

TEMA III

LEGISLACION
DE REFORMA AGRARIA

LEGISLACION DE REFORMA AGRARIA

PONENCIA PRESENTADA POR LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Introducción

Precisa tener en cuenta, a los efectos jurídicos, que el proceso de reforma agraria es parte de una política agraria —puede afirmarse que constituye una de las más fundamentales—, pero no es posible dejar de reconocer la íntima vinculación que guardan entre sí, la susodicha Política Agraria, el Derecho Agrario y la Reforma en comento, pues esta última entraña un conjunto de medidas que, atendiendo el concepto fijado para este trabajo, tienen por objeto modificar sustancialmente un sistema inadecuado de tenencia de la tierra. Hay problemas que son complejos y que corresponden a cada uno de dichos aspectos y que dándose en uno inciden al otro u otros (reforma agraria, o política agraria); de aquí que le es preciso al aspecto legislativo de la reforma citada guardar las normales armonizaciones complementarias que jugarán importante y significativo papel, no sólo en la debida y auténtica interpretación de la ley de reforma agraria, sino a la vigorosa y organizada resistencia con que dicho proceso tropieza. Es, por consiguiente, de fundamental importancia que un gobierno, defina su política agraria.

Ningún instrumento, si se quiere que el proceso de reforma no sea algo antijurídico, tiene y representa mayor valor y eficiencia —en el orden de obligatoriedad de Gobiernos, individuos, sectores sociales, y diversidad de agrupaciones en el terreno real y práctico— como lo es la legislación. De aquí la importancia que reviste la Ley, como instrumento de encauzamiento, de ejecución, de garantía y de consolidación de la Reforma Agraria.

El proceso que nos ocupa en tanto envuelve cambios económicos y sociales de gran envergadura en un país, impone alteraciones en el orden jurídico preexistente, y por consecuencia, una transformación de las instituciones, particularmente de las tradicionales: la propiedad, el contrato, la herencia, etc que se ven afectas a cambios profundos, con claro sentido de beneficio colectivo, por evidente significación social y con predominantes criterios de derecho público. Los ulteriores reajustes que exige un proceso de reforma agraria ya iniciado y ejecutado en lo concerniente a la relación Hombre-Tierra, demandan medidas jurídicas profundas, que interesan, sobre todo, a la nueva estructura racional, progresiva y justa que se busca en el orden de la tenencia de la tierra.

Lo anterior lleva a considerar como puntos básicos del aspecto legislativo de la reforma agraria, los siguientes: I) Reforma Agraria y Constitución; II) la Legislación propiamente dicha de la Reforma Agraria; y, III) las Medidas de Apoyo de la susodicha Reforma.

I.—Constitución y Reforma Agraria

A partir de 1950 el ordenamiento constitucional del país registró un cambio de filosofía económica y social, al introducirse en la Constitución de ese año nuevos principios de contenido verdaderamente democrático que, al reconocer la desigualdad de hecho entre los hombres, impuso al Estado la

obligación primordial de proteger a los más débiles. La Constitución subsiguiente de 1962, que es idéntica a la de 1950, ha mantenido aquellos principios, ratificando tal filosofía

El proceso de reforma agraria, que entraña cambios sustanciales en el orden económico-social de la República, tiene firme fundamento jurídico-constitucional en la vigente Carta Magna, pues ésta contiene claros y precisos principios básicos para desarrollár y sustentar aquel proceso: 1) La obligación estatal de asegurar —entre otros— el bienestar económico y la justicia social (Art 2); 2) El de separar bienes de la Hacienda Pública para constituir o incrementar patrimonios especiales destinados a instituciones que persigan fines de fomento económico o que su objeto sea el incremento de la pequeña propiedad rural (Art 121) 3) El de que el régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social que aseguren a los habitantes del país una existencia digna (Art 135); 4) El de que la libertad económica sólo debe garantizarse en lo que no se oponga al interés social, y el de fomento y protección a la iniciativa privada para que el mayor número de habitantes del país, participen de los beneficios del acrecentamiento de la riqueza nacional (Art 136); 5) El de la propiedad en función social (Art 137); 6) El de expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, con pago a plazos hasta de veinte años cuando el monto de la expropiación lo justifique (Art 138); 7) La constitución del bien de familia (Art 139, ordinal 3º); 8) El de intervención estatal en el orden administrativo de las empresas que se resistan a acatar las disposiciones legales sobre organización económica y social (Art 144); 9) El de fomento de la pequeña propiedad rural (Art. 147); 10) El de fomento de la habitación rural higiénica y cómoda a colonos y trabajadores de fincas rústicas (Art. 148); y, 11) El categórico principio de que el interés público primará sobre el interés privado (Art 220, inciso 2º).

Con tales principios se puede rechazar la impugnación de inconstitucionalidad que sectores interesados pudieran plantear. En efecto, nuestro máximo Tribunal de Justicia, en sentencia de las 11 horas del 20 de noviembre de 1969, publicada en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año, rechazó el vicio de inconstitucionalidad adjudicado a disposiciones legales que impusieron limitaciones a la propiedad inmobiliaria, fundándose —precisamente— en el principio constitucional de la propiedad en función social. Cabe mencionar que en el referido recurso, tanto la Honorable Asamblea Legislativa como el Poder Ejecutivo, en el Ramo del Interior, emitieron informes en el sentido de que no procedía la inconstitucionalidad alegada, invocando también ambos Poderes la supremacía del principio de la propiedad en función social (Anexo 1).

Corroborar lo anterior —en forma auténtica— la exposición de motivos del Proyecto de la Constitución de 1950, que al referirse al Artículo 2, dijo: “Este artículo consagra, en el aspecto jurídico, los fines del Estado, promotor del bien público. De esta manera, los derechos meramente formales que proclamó la revolución francesa se completan, y el Estado queda obligado a actuar no en beneficio de grupos dominantes ni de determinadas clases sociales, sino en beneficio del pueblo entero. Este artículo es indispensable para caracterizar la nueva Constitución”. “Se emplea el término asegurar en vez

del término procurar, que fue propuesto para darle énfasis categórico al contenido del artículo, y porque la Comisión estima que no bastarían ensayos o esfuerzos para obtener los propósitos indicados, sino que se necesita de la consecución efectiva de todo ello, porque de éste depende el mantenimiento de la paz social y el progreso ininterrumpido del país. Esta disposición, que algunos tacharán de poco práctica, puede dar base para una amplia, constructiva y revolucionaria legislación. Aquí se perfila, con singular vigor, el Estado con que la Constitución de 1950, sustituirá al Estado individualista y liberal de 1886”

En lo que respecta a los artículos citados en el segundo párrafo de este acápite, relativos al “Régimen Económico”, la mencionada Exposición de Motivos, dice: “Este Título, dedicado especialmente al Régimen Económico, es nuevo en nuestra legislación. Todos están concebidos en forma general y elástica, que permite una nutrida legislación secundaria sobre materia tan compleja. Del texto de algunos de ellos se desprende que para tener eficacia necesitan de reglamentación; pero dan la pauta para un programa de gobierno cuyo desarrollo requiere cierto tiempo. La base filosófica consiste en que el hombre y su vida constituyen el valor supremo, y que las cosas son un valor instrumental”

Lo dicho revela clara y rotundamente que en nuestro marco jurídico, no se necesitan reformas constitucionales —las cuales postergarían el enfrentamiento de un problema apremiante que provoca en el país las más graves tensiones económicas y sociales— para llevar a cabo un proceso de reforma agraria de modo pacífico y ordenado.

II.—La Legislación de Reforma Agraria

Un examen de la numerosa legislación de reforma agraria existente en muchos países nos conduce a afirmar que no puede haber, desde el punto de vista legislativo, una Ley tipo, ni formularse igualmente un patrón jurídico al cual hay que ceñirse; cada país se da su propio esquema legislativo de acuerdo a sus condiciones peculiares. No se niega ser un punto complejo el relativo a fijar los objetivos que señale el texto legal de reforma agraria (una justa redistribución de la tierra rural, elevación del nivel de vida del campesinado y pequeños agricultores, el incremento de la productividad, etc.), los principios dominantes, y que le imprimen su particular orientación (límites máximos y mínimos a la explotación económica, adecuada y eficiente, el cultivo directo de la tierra, los beneficiarios de la reforma agraria, etc.), y los temas esenciales sobre los cuales ha de versar (nuevas formas de organización jurídica de la propiedad, modificación de la vía sucesoria, restricciones y limitaciones en cuanto al suelo y las aguas, etc.)

Apuntada la complejidad anterior se acepta que la idea dominante ha de ser la de que una Ley de Reforma Agraria debe contener sólo las reglas generales básicas, y dejar los detalles a los Reglamentos y a las resoluciones de autoridades administrativas sobre la materia. Por otra parte, sería conveniente una ley que se aplique de acuerdo a la disponibilidad de recursos técnicos y económicos del Estado, pero con un enfoque integral. La modalidad legisla-

tiva apropiada sería, a nuestro entender, la de una ley fundamental —como se deja expresado— y no la de un Código Agrario, habida cuenta de los complejos problemas que éste implica en el campo de la técnica legislativa, que se traducirían, desde luego, en el ámbito de su formulación y de su aplicación efectiva. En cuanto a la denominación del referido texto legal consideramos que la nomenclatura adecuada ha de ser “Ley de Reforma Agraria”, pues no hay razón para emplear eufemismos.

En lo tocante al contenido básico de dicha Ley, ha de comprender, entre otros, los siguientes aspectos:

- 1) Enunciación de los objetivos que persigue el proceso de reforma agraria
- 2) Enumeración de criterios que fijen la función social de la propiedad inmobiliaria agraria.
- 3) Definiciones de los términos que sean necesarios para los fines de la interpretación y aplicación de la Ley
- 4) Nuevas formas de organización jurídica de la propiedad que permitan y aseguren su explotación directa, eficiente y permanente de acuerdo con la filosofía y disposiciones Constitucionales
- 5) Límites de tenencia de la tierra en consonancia con las condiciones de los recursos naturales y sus posibilidades de explotación técnica
- 6) Disposiciones preventivas de la acumulación de la tierra, así como de la fragmentación antieconómica de ella (latifundio contrario a los objetivos de la Ley, y minifundio)
- 7) Causales de expropiación por razón de utilidad pública o de interés social. Procedimiento expeditivo de expropiación, con la consiguiente intervención jurídica del particular afectado; la forma de indemnización (en bonos, y/o en efectivo), clases de bonos y demás regulaciones de éstos. El avalúo de las tierras a expropiarse que tendrá por base la declaración rendida para fines fiscales.
- 8) La extensión territorial que es permitido reservarse al afectado por la expropiación, que en ningún caso podrá ser mayor que la señalada de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5).
- 9) El sistema de distribución de la tierra (explotación colectiva mediante cooperativas o sociedades agrícolas que se emplean adecuadamente en esta clase de procesos; explotación individual, explotación familiar), y selección de beneficiarios; y la forma de adjudicación de la tierra (en propiedad inmediata, en arrendamiento con promesa de venta, requisitos de transferencia de la propiedad adjudicada, etc.)
- 10) Disposiciones que faciliten la recuperación de la tierra por el Estado en aquellos casos en que los adjudicatarios no cumplan con la obligación de explotarla en forma permanente, directa y eficiente.

- 11) Nuevas regulaciones de la vía sucesoria que no obstaculicen o impidan la explotación económica y eficiente de la tierra.
- 12) Preceptos que eviten burlar la Ley, mediante la constitución de sociedades de capitales u otras formas jurídicas similares.
- 13) La organización institucional que ejecutará el proceso; su estructuración y coordinación con otros organismos públicos, centralizados y descentralizados
- 14) Los principios básicos que normen la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, particularmente aguas, suelos y bosques.
- 15) Las sanciones a los actos que se cometan violando la Ley, y procedimiento para imponerlas, incluso las que prevengan la ocupación ilegal de tierras
- 16) Disposiciones que aseguren la armonización de las medidas de apoyo, a que se hará referencia más adelante, con el proceso mismo de reforma agraria.

Se considera del caso desarrollar brevemente algunos de los puntos principales anteriormente expuestos. Nuestro legislador puede, con base en los artículos constitucionales a que antes se hizo referencia, señalar en la ley secundaria, el límite máximo de la propiedad rústica, aunque ella esté siendo explotada productivamente, pues de lo contrario el resultado que tal productividad representa no tenderá a “asegurar los beneficios de ésta al mayor número de habitantes del país” como lo ordena el Artículo 136 de la Constitución.

