

ciudad, ajeno a las motivaciones y requerimientos del hacer rural, y por demás inspirado en principios de un liberalismo y un individualismo que, ni siquiera se le puede achacar al Derecho Romano, si se lo estudia detenidamente a través de su magnífica evolución. El derecho debe ser una manifestación formal de los requerimientos sociales y económicos de un país o de un Estado, debe responder a ellos de modo funcional, de lo contrario se anquilosa y se transforma en un instrumento obstaculizante del desarrollo y progreso.

2. Considero que la incongruencia entre los Códigos Civiles y las Constituciones, se debe entre otros motivos, a la ausencia de una doctrina jurídica agraria que se ha debido elaborar y que se encuentra bastante huérfana en el continente. El Derecho Agrario debe incluirse entre las ramas jurídicas definitorias para la vida actual del continente, y sus normas pueden codificarse, a fin de lograr esa sistematización orgánica, característica de los Códigos Civiles y ponderables desde todo punto de vista.

3. Conviene también tener presente que, los Códigos Civiles deben ser modificados, puesto que es preciso tener presente, la evolución sufrida en todos los ordenes de la vida social y económica de nuestros pueblos, para aperebirnos de la lentitud en la evolución jurídica que resulta apenas explicable. Aún se emplea la escritura pública redactada a mano en muchos países, todavía se hace la "traditio", al transferir el dominio; y si se analiza detenidamente la forma como se encara la actuación notarial, veremos el atraso y el obstáculo que presenta el derecho en la vida de nuestros pueblos.

4. La evolución del derecho de propiedad es manifiesto; pero en éste caso particular de la reforma agraria, consideramos que es urgente analizar y estudiar la propiedad agraria, como una de las instituciones, básicas del Derecho Agrario; de modo tal que se adecue a las necesidades actuales de índole económica y social rural. La socialización del derecho es un fenómeno manifiesto, que nadie puede poner en duda, si analiza el tema objetivamente, la penetración del derecho público en el derecho privado, es un asunto que aparece hoy a los ojos del jurista, de modo terminante. De ahí que, sea imposible pretender estancar el derecho so pretexto de una tradición jurídica que, es preciso defender, esto lamentablemente es erróneo. Lo que sucede es que se ignoran los cambios que son necesarios introducir, y apenas se vislumbran, los efectos que los mismos van a producir. Sin embargo, lo que no se tiene en cuenta, son la ventajas que van a redundar de tales reformas. Constituye un tema importante en materia de propiedad, de-

finir y determinar en los países del continente, todo lo referente a las limitaciones y restricciones al derecho de propiedad, y a su ejercicio, pues ello está vinculado íntimamente con el estudio de la institución, y también con la reforma agraria.

5. El derecho de propiedad, su evolución a través de los años y de los siglos, y la concepción actual que priva en lo que respecta a la función que debe cumplir, está vinculada con un asunto de mayor trascendencia, cuando se la analiza a través de las necesidades de la vida rural. Pues entonces, observamos, no sólo la importancia de la evolución general de la misma y las ventajas que de ello derivan, sino también la urgente necesidad de introducirnos en el estudio del Derecho Agrario, y de las instituciones Jurídicas agrarias, a fin de darle un fundamento orgánico a una legislación que, si bien es fuente indiscutida de derecho, no es desmenuzada, analizada y vigorizada por la elaboración doctrinaria y jurisprudencial. A nuestro juicio, es preciso tener en cuenta la legislación agraria comparada, pues de ella se obtienen imponderables frutos. Esto lo vemos claramente, al leer el erudito trabajo de nuestro ilustre colega el Dr. Pedro Moral López. Pero es preciso no detenerse aquí, por cuanto es necesario crear una teoría jurídica agraria, a fin de echar las bases y los cimientos a un derecho que servia en nuestros países como instrumento de desarrollo; y también de liberación. Es indiscutible que, el Derecho Agrario en el Continente, servirá de instrumento o de desarrollo económico y también de instrumento de liberación social. Ambas cuestiones van bien parejas, y esto nos importa sobremanera, a quienes estudiamos y trabajamos para obtener mayor bienestar y progreso en las áreas rurales del Continente.

6. Consideramos que el asunto de la autonomía del Derecho Agrario es vital para el progreso de la reforma agraria. Y esto es sencillo. Las normas jurídicas agrarias responden a fines determinados, tales como la conservación de los recursos naturales, el incremento de la producción y el mejoramiento en las condiciones de vida del hombre y la familia rural. Pues bien, es obvio que, cuanto más garanticen esos fines las normas jurídicas agrarias, más auténticas serán, de ahí que, para que eso pueda cumplirse en forma orgánica y sistemática, es necesario ofrecer a esas normas principios orientadores básicos, que les sirvan de fundamento. Y si nos preguntáramos cuáles pueden ser esos principios, sería bien fácil contestar; ya que ellos deben ser única y exclusivamente los que logren garantizar el cumplimiento de los fines antedichos. En efecto, si en la actividad agraria la produc ..

ción es uno de sus fines esenciales, es obvio que, uno de sus principios fundamentales debe ser el que asegure y oriente a las normas jurídicas para que las mismas promuevan la producción y cercenen todo derecho que tienda a obstaculizarla. Así por ejemplo, en materia de propiedad, es sabido que la destrucción del suelo puede irrogar un serio perjuicio a la colectividad, pues no cabe entonces pensar que, en el régimen jurídico de la propiedad agraria, puedan faltar principios ordenadores que impongan como puntal en esa institución la defensa de los recursos naturales. Ahora bien, no es posible admitir que el Derecho Agrario sea una rama especializada del Derecho Civil, cuando lo importante de las restricciones y limitaciones al derecho de la propiedad agraria, deben provenir del Derecho Público, y no del Derecho Privado. Pero no es sólo la propiedad agraria lo que aquí interesa, también es importante el régimen contractual agrario, el régimen sucesoral agrario, el régimen del poder de policía agrario el fuero agrario, el procedimiento agrario, etc. Pues bien, consideremos que, si la actividad agraria presupone la realización de determinados fines, la única forma de asegurar su cumplimiento, es mediante la adopción de principios jurídicos que permitan y aseguren la realización de esos fines. Ahora bien, una vez determinados esos principios y aplicados a la normatividad jurídica agraria, es obvio que el Derecho Agrario puede y debe ser autónomo, de lo contrario nada se logrará en lo futuro, pues las normas jurídicas agrarias van a quedar siempre condicionadas a principios jurídicos inspirados en fines completamente ajenos a la actividad y a las formas de vida rurales.

Resta aún decir algo sobre la íntima relación que existe entre el derecho y su aplicación. En efecto, es innegable que, mientras el Derecho Agrario no sea aplicado por tribunales agrarios y mediante jueces agrarios especializados no se puede esperar mucho del resultado de la aplicación de leyes agrarias por mejor que ellas sean. Así cómo, es fundamental el principio de la asociación para asegurar y garantizar los derechos de la gente rural, tal como se hizo en otras épocas y se hace aún en las áreas industriales, así también es innegable que la presencia de un tribunal representa la mejor garantía para el cumplimiento de los derechos que otorgan las leyes agrarias a los campesinos del Continente. Es preciso reconocer que el Derecho Agrario tiene categorías bien definidas: sujeto, objeto y vínculo. Y los vínculos, equivalen a las instituciones: propiedad, contrato, transmisión del patrimonio, policía, procedimiento, etc. Estas son las instituciones puras o simples. Demás está decir que, de la conjunción de éstas surgen las demás

instituciones jurídicas agrarias, tales como la colonización, el crédito, las cooperativas, etc. Sobre principios comunes, y sobre sólidas bases, el Derecho Agrario puede constituir la mejor defensa para los derechos de los campesinos y también el mejor instrumento para el desenvolvimiento de las áreas rurales.

7. Aclarada la importancia que tiene el problema de la autonomía y que a nuestro juicio debe ser definitivamente adoptada, si no se quiere perturbar la regulación jurídica de la reforma agraria, conviene señalar qué radican los principales efectos de la autonomía. El Dr. MORAL LOPEZ manifiesta su deseo de no entrar en la discusión doctrinaria del problema autonómico, y creemos que lo expresa con justeza pues a continuación con toda razón dice "...las necesidades que se manifiestan en materia agraria exigen que los textos legales que regulan el régimen de las tierras y las actividades agrícolas están perfectamente adaptados a las condiciones económicas y sociales y a las características peculiares del ámbito rural" -Con tal apreciación se aclara bien el problema, ó sea qué si admitimos la necesidad de la adecuación, no es posible que continuemos rigiendo a las normas jurídicas agrarias por principios jurídicos que nada tienen que ver con la actividad rural. Y esto es así, porque actualmente la actividad técnica se ha desarrollado de un modo tan considerable que la especialización abarca el panorama de la ciencia y de la misma técnica. Téngase presente que, cuando se habla de autonomía jurídica agraria no se discute que el Derecho es uno sólo y que las ramas sólo responden a la necesidad de adecuar el Derecho a las diferencias que surgen por las múltiples actividades humanas, de por sí más complejas cada día, y que imponen al Derecho, la impronta de sus necesidades y requerimientos, a fin de que se garanticen mejor los derechos y obligaciones que surgen de ellas.

