oficialmente, en cambio, se considera que sí se entrega la propiedad; en este sentido una publicación oficial sostiene que "Los títulos de Reforma Agraria son de hecho títulos de propiedad, con la única diferencia que tienen su origen en una legislación especial,

que es la legislación agraria", en Revolución y Desarrollo, N° 2, pág. 7, publicación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, Managua, 1984.

- [53] Sobre este aspecto véase el Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria, págs. 5 y 7, FAO, Roma, 1971.
- [54] En la legislación mexicana, artículos 155-63, Ley Federal de Reforma Agraria; artículos 61 y 62, Ley de Fomento Agropecuario; Ley General de Crédito Rural. En la legislación guatemalteca, artículos 4 inciso j, 86, 87 y 91, Ley de Transformación Agraria y artículo 65, Ley de Empresas Campesinas Asociativas. En la legislación salvadoreña, artículo 116 de la Constitución; artículos 2 y 22, Ley Básica de la Reforma Agraria. En la legislación hondureña, artículos 3, 126-128 y 130, Ley de Reforma Agraria. En la legislación nicaragüense, artículos 44 y 45, Ley de Cooperativas Agropecuarias. En la legislación costarricense, finalmente, artículos 3, inciso f, Ley del Instituto de Desarrollo Agrario; artículos 2 inciso 2, y 132, Ley de Tierras y Colonización.
- [55] Artículos 156, Ley Federal de Reforma Agraria y Ley General de Crédito Rural, ambas de México. Artículo 33, Reglamento de la Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras a favor de sus Cultivadores Directos de El Salvador. Artículo 128, Ley de Reforma Agraria de Honduras. También en sentido similar el artículo 136, incisos a, b, d, e, g y h, Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica.
- [56] Artículos 148-154, Ley Federal de Reforma Agraria. Artículos 48-52 y 58, Ley de Fomento Agropecuario, ambas de México. Artículos 83-85, Ley de Transformación Agraria y artículos 61 y 62 de la Ley de Empresas Campesinas Asociativas, ambas de Guatemala. Artículos 2, 3 incisos b, c y d, 126 y 127, Ley de Reforma Agraria de Honduras(aunque no en forma detallada). En la legislación costarricense, artículos 70, 72 y 82, Ley de Tierras y Colonización; también artículos 4, 5 incisos c, d, e, f, g y h, Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción. La Ley básica de la Reforma Agraria de El Salvador se refiere a la "asistencia integral" a los productores del campo si bien no detalla medidas en este sentido (artículos 2 y 22). La Ley de Reforma Agraria de Nicaragua reconoce en su preámbulo el derecho de los campesinos a obtener asistencia técnica, aunque no regula el alcance de ésta, extremo que sí regula la Ley de Cooperativas Agropecuarias (artículos 2 inciso c, 26 y 27).
- [57] Artículos 175, Ley Federal de Reforma Agraria de México. Artículos 3, 5 inciso a, y 8 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción de Costa Rica. Artículos 5 y 6 Ley del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola y artículo 2, Ley de Reforma Agraria de Honduras.
- [58] Artículos 171-177, Ley Federal de Reforma Agraria de México. Artículo 127, Ley de Reforma Agraria de Honduras. Artículos 3, 5 incisos a, b y j, Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción de

Costa Rica. Artículo 27, Ley de Cooperativas Agropecuarias de Nicaragua. El principio se puede considerar incluido en el artículo 61, inciso 1 de la Ley de Erapresas Campesinas Asociativas de Guatemala, que regula la asistencia técnica en todas las áreas que fueren necesarias para los objetivos de esas empresas.

- [59] Es el caso de las "Zonas de Desarrollo Agrario" en Guatemala, artículos 42, 52-56, Ley de Transformación Agraria. También en este sentido el artículo 3 inciso h, Ley del Instituto de Desarrollo Agrario de Costa Rica. Artículo 2, Ley de Reforma Agraria de Honduras.
- [60] En el Derecho guatemalteco los inmuebles adjudicados en patrimonios familiares o a empresas campesinas están exentos de impuestos (artículos 92, Ley de Transformación Agraria, y 64, Ley de Empresas Campesinas Asociativas). Lo mismo sucede con los actos jurídicos que realicen dichas empresas o con los equipos y maquinaria agrícola, industrial o insumos que importaren (artículo 64, inciso b, Ley de Empresas Campesinas Asociativas). Similar exoneración se encuentra en el caso de las cooperativas de reforma agraria en Nicaragua (artículo 28, Ley de Cooperativas de Reforma Agraria). En el Derecho costarricense los adjudicatarios también están exentos de impuestos por las parcelas, créditos y demás operaciones que realicen (artículo 81, Ley de Tierras y Colonización).
- [61] Artículos 57 y 156-159, Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica. Artículo 128, Ley de Transformación Agraria de Guatemala. Artículo 129, Ley de Reforma Agraria de Honduras, Artículo 94, Ley Federal de Reforma Agraria de México.
- [62] Ley mexicana del Seguro Agropecuario y de Vida Campesina de 11 de diciembre de 1980 (véase el artículo 159, Ley Federal de Reforma Agraria). Ley costarricense del Seguro Integral de Cosechas de 10 de noviembre de 1969 (reformada por Decreto 4623 de 5 de agosto de 1979).
-

TERCERA PARTE

LAS FORMAS INDIRECTAS DE TENENCIA DE LA TIERRA

CAPITULO VI

PLANTEAMIENTO GENERAL

I. INTRODUCCION

En sentido amplio se entiende por "tenencia de la tierra" el conjunto de relaciones jurídicas en virtud de las cuales el agricultor dispone de la tierra para establecer sobre ella una empresa agraria [1]. Partiendo de este concepto, la propiedad, en cualquiera de las modalidades que se han estudiado, constituyen formas de tenencia. Sin embargo, para los efectos del tema cuyo análisis se inicia, el término se entiende en forma más restringida, significando las formas de explotación o de uso de la tierra por quienes no tienen la propiedad o dominio sobre la misma [2].

Estas últimas constituyen las llamadas "formas indirectas de tenencia", dentro de las cuales se distinguen las formas típicas, como el arrendamiento y la aparcería, y las formas atípicas, entre las que se incluyen el "esquilmo", el colonato y la posesión precaria.

II. BREVE ANALISIS LEGISLATIVO

Ha sido constante en la legislación sobre reforma agraria de los países latinoamericanos la regulación que tiende a eliminar o a restringir al máximo los sistemas indirectos de cultivo de la tierra por considerarlos contrarios al interés social. Esta orientación parte de la constatación de que las formas tradicionales de explotación indirecta como el esquilmo o el colonato, con claras reminiscencias feudales, constituyen en la práctica, modalidades de explotación del campesino. El arrendamiento y la aparcería, por otra parte, en la medida que los cultivadores no han estado siempre en la posibilidad de discutir las condiciones del contrato e insistir en sus derechos, han tenido también un efecto similar [3]. Por ello, en la mayor parte de esas legislaciones, la existencia de las formas indirectas de explotación de la tierra se tipifica como causa de expropiación; con esto se pretende que el propietario sea a la vez empresario, es decir el cultivador de su propia tierra, o que el cultivador que no tenga la propiedad del fundo acceda a ella.

La legislación de Honduras se orienta sobre estas bases. La Ley de Reforma Agraria de este país persigue "reunir preferentemente en una misma persona las condiciones de propietario, empresario y trabajador" (artículo 4). En términos generales sucede lo mismo con las legislaciones de Costa Rica y Nicaragua, aunque con criterios en alguna medida especiales. En Costa Rica, por ejemplo, la Ley de Tierras y Colonización considera las formas indirectas de tenencia como contrarias al interés social -aun cuando la aparcería tiene reconocimiento constitucional [4]- pero, no obstante, se

faculta a la autoridad agraria para que adjudique parcelas adoptando algunas de esas modalidades [5]. El arrendamiento, por otra parte, y ya en el término de lo práctico, constituye en este país una forma usual de explotación agrícola. En Nicaragua, por su parte, las formas indirectas de uso de la tierra constituyen causal de expropiación, pero el arrendamiento se permite en determinadas circunstancias aunque sujeto a un régimen especial. La legislación de El Salvador, mientras tanto, se orientó por principios similares hasta la promulgación de la reciente Constitución de diciembre de 1983, la cual autoriza el arrendamiento de las propiedades que no excedan el "área de reserva" permitida (superficies máximas que puede poseer un propietario) [6].

Las legislaciones de México y de Guatemala, por su parte, regulan el arrendamiento de tierras ociosas para ponerlas en cultivo, estableciendo regímenes particulares que implican una notable intervención pública en el régimen de la contratación.

En términos bastante generales se puede establecer, a manera de resumen, que la legislación de los países estudiados se orienta en esta materia por dos vertientes. Por una parte, estableciendo la proscripción de las formas indirectas de tenencia; por otra, protegiendo a los tenedores o facilitándoles su acceso a la propiedad, sobre todo cuando se trata de aparceros, colonos u ocupantes. La regulación jurídica de esta materia, sin embargo, dista mucho de ser sistemática. Con todo, un rasgo común que se puede advertir es la pretensión de que la tierra sea efectivamente un factor de producción eficiente.

NOTAS CAPITULO VI

- [1] Ballarín Marcial, Los Principios Generales..., op. cit., pág. 202. Como afirma Sanz Jarque, la expresión tenencia de la tierra "lleva inherente, además de la ocupación o posesión material de la tierra, la dinámica de la naturaleza y destino de ésta, que, en general, es el cultivo de la misma", Derecho Agrario, pág. 130, Madrid, 1975.
- [2] En este sentido Giménez Landínez, Reforma Agraria..., op. cit., pág. 72.
- [3] Sobre estos aspectos puede consultarse Giménez Landínez, Reforma Agraria..., op. cit., págs. 77 82; también el importante estudio de Abensour M.; Moral-López J.; Jacoby Erich H.; y Giménez Landínez V., Los Arrendamientos Rústicos. Principios de Legislación, págs. 6, 21-22 y 109-110, FAO, Roma, 1966.
- [4] Artículo 69, Constitución Política de Costa Rica.
- [5] Artículos 83, 144 inciso 1, y 153 inciso 1, Ley de Tierras y Colonización.
- [6] Artículo 105, párrafo segundo. Esta norma constitucional dispone también que los predios que excedan las áreas de reserva "podrán transferirse a cualquier título" a campesinos, agricultores en pequeño y a grupos comunitarios, en el plazo de tres años a partir de la vigencia de la Constitución, por lo que el arrendamiento parece permitido también en estos casos; transcurrido dicho plazo sin que se opere esa transferencia, procede la expropiación (artículo 267). Véase cuanto se expuso sobre el tema al analizar la función social de la propiedad y la afectación de las tierras con fines de reforma agraria en los Capítulos III y IV.
-

CAPITULO VII

FORMAS TIPICAS

Como se explicó, las formas típicas de tenencia indirecta de la tierra son el arrendamiento y la aparcería. A continuación se hace un estudio de ambas.

I. EL ARRENDAMIENTO

El arrendamiento de predios rústicos puede definirse como el contrato por el cual una persona adquiere el uso de una finca rústica de aprovechamiento agropecuario por un plazo determinado y a cambio de un precio cierto que se obliga a pagar en dinero.

La regulación jurídica de este contrato ha supuesto una evolución notable en el Derecho comparado. En efecto, la intervención del Estado en la agricultura ha determinado, en la mayoría de los casos, la readecuación del principio de libertad contractual, propio de los esquemas tradicionales del derecho privado, para regular los contratos de uso y goce de la tierra - entre los cuales el arrendamiento es el más caracterizado - sobre bases más amplias que permitan la protección del tenedor a fin de asegurar el éxito de su inversión y la continuidad de la explotación en provecho del interés público. En algunos casos esa intervención llega a sustituir la voluntad de las partes, estableciendo cláusulas de cumplimiento obligatorio, como el precio del arrendamiento, plazos largos de duración, etc.. En otros casos, generalmente cuando se trata de tierras ociosas, se establece el arrendamiento forzoso a través de la intervención directa de la Administración.

En general, puede afirmarse que en el derecho comparado las más modernas legislaciones sobre arrendamientos rústicos se caracterizan por contener principios que protegen al arrendatario. Entre estos principios destacan los de asegurar plazos largos y el derecho del arrendatario a la prórroga, la exigencia de la forma escrita como garantía para el arrendatario, la fijación del precio o canon del arrendamiento por disposiciones legales o administrativas y su revisión por causas justas, la indemnización al final del contrato por las mejoras útiles introducidas por el arrendatario en el predio, el derecho de retracto en caso de venta del predio, el respeto del arrendamiento en caso de venta del inmueble a terceros, y la limitación o regulación precisa de las causas de rescisión [1].

Estos principios, ampliamente difundidos en las legislaciones europeas [2], no siempre se reconocen (o se regulan de manera embrionaria o poco sistemática) en las legislaciones de los países analizados, en los cuales, por lo general, la normativa de los Códigos Civiles sigue siendo importante.