Por otra parte, el principio contemplado en el máximo código político en su artículo 173, sobre la libre testamentificación debe interpretarse en armonía con las disposiciones constitucionales que hacen prevalecer el beneficio social sobre la voluntad particular del propietario, en especial con el propio artículo 173 que sujeta a la Ley el derecho de disponer libremente de sus bienes y la transmisión de la propiedad

La función social de la propiedad es, pues, más que un concepto de naturaleza jurídica, de índole económica-social aplicable en un momento histórico determinado. Chile, por ejemplo, cuya Constitución de 1925 si bien reconoció limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad “para el mantenimiento y el progreso del orden social”, a fin de efectuar la reforma agraria tuvo que modificar el Artículo 10, en su ordinal 10º, en el sentido de concebir —tal como ocurre en nuestro país— el derecho de propiedad en función social. Así pues, corresponderá a la Ley de la materia fijar los criterios para que la propiedad agraria cumpla con su función social, tal como lo han hecho Ecuador, Perú, Venezuela, Brasil, según aparece en el Anexo correspondiente: N° 2. Lo relativo al caso de Chile figura también en el Anexo correspondiente: N° 3.

La propia Constitución en su Artículo 147, prácticamente rechaza el latifundio contrario a un proceso de reforma agraria, y en los casos en que estime que por razones económicas no debe destruirse, con base en el Art. 145

de la misma, el Estado fomentará y protegerá las asociaciones a que dicha disposición se refiere (cooperativas y otras semejantes).

En lo que concierne a la "justa indemnización" a que se refiere el Artículo 138 de la Constitución, en los casos de expropiación, y cuando lo justifique el monto de ésta, el pago podrá hacerse a plazos que no excedan de 20 años. Debe tenerse presente que al emplear el constituyente el término "indemnización" y no el de "precio", se acomoda en un todo al principio jurídico, que ya no admite controversia, de que tal indemnización puede hacerse en bonos y otros títulos valores, totalmente o parte en dinero y el resto en tales documentos, según los casos que el legislador tenga a bien considerar. Sobre el punto puede ilustrar perfectamente la sentencia que pronunciara la Corte Suprema de Justicia de Colombia el once de diciembre de 1964, cuyos pasajes, en los puntos pertinentes, figuran en el Anexo respectivo N° 4. Asimismo, se contiene en el Anexo N° 5 un resumen brevísimo sobre aspectos del fallo dictado en diciembre de 1953 por la Corte Suprema de Justicia del Japón, al rechazar la inconstitucionalidad de la legislación de reforma agraria japonesa, en cuanto al reclamo de que el precio pagado a los terratenientes no era la "justa compensación" de que trata la Sección 3 del Artículo 29 de la Constitución Política de dicho país.

Aun cuando pudiera argumentarse que la legislación agraria vigente contiene algunas previsiones que con ciertas modificaciones y valiéndose de una interpretación progresiva, pudiera utilizarse para llevar a cabo en el país un proceso de reforma agraria, la realidad es que ésta constituye un enfoque totalmente distinto que implica profundas transformaciones en el campo económico y social, e incluso el político; y por consiguiente, requiere un nuevo Derecho en el país. Desde el punto de vista de la técnica jurídica no resultaría apropiado querer acomodar la legislación agraria vigente que, desde luego, es inadecuada a hechos nuevos como lo es el proceso de reforma agraria. Prueba de ello es el Anexo N° 6 que ilustra suficientemente que en América Latina los países que han pretendido llevar a cabo dicha reforma, lo han hecho mediante una nueva legislación dictada expresamente para ella, ya que " el mejoramiento de la vida rural entraña cambios, y los cambios conciernen a la totalidad de la cultura, la estructura y de las funciones de los grupos sociales".

III.—Medidas de Apoyo a la Reforma Agraria

Paralelamente a las medidas de orden jurídico ya señaladas, es imprescindible adoptar y poner en ejecución otros medios de acción sin los cuales un proceso de reforma agraria se volvería ineficaz. Tales medios de acción corresponden, entre otros, a los siguientes: crédito, asistencia técnica, infraestructura, promoción de cooperativas y otras organizaciones semejantes, y comercialización.

1) Crédito: En cuanto al crédito existen ya estudios e investigaciones serias, como "El Crédito Agrícola en El Salvador", realizado bajo los auspicios del BID y el CIDA, estudios que ponen de manifiesto notables deficiencias en este aspecto, por lo que se considera necesario una reorganización en el

orden jurídico e institucional del crédito a cargo de entidades oficiales, a fin de orientarlo de modo especializado a satisfacer las necesidades financieras del sector agrario. También es conveniente, desde luego, aprovechar la oportunidad que representa el hallarse en la Honorable Asamblea Legislativa, pasando por los trámites correspondientes, el "Proyecto de Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares", a fin de que pueda promoverse debidamente el crédito en los programas de desarrollo agropecuario. Igualmente es del caso establecer nuevas modalidades crediticias, como el "crédito supervisado", el "orientado", el "cooperativista"; introducir el seguro agrícola y ganadero, y aligerar el exceso de garantías que se exigen actualmente para conceder créditos en esta rama

2) Asistencia Técnica: La ley puede contribuir, con los auxilios que en ese orden está en posibilidad de brindar, en el campo de la investigación, extensión, educación y capacitación agropecuarias, suministrando a los productores rurales los adelantos y beneficios que las nuevas técnicas ofrecen en la producción. Cabe tomar en cuenta también los recursos que en tal materia representan los cuerpos de personal calificado, especialmente si se tiene en cuenta que uno de los objetivos fundamentales de un proceso de reforma agraria consiste en aumentar el nivel en los ingresos de los beneficiarios, punto éste que guarda íntima vinculación con el régimen de costos que, entre menor sea, redundará en mayores beneficios económico-sociales. La asistencia técnica es imprescindible, pues lo contrario equivaldría a no poder promoverse una nueva estructura en la producción con el auxilio de semillas mejoradas, aves de corral de buena raza, servicios de mecanización agrícola, nuevas técnicas en el combate de plagas, etc.

3) Infraestructura: También es de suma importancia este aspecto, el cual demanda una vigorosa y efectiva colaboración y coordinación dentro de la respectiva competencia de las autoridades públicas, centralizadas y descentralizadas. Se precisa de vías de comunicación, servicios de salubridad, energía eléctrica, riego y avenamiento y demás servicios públicos que contribuyen en gran medida al éxito de una reforma agraria. Los planes de desarrollo y la ley coadyuvan igualmente a tales fines, ya que éste asigna partidas presupuestarias para la organización y funcionamiento de ese conjunto de obras físicas y de los respectivos cuadros administrativos. No se concibe, por ejemplo, que por carecer de caminos que faciliten servicios de transporte permitiendo el acceso de la producción agropecuaria a los mercados, se mantengan explotaciones agrarias marginales. A este respecto, es imprescindible la promoción y regulación del desarrollo comunal; el esfuerzo mutuo y la cooperación internacional.

4) Organizaciones Agrícolas: En cuanto a la organización y funcionamiento de cooperativas agrícolas y otras asociaciones similares, la actividad promotora que el Estado realice ha de cuidarse de no imprimirles carácter "oficial", sin desempeñar además ninguna política paternalista. Los propios asociados deben asumir su dirección, responsabilidad y riesgos, pero contando el Estado con mecanismos legales para precaver que dichas organizaciones no desnaturalicen sus objetivos. Las citadas organizaciones proporcionarían amplio respaldo al programa de reforma agraria, permaneciendo vigilantes para

que cumpla con sus cometidos. Los diferentes servicios comunales que se obtienen a través de esas formas sociales han demostrado en otros países grandes beneficios, por ejemplo, en mecanización agrícola, adquisición de insumos tales como fertilizantes, semillas mejoradas, pesticidas, etc

5) Comercialización: En el complejo campo de la producción y comercialización agropecuarias, es obvio que debe facilitarse al productor mecanismos que aseguren la estabilización de precios y la colocación ordenada de la producción, tomando desde luego en cuenta también los intereses del consumidor. A tales efectos precisa mejorar el sistema de estabilización de los precios de garantía para mayor número de productos agropecuarios, la construcción de centros de almacenamiento en áreas estratégicas, el mecanismo de información de precios y demás medidas pertinentes. En todo caso, debe tomarse en cuenta los instrumentos que a este respecto existen a nivel centroamericano, como el Protocolo de Granos Básicos al Tratado General de Integración Económica.

Habida cuenta que, conforme al Reglamento establecido para el Congreso de Reforma Agraria, cada ponencia no ha de abarcar más de diez páginas, se ha concretado este trabajo a dicha exigencia, acompañándose los anexos a que se ha hecho mérito en el curso de él

Tan importante es el papel que juega la legislación en un proceso de reforma agraria, que cabe traer a cuento las frases del doctor Víctor Giménez Landínez —ex-Ministro de Agricultura de Venezuela—, dichas en un Curso de Capacitación sobre esta materia: “a la reforma agraria hay que darle: toda la importancia que ella tiene, muy especialmente en lo que se refiere a: a) financiamiento y presupuesto; b) organización administrativa e institucional, y c) organización jurídica”

ADDENDUM:

La reforma agraria ha sido ya acordada en el ámbito de la Integración Económica Centroamericana. Así, durante la Reunión Conjunta de Ministros de Economía y de Agricultura, celebrada en Puerto Limón del 26 al 29 de octubre de 1965, se consignó en la página 19 del Informe respectivo: “c) Aprovechamiento y tenencia de la tierra. Sobre este asunto hubo consenso en que los aspectos de tenencia de la tierra tienen alta significación para el desenvolvimiento futuro del potencial agropecuario de la región y para la incorporación efectiva de la población a una economía moderna de mercado, que garantice y permita un desarrollo industrial más amplio para los países centroamericanos.

Se tomó nota de las investigaciones preliminares que se han realizado en relación con el uso potencial de la tierra y los trabajos en materia de colonización, asignadas a la FAO por el Subcomité Centroamericano de Desarrollo Económico Agropecuario. A este respecto, la Reunión decidió que los estudios recomendados por el Subcomité mencionado, sean ampliados por parte de

la FAO, CEPAL y Misión Conjunta de Programación, dando énfasis especial a las investigaciones tendientes a estructurar programas de reforma agraria para los países del área.

En este sentido se aprobó la Resolución N° 3.—La Reunión Conjunta de Ministros de Economía y de Agricultura, Resuelve: “Solicitar a la FAO, la CEPAL y la OIT que, en colaboración con la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, amplíen los estudios sobre colonización de manera que se incluyan investigaciones tendientes a estructurar programas de reforma agraria para los países de la región.”

Desde luego, como lo apunta el conocido economista costarricense Eduardo Lizano en Teoría y Práctica de la Integración Económica con Especial Referencia al caso de Centroamérica, pág. 18: “No debe olvidarse ni la necesidad de las reformas internas en cada uno de los países miembros del proceso de integración, ni tampoco en la reorganización de la economía mundial. No puede pensarse pues que el proceso de integración sea suficiente para propiciar el desarrollo económico. Existe también peligro, y esto está íntimamente relacionado con lo que se acaba de examinar, de que algunos países tomen como excusa para no tomar medidas tendientes a mejorar la situación interna, el hecho de estar participando en un proceso de integración. Se dice por ejemplo que en el aspecto impositivo no se debe actuar, sino esperar las medidas que se propondrán para todos los países que se están integrando. No se deben adoptar medidas nacionales sino multinacionales. No se debe actuar unilateralmente sino conjuntamente. Algunos países toman así el proceso de integración como excusa para no enfrentarse a los problemas internos. Este planteamiento es totalmente impropio e implica un obstáculo para el mismo proceso de integración y para el desarrollo económico de los Estados miembros”

Estamos obviamente conscientes de la tenaz oposición que en nuestro medio confronta la reforma agraria. A este respecto, preferimos ceder la palabra al Secretario y Representante Oficial de los Estados Unidos del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), señor Norberto Ras, en su trabajo Los Procesos Sociales en el Desarrollo Económico: “Es evidente que algunas medidas de urgencia pueden tener éxito limitado al ser aplicadas directamente al desarrollo institucional. Esto involucra un grupo reducido de recursos técnicos y conceptos pragmáticos que pueden aplicarse en sectores que no suscitan resistencias dentro de la sociedad tradicional, precisamente porque no vulneran los aspectos críticos de su estructura. No habrá en general oposición a programas de colonización de áreas vírgenes, a la construcción de embalses y obras de riego, ni a las empresas que edifiquen viviendas o mejoren la salud o abran nuevas zonas a la explotación. Sin embargo, si se pretende remodelar íntegramente los programas de enseñanza, alterar la adjudicación de los recursos, comprimir el consumo, redistribuir el ingreso en forma drástica, tomar medidas que trasladen el prestigio de manos de los jefes tradicionales de todas las capas sociales hacia los empresarios de un verdadero aumento de la productividad, reestructurar los procesos de comercialización, ellos, con el poder en sus manos, se ingeniarán para paralizar el proceso con métodos más

o menos desembozados, o la misma masa dominada por una general apatía, fracasará en el intento fundamental de incrementar la productividad”.

A pesar de todo, por obvios principios de justicia social y en beneficio del país en su conjunto, se libraré esta batalla, tal como hace 10 años, en lo político, se empeñó a favor del voto secreto en los sufragios públicos y la representación proporcional en la Asamblea Legislativa, cuestiones que entonces parecían como una vaga utopía.