8. Esto nos lleva finalmente a una conclusión: que la mejor forma de mantener la orgánica sistematización legislativa y la mejora manera de asegurar que los principios jurídicos agrarios inspiren a todo el ordenamiento legislativo es por medio de un Código Agrario. Téngase presente que ya existió en el siglo VII un Código Agrario Bizantino como instrumento de defensa de los agricultores libres del Imperio, que un Código Agrario Mexicano ha sido una valiosa defensa para los arrendatarios, y que en Francia en la Asamblea de 1793 se aprobó un Código Rural como una de las formas más adecuadas para asegurar los derechos de los campesinos franceses. Por otra parte, bueno es tener presente la interrelación de las instituciones jurídicas agrarias, y la importancia de sus efectos en el orden legislativo rural.

Así por ejemplo, de qué sirve hablar de distribución de tierras y de acceso a la propiedad por parte de los trabajadores sin tierra, si no se dispone de la asistencia crediticia del Estado o del apoyo de las desgravación por los organismos impositivos.

Creemos que la propiedad agraria esta íntimamente vinculada con la transmisión hereditaria, con la unidad económica de la producción, con el crédito agrario, con el régimen tributario con los servicios de extensión agrícola; y que si no se legisla adecuadamente en coordinación estas instituciones el fracaso es manifiesto. De ahí que, con razón puede pensarse que en toda ley de reforma agraria, deben estar contempladas estas situaciones. Pero si admitimos que la mejor manera de coordinar y sistematizar estas normas, es mediante el procedimiento de la Codificación, tenemos derecho a pensar que la verdadera ley de la reforma agraria debe ser un Código Agrario, por cuanto si se admite que la mejor manera de legislar en materia rural es mediante la organica y sistemática coordinación de las normas jurídicas agrarias, es obvio que tanto mejor será, una ley de reforma agraria, cuanto mejor sistematizadas estén las normas agrarias y sobre todo las instituciones jurídicas agrarias. De ahí que la mejor forma de legislar en materia de reforma agraria será mediante la aplicación de un Código Agrario, y esto tiene su fundamento objetivo en el hecho de que, si reconocemos que lo importante en una ley de reforma agraria son los principios que la sustentan; y admitimos también que la mejor legislación para obtener la coordinación de las normas jurídicas se obtienen mediante la codificación, creemos sin lugar a dudas que las leyes de reforma agraria serán más firmes y duraderas, más orgánicas jurídicamente y más efectiva su aplicación si se adopta la forma codificada. Ningunos de los argumentos que se han dado en contra de la codificación puede tener asidero, y el mejor medio para desmentirlos es que, por lo menos, en el derecho latino, ningún país, aún entre los más desarrollados de ellos, se ha apartado de este procedimiento legislativo. Por lo demás, no es bueno ni admisible confundir la vetustez, con la duración. El hecho de que un Código se sancione con miras a perdurar, no quiere decir que deberá aceptarse-lo, aún cuando por su vejez no responda a las necesidades que le sirvieron de causa.

B. Evolución del concepto del derecho de propiedad en general y de la propiedad en particular.

Por la íntima vinculación del tema, me he referido en parte en el comentario al acápite precedente a este punto; pero de todos modos considero

conveniente hacer un breve comentario aquí, por cuanto es necesario dejar aclarados varios aspectos del tema desarrollado por el Dr. Moral López.

Con gran versación, el expositor ha hecho aquí un análisis exhaustivo de la legislación latinoamericana, sobre todo en lo referente a la propiedad agraria en su relación con los textos constitucionales.

Es de hacer notar que, el criterio constitucional que se adopte en materia de propiedad es básico para la legislación que se sancione en materia de reforma agraria al extremo que si la constitución no abre las puertas a la legislación que en su consecuencia se dicte, serán vanos todos los esfuerzos que hagan los juristas en pro de un remozamiento de la legislación agraria. Y en tal sentido, pensamos que es necesario que las constituciones prevean la conveniencia de que se sancionen códigos agrarios para lo cual indudablemente es preciso que el estudio del Derecho Agrario se perfeccione. Considero un paso importante y si se quiere decisivo, el criterio adoptado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, al dar énfasis al estudio del Derecho Agrario y en particular al crear centros de investigación en materia de Reforma Agraria, donde se estudien y analicen las instituciones jurídicas agraria en consonancia con las necesidades y requerimientos que la sociología y la economía agraria imponen el continente. Por esa vía, tenemos la seguridad que se conseguirá mejorar la aplicación de todos los adelantos que se quieran introducir en materia de reforma agraria. Pensamos también, en la necesidad de fomentar la creación de centros de estudios en el nivel nacional, para poder perfeccionar esta clase de estudios pues parece una paradoja que en países donde la actividad agraria ejerce un papel preponderante en la economía y en las formas de vida de sus pueblos no existan centros de estudios o cátedras especializadas en el orden universitario. En materia de propiedad agraria, es preciso que ella se legisle en forma adecuada y orgánica tal como lo hemos expresado precedentemente. Y por cierto es justamente en las constituciones donde deberá insistirse en esta materia, para conseguir que la legislación agraria y en particular de la reforma agraria siga un orden correlativo. Es peligroso e inconveniente, mantener las incongruencias que existen en muchos casos, donde la constitución es rebasada por la legislación agraria, o bien cuando la misma constitución sirve de obstáculo a una legislación que pugna por adecuarse a las necesidades sociales existentes, y no logra conseguirlo, por el valladar que le opone la legislación constitucional.

Además conviene hacer notar que por tales razones se dan casos dignos de mención como consecuencia de estas incongruencias jurídicas. Así por ejemplo, se dan casos que en ciertos países como en la Argentina, se observa que en el orden jurídico vigente a partir de la constitución existen dos corrientes legislativas: una civil propia del Código, y otra agraria que, por medio de una legislación especial, se ha ido apartando sensiblemente de su ordenamiento para estructurar un regimen agrario que se orienta por principios diversos a los establecidos en el Código Civil, al extremo que podría hablarse de una propiedad atípica, surgida de la ley de colonización y una propiedad agraria típica, surgida de los principios del Código. Téngase presente que cuando se ^{habla} de una legislación agraria especial ajena al Código no se la censura, sino únicamente porque no se ha separado definitivamente, sino que por el contrario se ha producido en ciertas instituciones agrarias una bifurcación en virtud de la cual, hay instituciones agrarias -en las Provincias por ejemplo- de donde por razones institucionales debe respetarse a la legislación de fondo y que siguen los lineamientos del Código Civil, mientras que por su parte surge otra propiedad atípica propia de la que ha hecho surgir la ley especial de colonización, derogatoria en varias partes del Código Civil.

C. Otros principios y textos legales básicos que pueden obstaculizar la adopción y la aplicación de medidas de Reforma Agraria.

El expositor de la ponencia que comentamos, señala en este acápite tres aspectos importantes en materia de limitaciones u obstáculos para la aplicación de medidas de reforma agraria: el sistema tributario, organos administrativos de aplicación de la legislación agraria, y problemas jurisdiccionales.

Podrían agregarse a mi juicio algunos más: por ejemplo lo referente a la legislación crediticia, a la legislación industrial vinculada con la agricultura, legislación catastral como complementaria de la concerniente al registro inmobiliario, por cuanto ellas contemplan aspectos de suma importancia vinculados con la aplicación de la reforma agraria.

Corresponde analizar en principio a los problemas que surgen de ciertas instituciones vinculadas con el problema agrario. En primer término el orden impositivo. Este de por sí, asume una importancia de tanta trascendencia que, constituye en ciertos casos uno de los instrumentos mas aceptables para una reforma agraria progresiva. El regimen tributario es deficiente en América Latina por varios motivos: evasión impositiva superposición, de-

ficiencia catastral, falta de elasticidad, tendencia a la tributación indirecta, etc. Estos son problemas de por sí muy importantes, que deben ser estudiados especialmente tanto desde el punto de vista económico como jurídico. Además se haya vinculado también con el punto segundo o sea con la organización administrativa, ya que si ésta es deficiente no puede pretenderse que el régimen tributario de buenos frutos. Creemos que el sistema de la gravación y desgravación impositiva, es el que puede resultar más fructífero; pero ello demanda una buena organización administrativa, la cual debe ser ágil y para ello la mecanización es muy importante, aunque costosa.

Conviene destacar que, en materia de organización administrativa es necesario que se haga un análisis y revisión detenida de cual puede ser la organización más adecuada teniendo presente algunos aspectos variables, tales como la estructura jurídico-política de cada país. Sin embargo, existen aspectos comunes, como por ejemplo, el vinculado con la descentralización administrativa en los Ministerios de Agricultura y Ganadería, la tecnificación, el sistema de agencias de extensión agrícola que permitan vincular estrechamente a los agricultores con la administración. Finalmente, debe mencionarse el problema del fuero agrario.