Antes de comenzar el análisis concreto de la legislación, es importante destacar que el arrendamiento no se permite cuando se trata de la propiedad resultante de los procesos de redistribución de la tierra, en vista del deber de cultivo directo que viene impuesto por las leyes a los respectivos adjudicatarios [3].

A. Derecho Mexicano

En la legislación mexicana, el Código Civil establece la obligación de los propietarios de predios rústicos de darlos en arrendamiento o en aparcería cuando no los cultiven directamente, con la excepción de aquellos predios que estén en descanso para no agotar su fertilidad (artículo 2453)

La ley de Fomento Agropecuario de 27 de diciembre de 1980 considera tierras ociosas aquellos terrenos aptos para la producción agrícola que se encuentren sin explotación (artículo 71). El aprovechamiento de estas tierras se declara de interés público y, con ese motivo, podrán ser ocupadas temporalmente por "la Nación" durante el ciclo productivo, a menos que el propietario no comunique oportunamente su deseo de continuar la explotación, en cuyo caso la ocupación podrá prorrogarse (artículos 78-79). La ley prevé la explotación de estas tierras a través de contratos para su uso y goce que se celebrarán con los campesinos que lo soliciten, los cuales estarán obligados a devolverlas, a cultivarlas siguiendo las indicaciones técnicas de los organismos administrativos competentes y a reembolsar al Estado la indemnización que se pagará al propietario por la ocupación. El propietario en cambio, no tendrá derecho a exigir de los usuarios ninguna prestación adicional (artículos 80, 81, 84 y 88). Como se puede apreciar, estas disposiciones configuran la ocupación temporal de los predios para proceder a su arrendamiento a los campesinos sin tierra; se trata, en otras palabras, de un arrendamiento forzoso con la intervención directa de la Administración, cuyo precio - fijado por peritos - adopta la forma de indemnización al propietario (artículo 86) [4].

La declaración de ociosidad y su consecuente ocupación puede ser evitada si los propietarios garantizan debidamente la explotación de sus predios "por sí o indirectamente" (artículo 75), lo que, a tono con el principio general establecido en el artículo 2453 del Código Civil, implica la posibilidad de que puedan darse en arrendamiento.

Una rápida revisión de las disposiciones respectivas de este Código permite establecer que el contrato deberá otorgarse mediante escritura pública cuando la renta exceda de cinco mil pesos anuales (artículo 2408) La transmisión del predio arrendado no altera la subsistencia del arrendamiento en los términos del contrato (artículo 2049). El arrendador deberá pagar las mejoras hechas por el arrendatario en los casos siguientes: si le autorizó a hacerlas y se obligó a pagarlas; si se trata de mejoras útiles y el contrato se rescinde por culpa del arrendador; y finalmente, cuando, siendo el contrato por tiempo indeterminado, el arrendador autorizó al arrendatario para que hiciera mejoras y, antes de que transcurra el tiempo necesario para que este último quede compensado

con su uso o de los gastos que hizo, el arrendador diera por concluido el contrato (artículo 2423). Se reconoce, por otra parte, el derecho de retracto cuando el contrato ha durado más de cinco años, siempre que el arrendatario esté al corriente en el pago de la renta y haya hecho mejoras de importancia en la finca arrendada (artículo 2447). La rebaja de la renta se establece en caso de pérdida de más de la mitad de los frutos por casos fortuitos extraordinarios (incendio, peste, inundación insólita, langosta, terremoto y otros); la renta se pagará en el plazo convenido y, a falta de convenio, por plazos vencidos (artículo 2454). El arrendador o el nuevo arrendatario tienen derecho en el último año del plazo del arriendo a utilizar el barbecho de las tierras desocupadas y demás medios que fueren necesarios para las labores preparatorias del año siguiente (artículo 2456). Terminado el arrendamiento, finalmente, el arrendatario saliente tiene derecho, a su vez, a usar de la tierra y edificios por el tiempo absolutamente indispensable para la recolección y aprovechamiento de los frutos pendientes al término del contrato (artículo 2458).

B. Derecho Guatemalteco

En el Derecho guatemalteco, la Ley de Transformación Agraria dispone que los propietarios de tierras ociosas podrán evitar la afectación con fines de expropiación si las dan en arrendamiento a agricultores y campesinos carentes de tierra o con tierra insuficiente (artículos 24 y 36). En estos casos, la persona de los arrendatarios, la renta y las demás condiciones de los contratos deberán ser objeto de aprobación por parte de la autoridad agraria. Los contratos tendrán como mínimo un plazo de cinco años de duración y no podrán contener cláusula alguna que implique para el arrendatario obligación de prestación personal. Las mejoras previstas en el contrato que introduzca el arrendatario deberán ser pagadas a éste por el propietario al término del mismo (artículo 36). El precio del arrendamiento, por otra parte, no podrá exceder del seis por ciento en efectivo de la producción total del cultivo por cosecha (artículo 142).

Estas disposiciones, en cambio, no son aplicables al arrendamiento de tierras de regadío o de calidades especiales para cosechas de mayores rendimientos económicos, el cual será de libre contratación. En caso de duda, las circunstancias señaladas serán calificadas por la autoridad agraria (artículo 143).

Los contratos, finalmente, deberán constar por escrito, se extenderán por triplicado y el original se registrará en la respectiva Alcaldía Municipal (artículo 144).

La legislación guatemalteca establece, por otra parte, un régimen especial para el arrendamiento de "fincas rústicas propiedad de la Nación" [5]. En estos casos se fijará administrativamente la renta, el plazo y las demás estipulaciones del contrato. El plazo se fijará de acuerdo con la índole del cultivo, pero no podrá exceder de diez años y el inmueble no podrá ser subarrendado sin permiso del Ejecutivo (artículo 138). El otorgamiento del arrendamiento estará sujeto a un procedimiento de subasta y será condición precisa que los arrendatarios se comprometan a otorgar a

los trabajadores permanentes del inmueble una participación no menor del diez por ciento de las utilidades (artículos 138-139).

Como disposiciones de importancia del Código Civil -que se entiende supletorio de la Ley de Transformación Agraria (artículo 31, Disposiciones Transitorias)- es importante mencionar el derecho de tanteo para la renovación del contrato por un nuevo lapso (artículo 1887); la renovación tácita del arrendamiento, ésta vez por tiempo indefinido, si al final del plazo el arrendador recibe la renta sin hacer reserva alguna (artículo 1887); la interpretación de las cláusulas obscuras sobre la duración del arrendamiento a favor del arrendatario que no se haya constituido en mora (artículo 1889); y el respeto al arrendamiento en caso de venta del inmueble arrendado (artículo 1894).

C. Derecho Salvadoreño

La legislación salvadoreña sobre arrendamientos rústicos ha sido objeto de diversos cambios en los últimos años como consecuencia de la modificación de la política agraria.

La Ley Básica de la Reforma Agraria, de 5 de marzo de 1980, declaró que eran contrarias a la función social de la propiedad las explotaciones que no se hicieran directamente por sus propietarios, en cuyo caso las tierras podrían ser expropiadas sin importar su superficie (artículos 1 inciso a, y 4). Con ello se prohibía, en la práctica, el arrendamiento y los demás contratos o formas tradicionales de uso y goce de la tierra por terceros.

La Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos, de 28 de abril de 1980, declaró, en idéntico sentido, la afectación de los inmuebles que no eran explotados directamente por sus propietarios, con el objeto de adjudicarlos a los "arrendatarios simples o con promesa de venta", aparceros y otros poseedores no propietarios que los trabajasen directamente (artículos 1 y 2).

La mayor parte de las acciones de reforma agraria en El Salvador se han efectuado aplicando estas dos leyes [6]. Sin embargo, a partir de la nueva Constitución de 1983 las disposiciones citadas han sido tácitamente derogadas -aspecto que ya se analizó en otra parte de este trabajo- en la medida que fija en doscientos cuarenta y cinco hectáreas el área de reserva inafectable que puede poseer un solo propietario, las cuales podrán ser arrendadas "libremente" (artículo 105, párrafos segundo y tercero).

Es importante señalar que las leyes mencionadas derogaron tácitamente la Ley de Arrendamiento de Tierras Agrícolas que hasta entonces regulaba con bastante amplitud la protección de los arrendamientos, estableciendo entre otras disposiciones, la determinación legal de los plazos y el monto de la renta [7].

En la medida que la Constitución dispone que las tierras podrán ser arrendadas "libremente" conviene hacer un breve repaso de las disposiciones

relativas del Código Civil salvadoreño. En este sentido, entre otros aspectos, se determina que el precio del arrendamiento se establecerá por años (artículo 1732); se garantiza el respeto del arrendamiento en caso de venta del inmueble, excepto en los casos de acreedores hipotecarios anteriores al arrendamiento (artículo 1750); no se reconoce el derecho del arrendatario a pedir rebaja del precio por casos fortuitos que hayan deteriorado o destruido la cosecha; la notificación para hacer cesar el arrendamiento en caso de que se haya constituido por tiempo indefinido será de un año (artículo 1773); finalmente, no se reconoce al arrendatario el derecho a la indemnización por las mejoras útiles que no hubiere consentido el arrendador con la expresa condición de abonarlas, pero podrá separarlas y retirar los materiales sin detrimento de la cosa (artículo 1724).

D. Derecho Hondureño

En el Derecho hondureño el arrendamiento y las otras formas indirectas de tenencia de la tierra se consideran contrarias a la función social de la propiedad y constituyen causa de expropiación (artículos 24, inciso c, 33 y 42, Ley de Reforma Agraria). Esta última circunstancia determina la prohibición tácita del arrendamiento y de las otras formas de explotación indirecta de la tierra. La legislación anterior a la vigente regulaba este contrato otorgando una protección amplia al arrendatario [8]. Asimismo autorizaba el arrendamiento de tierras públicas cuando resultara conveniente por razones económicas y de interés social. La Ley de Reforma Agraria vigente determina la revisión de estos últimos contratos para verificar el cumplimiento de su finalidad; si ésta no se cumple el contrato deberá ser rescindido sin indemnización alguna y la tierra será recuperada por la autoridad agraria. Pero aun cuando la finalidad se estuviera cumpliendo, el contrato también podrá rescindirse cuando fuere necesario para destinar las tierras a acciones de reforma agraria, aunque en este caso el arrendatario tendrá derecho al pago del valor de las mejoras útiles y necesarias que hubiere hecho y a retirar las cosechas pendientes en el plazo que para tal efecto se señale (artículos 16 y 19).

E. Derecho Nicaragüense

El contrato de arrendamiento se regula en la legislación nicaragüense desde una doble perspectiva. Por una parte es causa de expropiación cuando se trata de tierras cuyos propietarios poseen más de quinientas o de mil "manzanas", según sea el área geográfica en la que se ubiquen. Por otra, se admite el arrendamiento cuando la tierra se encuentre por debajo de esos techos, o cuando, estando explotada a través de otras formas de tenencia indirecta (medianería, aparcería, colonato y precarismo), el propietario posee menos de cincuenta o de cien "manzanas", según sea el área geográfica [9].

En estos últimos casos se reconoce a los arrendatarios el derecho a prorrogar los contratos (recibiendo las mismas tierras si así lo desean) y se faculta al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria para que fije el canon correspondiente en todo el país (artículo 2, incisos b y c, 35 y 36, Ley de Reforma Agraria).

La ley dispone asimismo que cuando las tierras no afectadas conforme a los criterios anteriormente señalados permanezcan ociosas durante el ciclo productivo sin que sus propietarios manifiesten por actos positivos su decisión de cultivarlas, el Ministerio podrá explotarlas directamente o darlas en arrendamiento a terceros, percibiendo el canon respectivo. Si el propietario manifiesta su decisión de cultivar, las tierras le serán devueltas al final del ciclo agrícola correspondiente (artículo 34, ley citada). Se trata, como puede advertirse, de un supuesto de ocupación temporal y de arrendamiento forzoso, muy parecido al que se regula en el Derecho mexicano, con la diferencia de que en ese país el propietario es indemnizado, lo que no ocurre en el caso nicaragüense, en la medida que aquí el canon es percibido por la Administración como una especie de sanción al propietario.

F. Derecho Costarricense

El Derecho costarricense se muestra un tanto contradictorio en esta materia. Mientras que el arrendamiento y las otras formas indirectas de tenencia se consideran contrarias a la función social de la propiedad (a tal grado que la expropiación de las tierras que se cultivan bajo esas modalidades se considera prioritaria y se le califica de interés público; véanse artículos 144 y 153, Ley de Tierras y Colonización), la misma legislación autoriza la adjudicación de parcelas en proyectos de colonización oficial a título de arrendamiento, de aparcería o de usufructo (artículo 83, ley citada).

Por otra parte, como suele suceder en otros países de América Latina con legislaciones similares, el arrendamiento tiene, a pesar de la afectación que se establece, una vigencia real en el agro costarricense [10]. Por esta razón, es importante analizar las disposiciones que lo regulan.