Ponente: Dr. Mario Castrillo Zeledón, a nombre de la Universidad de El Salvador. .

ANEXO Nº I

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Corte Suprema de Justicia: San Salvador, a las once horas del día veinte de noviembre de mil novecientos sesenta y nueve.

El presente proceso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el Dr. Pedro Escalante Arce, médico y cirujano y ejecutivo de empresas, de este domicilio, en su calidad de ciudadano; y se contrae a solicitar se declaren inconstitucionales algunos rubros de la tarifa de arbitros municipales de la Municipalidad de San Salvador.

Ha intervenido además del demandante el doctor Francisco Arturo Samayoa, en su calidad de Fiscal General de la República.

Leídos los autos y,

CONSIDERANDO:

I.—En su demanda el doctor Escalante Arce dice en esencia: La institución del dominio o propiedad está garantizada por la Constitución Política en forma amplia e irrestricta, sin más limitaciones que la de que el goce y disfrute del dominio no se oponga al interés social. No podría ser de otra manera porque la Carta Fundamental, con todos los principios doctrinarios evolucionados que contiene ha respetado la institución del dominio por estimarse que es la contribución más eficaz y positiva hacia el desarrollo económico e interdependencia social y la doctrina económico-política constitucional ha planteado el problema de la riqueza en términos de producción, con lo que se aparta totalmente de la tesis marxista que pretende enjugar la miseria en términos de reparto o, peor aún, en términos del propietario único: el Estado.

En nuestro medio de institución del dominio, como derecho privado, está garantizada por la Constitución sin más límites que los del interés social interpretado en forma equitativa, técnica congruente y racional, porque no sería lógico que se otorgue el derecho y en nombre del concepto de la función social se niegue su disfrute y su ejercicio. Que traía a

cuento las anteriores consideraciones para aludir concretamente al objeto, contenido y campo de acción del presente proceso de inconstitucionalidad, en el cual se refería a la tarifa de arbitrios de la Municipalidad de San Salvador, emitida originalmente por Decreto Ejecutivo número cincuenta y dos, publicado en el Diario Oficial número doscientos setenta y tres, de nueve de diciembre de mil novecientos cuarenta y siete, convertido en Decreto Legislativo, según Decreto número dos mil cuatrocientos dieciséis, publicado en el Diario Oficial número ciento cinco, de siete de junio de mil novecientos cincuenta y siete con adiciones, reformas y sobre impuestos municipales y fiscales. En dicha tarifa aparecen los numerales o partidas ciento noventa y cinco y ciento noventa y seis, de la letra S, del Art 1º que literalmente dicen así: —“195.—Solares urbanos, sin edificar, frente a la calle, metro lineal en la Primera Zona, al mes ₡ 5.00”. “196.—Solares urbanos, sin edificar, frente a la calle, metro lineal, en la Segunda Zona, al mes .. ₡ 3 00”. Los expresados arbitrios son abiertamente inconstitucionales, porque es obvio que hay una limitación peligrosa al derecho de propiedad si se impone un tributo sobre el hecho negativo de no construir. En doctrina financiera, absolutamente coincidente y reconocida por todos los autores de *solvencia científica inobjetable*, el tributo sólo puede aplicarse sobre hechos positivos. Se paga el impuesto sobre la renta por las utilidades que percibe el contribuyente y no por las que ha dejado de percibir; se paga impuesto de vialidad por el capital que se tiene y no por el capital de que se carece; se pagan impuestos municipales por hechos positivos, como son el alumbrado, el aseo, etc. Sería absurdo, por ejemplo, un impuesto de alumbrado si se vive en la obscuridad. El impuesto por predio sin edificar es una amenaza constante y constituye al aplicarlo lesión grave a la institución del dominio o propiedad garantizada por la Constitución. Ese impuesto ha sido fijado por medios refiidos con la técnica tributaria, y por su cuantía excesiva es francamente confiscatorio, pues en algunos casos ha llegado a destruir la propiedad con la acumulación continuada de cargos. Podría darse el caso que el contribuyente tenga que entregar el inmueble en pago de lo ilegítimamente adeudado o que la Alcaldía ante la renuencia del propietario proceda a subastar los bienes en su calidad de acreedora. Quizás pudiera pensarse que este riesgo existe también en cualquier otro tributo, pero hay una diferencia fundamental entre una y otra situación. Cuando el Estado ejecuta a un deudor del impuesto sobre la renta, por ejemplo, está ejercitando una acción que arranca de un hecho lícito dentro de la filosofía jurídica de la Constitución y de la Ley como es el de cobrar y percibir un tributo legítimamente establecido, con base en principios equitativos y científicamente correctos según las buenas normas de técnica tributaria. El impuesto sobre la renta es un impuesto fijado sobre el hecho positivo de tener una renta; no paga este impuesto quien no tiene renta. Pero cuando el Municipio entable acción para hacerse pago de impuesto por solar sin edificar, está ejercitando un derecho sobre un tributo establecido fuera de las normas de la lógica, de la razón, de la justicia y de la *técnica tributaria*. Se trata sencillamente de un tributo basado en hechos negativos, que además es limitativo del derecho de propiedad y absolutamente confiscatorio por su abusiva cuantía.

El Art. 137 de la Constitución Política es claro y preciso al establecer que se reconoce y garantiza el derecho de propiedad, aunque si bien es cierto que establece la limitación de que al reconocerse ese derecho se entiende la propiedad o domicilio en función social, pero este agregado no puede servir de asidero para justificar el impuesto por predio sin edificar. La función social de la propiedad sería fundamento para una expropiación si el inmueble, edificado o no, por ejemplo, fuera necesario para ampliar una calle, para construir un parque o zona verde, para edificar una escuela u otros usos similares, pero no puede invocarse la función social para castigar al propietario y hacer ilusorio su derecho simplemente porque no puede o no quiere construir, en nombre de un ornato que es un concepto abstracto y sobre el cual no hay normas jurídicas preestablecidas. Que dejaba bien precisado que no negaba la capacidad de fijar ingresos a través de una tarifa de arbitrios municipales, sino que lo que objetaba era el concepto o razón del tributo que por su falta de fundamento técnico y su desproporcionada cuantía resultaba lesivo a *derechos ciudadanos garantizados* por la Constitución. Que el arbitrio objetado carece de campo de aplicación y de sujeto porque está basado en un no hacer en una posición negativa, en algo que no ha sucedido y no podía darse absurdo ni aberración más grande, con la agravante de que al sostener esa situación se está violando la garantía constitucional de la propiedad o dominio, con limitaciones no autorizadas por la Carta Fundamental. En el Derecho Público, como una *conquista fundamental* y definitiva en lo relativo a la armonía social, otros poderes contraría a los preceptos constitucionales. Pero no pára allí el mecanismo que opera hacia el respeto

de la norma constitucional; está establecido el control jurisdiccional para el mantenimiento de la corrección del Derecho y al efecto se da a la Corte Suprema, en el Art 96 C. P., el poder de declarar la inconstitucionalidad de la ley, decretos, y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, a petición de cualquier ciudadano. Los artículos, numerales o rubros de la tarifa de arbitrios municipales mencionados en el alegato de interposición del recurso son definitivamente inconstitucionales porque violan el Art 137 de la Constitución Política, que garantiza la propiedad privada, y violan también el Art 138 C. P., inciso final, que proscribela confiscación. Los expresados rubros de la tarifa de arbitrios municipales significan una limitación grave al derecho de propiedad y resultan abiertamente confiscatorios, lesionando la propiedad privada.

Que habida consideración de los amplios razonamientos y análisis jurídico expuestos, por medio de los cuales había demostrado los vicios de inconstitucionalidad que adolecen los rubros objetados de la tarifa de arbitrios municipales, de la Municipalidad de San Salvador, con fundamento en el Art 96 C. P., citado, y 6 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, pedía que en sentencia definitiva, se declarara inconstitucionales los rubros de la tarifa de arbitrios municipales de San Salvador.

II—Se solicitó informe al Poder Ejecutivo en el Ramo del Interior y a la Asamblea Legislativa.

Evacuando dicho informe el Ministro del Interior dijo en resumen: El Art 87 de la Ley del Ramo Municipal determina: "Las y a la defensa jurídica del particular, está incorporado, no como cuestión doctrinaria, sino como derecho positivo, el principio de supremacía de la Constitución, que es freno democrático a la arbitrariedad y a la improvisación que en un momento dado pudiera influir un determinado hacer de la Administración. Ese principio de supremacía de la Constitución lo reconoce taxativamente el Art 220 C. P., que establece que los principios, derechos y obligaciones establecidos por la Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio y que la Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos de la República. La consecuencia inmediata que se deriva del principio de supremacía de la Constitución es el principio de la legalidad, que rige actualmente todos los pueblos civilizados y democráticos del mundo, entendiéndose por tal principio, la existencia de un orden jurídico creado, organizado y supeditado a la Constitución; en virtud de ese principio disfrutan de seguridades y garantías los habitantes de cada país, ya sea que se consignen en favor de ellos derechos considerados como fundamentales y no sujetos a las modificaciones constantes que puedan producirse al capricho o voluntad de los titulares de la administración —parlamentos, asambleas, funcionarios ejecutivos— o ya sea por medio de las limitaciones que la Ley Suprema ha establecido en las competencias políticas y constitucionales de cada uno de los órganos del Estado. La Constitución ha sido cuidadosa en extremo en cuanto al mantenimiento de la pureza constitucional y la vivencia del principio de la legalidad. Así, el Art. 95 C. P., establece que dentro de la potestad de administrar justicia corresponde a los tribunales, en los casos en que tengan que pronunciar sentencia, declarar la inaplicabilidad de cualquier ley o disposición de las Municipalidades propondrán al Poder Ejecutivo para su aprobación, la creación de arbitrios, a favor de sus rentas y modificación o supresión de los existentes". En virtud de este precepto, la Municipalidad de esta ciudad propuso al Poder Ejecutivo, para su aprobación, la tarifa de arbitrios municipales vigente, la cual, por haberse encontrado apegada a las leyes de la República, fue aprobada ese mismo año. El Art. 105 C. P., inciso tercero, establece que las municipalidades "Elaborarán sus tarifas de arbitrios, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa, la cual podrá decretar las modificaciones que juzgue necesarias". La Asamblea, por Decreto 2416 de fecha 4 de junio de mil novecientos cincuenta y siete publicado en el D. O. 105 Tomo 175 de 7 de junio del mismo año, declaró vigente la tarifa mencionada, sin hacerle ninguna modificación. El Art. 568 C., inciso primero dice: "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". El Art. 225 de la Ley de Policía establece: "Los Alcaldes cuidarán de que en sus respectivas ciudades, villas y pueblos se empedren las calles, y se esmerarán en la limpieza y ornato de los edificios, procurando la uniformidad de esto en cuanto fuere posible, consultando el buen gusto, no permitiendo desproporción en la edificación de las casas; y si alguna de ellas amenazare ruina, obligarán a su dueño a repararla en el término correspondiente que le señalarán, el que no excederá de seis meses para

