

# EL REGIMEN DE LAS TIERRAS MAGALLANICAS

por Arturo Hein Cáceres

## LA UNIDAD ECONOMICA AGRARIA

Unidad económica es la superficie de terreno necesaria para que, a través de ella, se cumplan las finalidades de una política de subdivisión y aprovechamiento óptimo de la tierra, encaminada a satisfacer las necesidades de un grupo social. De allí que uno de los aspectos más importantes de cualquiera política colonizadora o de reforma agraria, lo constituye establecer un adecuado concepto de unidad económica.

Por colonización se entiende: "la ocupación y cultivo de territorios vírgenes e inaprovechados, a fin de incorporarlos de una manera efectiva a la economía de un país" (1) y por reforma agraria "el conjunto de medidas que se adopten con el objeto de modificar la estructura agraria de un país". (2)

La unidad económica es un concepto común para la colonización y la reforma agraria, por lo tanto, estará sujeta en su aplicación, a las tendencias de política económica imperantes. Su importancia estriba en que, en gran medida, servirá de base para concretar en la realidad, una eficaz subdivisión de la propiedad, con una racional explotación, encaminada a mejorar en forma sustancial el standard de vida de los nuevos colonos y de toda la población.

El concepto en estudio es esencialmente relativo y debe contener una norma de carácter general que permita a las personas o instituciones a cargo de su aplicación, la elasticidad suficiente para ajustarlo a la capacidad de los terrenos y a la realidad de los grupos sociales que a él se incorporen.

Como idea programática, está subordinada a la política económica del momento y a los intereses de los grupos sociales que están en condiciones de hacerlos valer.

Todos los sectores políticos, igual que en el concepto de reforma agraria, ya que es parte integrante de él, están acordes en que es necesario establecer un concepto de unidad económica que permita el aprovechamiento óptimo de los terrenos con beneficio social.

Los conceptos de reforma agraria y de unidad económica están tan íntegramente vinculados que muchas de sus finalidades son idénticas.

Algunos sostienen que la unidad económica debe ajustarse a la propiedad familiar, es decir, la superficie que se fije debe ser la necesaria para satisfacer las necesidades de ese grupo social. En este sistema sólo trabaja la familia, no es posible

---

(1) (2) Felipe Herrera Lane, Manual de Política Económica. Págs. 44 y 56.

la labor de asalariados extraños a ese grupo, salvo para trabajos accesorios (1).

Otros en cambio, afirman que esta unidad económica debe responder a las necesidades del mediano empresario agrícola, para lo cual se requiere inversiones de cierta magnitud y, sobre todo, trabajo asalariado; es la empresa trasladada al campo. El objeto esencial de este sistema, es la formación de una clase media agraria fuertemente vinculada a la tierra. Obedece a una concepción muy moderada de desarrollo social y de reparto de la riqueza. La formación de cooperativas es otro de los medios que colaboran al buen éxito de los sistemas antes señalados.

Por último, otros creen que la magnitud de la unidad económica debe ser suficiente para satisfacer las necesidades de un grupo social más amplio, varias familias trabajando en comunidad o sobre la base a una cooperativa de producción, para posteriormente repartir el resultado del esfuerzo común entre todos los miembros, de acuerdo al trabajo realizado.

En fin, se podrían señalar otros sistemas que son el resultado de la combinación o del perfeccionamiento de los indicados anteriormente, como asimismo, la incorporación de un nuevo y más revolucionario sistema: las comunas populares chinas.

En esta variada gama de matices está siempre presente la idea de reforma agraria y de colonización, conceptos ambos que tienen finalidades distintas, pero que se confunden en sus medios, pudiendo muchas ve-

ces coordinarse para cumplir con mejor éxito sus finalidades, especialmente en países nuevos como el nuestro.