Este contrato se regula básicamente por el Código Civil [11]. De acuerdo con esta normativa, el arrendador está obligado a garantizar la posesión pacífica del inmueble, a entregar éste y sus accesorios en estado que permitan alcanzar los fines propios del contrato (artículo 1128) y a hacer las reparaciones necesarias que se susciten durante el período del arrendamiento (artículos 1129 y 1131). No se reconoce, en cambio, el derecho del arrendatario a la indemnización por las mejoras útiles introducidas en el predio, pero sí tiene derecho a retener de la renta una porción correspondiente a la disminución en el uso que resulta de la inejecución de las reparaciones necesarias a cargo del arrendador, o a ejecutarlas a cuenta de éste en casos calificados (artículos 1129 y 1131). Si las reparaciones privan del goce del inmueble al arrendatario por más de treinta días, éste tendrá derecho a demandar una disminución del precio en

forma proporcional a la pérdida sufrida, o a la resolución del contrato si las reparaciones impiden el goce de una parte notable de la cosa (artículo 1132). En caso de conflicto motivado por el precio prevalece la opinión del arrendador, salvo que el arrendatario prefiera la estimación de peritos (artículo 1142) [12]. El contrato puede resolverse cuando cambie el propietario, a menos que conste inscrito en el Registro Público, en cuyo caso el nuevo dueño deberá respetar el contrato. No se reconoce el derecho del arrendatario a pedir rebaja en la renta por casos fortuitos que deterioren o destruyan las cosechas. Finalmente, en forma similar al Derecho mexicano, el arrendatario debe permitir a su sucesor, en el último año que permanezca en el fundo y por el tiempo indispensable, el barbecho de las tierras que tenga desocupadas y que ya no pueda sembrar, así como el uso de los edificios y demás medios que fueren necesarios para las labores preparatorias del año agrícola siguiente. Se reconoce, asimismo, el derecho del arrendatario a usar las tierras y edificios al término del contrato por el tiempo absolutamente indispensable para la recolección y el aprovechamiento de los frutos pendientes y en estado de colectarse (artículos 1159 y 1160).

Posiblemente las contradicciones que se observan en la legislación costarricense en esta materia se deben al papel que los arrendamientos han tenido en los países en desarrollo, en los cuales tradicionalmente han significado, como ha quedado advertido, una forma de explotación del campesino [13]. De todos modos, se deben también a la constatación de que este contrato puede desempeñar un papel importante en el establecimiento de empresas agrarias sólidas cuando se otorga la debida protección al arrendatario. Considerando esta última circunstancia, en julio de 1984 se presentó a la Asamblea Legislativa de Costa Rica un proyecto de Ley de Arrendamientos Agrarios que tiende a establecer un marco adecuado, ofreciendo garantías suficientes al arrendatario a fin de asegurar la productividad de los predios [14].

II. LA APARCERIA

La aparcería, como se sabe, es el contrato en virtud del cual el propietario de un fundo cede a otro su aprovechamiento y cultivo por tiempo determinado, a cambio de una parte de los aprovechamientos que se obtengan. Cuando esa participación es igual a la mitad de los frutos obtenidos, el contrato se conoce con el nombre de "medianería" [15].

La regulación de este contrato en los países estudiados no está sujeta a normas específicas. En el Derecho mexicano, por ejemplo, la única referencia se encuentra en el artículo 2453 del Código Civil que, como se estudió, se refiere a la obligación del propietario de tierras ociosas de cederlas a terceros en arrendamiento o aparcería. En cuanto a su regulación podría considerarse asimilable al arrendamiento [16]. Lo mismo acontece en la legislación guatemalteca, en la medida que la Ley de Transformación Agraria dispone que el monto del arrendamiento podrá pactarse también "en una determinada participación de los frutos que se obtengan" (artículo 36, párrafo segundo), sin establecer reglas particulares para este caso [17].

Como se ha explicado, en el Derecho salvadoreño la aparcería se consideraba causa de expropiación hasta que entró en vigor la Constitución de 1983. El Código Civil de este país también asimila este contrato al arrendamiento [18] y, en la medida que la Constitución autoriza a los propietarios para que puedan arrendar "libremente" los terrenos que no excedan del área de reserva permitida (doscientas cuarenta y cinco hectáreas), puede concluirse que también en esos casos se admite la aparcería.

En Honduras y Nicaragua existe una prohibición tácita de la aparcería. En efecto, en estos países la explotación de las tierras bajo esta modalidad es causa de afectación y de la subsiguiente expropiación [19].

Como se ha advertido, la regulación de los contratos agrarios de uso y goce se muestra contradictoria en el Derecho costarricense; la aparcería no es la excepción. La Constitución de este país se refiere expresamente a este contrato, disponiendo que se regulará "con el fin de asegurar la explotación racional de la tierra y la distribución equitativa de sus productos entre propietarios y aparceros" (artículo 69). El Código Civil, por su parte, dispone que la aparcería se rige por las reglas del contrato de sociedad (artículo 1126). No obstante, la Ley de Tierras y Colonización considera este contrato como contrario a la función social de la propiedad y su existencia se tipifica como causa de expropiación (artículos 144, inciso 1 y 153, inciso 1) [20]. Ante esta situación se ha considerado la reforma de los artículos 45 y 69 de la Constitución costarricense a efecto de definir con mayor precisión el principio de la función social de la propiedad y la normativa relativa a los contratos agrarios [21].

NOTAS CAPITULO VII

- [1] Véase el citado estudio de Abensour, Moral-López, Jacoby y Giménez Landínez, Los Arrendamientos Rústicos..., op. cit., págs. 98 y sigs.
- [2] Una perspectiva amplia en el estudio de Barahona Israel, R., Aspectos Histórico-Sistemáticos de la Evolución del Contrato de Arrendamientos Rústicos en la Experiencia de Algunos Derechos Europeo Occidentales, en el volumen "Temas de Derecho Agrario Europeo y Latinoamericano", págs. 169 y sigs, Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado, San José, Costa Rica, 1982. Puede consultarse también el trabajo citado en la nota precedente.
- [3] Artículos 82 y 106, Ley de Reforma Agraria de Honduras. Artículos 67 y 68, Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica. Artículo 8, Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras a sus Cultivadores Directos de El Salvador. Artículo 112, Ley de Transformación Agraria de Guatemala. Artículo 37, Reglamento de la Ley de Reforma Agraria de Nicaragua, La Ley Federal de Reforma Agraria de México prohíbe la celebración de contratos de arrendamiento y aparcería sobre la unidad de dotación del ejidatario, salvo cuando medie autorización en los casos de la mujer con familia a su cargo incapacitada para trabajar directamente la tierra, del menor de 16 años que haya heredado los derechos de un ejidatario, de los incapacitados o cuando se trate de cultivos o labores que el ejidatario no puede realizar oportunamente aunque dedique todo su tiempo y esfuerzo (artículo 76).
- [4] Supra Capítulo III.
- [5] Se trata de fincas expropiadas a ciudadanos alemanes durante la II Guerra Mundial.
- [6] Entre raayo de 1980 y diciembre de 1981, 330 haciendas con 500 ó más hectáreas cada una fueron expropiadas y adjudicadas a sus trabajadores; en tanto que 50.000 arrendatarios y otros tenedores habían reclamado la ad judicación de las parcelas que cultivaban. Datos aportados, citando datos oficiales, por el sociólogo Puerta, Ricardo A., en revista Panorama Político Centroamericano, N° 119, págs. 27-32, Tegucigalpa, abril-mayo, 1984.
- [7] El Decreto N° 44 de 11 de diciembre de 1979 estableció" la prórroga legal de los arrendamientos y la determinación de nuevos precios por concepto de renta.
- [8] La Ley de Reforma Agraria de 1962 declaraba nulas las cláusulas de los contratos que tuvieran por objeto sujetar al arrendatario a la dependencia del arrendador, prohibía el pago del canon en especie o

en trabajo, establecía el derecho del arrendatario al abono de las mejoras al término del contrato y disponla la protección contra el desalojo, para lo cual se requería autorización del Instituto Nacional Agrario (artículos 170 y 171).

- [9] Supra Capítulo III, nota [37].
- [10] Barahona Israel R., Aspectos Fundamentales que Deben Incorporarse en Costa Rica para una Moderna Legislación de Contratos Agrarios, en el volumen 20 Años de Legislación y Política Agraria en Costa Rica (Perspectivas), págs. 197-203, San José, Costa Rica, 1983. Así se reconoce también en la exposición de motivos de un nuevo "Proyecto de Ley de Arrendamientos Agrarios" presentado a la Asamblea Legislativa de este país en julio de 1984.
- [11] También está en vigor la Ley N° 58 de 7 de marzo de 1944, conocida tradicionalmente como "Ley de Esquilmes", que regula el arrendamiento forzoso de tierras ociosas para el cultivo de productos básicos, considerando "contrario al interés público el hecho de mantener inculta la tierra, así como el cobro de un alto precio por el uso de ella" (artículo 1) y fijando oficialmente los precios en efectivo o en especie (artículo 3). Esta ley, dictada para prevenir la escasez de alimentos, ha tenido poca aplicación práctica; véase Salas Marrero Barahona Israel, Derecho..., op. cit., págs. 384-386. Asimismo los arrendamientos de tierras públicas que otorga el Instituto de Desarrollo Agrario se rigen por un Reglamento especial (Decreto Ejecutivo 10,839-A de 29 de octubre de 1979), el cual, entre otras disposiciones, fija oficialmente el canon anual (artículo 57), prohíbe la cesión sin autorización (artículo 67); las mejoras útiles serán pagadas al arrendatario si así se establece en el contrato (artículo 72).
- [12] Si los peritos fijan la renta en una suma igual o mayor a la declarada por el arrendador, los gastos del "peritazgo" serán de cuenta del arrendatario (artículo 1142).
- [13] Véase el estudio de Abensour, Moral-López, Jacoby y Giménez Landínez, Los Arrendamientos Rústicos..., op. cit., págs. 6 y 109; también el Informe del Comité Especial sobre Reforma Agraria, pág. 33, FAO, Roma, 1971.
- [14] Aspectos importantes de ese Proyecto son el plazo mínimo de duración del contrato que se establece en diez años. Se establece también el derecho a una prórroga de diez años y a prórrogas sucesivas de cinco años, a las cuales puede oponerse el propietario si se compromete a cultivar la tierra en los cinco años siguientes directamente o por su familia. El canon será fijado por las partes, se pagará por años y podrá disminuirse cuando la producción se destruya por caso fortuito o fuerza mayor, a menos que opere el seguro de cosechas. Las mejoras necesarias serán de cuenta del arrendador y las útiles podrán ser hechas por el arrendatario con autorización del

arrendador o, en caso de controversia, del Juez Agrario. Terminado el contrato el arrendatario tendrá derecho a retirar las mejoras realizadas o a exigir una indemnización al arrendador si fueran útiles. Se establece el derecho de retracto en caso de venta del inmueble; la muerte del arrendatario no es causa para la terminación del contrato.

- [15] En este sentido el artículo 2, inciso 1 del Reglamento hondureño de Afectación de Tierras para la Reforma Agraria.
- [16] En este sentido el artículo 2398 del Código Civil mexicano dispone que el precio del arrendamiento podrá consistir, además que en dinero, "en cualquier otra cosa equivalente, con tal que sea cierta y determinada", mientras que el artículo 2430 se refiere al pago de la renta en frutos.
- [17] La asimilación de la aparcería al arrendamiento, salvo en los aspectos particulares de la primera, parece ser la solución en muchas legislaciones. Véase el estudio de Abensour, Moral-López, Jacoby y Giménez Landínez, Los Arrendamientos..., op.cit., págs.77-78.
- [18] El artículo 1705 del Código Civil salvadoreño dispone que el precio del arrendamiento "puede consistir ya en dinero, ya en frutos naturales de la cosa arrendada; y en este segundo caso puede fijarse una cantidad determinada o una cuota de los frutos de cada cosecha". El artículo 1707, por su parte, dispone que "el colono aparcerero" podrá pedir rebaja del precio o renta en casos fortuitos extraordinarios que hayan deteriorado o destruido la cosecha "pues en virtud de la especie de sociedad que media entre el arrendador y él, toca al primero una parte proporcional de la pérdida que por caso fortuito sobrevenga al segundo antes o después de percibir los frutos; salvo que el accidente acaezca durante la mora del colono aparcerero en contribuir con su cuota de frutos".
- [19] Artículos 24, 33 y 42, Ley de Reforma Agraria de Honduras. Artículo 2, incisos b y c, Ley de Reforma Agraria de Nicaragua. En este último país si bien se autoriza el arrendamiento en los casos que se han analizado (supra pág. 106), se considera que "es una necesidad...eliminar la explotación inícuca del trabajo campesino bajo las modalidades de mediería, aparcería, colonato y formas similares", de acuerdo con el preámbulo de la ley citada.
- [20] La misma Ley de Tierras y Colonización, sin embargo, dispone que en programas de colonización oficial se podrán adjudicar parcelas a título de aparcería "a precio proporcional al producto de la explotación, con opción de compra o sin ella" (artículo 83, d).
- [21] Sobre el particular pueden consultarse los trabajos : Comentarios al Proyecto de Reforma a los artículos 45 y 69 de la Constitución Política de Costa Rica y Consideraciones Histórico-Políticas para la

Reforma a los artículos 45 y 69 de la Constitución Política cuyos autores, Jorge Monge Zaraora y Carlos Rivera Bianchini, respectivamente, son Diputados a la Asamblea Legislativa; ambos publicados en el volumen Constitución Política y Propiedad (Memorias del II Congreso de Derecho Agrario Costarricense), págs. 165 y sigs., Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado, San José, Costa Rica, 1984.

