Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AÑO XXXII — OCTUBRE - DICIEMBRE DE 1964 — Nº 130

DIRECTOR: **ORLANDO TAPIA SUAREZ**

CONSEJO CONSULTIVO:

MANUEL SANHUEZA CRUZ
HUMBERTO TORRES RAMIREZ
JUAN BIANCHI BIANCHI
QUINTILIANO MONSALVE JARA
MARIO CERDA MEDINA
LUIS HERRERA REYES

ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA CONCEPCION — (CHILE)

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

QUINTILIANO MONSALVE JARA

Profesor de Derecho Industrial y Agrícola y Director del Seminario de Ciencias Económicas de la Escuela de Derecho de la Universidad de Concepción

INTRODUCCION AL ESTUDIO DE NUESTRA LEGISLACION SOBRE REFORMA AGRARIA

NOTAS DE CLASES (*)

1.—Para comprender acertadamente la materia que vamos a estudiar, deberemos recurrir a conceptos emitidos en nuestra primera lección y en otras posteriores tanto como a conocimientos que se les impartieron en las clases de Derecho Constitucional, Derecho Romano, Economía Política, Política Económica, Historia General del Derecho, Derecho del Trabajo, Derecho Financiero, Derecho Civil y Derecho Procesal, aparte de conocimientos básicos de las Humanidades, con todos los cuales está relacionada esta polémica materia de la reforma agraria.

2.—Estas dos palabras constituyen una expresión que, desde hace alrededor de 22 siglos y hasta hace apenas algunos lustros, ha figurado en el Index no escrito de los gobernantes de todos los países civilizados como símbolo de disturbios, de alteraciones del orden público o de su total subversión, como ocurrió en la antigua Roma bajo los Gracos, sirviendo después de causa

(*) Notas de las clases de Derecho Industrial y Agrícola dictadas por el Profesor señor Monsalve durante el año 1964.

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

abierta u oculta a todas las alteraciones del gobierno durante la República y el Imperio; a las "jacqueries" medioevales; de causa críptica a la Revolución Francesa; como fuerza motora de un largo, turbulento y sangriento período de la vida de la nación mexicana; de eficaz promesa para asegurar la fidelidad de los soldados de algunos países que tomaron parte en la Primera Guerra Mundial; para culminar con el derrocamiento en un baño de sangre del Imperio Zarista y su reemplazo por los Soviets.

3.—¿Por qué esta execración durante más de 20 siglos, esta persecución sistemática de sus cultivadores, estos periódicos afloramientos sangrientos, en su mayor parte fracasados, pero dejando siempre un sedimento de un fondo de justicia durante este lapso?

¿Cómo se explica que, en menos de una generación, haya saltado últimamente de la clandestinidad a la discusión abierta en foros y seminarios, a su estudio sistemático y científico en las Universidades, y preocupe la atención de los Poderes Ejecutivos y Legislativos, en una u otra forma, de todos los países del mundo?

¿Qué es la Reforma Agraria?

4.—Para poder contestar estas preguntas con un relativo acierto, deberemos echar una breve ojeada sobre la historia de la formación de la propiedad y su evolución, y recordar qué entendieron por reforma agraria los que primero se preocuparon de ella.

5.—Al iniciar nuestro curso textualmente dijimos: "Todo ser vivo obra aguijoneado por la satisfacción de las necesidades de nutrición, reproducción y defensa, como condición necesaria a la perpetuación de la especie, reaccionando sobre el medio en que vive al tenor de ellas. Tal reacción, refleja en los vegetales, instintiva en los animales, es más o menos reflexiva en los seres humanos, dependiendo el grado y la forma en que se manifiesta del desarrollo, evolución y cultura alcanzados por la Humanidad o grupo social en el momento en que se le considera".

Con relación a la materia que nos preocupa, esto signifi-

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ca que todo ser vivo, —desde el microorganismo hasta el hombre—, necesita ocupar un lugar en el espacio donde vivir, desarrollarse y perpetuarse, espacio que es relativamente grande en relación a su tamaño y que defiende celosamente, como podemos observarlo con un poco de estudio en las plantas, los animales y el hombre, como contemporáneamente lo ha demostrado Fleming el descubridor de la penicilina respecto de los microorganismos.

Pero el ser vivo no sólo requiere de espacio, sino, además, de que éste constituya un medio adecuado para que pueda vivir, lo que constituye su habitat, el que no puede modificar, por cuya razón si éste sufre una alteración que trascienda ciertos límites y la especie no puede emigrar a otro medio tan propicio como el en que vivía, desaparece. Sólo al hombre, por medio de la invención de la técnica, le ha sido dado escapar a esta ley. Sin embargo —como bien lo observa Bertrand Russell en una de sus obras—, "el hombre primitivo sólo podía vivir en climas cálidos y cada individuo necesitaba unos cinco kilómetros cuadrados para alimentarse", agregando, apoyado en la autoridad de Julián Huxley, que al advenimiento de la agricultura, hacia el año 8.000 antes de Cristo, la población del mundo no excedía de un millón de habitantes; el año 5.000 A. de C., alcanzaba a veinte millones, y el año 400 de la Era Cristiana a doscientos millones (1).