## LA UNIDAD ECONOMICA AGRARIA EN LA LEGISLACION CHILENA.

El concepto de unidad económica es relativamente moderno en la legislación chilena y sólo se encuentra incorporado en las leyes sobre colonización nacional. Fue producida por el Decreto con Fuerza de Ley N° 397, de 5 de Agosto de 1953, que modificó la Ley N° 5.604, Orgánica de la Caja de Colonización Agrícola. El Art. 40° modificado disponía: "Los terrenos adquiridos por la Caja se subdivirán en parcelas, cuyas superficies quedarán subordinadas a la naturaleza y condición ecológica del terreno. Para fijar esta cabida se tomará por norma que la parcela deberá ser una unidad económica, esto es que debe producir lo suficiente para que en ella viva y prospere el colono y su familia".

El nuevo texto de la Ley N° 5.604, que fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 76, de 1960, dispone al respecto en su artículo 41°: "Cada parcela debe constituir una unidad económica, esto es, tener la superficie necesaria para que, dada su calidad, ubicación, clima y demás características, racionalmente trabajada por el colono y su familia, sea capaz de producir lo suficiente para progresar en su explotación, después de subvenir a sus necesidades. La unidad podrá estar constituida por terrenos no contiguos, cuya explotación se complemente".

(1) La Constitución Política en su Art. 10, N.º 14, inciso 2.º dispone que el Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

Esta misma definición se encuentra en el Decreto con Fuerza de Ley N° 65, de 1960, que establece normas para el otorgamiento de títulos de dominio sobre tierras fiscales rurales, ubicadas en las actuales provincias de Bío-Bío hasta Chiloé Insular.

Esta definición corresponde exactamente al concepto de unidad económica destinada a constituir la propiedad familiar. El mismo concepto aplicable por la Caja de Colonización Agrícola y por el Ministerio de Tierras y Colonización obedece a criterios de política económica idénticos.

Pero es necesario advertir que el ámbito de aplicación, las situaciones que deben resolver, los procedimientos y las finalidades perseguidas por ambos organismos son muy diferentes, por lo tanto, su aplicación quedará sujeta al criterio técnico y racional de cada uno de ellos.

## LA UNIDAD ECONOMICA DE LA LEY N.º 13.908

Para esta ley la unidad económica, que también denomina "lote ganadero", es: "aquella extensión de terreno con la superficie necesaria, en ningún caso inferior a 1.000 hectáreas que, dadas su calidad, ubicación, clima y demás características, permita al propietario, mediante un trabajo racional, subvenir a sus necesidades y dar a la explotación una evolución favorable. Dentro de los términos señalados, la unidad económica no podrá, en ningún caso, tener una capacidad talajera real inferior a 2.000 ni superior a 4.000 ovejunos de esquila, y podrá estar constituida por fracciones separadas que

comprenda campos de veranada e invernada".

La definición contiene dos elementos fundamentales:

a) **De carácter subjetivo:** Satisfacer las necesidades del propietario y dar a la explotación una evolución favorable mediante un trabajo racional.

Esta idea básica de "trabajo racional" permite asegurar que el legislador se ha inclinado por el llamado mediano empresario agrícola. En este caso, no es el grupo familiar el que labora exclusivamente en el lote, como en los otros casos de la legislación chilena, sino que por el contrario, la ley ha estimado que, debido a la naturaleza misma de la explotación ganadera, el capital y la dirección del empresario, son los factores determinantes del buen resultado.

El propietario ha de ser la persona que organice esta empresa ganadera, aporte los capitales necesarios y dirija la explotación racional de los terrenos.

Las mejoras que deben introducirse y la dotación de ganado ovejuno, significan ingentes desembolsos de dinero que no están al alcance del colono, simple trabajador del campo. Por esto mismo, se ha insistido en las expresiones "trabajo racional" y "dar a la explotación una evolución favorable", ya que ambas ideas son consustanciales al concepto de empresa, que persigue a través de este trabajo racional, la utilidad del negocio.

Como consecuencia de lo expuesto, la ley no exige al propietario la residencia en la zona o en el lote mismo. Sólo se impone la obligación que lo explote directamente, lo cual permite que tenga "encargados" o

administradores que obren bajo su dirección inmediata. En cambio, si se hubiera establecido el sistema de la propiedad familiar, o de comunidad de explotación, necesariamente los beneficiados deberían trabajar personalmente los terrenos y vivir en ellos, pues son éstos los elementos indispensables para que funcionen tales sistemas.