CAPITULO VIII

FORMAS TIPICAS

I. ANALISIS LEGISLATIVO

Las formas atípicas de tenencia de la tierra, como el "esquilmo", el colonato y la posesión precaria, se regulan con carácter protector del tenedor a fin de facilitar su acceso a la propiedad,

El "esquilmo" es un contrato atípico usual en Costa Rica que consiste en el intercambio del uso de una porción de terreno por la labor del contratante. El propietario que quiere extender sus terrenos de cultivo o de pastos presta al campesino un pedazo limitado de terreno inculco por un año sin cobrar renta. El campesino lo limpia, lo cultiva y al recolectar la cosecha debe, en ciertos casos, sembrar pastos por cuenta del propietario [1].

El colonato implica un convenio por el cual una o más personas cultivan por sí y para sí parte de un predio a cambio de la prestación de servicios gratuitos o mínimamente remunerados al propietario [2]. Esta forma de tenencia -usual en Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua-es frecuente en el caso de la gran hacienda o explotación, en la cual el propietario cede pequeñas parcelas a sus trabajadores para que las cultiven en beneficio propio. Como puede apreciarse, el colonato presenta ciertos rasgos comunes con el "esquilmo",

La posesión precaria se define como "la ocupación de un fundo ajeno para ponerlo en producción en beneficio exclusivo del ocupante, que además tiene la intención de apropiarse de dicho fundo" constituyendo el trabajo de la tierra su único título [3]. De acuerdo con la Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica, poseedor en precario es "todo aquél que por necesidad realice actos de posesión estables y efectivos, como dueño, en forma pacífica, pública e ininterrumpida por más de un año, y con el propósito de ponerlo en condiciones de producción para su subsistencia o la de su familia, sobre un terreno inscrito a nombre de un tercero en el Registro Público" (artículo 92, párrafo segundo). En el Derecho hondureño, en cambio, es usual entender como poseedor en precario tanto al ocupante de tierras de propiedad privada, como al ocupante de tierras públicas (nacionales, ejidales), estén o no, en este último caso, inscritas en el Registro Público.

Las leyes de Reforma Agraria de Honduras (artículos 24 y 33) y de Nicaragua (artículo 2, incisos b y c), posibilitan a los colonos y poseedores en precario el acceso a la propiedad [4], como sucede también con los tenedores bajo otras modalidades, según y a se ha analizado, en la medida que la existencia de esas formas de tenencia se tipifica como causa de expropiación, para la posterior adjudicación de la tierra.

En el Derecho costarricense, asimismo, la posesión precaria de tierras y la existencia de otras formas indirectas de tenencia determinan la acción preferente del Estado para la ejecución de los programas de redistribución (artículo 5, Ley del Instituto de Desarrollo Agrario). Con este fin gozan de prelación, entre otros [5], los colonos y ocupantes que estén cultivando las tierras objeto de la adjudicación (artículo 63, inciso a, Ley de Tierras y Colonización) [6].

Como se ha analizado en páginas anteriores, en el Derecho Salvadoreño regía un principio similar hasta que entró en vigor la Constitución de 1983. En la legislación de México y de Guatemala no existen reglas sobre el particular.

La posesión precaria de tierras es ampliamente regulada en el Derecho costarricense. De acuerdo con la Ley de Tierras y Colonización, los conflictos entre propietarios y poseedores serán resueltos con la intervención del Instituto de Desarrollo Agrario, el cual procurará la suscripción de contratos de compraventa entre las partes. Si esta solución no es posible procederá la expropiación parcial o total del inmueble para su adjudicación a los campesinos (artículos 94 y 105). En todo caso, si la posesión se prolonga durante el plazo legal (diez años), los poseedores adquieren la propiedad por prescripción (artículos 92, párrafo segundo, 101 y 124) [7].

En el Derecho hondureño los ocupantes de tierras públicas que cultiven sus parcelas con café, están amparados en su posesión y podrán acceder a la propiedad plena comprando la tierra al Instituto Nacional Agrario (artículos 1, 2, 5 y 7, Ley de Protección a la Empresa Caficultora de 1981). Por otra parte, el Estado ejecuta un amplio programa de titulación de tierras públicas a favor de los poseedores sin título, al amparo del Decreto Legislativo N° 89 de 30 de septiembre de 1982 [8].

Es importante señalar, finalmente, que, si bien la Ley de Reforma Agraria de Honduras otorga una amplia garantía a la posesión de los tenedores indirectos, sanciona, a partir de la fecha en que entró en vigor, a quienes instiguen, forrenten, promuevan o ejecuten actos de invasión o usurpación de predios rústicos de propiedad pública o privada, o que ejecuten actos de perturbación posesoria (artículo 170), principio que también se regula en la legislación nicaragüense (artículo 32, Ley de Reforma Agraria).

NOTAS CAPITULO VIII

- [1] Salas Marrero-Barahona Israel, Derecho....., op. cit., pág. 412.
- [2] Esta es la definición en el Derecho hondureño, artículo 2, Reglamento de Afectación de Tierras para la Reforma Agraria. Véase el trabajo Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural en Centroamérica (CEPAL, FAO, OIT y otros), op. cit., pág. 104.
- [3] Salas Marrero-Barahona Israel, Derecho...., op. cit., pág. 280.
- [4] Téngase presente, sin embargo, que el "Título de Reforma Agraria" en el Derecho nicaragüense otorga únicamente un derecho al uso de la tierra. Véase el Capítulo V, pags. 83-84 y 87.
- [5] También los arrendatarios y aparceros (artículo 65, Ley de Tierras y Colonización). Véase cuanto se ha expuesto sobre estos contratos en el texto.
- [6] Esas tierras serán expropiables de acuerdo con los artículos 144 y 153, Ley de Tierras y Colonización.
- [7] obre la posesión precaria y los problemas que resultan de la aplicación de la legislación vigente, puede consultarse Salas Marrero-Barahona Israel, Derecho...., op. cit., págs. 281 y sigs.; Fournier Facio, A., La Posesión Precaria de Tierras, en el Volumen 20 Años de Legislación Agraria en Costa Rica (Perspectivas), págs. 31 y sigs., San José, Costa Rica, 1983.
- [8] upra Capítulo V. Un programa de titulación similar se implementó" en Costa Rica de acuerdo con la Ley de Titulación Múltiple de 22 de agosto de 1972. Véase Salas Marrero-Barahona Israel, Derecho...., op. cit., págs. 363-366.
-

CUARTA PARTE

ASPECTOS INSTITUCIONALES

CAPITULO IX

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA AGRARIA

La ejecución de la política agraria, y concretamente de redistribución de la tierra, en los países analizados corresponde a órganos especializados, con competencias específicas señaladas en la Ley.

En México y Nicaragua la organización administrativa está vinculada directamente al Poder Ejecutivo, formando parte de la Administración Pública Central. Es importante observar, sin embargo, que en el caso de México los Gobernadores de los Estados de la Federación Mexicana, que constitucionalmente no dependen del Ejecutivo Federal, son también autoridades agrarias. En Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica la ejecución de la política agraria está atribuida a órganos descentralizados que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios, aunque esta circunstancia no significa su desvinculación del Poder Ejecutivo, el cual, directamente (El Salvador, Honduras), o indirectamente a través de los órganos de dirección superior de las respectivas instituciones operantes (Guatemala, Costa Rica), formula la política agraria; en estos casos, la organización descentralizada, en cuanto implica reglas propias de gestión administrativa y financiera sin sujetarse a las regulaciones propias del Gobierno Central, pretende agilizar la toma de decisiones y la ejecución más expedita de los programas respectivos.

Es importante destacar, por otra parte, la participación en determinados órganos, con competencia en cuestiones agrarias, de los sectores de ciudadanos directamente interesados en el proceso de redistribución de la tierra. En el Derecho Hondureño, por ejemplo, este principio ha sido elevado a rango constitucional [1]

En los párrafos siguientes se hace un análisis legislativo de la organización administrativa agraria de cada uno de los países objeto de estudio, incluyendo la descripción de sus principales competencias.

I. DERECHO MEXICANO

A. Organización

Las bases de la organización administrativa mexicana encargada de la aplicación de la legislación agraria se encuentran en la fracción XI del artículo 27 de la Constitución de 1917. Desarrollando esa disposición, la Ley Federal de Reforma Agraria dispone que son autoridades agrarias el Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal [2], la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Cuerpo Consultivo Agrario y las Comisiones Agrarias Mixtas (artículo 2).

En México los procedimientos agrarios se sustancian en primera instancia ante el Gobernador del Estado correspondiente o ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal, según sea la jurisdicción en la que se ubique el predio, y ante la Comisión Agraria Mixta respectiva. En segunda instancia interviene la Secretaría de la Reforma Agraria, quien turna el expediente al Cuerpo Consultivo Agrario, quien, a su vez, emite opinión antes de que el Presidente de la República dicte la resolución definitiva [3].

Los beneficiarios tienen participación en el proceso de redistribución de la tierra a través de representantes en las Comisiones Agrarias Mixtas y en el Cuerpo Consultivo Agrario. Las Comisiones Agrarias Mixtas funcionan en cada uno de los Estados de la Federación y en el Distrito Federal; están integradas por un Presidente, que es el Delegado de la Secretaría de la Reforma Agraria en la Jurisdicción correspondiente, un Secretario y tres Vocales, uno de los cuales representa a los ejidatarios y comuneros [4], o sea a los beneficiarios del proceso [5] (artículos 4 y 5, Ley Federal de Reforma Agraria). El Cuerpo Consultivo Agrario, por su parte, es un órgano asesor del Presidente de la República y del Secretario de la Reforma Agraria; está integrado por cinco miembros titulares, dos de los cuales son representantes de los núcleos campesinos (artículo 14, Ley de Reforma Agraria) [6].

B. Competencias

De acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria las atribuciones de las autoridades agrarias son las siguientes:

a) Presidente de la República

El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria [7] y está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de la ley, dictando las resoluciones definitivas en los expedientes agrarios, las cuales "en ningún caso podrán ser modificadas" [8] (artículo 21).

Para los efectos de la ley se entiende por resolución definitiva la que ponga fin a un expediente de restitución o de dotación de tierras o aguas [9], de ampliación de los y a concedidos, de creación de nuevos centros de población, de reconocimiento y titulación de bienes comunales, de expropiación de bienes ejidales y comunales [10], de establecimiento de zonas urbanas de ejidos y comunidades y las demás que señale la ley (artículo 2).

b) Gobernadores de los Estados y el Jefe del Departamento del Distrito Federal

Las atribuciones principales de estas autoridades son las siguientes: dictar "mandamientos" (resoluciones preliminares)

para resolver en primera instancia los expedientes relativos a restitución y a dotación de tierras y aguas, incluyendo la dotación complementaria y la ampliación de ejidos; emitir opinión en los expedientes sobre creación de nuevos centros de población y en los de expropiación de tierras y aguas ejidales y comunales y proveer en lo administrativo cuanto fuere necesario para la sustanciación de los expedientes y ejecución de las resoluciones que dicte [11] (artículo 9).

c) Secretaría de la Reforma Agraria

La Secretaría de la Reforma Agraria es la Secretaría de Estado dependiente del Ejecutivo Federal a quien compete la aplicación de la Ley Federal de Reforma Agraria y las demás leyes relativas a la materia, en cuanto no atribuyan competencia específica a otras autoridades.

El titular tiene la representación política, administrativa y técnica de la Secretaría ante el Presidente de la República. Entre sus atribuciones destacan las que a continuación se enumeran: firmar junto con el Presidente de la República las resoluciones y acuerdos que éste debe dictar en materia agraria y hacerlas ejecutar bajo su responsabilidad; ejecutar la política que en materia agraria dicte el Presidente de la República; representar al Presidente de la República en todo acto que se relacione con la fijación, resolución, modificación u otorgamiento de cualquier derecho fundado en la ley, salvo en casos expresamente reservados a otras autoridades; proponer al Presidente de la República la resolución de los expedientes de restitución, dotación, ampliación de tierras y aguas y todos los demás que le competan ; aprobar los contratos que sobre frutos, recursos o aprovechamientos comunales o de ejidos colectivos puedan legalmente celebrar los núcleos de población con terceras personas, o entre sí; dictar normas para organizar la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos beneficiarios del proceso y el aprovechamiento, uso y explotación de aguas, en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en los núcleos beneficiarios; resolver conflictos que se susciten entre ejidos por deslindes o por otras causas; formar parte de los Consejos de Administración de los bancos oficiales que otorgan crédito a ejidos y comunidades; y expedir y cancelar certificados de inafectabilidad de tierras (artículo 11).