6.—Lo anterior nos permite concluir:

a) Que la ocupación de un cierto espacio, constituido por agua o tierra, es connatural y esencial para que un ser vivo pueda existir, desarrollarse y perpetuarse;

b) Que el espacio que el hombre primitivo necesitaba para poder vivir era más o menos cien veces mayor que del que hoy puede disponer según los últimos estudios de la FAO, (2) —alrededor de cinco hectáreas, de las cuales sólo 0,45 hectárea es cultivable—; y

---

(1) **Bertrand Russell:** "Nuevas esperanzas para un mundo en transformación", páginas 50 y 51.

(2) **FAO:** (Organización de Alimentación y Agricultura). **Estudio Nº 10, "El abastecimiento mundial: posibilidades de aumento".**

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

c) Que en este período, que va del año 8.000 antes de Cristo hasta el año 40 D. de C., a base del hecho natural de la ocupación, pasando por diversas mutaciones y en una lenta evolución, se fueron formando los conceptos de posesión y propiedad, hasta culminar en la propiedad quiritaria romana con su triple atributo de uso, goce y abuso, que los revolucionarios franceses consagraron en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano como uno de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, cuyo artículo 17 y final expresa que, "siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, sino cuando lo exija una necesidad pública legalmente constatada y a condición de una previa y justa indemnización", precepto que sirvió como antecedente del artículo 544 del Código de Napoleón, del cual, en cierto modo, pasó al artículo 582 de nuestro Código Civil.

7.—Fluye de lo que antecede que, si bien la ocupación —posesión o formas de tenencia en el hombre— es un hecho natural que éste comparte con todos los seres vivos, la noción de propiedad implica un concepto abstracto, creación exclusivamente humana, fuertemente impregnada de un espíritu religioso en sus comienzos, que aflora todavía en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, como lo revela el empleo en ella de la palabra "sagrado", producto de las normas de convivencia humana, llámense costumbres, leyes, o códigos, y sujeta por lo tanto a éstas en orden a sus modos de constitución, extensión y limitaciones.

8.—Más todavía, si recordamos con Ortega y Gasset (3), que "la técnica es la reforma impuesta por el hombre a la Naturaleza en vista de la satisfacción de sus necesidades", y que es ella la que le ha permitido ampliar su **habitat** a todas las regiones del mundo; y si tenemos presente que, según el filósofo español, ésta se puede clasificar en la **técnica del azar**, en que el acto técnico poco se diferencia del instintivo, por lo que forma parte del patrimonio común de todos los seres humanos y domina toda la

(3) **José Ortega y Gasset: "Meditación de la técnica".**

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

época primitiva hasta casi el final de la pre-historia; en la **técnica del artesano,** en que el acto técnico adquiere una mayor especialización, pasando a ser del dominio de grupos cada vez más restringidos de la comunidad, apareciendo unido a una cierta habilidad manual de quienes lo practican, la que ha de regir en un paulatino y constante perfeccionamiento toda la vida de la antigüedad, la medioeval y los llamados tiempos modernos, para ceder su puesto en la época contemporánea a la **técnica del técnico,** en que el acto técnico adquiere su mayor especialización, distinguiéndose el que concibe los principios en que se funda del que lo ejecuta, con su secuela de un progreso que nos asombra y atemoriza; no puede extrañarnos que, habiéndose formado el concepto de propiedad en una época de relativa estabilidad, de un lento progresar en los medios de satisfacer las necesidades materiales de la vida y de un débil incremento de la tasa de la población, los rasgos característicos de la producción agraria de que dependía casi en su totalidad la sustentación de las colectividades humanas, si bien hayan llamado la atención de algunos teóricos, no hayan tenido mayor influencia en la regulación jurídica del derecho de propiedad, especialmente de la tierra, la propiedad por excelencia, y, toda tentativa de reforma haya sido considerada como atentatoria del orden constituido y perseguida como grave delito.

9.—Ahora bien, a lo largo de más de 22 siglos de Historia, la propiedad se nos presenta como un fenómeno complejo que juega un rol de primera importancia en toda existencia individual, por lo que debe ser considerada como un **hecho social** de primera magnitud. Es también un **hecho económico** porque dispensa a su titular de participar por sí mismo en la producción de las riquezas, asegurándole su repartición y consumo. Es un **fenómeno jurídico,** en todas partes organizada en conformidad a la ley, protegida por el poder de la colectividad y cuya transgresión ésta misma sanciona. Y, finalmente, es por lo mismo un **hecho de orden político,** en torno al cual luchan los políticos y los partidos para defenderlo o atacarlo, en tal forma que su acción tiene por objeto la conservación o el desplazamiento de ciertas propiedades. Por ello, podemos concluir, con Félicien Cha-