Es indudable que, si no se fomenta la creación de tribunales agrarios para aplicar la legislación agraria por jueces especializados que ofrezcan la máxima garantía, los problemas no podrán ser resueltos de manera satisfactoria. También es preciso insistir en la necesidad de que no se confunda en materia de fuero agrario, la jurisdicción administrativa con la judicial. Debe por todos los medios posibles, evitarse la dependencia de los tribunales agrarios de las influencias políticas y por sobre todo, evitar que se desvirtúe el principio de la independencia de los poderes, propio de los países de América Latina, que han adoptado el régimen representativo republicano de gobierno.

Además, conviene hacer notar que tanto el crédito, el contralor de la producción industrial y su incidencia en la mecanización agrícola, son aspectos que se hallan íntimamente vinculados. Por nuestra parte insistimos que deben ser materia de un Código Agrario, donde se hallen legisladas estas materias de modo tal que, todas se inspiren por principios jurídicos análogos.

II. LIMITACIONES LEGALES A LA ADQUISICION DE TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA

El tema del rubro ha sido tratado por el autor a través de los siguientes puntos: A) Diferentes casos de adquisición de tierras y B) Expropiación

de tierras.

A. DIFERENTES CASOS DE ADQUISICIÓN DE TIERRAS.

En lo que atañe a este punto que ha sido muy bien tratado en la ponencia y que no merece sino nuestro apoyo sin retaceos, quisiera hacer únicamente una acotación que puede resultar interesante y es referirme con detalle a la organización legal actual vigente en la Argentina.

En efecto, la intención de explayarme sobre este tema obedece al principal propósito de destacar la forma como se desarrolla este aspecto de la legislación agraria argentina. Servirá también como ejemplo para comprobar las dificultades que han surgido por las limitaciones anacrónicas que surgen de la legislación civil, y que en ciertos casos, puede afirmarse que, exceden al espíritu de la Constitución que, si bien carece de actualidad, en muchas de sus disposiciones, ha sido lo suficientemente elástica como para permitir el desarrollo de una legislación agraria más adecuada a las necesidades del país. Sin embargo, es evidente que los inconvenientes planteados, tanto por la Constitución como por el Código Civil son evidentes. Además conviene tener presente, un hecho importante vinculado con las reformas constitucionales de 1949 y 1957, por cuanto en virtud de la primera se introdujeron normas de orden agrario y en particular referidas a la propiedad de la tierra que luego fueron derogadas por la ulterior reforma, volviéndose al regimen del texto constitucional de 1853. Ahora bien, como en ese lapso los territorios federales fueron provincializados, con excepción de la Isla de la Tierra del Fuego, las Provincias sancionaron sus respectivas constituciones sobre los fundamentos constitucionales de la primera reforma. De modo que, actualmente se da el caso que, más de diez provincias, contienen normas muy avanzadas en esta materia; pero que se ven coaccionadas a no poder avanzar en materia de reforma agraria, por hallarse limitadas en virtud de las disposiciones del Código Civil que, contiene ^{normas} absolutistas en materia de propiedad. Se ha creído interesante, a fin de ilustrar con un caso, el desarrollo del tema, a través del actual regimen legislativo vigente en la República Argentina. Asimismo, se ha considerado oportuno, tratar exhaustivamente todos los aspectos vinculados a la adquisición y distribución de tierras, a fin de mostrar los inconvenientes que surgen de la inadecuación de la legislación y la reforma agraria.

1. Advertencia Preliminar.

Para hacer un análisis detenido de las limitaciones legales para la adquisición y reparto de tierras en la legislación argentina, será necesario

ante todo hacer una breve síntesis de las disposiciones constitucionales pertinentes, ya que es la constitución la base y punto de partida de la legislación y del derecho positivo vigente en un Estado.

La constitución de la República fué sancionada el 1º de Mayo de 1853 y ha sufrido varias reformas importantes en 1860-1868-1898-1949 y 1957. La reforma de 1949, fue dejada sin efecto, y volvió a regir nuevamente el texto de 1853, para ser luego ligeramente modificado por la Convención Constituyente de 1957. La única reforma que introdujo modificaciones de importancia en materia agraria y sobretodo en lo concerniente a la propiedad, fue la de 1949; pero como rigió durante muy poco tiempo no tuvo mayores consecuencias; de ahí que pueda afirmarse que el regimen constitucional argentino en materia agraria es muy parco y carece de los conceptos fundamentales que demanda actualmente tal materia, especialmente en el aspecto que motiva el presente estudio o sea la adquisición y distribución de tierras y de recursos naturales renovables, su propiedad pérdida, transmisión, etc.

A fin de dar una idea cabal de las disposiciones que contiene la Constitución se transcribirán a continuación los textos pertinentes referentes a la propiedad, a la colonización y a todo lo referente o concerniente a la tierra, y a los derechos y obligaciones fundamentales vinculados a ella:

El art. 14 declara: "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender".

El art. 17 declara: "La propiedad es inviolable y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en Ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por Ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el art. 4º. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de Ley o de sentencia fundada en Ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la Ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal Argentino. Ningún cuerpo puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie".

A continuación el Art. 20 dispone: "Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos".

Por su parte el artículo 67 dispone: "Corresponde al Congreso: inc. 4º: Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional".

"Inc.11: Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal de Minería y de Trabajo y Seguridad Social...."

"Inc. 16: Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional....."

Finalmente el art. 107 constitucional al referirse a las facultades de los gobiernos provinciales estatuye que: "Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia.... y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial....."

Sin embargo, constituciones provinciales contienen disposiciones que difieren considerablemente de las normas contenidas en la Constitución Federal, y ello en razón de que las mismas fueron sancionadas hallándose vigente la Constitución de 1949, que contenía disposiciones un tanto distintas.

Como consecuencia de las normas constitucionales rigen para toda la Nación los Códigos cuya enumeración se ha hecho reseñar los artículos de la Constitución Federal. Las provincias sólo pueden dictar los llamados Códigos de forma como los de procedimiento: civil, comercial, minero, etc., o bien aquellos inherentes al ejercicio del poder de policía como los Códigos de aguas o los Rurales.

El Código Civil Argentino, es del año 1871 y por tal razón sus normas, no responden a los principios fundamentales que inspiran actualmente la legislación en materia de propiedad y de aprovechamiento o uso de los recursos naturales renovables. Esta legislación que aún se mantiene vigente constituyó un serio obstáculo para el desenvolvimiento de una legislación sobre la propiedad privada en consonancia con los actuales requerimientos de la legislación agraria en general. Pero conviene tener presente para no incurrir en errores de interpretación de la legislación argentina que, además del Código Civil se ha sancionado algunas leyes agrarias que lo han derogado en varias de sus disposiciones, de modo que siguiendo el orden institucional nos hallamos ante la siguiente situación:

- a) Constitución Federal
- b) Legislación federal: Civil (Código Civil rige en toda la República)
Agraria (leyes agrarias específicas)
- c) Constituciones provinciales
- d) Legislación agraria provincial (Códigos Rurales y de Aguas - Leyes agrarias).

Ahora bien, es necesario hacer notar que las disposiciones sobre propiedad por ejemplo legisladas en el Código Civil, rigen en toda la República por cuya razón las Provincias deben someterse a sus disposiciones no obstante su derecho de aplicar sus normas por sus propios tribunales, y aún que sus propias normas constitucionales contengan disposiciones en contrario. Ello en razón del orden de prelación estatuido en el art. 31 constitucional que dice: "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación y las autoridades de cada Provincia están obligadas a conformarse a ella no obstante cualesquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires los tratados ratificados despues del Pacto del 11 de noviembre de 1859".

En síntesis, se puede afirmar que en materia agraria y específicamente en lo que concierne a la adquisición y distribución de tierras, el derecho positivo vigente en la República se aplica del siguiente modo y por orden de importancia:

- a) La Constitución Federal.
- b) Las normas del Código Civil y las contenidas leyes federales agrarias algunas de las cuales han derogado disposiciones del citado Código.
- c) Constituciones y leyes provinciales, las cuales respetan o deben respetar las normas contenidas en el Código y en las leyes federales aplicables en sus respectivas jurisdicciones por sus jueces naturales.

Corresponde transcribir algunas disposiciones pertinentes del Código Civil para que, se pueda apreciar el contenido y alcance de sus disposiciones a fin de valorar los inconvenientes e impedimentos que surgen de la aplicación lisa y llana de sus normas. Y esto no pierde valor, por el hecho de que exista una ley federal de colonización, por cuanto si bien en ella, se introducen cambios importantes en materia de propiedad y de ejercicio

del derecho de dominio, ello sólo se aplica para las tierras colonizables únicamente, con lo cual se ha conseguido establecer un dualismo que, es necesario tener en cuenta al analizar la legislación. En efecto, existen tierras sometidas a colonización, cuyo régimen de propiedad difiere del aplicado para las demás tierras de propiedad privada del Estado o de los particulares.

En materia de dominio el Código Civil dispone: "El dominio es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona" (Art. 2506).

