

EDUARDO PIVGRETTI

**Apuntes de Régimen Jurídico de los recursos naturales
1963**

Edición, Introducción y notas

Celina A. Lértora Mendoza



**Buenos Aires
Ediciones F.E.P.A.I**

EDUARDO PIGRETTI

**APUNTES DE RÉGIMEN JURÍDICO
DE LOS RECURSOS NATURALES
1963**

Pigretti, Eduardo Andrés

Apuntes de Régimen Jurídico de los Recursos Naturales 1963 : introducción, edición y notas de Celina A. Lértora Mendoza / Eduardo Andrés Pigretti ; Editado por Celina A. Lértora Mendoza. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : FEPAI, 2024.

Libro digital, PDF/A

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-4483-51-5

I. Derecho. I. Lértora Mendoza, Celina A., ed. II. Título.
CDD 344.046

© 2024 Ediciones FEPAI

Fundación para el Estudio del Pensamiento Argentino e Iberoamericano

Marcelo T. de Alvear 1640, 1° E- Buenos Aires

E-mail: fundacionfepai@yahoo.com.ar

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.923

EDUARDO PIGRETTI

**APUNTES DE RÉGIMEN JURÍDICO
DE LOS RECURSOS NATURALES
1963**

Edición, Introducción y Notas

Celina A. Lértora Mendoza



**Buenos Aires
Ediciones F.E.P.A.I.**

1 Introducción

Homenaje 60 años después

La materia Régimen Jurídico de los Recursos Naturales forma parte de un conjunto complementario y especial, por fuera de los tres grandes ejes de los planes de Derecho: Derecho Civil, Comercial y Penal, que son troncales y sistematizados en códigos que constituyeron la base de los posteriores desgajamientos.

Recursos Naturales es un concepto amplio que engloba tanto os tradicionales aspectos del Derecho Agrario o Agropecuario, Pesca, Minería, etc., porque incluye otros recursos, como los minerales, los metales, las aguas libres (ríos, mares y subterráneas), los bosques y en general la flora y fauna nativa

En este sentido, la materia, dictada a principios de la década del 60 constituye un valioso antecedente de lo que hoy es el Derecho Ambiental, y así debe ser considerada; de modo que sus profesores, en especial el Dr Pigretti, son auténticos pioneros de una rama jurídica cada vez más relevante a sesenta años de entonces.

Conforme lo establece su programa oficial, tenía tres profesores: Guillermo J. Cano, Antonino Vivanco y Eduardo Pigretti, en ese orden, como profesor titular, adjunto y asistente. Pero para mí (para nosotros, los cursantes) el profesor fue Prigetti, porque fue quien nos dio clase, si bien siguiendo directivas y material provisto por el Dr. Cano, cuyas teorías sustentaba, también anticipatoriamente. Ellos, junto con otros expertos, contribuyeron a la formación de categorías conceptuales como “biosfera”, “eco-esfera”, “medio ambiente”, que hoy constituyen campos epistémicos complejos, que reclaman interdisciplinariedad, campo donde el Derecho Ambiental tiene un cometido destacado.

El perfil de los docentes

Para estas semblanzas, me baso en los escritos *in memoriam* más conocidos, de sus colaboradores; hay muchos más, y obras de homenaje, pero a los efectos de este estudio introductorio, son suficientes. Destaco que los tres tuvieron una carrera intelectual muy destacada luego de 1963, y hasta sus fallecimientos, lo que hace más notable el sesgo anticipador de su docencia hace sesenta años.

Guillermo J. Cano

El doctor Guillermo Jorge Cano (1913-2003) fue una autoridad en el país, con relevancia internacional, en materia de derecho de los recursos naturales. Nacido en Mendoza, volcó desde joven su atención al derecho de aguas, que tiene singular interés en su provincia. Esa trayectoria le valió ser el único argentino, y uno de los pocos latinoamericanos, que asistieron a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano realizada en Estocolmo en 1972, que dio origen en el orden internacional al Derecho Ambiental.

Cano fue Secretario de Recursos Hídricos de la Nación en 1969, embajador en Japón y en Yugoslavia, experto de las Naciones Unidas y consultor de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

Volcó su rica experiencia y su estudio permanente de los problemas ambientales en la cátedra, en las universidades de Cuyo, de La Plata, del Salvador, Derlft (Holanda), Católica Argentina (UCA) y de Buenos Aires.

En 1979 el III Congreso Mundial de Recursos Hídricos, reunido en México, lo eligió presidente de la International Water Resources Association para el período 1979-1981. Fue también presidente honorario de la International Association for Water Law, con sede en Roma, y gobernador regional del Consejo Internacional de Derecho Ambiental, con sede en Bonn.

En cuanto a su labor como publicista, Cano dirigió, entre otras, la revista *Ambiente y Recursos Naturales*, iniciada en 1978, que sentó las bases de una fundación del mismo nombre, que comenzó oficialmente en 1987 y él la condujo hasta 1992. En 1984 fue designado miembro de número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

Numerosos Libros y premios signaron su meritorio interés por el ambiente. Solamente a título de ejemplo, su obra más conocida e importante en castellano: *Recursos hídricos internacionales de la Argentina: régimen jurídico-político* (Buenos Aires, 1977) y los relevantes artículos internacionales: “The United Nations water conference [Mar del Plata, 1977] and related meetings, on national water laws (*Journal of hydrology* 51,1-4_381-391); “Comprehensive environmental legislation: a summary review of Colombia's environmental code” (*Envtl. Pol'y & L.* 1, 1); y una obra pionera del derecho ambiental argentino, *Derecho, policía y administración ambientales*, Buenos Aires, Depalma, 1978).

*

Antonino Carlos Vivanco

Me permito reproducir aquí en forma integral en excelente escrito *in memoriam* de la Dra. Nancy L. Malanos¹.

Múltiples cualidades enriquecían la personalidad del distinguido Profesor Antonino Carlos Vivanco, ex Juez y Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, que falleciera el día 7 de agosto de 1997 en la Capital Federal².

¹ Publicado en la *Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado* (Rosario), 1997:11-12.

² El Dr. Antonino C. Vivanco había nacido en Buenos Aires el 29 de julio de 1920 [Nota del Editor de la revista].

Egresado en 1945 de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, obtuvo en la misma Casa de Estudios el doctorado en Derecho y Ciencias Sociales, iniciando su trayectoria tanto privada como pública; sus antecedentes en uno y otro caso resultan harto suficientes para destacar sus dotes intelectuales.

Fue Ministro de Economía en la provincia de Santa Cruz (1958); Ministro de Educación en la provincia de Santa Fe (1963); miembro permanente de la Comisión Permanente Agrícola de la O.I.T en Ginebra (1960-63); experto consultor de la O.I.T. en Colonización, Legislación y Trabajo Rural en Guatemala y El Salvador (1966-70); Asesor de la F.A.O. para América Latina (1972-76).

Sobresalió también como profesor en las Universidades Nacionales de La Plata y Buenos Aires³, 3, en materias como Sociología Rural, Derecho Agrario y Régimen Jurídico de los Recursos Naturales. A la “Cátedra de La Plata” que integraba con el Profesor Rodolfo R. Carrera se debe haber conseguido la autonomía didáctica del Derecho Agrario, criterio que luego adoptaron las Universidades del Litoral y de Rosario. Fue Miembro Correspondiente de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba, de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria⁴ y Profesor Emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de La Plata en 1992.

Su intensa actividad docente se tradujo en la publicación de libros y ensayos sobre Derecho Agrario, debiendo destacarse entre ellos *Introducción al Estudio del Derecho Agrario* (1964), *Teoría del*

³ En la Facultad de Agronomía de la UBA fue Profesor Titular de Legislación (desde 1983), de Economía General (1975-87), de Sociología (1980-83). A su retiro fue designado Profesor Consulto. Entre 1975 y 1982 fue Director del Departamento de Economía de dicha Facultad [Nota del Editor de la revista].

⁴ Fue designado Miembro de Número el 12 de octubre de 1995. Al incorporarse a la Academia, el 11 de abril de 1996, disertó sobre el tema “Ecología y Derecho” [Nota del Editor de la revista].

Derecho Agrario en dos tomos (1967)⁵; el *Proyecto de Código Rural para la Provincia de Buenos Aires* (1961), el *Proyecto de Código de Aguas para La Pampa* (1974), además de otras valiosas publicaciones y conferencias dictadas tanto en nuestro país como en el extranjero.

El Profesor Vivanco era Miembro Honorario del Instituto Argentino de Derecho Agrario, Miembro del Comité Científico de la Revista Argentina de Derecho Agrario y Comparado, Socio Ordinario del Istituto di Dritto Agrario Internazionale e Comparato con sede en Firenze, Italia. Integró también el Comité Científico de dicho Instituto, siendo Presidente Honorario del Comité Americano de Derecho Agrario.

Poseedor de una sólida cultura y firmes virtudes morales, el Profesor Vivanco sumaba a tales valores las convicciones republicanas que ejercía a la vez con señorío y modestia, dejando para su familia, amigos, discípulos, colegas y alumnos un ejemplo imborrable.

*

Eduardo Pigretti

Me permito transcribir por extenso dos *in memoriam* que reseñan con toda propiedad la vida, la obra y la personalidad del Dr. Pigretti:

⁵ Acerca de esta obra, probablemente la más importante que publicó, expresó el Dr. Víctor H. Martínez, ex Vicepresidente de la Nación, en el homenaje tributado al Dr. Vivanco el 9 de noviembre de 1998 por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Plata juntamente con la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires: “Vivanco aspiraba a que su teoría fuera válida para cualquier país, y en gran medida lo logró, a diferencia de muchos libros que desaparecen tan rápidamente como llegan al escenario público; la obra perdura con validez en el tiempo y este es quizás su mayor mérito” [Nota del Editor de la revista].