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

llaye (4), que "la expresión propiedad corresponde a una abstracción cuyo uso no está exento de peligro: la propiedad no existe; hay propiedades. Y, bajo este punto de vista, la Historia puede suscitar una justificada desconfianza respecto de casi todas las teorías filosóficas referentes a la propiedad. ¿Puede decirse que la propiedad sea la legítima recompensa del trabajo? No, porque evidentemente ciertas propiedades no provienen de una labor individual. ¿Puede sostenerse que la propiedad sea un robo? No, porque muchas propiedades provienen de un esfuerzo honradamente cumplido por el hombre, cuyo trabajo sirve a la vez su interés y el de la colectividad. ¿La propiedad es un derecho absoluto? No, porque es muchas veces relativo, limitado por toda suerte de restricciones. ¿Puede verse en una herencia perpetua la consecuencia lógicamente necesaria de todo derecho de propiedad? No, porque ciertas propiedades —como la actual artística y literaria—, no comportan para los descendientes sino un derecho de goce momentáneo. La Historia establece aún que, ligado a instituciones sociales cambiantes, el derecho de propiedad ha evolucionado constantemente. Ha evolucionado con las creencias morales y religiosas y con las costumbres inspiradas por ellas, con la organización de la familia y el Estado, con el régimen de la producción y de los cambios que transforman la ciencia y la técnica. Habiendo evolucionado en el pasado, el régimen de propiedad no puede dejar de evolucionar en el porvenir".

10.—Con esta ojeada, a grandes rasgos, sobre la historia de la formación de la propiedad y su evolución, que resume los conocimientos que ustedes deben haber adquirido en otras cátedras, estamos ahora en condiciones de recordar qué entendieron por reforma agraria los que primero se preocuparon de ésta, y agregar lo que hoy se entiende por tal, los factores que la determinan, y lo que debe comprender una legislación sobre ella.

11.—Para este propósito, si bien nosotros podríamos recurrir a la voz de los profetas israelitas que, ocho siglos antes de

(4) **Félicien Challaye: "Histoire de la propriéte".**

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Cristo, estigmatizaban en forma vehemente a los acaparadores de riquezas en desmedro de los pobres— Amós, Osías e Isaías—, vamos a preferir recordar las palabras mediante las cuales Tiberio Graco describía la miseria del pueblo cuya suerte pretendía mejorar con la dictación de las leyes agrarias que preconizaba. "Las bestias salvajes —decía— tienen sus guaridas; y los hombres que combaten y que mueren por Italia, deben contentarse con el aire y la luz. Sin hogar, sin asilo, andan errantes a través del país con sus mujeres y sus hijos. Los generales los engañan cuando los exhortan a combatir por sus tumbas y por sus hogares. ¿Hay alguno solo dentro de un número tan grande que tenga un altar doméstico y una tumba en que reposen sus antepasados? Ellos no combaten ni mueren sino por salvaguardar el lujo de otros. Se les llama los dueños del mundo y no tienen en propiedad una brizna de tierra".

Con sus leyes agrarias, Tiberio Graco no pretendía despojar al ciudadano romano de sus bienes, de lo que constituia el **ager privatus**, sino el reparto entre los pobres de lo que a todos pertenecía, del llamado **ager publicus**, injustamente detentado por una minoría, sin embargo de lo cual fue asesinado el año 133 Antes de Cristo, corriendo igual suerte su hermano Gaius, algunos años después.

Más adelante, Cicerón, en sus discursos contra Catilina, proclama que "aquellos que quieren desposeer a los ricos, quebrantan los fundamentos del Estado, una de cuyas principales tareas es la de defender la propiedad".

En las palabras de Tiberio Graco se encuentra el fundamento de todos los intentos de reforma agraria que se han sucedido a lo largo de 22 siglos, así como en las de Cicerón, el de quienes los han combatido. Podrán agregarse a las primeras las de "la tierra para el que la trabaja" y "el que no trabaja no come" o de "tierra y libertad" como los revolucionarios mexicanos; pero, en el fondo, siempre se tratará del reparto de tierras.

12.—Hemos dicho con anterioridad que, si bien la mayoría de estos intentos fracasó, ellos dejaron siempre un sedimento de un fondo de justicia que encontraba en parte su justificación en las discusiones teóricas acerca de los fundamentos del

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

derecho de dominio, y que, aún, algunos Gobiernos, para asegurar la lealtad de los soldados que combatieron en la Primera Guerra Mundial, les ofrecieron efectuar reformas que les dieran acceso a la tierra al regreso a sus hogares al término del conflicto.

En ellos puede encontrarse la base de las diversas leyes sobre colonización dictadas en Europa después del año 1918. Y decimos que en Europa, porque en América las leyes de colonización dictadas en los diversos países que la forman tendieron más que nada a asimilarse el exceso de población europea, inspirándose en cierto modo en la máxima del gobernante argentino Alberdi: "Gobernar es poblar". Por lo menos, fue lo que ocurrió entre nosotros con la legislación de colonización dictada en el siglo pasado, como las leyes de 18 de Enero de 1845, 9 de Enero de 1851, 4 de Diciembre de 1866, 4 de Agosto de 1874 y 13 de Enero de 1898, que nos limitamos a mencionar.