comenzar a reedificar y de dos años para concluir” y el 233 de esta misma ley especifica: “Los dueños de solares en las ciudades, villas y pueblos son obligados a comenzar y concluir la edificación dentro de los términos a que se refiere el Art. 225 de esta Ley, y si no lo hicieren, por el mismo hecho el Alcalde procederá gubernativamente a la venta en pública subasta entregando el producto líquido de esta al propietario. Se exceptúan de esta disposición aquellos solares en que a juicio prudencial del Alcalde no sea necesario el edificio para el ornato de la población”. El doctor Pedro Escalante Arce, pide que se declare inconstitucional los numerales 95 y 96 de la letra “S” del Art 1º de la Tarifa de Arbitrios Municipales vigente, argumentando, que si el Art 137 C. P , garantiza la propiedad privada en función social, que dichos numerales vuelven nugatoria esta garantía, puesto que ya se han dado casos en que el propietario de un inmueble tenga que entregarlo en pago de los impuestos indebidamente consignados en dichos numerales. Asimismo estima el doctor Escalante Arce que la función social consiste en que el propietario tiene el derecho de emplear su propiedad, si el quiere, en la satisfacción de necesidades individuales, o en que tiene el deber y por lo tanto la obligación de emplear su propiedad en satisfacción de necesidades comunes, pero sin admitir intromisiones estatales abusivas que al limitar el dominio destruyen o cercenan la institución misma, es decir la propiedad privada. El Art 542 C., claramente define que la municipalidad es una institución de derecho público; por lo tanto representa a la autoridad pública en las funciones administrativas que desempeña, por consiguiente su existencia es necesaria, en tal virtud, para que la municipalidad pueda cumplir con sus funciones (que son sociales, puesto que tienen únicamente un fin, el de mejorar las condiciones de vida del núcleo de sus ciudadanos) necesita de las contribuciones o impuestos, y si con esto limita el uso y goce de la propiedad, justo es reconocer que lo hace en función social, puesto que es para beneficio de la colectividad. Ahora bien, si el Art. 119 C P., reconoce que en virtud de una ley pueden imponerse contribuciones, siempre que éstas sean para el servicio público; si el inciso tercero del Art 105 de la misma Constitución faculta a las municipalidades para elaborar sus tarifas de arbitrios y proponerla como ley a la Asamblea; si el Art 137 de la misma Carta Magna sólo reconoce y garantiza la propiedad privada en función social; si el Art 542 del Código Civil establece que la Municipalidad es una institución de derecho público y por consiguiente su existencia es necesaria; si el Art 225 de la Ley de Policía faculta a los alcaldes para que en defensa del ornato obligue a los propietarios a reparar sus casas; si el Art 233 de dicha ley también faculta a dichos funcionarios para que vendan en subasta los solares en las ciudades en los cuales no hayan dado cumplimiento al artículo anterior, excepto en lo que a juicio de los mismos funcionarios no sea necesario la edificación para el ornato de la población; si es una de las facultades de la municipalidad atender el ornato de la ciudad con los fondos municipales, siendo esta una de las formas para obligar al propietario a colaborar en este sentido; si el Art 568 C, establece que el dominio o propiedad es el derecho de poseer exclusivamente una cosa, gozar y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley; si se toma en cuenta que el impuesto es una de las formas con que la ley reconoce o limita el uso o goce de la propiedad, no puede ni debe concluirse que los numerales 95 y 96 letra “S” del Art. 1º de la tarifa de arbitrios municipales de esta ciudad estén violando el Art. 137 de la Constitución. Por otra parte para decidir sobre la inconstitucionalidad de los numerales dichos debe analizarse los siguientes puntos: 1º La repercusión nacional de una resolución favorable a tal petición; 2º A quién vendría en realidad a perjudicar esta decisión; 3º Todo impuesto que no se paga, da lugar a que se ejecute al moroso y por consiguiente se le prive de su propiedad, y como una consecuencia, todas estas contribuciones serían inconstitucionales; y 4º el producto de las contribuciones o impuestos se utiliza para que las municipalidades cumplan con su función social, determinadas en la Ley del Ramo Municipal y si esto no es posible, dicha institución tiende a desaparecer, ya que no tendrían medios para su subsistencia.

La Asamblea Legislativa expresó por su parte; la inconstitucionalidad alegada por el doctor Escalante Arce es de fondo y se fundamenta en que la tarifa de arbitrios municipales de la Alcaldía de San Salvador, en los numerales 195 y 196 de la letra “S” del artículo 1º es limitativa del derecho de propiedad al imponer un tributo al hecho negativo de no construir, limitación que según el solicitante vulnera la garantía constitucional establecida en el artículo 137 de la Constitución, en el que se reconoce y garantiza la propiedad privada en función social. Que los expresados arbitrios han sido decretados contrariando los principios de la doctrina financiera, por cuanto gravan hechos negativos y por su falta de fundamento técnico y su desproporcionada cuantía resultan lesivos a derechos ciudadanos

garantizados por la Constitución, por lo que se está violando la garantía constitucional de la propiedad o dominio, con limitaciones no autorizadas por la Carta fundamental. Concluye afirmando que los rubros de la tarifa de arbitrios municipales mencionados son definitivamente inconstitucionales, porque no solamente violan el artículo 137 de la Constitución Política que garantiza la propiedad privada, sino que violan también el artículo 138, inciso final de la misma, que proscribela confiscación. Para analizar los argumentos de fondo expuestos por el doctor Escalante Arce es necesario hacer un estudio de los principios filosóficos que inspiran a la Constitución Política en materia económica, para poder situar dentro de dichos principios la institución de la propiedad privada y determinar los alcances del Art 137 en cuanto a la extensión que puede tener ese derecho dentro del régimen constitucional. Es indudable que la Constitución Política vigente dista mucho de ser una Constitución de tipo liberal "a ultranza" de tal manera que en sus disposiciones en materia económica hace prevalecer el interés social sobre el interés particular. Así el artículo 135 dice que, "El régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social"; el artículo 136 establece que, "Se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social"; el Artículo 137: "Se reconoce y garantiza la propiedad privada en función social". Estos tres principios constitucionales aceptados están indicando claramente que la Constitución ha rechazado definitivamente el concepto de propiedad de tipo "romanista" o absoluto y lo ha limitado a satisfacer las necesidades de los propietarios particulares, pero estableciendo sobre los bienes la obligación de cumplir, además, con una función social. De esta suerte podría afirmarse que una propiedad que no cumple con la función social correspondiente no se justifica como propiedad privada y que el Estado está en la obligación de tomar todas aquellas medidas encaminadas a hacer efectiva la función social de la propiedad, medidas que pueden ser directas, como en el caso de la expropiación, o indirectas, como cuando recurre a los estímulos económicos o fiscales, a fin de hacer más productivos los bienes, o cuando recurre a medidas impositivas para gravar los bienes improductivos, castigando en esa forma a los propietarios ineficientes y fomentando la iniciativa privada, a efecto de hacerla más dinámica en cuanto al aprovechamiento de los bienes para que éstos cumplan con su función social. Esta potestad de intervención del Estado en el campo de la economía se deriva de los mismos principios que informan la Constitución, que rechaza totalmente los principios liberales del dejar hacer y dejar pasar y adoptar el criterio intervencionista en forma decidida, sin llegar, desde luego, a ser socialista, pero aceptando en el artículo 2º la obligación de asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. Con base en tales principios la Constitución estima que no puede ser violatorio del derecho de propiedad un impuesto que grave los predios sin construir, puesto que éstos están, precisamente, contrariando el espíritu del artículo 137 de la Constitución, si se toma en cuenta que bienes de esa naturaleza no le reportan ningún beneficio ni al propietario ni a la sociedad. Pero dejando a un lado el aspecto constitucional y analizando el problema exclusivamente desde el punto de vista del derecho de propiedad, de acuerdo con el concepto que establece el Código Civil como "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", no aparece por ninguna parte en el impuesto a los predios baldíos esa limitación, ya que los derechos en que en la práctica se concreta el dominio no sufren menoscabo alguno, pues en ninguna forma limitan la capacidad de goce, uso e incluso enajenación de los bienes gravados con el impuesto en referencia. Es cierto que un impuesto limita la capacidad económica de todo contribuyente, pero el argumento empleado por el doctor Escalante Arce vale no solamente contra los arbitrios impugnados sino contra todo impuesto, del tal manera que aceptar la tesis en que funda su alegato sería aceptar prácticamente que todos los impuestos que gravan la propiedad de los contribuyentes son inconstitucionales, con lo cual lo que estaría en discusión ya no sería los alcances del derecho de propiedad sino el derecho del Estado a imponer contribuciones sobre el patrimonio, lo que es a todas luces insostenible.

III.—Se corrió traslado al Fiscal General de la República, quien al evacuarlo manifestó: El impetrante cita los numerales 195 y 196 del artículo 1º de la expresada tarifa de arbitrios como disposiciones que adolecen de inconstitucionalidad, porque violan el artículo 137 de la Constitución Política que garantiza la propiedad privada y violan también el artículo 138 de la misma Constitución, inciso final que proscribela confiscación. La violación la hace consistir el doctor Escalante Arce en que los numerales en mención imponen un tributo sobre el hecho negativo de no construir, lo que constituye una limitación peli-

grosa al derecho de propiedad, así como que en doctrina financiera el tributo sólo puede aplicarse sobre hechos positivos. Las disposiciones consideradas como inconstitucionales no pueden serlo porque no están contra la doctrina financiera ni violan la Constitución Política, pues no fundamentan la imposición del tributo o arbitrio municipal en un hecho negativo, como lo afirma el impetrante, sino en una situación especial del inmueble sobre el cual se está obligando a pagar el tributo. Para corroborar lo anterior basta con examinar el contenido de los numerales 195 y 196, cuyo texto se cita y que en lo esencial dicen: "solares urbanos, sin edificar". De ninguna manera puede conceptuarse que es un hecho negativo del propietario el que se grava con el impuesto, pues, sencillamente, se trata de la situación especial del solar, de no contener edificación alguna; de la misma manera la tarifa citada grava a los solares que no tienen acera construida, sin que esto haya sido tachado de inconstitucionalidad por el impetrante. En lo que respecta a la violación de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 137 y 138, no existe tal violación, quedando plenamente demostrada dicha afirmación con las razones invocadas en los informes del Ministerio del Interior.

IV.—El peticionario solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de los numerales 195 y 196 de la letra "S" del artículo 1º de la tarifa de arbitrios de la Municipalidad de la ciudad de San Salvador; tarifa emitida por Decreto Ejecutivo N° 52, publicado en el Diario Oficial N° 273, de 9 de diciembre de 1947 y por Decreto Legislativo N° 2416 publicado en el Diario Oficial N° 105 de 7 de junio de 1957, que dice: "Solares urbanos, sin edificar frente a la calle, metro lineal, en la primera zona, al mes ₡ 5 00. Solares urbanos, sin edificar frente a la calle, metro lineal, en la segunda zona, al mes ₡ 3 00"

Considera el demandante que los numerales citados del artículo 1º de la tarifa mencionada violan, el derecho de propiedad protegido por los artículos 137 y 138 de la Constitución Política, que a la letra dicen: "Artículo 137 Se reconoce y garantiza la propiedad privada en función social. Se reconoce asimismo la propiedad intelectual y artística, por el tiempo y en la forma determinados por la ley. El subsuelo pertenece al Estado, el cual podrá otorgar concesiones para su explotación" "Art. 138 La expropiación procederá por causa de utilidad pública o de interés social, legalmente comprobados, y previa una justa indemnización. Cuando la expropiación sea motivada por necesidades provenientes de guerra o de calamidad pública, y cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de agua o de energía eléctrica, o la construcción de viviendas o de carreteras, la indemnización podrá no ser previa. Cuando lo justifique el monto de la indemnización que deba reconocerse por los bienes expropiados de acuerdo con el inciso anterior, el pago podrá hacerse a plazos, los cuales no excederán en conjunto de veinte años. Se podrá nacionalizar, sin indemnización, las entidades que hayan sido creadas con fondos públicos. Se prohíbe la confiscación, ya sea como pena o en cualquier otro concepto. Las autoridades que contravengan este precepto responderán en todo tiempo con sus personas y bienes del daño inferido. Los bienes confiscados son imprescriptibles".

Las razones fundamentales expresadas por el solicitante para demostrar la inconstitucionalidad pedida son las siguientes. Que los arbitrios municipales son abiertamente inconstitucionales porque hay una limitación grave y peligrosa al derecho de propiedad si se impone un tributo sobre el hecho negativo de no construir, que sólo puede aplicarse sobre hechos positivos. Que el impuesto por predio sin edificar es una amenaza constante y constituye, al aplicarlo, lesión grave a la institución de dominio o propiedad garantizada por la Constitución. Que tal impuesto ha sido fijado por medios reñidos con la técnica tributaria y que por su cuantía excesiva es confiscatorio.

En primer lugar cabe indicar que el derecho de propiedad está protegido en el ordenamiento constitucional por los artículos 163 y 164 C. P.; y que si el Código fundamental lo reconoce y garantiza en el artículo 137 C. P., es precisamente para aclarar que no es absoluto sino que está limitado "en función social".

La función social de la propiedad está resumida —como lo expresa el impetrante en su demanda— en los siguientes postulados: "a) El propietario tiene el derecho y por lo tanto el poder de emplear la cosa que posee en la satisfacción de las necesidades individuales, y especialmente de las suyas propias, en el desenvolvimiento de su actividad física, intelectual y moral, b) El propietario tiene el deber y por lo tanto la obligación, de emplear

la cosa en la satisfacción de necesidades comunes de una colectividad nacional entera o de colectividades secundarias”.

Si el propietario tiene “el deber y la obligación de emplear la cosa en la satisfacción de necesidades comunes de una colectividad nacional entera o de colectividades secundarias” y las municipalidades son personas de derecho público facultadas por la Constitución misma —Art 105 C. P.— para proponer a la Asamblea Legislativa sus tarifas de arbitrios y si éstas no son otra cosa que “contribuciones” previstas para satisfacer servicios públicos, no puede concluirse que las tablas de arbitrios impugnadas violen la misma Constitución que las autoriza

Expuesto lo anterior es fácil advertir que no puede ser violatorio del derecho de propiedad un impuesto que grave los predios sin construir, “puesto que éstos están precisamente contrariando el espíritu y letra del artículo 137 C. P., si se toma en cuenta que bienes de esa naturaleza no le reportan ningún beneficio ni al propietario ni a la sociedad”. El derecho de propiedad tiene un doble carácter: individual y social. Este carácter social es lo que se llama “función social” de la propiedad, es decir, que ésta, a pesar de ser un derecho del individuo, como primer sujeto del derecho, ha de hacer que tales ventajas aprovechen también a la colectividad, ya que el interés público primará sobre el interés privado, Artículo 220 C. P. No está demás señalar que en el ordenamiento jurídico patrio el derecho de propiedad no es absoluto ni ilimitado. El mismo Código Civil en el artículo 568 dice: “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”.