El Dr. Dino Bellorio nos dice⁶

La pérdida de Eduardo Pigretti en el día 24 de Marzo [de 2020], nos causa un gran dolor a toda la comunidad académica y, en especial, a sus amigos de toda una vida. Nos dejó enormes enseñanzas y fue un hombre que se adelantó a su época. Vio lo que otros no vieron; tenía un inteligencia superior que le permitía intuir la evolución de los tiempos. Basta con recordar su visión de las problemáticas de nuestra disciplina, relacionada con todos los saberes y ciencias y su propuesta -más que actual- del Derecho de la Biosfera, para advertir la grandiosidad de este Maestro, al que acompañamos desde nuestra época de estudiantes y en la docencia, por más de 40 años. Fue un gran pensador, admirado por su personalidad y sus obras en todo el mundo, dejó una gran obra, doctrina, cátedra y amigos. Formó discípulos y personas. Señaló un camino imborrable, que es también un enorme desafío para las nuevas generaciones. Desde el Decanato de la Facultad de Derecho Pigretti de la UBA promovió e impulsó la vigencia renovada de nuestra materia, las políticas y la institucionalidad ambiental, la propuesta de los nuevos principios ambientales y la afirmación de novedosos instrumentos de la política y la gestión ambiental, en tiempos vecinos a Río 92 y también cercanos a la reforma constitucional de 1994. Recordamos además, que el Dr. Pigretti fue miembro fundador y juez de la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental con sede en México y en el País Vasco, junto a notables juristas de la talla de Ramón Ojeda Mestre, Martín Mateo, E. Reh binder, Raúl Brañes, Leme Machado, Postiglione, Kiss, Prieur, Loperena, Magariños de Melo y otros precursores del derecho ambiental internacional.

Pigretti trabajó incesantemente para crear la Corte Internacional de Justicia Ambiental en las Naciones Unidas, siguiendo el proyecto de la Corte de Roma, liderado por Postiglione. Así al Maestro se le sumó en esa labor su esposa, la querida Dra. Graciela Berra Estrada, con quien

⁶ Extraído de <https://aaajc.com.ar/home/fallecimiento-del-dr-pigretti/>

publicara artículos muy importantes sosteniendo ese proyecto como también participando de numerosos foros internacionales que proyectaban esa idea, por cierto muy dificultosa y compleja en el contexto internacional. Pigretti alentó con su obra y su despliegue, la necesidad de contar con tribunales ambientales y su obra hoy implica un desafío para las presentes y futuras generaciones para promover un mundo mejor y un orden social y ambiental justo que realice la Justicia. Acompañamos a sus hijos en su dolor.

Mario Valls, Claudia Valls, Mariana Valls y Alejandro Rossi, colaboradores suyos, nos dicen⁷

Compartimos la triste noticia de la muerte del Dr. Eduardo Pigretti, lo despide la comunidad académica con congoja y desazón.

Pionero jurista estudioso del Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, lugar que compartió con los doctores Mario Valls y Guillermo Cano.

Fue Profesor titular de “Régimen Jurídico de los Recursos Naturales” de la Facultad de Derecho de la UBA, donde también se desempeñó como decano, formando discípulos por los lugares que transitó. Destacamos su inteligencia y su particular personalidad.

Se fue una figura del Derecho, lo vamos a extrañar.

Y el Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho UBA expresa⁸

⁷ Cf. elDial.com - CC6170.

⁸ Cf. <http://www.derecho.uba.ar/noticias/2020/fallecimiento-del-exdecano-y-profesor-consulta-eduardo-pigretti>.

El Centro de Derecho Ambiental lamenta el fallecimiento del Dr. Eduardo A. Pigretti, precursor de la materia y miembro de nuestro Consejo Consultivo.

Una gran pérdida para el derecho de los recursos naturales y el derecho ambiental.

Que descanses en paz, maestro.

*

El programa

Esta división de tareas y la estructuración misma de la cátedra queda explicitada en el programa, con la salvedad que en el año que yo cursé las clases fueron dadas prácticamente solo por el Dr. Pigretti, de allí que para todos, como dije, fuera “nuestro profesor” de Recursos Naturales.

El programa está dividido en dos partes: la primera (que dictarían Cano y Pigretti, si bien en nuestro curso fue solo Pigretti), abarca los primeros cinco puntos; la segunda (que dictarían Vivanco y Pigretti) los cinco siguientes, si bien en la edición que conservo estos temas no están detallados, sino que consta sólo el título. Parece claro que cada Cano y Vivanco armaron el programa de acuerdo por una parte a criterios generales sobre recursos naturales y ambiente, y también conforme a sus propios temas de interés y trabajo. Pigretti era el nexo entre la cátedra y los alumnos y dictaba las dos partes.

La primera parte organiza sus temas colocando en primer lugar los generales, es decir, el concepto y el régimen jurídico argentino que, como país federal, reparte competencias entre nación y provincias, lo que sin duda da por resultado un sistema complejo y no siempre armónico, como los propios textos del curso se encargan de mostrar.

A continuación se encara cada una de las áreas troncales, considerando el recurso natural en primer lugar y luego el régimen jurídico correspondiente: recursos hídricos, minerales, energéticos y atmosféricos. El esquema de desarrollo es análogo para los cuatro: concepto y importancia, legislación argentina nacional y provincial e interfaces, figuras específicas, procedimientos administrativos y judiciales.

La segunda parte incluye los temas de los recursos naturales que se relaciona con el uso productivo del suelo; es decir, comprende el derecho agrario, pero más allá de lo específico, incorpora otros recursos en forma específica como derechos más difusos pero ciertos, cuyo tratamiento resulta novedoso, incluso hoy. Señalo brevemente algunas características distintivas, que resultan del título y del dictado pues, como dije, solo se elencan los títulos. El primero es la teoría general de los derechos agrarios, señalando lo que corresponden propiamente a recursos naturales y otros temas que corresponden más bien a otros campos y cuya conexión se da por aplicarse al área del campo, como contratos, hipoteca, créditos, códigos procedimentales especiales, etc. El punto 7 (“bolilla” como se decía) trata la tierra y el suelo como recurso natural, aplicando los criterios generales sobre conservación que se expusieron al comienzo del curso. Aquí destaco algo que consta tanto en los apuntes de clase como en los escritos de cátedra: la insistencia en la función social de la propiedad agraria y de la producción agrícola y ganadera, especialmente en cuanto a los procesos de poblamiento y colonización, es decir, el establecimiento de pueblos, trabajos e industrias derivadas de la producción, así como su comercialización. Esta idea recién comenzaba a perfilarse con fuerza en el ámbito jurídico argentino, con instituciones que tuvieron origen en sentencias pioneras, como el abuso del derecho, y que luego pasaron a la legislación, por lo cual esta visión era realmente novedosa en aquel momento. También orientada a la incipiente constitución del área jurídica ambiental aparece la introducción de los tres últimos temas: recursos de flora, fauna y panorámicos. Recordemos que, en cuanto a la flora, lo que existía era un régimen para el aprovechamiento de bosques, nativos o plantados, básicamente en relación a la amplia gama de la industria maderera; la protección de la fauna, sobre todo en peligro de extinción, era incipiente, y

los recursos panorámicos casi no se consideraban en el ámbito jurídico. El hecho de que no hubiera normativas específicas convierte en anticipatorias las propuestas de normar estas áreas, lo que hoy sigue siendo un desiderátum, no sólo en nuestro país sino a nivel mundial.

Además de estas dos partes, hay una sección que en realidad viene a ser el complemento del punto sexto antes mencionado, es decir, los temas de Derecho Agrario. No fueron clases propiamente dichas, sino apuntes de cátedra, divididos en cinco cuadernillos (y así se editan aquí como Anexos). Diría que constituyen, por su extensión y contenido, lo que sería un programa de Derecho Agrario como materia particular, fuera de los recursos naturales, con acento en la sistemática y la normatividad. Aunque no siguen exactamente ese orden, puede apreciarse que están contenidos en los apuntes de cátedra los diez temas que se mencionan en el programa. Pareciera que, en función de la preparación de los alumnos para el examen, estos diez temas desgajados se nucleaban en cinco: 1, aspectos generales del tema de la propiedad agraria; 2, el panorama legislativo con referencia al sistema federal y a las competencias; 3, comienza el tratamiento especial de las instituciones agrarias, sobre el régimen de tenencia de la tierra, vinculado al crédito y a los proyectos de colonización y poblamiento; 4, la tierra fiscal; 5, los contratos agrarios.