Sólo en la primera mitad de este siglo dichas leyes comienzan a inspirarse en un criterio social; entre nosotros, la Ley Nº 4.496, de 10 de Diciembre de 1928, que crea la Caja de Colonización Agrícola, cuyo estatuto, perfeccionado por la Ley Nº 5.604, de 13 de Febrero de 1935, y modificado posteriormente por diversos decretos con fuerza de ley, rige en materia de colonización por espacio de 34 años, hasta el momento de ser reemplazada por la Corporación de Reforma Agraria, creada por la Ley Nº 15.020, de 15 de Noviembre de 1962.

13.—Pero, con lo ya dicho, no estaría completo el cuadro que necesitamos tener presente para dar respuesta en su integridad a las preguntas que nos hemos formulado.

Para ello es necesario agregar que la tierra, agrícolamente trabajada, como factor de producción de alimentos y de materia prima para buen número de industrias —según lo dejamos establecido en nuestras primeras clases al comparar el Derecho Agrícola con el Derecho Industrial—, difiere por completo de las demás industrias, ya que su productividad depende de factores sobre los que la inventiva humana puede influir en forma limitada, por predominar en ella la ley de la productividad decreciente formulada por Ricardo; y sólo una fracción, que fluctúa entre

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

el 7% y el 30% en el cálculo más optimista, pero que la FAO, en publicación ya citada, estima en un 10%, se presta para el cultivo, lo que equivale a 14,9 de los 149 millones de Kms². que componen el globo terráqueo.

Es de esperar que la ciencia aplicada a la técnica en un futuro cercano, permita aumentar substancialmente dicha superficie, pues con la explosión demográfica que caracteriza nuestra época, para fines de siglo se calcula que la población se duplicará, y no debemos olvidar que hoy, en forma abierta u oculta, el hambre se enseñorea sobre los dos tercios de la población humana.

La compra masiva de cereales efectuada por Rusia el año pasado y las que debe estar efectuando actualmente, revelan que la genética de Lisenko, de que tanto se esperaba hace algunos lustros, ha fracasado, así como también el experimento de la puesta en cultivo de millones de hectáreas de terrenos vírgenes.

14.—Como el dramaturgo norteamericano, hemos hecho un largo viaje hacia la noche, el más largo talvez que ustedes hayan hecho en una clase. Hemos ido hacia los tiempos sin nombre y sin historia a los que el viejo Cronos nunca se asomó y a los que su actual heredero, el radio carbono 14, se empieza a asomar tímidamente.

Veamos las conclusiones que podemos sacar de él para dar respuesta a las preguntas que nos hemos formulado:

En primer lugar, que el hombre, como todo ser vivo, necesita de un espacio en que vivir, desarrollarse y perpetuarse que, en un comienzo, ocupa o posee con independencia de todo juicio sobre la naturaleza y el valor de esta ocupación o posesión; espacio que, como tuvimos ocasión de ver, es muy grande en relación con el que potencialmente podría ocupar hoy.

En segundo lugar, que, gracias a su inventiva y al incremento de la población, dicho espacio se ha ido paulatinamente reduciendo y, poco a poco, se han ido formando juicios de valor acerca de la naturaleza de esta ocupación, al principio fuer-

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

temente impregnados de una idea religiosa hasta culminar en una estructura y una organización jurídica de la que emerge convertida en derecho de propiedad.

En tercer lugar, que, desprendida la propiedad de las trabas religiosas, entra a ser objeto de comercio, por lo que puede ser adquirida y enajenada libremente, produciendo como consecuencia desigualdades entre los hombres respecto de ella, apareciendo así la distinción entre ricos y pobres, constituyendo estos últimos el mayor número.

En cuarto lugar, que agudizada la distinción entre ricos y pobres, y siendo la tierra la fuente esencial de producción, los pobres reclaman su acceso a ella y, ya sea por un sentido generoso de justicia o por un simple afán político de medrar, algunos conductores de la colectividad se hacen eco de estas peticiones y formulan proyectos de leyes agrarias, las que son resistidas por quienes detentan esta forma de riqueza, obteniendo por regla general su rechazo después de un período de convulsiones que deja un saldo sangriento.

En quinto lugar, y paralelamente a lo anterior, que, estando la propiedad ligada a un instinto o necesidad primaria, se tiende a su aumento como garantía de supervivencia, seguridad y bienestar, aprovechando, si pudiéramos decir, su forma civil, trascendiendo la necesidad que la generó, en perjuicio de una cantidad cada vez mayor de quienes se ven desposeídos o privados de su acceso a ella.

Finalmente, que, producida y agudizada cada vez más esta situación, la presión de los desposeídos se va haciendo también cada vez más insistente, logrando éxito en algunas ocasiones, como ha ocurrido en Rusia y México, obligando de esta manera a los gobernantes a adoptar medidas que prevengan sus explosiones violentas, mediante la dictación de leyes de colonización.

Ahora bien, las leyes de colonización, generalmente sin financiamiento adecuado y muchas veces restringidas a la ocupa-

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

ción de terrenos marginales del Estado, sólo han atacado y en mínima parte uno de los aspectos del problema, por lo que la explosión demográfica de los últimos 35 años, sumada al mayor progreso técnico de algunos países, al aumentar las desigualdades existentes no ya sólo entre los miembros de una misma colectividad política, sino entre países y regiones diversas, ha hecho nacer la distinción entre países desarrollados y subdesarrollados, haciéndolas insuficientes en estos últimos, dando lugar con ello a explosiones violentas, como la de Cuba, a reformas impuestas por el vencedor, como en el Japón, a la abierta dictación de leyes de reforma agraria, como en Italia, o a la exigencia de su dictación como una de las condiciones previas de ayuda exterior, como le ocurre a la América Latina con la Alianza para el Progreso.