Es importante señalar, finalmente, que la Secretaría actúa a través de Delegaciones Regionales en cada una de las "entidades federativas", las cuales tienen competencia en materia de procedimientos, controversias, organización y desarrollo agrarios (artículos 7 y 13).

d) Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

Esta Secretaría de Estado, también dependiente del Ejecutivo Federal, tiene a su cargo la planificación, el fomento y el asesoramiento técnico de la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal, en todos sus aspectos [12]. Entre sus atribuciones, siempre de acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, destacan las siguientes : determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento de los frutos y recursos de los grupos beneficiarios con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina; incluir en los programas agrícolos nacionales o regionales las zonas ejidales que deban dedicarse temporal o definitivamente a los cultivos que, en virtud de las condiciones ecológicas, sean más apropiados y remunerativos, en colaboración con la Secretaría de la Reforma Agraria; establecer en los ejidos o en las zonas aledañas, campos experimentales agrícolas de acuerdo con las posibilidades del lugar y sistemas de cultivo adecuados a las características de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país; fomentar la integración de la ganadería a la agricultura con plantas forrajeras adecuadas y establecimiento de silos y sistemas intensivos en la explotación agropecuaria que sean más idóneos en relación con cada ejido, comunidad o nuevo centro de población; sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas y comprobar su eficacia en coordinación con la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 11).

e) Comisiones Agrarias Mixtas

Entre las atribuciones de estos órganos se encuentran la substanciación de los expedientes de restitución, dotación y ampliación de tierras y aguas ; la emisión de dictámenes en esos mismos expedientes y en los de creación de nuevos centros de población agrícola, de expropiación de tierras y aguas ejidales y comunales, de localización de la pequeña propiedad en predios afectables [13] y de inafectabilidad de tierras; tienen competencia, además, para resolver las controversias sobre bienes y derechos agrarios que les sean planteados y para intervenir en todos los demás asuntos cuyo conocimiento les esté atribuido (artículo 12),

f) Cuerpo Consultivo Agrario

Este órgano tiene como atribuciones principales las siguientes: dictaminar sobre los expedientes que deben ser resueltos por el Presidente de la República o por el Secretario de la Reforma Agraria; opinar sobre los conflictos que se susciten con motivo y ejecución de las resoluciones presidenciales cuando haya inconformidad de los núcleos agrarios, procurando un acuerdo previo entre las partes;

emitir opinión, cuando el Secretario de la Reforma Agraria lo solicite, acerca de las iniciativas de ley o los proyectos de reglamentos que en materia agraria formule el Ejecutivo Federal, así como sobre los problemas que expresamente le plantee(artículo 15).

II. DERECHO GUATEMALTECO

A. Organización

La ejecución de la política agraria en Guatemala está encomendada al Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA). Este organismo es una Institución autónoma, con personalidad jurídica y con capacidad para adquirir, poseer, gravar y enajenar bienes (artículo 2, Ley de Transformación Agraria). Tiene jurisdicción en todo el territorio guatemalteco y le corresponde planificar, desarrollar y ejecutar la mejor explotación de las tierras ociosas, así como la modificación del medio agrosocial (artículo 1, Ley de Transformación Agraria).

El Instituto está regido por un Consejo Nacional de Transformación Agraria integrado por un Presidente, dos Vicepresidentes y seis Vocales, todos miembros del sector público [14], (artículo 3, Ley de Transformación Agraria)

El Presidente del Consejo de Transformación Agraria es a la vez el Presidente del Instituto y actúa como su representante legal.

B. competencias

a) Consejo Nacional de Transformación Agraria

Además de las competencias generales señaladas en los párrafos precedentes, el Consejo Nacional de Transformación Agraria tiene, entre otras, las atribuciones siguientes: formular los proyectos y programas que deberán ejecutarse con el fin de lograr el pronto y eficaz desarrollo agrario del país; aprobar el precio y las condiciones de adquisición de las fincas que obtenga el Instituto para la realización de sus fines, así como de las permutas que efectúe; fijar el precio y las condiciones de venta de aquellos inmuebles que se destinen a la formación de unidades agrícolas económicas, parcelaciones y patrimonios familiares; acordar las expropiaciones de las tierras ociosas; fijar las condiciones de los auxilios técnicos y financieros que el Instituto debe prestar a los adjudicatarios de tierras y a los agricultores en general; conceder prórrogas y moratorias para la amortización de las anualidades que adeuden los beneficiarios, cuando las circunstancias así lo aconsejen; actuar en representación del Estado en los convenios, negocios o contratos que se relacionen con asuntos agrarios (artículo 6, Ley de Transformación Agraria).

b) Presidente del Instituto Nacional de Transformación Agraria

Como se ha indicado, el Presidente del Consejo Nacional de Transformación Agraria es, a la vez, el Presidente del Instituto (INTA). Ejerce su representación legal en toda clase de negocios jurídicos, actos y contratos, y, además, ejecuta los acuerdos del Consejo Nacional de Transformación Agraria (artículos 3 y 4, Ley de Transformación Agraria). Entre sus atribuciones específicas destacan las siguientes: conocer de los expedientes sobre tierras ociosas y declarar su afectabilidad, inafectabilidad, expropiación y arrendamiento [15]; aprobar los proyectos de parcelación de las tierras en exceso a que se refiere la ley, su adquisición y expropiación [16]; conocer de las donaciones de fincas rústicas propiedad de particulares en favor de colonos o campesinos; otorgar en unión del Presidente de la República los títulos de propiedad (definitivos), tan pronto haya sido satisfecho el precio del inmueble adjudicado; coordinar el trabajo del Instituto con las otras dependencias o instituciones públicas o privadas que tengan relación con la transformación agraria (artículo 5, Reglamento para la Organización Administrativa y Funcionamiento del Instituto Nacional de Transformación Agraria).

III. ERECHO SALVADOREÑO

A. Organización

En el Salvador la definición de la política agraria es facultad del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros y su desarrollo le compete al Ministerio de Agricultura y Ganadería, en coordinación con las demás instituciones del sector público agropecuario. El órgano de ejecución del proceso es, sin embargo, el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) (artículo 23, Ley Básica de la Reforma Agraria).

Existe además un Consejo que asesora al Ministerio de Agricultura y Ganadería en el desarrollo de la política de reforma agraria, el cual está formado por los Ministerios de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, de Trabajo y Previsión Social, de Defensa y Seguridad Pública, de Hacienda y de Economía. Integran asimismo este Consejo un representante del Banco Central de Reserva de El Salvador y otro del Banco de Fomento Agropecuario y cuatro representantes de los sectores interesados en el proceso (artículo 24, Ley Básica de la Reforma Agraria).

El ISTA es una "entidad de Derecho Público con personalidad jurídica y autonomía en lo económico y administrativo" y tiene por objeto ejecutar en coordinación con otras entidades del Estado la política de transformación agraria (artículo 1 y 2, Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria) [17]. Sus órganos superiores son la Junta Directiva, integrada por representantes del sector público [18], y el

Presidente, quien ejerce la representación legal de la Institución (artículos 6 y 19, Ley citada).

Otro órgano muy importante en el proceso de redistribución de la tierra en El Salvador es la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA), que se define como una "institución de Derecho Público con personalidad jurídica y autonomía en lo económico y administrativo" cuya finalidad es financiar la adquisición de inmuebles rústicos con vocación agrícola para su adjudicación a los tenedores indirectos que las tengan en producción. Sus órganos superiores son la Asamblea de Gobernadores y la Junta Directiva [19] (artículos 1, 2 y 5, Ley de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas).

B. Competencias

a) Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria

De acuerdo con la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, este organismo está facultado para que, en coordinación con las demás instituciones del Estado que fueren necesarias, ejerza las actividades que se describen a continuación: adquirir los inmuebles necesarios para la ejecución de los cambios en la estructura de la tenencia de la tierra y administrarlos temporalmente; elaborar los planes técnicos necesarios para la adecuación de las tierras adquiridas a fin de adjudicarlas a los beneficiarios del proceso; elaborar los planes de adjudicación de tierras, incluyendo la programación agroeconómica de unidades de adjudicación y su planificación física y social (selección de los adjudicatarios), y el control en el cumplimiento positivo de las condiciones contractuales derivadas de la adjudicación; capacitar, promover y organizar a los campesinos, de manera que puedan incorporarse como elementos activos y positivos al proceso de transformación agraria; y desarrollar cualquier otra actividad encaminada a la realización de sus objetivos (artículo 3).

Por otra parte, el ISTA actúa en coordinación con otras instituciones del Estado para determinar la prestación de la asistencia técnica y crediticia necesaria para la ejecución de sus programas y proyectos; para incorporar la comercialización de la producción agropecuaria a los mecanismos nacionales; para decidir sobre las obras de infraestructura necesarias en los proyectos de transformación agraria, a fin de hacer viables los asentamientos campesinos; para promover el establecimiento de agroindustrias que tiendan al procesamiento de las materias primas provenientes de la producción agropecuarias; y para establecer y mantener la coordinación con el sector público agropecuario, en todas las demás áreas de servicio relacionadas con los fines del proceso(artículo 4).

b) Financiera Nacional de Tierras Agrícolas

Esta Institución, creada para implementar la ejecución de la Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos (Decreto N° 207 de 28 de abril de 1980), tiene por objeto financiar a los tenedores indirectos ("arrendatarios simples o con promesa de venta, aparceros, compradores por venta a plazos con reserva de dominio" y otros tenedores) para que adquieran la propiedad de las parcelas que cultivan (hasta una extensión de siete hectáreas). El financiamiento se extiende también a las "asociaciones cooperativas agropecuarias, asociaciones comunitarias de campesinos y otras organizaciones de trabajadores agropecuarios inscritos en el Ministerio de Agricultura y Ganadería" (en este caso el límite de siete hectáreas no tiene aplicación) (artículo 2, Ley de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas),

Con ese propósito, le compete "adquirir el dominio de los inmuebles a parcelas con vocación agrícola que han sido o sean expropiados por Ministerio de Ley a favor del Estado, pagando a los propietarios o poseedores afectados la indemnización a que tuvieren derecho" [20] y financiar, como se ha indicado, a los beneficiarios para su adquisición, quienes deberán pagar el precio hasta en un plazo de treinta años (artículos 4 y 6, Ley de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas).

IV. DERECHO HONDUREÑO

A. Organización

El organismo ejecutor de la política agraria en Honduras es el Instituto Nacional Agrario (INA) definido legalmente como una institución semiautónoma [21] dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios (artículos 131 y 132, Ley de Reforma Agraria).

La dirección superior de la institución le corresponde al Titular del Poder Ejecutivo, en tanto que su administración le corresponde al Director Ejecutivo, quien es nombrado por el Poder Ejecutivo y tiene rango de Secretario de Estado (artículos 136, 141 y 142, Ley de Reforma Agraria).

Como órgano asesor del Titular del Poder Ejecutivo, se constituye el Consejo Nacional Agrario integrado por tres Abogados, un Ingeniero Agrónomo, dos representantes de la Asociación de Agricultores y Ganaderos y dos representantes de las organizaciones campesinas del país. La elección de los miembros del Consejo corresponde al Poder Ejecutivo, a propuesta, en el caso de los representantes particulares (agricultores, ganaderos y campesinos), de los sectores interesados (artículos 137 y 138, Ley de Reforma Agraria).

B. Competencias

a) Instituto Nacional Agrario

Entre las atribuciones de esta institución destacan las siguientes: planificar, programar y llevar a la práctica la política de reforma agraria; conocer y resolver todo lo relacionado con la tenencia, explotación, recuperación y distribución de la tierra destinada a la reforma agraria; organizar y administrar el Catastro Agrario y el Registro Agrario; gestionar y administrar los recursos internos y externos indispensables para la ejecución de la reforma agraria; promover el mejoramiento económico, social, cultural y técnico de los campesinos; crear una conciencia nacional favorable a la reforma agraria mediante la difusión y promoción de sus principios y realizaciones; ejercer los derechos y acciones que corresponden al Estado en relación con las tierras nacionales y ejidales susceptibles de uso agrícola y ganadero (artículo 135, Ley de Reforma Agraria).

La formulación de la política general y la aprobación de los programas de la institución corresponde al Titular del Poder Ejecutivo, quien además supervisa su funcionamiento (artículo 143, Ley de Reforma Agraria).

b) Consejo Nacional Agrario

Este organismo asesora al Titular del Poder Ejecutivo; conoce, además, de los recursos de apelación que se interpongan contra las resoluciones o acuerdos definitivos que emita el Director Ejecutivo del Instituto en asuntos de su competencia. En el ejercicio de sus funciones actúa con absoluta independencia y bajo su exclusiva responsabilidad, dentro de las normas establecidas por la ley y sus reglamentos (artículo 137, Ley de Reforma Agraria).