En el programa no consta bibliografía, lo que es raro pues todos los programas la incluyen, aunque sea breve; tal vez el hecho de que la cátedra diera sus propios apuntes funcionaba como el “manual” básico. En los apuntes que conservo aparecen menciones a Héctor Lafaille y algunos artículos de tipo sistemático en *Jurisprudencia Argentina* y *La ley*. En los apuntes de cátedra aparecen los nombres de tres tratadistas: Aldo Cocca, Lynn Smith e Ignacio Zulueta, aunque sin duda los consultados fueron muchos más. Con todo, no debe parecer una situación anómala, porque los programas habitualmente tenían dos clases de bibliografía, aunque no se expresara así en su texto oficial. La obligatoria, que el profesor indicaba en clase, y la libre que cada alumno leía e incorporaba a su preparación conforme a su interés. No era común, salvo para las materias troncales, bibliografías de varias páginas. La enseñanza de las disciplinas codificadas se basaba fundamentalmente en conocer las

normas y la jurisprudencia relevante sobre ellas; este criterio que, a pesar de los frondosos programas, era el seguido en Civil, Comercial y Penal, se reproducía en sus derivas (los derechos “especiales”). En todo caso, la cátedra se preocupó y se ocupó de dar a los alumnos una visión adecuada de los contenidos más importantes, que eran los del derecho agrario y minería. Y fue una materia, como puede leerse aquí, de suma importancia, además complementado con criterios valorativos humanísticos, como la constante referencia a la función social de la propiedad agraria, la equidad, los derechos de los pobladores rurales (educación, vivienda saludable, asistencia técnica, etc.) No es exagerado considerar que fue una cátedra modelo de una forma de encarar el derecho que hace 40 años era incipiente y por cuya concreción todavía hoy luchamos.

Esta edición

Este libro recoge todos los materiales que conservo, y que fueron cuidadosamente encuadernados en tapas de color verde (como todas las de Derecho, pero en este caso, también color simbólico): los apuntes de clases, numeradas por día; los resúmenes que nos encargaba el profesor y que sacábamos de diversas fuentes, algunas constan, otras no y no puedo recordarlas; de todos modos, era el material que correspondía a nuestros propios apuntes.

En segundo lugar, y como Anexos, incorporo los apuntes oficiales que vendía el Centro de Estudiantes y que eran autorizados, e incluso indicados expresamente por la Cátedra. Es fácil ver que son los mismos que señala el programa, cuya estructura, como dije, también es un tanto especial. Es decir, son apuntes corregidos (y quizá incluso redactados) por los profesores. En los originales copiados aquí no constan los autores, pero se deducen de las referencias del programa.

Están confeccionados con el viejo sistema de estenciles, ya que entonces no existían las actuales fotocopias. He editado estos apuntes con mínimas

variantes, apenas la corrección de alguna errata o de oscuridades en la redacción, debidas sin duda a que el copista trabajaba al dictado; muy pocas. He preferido mantener el estilo y la forma de expresión que eran comunes en aquella época, aunque hoy ya no se usan. Está claro que hoy un profesor no redactaría así unos textos didácticos, pero también el estilo es parte de la historia. Cuando se mencionan cuadro o esquemas que no están en los apuntes originales, se deja constancia. De este modo, el lector tiene en sus manos el mismo material que nosotros tuvimos para preparar los parciales y el examen final, aparte de leer algún libro o algunos artículos de los indicados en la bibliografía. Pero el núcleo central de lo que aprendimos está allí y vale tenerlo en cuenta: no era poco. Y el entusiasmo por las cuestiones legales, muchas veces áridas, era contagioso

Concluyendo

Han pasado sesenta años y ha corrido mucha agua bajo el puente. Mirada la problemática desde el presente, no puede sino sorprender la anticipatoria visión de Pigretti (y sus maestros) por una parte, y por otra el entusiasmo y la esperanza con que encaraba esos problemas jurídicos, morales y sociales, aspectos que siempre destacaba. Vaya entonces este modesto homenaje a uno de los forjadores del Derecho Ambiental actual.

Celina A. Lértora Mendoza
Buenos Aires diciembre de 2023

Pontificia Universidad Católica Argentina

"Santa María de los Buenos Aires"

Facultad de Derecho

Apuntes de
Recursos Naturales

Prof. Dr. E. Pigretti

Año 1963

Celina M. Vertora Mendoza

Recursos naturales

Son parte de los bienes físicos de la naturaleza, útiles y utilizables por el hombre, por oposición a los culturales, donde interviene el hombre. Ocurre cuando se extrae tierra (recurso natural) y se fabrica un automóvil (recurso cultural). El recurso cultural solo (moneda, etc.) no proviene de los recursos naturales.

Bienes físicos: materiales o inmateriales (gas, aire, espacio aéreo). Todos los demás son naturales. Los bienes creados por el hombre son culturales. La Economía no considera los bienes no útiles del hombre, tampoco el Derecho y no entran en el campo jurídico. Las resistencias naturales impiden el aprovechamiento de los recursos útiles. Por ejemplo, el mineral a 5.000 metros. Esto está sujeto a cambios; el progreso técnico hace uso de bienes antes inaccesibles. Ahora son bienes útiles, y por lo tanto, jurídicos. Los usos no vienen del recurso sino del uso que el hombre hace útilmente.

Descripción del recurso; casi todos los recursos son susceptibles de más de un uso. A veces estos usos son excluyentes. Por ejemplo, el agua para beber o de riego, el uso hidráulico excluye la navegación. Esta independencia justifica la necesidad de formular principios jurídicos de los recursos naturales y codificarlos. El espacio aéreo también es importante. La edificación ocupa tierra y espacio aéreo. Los códigos establecen alturas determinadas y no mayores. Es un uso útil del espacio aéreo, pero puede causar daño, Se puede echar gas o humo: la atmósfera soporta un uso útil pero no se puede contaminar. El Código Civil tiene normas que reglamentan el uso del espacio aéreo. En 1962 se reunió un Congreso en Buenos Aires, para estudiar la contaminación; en Londres produce mezcla de niebla, con hollín y humo. Hay leyes que impiden estas emanaciones. En Estados Unidos (Los Ángeles) hay un delito de contaminación del aire. El espacio sirve para la fauna avícola. Argentina es signataria del Tratado de Washington de 1944 sobre aves

migratorias. Muchas de las epizootias son producidas por las aves migratorias. El aire es indispensable para la vida animal, vegetal y para las industrias (aire comprimido). El aire tiene un contenido mineral (átomos útiles: nitrógeno) que puede ser contaminado por fábricas que echen sustancias tóxicas. Canadá tenía una fundición de plomo que tomaba a Estados Unidos y arruinaba vegetales y animales.

Respecto al viento, todavía no hay leyes. Si se usa para producir energía se puede regular su uso contra los efectos nocivos. Pero la erosión eólica se produce por mal uso. Hay leyes que establecen cómo se debe arar la tierra para evitar la erosión.

Ondas hertzianas: influyen sobre las ondas dirigidas. La energía es un recurso natural que no debe confundirse con la electricidad, que es una forma de energía. La forma primera de energía es la fotosíntesis. A partir de los vegetales se transforman los minerales, ayudados por la acción solar, en elementos orgánicos. Los animales se nutren de lo vegetal; la nutrición se mide en calorías. Las otras formas son la electricidad y la energía cinética (por ejemplo, cuando el agua mueve la rueda del molino). Cuando se produce calor, a veces el calor produce electricidad, pero no necesariamente. Las manifestaciones son varias; el calor usado en la industria, la energía solar, los satélites artificiales que usan células fotoeléctricas por la luz solar, la hidráulica usa la energía del agua en caída.

*

CLASE N. 2

4-IV-1963

En los recursos energéticos se distingue la energía como uso físico; está en los usos domésticos, en el transporte.

Estas fuentes de energía plantean un problema legal; se abastece, por ejemplo a Buenos Aires, con energía eléctrica o con energía térmica de gas, se plantea el problema político de cuál es más barata.

Efectos nocivos: por ejemplo, la energía nuclear contamina el aire y el agua. La legislación debe tomar recaudos para impedirlo. El uso del agua para producir energía excluye otros usos, por ejemplo el riego de primavera y verano, motivo por el que fue construido el dique Nihuil en Mendoza. A veces el problema tiene solución. Por ejemplo, se busca construir debajo un dique para riego, pero cuando esto no es posible, la ley debe ver qué uso es más importante. Lo mismo con respecto a la navegación.

Las reservas de los yacimientos desaparecen definitivamente. Por ejemplo en Buenos Aires, durante la Guerra se quemaba asfaltita, que se usa mucho en petroquímica, y esto no está bien; y la ley debe hacerse cargo del problema, viendo cuál uso a la larga es más importante.

Pendiente o caída: la energía se produce por la conjunción de una pendiente con un volumen de agua que cae. Mediante la construcción de canales puede aprovecharse otro desnivel. A veces esto ocurre en otro país (es muy común en Suiza) y plantea el problema de a qué país corresponde el bien. La Constitución de 1949 estableció la propiedad nacional de la caída como distinta del agua que se pueda a otra persona para otro uso, por ejemplo, riego. Lo mismo hace la ley de energía y la legislación mexicana.

Recursos panorámicos y escénicos (Parques Nacionales): hay una ley que los legisla. Hay distintos grados de reservas. Algunas son totales, otras no. Las primeras prohíben todo uso del área. Tenemos de los dos tipos. Esto tiene dos objetivos: Primero: proteger la naturaleza con la prohibición total de innovar para conservar la vida en estado natural; por ejemplo en África el Parque Kruger de 500 x 450 km. Otro objetivo más generalizado es proteger otros recursos: en los lugares húmedos en que los ríos se forman por lluvias, los árboles son importantes para ellos, así es que se prohíbe talar árboles en franjas ribereñas, pues el bosque produce transpiración de agua que larga a la

atmósfera, lo que provoca lluvias. Además, el bosque tropical y subtropical produce abundante hierba que retiene el agua e impide que escurra cuando llueve. Donde se talan los árboles disminuye la regularidad de las lluvias. Si desaparece también se produce erosión hidráulica. Por un lado disminuye al río y por otro provoca inundaciones. Por ejemplo, en la provincia de Entre Ríos, cuando en la parte alta de la cuenca del Uruguay (Brasil) se tala un bosque se producen inundaciones. Así vemos que en este caso no se protegen los árboles por sí mismos, sino que se protege al río.