15.—Dado lo expuesto, podemos concluir con el profesor Solón Barraclough, experto de la FAO, que las condiciones necesarias para producir una reforma agraria son:

a) Una estructura de tenencia de la tierra inadecuada, caracterizada por propiedades muy grandes y muy pequeñas, con grandes cantidades de campesinos sin tierra;

b) Pobreza rural y miseria;

c) Falta o no participación de los campesinos en los beneficios del desarrollo industrial y agrícola;

d) Inestabilidad política; y

e) Un catalizador, cuya identidad desconoce, pero que puede ser una personalidad que actúe directamente o como consejero de un ejército de ocupación, un hecho en particular o una combinación de hechos y personas (5).

16.—Con lo ya expresado, recién estamos en condiciones de contestar la pregunta acerca de lo que es una reforma agraria.

Pero esto, que a primera vista parece muy simple, se complica enormemente, como lo revela el sinnúmero de definiciones

(5) **Solón Barraclough:** "Lo que implica una Reforma Agraria"; publicado en "Panorama Económico" Nº 230, página 123.

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

que sobre ella se han dado y que, en nuestro concepto, emana de ser la propiedad —como ya lo dijimos— un fenómeno complejo: social, económico, jurídico y político, de modo que, según sea el punto de vista en que se sitúe el autor de la definición, ésta será más restringida o más amplia, más simple o más compleja, como puede verse por las que pasamos a dar:

Para un agrónomo latinoamericano, "es la readaptación necesaria de los factores de producción de la agricultura para aumentar su eficiencia". Un terrateniente dice que es "la mecanización de la agricultura". Un político, "la colonización de tierras fiscales en desuso". Otro, "un mejoramiento de sueldos y condiciones de vida rurales"; para un tercero consiste en "rescatar nuestra economía rural de las manos de aquellos que la han descuidado"; y un cuarto que "la tierra debe ser para los que la trabajan". Para Antonio Núñez G., "los dos puntos esenciales de una reforma agraria verdadera son: primero, la expropiación de todos los latifundios; segundo, el reparto gratuito de la tierra entre los campesinos". Para la Sociedad Nacional de Agricultura de Chile, "la verdadera reforma agraria consiste en adoptar medidas que fomenten la producción y que alienten a los productores que demuestren capacidad para mejorar rindes y perfeccionar cultivos, uno de cuyos instrumentos fundamentales debe ser un régimen tributario de incremento de inversiones con beneficio para las tierras mejor cultivadas". Por su parte, el Dr. Jacoby dice que "la reforma agraria incluye toda acción organizada tendiente a mejorar los sistemas existentes de tenencia de la tierra". Para el profesor Kenneth Parsons, de la Universidad de Wisconsin, "la reforma agraria se considera como el conjunto de programas destinados a resolver los problemas de tenencia". Y, finalmente, para los profesores V. Webster Johnson y Raleigh Barlowe, que "a la reforma agraria concierne, principalmente, el mejoramiento de sistemas de tenencia de la tierra y otras instituciones relacionadas" (6).

Para nosotros, **"Reforma Agraria implica un cambio substancial en la estructura de los sistemas de tenencia de la tierra,**

(6) **Solón Barraclough:** Obra citada.

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

realizada en conformidad a los progresos de la técnica en orden a su mejor explotación y con el objeto de facilitar su acceso al mayor número de personas, mejorándoles su nivel de vida mediante la adopción simultánea de las medidas complementarias pertinentes".

17.—Decimos que implica un cambio substancial en la estructura de los sistemas de tenencia de la tierra, en oposición a los paliativos que significaron las leyes de colonización, que nunca modificaron, en los países en que fueron dictadas, los principios dominantes en la materia, y cuando no quedaron en la letra de la ley, fueron de escasa aplicación por falta de la asignación de los fondos necesarios, como ocurrió en Chile con la ley que creó la Caja de Colonización Agrícola, cuyo exiguo capital —$ 100.000.000—, no fue enterado dentro del plazo fijado por ella sino con mucha posterioridad; capital que habría permitido colocar 2.000 colonos, y en el mejor de los casos sumándole el valor del empréstito que ella autorizaba, un máximum de 8.000, aunque en la práctica, como lo indica el último Mensaje del Ejecutivo en su página 509, sólo colocó 3.671, cuya falta de relevancia en el medio rural puede apreciarse fácilmente.