"El dominio se llama pleno o perfecto, cuando es perpetuo y la cosa no está gravada con ningún derecho real hacia otras personas. Se llama menos pleno o imperfecto, cuando debe resolverse a fin de un cierto tiempo o al advenimiento de una condición o si la cosa que forma su objeto es un inmueble, gravado respecto de terceros con un derecho real como servidumbre, usufructo". (Art. 2507).

"El dominio es exclusivo. Dos personas no pueden tener cada una en el todo el dominio de una cosa; más pueden ser propietarios en común de la misma cosa, por la parte que cada uno pueda tener" (Art. 2508).

"El dominio es perpetuo y subsiste independiente del ejercicio que se pueda hacer de él. El propietario no deja de serlo, aunque no ejerza ningún acto de propiedad, aunque esté en la imposibilidad de hacerlo, y aunque un tercero los ejerza con su voluntad o contra ella, a no ser que deje poseer la cosa por otro durante el tiempo requerido para que este pueda adquirir la propiedad por la prescripción". (Art. 2510).

"Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa la desposesión y una justa indemnización. Se entiende por justa indemnización en este caso, no sólo el pago del valor real de la cosa sino también del perjuicio directo que le venga de la privación de su propiedad". (Art. 2511)

"Cuando la urgencia de la expropiación tenga un carácter de necesidad de tal manera imperiosa que sea imposible ninguna forma de procedimiento la autoridad pública puede disponer inmediatamente de la propiedad privada bajo su responsabilidad". (Art. 2512).

"Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, de disponer o de servirse de ella, de usarla y gozarla según la voluntad del propietario. El puede desnaturalizarla degradarla o destruirla, tiene el derecho de accesión de reivindicación de constituir sobre ella derechos reales, de percibir todos sus frutos, prohibir que otro se sirva de ella o perciba sus

frutos y de disponer de ella por actos entre vivos". (Art. 2513).

"El ejercicio de estas facultades no puede serle restringido porque tuviere por resultado privar a un tercero de alguna ventaja comodidad o placer o traerle algunos inconvenientes, con tal que no ataque su derecho de propiedad". (Art. 2514).

"Las restricciones impuestas al dominio privado solo en el interés público, son regidas por el derecho administrativo". (Art. 2611).

El Código Civil contiene a continuación del artículo transcrito en último término una serie de normas referentes a las restricciones en interés privado que sólo importan a las relaciones de vecindad y otros aspectos de carácter análogo pero que en nada modifican las normas fundamentales ya transcritas y que constituyen el meollo de la legislación civil en materia de propiedad. Demás está decir que, estas disposiciones rigen en el orden rural, de ahí que sólo en forma restringida, se pueden mencionar en la legislación argentina, disposiciones concernientes a las limitaciones legales sobre adquisición y reparto de tierras. Estas, sólo deben ser analizadas a través de la ley nacional de colonización, y de algunas leyes provinciales, aunque como es obvio, en esta última no existen limitaciones sobre la propiedad sino de un modo limitado y sólo las pertinentes al poder de policía en materia de limitación al ejercicio del derecho de dominio.(1).

2. Disposiciones y limitaciones legales a la adquisición y reparto de tierras en el regimen comun.

Estas disposiciones legales son las contenidas en el Código Civil y rigen indistintamente para las tierras urbanas y rurales, salvo algunos casos especiales que serán analizados oportunamente.

En principio, es necesario distinguir en la adquisición de tierras: la que se efectúa por el Estado o por los particulares.

El Estado puede adquirir tierras para su dominio privado o público, según sea la afectación que haga de las mismas por distintos medios y según deriven de derechos personales o derechos reales.

En el primer supuesto, el Estado puede adquirir el dominio por:

- a) Compra a particulares o a las provincias.
- b) Donación que le hagan los particulares con o sin cargo.
- c) Transmisión por vía sucesoria testada o intestada o por legado que le hagan los particulares.
- d) Expropiación a los bienes de los particulares o de las provincias
- e) Prescripción adquisitiva.

(1) Por ese motivo se ha preferido no analizarlas en este trabajo

En lo concerniente a la compra, es obvio que el Estado debe regirse por disposiciones especiales de Derecho Administrativo, o sea que el procedimiento para adquirir tierras será por vía de:

- a) Compra directa
- b) Licitaciones pública
- c) Remate público

En cuanto a la expropiación, los requisitos esenciales para que esta se cumpla debe ser:

a) Declaración de utilidad pública por el Congreso o por las Legislaturas Provinciales según se trate de tierras de propiedad nacional o provincial. Aunque es bueno tener presente que el Congreso Nacional puede declarar la utilidad pública en tierras provinciales.

b) Previa indemnización del precio de la tierra aunque puede tomar posesión por razón de urgencia y depositar luego el importe del precio. En tal caso sólo le está exigido entregar un porcentaje que fijan las leyes de expropiación.

c) Debe indemnizarse el precio de la tierra y el daño emergente.

d) Si no se destina la tierra para el fin específico determinado por la ley, puede ejercer el particular el derecho de retrocesión, aunque se hubiera tomado posesión de la tierra.

e) En cuanto al pago en bonos, ni la Constitución ni el Código Civil contemplan el caso, ya que uno se refiere a la previa indemnización y el otro al justo precio.

Las condiciones y requisitos transcritos se refieren al régimen general de la expropiación de tierras; pero existen además, normas especiales distintas en la ley especial de colonización y en las leyes de expropiación provinciales. Las provincias pueden sancionar estas leyes, en virtud del ejercicio del poder de policía provincial. Facultad ésta, reservada a las provincias por el artículo 104 constitucional.

Resta aún, enumerar las formas de adquisición del dominio por razón del derecho real. Ellas, las enumera el Código Civil en su artículo 2524: Apropiación, especificación, accesión, tradición, percepción de frutos, sucesión en los derechos del propietario y prescripción.

No rigen para las tierras o sea para los inmuebles, ni la apropiación, especificación o transformación, ni percepción de frutos que, se aplican para las cosas muebles. Téngase presente además que, ésta forma de adquisición del dominio, por virtud de derechos reales, rige tanto para el Estado, como para los particulares.

En lo concerniente a los derechos de los particulares para adquirir el dominio, rigen disposiciones análogas a las transcritas, pero con algunas diferencias que pasaré a reseñar. En efecto, los particulares pueden adquirir tierras por:

- a) Compra que hagan a otros particulares o al Estado
- b) Por donación con o sin cargo, que les hagan el Estado o los particulares.
- c) Por transmisión hereditaria, o por legado que le hagan otros particulares.
- d) Por dación de bienes en vida, que les hagan otros particulares.
- e) Prescripción adquisitiva (usucapión)

En cuanto a la forma de adquirir el dominio por vía de los derechos reales, rigen las mismas disposiciones para los particulares, como para el Estado, tal como se ha expresado precedentemente.

Para la adquisición de tierras por el régimen común, existen varias disposiciones limitativas que, derivan por lo general, del ejercicio del poder de policía, de defensa militar, o de disposiciones análogas que no es necesario enumerar aquí. También pueden mencionarse aquellas limitaciones que pueden surgir de otros derechos reales que graven el inmueble que se adquiriera: servidumbre, usufructo, anticresis, hipoteca, etc. Estas limitaciones se aplican indistintamente para los particulares y para el Estado. Del mismo modo, deben citarse también, las restricciones administrativas que rigen para toda clase de inmuebles.

Finalmente, en este acápite el concepto de reparto, sólo debe ser entendido en la transmisión a título individual, de tierras del dominio privado del Estado o de los particulares; pero ello no ofrece especial interés por cuanto no se refiere a la situación especial que, contempla el régimen agrario, o sea el reparto de tierras con fines de colonización o de reforma agraria.

3. Disposiciones y limitaciones legales a la adquisición y reparto de tierras, en materia de legislación agraria.

Este acápite es necesario analizarlo a través de distintos enfoques. En primer lugar, debe hacerse una distinción en la legislación argentina que es el concerniente a sus diferencias jurisdiccionales, según se trate del Gobierno federal o de los gobiernos provinciales. De modo que, corresponde estudiar primero la legislación nacional. Y dentro de su régimen, distinguir la adquisición por el Estado o por los particulares; pero siempre dentro del régimen específico rural.

a) Régimen Federal Agrario de Colonización:

- (1) Adquisición de tierras por el Estado con destino a colonización.
- (2) Adquisición de tierras por particulares destinadas a colonización por particulares (privada)
- (3) Adquisición de tierras arrendadas por particulares ocupantes, y según el Plan de Transformación Agraria.
- (4) Reparto de tierras por el Organismo de colonización a particulares (nacionales o extranjeros)
- (5) Reparto de tierras de particulares a otros particulares por vía de colonización privada.
- (6) Reparto de tierras a indígenas.

b) Régimen provincial agrario de colonización.

- (1) Adquisición de tierras por la provincia con destino a colonización.
- (2) Adquisición de tierras por particulares para colonización privada.
- (3) Reparto de tierras por el Organismo colonizador a particulares (nacionales o extranjeros)
- (4) Reparto de tierras por entes colonizadores privados a particulares (colonización privada).