Otro uso de los parques es el recreativo. El hombre tiene necesidad de descanso: diario, semanal y anual. Algunos gobiernos consideran que facilitar la recreación del hombre no sólo tiene un fin espiritual, sino también económico, pues el rendimiento aumenta después del descanso natural. Para eso están las playas como medio de recreación y esto excluye otros usos. Por eso compete al legislador establecer cuál es el uso más importante. Por ejemplo en Quilmes se prohíbe bañarse en razón de los desperdicios de la ciudad de Buenos Aires, que impide la limpieza de las aguas, En Mar del Plata la situación es inversa, El turismo es más importante y excluye otros usos.

La tierra y el suelo como recurso natural

Los agrónomos llaman tierra al lugar donde pueden asentarse edificios y suelo al lugar de la plantación. Distinguen así dos usos de la tierra: urbano y rural. Pero hay otros, por ejemplo para vías de comunicación, autopistas, aeródromos, etc. En Estados Unidos hay leyes de “solidificación” que prohíben el uso de la tierra para determinados fines. Entre nosotros es desconocida salvo en materia urbana y municipal. En Estados Unidos por ejemplo, se establece para los departamentos un porcentaje obligatorio de jardines, aunque se objetó sui constitucionalidad. Otro uso de la tierra es el asiento de la flora.

Usos nocivos: es la infuncionalidad del agua y del aire. Por ejemplo arar a favor de la pendiente, que produce erosión; debe seguirse la línea de nivel para retener el agua. En las regiones de grandes desniveles las leyes gravan con

mayores impuestos al que no las cumple. También se produce la erosión eólica que contamina el aire. La tierra lleva da por el aire llega a los ríos y los sedimenta, y hace impura el agua. Además obliga al gasto del dragado de los puertos En Estados Unidos se han hecho vastísimo programas con grandes inversiones para evitar la erosión y las inundaciones, pues si se tapa la salida, el agua no sale. Así pasa en el Río de la Plata. No sólo las leyes internas deben contemplar esto, sino también los tratados.

Recursos minerales

Incluyen los sólidos, líquidos y gaseosos Los vapores endógenos son difíciles de ubicar. Nuestra legislación los contempla en el Código de Minería, siempre que surjan con más de 80° de temperatura, En Italia y México se los usa para la energía e industria. En Bahía Blanca, en un pozo para sacar agua, ésta surge a 90° de temperatura y en Punta Alta las casas tienen calefacción por el agua del pozo. Esto es económico si se usa cerca, pues no es transportable. En Italia estos pozos coinciden con la zona volcánica y se aprovechan en el mismo lugar. Lo mismo ocurre en México.

*

CLASE N. 3

17-IV-1963

En cuanto a la flora, debemos referirnos a los pastos naturales y a la flora acuática. En el mal uso de las praderas se produce se produce erosión eólica, y esto se debe al apacentamiento de cabras, pues este animal come el pasto hasta las raíces y la tierra queda completamente desnuda, ayudando a la erosión eólica. La ley debe responder a este problema y hay legislaciones que prohíben la cría de estos animales. Todos estos ejemplos tienden a mostrar cómo unos recursos dependen de otros, cómo se influyen. En cuanto a la flora acuática, Argentina es uno de los tres países productores de algas, con Chile y

Japón. En cuanto a la fauna, es innecesario referirse a ella para mostrar su importancia y es primera fuente de energía también. La fauna piscícola tiene a su vez importancia y la legislación sobre ella tiene por fin no solamente su protección, sino fomentar su reproducción. En la Provincia de Santa Fe hay una ley que prohíbe la pesca de peces de tamaño reducido y también prohíbe arrojar al río residuos industriales que provocan la mortandad de los peces.

Finalmente tenemos que ver los recursos hídricos. No nos detendremos mucho en ellos porque ya es uno de los capítulos principales del programa. Hablamos de recursos hídricos y no de agua porque con esta expresión englobamos el agua en todos sus estados: sólido, líquido y vapor. El agua es un recurso natural que cumple su ciclo en la naturaleza. El agua subterránea depende del manejo que se haga del agua por parte del hombre y esto es muy importante en las zonas áridas. Hay leyes que obligan a recargar las napas subterráneas. Así como se saca agua de debajo de la tierra, también se la puede reintegrar, siendo técnicas muy perfeccionadas hoy. Hay múltiples usos de las aguas. Se dividen en consuntivos y no consuntivos, excluyendo generalmente éstos a aquéllos. Por eso cuando las leyes de agua establecen las prelación tienen en cuenta cuáles usos tienen mayor interés público en determinado lugar.

Usos del agua: bebida humana, lo que se llama uso doméstico, que es el principal. Todas las legislaciones dan a este uso la primera prioridad, incluso alguna ley religiosa, como el Corán (derecho a la sed). También para abreviar a los animales, muy importante en las zonas áridas donde se cría ganado. Uso agrícola de riego, que nos obliga a referirnos al uso nocivo, cuando bajo la capa de tierra fértil hay una capa impermeable y este suelo no es debidamente regado, al buscar el agua su nivel causa perjuicio en donde no hay desagües o desniveles.

El uso industrial es muy importante si se proyecta su consumo futuro (250% en 15 años y 800% desde principios de siglo) ya que la estructura de las industrias moderna exige un elevado consumo de agua y por ejemplo la producción de 1Tm de acero requiere 800 Tm de agua. Eso no quiere decir

que se gaste, la mayoría es empleada en procesos de refrigeración y luego se puede volver a usar, después de aplicarle ciertos procedimientos. El límite industrial está dado a veces por la disponibilidad de agua de la zona.. Por ejemplo, en Córdoba y en otros lugares donde las leyes se hacen cargo del problema.

También tiene un uso en el transporte: navegación, flotación, este se usa para el transporte de madera en bruto aguas abajo, y países con gran riqueza forestal como Suecia, Noruega y Finlandia tienen leyes que regulan cuándo y cómo las aguas pueden ser usadas para la flotación, y cuándo para la navegación. Nosotros tenemos un tratado con Uruguay por la obra de Salto Grande, y es donde se garantiza a Brasil que su uso en flotación no será perturbado por las obras, lo que significa un considerable recargo en el costo de las obras, por la necesidad de defensas.

Otro uso es el energético, pero es un uso que excluye otros, y un caso típico es un tratado entre Estados Unidos y Canadá sobre la Catarata del Niágara, que es un recurso creativo de gran valor económico. Sin embargo ambos países estaban haciendo uso de un recurso hidroeléctrico que restaba caudal a las cataratas. Por el tratado se garantizó un caudal mínimo para conservar la belleza de las mismas. Es un caso de prelación del uso panorámico sobre el uso energético. Entre nosotros, respecto a las cataratas del Iguazú, aunque no hay tratado, hay un entendimiento con Brasil para que el aprovechamiento de las aguas río arriba no afecte la caída. Es que hay un uso recreativo del agua. Por ejemplo en el Río de la Plata, con la legislación sobre los residuos de las industrias del Riachuelo.

Debemos mencionar la piscicultura como un uso del agua (caso de los peces que desovan en su lugar de origen, una cláusula del Salto Grande es que se obliga a hacer escaleras para peces). El problema de los desagües cloacales de una gran ciudad es que pueden contaminar el agua y eso debe ser contemplado por la legislación, para hacer el tratamiento adecuado a las mismas. De lo contrario se perjudica a las ciudades de aguas abajo, como podría ser el caso de La Plata respecto a Buenos Aires.

Con esto completamos el panorama de los recursos naturales y sus efectos. En cuanto a la clasificación de los recursos, hay dos clases: los renovables y los no renovables, es decir, los que se agotan por el uso. En el caso de la flora, los bosques, si bien se agotan, se reproducen y esto debe ser contemplado por la legislación. En lo que respecta a los impuestos, la ley de réditos permite en la explotación de minas, una deducción por agotamiento. La legislación sobre recursos naturales está vinculada a todas las otras ramas del derecho. Desde luego, el derecho minero está incluido íntegro en esta materia. El derecho de aguas, sin autonomía aún, está tratado por el Derecho Civil. El Derecho Administrativo interviene en lo que se refiere al manejo de esos recursos. El mismo Derecho Penal tiene que ver, en cuanto protege el uso de los recursos naturales que son bienes públicos (por ejemplo el delito de robo de aguas). Es necesaria la codificación del uso de los recursos naturales. Pero antes de ello, en relación con los países federales, debemos decir que respecto a algunos de ellos debiera legislarse en orden federal, y respecto a otros por las legislaturas locales.

Las materias que son competencia propia del Congreso, es la clasificación del dominio de los recursos. Por ejemplo, nuestro Código Civil, al dividir los bienes en público y privados, dice cuáles son aguas públicas y cuáles privadas. En cuanto a las primeras, dice que son bienes privados de la nación y de las provincias, y el Código de Minería reconoce como propiedad del dueño del suelo a las minas de tercera categoría y como propiedad del Estado las restantes. La Cátedra disiente con el sistema y opina que el decidir cuáles bienes son públicos y cuáles privados es materia de la constitución, y si ella no lo ha dicho, las provincias pueden definir el ámbito de su patrimonio o dominio público a través de sus leyes administrativas y eso es atributo del estado provincial como tal. Por lo tanto no pueden ser tratado por la legislación civil.