V. DERECHO NICARAGÜENSE

A. Organización

El órgano encargado de la ejecución de la política agraria en Nicaragua es el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, el cual actúa a través de Delegaciones Regionales.

Existe, además, el Consejo Nacional de Reforma Agraria, que es un órgano asesor del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria, integrado por representantes oficiales y de los sectores empresariales y campesinos [22]. Se prevé asimismo la creación de un Consejo Regional de

Reforma Agraria en cada una de las Delegaciones Regionales del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria [23].

B. Competencias

a) Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria

Del texto de la Ley de Reforma Agraria nicaragüense se infiere que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria tiene competencia para declarar la afectación de tierras a los fines del proceso, para administrarlas mientras se determine su asignación a los beneficiarios y para la entrega de los correspondientes "Títulos de la Reforma Agraria" una vez que dichas tierras hayan sido asignadas (artículos 8, 9, 10 y 12). Asimismo, le compete la declaración de la expropiación o de la confiscación [24] cuando corresponda (artículo 18); la declaración de "zonas de desarrollo agropecuario y reforma agraria"; la declaración, en su caso, del aprovechamiento y uso adecuado de los suelos y demás recursos naturales vinculados a la explotación agropecuaria (artículo 26) ; el conocimiento de las demandas o reclamos de tierras por los campesinos (artículo 32) ; la explotación de las tierras de propiedad particular que permanezcan ociosas durante el ciclo agrícola, o acordar su arrendamiento percibiendo el canon correspondiente (artículo 34); la regulación de los contratos de arrendamiento (artículos 35-37); y, finalmente, el establecimiento de regulaciones especiales para tierras nacionales y ejidales (artículo 40).

b) Consejo Nacional de Reforma Agraria

Como se ha expuesto, éste es un órgano asesor del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria en el desarrollo de la política de reforma agraria. Tiene competencia, además, para evaluar la aplicación de la ley de la materia (artículo 4, Reglamento de la Ley de Reforma Agraria).

c) Consejos Regionales de Reforma Agraria

Estos órganos regionales tienen como propósito facilitar la coordinación para la ejecución de la reforma agraria; facilitar la participación de las instituciones representadas en la elaboración de planes o proyectos de reforma agraria para la región y evaluar su cumplimiento, una vez que sean aprobados; y emitir criterios sobre afectaciones o asignaciones de tierras, así como proponer estas acciones al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (artículo 47, Reglamento de la Ley de Reforma Agraria).

VI. DERECHO COSTARRICENSE

A. Organización

El órgano ejecutor de la política de reforma agraria en Costa Rica es el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), anteriormente Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), que se constituye como "una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa" (artículo 1, Ley de Creación del Instituto de Desarrollo Agropecuario).

La máxima dirección del Instituto compete a la Junta Directiva. Su Presidente es a la vez el Presidente Ejecutivo de la Institución, quien está encargado de la gestión administrativa y ejerce su representación judicial y extrajudicial. Además del Presidente Ejecutivo, integran la Junta Directiva cinco personas de reconocida experiencia en materia agraria y un representante de las organizaciones de campesinos beneficiarios del proceso (artículos 8, 19, 22 y 23, Ley de Creación del Instituto de Desarrollo Agrario).

B. Competencias

a) Instituto de Desarrollo Agrario

De acuerdo con su ley de creación, esta institución tiene "como actividad ordinaria el tráfico de tierras, incluyendo las operaciones de compraventa, hipoteca, arrendamiento y adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la tierra y su explotación rural" (artículo 2, párrafo segundo).

Entre sus atribuciones específicas destacan las que se citan a continuación: ejecutar la política del Estado en materia agraria (la cual se hará con la obligada colaboración de los distintos órganos del Poder Ejecutivo y de las entidades descentralizadas del Estado, cuando se trate de proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo); administrar en nombre del Estado las reservas nacionales (baldíos) y las tierras que se traspasen para el cumplimiento de sus fines y desarrollar en ellas planes de desarrollo integral, asentamientos campesinos, colonización, parcelación y adjudicación; promover y ejercer las medidas legales pertinentes para hacer efectivo el principio de la función social de la propiedad; cooperar en la conservación de los recursos naturales del país y promover labores de recuperación de tierras con el objeto de elevar su productividad y de facilitar la transformación de la propiedad rural; promover con el Sistema Bancario Nacional

planes específicos para la mejor organización, extensión y uso del crédito agrícola; fomentar y proteger las actividades agropecuarias, mediante la extensión y ampliación de la cobertura de los seguros agrícolas y pecuarios; gestionar ante los organismos competentes el establecimiento de servicios públicos y la construcción de vías de acceso, instalaciones de regadíos y demás obras de infraestructura que demande el desarrollo agrario, sin perjuicio de que pueda hacer estas obras con recursos propios; estimular la formación de organizaciones sociales, tales como empresas comunitarias de autogestión campesina, cooperativas y otras formas asociativas que se dediquen a actividades agrarias o agroindustriales, y participar en empresas públicas o de economía mixta cuyos fines sean el desarrollo de determinadas zonas o regiones del país; estimular el mejoramiento cultural y la organización y capacitación de quienes se dedican a las actividades agrarias o agroindustriales; promover y realizar estudios para determinar la actividad productiva de la tierra a fin de elevar la producción nacional; realizar acciones de transformación de la estructura de la tenencia de la tierra, para que cumpla su función social, de acuerdo con sus facultades de afectación, adquisición, expropiación y adjudicación de predios; y, finalmente, ser parte en todos los juicios que se tramiten en los tribunales agrarios (artículo 3).

La Junta Directiva del Instituto, tiene, entre otras, las atribuciones siguientes: dirigir la política agraria, económica y social del Instituto; solicitar al Poder Ejecutivo, a las municipalidades y a las instituciones autónomas, cuando sea necesario, la inscripción y transferencia, en su caso, de terrenos de la reserva nacional (baldíos), así como el traspaso de otros predios rústicos, para destinarlos a fines de la ley ; disponer la adquisición de tierras de propiedad particular para los fines de ley; decretar la expropiación de las tierras de propiedad particular que no cumplan su función social o por interés público calificado, para el cumplimiento de sus fines ; determinar los regímenes de tenencia de la tierra que debe establecer el Instituto en los proyectos agrarios; aprobar la adjudicación de tierras y otorgar los respectivos títulos (artículo 18).

Finalmente, el Presidente Ejecutivo vela porque se ejecuten las decisiones de la Junta Directiva y coordina la acción del Instituto con la de las demás entidades del Estado; propone a la Junta Directiva las normas generales de la política agraria y atiende los asuntos administrativos del Instituto (artículo 22).

NOTAS CAPITULO IX

- [1] El artículo 348 de la Constitución hondureña establece que "los planes de reforma agraria del Instituto Nacional Agrario y las demás decisiones del Estado en materia agraria se formularán y ejecutarán con la efectiva participación de las organizaciones de campesinos, agricultores y ganaderos legalmente reconocidas".
- [2] México es una República Federal; el Jefe del Departamento del Distrito Federal es el Regente o Alcalde de la Ciudad de México y su zona metropolitana.
- [3] Sobre etos aspectos puede consultarse a Zeledón, Ricardo, Proceso Agrario Comparado en América Latina, op. cit., págs. 67 y sigs.
- [4] Sobre los ejidos y comunidades véase el Capítulo V, págs. 75-78.
- [5] El primer vocal de cada Comisión Agraria Mixta es nombrado por el Secretario de la Reforma Agraria; el Secretario y el segundo vocal lo son por el Ejecutivo de cada Estado, en tanto que el tercer vocal, que es el representante de los ejidatarios y comuneros, es designado por el Presidente de la República seleccionándolo de una terna que presenta la Liga de Comunidades Agrarias y sindicatos campesinos de la jurisdicción correspondiente (artículo 5, Ley Federal de la Reforma Agraria).
- [6] El Consejo es presidido por el propio Secretario de la Reforma Agraria. Sus miembros, incluyendo los suplentes que se consideren necesarios, son nombrados por el Presidente de la República (artículos 14 y 15, Ley Federal de Reforma Agraria).
- [7] Carácter que le confiere la fracción XIII del artículo 27 de la Constitución Mexicana.
- [8] Como se analizó en el Capítulo IV., contra las resoluciones del Presidente de la República en materia agraria no cabe recurso alguno en el Derecho Mexicano (artículo 219, Ley Federal de Reforma Agraria).
- [9] De acuerdo con la Ley Federal de Reforma Agraria, al dotarse a un núcleo de población con tierras de riego se fijarán y entregarán las aguas correspondientes a dichas tierras (artículos 229-240). La dotación puede incluir también áreas forestales.
- [10] Los bienes ejidables y comunales pueden ser objeto de expropiación por causa de utilidad pública, que "con toda evidencia sea superior a la utilidad social del ejido o de las comunidades" (artículo 142, Ley Federal de Reforma Agraria).

- [11] También compete a los Gobernadores de los Estados y al Jefe del Departamento del Distrito Federal el nombramiento de sus representantes ante las Comisiones Agrarias Mixtas y la expedición de los nombramientos de los miembros de los "Comités Particulares Ejecutivos". Estos últimos están integrados por Representantes del núcleo de población o grupo campesino solicitante y se organizan al iniciarse un expediente de restitución, de dotación, de ampliación de ejidos, o de creación de un nuevo centro de población agrícola. Tienen como función principal la representación legal del núcleo o grupo de población durante la tramitación del expediente y se integran con un Presidente, un Secretario y un vocal (artículos 17, 18 y 20 Ley Federal de Reforma Agraria).
- [12] Así lo dispone el artículo 35, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de México.
- [13] Sobre el concepto de "Pequeña propiedad" véase cuanto se expuso en el Capítulo IV, págs. 57-58.
- [14] El Presidente y los Vicepresidentes son nombrados por el President de la República. Cinco vocales son designados, respectivamente, por los Ministerios de Agricultura, Comunicaciones y Obras Públicas, Economía, Salud Pública y Asistencia Social, y por el Instituto Nacional de Cooperativas. El vocal restante es el Director General de Desarrollo de la Comunidad (artículo 3, Ley de Transformación Agraria).
- [15] Sobre el concepto de "tierras ociosas" en el Derecho Guatemalteco véase el Capítulo III, págs. 36-37.
- [16] Sobre estos aspectos véase el Capítulo IV, págs. 56-58.
- [17] La Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (Decreto N° 132 de 26 de junio de 1965) rigió la ejecución del proceso de reforma agraria en El Salvador hasta la emisión de la Ley Básica de la Reforma Agraria (Decreto N° 153 de 5 de marzo de 1980). Esta última ley derogó la anterior en todo lo que no se le opusiere (artículo 36) ; no obstante, las disposiciones relativas a la organización del ISTA conservan su vigencia a tenor de lo dispuesto en el artículo 23, párrafo último, de la citada Ley Básica de la Reforma Agraria.
- [18] La Junta Directiva está integrada por un Presidente nombrado por el Poder Ejecutivo; un Director designado por el Poder Ejecutivo por cada uno de los Ramos de Agricultura y Ganadería, Obras Públicas, Trabajo y Previsión Social y Planificación y Coordinación Económica; un Director representante del Banco de Fomento Agropecuario; y un Director representante del Instituto Regulador de Abastecimientos (artículo 6, Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria).