En primer término corresponde analizar los casos que se presentan en la legislación federal:

1. Adquisición de tierras adquiridas por el Estado con destino a colonización.

a.-El organismo adquirente de Tierras: El organismo federal encargado de la colonización es única y exclusivamente el Consejo Agrario Nacional. Al respecto dispone la ley 14.392 modificada por el decreto-ley No.2964: "La Nación aplicará, de acuerdo con las normas de la presente ley, planes agrarios destinados a poblar el interior del país, racionalizar las explotaciones rurales, subdividir la tierra, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad de la misma, radicar inmigrantes agricultores y llevar mayor bienestar a los trabajadores rurales. La propiedad de la tierra rural colonizada en cumplimiento de esta ley, queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en ella". (Art. 1º).

A continuación agrega: "Para la aplicación de esta ley crease el Consejo Agrario Nacional, que funcionará con la autarquía que ella le acuerda, con sede en la Capital Federal y jurisdicción en todo el país. Sus relacio-

nes con el Poder Ejecutivo, serán mantenidas por intermedio del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación. Será una institución de derecho público y privado, siendo sus miembros personal y solidariamente responsables de los actos del Consejo salvo expresa constancia en acta de quien estuviera en contra de sus resoluciones. La constitución del Consejo Agrario Nacional se regirá por las siguientes normas:

(1) "El Consejo Agrario estará integrado por el Presidente y un vocal, que ejercerá la Vice presidencia, serán designados a propuesta del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación, por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado y serán inamovibles durante su ejercicio, salvo el caso de mala conducta". "Los tres vocales restantes ^{serán} nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta en ternas de los productores agrupados preferentemente en asociaciones rurales, en sociedades rurales cooperativas y en entidades gremiales de arrendatarios".

(2) "Los miembros del Consejo deberán ser personas de reconocidos antecedentes y notoria versación en los problemas rurales". "El Presidente ejercerá la representación legal del Consejo y la dirección de su administración interna y en caso de empate tendrá voto". "Tanto el Presidente, como los demás Vocales del Consejo, deberán ser argentinos y mayores de 30 años de edad. Durarán seis años en sus cargos, renovándose la mitad de los Vocales cada tres años y por sorteo la primera vez, pudiendo ser reelegidos. La remuneración del Presidente, Vocal que ejerza la Vice Presidencia y demás vocales, será fijada anualmente por el Poder Ejecutivo".

(3) El Consejo Agrario Nacional contará con el asesoramiento de una Comisión Asesora Honoraria integrada con representantes de las provincias acogidas a esta Ley; de las Cooperativas, Asociaciones de Propietarios y Arrendatarios, de las Sociedades Rurales, de la Dirección Nacional de Migraciones, de la Dirección de Agua y Energía, del Banco de la Nación Argentina y de los Bancos Oficiales de las Provincias, que podrán estudiar los planes de colonización, de radicación o de incorporación de inmigrantes, que se someta a su consideración y formular las proposiciones que estimen conducentes a los mismos fines. Esta comisión se reunirá conjuntamente con el Consejo Agrario Nacional en Asamblea, cuantas veces sea convocada por este último y por lo menos una vez al año". (art. 2º)

"El Consejo a los fines de esta ley, tendrá las funciones y deberes que se indican:

- (a) Administrar el fondo general y los bienes, transferir y enajenar los inmuebles, así como realizar las demás operaciones vinculadas con sus fines";
- (b) Estructurar planes de colonización;
- (c) Convenir con los organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, la incorporación de inmuebles de su propiedad al régimen de la presente ley, en las condiciones que se estipulen;
- (d) Adquirir inmuebles del dominio privado mediante convenio, licitación o remate público;
- (e) Proponer al Poder Ejecutivo la expropiación de inmuebles cuando no pudiera adquirirlos por los medios indicados en el inciso anterior;
- (f) Promover la participación de las cooperativas en el proceso colonizador y especialmente en la redistribución de la tierra;
- (g) Propender en las colonias a la implantación de industrias rurales transformadora de acuerdo con la naturaleza de los cultivos que se realicen y facilitar la aplicación y fomento del crédito agrario, colaborando con el Banco de la Nación Argentina;
- (h) Promover la concesión de préstamos especiales de habilitación e instalación a plazos convenientes, para la construcción de la vivienda rural y toda mejora económicamente necesaria; comercialización e industrialización de los productos y compra de elementos indispensables para las explotaciones agrarias;
- (i) Colaborar en la instrucción que se imparta en las escuelas de las colonias, a fin de que se oriente hacia la capacitación técnica de los agrarios y sus hijos;
- (j) Procurar el aprovechamiento de las aguas superficiales y subterráneas para el riego conveniente de las tierras;
- (k) Propender a la electrificación de las colonias para satisfacer las necesidades que exige el bienestar de sus productores y en particular el desarrollo de sus actividades económicas;
- (l) Promover la aplicación del seguro agrícola en las colonias;
- (m) Propugnar el uso de la maquinaria agrícola con vistas a su rendimiento económico y máxima utilización técnica;
- (n) Celebrar, con aprobación del Poder Ejecutivo, convenios con grupos de familias de agricultores residentes en el extranjero, para radicarlos en colonias mediante contratos sujetos a las estipulaciones de esta ley. También podrá establecer relaciones con instituciones internacionales, de las que sea signatario el país, a fin de convenir la me-

por manera de radicar en zonas de colonización a productores rurales inmigrantes, con intervención de las autoridades nacionales pertinentes;

(ñ) Proponer al Poder Ejecutivo los reglamentos necesarios para la aplicación de esta ley;

(o) Formular su presupuesto anual de gastos, con la aprobación del Poder Ejecutivo; (art.3º).

b) De los Planes de Colonización: "Los Planes de colonización promoverán el ordenamiento racional de la tierra agraria en base a los siguientes factores ponderados para cada zona del país";

(1) Consumo regional y demanda de los mercados nacionales e internacionales;

(2) Economía de los transportes;

(3) Ecología zonal (art. 5º)

c) De las tierras colonizables. "Para los fines de esta ley se utilizarán los siguientes inmuebles:

(1) Las tierras incultas o irracionalmente explotadas que estén bajo influencia de obras hidráulicas estatales;

(2) Las fiscales que se consideren aptas;

(3) Las tierras que no alcancen un nivel de producción adecuado;

(4) Las que estén en poder de los ministerios, de los bancos del sistema oficial, o cualesquiera de las otras reparticiones públicas nacionales y que no se utilicen para otros fines del Estado o para los especiales que determinaron su adquisición, o que en adelante pasen a su poder;

(5) Las del dominio privado o de las provincias o municipalidades que sean ofrecidas para ser incorporadas al régimen de la presente ley;

(6) Las ubicadas en zonas de erosión, o erosionables (art.7º).

d) De las normas para adquirir tierras colonizables. La adquisición de las tierras se hará por convenio, licitación o remate público. (art.11). En la adquisición de inmuebles, deberá hacerse previamente la determinación de su aptitud y valuación mediante inspecciones y tasaciones efectuadas por no menos de dos ingenieros agrónomos con sujeción a lo dispuesto en esta ley (art. 12). El precio de la tierra tendrá en cuenta los rendimientos físicos de los últi-

adopta para la adquisición de tierras. De ahí la disposición contenida en el artículo 15º.

"En caso de que no se pudiera adquirir tierra suficiente para los medios indicados en el art. 11, el Poder Ejecutivo solicitará la autorización del Congreso Nacional para expropiar la que sea necesaria incluir en los planes de colonización, siempre que no fuera objeto de explotación agraria nacional. En este último supuesto será necesario también para exceptuarse de la expropiación, que la misma sea realizada directamente por el titular de su dominio, cónyuge o parientes en la línea directa, colaterales hasta segundo grado". (art. 15).

"Obtenida la autorización legislativa, previo pago o depósito judicial, el Consejo podrá tomar inmediatamente posesión del bien expropiado". (Art. 16).

"Para facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior, dentro del período que se fije reglamentariamente, el Consejo podrá recabar el concurso de la autoridad competente". (art. 17).

"Para evitar que se contenga la expansión de centros urbanos y satisfacer esta exigencia del perfeccionamiento social, el Poder Ejecutivo solicitará la autorización del Congreso Nacional para expropiar las tierras necesarias a tal fin, sin la limitación del artículo 15". (art. 18).

"El precio de la tierra que se expropie en cumplimiento de esta ley se fijará con sujeción a las normas estatuidas en los artículos 9º y 10º". (art. 19).

2. Adquisición de tierras por particulares destinadas a colonización.

En este supuesto deben analizarse dos situaciones:

- a) Que los particulares adquieran tierras para colonizar ellos mismos ya se trate de empresas colonizadoras o particulares. Este caso no merece comentarios porque pueden hacerlo libremente, salvo las limitaciones propias del poder de policía rural;
- b) Que las adquieran los particulares y actúen de acuerdo a la ley de colonización. En este supuesto el Consejo puede estimular la acción privada, cobrando solamente los gastos que a ese efecto realice. En tal caso puede el Consejo otorgar ventajas impositivas y crediticias según los casos. (art. 70).