Este elemento de la definición de unidad económica, es la base angular que informa la política económica y de subdivisión en la zona, y a través de ella el Ejecutivo llevará a la práctica la enajenación de las tierras.

En cambio la legislación argentina sobre la misma materia, se inclina al concepto de la propiedad familiar. El artículo 4º de la Ley Nº 13.995, de 1950, dictada bajo el régimen de Perón, establece: "La tierra rural será subdividida teniéndose en cuenta que cada predio debe constituir una unidad económica de explotación, la cual es inembargable e inejecutable, y no podrá ser alterada sin intervención del Estado. Se entenderá por unidad económica la explotación de todo predio que por su ubicación, calidad de la tierra, superficie, mejoras y demás condiciones de explotación, racionalmente trabajada por una familia agraria que aporte la mayor parte del trabajo necesario, permita subvenir a sus necesidades

y a una evolución favorable de la empresa".

Este concepto argentino obedece a una política agraria distinta, otorgar la tierra al trabajador del campo (1). Por el contrario, el concepto chileno tiende fundamentalmente al incremento de la producción por sobre cualquiera otra consideración.

Un sistema similar ha sido adoptado en el Uruguay donde, igual que Argentina y Chile, existe una explotación ganadera extensiva. La ley de ese país Nº 11.029, de 12 de Enero de 1948, en su artículo 12 establece: "El fraccionamiento de las tierras se harán en lotes cuya superficie será apreciada considerando por un lado los diversos factores que concurren a asegurar la conveniencia económica de las explotaciones a que se vayan a ser dedicados, y teniendo en cuenta sus condiciones topográficas y composición del suelo a fin de conservar su potencial productivo y por el otro la posibilidad de que el colono pueda realizar la mayor parte de la labor con su trabajo personal y el de su familia, con un rendimiento que les permita mejorar sus condiciones de vida y la eficiencia de la explotación".

b) **De carácter material.**— La unidad económica no podrá tener una superficie inferior a mil hectáreas, su capacidad talajera real no será infe-

(1) Una disposición programativa de la ley argentina N.º 13.995, establece al respecto lo siguiente: "Artículo 1.º. El Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación, promoverá el cumplimiento de la función social de la tierra fiscal, mediante su arrendamiento y enajenación en forma progresiva y orgánica a favor de los auténticos trabajadores del campo. Declárase norma fundamental para la interpretación y aplicación de esta ley el concepto de que la tierra no debe constituir un bien de renta, sino un instrumento de trabajo. El objetivo principal de la ley es la protección del campesinado argentino y la reactivación de la tierra fiscal".

rior a 2.000 ni superior a 4.000 ovejunos de esquila y podrá estar constituida por fracciones separadas que comprendan campos de veranada e invernada.

La ley es categórica al disponer que en ningún caso no se aplicarán todas las normas señaladas. Se ha debido adoptar esta forma imperativa para garantizar el respeto a la norma, cualquiera que sea la política del gobierno que deba aplicarla.

Se ha estimado que para producir en condiciones técnica y económicas, los lotes ganaderos no pueden, en caso alguno, tener una cabida inferior a mil hectáreas, dado que las explotaciones son de carácter semi-extensivo y la calidad de los suelos mediocre. Todo lo anterior impide que, por el momento, se pueda con provecho, hacer otra clase de explotaciones que no reúnan las características señaladas anteriormente.

Pero la ley no ha señalado máximo en la superficie de los terrenos, lo que evidentemente es un error. Quedará al criterio exclusivo de quien deba aplicar la unidad económica, disponer este máximo.