Vale decir que, en concepto de la cátedra, la ley administrativa, provincial o nacional es la que debe decir qué bienes son públicos y cuáles no, y lo que queda es materia del derecho civil. Y ya que a veces la Constitución reconoce el derecho de expropiar, por este concepto las provincias podrían determinar

sus bienes públicos; claro que en los momentos actuales debería indemnizarse a los propietarios privados que son dueños. Pero el régimen actual de los recursos y sus usos está en la legislación civil y la de minería. El progreso tecnológico y las necesidades hacen ya indispensable codificar el régimen de los recursos naturales, e incluirlos en un código. Un código es algo muy distinto a una mera recopilación de leyes, y significa un cuerpo metodológicamente dispuesto.

Exploración

Derechos derivados de la titularidad de la propiedad minera:

- 1) derecho a los criaderos dentro del perímetro de la concesión;
- 2) derecho a extender los trabajos de exploración subterráneos;
- 3) derecho a establecer trabajos dentro de la pertenencia sin autorización del superficiario;
- 4) derecho a establecer servidumbres:
 - a) de ocupar
 - b) de tránsito
 - c) de aguas y acueductos
 - d) de pastos
- 5) derecho a expropiar el terreno superficial;
- 6) derecho a ampliar la pertenencia;
- 7) derecho a mejorar;
- 8) derecho a las demasías:
 - a) terreno vacante entre dos latitudes (150 m más o menos);
 - b) terreno vacante entre dos longitudes.
 - 1º. a las que se internen siguiendo el criadero;
 - 2º. A las colindantes en proporción a las líneas de contacto;
- 9) derecho a internarse en pertenencia ajena;
- 10) derecho de visitar y reconocer;
- 11) derecho a constituir un grupo minero
Topes: primera categoría: 100 unidades
minas de hierro: 225 unidades
minas de carbón: 400 unidades;

- 13) derecho a explotar por socavón fuera de los límites de la pertenencia;
- 14) derecho a solicitar la suspensión de los trabajos del superficiario;
- 15) derecho a ser indemnizado por constitución de vías;
- 16) derecho a abandonar la pertenencia.

Obligaciones del propietario minero

- a) pago según la ley 10.273;
- b) inversión de capitales;
- c) plan de trabajo.

Procedimientos legales para obtener una mina

- 1) manifestación de descubrimiento;
- 2) presentación al escribano de minas y cargo;
- 3) registro y publicación del descubrimiento;
- 4) oposición al descubrimiento
- 5) labor legal;
- 6) pedido de mensura;
- 7) oposición a la petición;
- 8) mensura;
- 9) título definitivo de propiedad;
- 10) demarcación de la pertenencia.

Control de legalidad

- A) Inspección;
- B) Rectificación.

Descubrimiento

- 1) derechos del descubridor;
- 2) obligación de amparar;
 - a) en las servidumbres
 - b) en la explotación
- 3) obligación de comprar;
- 4) obligación de mantener los linderos;
- 5) obligación de soportar los mineros vecinos;

- 6) obligación de soportar vías públicas;
- 7) obligación de cumplir las reglas de seguridad.

*

CLASE N. 4

18-IV-1963

Minería

El problema se ha vinculado a los proyectos en la Argentina. El primero de los proyectos de minería es el de D. Domínguez de Oro y nacionalizaba los yacimientos. Esta situación dio origen al rechazo del proyecto. La ley 725 dispuso que Enrique Rodríguez revisara el proyecto de Oro bajo la condición de establecer el régimen federal. Confeccionó un proyecto cumpliendo las instrucciones y por la ley 1919 de 1886 se lo aprobó. Desde 1887 rige este Código.

Estatuto de Hacienda y Crédito de la Confederación, del 9 de diciembre de 1853, en cumplimiento de lo dispuesto en el Pacto de San Nicolás. Se incluyó las minas entre los bienes del Estado y debían ser sometidas a su registro en un padrón especial.

Después de 1886 hay muchos proyectos, pero ninguna sanción hasta la ley 10273 de Joaquín V. González, que reforma el Código en su aspecto sobre la conservación de la propiedad minera (1917).

En 1935, la ley 12.161 establece una legislación especial para los hidrocarburos fluidos, que intentaba conciliar los derechos del Estado con los de los particulares. La legislación del Código prohibía al Estado explotar minas. Algunas leyes de excepción permitieron, en 19097, la explotación del petróleo en una ley de propiedad pública. El 1958 el último decreto de la Revolución del 30 de abril, en un solo artículo se impuso a toda la minería la

posibilidad de que el Estado imponga un ritmo de trabajo tal que no permita el abandono. La razón era la idea de establecer una reforma del Código que sólo se efectivizó en esto. En este sentido la reforma es exitosa. La última modificación es el tratamiento que la Revolución dio a los materiales críticos o nucleares (uranio y sus derivados de laboratorio). Se los independizó del Código, aunque se respetaron ciertos lineamientos generales.

La ley 14773, “Régimen de nacionalización de hidrocarburos”, los excluye del Código salvo lo que se refiere a los yacimientos de petróleo descubiertos antes del 1 de marzo de 1958. Los que se descubran después quedan nacionalizados. Para los otros rige la ley 12161. La ley 14773 permite la intervención de contratistas y se anunció en octubre 1958, junto con las cartas de las empresas que intervendrían en el desarrollo de los yacimientos que serían luego YPF y YCF y Gas del Estado. En cuanto a los contratos petrolíferos, formalmente son válidos (desde el punto de vista de la letra). Los ataques más válidos son las razones económicas.

*

CLASE N. 5

24-IV-1963

Sistema de dominio del Código de Minería

Este problema tiene cierto alcance filosófico, como la justificación de los derechos sobre las cosas y las bases que la ley debe tomar para conferir a una persona el dominio de un yacimiento mineral.

Los sistemas de conferir el dominio son varios, ya que en la historia se han dado distintamente y a veces en oposición de lo real y lo jurídico.

Primer sistema: fundamento en el derecho civil; el dueño de la superficie, el que detenta el dominio, es el dueño de la parte aérea y del subsuelo. Es la

teoría de la accesión, desde el punto de vista minero, el fundo es lo principal y las minas lo accesorio, a explotarse por el que explota el suelo. Dos elementos en la propiedad común: el objeto mina que es distinto del suelo. Pero el hecho de que el Código distinga un objeto del suelo nos dice que es algo independiente de él.

Segundo sistema: razones políticas que guían las naciones llegaron a la conclusión de que las minas no debían considerarse accesorias. Invertiendo el procedimiento lógico, es factible la inversión de términos. Y si llegamos a invertir el orden de los valores, estamos permitiendo que la autoridad dispusiera de esas minas. Nace el **sistema regalista**, basado en la importancia económica. La propiedad originaria es del rey, ya que, ya que necesita inversiones, debe ceder a los particulares la explotación. Es dueño originario para darlas, ya que no van a producir por su esfuerzo. Declara que le corresponden las minas y declara las concesiones. Pero si los particulares hacen suyos los minerales extraídos, estos tienen una propiedad distinta a la del rey (un quinto o un décimo).

Dominio derivado: distinto a su vez del dominio superficial. A los efectos declarativos el rey sigue siendo el dueño. Razones para que un tercero entre en fundo ajeno: la concesión con las valoraciones que la llevaron a ser concedida (que puede recaer en el mismo dueño).

Tercer sistema, de la ocupación. Las minas son *res nullius*, no hay ningún titular de la mina, ninguna declaración. Una persona penetra en la mina, la hace suya y es suya la explotación. Tiene derecho sobre el yacimiento.

Cuarto sistema, de la *res nullius* propiamente dicha: se diferencia del anterior en que no se produce por ocupación del dominio, pero se es dueño de lo extraído. No hay derechos sobre el yacimiento

El sistema regalista se transformó con el estado real transformado en república. Propiedad del fisco, que por tradición no las explota y tiene interés en su producción. La ley declara que el estado es el dueño. El estado

(concepción liberal) ejerce una de tutor, que vela por la distribución de las minas. Se sigue, pues, declarando la propiedad estatal de las minas. El Código Civil lo declara en el art. 2342, inc. 2º, pero reconoce la propiedad del superficiario (art. 2518) y salvo las disposiciones de la ley en la materia.

Por ejemplo la cantera, que salva el principio del 2.518 ya que pertenece al dueño del suelo. Hablamos de dominio privado, ya que si fuera público se cerraría el círculo. Bien leídos, el Código Civil y el de Minería no están en contradicción. El Código de Minería da la propiedad de las minas al Estado, pero obliga a entregarla al que las descubre: la concesión. Se puede objetar de inconstitucionalidad. Al no especificar el Código Civil quién es el dueño de la tierra, completó sin embargo la Constitución Nacional sin violarla. La legislación de fondo no puede disponer, como hace el Código de Minería, la propiedad al descubridor. Se la respeta, sin embargo, por vía de seguridades para la explotación.

*

CLASE N. 6

25-IV-1963

El codificador aplica la tendencia regalista:

- Si el Estado puede conferir la propiedad de las minas: el Código utilizaba el principio de conferir la sustancia al descubridor.