3. Adquisición de tierras arrendadas por particulares ocupantes y según el plan de transformación agraria.

De acuerdo con el régimen de esta ley los arrendatarios o aparceros con contratos de plazo vencido y prorrogados por la ley tienen derecho a

adquirir el predio que arrienden y el propietario la obligación de vender siempre que exista acuerdo en el precio, en caso contrario decide el organismo competente.

Debe señalarse que el pronunciamiento del organismo sólo implica la obligación por las partes de acatar el precio. En caso contrario pueden darse tres situaciones:

- a) Que la venta no se efectúe por disconformidad del propietario, en cuyo caso el arrendatario goza de la prórroga legal;
- b) Que la venta no se efectúe por disconformidad del arrendatario, en cuyo caso se le da un último plazo para desalojar;
- c) Que la venta se efectúe por conformidad de partes, en cuyo caso se otorga crédito oficial para financiar la operación.

4. Reparto de tierras por el Organismo de colonización a particulares (nacionales o extranjeros):

El reparto o adjudicación de tierras a particulares en las colonias organizadas por el Consejo Agrario Nacional en las tierras adquiridas con destino a colonización, requiere la selección de los colonos y el concurso para la adjudicación, por cuyo motivo será necesario analizar la ley a través de los puntos que se consideran indispensables para conocer el régimen de distribución y adjudicación de tierras.

a) Orden de prelación en las adjudicaciones de tierras. Limitaciones con relación al sujeto agrario privado (colono):

De acuerdo con el régimen de la ley, se estatuye un régimen de prelación para la adjudicación de tierras o sea un orden de preferencia, a fin de contemplar las necesidades más urgentes de los agricultores sin tierra. En tal sentido, la ley 15,514, modificatoria de la 14,392, dispuso que los que tendrán a ese efecto prelación absoluta, serán los arrendatarios o aparceros desalojados de sus predios. Con exclusión de este caso especial, en que la prelación es absoluta, sigue el orden de los presuntos adjudicatarios en la siguiente forma:

- (1) Los arrendatarios, aparceros, medieros y toda otra forma de colonato que hubieran trabajado personal el inmueble a adjudicar por lo menos desde tres años agrícolas antes de la toma de posesión por parte del ente colonizador, tendrán derecho a que se les adjudiquen directamente las unidades agrarias en que se subdividan, siempre que reunan los requisitos exigidos para la selección de adjudicatarios. Asimismo se incluyen los arrendatarios o aparceros con contratos vigentes en el momento que se adquiriera un campo para los fines de la ley, los cuales gozarán de pre-

ferencia en las adjudicaciones siempre que se trate de productores titulares de las explotaciones".

(2) Los arrendatarios o aparceros que hubiesen sido exceptuados de las prorrogas legales de sus contratos gozarán de privilegios en la adjudicación de unidades económicas. A los efectos de su selección tendrase en cuenta las causales que motivaron la excepción y subsidiariamente las preferencias legales. "El porcentaje que se dará en estos casos será del 30% de los lotes libres".

(3) A los ocupantes de otras colonias que no hubieren resultado adjudicatarios por aplicación de las disposiciones de la ley referente a los arrendatarios o aparceros que residieran en la tierra".

(4) Adjudicatarios de las colonias que estén comprendidos en la disposición referente a los arrendatarios que tengan más de seis hijos y que tienen derecho a otra parcela".

(5) A los interesados que reúnan los requisitos básicos como aspirantes a adjudicatarios de predios colonizables".

Sin perjuicio de lo expuesto, y en virtud de la ley 15,514 gozarán de preferencia absoluta, los arrendatarios o aparceros que hayan sido desalojados en virtud de las leyes vigentes sobre arrendamientos y aparcerías rurales.

Una vez determinado el orden que deberá tenerse presente para la adjudicación entre los arrendatarios, aparceros o medieros que se hallen en situación especial, ya sea porque ocupaban la tierra colonizable antes de la adquisición por el Estado, o bien porque debían desalojarla, corresponde analizar la situación general de los aspirantes a predios rurales colonizables en general. En principio, la ley dispone que:

"La adjudicación de lotes se hará por concurso de selección, conforme a las previsiones que esta ley, en la forma que determine la reglamentación".

Los requisitos que la ley establece, rigen para todos los adjudicatarios, incluidos los arrendatarios o aparceros señalados precedentemente salvo el primer caso o sea aquellos con prelación absoluta y desalojados. El Consejo Agrario, adjudicará las unidades económicas a los productores que reúnan los siguientes requisitos básicos:

"Art. 29: Adquirido el dominio, el Consejo podrá autorizar la subdivisión del predio siempre que a su juicio se establezca que ha sido acre-

centada su capacidad productiva haciéndose factible la formación de dos o más unidades económicas de explotación, o cuando se trate de separar pequeñas parcelas para el desarrollo de actividades industriales, comerciales o de interés general que no comprometan la explotación agropecuaria".

"Art. 30: El propietario que desee transmitir a cualquier título, el dominio de su predio a terceros, mientras exista deuda pendiente deberá solicitar previamente autorización al Consejo. En la solicitud respectiva constará la aceptación expresa bajo firma del adquirente propuesto. Este deberá acreditar los requisitos básicos del Art. 29 de la ley mediante la documentación pertinente y formulará él y su cónyuge, si la tuviere, manifestación jurada de bienes".

Limitación especial con relación a la colonización con inmigrantes.

El Consejo Agrario Nacional colaborará con las autoridades nacionales pertinentes en la selección por aptitud profesional de corrientes migratorias rurales con destino a tierras de colonización y dará preferencia en las adjudicaciones a los inmigrantes campesinos que introduzcan capitales y equipos mecanizados para la explotación adecuada del suelo agrícola. (Art. 36).

Se admite por la ley, la exclusión de tierras en las colonias con destino a la colonización con inmigrantes campesinos; pero se limita la adjudicación a la selección adecuada de los mismos a fin de evitar los serios inconvenientes que produjo al país, la incorporación de colonos inmigrantes no seleccionados, y que por lo general, abandonaron pronto las tierras y se dedicaron a otras actividades competitivas con los trabajadores nacionales.

Formalización de la adjudicación:

Las adjudicaciones serán notificadas a los beneficiarios, quienes dentro del plazo que fije el Consejo Agrario Nacional, deberán formalizar el respectivo contrato. De no hacerlo así, la adjudicación quedará sin efecto y el predio se adjudicará al solicitante que le siga en orden de mérito. (Artículo 39).

De la disposición transcrita surge que el procedimiento que se adopta en materia de adjudicaciones, una vez seleccionados y elegidos los solicitantes intervinientes en el concurso es el siguiente:

a) Notificación a los beneficiarios;

- b) Emplazamiento al interesado para formalizar el contrato;
- c) En caso de no hacerlo el interesado quedará sin efecto la adjudicación.
- d) El predio se adjudicará al solicitante que le siga en orden de mérito.

Limitaciones con relación al objeto agrario (colono):

Corresponde en esta parte tratar aunque sea sintéticamente las disposiciones concernientes a las limitaciones legales con respecto al objeto agrario o sean los requisitos limitantes que la ley impone en materia de adjudicación de predios colonizables. En tal sentido dice la ley:

"Las tierras adquiridas a los fines de la presente ley, serán subdivididas en lotes que constituyan unidades económicas de explotación".

Se entenderá por tal, el predio que por su superficie, calidad de la tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de explotación racionalmente trabajado 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. (Art. 21). A continuación la ley dispone que:

"El Consejo Agrario Nacional introducirá en cada inmueble adquirido las mejoras generales y particulares que estime económicamente necesarias para una racional explotación. En cuanto a las mejoras particulares, el Consejo Agrario Nacional facilitará su asesoramiento técnico y créditos de fomento a largos plazos, asimilados preferentemente al lapso de amortización de la tierra, para su implantación por cuenta de productores". (Art. 22)

Existen además, algunas limitaciones de importancia en materia de adjudicaciones, tales como:

"a) No se adjudicará más de una unidad económica a una misma persona ni a sus hijos o padres, a menos que éstos formen otra familia agraria. No obstante toda persona que contare con seis hijos de cualquier sexo o cuatro varones, mayores de cinco años, que vivan o colaboren con ella, podrá solicitar tantos predios adicionales como veces reúnan este requisito". (Art. 37)

"b) Las tierras situadas dentro de zonas de frontera y de seguridad serán adjudicadas previa conformidad de las autoridades competentes atento a las disposiciones en vigor". (Art. 38)

Limitaciones legales con relación al vínculo jurídico agrario:

Las limitaciones legales con relación al vínculo, deben ser estudiadas a través de las relaciones que la ley reconoce como consecuencia de la

entrega de tierras a los colonos. Ellos son:

- I) El arrendamiento con opción a compra;
- II) Los contratos accidentales;
- III) La adjudicación en propiedad por la venta;
- IV) El usufructo vitalicio (a indígenas).

En atención a que el arrendamiento con opción a compra tiene un carácter excepcional en la ley, y no se legisla en particular, no merece aquí un comentario especial.