La propiedad así entendida no solamente establece derechos sino que impone deberes y uno de ellos es la obligación del propietario de contribuir a las necesidades de la colectividad, al mantenimiento de los servicios públicos que aquella requiere, así como también es deber de los propietarios procurar la productividad de sus propiedades y no dejarlas en abandono sin que presten ningún beneficio colectivo. A lo anterior es oportuno agregar que los artículos 137 y 138 C. P., citados por el demandante, deben verse en íntima relación con el artículo 136 C. P. que dice: “Se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social. El Estado fomentará y protegerá la iniciativa privada, dentro de las condiciones necesarias para acrecentar la riqueza nacional y para asegurar los beneficios de ésta al mayor número de habitantes del país”.

Respecto a la argumentación de que sólo puede imponerse tributos sobre hechos positivos y no sobre los negativos, como son los de no construir, la Corte observa que ni en el Capítulo VIII sobre la Hacienda Pública ni en ningún otro de la Constitución Política, se encuentra una norma que ordene que los impuestos que sean decretados por el Poder Público deben de ser únicamente sobre hechos positivos. El artículo 119 C. P., solamente prescribe que las contribuciones deben de imponerse “en virtud de una ley y para el servicio público”. Los arbitrios impugnados de inconstitucionalidad no vulneran el artículo 119 C. P. citado, ya que son ley de la República por haber sido decretados por la Asamblea Legislativa de conformidad al artículo 105 C. P., con el objeto de que la municipalidad de San Salvador, que es una corporación de Derecho Público, pueda cumplir con fines de beneficio local, que son públicos.

Por otra parte, desde el punto de vista económico, el interés social de la propiedad se traduce en la deseabilidad de que los factores productivos —tierra, trabajo y capital— tengan un empleo óptimo. Para lograrlo, el Estado puede echar mano de instrumentos fiscales y extrafiscales. Este último es el caso de los impuestos a los solares no edificados. Los impuestos con fines extrafiscales se presentan cuando el legislador sabe que al establecer el impuesto se obligará a los afectados a desarrollar determinada actividad o a dejar de desarrollarla, con tal de no pagar el impuesto.

Por tanto, de conformidad a las razones expuestas y artículos 96 de la Constitución Política y 6 a 11 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, a nombre de la República de El Salvador, esta Corte falla: declárase que no existe inconstitucionalidad de los ordinales 195 y 196 de la letra “S” del artículo 1 del Decreto Legislativo N° 2416, publicado en el Diario Oficial N° 105 de 7 de junio de 1957, relativo a impuestos sobre predios sin edificar, contenido en la tarifa de arbitrios de la Municipalidad de San Salvador; y pu-

blíquese esta sentencia en el Diario Oficial dentro de los quince días subsiguientes al de su pronunciamiento—Ponente: Dr. Domínguez—Alfredo Martínez M—M. Guzmán—Mauricio Butter.—C. Arm. Domínguez—Manuel Rivera—F. Alf. Leiva—C. Octavio Tenorio. Diego Cordero Rodríguez. J. S. Cárdenas.—Manuel Suárez M.—Pronunciado por los señores Magistrados que lo suscriben—R. AURORA

ANEXO Nº 2

LA CONCEPCION LEGAL DE LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

I—ECUADOR

Algunas legislaciones (el Decreto Legislativo de 11 de Julio de 1964, del Ecuador, por ejemplo), dicen:

“La propiedad privada agraria cumple con su función económico-social cuando reúne los requisitos siguientes:

- a) Explotación eficiente de la tierra
- b) Responsabilidad y dirección del propietario
- c) Conservación y renovación de los recursos naturales.
- d) Cumplimiento de las Leyes que regulan el trabajo agrícola, y
- e) No constituir forma de acaparamiento de los recursos territoriales”

II—PERU

Asimismo, iguales concepto y sentido externa el Decreto Legislativo de 19 de mayo de 1964, del Perú (Ley de Reforma Agraria), y en el cual el Art. 13, desarrolla y reglamenta el Art. 34 de la Constitución del Perú que se refiere a la Propiedad Privada en relación con el interés social que la misma reviste. Declara el precitado Art. 13:

“Para los efectos del cumplimiento del Art. 34 de la Constitución del Estado, se considera que la propiedad rural no se usa en armonía con el interés social en cualesquiera de los siguientes casos:

- a) Deficiente explotación o abandono de la tierra, así como el mal manejo y conservación de los recursos naturales renovables
- b) Subsistencia de formas antisociales o feudatarias de explotación de la tierra
- c) Condiciones injustas o contrarias a la Ley en las relaciones de trabajo
- d) Concentración de la tierra de manera tal que constituye un obstáculo para la difusión de la pequeña y la mediana propiedad rural y que determine la extrema o injusta dependencia de la población respecto del propietario; y
- e) El minifundio o la fragmentación del predio en forma que determine el mal uso o la destrucción de los recursos naturales, así como el bajo rendimiento de los factores de la producción”

III—VENEZUELA

El Decreto Legislativo de 22 de febrero de 1960, que en Venezuela instituye la Reforma Agraria, respecto de la propiedad privada a los fines de la función social que le corresponde, expresa:

Art. 19—A los fines de la Reforma Agraria, la propiedad privada de la tierra cumple con su función social cuando se ajusta a todos los elementos esenciales siguientes:

- a) La explotación eficiente de la tierra y su aprovechamiento apreciable en forma tal que los factores de producción se apliquen eficazmente en ella, de acuerdo con la zona donde se encuentra y con sus propias características.
- b) El trabajo y dirección personal, la responsabilidad financiera de la empresa agrícola por el propietario de la tierra, salvo en los casos de explotación indirecta eventual por causa justificada.
- c) El cumplimiento de las disposiciones sobre conservación de recursos naturales renovables.
- d) El acatamiento a las normas jurídicas que regulen el trabajo asalariado, las demás relaciones de trabajo en el campo y los contratos agrícolas en las condiciones que señala esta ley
- e) La inscripción del predio rústico en la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas, de acuerdo con las disposiciones pertinentes

Art 28.—De manera especial se considera contrario al principio de la función social de la propiedad e incompatible con el bienestar nacional y el desarrollo económico del país, la existencia y mantenimiento de fincas incultas u ociosas, especialmente en las regiones de desarrollo económico Iguualmente se consideran contrarios al principio de la función social de la propiedad los sistemas indirectos de explotación de la tierra, como los practicados a través de arrendatarios, aparceros, medianeros, pisatarios y ocupantes.

UNICO: El Estado gravará preferentemente las tierras incultas u ociosas, o cultivadas indirectamente, mediante cargas fiscales progresivas, en las condiciones que se establezcan en las leyes respectivas, sin perjuicio de la expropiación en los casos previstos en esta ley.

IV—BRASIL

El Decreto de la Unión, de 30 de noviembre de 1964, “Ley N° 4 504” o “Estatuto de la Tierra y Creación del Instituto Brasileño de Reforma Agraria”, en su Art. 2º, y de acuerdo con lo que entonces declaraba la Constitución de los Estados Unidos del Brasil, reza:

“Art. 2º.—Se asegura a todos la oportunidad de acceder a la propiedad de la tierra, condicionada por su función social en la forma prevista en la presente ley.

1—La propiedad de la tierra desempeña íntegramente su función social cuando, simultáneamente:

- a) Favorece el bienestar de los propietarios y de los trabajadores que en ella trabajan, así como el de sus familias;
- b) Mantiene niveles satisfactorios de productividad;
- c) Asegura la conservación de los recursos naturales;
- d) Observa las disposiciones legales que determinan las justas relaciones de trabajo entre los que la poseen y quienes la cultivan.

2—Es deber del Poder Público:

- a) Promover y crear las condiciones de acceso del trabajador rural a la propiedad de la tierra económicamente útil, con preferencia en las regiones donde habita o, cuando las circunstancias regionales lo aconsejen, en las zonas previamente fijadas, de acuerdo con lo dispuesto en la reglamentación de la presente ley;
- b) Vigilar para que la propiedad de la tierra cumpla su función social, estimulando planes para su racional utilización, promoviendo la justa productividad y el bienestar colectivo

ANEXO Nº 3

CONSTITUCION DE CHILE — ANTES Y DESPUES DE LA REFORMA
REFORMA AL CAPÍTULO II "GARANTIAS CONSTITUCIONALES"

Art. 10—La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

10º. La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna

Nadie puede ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública, calificada por una ley. En este caso, se dará previamente al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente.

El ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones y servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública";

Tomado de "La Constitución Chilena", por Mario Bernaschina G. Editorial Jurídica de Chile Cartilla Nº 3. 1957.

Con posterioridad se le hizo al mismo numeral la sustancial reforma que a continuación se reproduce, y con la cual se impulsaba al proceso de reforma agraria.

"Ley Nº 16 615 por la que se modifica la Constitución Política del Estado, de 18 de enero de 1967. Diario Oficial Nº 26 647, 20 de enero de 1967, pág 553:

"Art 10 La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

10º El derecho de propiedad en sus diversas especies

La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. La función social de la propiedad comprende cuando exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes

Cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para al vida económica, social o cultural del país. Propenderá, asimismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, calificada por el legislador. El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados. La ley determinará las normas para fijar la indemnización, el tribunal que conozca de las reclamaciones sobre su monto, el que en todo caso fallará conforme a derecho, la forma de extinguir esta obligación, y las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado.

Cuando se trate de expropiación de predios rústicos, la indemnización será equivalente al avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial, más el valor de las mejoras que no estuvieren comprendidas en dicho avalúo, y podrá pagarse con una parte al contado y el saldo en cuotas en un plazo no superior a treinta años, todo ello en la forma y condiciones que la ley determine.

La ley podrá reservar al dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio nacional y expropiar, para incorporarlas a dicho dominio, las que sean de propiedad particular. En este caso, los dueños de las aguas expropiadas continuarán usándolas en calidad de concesionarios de un derecho de aprovechamiento y sólo tendrán derecho a

la indemnización cuando, por la extinción total o parcial de ese derecho, sean efectivamente privados del agua suficiente para satisfacer, mediante un uso racional y beneficioso, las mismas necesidades que satisfacían con anterioridad a la extinción.

La pequeña propiedad rústica trabajada por su dueño y la vivienda habitada por su propietario no podrán ser expropiadas sin previo pago de la indemnización”.

[Tomado de la Colección Legislativa, Volumen XV-Nº4/V/lb, de la FAO (organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura)]

ANEXO Nº 4

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE COLOMBIA, DE 11 DE DICIEMBRE DE 1964 (1)

(Pasajes pertinentes)

La Honorable Corte Suprema de Justicia de Colombia expresó que la función social de la propiedad “se presenta como sistema intermedio”, entre la concepción individualista y la colectivista; y que: “No podría verse en un mismo texto constitucional un apareamiento de principios tan antagónicos entre sí como es la presencia, rodeada de todas las garantías del derecho de propiedad, y el rechazo del mismo, convertido en función, sino los fragmentos de un sistema armónico que circunscribe a agregar al derecho (el de propiedad) un sentido funcional de carácter social” Igualmente declaró: que “el Artículo 30 de la Constitución, “no prescribe que la Indemnización sea cubierta en *efectivo*, ni tampoco *de contado*”; “Lo que dispone el texto es que sea *previa*, y entonces debe saberse si por ser en bonos (tierras del grupo a), o parte en dinero y el saldo *a plazos* (tierras de los grupos b) y c), *deja de ser previa*”; *Indemnización Previa* es, primeramente, definición y reconocimiento del derecho del propietario, con anterioridad a la expropiación, de modo que no haya, por una parte, expropiaciones arbitrarias, y por otra, que el dueño pueda contar desde entonces con bienes o valores comerciales, enajenables y ciertos, equivalentes al perjuicio causado”. “En este caso la ley sustituye una propiedad improductiva, por una propiedad en bonos, garantizados por el Estado, que causan intereses y representan el *avalúo comercial* de la tierra (A. 61 Ord 5º Ley 135) El interés es en todo caso superior al rendimiento de una tierra inculta El canon constitucional no garantiza el dominio privado extremo de proteger a quien no trabaja los fundos . “Créditos sin documento o con documento, o bonos, son la contraprestación a cargo del Estado, previamente satisfecha, porque ingresan desde un principio al patrimonio del expropiado, realizando así el resarcimiento previo. La Carta no exige pago en dinero, sino, *simplemente, indemnización, para hacer de la expropiación un instrumento ágil y adecuado al bien común*” “El Procurador, con razón que la Corte comparte, agrega que el Artículo 1626 del Código Civil dispone que el “pago efectivo es la prestación de lo que se debe”, y de manera que como la Carta no ha prescrito que se haya de pagar en numerario, no deja de efectuarse el pago efectivo porque se haga en otra clase de valores”.