A este efecto podemos señalar que los sistemas de tenencia de la tierra imperantes en el mundo, sin tomar en cuenta sus variantes, pueden clasificarse en cuatro tipos fundamentales:

1) El de la propiedad individual, con acentuados rasgos de la propiedad quiritaria romana, definida entre nosotros por el artículo 582 del Código Civil, predominante en el mundo occidental;

2) El de la propiedad colectiva, que domina en los países socialistas;

3) El de la propiedad sometida al Derecho Musulmán, que domina en el mundo árabe, con su característica consecuencia de la copropiedad por el reparto igualitario entre los descendientes de los bienes que componen la herencia, en forma tal que un oli-

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

vo en Chipre pueda pertenecer a 176 personas, como lo apunta una conocida revista; y

4) El de la propiedad colectiva primitiva, tribal por ejemplo, anterior si pudiéramos decir a la legislación civil, dominante en los pueblos atrasados del Africa y en los grupos indígenas de América y otros continentes.

Ahora bien, como en los países que configuran las regiones subdesarrolladas predomina la propiedad individual, con sus deformaciones extremas del latifundio y minifundio; la sometida al Derecho Musulmán con su excesiva fragmentación y copropiedad o la colectiva primitiva con su ausencia de títulos que determinen su extensión, el número de los interesados y los derechos que le corresponden en ella; rigiendo en un medio sometido a una explosión demográfica sin precedentes y con un bajo nivel de ingresos, agravado por la desigualdad de su distribución; en ellos el instrumento legal de la reforma agraria debe implicar un cambio substancial de tales regímenes de tenencia de la tierra que alivien la presión social sobre ésta, mejorando su productividad económica y la distribución del ingreso.

Pero esta afirmación no significa, en forma alguna, estimar como solución a la propiedad colectiva socialista. Para nosotros la solución se encuentra en la propiedad individual, limitada en la medida que lo exijan los intereses superiores de la colectividad, especialmente en sus deformaciones del latifundio y minifundio.

18.—Agregamos que este cambio debe realizarse en conformidad a los progresos de la técnica en orden a su mejor explotación, porque será ella la que determinará cuál será la extensión más conveniente que deben tener los lotes, parcelas, o como se les llame, que van a adjudicarse a los interesados; la forma jurídica que revestirá la adjudicación —propiedad, concesión, arriendo a largo plazo, etc.—; si se hará gratuitamente o por enajenación, indicando las modalidades del pago del precio; las obligaciones que deberá cumplir el adjudicatario en orden a si debe residir o no permanentemente en el terreno adjudicado, los

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

cuidados que debe emplear en la conservación o aumento de la productividad del suelo, las mejoras que debe introducir, los cultivos o empleos que debe darle, etc.; si podrá enajenarlo en su totalidad o en parte, libremente o en condiciones determinadas; si podrá gravarlo, libremente o sometido al cumplimiento previo de alguna formalidad; si podrá serle embargado; si su transmisión por herencia se sujetará a las reglas del Derecho común o las especiales que se consulten; si gozará de franquicias tributarias; etcétera.

Como se comprenderá, para realizar lo anterior el Estado deberá disponer de las tierras necesarias, y como por regla general su dominio fundiario es limitado en cantidad y compuesto principalmente de tierras marginales, el instrumento legal de la reforma agraria deberá contemplar los medios que faciliten su adquisición, ya sea por compra, expropiación previo pago, con pago diferido en dinero o en bonos o sin él; crear las instituciones que tendrán a su cargo su aplicación e introducir en los cuerpos legales, primarios y secundarios, las modificaciones pertinentes.

19.—Dijimos también que la reforma debe tener por objeto principal facilitar el acceso a la tierra del mayor número posible de personas, con lo cual cumplirá exigencias de orden social y político. Pero si no se inspira en un criterio de política económica definido y encaminado a una mayor producción y a mejorar la productividad, corre el riesgo de aumentar el número de reformas agrarias regresivas, como apuntan los economistas que ocurrió con las realizadas en Europa al término de la Primera Guerra Mundial.

Por ello, la selección de los colonos debe ser cuidadosa en orden a su capacidad profesional, contemplando las medidas necesarias para su formación y el aumento de ésta.

20.—Finalmente, agregamos que debe tender a mejorar a los colonos o parceleros su nivel de vida mediante la adopción simultánea de las medidas complementarias pertinentes, entre las cuales podemos mencionar la asistencia técnica, el fomento de la cooperación, el de servicios mecanizados que les presten ayu-

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

da en condiciones económicas, de facilidades en orden al otorgamiento de crédito supervisado, de mejoramiento de la comercialización de los productos, de mejoramiento en los niveles de educación, de realización de obras que incrementen el capital social, etcétera.

21.—Con lo expresado basta para comprender que, para que una reforma agraria pueda producir los efectos deseados, se requiere hoy no sólo de un cambio substancial en la estructura de los regímenes de tenencia de la tierra, sino de una acción concertada y sostenida durante decenios, que actúe simultáneamente en los más diversos órdenes de la actividad social, económica y política de un país, y de un esfuerzo financiero que, por regla general, excede de la capacidad de los países subdesarrollados, por lo que, especialmente en su primera etapa, deberán recurrir a la ayuda exterior aun en el caso de que el Estado disponga de la tierra, la adquiera por reversión de concesiones mal otorgadas o por falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas al concederlas o por expropiación sin indemnización, ya que el costo de ésta sólo representa una parte de la carga financiera que ella significa.