Los lotes b) y c) tienen una superficie superior a las 6.000 hectáreas y de acuerdo a la ley puede venderse hasta una unidad económica existente dentro de ellos. Es decir, si a juicio del Presidente de la República un lote b) y c) constituye en total una unidad económica, este podrá ven-

derse. No interesa que la unidad económica abarque la superficie total del lote, ésta sólo se considerará como mero dato ilustrativo, en conjunto con los demás factores señalados, como ser clima, calidad de los suelos, ubicación, etc. La única limitación es que esta unidad económica debe tener una capacidad talajera real entre 2.000 y 4.000 ovejunos de esquila. Para establecer esta capacidad talajera real, la ley ni el reglamento ha indicado el procedimiento que deberá seguirse.

Para fijar en definitiva la unidad económica se tomará en cuenta, además, una serie de circunstancias tales como ubicación, clima, vías de comunicación, calidad de los suelos, posibilidades de erosión de los terrenos, etc., que darán la base para establecer en la realidad esta unidad.

El reglamento que debía fijar con toda precisión los factores que servirían para establecer en la realidad esta unidad no ha resuelto el problema. Esta circunstancia puede permitir que se produzcan una serie de errores e injusticias de parte de las autoridades que informan al Presidente de la República.

Para fijar esta capacidad talajera real deberá estarse a lo que el lote rinde al momento de la venta o el acto jurídico correspondiente. Este hecho quedó claramente establecido en los debates parlamentarios (1).

(1) "Primeramente, se había definido la unidad refiriéndose a la capacidad talajera natural de los terrenos, pero si se estaba a ella, resultaba que, con el andar del tiempo, el lote comprado por un arrendatario o colono de la Caja, debido a las inversiones para empastarlo con métodos artificiales o para elevar, con sistemas más modernos su capacidad talajera, superaría con creces el actual concepto de unidad económica; pero esa persona, a pesar de haber invertido ingentes sumas de dinero y logrado triplicar la capacidad ganadera del lote, no podrá subdividirlo. Por ello, la Comisión, después de un detenido análisis del problema, sustituyó la expresión "talaje natural" por "capacidad ganadera real". Es obvio que ésta deberá determinarse al momento en que opere el acto jurídico correspondiente".

Ministro de Tierras y Colonización, Julio Philippi I. Diario de sesiones del Senado. Sesión 18.<sup>a</sup>, de 29 de Julio de 1959. Pág. 1.021.

Esta circunstancia permitirá en el futuro, formar unidades económicas más pequeñas con el mismo rendimiento, pero todo ello entregado a la iniciativa y a la sola voluntad de los nuevos propietarios.

Esta capacidad talajera es de suyo relativa, ya que estará sujeta a los cambios técnicos que se produzcan, al mejor conocimiento de los terrenos, en fin, a una serie de circunstancias que deberán señalarse, oportunamente en una futura reglamentación de la ley.

Es útil señalar que los datos que se consideran para efectuar la subdivisión son los señalados en el decreto del Ministerio de Tierras y Colonización N° 718, de 5 de Mayo de 1944, para la clasificación en terreno tipo a), b) o c); pero este criterio de subdivisión fue encaminado al arrendamiento de los terrenos hace más de 16 años. El criterio de la ley actual es bien distinto, se apoya en la venta de las tierras.

El concepto de unidad económica fue de larga discusión en el seno de las Comisiones de Agricultura y Colonización del Senado y de la Cámara de Diputados y sobre esa base construyó todo el sistema de subdivisión de la propiedad. Para la Comisión la cuestión radicaba "en buscar una ecuación que cumpla los requisitos de practicidad, operancia y justicia, que permita su aplicación de medios muy disímiles y que sea realmente exacta en cuanto a obtener la explotación económica del predio y una prudente capitalización del propietario" (1).

### CRITICA DE LA DEFINICION

Al concepto de unidad económica

a que se refiere la ley se le han formulado diversas críticas, entre las cuales se pueden señalar las siguientes:

1º— El arrendatario progresista que hace cuantiosas mejoras para aumentar la capacidad talajera y por ende el rendimiento del lote, recibe una superficie menor que la de aquél que apenas ha efectuado las necesarias para cumplir con las cláusulas de su contrato de arriendo. Esto constituye, evidentemente, un contrasentido cuando la ley siempre ha querido favorecer al buen arrendatario.