El sistema argentino tiene el sistema regalista y el de accesión para las canteras. En el caso de la accesión, el propietario de la cantera es un particular: el dueño del terreno, de modo que es un sistema parecido al de la ocupación. El Estado ha preferido dar al descubridor, pero no en todos los casos. Lo ha hecho en el caso de recompensar la labor del minero que descubrió la ubicación en la corteza terrestre. No parecería equitativo en el caso de yacimientos a la vista, por ejemplo las salinas. Para la explotación se necesitan personas, máquinas, etc. Sin embargo, no se niega que el descubridor tenga

algo que ver.: era injusto quitarle un beneficio de su tarea. Se creó un régimen según el cual la mina se otorga con preferencia al dueño del suelo. En la primera Categoría del Código se aplica el sistema regalista: se otorga siempre al descubridor. En la segunda categoría con preferencia al dueño de la tierra; se lo llama en un lapso razonable, si le interesa el mineral y si lo quiere paga una indemnización al descubridor. La mina es del Estado, pero la da con preferencia al dueño de la tierra, y si éste es desplazado, al descubridor. Esta segunda forma está más cerca de las actividades agropecuarias, pero son regidas por normas para la primera (borato, turba, etc.)

Este segundo grupo tiene a su vez dos subdivisiones:

- A) preferencia al dominio del suelo,
- B) sustancias destinadas al aprovechamiento común (ejemplo, pepitas).

El mineral es del que lo encuentra. No sólo se incluyen estos “placeres” (ubicaciones en terrenos bajos en donde se deposita el mineral. La ley atiende a otro tipo de resto minero. Cuando se ha retirado el mineral útil de una mina, queda un desecho que se amontona, pues es costoso quitar lo que sobra. Pero puede alguien ir a la quema. Cuando se abandona la mina existe el derecho de esa persona de aprovechar el resto, pero no antes de abandonarse.

Las Ordenanzas Españolas dictadas por el Virrey Toledo, para América en la zona sur y las de Nueva España para el norte establecen algunas disposiciones. Las últimas dejan los desechos a las viudas y huérfanas de los mineros. Se les daba poca importancia. Estos desechos tienen distintos nombres:

- 1) cuando el aprovechamiento es por lavado se llama **relave**;
- 2) **escoriales**, cuando se ha hecho el aprovechamiento por fuego;
- 3) **desmorte o terreros**: por acumulación de material.

Sin embargo, en el supuesto de que se tratare de una propiedad privada y un arroyo que nace y muere en ella, no se puede entrar a buscar pepitas. Según la Cátedra, la persona que entrara no tiene derecho a hacerlas suyas (Código de Minería en combinación con el Código Civil).

Tercera categoría: sigue el sistema accesorio. Esta categoría está dividida según el punto de vista de la sustancia.

*

CLASE N. 7

2-V-1963

Permiso de explotación: es la primera gran etapa del proceso minero en general.

Etapas:

Exploración
Descubrimiento
Explotación.

Estos tres momentos valen para el mineral en general. En el caso del petróleo tendríamos el mismo proceso:

1) exploración:

- a) búsqueda (exploraciones sísmicas),
- b) perforación de exploración;

2) descubrimiento;

3) exploración: se cambia la torre inicial por una bomba que succiona, salvo que por la presencia de gas la surgencia sea natural. Si el gas falla y se desea forzar la surgencia por medios naturales, se insufla gas en el yacimiento por una cañería.

En el caso de que se encuentre el mineral por casualidad se suprime la primera etapa. También puede suceder que el cateo sea ilegal,.

Exploración

En el Proyecto del Código no existía el principio de tener una autorización legal para que cualquier persona entre a una propiedad, siempre que no estuviera cultivada o cercada. Si estuviera cultivada o cercada era necesario el permiso.

Esta idea pareció inconveniente y se modificó estableciendo la obligatoriedad del permiso para todos los casos. La importancia es que el titular del permiso tiene la exclusividad del descubrimiento, sea que lo descubra él u otro. La idea del proyecto de Rodríguez (1880) era que en ciertos lugares el minero era el colonizador y casi el único que catearía en grandes extensiones. La Comisión no compartió la idea. En las zonas de reserva del Estado en que no rige el Código (que no están legisladas) no rige este principio.

Esta situación se modificó con el Decreto Ley de 1956 sobre minerales nucleares. Cualquier persona puede entrar y explorar en cualquier lugar. Esta forma de buscar (con Geiger) en Estados Unidos fue la que produjo los mayores hallazgos de uranio del mundo (en Estados Unidos la Marina se reserva territorios para la búsqueda de petróleo). Salvo esto, en principio la propiedad es del descubridor, preferentemente el dueño cuando lo hay, gran cantidad de terrenos fiscales; en este caso de mineral nuclear el dueño del terreno es excluido, el descubridor tiene derecho a indemnización o con contrato con la Comisión de Energía Atómica para entregar a la Comisión. Este sistema ha sido mal visto, porque si bien se tiene la mina, no se puede entregar a nadie, sino anotada como propiedad de la Comisión de Energía Atómica y el descubridor tiene tres vías: indemnización por la exploración (\$50.000), explotación conjunta (la mejor), o explotación única con entrega de los minerales o factura de los servicios que presta. Esto es en cierta manera similar a los contratos de petróleo, salvo que son de fuente contractual. Si alguien opone el derecho de propiedad, se da autorización para que mande el servicio de la fuerza pública para penetrar en un campo por 30 días. Sólo se puede explorar en esa forma, incluso el dueño del terreno, y si otro lo pide en

el suyo y el propietario descubre, descubre para el titular del permiso, de modo que le conviene pedir el permiso para su propio terreno.

El proceso de exploración aero-fotográfica es reservado para la Comisión, y allí, en esas extensiones, durante determinado plazo está prohibido el acceso a los cateadores.

Si una persona sin permiso entra en el campo, los derechos contra él son todos, y se lo puede expulsar, por ley queda obligado a indemnizar por daños y perjuicios que hubiere cometido, y una multa a favor del propietario. Si el cateador ilegal encuentra el mineral, formula el descubrimiento en un terreno franco tiene que llegar antes que nadie, y para eso debe pagar la indemnización antes del registro (anotación del hallazgo en un libro especial de protocolo), pues después ya no los debe.

La dimensión del área de cateo es de 500 hectáreas para una sola persona y por 140 días. En este término tiene exclusividad de descubrimiento. Si pasa el tiempo pierde los derechos. Para una persona hay un permiso, para dos, dos y 50 días por cada permiso nuevo; luego para los dos con 1.000 hectáreas son 190 días. Si son dos o más personas y el terreno es inculto, la ley autoriza cuatro. El primero es la **unidad medida de exploración**, y al darse 50 días para cada uno, el máximo que se da son 290 días. El Código dice que el término no excederá de 300 días, luego faltan 10 días. Algunos dicen que el término empieza a correr desde los 30 días de otorgarse, para que se traslade. En el caso de cuatro pertenencias tienen además de los 30 días, 10 más los 300, porque tiene más terrenos donde instalarse.

La Dirección de Minas, por vía de Resolución estableció (porque el Código no dice nada) que para pedir nuevas 500 hectáreas debía dejarse un lugar libre para no monopolizar. Teóricamente el máximo sería para una persona, una unidad., y para más, dos o cuatro, según el terreno y por jurisdicción. Pero el Código no dice nada. Otra característica del permiso es que no puede establecerse en principio una explotación intensiva sino exploración sola, aunque los minerales descubiertos sean de propiedad del explorador.

CLASE N. 8

8-V-1963

Institución de trabajo formal

Para ampliar el plazo de exploración, se le reduce el área a 18 hectáreas y se amplía a 15 meses el plazo. Deberá ubicarlas, juntas o separadas (por supuesto en la mejor zona. Para la Cátedra, el tratamiento del Código en esto es injusto, porque es 3 para todos los exploradores. Si tiene una creencia de ubicación se darán conjuntamente. Si tiene, por ejemplo, 3 creencias, se darán pro secciones 6 hectáreas. El mismo sistema rige para el petróleo. Esto es lo máximo. Teóricamente la medida de exploración son 500 hectáreas. Próximo al hallazgo se reduce a unidades en un solo permiso (3 unidades).

Y no está claro, cuando se está en el caso de las 2.000 hectáreas (4 unidades) en cuántas unidades de trabajo formal se darán. Supongamos que un señor está trabajando una unidad de 6 hectáreas (300 m por 200 m) y está rodeado de terreno franco. Si alguien pide permiso en él se le otorgará una “estaca-mina” contigua a la anterior por un plazo de 100 días. Uno de los pilares del Código es la prioridad horaria para el descubridor. En caso de unirse la exploración, se llama grupo minero. En el derecho minero no hay condominio, hay compañías de minas. Hay obligación de colaborar, y si no, se pierde la parte.

*

CLASE N. 9

9-V-1963

Formas de exploración:

- la primera forma de exploración es el cateo;
- la segunda es la sustitución del trabajo formal;

- estaca-mina es la tercera forma: tiene como característica la ubicación vecina a un lugar en que se está trabajando. Pero si la primera mina es descubierta, el segundo debe esperar a que el primero se ubique, porque el descubridor tiene preferencia, menos por donde va a salir el filón (recuesto), que es la veta inclinada, que es la más general. Hay tres casos, uno de ellos des la veta parada o sin recuesto. Si la pertenencia que traba está sobre la veta inclinada, en poco tiempo razonablemente va a salir de la pertenencia y sería de mala política minera ubicar la estaca-mina en este lugar porque habrá un pronto conflicto. Al que trabaja se le da un terreno reservado o estaca-mina del que trabaja sobre 6 hectáreas. La veta tiene dos denominaciones fundamentales: tiene un rumbo, tiene un largo y en el interior de la tierra puede proyectarse a un lado o a otro. La posición vertical no crearía problemas mineros. Por la estaca-mina se puede catear.