No entenderlo así implicará su fracaso o, por lo menos, su falta de relevancia en la obtención de los fines que con ella se persiguen.

En México, después de cerca de medio siglo de reforma agraria, el profesor Jesús Silva Herzog, en su obra "El agrarismo mexicano y la reforma agraria", concluye: "Finalmente sintetizamos nuestro pensamiento afirmando que debe reformarse la reforma agraria, si queremos avanzar con paso firme en la historia y acelerar el progreso económico, social, político y cultural de todos los habitantes de la nación".

Y que el problema agrario no ha tenido la adecuada solución con la propiedad colectiva de Rusia, aparte de otros hechos antes conocidos, nos lo están revelando, al cabo de 46 años de vigencia del régimen, las admoniciones de Kruschev a los responsables de la economía agraria soviética, el racionamiento del pan y otros productos alimenticios y la compra masiva de cereales al Canadá y a los Estados Unidos de Norte América.

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

22.—El instrumento legal de la reforma agraria, que debemos estudiar en este curso, por muy perfecto que se le suponga, no importa una panacea o una varilla mágica que produzca sus efectos de inmediato, como lo pretenden los demagogos y revolucionarios, sino una herramienta preciosa cuya eficacia dependerá en su mayor parte **de la sana intención y del esfuerzo honrado y sostenido de los que deben aplicarlo, tanto como de la comprensión y del trabajo de los directamente beneficiados con él, no por años sino talvez por varias generaciones.**

23.—Por lo que a nosotros se refiere, país formado con las sobras de la Creación, sintetizando así la forma como Tibor Mendé nos presenta en su "América Latina entra en escena"; de relieve accidentado; de ríos cortos y torrentosos; con climas que varían del subtropical al antártico; con regímenes pluviométricos irregulares; según Lipschütz, con la población más altamente mestizada de América (7), pero en la que aún quedan grupos aborígenes en proceso de transculturación; sometido a una urbanización demasiado rápida que las ciudades no pueden absorber, como lo demuestran las poblaciones "callampas"; con una de las más bajas poblaciones rurales de América; y con una tradición, en materia de colonización, que tiene más de un siglo, del cual los 7 últimos quinquenios han sido destinados a la colonización interior con miras a la subdivisión de la tierra y en el último decenio, aunque sólo en la letra de la ley, a la reagrupación del minifundio; estábamos en cierto modo preparados para estudiar y legislar sobre una reforma agraria que contemplara todos sus aspectos.

Sin embargo, como al Gobierno no podía ocultársele la dificultad de sus aspectos técnicos, que haría larga y engorrosa su tramitación en el Parlamento, propició la idea de la promulgación de una Ley normativa que facultara al Ejecutivo para complementarla en aquellos aspectos, mediante la dictación de decretos con fuerza de ley.

Combatida esta idea por estimársela inconstitucional, tras

---

(7) **Alejandro Lipschütz: "El Indoamericanismo y el Problema Racial en las Américas".**

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

una larga y discutida gestación, se dictó al fin la Ley de Reforma Agraria que lleva el Nº 15.020, de fecha 15 de Noviembre de 1962, publicada en el "Diario Oficial" de 27 del mismo mes y año.

Pero como, de todas maneras, el Parlamento no pudo entrar a la discusión y la dictación de normas que, aunque en cierto modo secundarias, necesitaban de la autoridad y estabilidad de la ley, se vio obligado a facultar al Ejecutivo para que, dentro del plazo de 90 días, dictara tales normas y las publicara en el "Diario Oficial" en uno máximo de 150 días contados desde la publicación de la ley; obligación que éste cumplió con la dictación y publicación, dentro de él, de 26 R. R. A., cuyo articulado, sumado al de la ley —sin considerar el de otros cuerpos legales a que se remite—, alcanza a 1.058 artículos, o sea, a algo más de los dos quintos del articulado del Código Civil; por lo que, siendo una de las varias materias que comprende la cátedra y debiendo pasar éstas en forma armónica, nos limitaremos a hacer un esbozo de la Ley Nº 15.020 y de los R. R. A. que la complementan, sistematizando las materias que comprende.

A la falta de tiempo para hacer su estudio en profundidad debemos sumar:

1.—La conocida circunstancia de que una ley nueva no obra por presencia, por lo que, entre el momento de su dictación y aquel en que se incorpora en forma efectiva a los hábitos y costumbres de un pueblo, suele transcurrir bastante tiempo; y que su letra y espíritu deben pasar por el tamiz de los Servicios que deben aplicarla, y, especialmente, del criterio de los Tribunales que deben intervenir en la solución de las dificultades que se produzcan con tal motivo, no debiendo olvidar a este respecto la verdad que encierra la afirmación del Presidente de la Suprema Corte de Estados Unidos, Charles Evans Hughes, cuando dijo: "Vivimos bajo el imperio de una Constitución; pero Constitución es, lo que los Jueces deciden que es";

2.—La circunstancia de vivir en una época caracterizada por la llamada aceleración de la Historia y, consiguientemente, del Derecho, en que domina la "lex ferenda" en contraposición a la "lex facta" de los siglos anteriores, por lo que, dictada una ley, se empieza a pensar de inmediato en su próxima reforma; y

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

3.—El hecho de que el Presidente Electo haya manifestado su decidido propósito de reformarla (8).