En efecto, para la ley la obligatoriedad de introducir mejoras es mínima: ellas deben ser equivalentes al 50% del avalúo fiscal del lote, avalúo que siempre es considerablemente bajo, razón por la cual se estima que las mejoras introducidas sólo estarán destinadas a habilitar el lote para la explotación y no para aumentar el rendimiento. Por lo tanto, la capacidad talajera real será la natural de los pastos.

Este arrendatario mediocre que sólo hace lo indispensable para cumplir con los requisitos de la ley y compra el lote, posteriormente no hace lo necesario, para aumentar esta capacidad talajera y no podrá dividir, con lo cual se habrá desvirtuado la finalidad primordial de la ley, cual es, aumentar la población rural y por ende la actividad económica general de la región.

2º— No se indica una superficie máxima para la extensión de la unidad económica. Al amparo de la definición se podrán formar unidades económicas bastantes grandes, si no se consignan disposiciones regla-

(1) Diario de sesiones del Senado. Sesión 15.ª, de 21 de Julio de 1959. Pág. 912.

mentarias especiales para evitarlo. Estas disposiciones deberán señalar como superficie máxima de 3.500 a 4.000 hectáreas por el momento, para que en el futuro, si las condiciones lo permiten, bajar estas cantidades. Con ello se obligaría a los arrendatarios a introducir mejoras que vendrían a aumentar el rendimiento de sus campos, no accediéndose a la venta hasta que comprobaran que económicas esa cantidad de ovejunos. Si se quiere formar lotes que constituyan medianas empresas agrícolas, debe exigirse máximo rendimiento de producción, única forma que justifica este sistema, pero con la debida protección de los suelos para evitar el empobrecimiento de los terrenos y la erosión.

3º— No es conveniente que siempre el lote tipo a) sea considerado en conjunto como una sola unidad económica. Como se señaló anteriormente, para la ley el lote a) constituye una unidad económica, ya que es el único caso en que se autoriza su venta con el sólo cumplimiento de los requisitos generales. Esta situación de privilegio indiscriminado no se justifica, toda vez que las mismas razones que existen para desmembrar los lotes tipo b), si constituyen más de una unidad económica, podría aplicarse a estos lotes. Constituyen los terrenos de mejor calidad, ubicados en buena situación geográfica y podría, al igual que con los lotes b) formarse más de una unidad económica, agregando los sobrantes de los lotes vecinos.

Se podría en definitiva, con la misma política que inspira el proyecto, aumentar el número de propietarios, arraigando más personas a la tierra.

Sólo se divisa la conveniencia práctica y administrativa de facilitar

la venta de los lotes, evitando interpretaciones deficientes y exceso de trámites burocráticos.

4º La unidad económica se fijó exclusivamente en base a la crianza de ovejunos, sin tomar en cuenta la posibilidad de explotación económica de otros rubros.

En el campo científico existe en la actualidad una verdadera revolución en estas materias y debe quedar sujeto a la investigación científica, la posibilidad en encontrar nuevos cultivos que hicieren económica la explotación de los campos en faenas agrícolas para cuyos efectos sería menester buscar nuevas fórmulas que permitieran otro tipo de unidades económicas para responder a esas necesidades. Por vía de ejemplo se puede señalar el hecho que hace algunos años parecía imposible tener más de 7 u 8 ovejunos por hectáreas, en cambio hoy en día con empastadas artificiales, es una realidad con pleno éxito.

## **LA UNIDAD ECONOMICA EN LA LEY DE REFORMA AGRARIA**

Las nuevas disposiciones que tienden a modificar la estructura agraria de nuestro país, se asientan en conceptos técnicos que a partir de su vigencia quedan definitivamente incorporados a la acción de todos los organismos que deben intervenir en este proceso.