“Sobra agregar que el concepto de indemnización por expropiación, no puede confundirse con el concepto de precio como prestación de la venta Esta es un acuerdo bilateral, de derecho privado, fruto de la libertad contractual, en el que la contraprestación a cargo del comprador debe cumplirse en dinero La expropiación no es un contrato, no es una venta, ni siquiera forzada, como la que se verifica en subasta pública en determinados casos; es una figura esencialmente distinta, de derecho público, enderezada al bien de la comunidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la Administración toma la propiedad particular, y como esta medida genera un daño y no un precio, se satisface mediante una indemnización. Se indemniza el perjuicio en diferentes órdenes de la responsabilidad contractual y extracontractual y se indemniza al expropiado el daño que para él implica forma de expropiación —que opera contra su voluntad— pero en provecho público y aún cuando es instituto antiguo encuadra hoy a la perfección en la nueva tendencia de la función social”. “Lo cual debe influir en la interpretación del Artículo 30 de la Carta, a fin de no imponer a la figura

(1) “Sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre la Constitucionalidad de la Ley 135 de 1961 de Reforma Social Agraria “Publicación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria”, diciembre de 1964 Subgerencia Jurídica

de la expropiación el rigor geométrico de un contrato, sino el espíritu de equidad y justicia que gobierna las instituciones de Derecho Público, aquilatado en la materia a que este proceso de inconstitucionalidad se refiere, por la orientación social del Derecho Privado”.

El Artículo 30 de la Constitución de Colombia, dice:

“Artículo 30.—Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social”. “La propiedad es una función social que implica obligaciones”. “Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa”. “Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”

ANEXO N° 5

LA INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN EL JAPON

El Japón se vio envuelto en el problema de inconstitucionalidad que se planteó ante la Corte Suprema de Justicia en relación con su segunda legislación de reforma agraria. El presente es un resumen de los aspectos más importantes del caso en cuestión, y se hallan tomados de la obra del Profesor de Estudios Asiáticos de la Universidad de Columbia Británica, Canadá: R P Dore, llamada “La Reforma Agraria en el Japón”, Editada por primera vez en español por el Centro Regional de Ayuda Técnica, México, 1964, especialmente en las págs. 413 y sigs

Se afirmaba que al terminar la ocupación del Ejército de los Estados Unidos de América rodaría por tierra la legislación de reforma agraria que se había expedido, sin embargo esto no dejó de ser sino un mero vaticinio, porque la Ley de Tierras Agrícolas de 1952, presentada por el Ministerio de Agricultura del Partido Demócrata-Liberal, y que se orientaba a “conservar intacto el nuevo sistema rural”, se aprobó por la Dieta. El proceso de impugnación de la constitucionalidad de la legislación de reforma agraria japonesa partió, especialmente, de las organizaciones de hacendados afectados por ella y su principal objeto era la declaratoria de la inconstitucionalidad de la misma, y también, en otro sentido, el de que se les reconociese un mejor precio al obtenido en virtud de las adquisiciones de tierras que se hicieron para los fines de la supradicha reforma, esto es, una compensación adicional pues alegaban que el precio mencionado no era justo y que iba contra la Sección 3 del Art. 29 de la Constitución.

La Sección 3 declara: “La propiedad privada puede ser confiscada por utilidad pública, mediante una justa compensación”. El Supremo Tribunal en fallo dictado en diciembre de 1953 rechazó la inconstitucionalidad alegada, y también la tesis del precio justo que a título de una compensación adicional pretendían los terratenientes japoneses. Dijo, entre otras cosas, el citado Tribunal: “ que una parte esencial de los derechos de propiedad era el precio a que podían venderse, y que éste podía ser determinado oficialmente en aras del bien público”. “Ya la Ley de Ajuste de Tierras Agrícolas, de 1938 (antecedente lejano), y una serie de medidas de control adoptadas durante la guerra habían vuelto a definir los derechos de propiedad a la tierra de tal manera que “no dejaban margen para establecer un precio de la misma en el mercado libre”. Debe tenerse presente que tal precio se fijó a base de lo que cobraba el propietario-labrador por el uso de la tierra, y que por ello estaba (según dijera el máximo Tribunal) “de acuerdo con los fines de siempre de la política nacional se apreciaba en la primera y segunda legislación de reforma agraria, o sea, asegurar el cultivo de la tierra, consolidar la posición de que la cultivara, y conservar y aumentar la producción agrícola”.

Se adujo que a causa de la inflación, lo que pudo haber sido precio justo cuando se aprobó la ley, ya no lo era por las fechas en que se llevó a cabo el traspaso de las tierras. Mas el Tribunal citado, razonó: "a) aunque se permitieron durante aquel período aumentos frecuentes en el precio del arroz, se calcularon para equilibrar los aumentos en los costos de producción, y, por tanto, no representaban incremento alguno en los ingresos percibidos por el uso de la tierra; b) que, en todo caso los precios fijados para servir al bien público no tienen por qué ajustarse a los precios hipotéticos que regirían en un mercado libre".

Hay que tener en cuenta, y esto igualmente fue mencionado por la Corte Suprema de Justicia del Japón, como una de las razones jurídicas para fundar su fallo: que la Sección 2 del citado Artículo 29 de la Constitución Política del Japón, declara: "Los derechos de propiedad deben ser definidos por la ley, de conformidad con el bien público". Así, pues la planteada inconstitucionalidad, especialmente enfilada en la obtención de compensaciones adicionales al precio pagado por las tierras adquiridas para los fines de la expresada reforma, fracasó.

ANEXO Nº 6

LEGISLACION COMPARADA DE REFORMA AGRARIA DE AMERICA LATINA

1.—GUATEMALA: ha tenido sucesivamente: I) Decreto Nº 900, Ley de Reforma Agraria, de 1952; II) Decreto Nº 31, de la Junta de Gobierno, "Estatuto Agrario", de 1954; III) Estatuto Agrario, modificado en 1957; y IV) Decreto Legislativo Nº 1551, "Ley de Transformación Agraria", de octubre 17 de 1962

2) BOLIVIA: Ley de Reforma Agraria, de mayo de 1953

3) CUBA: Ley de Reforma Agraria, de mayo 17 de 1959; reformada en octubre de 1963

4) VENEZUELA: Ley de Reforma Agraria, de marzo 5 de 1960

5) COSTA RICA: Ley Nº 2825, de Tierras y Colonización, de octubre de 1961; reformada por Ley Nº 3042, de octubre 4 de 1962; completada por Decreto Nº 3971, por el cual se autoriza al Instituto de Tierras y Colonización el otorgamiento de títulos de propiedad, de fecha, 11 de octubre de 1967 (Se sabe que tiene elaborado un nuevo Proyecto de Ley de Reforma Agraria).

6) COLOMBIA: Ley Nº 135 Sobre Reforma Social Agraria, de diciembre 13 de 1961; ya se le hicieron sustanciales reformas.

7) REPUBLICA DOMINICANA. Ley de Reforma Agraria, Nº 5879, de abril 27 de 1962. Ha elaborado un nuevo Proyecto de Ley de Reforma Agraria, que corrige los errores y vacíos de la ley vigente; y lo hizo con el auxilio de la Organización de Estados Americanos, al amparo del Programa Nº 206 de la misma.

8) PANAMA: Código Agrario de la República, Ley Nº 37, de septiembre de 1962. (Es un texto voluminoso).

9) CHILE: ha tenido estas: I) Ley Nº 15 020 Sobre Reforma Agraria, de noviembre 15 de 1962; II) Ley Nº 16 640 Sobre Reforma Agraria, de julio 16 de 1967; se ha completado con estos textos: 1) Decreto con fuerza de ley, Nº 4, de diciembre 28 de 1967, establece normas sobre pequeña propiedad rústica; 2) Decreto con fuerza de Ley Nº 5, de 26 de diciembre de 1967, sobre "Comunidades Agrícolas".

10) PERU: ha tenido estos: I) Decreto-Ley Nº 14238, "Bases para la Reforma Agraria", de noviembre 16 de 1962; II) Ley de Reforma Agraria, de mayo 2 de 1964; III) Ley de Reforma Agraria, de 1969, que en esencia es la misma anterior, sólo que con algunas modificaciones.

- 11) PARAGUAY: Ley Nº 85 4020, "Estatuto Agrario", de marzo 29 de 1963.
- 12) HONDURAS: "Decreto Nº 2, Ley de Reforma Agraria, de 29 de septiembre de 1962; reformada por Decreto Nº 127, de junio 14 de 1963
- 13) NICARAGUA: Ley de Reforma Agraria, Decreto Nº 797 de abril de 1963.
- 14) ECUADOR: Ley de Reforma Agraria y Colonización, de julio de 1964. El Decreto Nº 155, de junio 9 de 1967, le introdujo diversas reformas a la anterior ley Además, se completa la legislación anterior, con la Ley de Tierras Baldías y Colonización, Decreto Nº 2172, de septiembre 22 de 1964
- 15) BRASIL: "Estatuto de la Tierra", Ley Nº 4 504, de noviembre 30 de 1964.
- 16) MEXICO: de todos es conocido que hace varias décadas que inició su proceso de reforma agraria, y ahora tiene un código agrario, que recoge muchos artículos de la variedad de leyes agrarias que lo han regido, desde la Ley de Desamortización de junio 25 de 1856 y demás posteriores, hasta llegar al actual Art 27 de la Constitución que es el fundamento de toda su legislación agraria, incluso su Código Agrario vigente promulgado el 31 de diciembre de 1942. Hoy tiene también toda una nutrida legislación y reglamentación en la materia.
- 17) ARGENTINA: Aún no cuenta, dadas sus peculiaridades, con una legislación de reforma agraria. Lo que ha sucedido es que se ha venido dando una serie de Leyes de Arrendamiento y Aparcería; de Colonización; y Planes de Transformación Agraria, en textos legales diversos La Confederación de Trabajo de Argentina, ha pedido reiteradas veces, al parecer, al gobierno, y últimamente lo ha hecho de nuevo, legislación de reforma agraria
- 18) URUGUAY: Se sabe que tiene ya iniciado más de un Proyecto en el Congreso Sin embargo, el antecedente más fiel de su proceso en lo tocante a iniciativas de ley, es una Serie de Proyectos de Leyes de Promoción Agropecuaria (así se los tituló), preparado en 1964, dentro del Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, por el Ministro de Ganadería y Agricultura Tales son: I) Proyecto de Ley de Semillas; II) Proyecto de Ley Forestal; III) Proyecto de Ley de Conservación de Suelos y Aguas; IV) Proyecto de Ley de Fertilizantes; V) Proyecto de Ley de Cooperativas; VI) Proyecto de Ley de Reforma de las Estructuras Agrarias; y VII) Un Proyecto de Procedimientos y Sanciones a Infracciones a las Disposiciones Sobre Comercialización de Productos de Interés para la Explotación Rural.

DE LOS PROBLEMAS DEL AGUA EN LAGOS, LAGUNAS, RIOS Y LOS SISTEMAS DE RIEGO

PONENCIA PRESENTADA POR LA FEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES SALVADOREÑOS.

Toda Reforma Agraria necesita una ley que regule la utilidad que el agua como elemento natural debe dar, desde luego se trata de poner ésta al servicio del hombre del campo en una forma ordenada y que cumpla su cometido en los planes de producción que el mismo estado deberá trazar.

El Salvador tiene lagos, lagunas, ríos y nacimientos que son muy ricos en agua, que estudiados y con buenos planes pueden servir y hacer rendir la tierra más aceleradamente, en la actualidad no hay un régimen ni ordenamiento del uso de este vital elemento y su utilización es desordenada y en muchos casos de privilegio, la ley debe contemplar desde el derecho del Estado en las aguas para la producción y utilidad pública, hasta la regulación, el derecho y uso que debe dársele a la misma en la propiedad particular, y la doble utilidad que el agua tiene cuando está en propiedad particular y debe dar servicio al Estado o viceversa cuando el agua está en propiedad del Estado y debe servir a la propiedad particular.

La ley también debe contemplar los sistemas de dotación de aguas y sus condiciones, además se deberán hacer los estudios necesarios de riegos, drenajes y canalizaciones, con el fin de poner en práctica el régimen de aguas y que sea funcional dentro de la misma Reforma Agraria

Ponencia presentada por Adalberto Baires, de la FESTRAS.

SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA DE PROPIEDAD PUBLICA Y DE PROPIEDAD PRIVADA

PONENCIA PRESENTADA POR LA FEDERACION SINDICAL DE TRABAJADORES SALVADOREÑOS.