- [19] La Asamblea de Gobernadores está integrada por los Ministros de Agricultura y Ganadería, de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, de Economía, de Hacienda, y por el Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador. La Junta Directiva está compuesta por tres miembros electos por la Asamblea de Gobernadores (artículos 6 y 10, Ley de Creación de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas).
- [20] Los propietarios de inmuebles con superficies inferiores a cien hectáreas que sean expropiados, tienen derecho al pago en efectivo del cincuenta por ciento del monto de la indemnización que corresponda y el resto en bonos. A los propietarios de inmuebles que excedan de esa superficie se les pagará en bonos de conformidad con la Ley Básica de la Reforma Agraria (artículo 5, Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos).
- [21] En el Derecho hondureño se llaman "instituciones semiautónomas" a aquéllos organismos que, aun siendo dotados por ley de personalidad jurídica y patrimonio propios, están, sin embargo, directamente vinculados al Poder Ejecutivo.
- [22] Su composición es la siguiente: el Ministerio de Desarrollo Agropecuario o su Delegado; el Presidente de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) o su Delegado; el Secretario General de la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC) o su Delegado; el Director General de PROCAMPO; el Director del Centro de Investigación y Estudios de la Reforma Agraria (CIERA); el Director de la Corporación Financiera de Nicaragua (CORFIN) o su Delegado; y un Delegado del Ministerio de Planificación Nacional (MIPLAN). El Presidente del Consejo es el propio Ministro de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria o su Delegado (artículos 22, Ley de Reforma Agraria, y 43 y 44 de su Reglamento).
- [23] Cada Consejo Regional está integrado por el Delegado del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria en la Región, quien lo preside, un representante de la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos, un representante de la Asociación Nacional de Trabajadores del Campo y un representante de las juntas municipales de la Región, además de representantes de otros "organismos populares o de instituciones del Estado cuya presencia se considere conveniente" (artículos 46 y 48, Reglamento de la Ley de Reforma Agraria).
- [24] Sobre la precedencia de la confiscación en el Derecho Nicaragüense véase el Capítulo IV, pág. 60.
-

CONCLUSIONES

En forma muy resumida y en base a las consideraciones anteriores se puede arribar a las siguientes conclusiones:

1. El análisis de la regalía sobre tierras y montes que la Corona española adquirió por derecho de conquista sobre los territorios americanos y las consecuencias jurídicas que de la misma derivaron, permite conocer en su origen la configuración del sistema de la propiedad comunal, la atribución de la propiedad a los particulares y la titularidad pública sobre los terrenos baldíos.
2. El sistema de la propiedad colonial se caracterizó por el complejo "latifundio-tierras comunales", en el que la propiedad vinculada en régimen de mayorazgos o la propiedad amortizada de la Iglesia o de las comunidades fueron notas características.
3. La Legislación agraria del siglo XIX, dictada bajo el signo del liberalismo con el propósito de desarrollar la agricultura a fin de facilitar la vinculación económica de los países estudiados a los mercados externos, dió lugar a una concepción individualista del derecho de propiedad que terminó plasmándose en los Códigos Civiles.
4. Esa legislación, en la medida en que desmontó la estructura de la propiedad comunal - fenómeno que se observa con mayor claridad, en orden descendente, en México, El Salvador y Guatemala- y facilitó la adquisición de tierras públicas por los grandes propietarios, facilitó la formación del complejo "latifundio-minifundio", característico de la estructura agraria tradicional de los países analizados.
5. Los textos legales vigentes reconocen el principio de la función social de la propiedad. La legislación de reforma agraria, dictada para resolver los problemas derivados de la deficiente estructura de la tenencia de la tierra, ha supuesto un cambio notable en la concepción del derecho de propiedad. Destaca en este sentido la legislación agraria mexicana que tiene su fundamento en el artículo 27 de la Constitución de 1917.
6. De acuerdo con esas leyes, la propiedad agraria privada se regula a partir de la actividad del propietario. Se ha producido así un desplazamiento de la simple titularidad del bien al ejercicio o actividad del propietario como centro de la regulación jurídica, con lo cual se pretende que el propietario sea a la vez empresario agrícola.
7. Desde un punto de vista subjetivo, la función social de la propiedad se traduce en la imposición de limitaciones y deberes al propietario, relacionadas principalmente con la actividad productiva que tiene que cumplir. Las limitaciones se expresan generalmente en

el señalamiento de límites precisos a la extensión de tierra que puede poseer el propietario (México, Honduras, El Salvador) o en la restricción de sus facultades de disposición en determinados casos (Honduras, Nicaragua, El Salvador). Los deberes, en cambio, implican, por lo general, el cultivo directo, correcto y eficiente de los predios. Este cuadro tipifica un vasto campo de intervención administrativa en el régimen de la propiedad privada agraria.

8. Pero ese aspecto subjetivo no agota el sentido de la función social. Desde un punto de vista objetivo, implica la redistribución de la tierra cuando la estructura de la tenencia se muestra deficitaria. En este sentido el incumplimiento de las limitaciones y deberes que se imponen al propietario determinan, en la mayoría de los casos, la afectación de la propiedad con fines de redistribución.
9. Las legislaciones de Honduras, Nicaragua y Costa Rica establecen la afectación expresa de las tierras de dominio privado que no se aprovechan de conformidad con los principios de la función social. En esa situación se encuentran, con algunas excepciones particulares establecidas en cada legislación, las tierras incultas, las ociosas o las deficientemente explotadas, las cultivadas por tenedores indirectos, las que por su extensión constituyen latifundios o minifundios (Honduras, Costa Rica) y las propiedades en abandono (Nicaragua). No son afectables, en cambio, las tierras cultivadas con productos básicos para la economía de los respectivos países, o las que se trabajen productiva y eficientemente.
10. La legislación de El Salvador se orientó por principios similares hasta la promulgación de la Constitución de 1983, la cual declaró inafectables hasta un máximo de doscientas cuarenta y cinco hectáreas, de las que pueden disponer libremente los propietarios. En Guatemala se considera contrario al interés social la existencia de tierras ociosas, circunstancia que se sanciona con un impuesto (de pocos resultados prácticos) y con la posibilidad de expropiación. En todo caso se establece también un "área de reserva" al propietario. En México se establece la afectación de las tierras cuya superficie exceda del límite de la llamada "pequeña propiedad inafectable".
11. Todas las legislaciones admiten la expropiación por causa de interés social, aunque no siempre su aplicación es efectiva. La compraventa de tierras con fines de redistribución es también un procedimiento contemplado en las legislaciones de Guatemala, El Salvador y Costa Rica. La confiscación, en cambio, únicamente se admite en Nicaragua en determinados casos.
12. Las legislaciones también declaran afectables con propósitos de redistribución a las tierras públicas. Entre éstas destacan los baldíos, que generalmente representan los límites de la frontera agrícola. La importancia de estas tierras es de primer orden en los procesos de adjudicación, considerando sobre todo los obstáculos institucionales con que suele tropezar la expropiación.

13. En Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, la adjudicación de tierras se hace o bien a campesinos individuales a través de la constitución de unidades agrícolas familiares, o bien a cooperativas y otras empresas comunitarias campesinas; esta última modalidad tiene carácter preferente. En México, en cambio, la adjudicación se hace en forma colectiva a núcleos de población que adoptan la estructura del "ejido".
14. El ejido es precisamente una forma de organización agraria típica del Derecho mexicano, cuyos antecedentes se encuentran en la organización de la propiedad comunal durante la época colonial. Actualmente, sin embargo, ha evolucionado hacia los conceptos propios de la agricultura comunitaria o asociativa. En la medida que su explotación se puede hacer en forma individual a través de la entrega de parcelas o "unidades de dotación" a los "ejidatarios" o en forma colectiva a través del trabajo de todos los miembros del grupo, se pueden encontrar rasgos comunes con las adjudicaciones en unidades familiares o a grupos comunitarios que se tipifican en los otros países. Es importante destacar, en todo caso, que aun cuando la explotación del ejido sea individual, las "unidades de dotación" no pierden el carácter de propiedad común de todos sus miembros.
15. Las acciones por las cuales se implementa la redistribución de la tierra en el Derecho mexicano se vinculan en forma directa con la estructura de la propiedad heredada de la época colonial. Se ha tratado en este caso de resolver los problemas agrarios derivados de la concentración excesiva de la propiedad y de la enajenación de los bienes comunales de los pueblos, organizados según el modelo colonial, como consecuencia de la aplicación de la legislación dictada en la segunda mitad del siglo XIX. Destacan en este sentido las acciones de "restitución" y de dotación de ejidos y el fraccionamiento de los latifundios, principios inspiradores de la Revolución de 1910 que se institucionalizaron finalmente en el artículo 27 de la Constitución de 1917.
16. En Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica el derecho de los adjudicatarios sobre las parcelas adjudicadas como consecuencia de los programas de redistribución de la tierra se configura como una propiedad especial, a medias entre el estricto derecho de propiedad privada y un mero derecho de posesión agraria. Este derecho solamente se consolida cuando el adjudicatario ha pagado el precio de la parcela y ha cumplido las limitaciones y obligaciones que se le imponen. Esas limitaciones se refieren fundamentalmente a la prohibición de dividir, de enajenar o de gravar la unidad adjudicada. Las obligaciones se refieren, sobre todo, al pago del precio y al cultivo directo, eficiente y correcto del predio. En esa fase intermedia el derecho del adjudicatario tiene carácter condicional, esencialmente revocable por la autoridad agraria. En todo caso, la propiedad del adjudicatario, una vez consolidada, sigue sujeta a la intervención de las autoridades agrarias a fin de evitar que, a través del ejercicio indiscriminado de la facultad de disposición, puedan ponerse en precario los objetivos que se persiguieron con la adjudicación.

17. En México y Nicaragua la adjudicación se hace a título gratuito. No se configura una fase intermedia como en los otros países, pero el derecho del adjudicatario también está sujeto a condición resolutoria cuando incumple las limitaciones y las obligaciones establecidas en la ley, que son similares en su esencia a las que se tipifican en los otros países. La propiedad del núcleo de población ejidal en México es "inalienable, imprescriptible, inembargable e intransmisible". En Nicaragua, mientras tanto, el adjudicatario adquiere un "derecho de uso a la tierra" que no podrá enajenarse en forma alguna y solamente podrá darse en garantía para "habilitaciones agropecuarias".
18. De lo antes expuesto se puede concluir que en todos los países la ley ha "delimitado" específicamente el derecho de los adjudicatarios, definiendo su contenido a través del señalamiento de límites precisos a su ejercicio. Esta circunstancia determina la configuración de una propiedad "vinculada" en la medida que el titular no puede disponer y gozar libremente del bien, si no es en la forma que viene establecida por la ley. El "derecho de uso a la tierra" que se confiere por el "título de Reforma Agraria" en Nicaragua no puede considerarse estrictamente como un derecho de propiedad, pero es evidente que, al margen de su naturaleza jurídica específica, el contenido de ese derecho también ha sido delimitado por la ley, apareciendo claramente vinculado por razones de interés público.
19. Con esos regímenes se trata de asegurar que el adjudicatario posea efectivamente cualidades y aptitudes que lo hagan merecedor de ser titular de la parcela a través del cultivo directo y eficiente de la tierra. A la vez se pretende que el predio no pueda transferirse libremente por el adjudicatario en la medida en que, si así sucediera, se facilitaría de nuevo el fraccionamiento excesivo o la concentración de la propiedad, surgiendo de nuevo el problema del minifundio y del latifundio, con lo cual la política agraria del Estado perdería significado. Repárese, en este orden de ideas, que en Honduras, Costa Rica y El Salvador, aun cuando la propiedad del adjudicatario se haya consolidado, sigue estando sujeta, por esas mismas razones, a la intervención de las autoridades competentes.
20. En el ordenamiento jurídico de estos países se configuran, por lo tanto, dos formas de propiedad agraria. La primera que, respetando en lo esencial el contenido definido en los Códigos Civiles, está sujeta, sin embargo, a las limitaciones y los deberes que como consecuencia de la función social vienen determinados por las leyes de reforma o de transformación agraria. La segunda, en cambio, implica una forma de propiedad especial con un contenido delimitado por la ley, vinculada por razones de interés público, que nace, como se ha advertido, de los programas de redistribución de la tierra.
21. En lo que se refiere a las formas indirectas de tenencia de la tierra, en México, Guatemala y Nicaragua se establecen regímenes

particulares para el arrendamiento de tierras ociosas. En Honduras la explotación de la tierra a través de cualquiera de esas modalidades es causa de expropiación, como sucede también en Costa Rica, aunque en este país la legislación sobre la materia es contradictoria. En forma similar, en Nicaragua las formas indirectas de tenencia de la tierra también se consideran causa de expropiación, pero el arrendamiento se admite en determinados casos. La legislación de El Salvador, mientras tanto, se orientaba por principios similares hasta la promulgación de la Constitución vigente.

22. Finalmente, en algunos países la ejecución de la política agraria es competencia de órganos administrativos centralizados, dependientes directamente del Poder Ejecutivo (México, Nicaragua), mientras que en otros es competencia de órganos descentralizados con autonomía administrativa y personalidad jurídica propia (Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica).
-

LEGISLACION CONSULTADA*

I. MEXICO

1. Constitución Política de 5 de febrero de 1917 (incluyendo sus reformas).
2. Código Civil de 30 de agosto de 1928 (entró en vigor el 1° de octubre de 1932).
3. Ley Federal de Reforma Agraria de 16 de marzo de 1971.
4. Ley de Fomento Agropecuario de 27 de diciembre de 1980.
5. Reglamento de la Ley de Fomento Agropecuario de 12 de noviembre de 1981.
6. Ley de Terrenos Baldíos Nacionales y Demasías de 30 de diciembre de 1950.

II. GUATEMALA

1. Estatuto Fundamental de Gobierno (Decreto-Ley 24/82 de 23 de noviembre de 1982).
2. Código Civil de 14 de septiembre de 1963.
3. Ley de Transformación Agraria (Decreto 1551 de 6 de octubre de 1962).
4. Ley que regula la Entrega de Fincas Nacionales (Decreto N° 1653 de 6 de junio de 1967).
5. Ley de Empresas Campesinas Asociativas (Decreto-Ley de 6 de julio de 1984.)
6. Reglamento de Organización Administrativa y Funcionamiento del Instituto de Transformación Agraria.

III. EL SALVADOR**

1. Constitución Política de 20 de diciembre de 1983.
2. Código Civil de 23 de agosto de 1859.

* Esta relación incluye solamente la legislación en vigor.

** La legislación sobre reforma agraria de El Salvador está en vigor en lo que no se oponga a la Constitución (artículo 265).

3. Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (Decreto N° 132 de 26 de junio de 1965).
4. Ley Básica de la Reforma Agraria (Decreto 153 de 5 de marzo de 1980).
5. Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a favor de sus Cultivadores Directos (Decreto 207 de 28 de abril de 1980).
6. Reglamento para la Aplicación de la Ley para la Afectación y Traspaso de Tierras Agrícolas a Favor de sus Cultivadores Directos, de 22 de diciembre de 1980.
7. Ley para la Adjudicación de Tierras Adquiridas por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria con anterioridad a la Ley Básica de la Reforma Agraria (Decreto 842 de 28 de octubre de 1981).
8. Ley de Creación de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) (Decreto N° 525 de 11 de diciembre de 1980).

IV. HONDURAS

1. Constitución Política de 20 de enero de 1982.
2. Código Civil de 8 de febrero de 1906.
3. Ley de Reforma Agraria (Decreto-Ley N° 170 de 30 de diciembre de 1974).
4. Reglamento de Afectación de Tierras (Acuerdo N° 347 de 28 de julio de 1975).
5. Ley de Protección a la Empresa Caficultora (Decreto N° 78 de 23 de septiembre de 1981).
6. Decreto N° 89 de 30 de septiembre de 1982.
7. Ley del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola.

V. ICARAGUA

1. Ley de Reforma Agraria (Decreto N° 782 de 19 de julio de 1981).
2. Reglamento a la Ley de Reforma Agraria de 16 de octubre de 1981.

3. Ley de Cooperativas Agropecuarias (Decreto N° 826 de 17 de septiembre de 1981).
4. Reglamento General de la Ley de Cooperativas Agropecuarias de 13 de abril de 1982).

VI. COSTA RICA

1. Constitución Política de 7 de noviembre de 1949.
 2. Código Civil de 26 de abril de 1886.
 3. Ley de Jurisdicción Agraria (Ley N° 6734 de 29 de marzo de 1982).
 4. Ley del Instituto de Desarrollo Agrario (Ley N° 6735 de 29 de marzo de 1982).
 5. Ley de Tierras y Colonización (Ley N° 2825 de 14 de octubre de 1961 y sus reformas).
 6. Reglamento de Arrendamientos para el Instituto de Desarrollo Agrario (Decreto Ejecutivo N°10839-A de 29 de octubre de 1979).
 7. Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción (Ley N° 2035 de 17 de julio de 1956 y sus reformas).
 8. Ley de Seguro Integral de Cosechas (Ley N° 4461 de 10 de noviembre de 1969 y sus reformas).
-

BIBLIOGRAFIA

1. ABENSOUR, M.; MORAL LOPEZ, J.; JACOBY ERICH, H.; GIMENEZ LANDINEZ, V.
Los Arrendamientos Rústicos. Principios de legislación, FAO, Roma, 1966.
2. AGUILUZ BERLIOZ, RODOLFO
Regímenes Agrarios, Guatemala, 1953.
3. BALLARIN MARCIAL, A.
Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria, Madrid, 1975.
Derecho Agrario, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1978.
Principios Generales de la Reforma Agraria Integral, Revista de Estudios Agrosociales, N°52, Madrid, 1965.
4. BARAHONA ISRAEL, R.
Aspectos Fundamentales que deben incorporarse en Costa Rica para una Moderna Legislación de Contratos Agrarios, en el volumen "20 años de legislación y política agraria en Costa Rica", San José, Costa Rica, 1983.
La Propiedad Agraria, en el volumen "La Propiedad", Edit. Juricentro, San José", Costa Rica, 1983.
Aspectos Histórico-Sistemáticos de la Evolución del Contrato de Arrendamientos Rústicos en la Experiencia de algunos Derechos Europeos Occidentales, en el volumen "Temas de Derecho Agrario Europeo y Latino-americano", FIDAC, San José, Costa Rica, 1982.
5. BASSOLS COMA, M.; GOMEZ-FERRER M., R.
La vinculación de la Propiedad Privada por Planes y Actos Administrativos, IEA, Madrid, 1975.
6. BRANCHAT, V.
Tratado de los Derechos y Regalías que corresponden al Real Patrimonio en el Reyno de Valencia, 1784.
7. CASTAN TOBEÑAS, J.
Derecho Civil Español, Común y Foral, II, Madrid, 1957.

8. CASO, A.
Derecho Agrario, Porrúa, México, 1950.
9. COLMEIRO, MANUEL
Derecho Administrativo español, II, Madrid, 1876.
10. CHAVEZ PADRON, M.
El Derecho Agrario en México, Porrúa, México, 1983.
11. CHING MURILLO, E.
La Propiedad Agrícola del Estado, en el volumen "20 años de Legislación y Política Agraria en Costa Rica", San José, Costa Rica, 1983.
12. DIEZ PICAZO, L. y GULLON, ANTONIO
Sistema de Derecho civil, II, Tecnos, Madrid, 1981.
13. DUGUIT, L.
Manual de Derecho Constitucional, Madrid, S/F.
Las Transformaciones del Derecho Público y Privado, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1975.
14. DOMINGUEZ GUILARTE, L.
Notas Sobre la Adquisición de Tierras y Frutos en Nuestro Derecho Medieval, Anuario de Historia del Derecho Español, Tomo X, Madrid, 1933.
15. DUQUE CORREDOR, ROMAN JOSE
La Posesión Agraria, en el volumen "Temas de Derecho Agrario Europeo y Latinoamericano", FIDAC, San José, Costa Rica, 1982.
16. CENTRO DE ESTUDIOS DEL AGRARISMO MEXICANO
El Agrarismo en la Constitución de 1917, México, 1982.
17. ECKSTEIN, S.
El Ejido Colectivo en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1978.
18. ESCRICHE, J.
Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, París, 1838.

19. FAO
Informe del Comité Especial Sobre Reforma Agraria, Roma, 1971.
Declaración de Principios y Programa de Acción de la Conferencia Mundial Sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Roma, 1981.
20. FABILA, MANUEL
Cinco Siglos de Legislación Agraria 1543-1940, México, 1981.
21. FRAGA, GABINO
Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1969.
22. FORTSHOFF, ERNEST
Tratado de Derecho Administrativo, I.E.P., Madrid, 1958.
23. FOURNIER FACIO, A.
La Posesión Precaria de Tierras, en el volumen " 20 años de Legislación Agraria en Costa Rica", San Jose, Costa Rica, 1983.
24. GARCIA DE ENTERRIA, E.
Actuación Pública y Privada en el Derecho Urbanístico, Revista Española de Derecho Administrativo N° 1, Madrid, 1974.
Los Principios de la Nueva Ley de Expropiación Forzosa, I.E.P., Madrid, 1956.
Apuntes de Derecho Administrativo, I, Madrid, 1977.
25. GARCIA DE ENTERRIA, E.; FERNANDEZ-RODRIGUEZ, T.R.
Curso de Derecho Administrativo, II, Civitas, Madrid, 1977.
26. GARCIA LAGUARDIA, J.M.
El Pensamiento Liberal de Guatemala (Antología), EDUCA, San José, Costa Rica, 1977.
La Reforma Liberal en Guatemala, Guatemala, 1972.
27. GARCIA TREVIJANO FOZ, J.A.
Tratado de Derecho Administrativo, I, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1974.

28. GARRIDO FALLA, F.
Tratado de Derecho Administrativo, II, I.E.P., Madrid, 1977.
29. GIMENEZ LANDINEZ, V.
Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integrado, FAO, Rome, 1979.
30. GONZALES PEREZ, J.
La Utilidad Pública y el Interés Social en la Nueva Ley de Expropiación Forzosa, Revista Crítica del Derecho Inmobiliario N° 324, Madrid, 1955.
31. HINOJOZA ORTIZ, J.
El Ejido en México, Análisis Jurídico, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México, 1983.
32. JOVELLANOS, GASPAR MELCHOR DE
Informe Sobre la Ley Agraria, Edición del Instituto de Estudios Políticos (de la edición de 1795), Madrid, 1955.
33. LEGUINA VILLA, J.
Las Facultades Dominicales de la Propiedad Forestal, Revista Española de Derecho Administrativo N° 3, Madrid, 1974.
34. MARTIN MATEO, R.
El Estatuto de la Propiedad Inmobiliaria, Revista de Administración Pública N° 52, Madrid, 1967.
35. LASARTE, CARLOS
Consideraciones Previas al Estudio del Derecho de Edificación;
Pluralismo de la Propiedad Privada, en el volumen "La Vinculación de la Propiedad Privada por Planes y Actos Administrativos", I.E.A., Madrid, 1976.
36. MARTINEZ PELAEZ, S.
La Patria del Criollo, EDUCA, San José, Costa Rica, 1975.
37. MENDEZ MONTENEGRO, J.C.
444 Años de Legislación Agraria, 1513-1957, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, enero 1960.

38. MENDIETA Y NUÑEZ, L.
El problema Agrario en México, Porrúa, México, 1978.
El Sistema Agrario Constitucional, Editorial Porrúa, México, 1975.
39. MONGE ZAMORA, JORGE A. y RIVERA BIANCHINI, CARLOS
Constitución Política y Propiedad, en el volumen "Constitución Política y Propiedad", San José, Costa Rica.
40. MOLINA CHOCANO, G.
Estado Liberal y Desarrollo Capitalista en Honduras, Tegucigalpa, 1976.
41. MONTES, VICENTE L.
La Propiedad Privada en el Sistema del Derecho Civil Contemporáneo, Editorial Civitas , Madrid, 1980.
42. MUÑOZ Q., HUGO ALFONSO
La Propiedad en el Derecho Constitucional Costarricense, en el volumen "La Propiedad", Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1983.
43. NIETO, ALEJANDRO
Bienes Comunales, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1964.
44. NOVOA MONREAL, E.
El Derecho de Propiedad Privada, Editorial Temis, Bogotá, 1979.
45. OTS CAPDEQUI, J.M.
El Régimen de la Tierra en la América Española Durante el Período Colonial, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 1946.
El Estado Español en las Indias, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
El Derecho de Propiedad en Indias, Anuario de Historia del Derecho Español, II, Madrid, 1930.
46. PEREZ BRIGNOLI, H.
La Reforma Liberal en Honduras, Cuadernos de Ciencias Sociales, Tegucigalpa, 1973.

47. PIZA ESCALANTE, R.
El Concepto Constitucional de Propiedad, en el volumen "Constitución Política y Propiedad", Uruk Editores, San José, Costa Rica, 1984.
48. PUERTA, RICARDO A.
Hacia donde va la Reforma Agraria Hondureña, Revista "Panorama", Tegucigalpa, 1985.
49. RIVERA MARIN DE ITURBE, GUADALUPE
La Propiedad Territorial en México, Siglo XXI, México, 1983.
50. RUIZ MASSIEU
Derecho Agrario, en el volumen "Introducción al Derecho Mexicano", II, U.N.A.M., México, 1981.
51. RUIZ SARRAMALERA, R.
Concepto y Fundamento de la Expropiación Forzosa por causa de Interés Social, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario N° 35, Madrid, 1958.
52. SANCHEZ-CORDERO DAVILA, J.
Derecho Civil en el volumen "Introducción al Derecho Mexicano", I, U.N.A.M., México, 1983.
53. SANZ JARQUE, J.
Derecho Agrario, Fundación Juan March, Madrid, 1975.
54. SALAS MARRERO, O.; BARAHONA-ISRAEL, R.
Derecho Agrario, San José, Costa Rica, 1973.
55. SAYAGUEZ LASO, E.
Tratado de Derecho Administrativo, II, Montevideo, 1959.
56. SOLORZANO Y PEREYRA, J.
Política Indiana, I y II, Edición de Cotnpañía Iberoamericana de Publicaciones, Madrid, 1930.
57. TORRES RIVAS, E.
Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano, EDUCA, San José, Costa Rica, 1975.

58. TENENCIA DE LA TIERRA Y DESARROLLO RURAL EN CENTROAMERICA
Estudio elaborado por Expertos de CEPAL, FAO, OIT, IICA, SIECA, OCT, OEA, EDUCA, San José, Costa Rica, 1976.
59. TIERRA Y TRABAJO EN GUATEMALA: UNA EVALUACION
Estudio elaborado por Consultores de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos de América para el Gobierno de Guatemala, Guatemala, 1982.
60. VALLEJO ANTONIO, R.
Guía de Agrimensores o sea Recopilación de Leyes agrarias, Tegucigalpa, 1911.
61. VIDAL PERDOMO, J.
Derecho Administrativo, Universidad de los Andes, Bogotá, 1975.
62. WHEELLOCK ROMAN, J.
Introducción de la publicación "Marco Jurídico de la Reforma Agraria Nicaragüense", Managua, 1982.
63. ZELEDON, RICARDO
La Propiedad y el Derecho Agrario Constitucional, en el volumen "Constitución Política y Propiedad", Uruk Editores, San José, Costa Rica, 1984.
Proceso Agrario Comparado en América Latina, Universidad de Costa Rica, San José, 1982.
-