En lo que concierne a los contratos accidentales, la ley se refiere a ellos en los siguientes términos:

"El Consejo queda exceptuado de las prórrogas legales de arrendamientos y los contratos accidentales que celebre para mantener en producción los inmuebles que posee mientras se efectúa el proceso colonizador, no quedarán comprendidos en las prórrogas legales, aún cuando los mismos fueran renovados o sujetos a nueva contratación".

(Art. 81)

Estos contratos se celebran siempre que se cumplan ciertas condiciones, a saber:

- a) Que no se pueda por motivos circunstanciales adjudicar en venta la tierra;
- b) Que sea por un plazo no mayor de un año;
- c) Que no se introduzcan mejoras;
- d) Siempre que sea necesario activar la explotación de predios no adjudicados.

Corresponde analizar ahora el caso más importante y que constituye el vínculo o institución más importante de la ley o sea la adjudicación en venta.

La ley estatuye como obligaciones de los adjudicatarios las siguientes:

- "a) Residir en el predio con su familia y trabajarlo personalmente, a cuyo efecto, deberán construir la vivienda rural, en la forma que estipula esta ley, siempre que el Consejo no procediera a su directa construcción;
- b) Efectuar los pagos correspondientes en los plazos y formas establecidas;
- c) Realizar la explotación con sujeción a las leyes y reglamentos agrícolas y ganaderos;

- d) Conservar en buen estado las mejoras existentes en el lote;
- e) Acatar las disposiciones y orientaciones que se impriman con referencia a trabajos comunes de bien general para las colonias, especialmente con vistas a la conservación de caminos;
- f) Forestar dentro de los cinco primeros años a partir de la posesión del predio y cuidar permanentemente el 10% de la superficie del lote adjudicado y donde las condiciones ecológicas lo permitan, no menos de 50 árboles forestales;
- g) No arrendar, ni ceder sin derechos sobre el lote, sin consentimiento previo del Consejo;
- h) Participar en el movimiento cooperativo de productores agropecuarios."(Art. 41).

En cuanto al precio de venta de las unidades económicas o su arrendamiento con opción a compra, las cuotas de amortización y tasa de interés, observarán directa relación con el valor de productividad, a fin de que en armonía con el tipo de explotación agropecuaria, el productor pueda atender la deuda con normalidad y mediante su trabajo habitual.

Antes de adjudicar los lotes, el Consejo efectúa la tasación de los lotes. (Art. 42)

El precio de venta de las unidades económicas será abonado:

- a) Con su servicio anual, incluyendo amortización e interés que determinará el Consejo en función de las características de productividad en cada colonia.
- b) Con amortizaciones extraordinarias que podrán efectuarse en cualquier época;
- c) Por la reducción de un 1% del valor inicial del lote por cada hijo a cargo del adjudicatario o que naciera con posterioridad a la toma de posesión del predio.

En cuanto a los derechos de los adjudicatarios la ley dispone que gozarán de:

- "a) Posesión inmediata y pacífica del predio adjudicado;
- b) Préstamos de fomento para instalación, vivienda y habilitación;
- c) Reconocimiento del valor de las mejoras necesarias y útiles que hubieren introducido con aprobación del Consejo;
- d) Asejoramiento técnico en cuanto a la explotación del predio, racionalización de los cultivos, industrialización y comercialización de sus frutos;

- e) Inembargabilidad de los elementos y animales de trabajo, maquinarias, muebles, enseres, ropas y útiles domésticos, rodados, semillas y otros bienes necesarios para la explotación del predio...
- f) Reducción del 1% del precio de venta del predio por cada hijo a cargo del adjudicatario;
- g) Ampliación de la adjudicación a razón de un lote adicional....
- h) Extensión del título de dominio del predio adjudicado en las condiciones y oportunidad determinadas en la ley! (Art. 40)

Las adjudicaciones en venta pueden concluir según la ley por:

- a) Rescisión de mutuo acuerdo entre el Consejo y el adjudicatario;
- b) Por caducidad dispuesta por el Consejo por incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de la ley;
- c) Por fallecimiento del adjudicatario! (Art. 54).

Ahora bien, en el caso de que el adjudicatario en venta cumpliera con sus obligaciones, el Consejo le otorga un título de propiedad sin intervención notarial y con las siguientes limitaciones:

a) Mientras dure la deuda:

En este caso el titular no puede: subdividir la unidad económica sin autorización del Consejo; constituir derecho real alguno sobre la parcela adjudicada sin consentimiento del Consejo; transmitir o enajenar el dominio a sociedades con excepción de las cooperativas.

b) Una vez saldada la deuda:

En este caso el titular debe mantener el predio en grado racional de productividad (sine die) y en caso de fallecimiento no se admite la subdivisión del lote sin autorización del Consejo.

En lo concerniente al usufructo vitalicio la ley se remite a la reglamentación, cuyo comentario se omite por considerarse innecesario detallar aquí. No obstante ello importa destacar el hecho, de que se ha optado por el usufructo vitalicio en la colonización indígena en razón de que la venta en propiedad no ha dado resultado satisfactorio cuando se trata de indígenas que en la mayor parte de los casos disponen arbitrariamente de la tierra y se ven despojados de ella por terceros, que, aprovechándose de su ignorancia los defraudan por los medios más diversos. Con esta institución excepcional dentro del régimen común de la colonización se trata de contemplar la situación especial de la población indígena.

5. Reparto de tierras de particulares a otros particulares por vía de colonización privada:

Para la distribución o reparto de tierras por particulares es preciso distinguir que ella se haga:

I. Sin intervención del Consejo. En este supuesto no se establecen normas específicas;

II. Con intervención del Consejo. En este caso la ley establece:

"Cuando la venta aparcada de un campo se hiciera con la asistencia del crédito agrario oficial, el Consejo tomará intervención para que se ajuste a las prescripciones de esta ley, una vez aprobada la subdivisión proyectada, dará traslado de la misma al Banco de la Nación Argentina para el otorgamiento de los préstamos respectivos".

"El Banco de la Nación Argentina, de común acuerdo con el Consejo, establecerá un régimen general de prioridades y condiciones para el acuerdo del crédito agrario con destino a la compra de tierra que tenga en cuenta primordialmente la necesidad de radicar a los actuales arrendatarios y aparceros, facilitará la efectividad de las excepciones acordadas a las prórrogas legales de arrendamientos radicar en otro lugar a productores que trabajan tierras en zonas de erosión o erosionables, e integrar unidades económicas de explotación". (Art. 71)

6. Reparto de tierras del Estado a Indígenas:

"Art. 73: El Consejo elaborará planes especiales de colonización indígena, procurando el aprovechamiento de las tierras fiscales aptas, para lo cual convendrá con las provincias y con el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación la afectación de las que fueren necesarias a tal fin". "Las tierras que se adquirieran o afecten para la radicación de indígenas, serán entregadas en usufructo vitalicio en las condiciones que determine la reglamentación que al efecto deberá dictarse. Los usufructuarios estarán obligados a vivir en la tierra arrendada y trabajarla personalmente, si se retiraran tendrán derecho a cobrar las mejoras necesarias y útiles que hubieran realizado. Este usufructo es intransferible; pero los herederos del usufructuario tendrán derecho a continuarla al mismo título". "Las colonias de indígenas se organizarán siguiendo los lineamientos generales de la presente ley, procurando la incorporación de estos grupos étnicos a la vida nacional en todas sus manifestaciones".

Finalmente, en lo que atañe a la legislación provincial se omite el

comentario, en homenaje a la brevedad, pues cada provincia tiene su régimen específico en materia de colonización, lo cual demandaría un espacio excesivo. Además como la legislación provincial no puede alterar el régimen de dominio, el contractual y el sucesorio no presenta un interés especial en este comentario. Se ha querido mencionarlo, a fin de no omitir el distinguo que debe hacerse de la legislación provincial que forma parte de la legislación agraria de la República.

B) EXPROPIACION DE TIERRAS

En lo que respecta al tema tratado en este acápite, me remito al comentario hecho a la interesante y valiosa ponencia presentada por mi ilustre colega Colombiano el distinguido Profesor Dr. Otto Morales Benítez, en el cual me he explayado acerca de las características y peculiaridades de la expropiación en la legislación latinoamericana.

III. LIMITACIONES LEGALES A LA ADECUADA DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS. EVOLUCION DEL DERECHO POSITIVO EN LA MATERIA

El expositor trata este punto de su ponencia a través de los siguientes temas:

- a) La concentración excesiva de la propiedad y Medio Legales para evitarla.
- b) La desmembración de la Propiedad y la explotación agrícola y medios para prevenirla.