Existen otros medios de exploración, por medio de galerías o túnel. Por ejemplo, alguien quiere hacer un túnel y explorar a la vez el mineral. Es el caso típico de la montaña, como el anterior es de la llanura; es el caso del **socavón**, que es un sistema de exploración. Puede servir también para desagotar las minas, que suelen inundarse, por una galería de desagüe en un nivel inferior al que se está trabajando. También puede ser que la mina no tenga ventilación y también para eso sirve.

Hay pues, dos tipos de socavón:

1º) Para la búsqueda.

2º) General o de servicio público. Debe tener permiso de la autoridad porque des como un concesionario. El permiso es para cuidar la seguridad de la construcción, oros derechos mineros, etc.

Cuando se descubre una sustancia, la ley exige que se demarque en la superficie la propiedad, pero no se exige que vaya arriba, porque no tendría sentido. El fin es evitar conflictos de cruzamiento de minas. Se vuelve a la unidad de medidas, pero como la ladera es oblicua, se consideran los metros cuadrados al nivel del mar y se proyecta la línea.

El sistema mexicano es dar la propiedad en el sentido que va la veta. Se utilizó para el cobre en Chile, pero no dio resultados.

Luego, los cuatro sistemas de exploración son:

- 1) exploración o cateo (500 hectáreas);
- 2) trabajo formal (6 hectáreas);
- 3) estaca-mina (6 hectáreas continuas);
- 4) socavón, se da también ciertos lugares a los costados para realizar reconocimiento, incluso superficial.

Hay zonas donde no pueden realizarse búsquedas en determinados lugares, aunque no es tan estricto. Son:

- 1º) los cementerios,
- 2º) las calles y vías de circulación pública,
- 3º) a 50 metros de los edificios,
- 4º) por debajo de acueductos,
- 5º) a un km de una fortificación, pero en ciertos casos, si el Ministro de Guerra lo autoriza, si no hay peligro, se puede conceder autorización.

En el caso de casas particulares, se puede penetrar con permiso del dueño; si no quiere, con un permiso de la autoridad minera, con la responsabilidad objetiva del minero, de modo que siempre el propietario tiene derecho a indemnización. También se modifican las distancias de protección,

*

CLASE N. 10

15-V-1963

CLASE N. 11

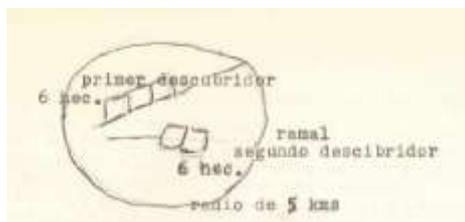
16-V-1983

Derechos del descubridor

Tiene derecho al yacimiento, al criadero, a la veta. Es fundamental que marque el punto y a partir de allí puede buscar la veta en cualquier terreno sin límite (no rige ya el principio de las 500 hectáreas).

No se da íntegramente un criadero a un minero. Se dan superficies limitadas para evitar el monopolio falso (que tenga sólo el criadero pero no explote más que una parte). El problema es cuántas unidades da la ley. En general, cuando el yacimiento se descubre en una zona sin trabajar, estamos en presencia de un nuevo mineral. Tiene derecho a 3 zonas de 6 hectáreas juntas o separadas.

Puede también haber una falla, o puede perdurar por muchos km. El problema del Código es que al que descubre le darán 3 pertenencias, pero si otro, a 30 km, por ejemplo, cree descubrir otra veta, habría que investigar si es un nuevo mineral. La ley interpreta que el nuevo mineral existe en un radio de 5 km a la redonda, si se descubre otro mineral a una distancia mayor se considera nuevo mineral. La idea del Código no corresponde, pues, al criterio geológico. El segundo realiza un esfuerzo tan grande como el primero, y por eso, en premio, se le da la veta. Puede suceder que haya otros ramales. Si un tercero encuentra mineral tiene derecho sólo a 2, pues está en zona minera. Ha descubierto un nuevo criadero (o filón).



Si el primero descubre otra veta tiene derecho a dos más, siempre que sea la misma que se está explotando (o sea, dentro de los 5 km, salvo que sea otra veta). Por cada nueva veta puede tener 2 pertenencias, aunque es muy raro. Aquí hay que investigar si es el mismo mineral o no. Ahora, el primer descubridor puede, fuera del radio de 5 km, descubrir nuevo mineral.

Distintas personas pueden ubicarse y después transferir el derecho. El fin de la ley es no impedir que los demás trabajen, pero no se preocupa por la adquisición posterior de otro. Uno puede quedar dueño de toda la zona. En el grupo minero, su titular puede tener muchas unidades, pero se incorpora su adquisición por descubrimiento no vacante.

Legislación comparada: el Código de Chile tiene igual solución. El nuestro es mezcla del sistema español y el austriaco. En el Código de Austria es ilimitado el número de permisos

Supongamos que en el lugar indicado no hay minero. La autoridad ordena el primer proveído, que se copia en un Registro. En el protocolo del escribano se copia el registro de la mina. Ese registro se publica para avisar a los demás mineros que existe un determinado pedido. Se puede formular oposición por los mineros que tengan permiso en esa zona. Hay motivos técnicos para que se haga esta publicación. Propone una citación por 60 días a los que no fueron señalados como descubridores, y que participaron en las búsquedas. Desde el momento en que se registra hay derecho a explotar el yacimiento, aunque no tenga zonas. Si se descubre que hay superposición se suspende el efecto del permiso de trabajo. Además del plazo de 60 días (que corren desde el día siguiente en que se ordena el registro) hay otro de 100 días para realizar la búsqueda definitiva. Sigue buscando el lugar más importante, la corrida. Aquí está la prioridad horaria, y la razón por la cual otros no pueden establecerse mientras él no esté definitivamente establecido.

*

CLASE N. 12

29-V-1963

Luego de la manifestación de descubrimiento y la presentación del escribano de minas, que lo registra, y publica para el caso de presentarse oposiciones, la ley impone al minero el llamado valor legal, para determinar la definitiva ubicación de la veta (no debe olvidarse que el Código data de 1887 y en esa época se explotaba cavando pozos). Debe medir 10 m de profundidad o menos si se logra determinar ya la veta. Y debe realizarse dentro de los 100 días de ordenado el registro, que son prorrogables.

La labor legal sirve para decir que desde allí se tomarán las medidas definitivas de ubicación de la zona final de trabajo. Por eso en el Registro se indica nada más que el hallazgo, ya que la ubicación definitiva no se conoce. Aquí es donde surge el derecho de preferencia del minero.

Luego de realizada la labor legal, se presenta un escrito pidiendo mensura, y den ese momento la autoridad minera determina si hay o no superposición con la explotación otorgada. De allí el fundamento de la publicación del derecho minero.

Se realiza una citación por cédula a los vecinos y se concurre al lugar para realizar la mensura. El ingeniero mensurante parte del centro de la labor legal y toma referencias astronómicas para medir el norte verdadero (así lo establece el Código) y en un acta hace constar todas las operaciones realizadas. Sobre el terreno se soluciona cualquier inconveniente que se planee, por medio de la autoridad minera. Si no está presente la autoridad se realiza una comunicación telegráfica, o primer correo, para el Código de 1887. El acta del ingeniero de minas es importante, ya que luego se constituirá el título definitivo de propiedad (el provisorio lo constituiría el registro del hallazgo).

La ley 10.273 establece la obligatoriedad del pedido de mensura al vencimiento de la labor legal, y en caso contrario se dan por perdidos los derechos, y la mensura es realizada por la autoridad, declarando la mina

vacante. Como en este caso (luego del plazo) se presentarán muchos postulantes y la ley no prevé a quién correspondería en la práctica, se sortea. Aquí vemos la necesidad de que la autoridad minera sea persona totalmente honorable y se establece la importancia del escribano de minas.

*

CLASE N. 13

30-V-1063

La estaca del descubridor: tiene derecho de reserva sobre una superficie igual que le va a corresponder en cuanto esté próxima a salir de sus pertenencias, que es para explotar.

Las demasías son contempladas en dos posiciones:

- 1) de longitud,
- 2) de latitud: se produce en una misma corrida.

Se puede establecer que no sean de ninguna de estas formas, sino en forma intermedia.

*

CLASE N. 14

6-VI-1963

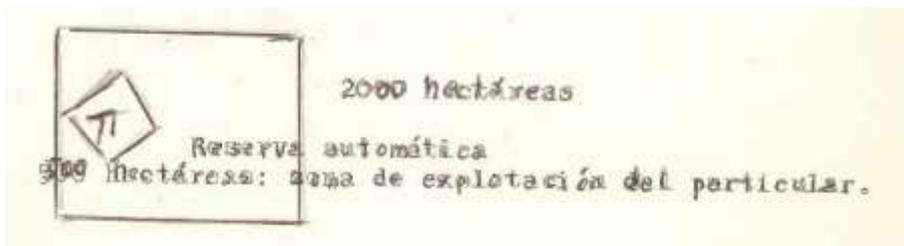
Reservas

Se reserva 625 hectáreas en que pueden conferirse licitaciones a particulares. El art. 2 autoriza al Ejecutivo a reservar. Todos los pedidos anteriores al 23 son o falsos, o intereses pendientes. La ley del 10 es prorrogada al 20. Desde entonces las empresas empiezan sus búsquedas en terrenos vecinos y obtienen pertenencias (por ejemplo Shell).