Hasta hace poco tiempo, fines de 1960, con la Ley 13.908, sobre enajenación de terrenos fiscales en Magallanes, el concepto de unidad económica se aplicó, en forma exclusiva, a la subdivisión de tierras de dominio público, a través de la Caja de Colonización Agrícola —ahora Corporación de la Reforma Agraria— y del Ministerio de Tierras y Coloniza-

ción. Se pretendió que toda la colonización por organismos estatales se realizara tomando en cuenta sólo los factores que el estudio, la planificación y la técnica señalaran para asegurar un efectivo mejoramiento de las condiciones sociales de los colonos con el consiguiente aumento de la producción. Esta política de subdivisión basada en el concepto de unidad económica, ha sido aplicada íntegramente por la Corporación de la Reforma Agraria. En cambio, aquellas efectuadas por el Ministerio de Tierras y Colonización, no han podido hacerse sobre esta base, ya que ha debido actuar sobre ocupaciones de hecho que se arrastraban por largo tiempo. En esencia, ésta ha sido sólo una labor de saneamiento de títulos de predios de origen fiscal con miras a lograr un mejor régimen de tenencia de la tierra.

**Concepto.**— La Ley de Reforma Agraria define a la "unidad económica" como "la superficie de tierra necesaria para que, dada la calidad del suelo, ubicación, topografía, clima y demás características, trabajada directamente por el parcelero y su familia, permita al grupo familiar vivir y prosperar con el producto de su racional aprovechamiento, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña a dicho grupo. Esta unidad económica podrá estar constituida por terrenos no contiguos, cuyas explotaciones se complementen".

Este concepto destinado fundamentalmente a la formación de un sistema de tenencia de la tierra basado en la propiedad familiar es en esencia, muy similar al establecido por la legislación anterior. Pero se han agregado algunos elementos destinados a precisarlo más como, por ejemplo, la norma que señala la obli-

gatoriedad del trabajo directo del colono o lono o parcelero con su familia, sin perjuicio que pueda utilizar ocasionalmente mano de obra extraña, lo que indudablemente no desvirtúa la finalidad.

La Ley, con el objeto de fijar el concepto ha dispuesto que el Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Agricultura, señale, para todo el país o para una zona determinada, el valor máximo de la unidad económica. Este valor deberá expresarse en un equivalente a sueldos vitales para empleados particulares del departamento de Santiago.

Cabe hacer notar que estas nuevas disposiciones constituyen un avance con respecto a la legislación anterior. La unidad económica fijada para la enajenación de tierras en Magallanes y basada en la empresa agraria, carece del contenido de justicia social que debe informar una política de colonización y sobre todo la de reforma agraria. En consecuencia los resultados en el orden económico-social no son ni podrán ser satisfactorios.

## NUEVOS ASPECTOS DE LA UNIDAD ECONOMICA

La Ley de Reforma Agraria introduce el fundamental concepto de "unidad económica" a toda la legislación agraria, tanto a la que regula la actividad pública, como privada. Este cambio es trascendental y constituye un nuevo avance en los sistemas sobre tenencia de la tierra.

Es tan importante este concepto de "unidad económica" señalado por la Ley de Reforma Agraria, que sirve para fijar, por vez primera y aunque sea por exclusión, lo que jurídica-

mente constituye el minifundio. Es así como minifundio es toda aquella porción de terreno que no sea unidad económica en los términos indicados por la Ley. La ventaja de este nuevo sistema es claro: pueden expropiarse todas las tierras que constituyan minifundios, con el objeto de reagruparlos.

Asimismo, se define al latifundio como "aquel inmueble rústico perteneciente a una sola persona natural cuyo valor exceda al de 20 unidades económicas, más una por cada hijo legítimo, natural o adoptado".

A igual que en el caso de los minifundios tiene importancia la definición para los efectos de su expropiación. Sin embargo, no todos los latifundios son expropiables, sino aquellos abandonados, arrendados o mal explotados en los casos taxativamente señalados por la ley. Con lo cual se han excluido importantísimos latifundios pertenecientes a sociedades anónimas, los que evidentemente constituyen una rémora al progreso social.

Otro aspecto de indudable interés que dice relación con la unidad económica es la "propiedad familiar agrícola" establecida por esta Ley. Como se señaló anteriormente el concepto de unidad económica ha sido trasladado íntegramente al sector particular, con lo cual se pretende proyectarlo a toda la actividad agrícola del país.