24.—Al cumplir esta tarea, si echamos una ojeada a la Ley de Reforma Agraria Cubana —tan conocida entre nosotros—, o a cualquiera otra dictada en América o en otros continentes, y las comparamos en su estructura formal con la nuestra, advertiremos de inmediato que, al paso que las primeras aparecen divididas en Títulos o Capítulos indicativos de los diversos aspectos que comprende la ley, facilitando con ello su sistematización, estudio y aplicación, en la ley chilena esta división brilla por su ausencia y los diversos aspectos que comprende aparecen tratados sin orden ni concierto a lo largo de sus 104 artículos permanentes más 8 transitorios. Por ello, para dar una idea de su contenido nos vamos a basar en el índice de materias que abarca, confeccionado para el Curso de Capacitación de Profesionales en Reforma Agraria, que tuvo lugar de Enero a Marzo del año pasado en Santiago bajo el patrocinio de diversas instituciones internacionales y nacionales, y, en cuanto al contenido de sus R. R. A complementarios, en la sistematización efectuada por el Gobierno, que aparece en el Anexo del Mensaje Presidencial del 21 de Mayo del mismo año.

Así, respecto del primero, en la página 162 del tomo II de dicho Curso, aparece el siguiente Indice de Materias:

Artículos	1º	al	4º—Objetivos de la ley.
"	4º	"	14.—Los organismos de la reforma.
"	15	"	33.—Expropiaciones.
"	33	"	35.—La unidad económica y la unidad agrícola familiar.
"			36.—Saneamiento del dominio de la pequeña propiedad.

(8) El autor alude aquí al actual Presidente de la República, Excelentísimo señor don Eduardo Frei Montalva. — **Nota de la Redacción.**

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

Artículos 37 al 40.—Otorgamiento de títulos gratuitos por parte del Estado a pequeños propietarios en algunos casos.

" 41 " 61.—Disposiciones varias que facultan al Presidente de la República para desarrollar una política agraria.

" 62 y 63.—Establecen la indivisibilidad de algunos predios.

" 64 y 65.—Importaciones y exportaciones.

" 66.—Amortizaciones especiales para pago de predios adjudicados por la reforma.

" 68 al 79.—Vivienda rural y villorrios.

" 80.—Definiciones de términos empleados en la Ley.

" 81 " 91.—Medidas administrativas.

" 92 " 102.—Corporación de Tierras de Aisén y el régimen de tierras de esa provincia.

Artículos transitorios.

Y, en cuanto al segundo, las materias que comprenden los R. R. A. se sintetizan en la forma siguiente:

I.—Reglamentación de los organismos — R. R. A. N.os 1, 10, 11, 12 y 22.

II.—Normas sobre expropiaciones de predios rústicos — R. R. A. N.os 9 y 2.

III.—Sistemas para el saneamiento de títulos de dominio — R. R. A. N.os 7, 8 y 19.

IV.—Promoción de las divisiones de tierras por el sector privado — R. R. A. N.os 5, 6 y 14.

V.—Salarios, Asignación familiar y previsión social agrícolas — R. R. A. N.os 21, 23 y 24.

VI.—Educación rural — R. R. A. Nº 18.

Artículo: Introducción al estudio de nuestra Legislación sobre Reforma Agraria
Revista: Nº130, año XXXII (Oct-Dic, 1964)
Autor: Quintiliano Monsalve Jara

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

VII.—Crédito y franquicias tributarias a los indígenas — R. R. A. Nº 4.

VIII.—Protección de la tierra, bosques, flora y fauna, sanidad animal y vegetal — R. R. A. N.os 3, 13, 16, 17, 25 y 26.

IX.—Cooperativas — R. R. A. Nº 20.

X.—Constitución de la propiedad en la provincia de Aisén y en el departamento de Palena — R. R. A. Nº 15.

25.—Relacionando nuestra definición de Reforma Agraria y su análisis, con la enunciación de las materias que la Ley y sus R. R. A. complementarios abarcan, podemos concluir, prima facie, que nuestra legislación sobre la materia es bastante completa. Pero no debemos olvidar lo que antes expresamos en orden a que ella, como cualquiera otra ley que se dicte en la especie y en cualquier país del mundo, no constituye una panacea destinada a producir efectos de inmediato, sino que éstos se producirán en un lapso más o menos largo y requerirán de un esfuerzo honrado, sostenido y constante, tanto de los encargados de aplicarla, como de los beneficiados con ella, como lo han demostrado los ejemplos que conocemos.

Aún no cumplidos dos años de la vigencia de la ley, se puede decir que nos encontramos en el período de la puesta en marcha de los organismos creados para aplicarla, y si a ello se suma la falta de un financiamiento adecuado, la de técnicos en número suficiente y el hecho de que los trabajos de parcelación sean de por sí un tanto demorosos, no puede extrañarnos que el número de parcelas entregadas y el de colonos favorecidos no alcance al medio millar, a pesar del notorio aumento del ritmo de colocación de éstos que acusa el último Mensaje Presidencial.