Con respecto al primer punto, me limitaré a hacer las siguientes observaciones:

- a) En esta materia tan común en las áreas rurales de los países de América Latina, la legislación debe ser estricta y para conseguirlo debe adoptarse ciertas normas que consideramos de valor para evitar que el latifundio pueda surgir aún después de las medidas de reforma agraria que se apliquen en los países del Continente. En primer término, deben excluir se a las sociedades anónimas de la propiedad agraria, y en caso de admitirlas fijarles límites muy severos con relación a las formas de adquisición de tierras al límite que pueden llegar adquirir, etc. En general, conviene adoptar un máximo de superficie a poseer en las zonas rurales, pues de lo contrario el fenómeno de la concentración es por lo general lo más corriente;
- b) El régimen tributario puede ser un instrumento de sumo valor para castigar mediante agravaciones impositivas el exceso de tierras en un solo patrimonio;

- c) La limitación o simplemente prohibición crediticia para las sociedades o particulares que dispongan de superficies en exceso, en contravención con disposiciones legales;
- d) Obligación de mantener en grado racional de productividad las tierras bajo pena de ocupación temporánea o expropiación;
- e) Aplicación del régimen de tanteo y retracto a favor del Instituto de la Reforma Agraria o de la Colonización;
- f) Limitación de los derechos de agua en relación al máximo de superficie que se fije por zona en las áreas de secano;
- g) Prohibición de vender a los adquirentes de tierras rurales por un plazo determinado que puede ser de 10 años, y una vez vencido el plazo y propuesto el candidato para la compra dar intervención al organismo de la Reforma Agraria;
- h) Determinación zonal de la máxima extensión superficiaria de los predios rurales;
- i) Perfeccionar u organizar adecuadamente el régimen de Catastro y Registro de Tierras, y si fuera factible mediante un relevamiento aerofotogramétrico previo.

En lo que respecta al segundo punto, sólo acotaré algunas observaciones que pueden resultar útiles en el desarrollo del tema.

- a) Establecer un régimen sucesoral rural específico. Sería de desear que el mismo integrara un Código Agrario.
- b) Adecuar la transmisión hereditaria a la unidad económica de producción.
- c) Evitar en la medida de lo posible el condominio.
- d) Establecer limitaciones en lo referente al régimen sucesorio tendientes a promover la creación de unidades familiares independientes.
- e) Estatuir un régimen crediticio especial para desinteresar a los herederos que no puedan admitirse como sucesores propietarios del inmueble.
- f) Crear el sistema del tanteo y retracto a favor del Estado en el caso de desmembración de la propiedad por motivos sucesorios.
- g) Prohibición de subdivisiones más allá de un cierto límite en caso de particiones hereditarias.
- h) Intervención del organismo técnico mediante certificados aprobatorios para inscribir las hijuelas en los Registros inmobiliarios, en los que conste que los adquirentes pueden inscribir a su nombre el inmueble subdividido.

Finalmente, considero de sumo interés para un estudio de esta índole que oportunamente se haga un análisis exhaustivo de la legislación civil y administrativa de los países de América Latina a fin de determinar con detalle el régimen existente en materia de restricciones y limitaciones a la propiedad por cuanto es sabido la importancia que tiene establecer un régimen adecuado en esta materia sobretodo en lo concerniente a la defensa y conservación de los recursos naturales. Es por eso que existen ciertas instituciones como la ocupación temporánea o temporaria que representa ventajas considerables que deberán ser tenidas en cuenta en todos aquellos casos en que resulte necesario ocupar por un lapso de tiempo un predio rural con fines conservacionistas. Pero también puede resultar útil como medida coercitiva y anticipativa de la expropiación en los supuestos de negativa a adecuar la explotación a los requerimientos de la autoridad administrativa agraria.

I. ESTRUCTURAS AGRARIAS - REFORMA AGRARIA Y SISTEMA INSTITUCIONAL Y LEGAL.

- A. Los textos legales básicos que determinan el marco institucional de la Reforma Agraria.
- B. Evolución del concepto de Derecho de Propiedad en general y de propiedad rural en particular.
- C. Otros principios y textos legales básicos que pueden obstaculizar la adopción y la aplicación de medidas de reforma agraria.

II. LIMITACIONES LEGALES A LA ADQUISICION DE TIERRAS DE PROPIEDAD PRIVADA.

A. Diferentes casos de adquisición de tierras

1. Advertencia preliminar

2. Disposiciones y limitaciones legales a la adquisición y reparto de tierras en el régimen común

3. Disposiciones y limitaciones legales a la adquisición y reparto de tierras en materia de legislación agraria

a. Régimen federal agrario de colonización

(1) Adquisición de tierras adquiridas por el Estado con destino a colonización

(2) Adquisición de tierras por particulares destinadas a colonización

(3) Adquisición de tierras arrendadas por particulares ocupantes y según el plan de transformación agraria.

(4) Reparto de tierras por el organismo de colonización a particulares

(5) Reparto de tierras de particulares a otros particulares por vía de colonización privada.

(6) Reparto de tierras del Estado a indígenas

b. Régimen provincial agrario de colonización

III. LIMITACIONES LEGALES A LA ADECUADA DISTRIBUCION DE LAS TIERRAS. EVOLUCION DEL DERECHO POSITIVO EN LA MATERIA

A. La concentración excesiva de la propiedad y medios legales para evitarla.

B. La desmembración de la propiedad y la explotación agrícola y medios para prevenirlas.

SEMINARIO SOBRE EL FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA
Panamá, Mayo 25-30 de 1964

Instituto Interamericano de
Ciencias Agrícolas (IICA)
Dirección Regional para
la Zona Norte

Proyecto 206, Programa de
Cooperación Técnica O.E.A.
Centro Interamericano de
Reforma Agraria (CIRA)

OPERACION DE CREDITOS PARA ADQUISICION Y EXPLOTACION
DE NUEVOS PREDIOS EN UN PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA

Ing. Emilio Montero **
Economista Agrícola, IICA, Zona Sur

I. Introducción.

La gran mayoría de los programas de subdivisión de tierras en América Latina se han realizado con una consideración muy secundaria de los aspectos crediticios. El éxito o fracaso de estos programas ha dependido en general de factores tales como fertilidad de la tierra, clima, ubicación con respecto a los mercados, tamaño de los predios, selección de los colonos, forma de pago de la tierra y grado relativo de prosperidad de la agricultura con respecto a otras actividades económicas, principalmente en los primeros años siguientes a la subdivisión.

Se constata un proceso de autoformación de capitales dentro de la agricultura (1). Cuando el esfuerzo del hombre aplicado a la explotación de la naturaleza le ha rendido ingresos mayores que sus niveles de consumo, estas diferencias las ha empleado parcialmente en la capitalización de la agricultura y parcialmente ha salido del sector agrícola para dar vida a otras actividades.

(1) En este trabajo empleamos la palabra "agricultura" como expresión genérica incluyendo las explotaciones ganaderas y forestales.

* Trabajo preparado como ponencia al "Seminario sobre Financiamiento de la Reforma Agraria" organizado por el Centro Interamericano de Reforma Agraria, CIRA, del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A. Panamá, 25-30 de Mayo, 1964.

** Economista Agrícola Asociado del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Zona Sur, O.E. A.

Tradicionalmente no ha habido un movimiento de capitales hacia el sector rural, sino justamente al revés. Lo normal ha sido que el campo ha proporcionado recursos para la formación de aldeas primero, pueblos y ciudades después; el que ha fomentado el comercio e iniciado actividades industriales. En gran parte este proceso es consecuencia de la existencia de establecimientos de gran tamaño en los cuales sus propietarios han obtenido fácilmente ingresos muy superiores a sus posibilidades de gastos en consumos; esas diferencias han ido en pequeña parte a capitalización dentro del predio y en gran proporción a las ciudades. Es una desequilibrada distribución de riquezas que la Reforma Agraria trata de corregir y que tiene una estrecha relación con la situación que comentamos, pero ello no invalida el principio general. Hay ejemplos, tan conocidos como numerosos, de colonias que han prosperado y capitalizado sin asistencia técnica ni crediticia aunque con un precio muy elevado en sacrificios y alta proporción de fracasos.

De lo anterior se deduce que la actividad agropecuaria puede desarrollarse sin participación de capitales de fuera del sector y por tanto podría concebirse un programa de subdivisión de la tierra que traiga aumentos de producción y mayores niveles de vida para sus pobladores o colonos sin un programa de financiamiento externo, vale decir sin crédito. Ello se logrará si cuenta con los factores antes señalados de fertilidad, ubicación, tamaño, etc. Si estos factores son favorables, el desarrollo agropecuario, incluyendo la capitalización de los establecimientos agropecuarios, es un problema de velocidad de desarrollo. Y estamos preocupados del Crédito Agrícola como una herramienta más, entre otras, que bien aplicada aumenta la velocidad de cambios tendientes a: 1) colocar a la agricultura por lo menos al mismo ritmo de crecimiento que la industria y otras actividades económicas y 2) impedir el sacrificio de una o más generaciones que probablemente no están tampoco dispuestas a sacrificarse y por tanto además de problemas sociales y económicos entrañan también un problema político.

Es por esta razón fundamental de velocidad de desarrollo que se debería evitar llamar Reforma Agraria a programas que además de cambios en tenencia de tierra no consideren aspectos tales como extensión agrícola, caminos, mercados, precios y crédito agrícola.

El crédito agrícola significa entregar capitales al agricultor a menor costo y en condiciones adecuadas al tipo de actividad. El menor costo y las mayores facilidades se justifican no sólo por las carac-