El Salvador es el país más pequeño en el área centroamericana su extensión territorial es aproximadamente de 20,000 Km². que en sí ya son un problema para efectuar cualesquier distribución de tierra, si comparamos ésta con la población humana capaz de ocuparla y hacerla producir, ya que somos un país eminentemente agrícola y la población rural tiene el primer lugar y representa la mayoría de los habitantes

Sin embargo, la tierra en sí, no es el problema sino lo humano, pues hay ejemplos de países pequeños con mayor densidad de población que tienen mejor distribuida su riqueza, se entiende para el caso que la Reforma Agraria busca solucionar ambas cosas y desde luego como se trata de establecerla en la democracia preferentemente debe ser el Estado el que la inicie, ya que por lo general éste posee tierras denominadas de propiedad pública que obligatoriamente tendrán que clasificarse dentro de la ley misma y que son tierras baldías económicamente explotables que no están cumpliendo ninguna función social de producción, tierras rústicas que pueden trabajarse. El Estado también debe tener el control de las tierras que han sido adquiridas ilícitamente y que desde luego al descubrirlas obligatoriamente deben pasar a su poder; en cada municipio hay tierras que pueden utilizarse y que son propiedades de éstos, pero que el Estado al través de la ley puede hacer uso de ellas previo arreglo con las mismas, correspondiendo al Instituto de Reforma Agraria hacer la clasificación de las que serán afectadas y que podrán servir como las anteriormente descritas, así como las no afectadas y que son las tierras y superficies urbanas, las carreteras y demás vías de comunicación, las tierras de explotación minera. No debe descartarse la posibilidad de que éstas en determinado momento puedan nacionalizarse. En sí, para el Estado las tierras de su posesión no representan mayor problema en cuanto a la inversión monetaria que inclusive al ser entregadas deben rentar, aunque como es natural con pérdida debido a los costos en cuanto a la introducción de un nuevo sistema de vida para el pueblo

En la Propiedad Privada, el problema no deja de ser complejo, ya que es aquí donde se encuentra el estrato de mayor resistencia al cambio que ésta tendrá que sufrir, pues la mayoría de la tierra conocida como latifundios está en posesión de pocas personas que en algunos casos están haciendo producir la tierra con los métodos y técnicas necesarias y tienen sus cultivos catalogados dentro de la economía primaria; hay también otras grandes propiedades que se mantienen ociosas al igual que una inmensa cantidad de pequeñas parcelas denominadas minifundios que no producen nada y que más bien son un atraso para el desarrollo del país, en ambos casos tanto la grande como la pequeña propiedad que no producen tendrán que ser reguladas por el Estado. En este sentido el Instituto de Reforma Agraria deberá fijar y determinar muy bien la política económica a seguir en cuanto a los precios a pagar y la

forma de pago, además de clasificar las tierras que son económicamente explotables y de las que no lo son, también es necesario que dentro de estas regulaciones se establezca la política de expropiación de todas aquellas propiedades ociosas e incultas de mucha extensión, las que tienen mucho tiempo de no ser cultivadas o en su caso las que están arrendadas y que no producen adecuadamente. También deberán expropiarse las tierras que siendo productivas se adquieren para parcelar o se dedican para el pastoreo de ganado y que muchas veces hasta producen empíricamente con cultivos de disfraz, se da por asentado que el Instituto además fijará la extensión de tierra que podrá tener cada uno, ya sean los pequeños, medianos o grandes propietarios, pues con una política de distribución ordenada no solamente se beneficiará el Estado con sus propiedades a distribuir, sino que también resultará más cómoda la inversión a realizar en la adquisición de la misma propiedad privada.

Ponencia presentada por Adalberto Baires, de la FESTRAS.

LEGISLACION DE REFORMA AGRARIA

PONENCIA PRESENTADA POR EL MOVIMIENTO SINDICAL NACIONAL.

La concentración de la tierra en pocas manos, desvirtúa la función social de la propiedad privada garantizada por la Constitución, produciendo una considerable desproporción entre los pocos que la poseen a veces en cantidades enormes, sin cultivarlas en toda su extensión o en forma de sub-explotación y los muchos que no obstante su capacidad para hacer producir la tierra no la poseen. La Legislación ha fallado en su intento por resolver el problema agrario, ya que el conjunto de leyes dictadas al respecto, no han resuelto sino en parte la situación miserable de la clase campesina.

En la época precolonial existían en nuestro medio formas de tenencia de la tierra colectiva, lo cual aseguraba la satisfacción de las necesidades primarias de todos y con lo llegada de los españoles fueron despojados los indios de sus tierras y los antiguos poseedores fueron convertidos en esclavos y siervos, pero manteniéndose dentro del régimen colonial el sistema de tierra comunales para uso común de los habitantes; tal situación al proclamarse la República fue agravada, ya que los dirigentes consolidaron el proceso de concentración de la tierra en favor de algunos pocos, aboliendo el sistema de propiedad comunal y manteniendo la condición de siervo de la gran mayoría nacional.

Posteriormente y al caer nuestro país bajo la esfera de influencia imperialista, se convirtió en una semi colonia monocultivista, haciendo desaparecer la tradicional economía de autoabastecimiento agropecuario y lo que es más, los recursos provenientes de la exportación, no promovieron la industrialización del campo y al no superarse ni tan siquiera los sistemas primitivos de cultivo mediante la aplicación de medios técnicos agrarios, proscibieron a los campesinos de la vida civilizada, condenándolos al hambre y la miseria.

Que como consecuencia de lo anterior existe una desigual y defectuosa distribución de la tierra, lo cual es contrario a nuestra Constitución, que establece que la propiedad privada para ser respetada debe cumplir una función social, lo cual otorga al Estado el derecho de imponer a la propiedad las modalidades que el interés público dictare, así como el de planificar, regular y racionalizar su ejercicio; y se hace necesaria la intervención estatal por cuanto por los sistemas arcaicos de explotación de la tierra y las formas de servidumbre en el trabajo, la propiedad privada no ha cumplido su función social y se ha convertido en un obstáculo para el progreso del país, debiendo procederse de inmediato a una reforma agraria integral, ya que la utilidad pública que es su fundamento se halla determinada por la necesidad social de rehabilitar las tierras para el cultivo concediéndolas a favor de quienes las trabajan.

Tradicionalmente nuestras cartas fundamentales han contenido disposiciones que han garantizado el derecho absoluto de la propiedad acordes con el espíritu de las concepciones clásicas que las han inspirado, y es así como inclusive en nuestra Cn de 1886, que hasta hace poco tiempo fue considerada

como sumamente progresista, en el Art. 31 prescribe lapidariamente la inviolabilidad de la propiedad privada. No obstante, las exigencias necesarias colectivas han generado la transición impostergable de este concepto hacia la noción de su función social; en tal virtud en nuestra Ley primaria de 1950 y 62 en su Art. 137, se reconoce y garantiza la propiedad privada en función social, instituyéndose en el Art. 138 de la Cn. últimamente mencionada, la existencia de la expropiación fundamentada en causales de utilidad pública o de interés social, reafirmandose tal espíritu social en el inc 2º del Art. 220 cuando expresa que el interés público privará sobre el interés privado

Es conveniente verificar una distinción entre las nociones de expropiación por utilidad pública y de interés social; la primera procede cuando el Estado hace uso de ella con miras al cumplimiento de algunas de sus obligaciones para con el público, necesitando para ello de los medios convenientes, por Ej. para la construcción de una carretera, un puente, etc, manifestándose en la práctica concretamente esa finalidad de utilidad pública, en el hecho de que cualquier ciudadano puede como miembro del público, utilizar como todos y cada uno de los ciudadanos, las obras llevadas a cabo con los bienes expropiados. En tanto que el interés social conlleva la necesidad de la intervención estatal con miras a la consecución de fines más trascendentales de naturaleza común y utilidad general, como son el fortalecimiento y pleno desarrollo de la economía nacional, la racionalización de la producción, el mejoramiento de las estructuras agrarias, todos enmarcados en la esfera de los altos intereses nacionales

Así el Estado puede proceder a la expropiación de bienes rurales, basándose en el Art. 138 que determina que la misma procede por causa de INTERES SOCIAL, alegándose para el caso que tales tierras no cumplen su función social al no desarrollar racionalmente sus fines productivos, ocasionando su actual estructura un inhumano desequilibrio en el área rural, impidiendo asimismo la conversión de la misma hacia un mercado de considerable potencialidad

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

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

Art. 137.—Se reconoce y garantiza la propiedad privada en función social”

“Se reconoce asimismo la propiedad intelectual y artística, por el tiempo y en la forma determinado por la ley”.

“El sub suelo pertenece al Estado, el cual podrá otorgar concesiones para su explotación”.

“Art. 138.—La expropiación procederá por causas de utilidad pública o de interés social legalmente comprobado y previa una justa indemnización. Cuando la expropiación sea motivada por necesidades provenientes de guerra o de calamidad pública y cuando tenga por objeto el aprovisionamiento de aguas

o de energía eléctrica, o la construcción de viviendas o de carreteras, la indemnización podrá no ser previa”.

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

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

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

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

“Art. 220 —Los principios, derechos y obligaciones establecidos por esta Constitución no pueden ser alterados por las leyes que regulen su ejercicio”

“La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos. El interés público primará sobre el interés privado

Para proceder a la reforma agraria debe interpretarse jurídicamente el alcance de tales disposiciones, para con base en las mismas pueda realizarse en forma integral (expropiación, redistribución, etc)

Nosotros consideramos que es posible, ya que la Constitución vigente expresamente manifiesta la obligación del Estado de “asegurar el bienestar social” y que reconoce la propiedad privada pero en “función social”, lo que significa, más allá de los intereses privados o individuales; esto es, que tiene un sentido colectivo, social, basado en los intereses comunes. También establece la expropiación por utilidad pública e interés social, derogando el principio clásico de la propiedad absoluta (inviolable), de corte netamente liberal. El Art. 138 de la Constitución vigente es en definitiva el fundamento principal para proceder a una reforma agraria de carácter integral.

La ley de reforma agraria deberá contener en general las siguientes disposiciones:

1.—Deberá establecer en forma precisa los derechos anteriores y superiores de la nación a todas las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites territoriales nacionales y el derecho del Estado para transmitir la propiedad a los particulares y constituir así la propiedad privada

2.—Determinación de que la reforma agraria sea de aplicación inmediata en todo el territorio nacional.

3.—Que el criterio de expropiación determinante sea el de límite máximo a partir de 100 hectáreas por grupo familiar que además se establezcan otros criterios que se combinen con el primero para situaciones especiales, v.g.

- a) Expropiación de tierra abandonada y sub-explotada;
- b) Expropiación en base a una necesidad económica colectiva;
- c) Expropiación de las explotaciones manejadas indirectamente;
- d) Consideraciones especiales sobre las sociedades anónimas, tierras pro indivisas y sucesiones no solventadas; estableciéndose en estos casos un tiempo máximo de seis meses para dirimir tales situaciones; y
- e) La expropiación por razones de conveniencia económica de los complejos agro industriales y todas las obras de infraestructura e instalaciones necesarias

4.—Determinación de la forma de pago de las indemnizaciones, el cual deberá hacerse por medio de bonos de la reforma agraria los cuales serán pagados en el lapso de veinte años, reconociéndoles el interés justo

5.—Que se determinen los beneficiarios los cuales deberán ser clasificados de la manera siguiente:

- a) Pequeños propietarios;
- b) Medianos propietarios;
- c) Arrendatarios y terrajeros;
- d) Colonos; y
- e) Asalariados agrícolas

6.—Que se establezcan las formas de explotación, que deberán ser individuales, mixtas y colectivas

7.—Deberán establecerse bienes de familia y para la explotación de las unidades económicas, cuyo procedimiento de parcelamiento no sea posible para no entorpecer el ritmo de producción, deberá establecerse el sistema cooperativista.

8.—Los beneficiarios tendrán el derecho de organizarse en Asociaciones, Cooperativas, Federaciones, Confederaciones, Sindicatos, etc etc

9.—Que se establezcan las autoridades que conocerán de la aplicación de la ley de reforma agraria Creándose el Instituto Salvadoreño de Reforma Agraria como institución autónoma, y la cual tendrá la jurisdicción única sobre la aplicación de la ley, para evitar la dualidad de los órganos de conocimiento

10.—En los organismos que se creen para efectos de la aplicación, administración y financiamiento de la reforma agraria, los beneficiarios ya sean directos o indirectos tendrán representación en dichos organismos

11.—Deberá establecerse dentro de las disposiciones generales de la ley la derogatoria de todas las leyes vigentes que se opongan al contenido, aplicación y alcance de la misma; para evitar con ello reformas parciales a todas las leyes secundarias cuyo contenido contradiga el aspecto social establecido por la Constitución de 1950 y 1962

DICTAMEN SOBRE EL TEMA III LEGISLACION DE REFORMA AGRARIA

La Comisión N° 3 que conoció del tema LEGISLACION DE REFORMA AGRARIA elaboró tres dictámenes que fueron aprobados por el PLENO después de introducir a los dictámenes N° 2 y N° 3 algunas reformas, y que se leen como sigue:

Dictamen N° 1, sobre: "EL PROBLEMA DE LAS AGUAS EN LAGOS, LAGUNAS, RIOS Y SISTEMAS DE RIEGO"

Toda Reforma Agraria necesita una ley que regule el aprovechamiento del agua, a fin de ponerla al servicio también del hombre del campo en forma ordenada y orientada a cumplir el papel que le corresponde en la producción agrícola

El Salvador cuenta con cuerpos y cursos de aguas que pueden ser utilizados apropiadamente, de acuerdo con los estudios e investigaciones respectivas; ya que existe cierto desorden en su actual empleo, por lo cual es importante que el régimen legal hidráulico contemple el derecho que le asiste al Estado sobre dichos recursos, tanto para el uso que el mismo haga de ella como del que requiera el particular para su propiedad.