El predio rústico constituido por una "unidad económica" que cumpla

con las condiciones que imponga el reglamento, puede ser declarado por el Presidente de la República "propiedad familiar agrícola". Las ventajas de esta declaración son incuestionables: es indivisible, goza de ventajas tributarias, tiene preferencia en la asistencia técnica y crediticia que proporcionan todos los organismos oficiales, etc.

La indivisión de la propiedad familiar agrícola se conserva aún en caso de sucesión por causa de muerte. En tal evento, puede mantenerse en común, o bien se adjudica de preferencia al cónyuge sobreviviente y, en su defecto, a los hijos, a justa tasación. Todo lo cual tiende a evitar la formación de minifundios, muchos de los cuales se han constituido, precisamente, por esta causa.

Para asegurar la política de tenencia de la tierra a base de una unidad económica por la familia, la ley prohíbe la adquisición de una "propiedad familiar" a quien sea dueño de uno o más predios rurales, cuyo avalúo fiscal exceda al de la propiedad que se desea adquirir.

En resumen, el proceso de reestructuración agraria en nuestro país se efectuará estimulando indirectamente la formación de unidades económicas, afianzando estas últimas con medidas de carácter jurídico-económico. Todo lo cual será extremadamente lento, especialmente si se tiene en cuenta la carencia de recursos financieros en tal medida que hagan eficaz el plan.

# ANÁLISIS GENERAL DEL PROYECTO DE REFORMA A LA LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA

por Hugo Aramada Dörr

1.— **Sentido y Alcance del Proyecto:** El actual proyecto de modificación de la Ley de Impuesto sobre la Renta no constituye una reforma propiamente tal, ya que no altera la estructura misma del tributo, sino que sólo reordena y sistematiza su actual régimen, con modificaciones de escasa trascendencia. Por esta causa, su sentido y alcance no es otro que el de una depuración técnica del régimen tributario de la renta. En este aspecto, su principal mérito radica en haber acogido la elaboración teórica, y en haber incorporado a su texto una sistematización técnicamente concebida.

2.— **El Concepto de Renta:** Para la teoría tributaria, la renta o ingreso está constituido por todo incremento de patrimonio entre dos límites de tiempo, aunque no constituya un flujo continuo o periódico, como es propio del ingreso en el lenguaje común. La mayor amplitud del concepto tributario radica en que, bajo el principio de legalidad de impuesto, no puede aplicarse un tributo sin ley que lo establezca, y, en consecuencia, la definición de la materia imponible debe adquirir la mayor extensión posible, sin perjuicio de que sea circunscrita mediante excepciones que la reduzcan a su exacto límite.

Sin embargo, esta amplitud del concepto crea un conjunto de ingresos discontinuos, como el mayor valor obtenido en la venta accidental de bienes muebles e inmuebles, las

ganancias del juego, los premios de loterías, y otros semejantes. Frente a estos ingresos, de carácter accidental, el régimen total del impuesto sobre la renta, que incluye los tributos a las categorías, el impuesto global complementario y, en reemplazo de éste, el adicional, constituiría una carga tributaria excesiva. Por esta causa, la teoría ha aconsejado someterlos a un gravamen único en la correspondiente categoría, dejándolos al margen del impuesto global complementario o del adicional, cuando proceda.

En general, el proyecto acoge estas concepciones doctrinarias, pero no define el concepto de renta en sentido preciso. No obstante, bajo el nombre de "aumentos de capital", incorpora al sistema tributario los ingresos discontinuos, y los grava con un impuesto único del 20%, sin perjuicio de consultar deducciones por la desvalorización monetaria, la que, si bien incide en mayores rentas nominales, no constituye propiamente un ingreso efectivo.

3.— **Estructura General del Impuesto.**— El proyecto mantiene la actual estructura que comprende tres tributos a la renta o ingreso, relacionados entre sí: un impuesto real por categorías, de carácter proporcional y discriminatorio; un impuesto global complementario, de carácter personal y con tasa progresiva; y un impuesto adicional, real y proporcional, substitutivo del global complementario,