La ley ha de contemplar igualmente cuanto se refiere a las dotaciones de aguas, al riego, al avenamiento y demás obras de ingeniería hidráulica que son necesarias para los sistemas de suministro de tal elemento, y para hacerlo funcional dentro del proceso de reforma agraria

CONSIDERANDO

Que es importante contar con un régimen legal que gobierne cuanto al agua se refiere, como recurso útil en todo proceso de producción y particularmente en el agropecuario;

Que en la actualidad en el territorio nacional el uso que se hace del agua no está debidamente regulado, ni tampoco otros aspectos derivados de semejante uso;

Que es también importante deslindar el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre el recurso agua, como así también el que sobre tal elemento pudiera corresponder al particular en tal derecho y el aprovechamiento que puede hacerse del mismo, particularmente en la producción agropecuaria del país;

Que es también importante que el régimen legal de aguas en lo relativo a su importante papel en la actividad agropecuaria, es ya del caso contemplarlo dentro del proceso de reforma agraria para el cual tiene singular valor; y establecer, asimismo, las regulaciones apropiadas en materia de riego, avenamiento y demás obras destinadas como sistemas para el aprovechamiento con fines agropecuarios;

POR TANTO, SE RESUELVE:

- I) Que es necesario contar con una legislación de aguas que contemple las regulaciones indispensables para su aprovechamiento y conservación;
- II) Que la Ley de Reforma Agraria comprenda los principios básicos sobre aguas para usos agropecuarios, los cuales deben ser desarrollados ulteriormente en un texto legal que puede ser una ley secundaria, para que haya armonización completa con el proceso de reforma agraria

DICTAMEN No. 2 SOBRE EL TEMA ESPECIFICO LEGISLACION SOBRE REFORMA AGRARIA

Debe tenerse, en cuenta la íntima vinculación que guardan entre sí la Política Agraria, la Reforma Agraria y el Derecho Agrario, por lo cual es de fundamental importancia que un gobierno defina su Política Agraria en atención al valor que la ley reviste como instrumento de ejecución, de garantía y de consolidación del proceso de reforma agraria: el cual produce significativas modificaciones en el régimen jurídico preexistente

También debe considerarse de sumo valor el aspecto de constitucionalidad que reviste la reforma agraria, constitucionalidad que en el país no tiene dudas en cuanto a la Constitución vigente: contiene principios y previsiones, que dan fundamento jurídico a la legislación de reforma agraria, y entre los cuales, principalmente, se hallan el Art. 2, el Art. 220, inciso 2º, y el articulado pertinente del Título "Régimen Económico" Se trae a colación la exposición de motivos de la Constitución de 1950, sobre el Art. 2, que en lo fundamental a estos efectos dijo: "Este artículo consagra, en el aspecto jurídico, los fines del Estado, promotor del bien público. De esta manera, los derechos meramente formales que proclamó la Revolución Francesa se completan, y el Estado queda obligado a actuar no en beneficio de grupos dominantes ni de determinadas clases sociales, sino en beneficio del pueblo entero. Este artículo es indispensable para caracterizar la nueva Constitución". "Se emplea el término asegurar en vez del término procurar, que fue propuesto para darle énfasis categórico al contenido del artículo, y porque se estima que no bastarían ensayos o esfuerzos para obtener los propósitos indicados, sino que se necesita de la consecución efectiva de todo ello, porque de esto depende el mantenimiento de la paz social y el progreso ininterrumpido del país. Esta disposición, que algunos tacharán de poco práctica, puede dar base para una amplia, constructiva y revolucionaria legislación. Aquí se perfila, con singular vigor, el Estado con que la Constitución de 1950, sustituirá al Estado individualista y liberal de 1886"

Sobre el Régimen Económico ya dicho, entre otros se expresó acerca del articulado del mismo " . . . Todos están concebidos en forma general y elástica, que permita una nutrida legislación secundaria sobre materia tan compleja. Del texto de algunos de ellos se desprende que para tener eficacia necesitan de reglamentación; pero dan la pauta para un programa de gobierno cuyo desarrollo requiere cierto tiempo". Todo lo cual revela clara y rotundamente que nuestro vigente marco jurídico constitucional no precisa de reformas a los fines del proceso de reforma agraria

En cuanto al tema complejo de lo que ha de ser el contenido propiamente dicho de una legislación de reforma agraria, especialmente ha de comprender estos aspectos:

- 1) Enunciación de los objetivos que persigue el proceso de reforma agraria;
- 2) Enumeración de criterios que fijen la función social de la propiedad inmobiliaria agraria

- 3) Definiciones de los términos que sean necesarios para los fines de la interpretación y aplicación de la ley.
- 4) Nuevas formas de organización jurídica de la propiedad, de acuerdo con la filosofía, principios y disposiciones constitucionales, que permitan y aseguren su explotación directa, eficiente y permanente
- 5) Límites de tenencia de la tierra en consonancia con las condiciones de los recursos naturales y sus posibilidades de explotación técnica a favor del grupo familiar; dicho límite deberá ser suficiente para que su producción satisfaga las necesidades económicas del grupo
- 6) El sistema de distribución de la tierra (explotación colectiva mediante cooperativas o sociedades agrícolas que se emplean adecuadamente en esta clase de procesos; explotación individual, régimen del bien de familia), y selección de beneficiarios; y la forma de adjudicación de la tierra (en propiedad inmediata, arrendamiento con promesa de venta, y requisitos de transferencia de la propiedad adjudicada, etc.)
- 7) Nuevas regulaciones de la vía sucesoria que no obstaculicen o impidan la explotación económica y eficiente de la tierra.
- 8) Preceptos que eviten burlar la ley, mediante la constitución de sociedades de capitales u otras formas jurídicas similares
- 9) Disposiciones preventivas de la acumulación de la tierra así como de la fragmentación antieconómica de ella (latifundio contrario a los objetivos de la ley, y minifundio)
- 10) Causales de expropiación por razón de utilidad pública o de interés social. Procedimiento expeditivo de expropiación, con la consiguiente intervención jurídica del particular afectado; la forma de indemnización (en bonos, y/o en efectivo), clase de bonos y demás regulaciones de éstos. El avalúo de las tierras a expropiarse, que tendrá por base la declaración rendida para fines fiscales
- 11) La extensión territorial que es permitido reservarse al afectado por la expropiación que en ningún caso podrá ser mayor que la señalada de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5).
- 12) Disposiciones que faciliten la recuperación de la tierra por el Estado en aquellos casos en que los adjudicatarios no cumplan con la obligación de explotarla en forma permanente, directa y eficiente.
- 13) La organización institucional que ejecutará el proceso; su estructuración y coordinación con otros organismos públicos, centralizados y descentralizados.
- 14) Los principios básicos que normen la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, particularmente aguas, suelos y bosques
- 15) Las sanciones a los actos que se cometan violando la ley, y procedimiento para imponerlas, incluso, las que prevengan la ocupación ilegal de tierras.
- 16) Disposiciones que aseguren la armonización de las medidas de apoyo, a que se hará referencia más adelante, con el proceso mismo de reforma agraria

Paralelamente a las medidas de orden jurídico ya señaladas, es impres-

oindible adoptar y poner en ejecución otros medios sin los cuales un proceso de reforma agraria se volvería ineficaz. Tales medios de acción corresponden, entre otros, a los siguientes: 1) Crédito; 2) asistencia técnica; 3) infraestructura; 4) promoción de cooperativas y otras organizaciones semejantes y 5) comercialización.

CONSIDERANDO

Que es indispensable que la reforma agraria cuente con su propio régimen jurídico, el cual ha de comprender los principios y medios conducentes a la obtención de los fines de tal proceso:

Que dicho régimen legal tiene firme en la vigente Constitución Política:

Que es necesario, además, tener en cuenta la vinculación, dentro del campo jurídico, entre la reforma agraria y los aspectos de crédito, Asistencia Técnica, Infraestructura, Organizaciones Agrícolas, y Comercialización.

POR TANTO, SE RESUELVE:

- I—El proceso de Reforma Agraria, que entraña cambios sustanciales en el orden económico, social y cultural de la República, tiene firme fundamento jurídico en la vigente Constitución Política, pues ésta contiene claros y expuestos principios para realizar dicho proceso (Art. 2, 121, 135, 136, 137, 138, 139 Inc. 3º, 143, 144, 147, 148 y 220).
- II—Como consecuencia de lo anterior, y habida cuenta de las apremiantes necesidades sociales y económicas por las que atraviesa la enorme mayoría de salvadoreños, debe promulgarse, con la urgencia que el caso lo demanda, una Ley de Reforma Agraria que dé inmediata solución a tales necesidades, emitiéndose asimismo sus regulaciones complementarias.
- III—El contenido de la Ley de Reforma Agraria debe comprender, entre otros, los aspectos considerados en los numerales 1 al 16 del Resumen del presente Dictamen.
- IV—La expropiación de propiedad rural, para fines de la reforma agraria, requiere “justa indemnización”, cuando no se trate del caso contemplado en el Art. 138 Inc. 3º de la Constitución Política.
- V—El pago de la indemnización a que se refiere el citado Art. 138 en los casos de expropiación, y cuando lo justifique el monto de aquélla, podrá hacerse a plazos, que no excederán de 20 años.
- VI—El término “indemnización” es jurídicamente distinto del de “precio”. Por consiguiente, aquélla puede hacerse en bonos u otros títulos valores totalmente o parte en dinero y el resto en tales documentos o todo en dinero según los casos que el legislador tenga a bien considerar y las posibilidades económicas del Estado.
- VII—Como medidas de apoyo a la Reforma Agraria debe crearse una adecuada regulación jurídica que permita adoptar medios de acción, especialmente en materia de crédito, asistencia técnica, infraestructura, organizaciones agrícolas, explotaciones de la propiedad colectiva o cooperativa, sindicalización campesina, desarrollo comunal y comercialización.

VIII.—Se considera que la propiedad rural no cumple con la función social a que se refiere el Art. 137 de la Constitución Política, entre otros casos, los que siguen:

- a) Cuando la concentración de la tierra en pocas manos impide el derecho fundamental de los bienes de servir al debido desarrollo personal de todos los hombres y al disfrute de los derechos fundamentales que deben ser equitativamente gozados por todos los ciudadanos;
- b) El abandono de la tierra o su explotación deficiente y el deterioro de los recursos naturales;
- c) Condiciones que violen las leyes sobre relaciones de trabajo;
- d) Concentración de la tierra en forma que obstaculice la creación de la pequeña y mediana propiedad, y
- e) La parcelación de la tierra en forma que determine su mal uso, la destrucción de los recursos naturales y el bajo rendimiento de los factores de la producción.

La concentración de la tierra en pocas manos, desvirtúa la función social de la propiedad privada garantizada por la Constitución, produciendo una considerable desproporción entre los pocos que la poseen a veces en cantidades enormes, sin cultivarlas en toda su extensión o en forma de subexplotación y los muchos que no obstante su capacidad para hacer producir la tierra no la poseen. La legislación ha fallado en su intento por resolver el problema agrario, ya que el conjunto de leyes dictadas al respecto, no han resuelto sino en parte la situación miserable de la clase campesina.

Como consecuencia de lo anterior existe una defectuosa distribución de la tierra, lo cual es contrario a nuestra Constitución, que reconoce y garantiza la propiedad privada en función social. Esto impone al Estado la obligación de adoptar las modalidades que el interés público dictare en lo que concierne a la propiedad agraria.

POR TANTO, RESUELVE:

- 1.—La vigencia de la Ley de Reforma Agraria debe sujetarse a las normas generales que señala la Constitución en todo el territorio de la República, sin que se amplíe el plazo correspondiente, y las regulaciones complementarias deben promulgarse con celeridad en atención a las necesidades inmediatas de dicho proceso.
- 2.—Que en las organizaciones que sean creadas para efecto de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, los beneficiarios directos o indirectos, tengan representación.
- 3.—Deben ser derogadas las leyes o disposiciones que se opongan a la LEY DE REFORMA AGRARIA, la que deberá prevalecer sobre cualesquiera otras en virtud de su carácter eminentemente público.