En 1918 se descubre Plaza Huincul. La ley de 1932, Estatuto Orgánico de YPF está al margen de la legislación de minas. La ley de 1935 reconoce la

existencia de YPF con derecho a explorar, pero en competencia con los particulares. No rige en lo de exploración, pero sí en lo referente a la explotación. En la ley 12162 se trata el régimen legal de hidrocarburos fluidos.

Reserva automática



*

CLASE N. 15

27-VI-1963

La ley de nacionalización del petróleo es inconstitucional, porque saca los yacimientos a las Provincias. Les da un 50% del beneficio en caso de que YPF produzca una ganancia. Pero YPF actúa a pérdidas, y mientras no haya ganancias se les paga un 12% bruto; de cada 100 metros cúbicos la Provincia obtiene 12. Esto es una supervivencia del antiguo regalismo. Pero las Provincias no son petroleras y no tienen elementos, que son todos de YPF. Entonces se paga mediante, el sistema de valor de realización. Este principio es el resultado de: costo de producción más ganancia razonable y la diferencia entre la suma de estos factores y el precio de la venta es el valor del petróleo.

*

CLASE N. 16

25-VII-1963

No es el descubrimiento el único modo de adquirir una mina, sólo es el medio de sacarlas del poder del Estado. Quien las pierde, por no pagar el canon, por ejemplo, puede rescatarlas del Estado en un remate público. Si no lo hace, la mina se declara como vacante. También puede venderse. Se adquiere por los únicos modos del derecho civil: donación, venta, herencia, etc.

Avío: es el préstamo que se efectúa al minero para que continúe en las tareas de la mina. Se caracteriza porque en este caso el último prestamista cobra, aun en el caso de acreedores hipotecarios posteriores y anteriores y esto es que el último es el que facilita la última extracción. El minero sólo responde con los bienes de la mina (se salvan incluso las maquinarias, salvo que sean interiores aplica das a las minas, porque se vuelven inmuebles por accesión, pero se le garantiza al que vendió la máquina, de cobrarse primero con ella). Se puede efectuar de cualquier modo, por cualquier tiempo, condición y se presta cualquier cosa. Su problema es que en nuestro derecho la responsabilidad es ilimitada. Se pierden así los caracteres típicos del contrato de avío, en que el prestamista es como un socio del minero y corre su misma suerte. De esa manera se mantiene “el noble juego del azar que es la minería”. Es la unión de personas para explotar una pertenencia o más. Es un derecho personalísimo. Es como el condominio que no existe en el derecho minero, porque la mina no puede dividirse, pues debe mantener siempre sus límites (de 300 m por 200 m). Es un régimen muy similar al de copropiedad de los edificios. Si la mayoría vota y uno se niega, la mayoría puede ejecutar su parte social. En oposición está el grupo minero, que es la reunión de minas, que sólo puede hacerse cuando estén juntas en longitud. Entonces se autoriza a retirar las estacas y a explotar en toda la longitud.

Reforma: se permite del relevamiento aéreo fotográfico. El problema es si se encuentra con uno de abajo. Pigretti propone que se haga este relevamiento aéreo sin perjuicio de que se otorguen terrestres, y gana el que descubre

primero. Esta solución no es aceptada. El sistema del decreto que va a salir otorga el derecho con exclusividad.

* * *

Régimen de aguas

Hay que distinguir el régimen de dominio de aguas y el régimen de utilización de aguas.

Hay un sistema de concesión de la ley nacional que se cumple por medio de Agua y Energía Eléctrica. El sistema se regula por la ley 6545 (nacional). En Venezuela el agua se concede a las personas. En nuestro derecho se concede al predio; den la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, es como un derecho real de cantidad de hectáreas regadas transferibles.

Cuencas Internacionales (*Jurisprudencia Argentina*, 1960 - I - 56)

I. Influencia del agua en la economía

Necesaria para

- bebida, uso doméstico
- energía
- riego
- crianza de ganado
- materia prima de industrias
- fines turísticos.

Precauciones contra

- inundaciones
- infección
- sedimentación
- salinización
- reversión (que deteriora la productividad de la tierra).

Mayor demanda de agua por

- aumento demográfico
- progreso tecnológico.

Inconvenientes para el mejor aprovechamiento

- técnicas inadecuadas de aprovechamiento
- inadecuación de la legislación
- insuficiencia del sistema bancario
- conflictos interjurisdiccionales.

II. Importancia cuantitativa de aguas internacionales

En el mundo: 12.000 millones de unidades de medida

- 8.670 en el mundo libre:
 - 6.300 internacionales
 - 1.610 nacionales.
- 3.330 en la “cortina de hierro”.

Concepto de cuenta internacional

Denominaciones:

- 1) vías acuáticas internacionales
- 2) “ríos internacionales” (excluye lagos, etc.)
- 3) aguas dulces internacionales (hay también salobres)
- 4) aguas internacionales marítimas
- 5) cuenca (conjunto tierra - flora - agua)
 - hay interdependencia entre los recursos naturales:
 - interdependencia entre los diferentes usos de un mismo recurso hidráulico;
 - necesidad de usos múltiples y manejo coordinado e integrado con los otros recursos.

Las cuencas hidrográficas deben ser consideradas como unidades geográficas y económicas indivisibles en condominio., Ningún país puede utilizarlas exclusivamente en detrimento de otros. La parte correspondiente a cada país debe ser administrada directamente por él. Debe tenderse, en los planes a largo plazo, a la óptima utilización conjunta.

La 48ª Conferencia de la International Law Association, de 1958 define la cuenca internacional. Cuenca de drenaje es un área en el territorio de dos o más estados en la que todas las corrientes de aguas naturales y artificiales drenan. Un lecho común que termina en una sola salida, sea al mar, o a un lago o lugar mediterráneo. El sistema de ríos y lagos de una cuenca debe ser tratado como un todo y no por partes.

Ríos internacionales: pueden ser contiguos (fronterizos) o sucesivos:

- Cuando una pendiente en común puede pertenecer a distintos dueños y estar sometida a distintos regímenes jurídicos;
- Si está en un solo país siempre que no altere ni al de arriba ni al de abajo (por ejemplo, no puede almacenar);
- Cuando hay condominio del salto puede utilizarse por partes iguales (por ejemplo el Tratado de 1946 sobre Salto Grande). Pero, según Cano, esto sólo para el uso energético.

Según el Tratado de 1946 el orden de prelación de los usos es:

- 1) doméstico y sanitario,
- 2) navegación,
- 3) energía,
4. riego.

* * *

Unificación del Derecho de Agua (*La Ley*, tomo 21, p. 40)

Factores geográficos y políticos: impiden la unificación de las normas que reglan el uso de las aguas. La unificación reglaría distintos usos que requieren, cada uno, normas propias. No consultará las modalidades regionales. Por ejemplo, para Mendoza el primer uso sería de regadío y después el industrial; en cambio en el Litoral es al revés.

Factores jurídicos: no es posible la unificación de aguas del dominio público sino cuando el Estado es dueño del agua,.

* * *

La infección de la atmósfera (*La Ley*, tomo 110, p. 971)

- Los recursos naturales son interdependientes (Principio del Anteproyecto de Código de los Recursos Naturales de Jujuy),
- Casi todos los recursos son susceptibles de uso múltiple.
- El uso de la atmósfera debe ser contemplado por ley en cuanto a infección:
 - a) en cuanto el aire es utilizado en actividades humanas y devuelto contaminado;
 - b) se arrojan residuos y desperdicios de otras actividades.

Principios generales de todos los recursos

- Interdependencia, el uso de uno no puede ser dañoso para el aprovechamiento de otros,
- No se puede actuar y hacer o dejar de hacer un uso que lesione el interés general, o el legítimo de alguno.
- El uso no puede alterar las cualidades físicas o químicas de modo que impida su posterior utilización.

Luego, la legislación sobre infección atmosférica no puede hacerse separadamente de los demás recursos naturales.

I. Ámbito internacional

Puede darse el caso que se reclame en un país por infección, por parte de otro. Por ejemplo el caso “The Smelter Trail Arbitration” entre Canadá y Estados Unidos, y las reclamaciones a Estados Unidos y a la Unión Soviética por ensayos nucleares.

Los principios generales son iguales a los de las aguas.

II. Legislación argentina

No hay ley federal que lo trate íntegramente.

Parcialmente lo trata el Código Civil en el art. 2625, prohibiendo los depósitos de agua, gases fétidos o perniciosos, o humo excesivo. Hay acciones de resarcimiento de daños y derecho al cese. Art. 1133 (hechos ilícitos delictuosos): debe indemnizar salvo prueba de no culpabilidad de su parte

- humareda excesiva,
- exhalaciones de cloacas.

Por sentencias se aplica a los trenes sin guarda-chispas.

Regla primera:

- 1) Si una persona daña a otra usando su inmueble, rige el Código Civil.
- 2) Si el daño es al público va al derecho administrativo, según art. 2611 y 2621 del Código Civil.

Regla segunda

- La Constitución provincial deslinda facultades ente el Gobierno provincial y las municipalidades (delegados).

Respecto de las Provincias

- Sistema 1: aunque el poder de policía pertenece a las provincias, puede haber una ley federal si la situación se extiende a dos o más provincias, o hay la posibilidad de que suceda.
- Sistema 2, leyes-convenio: La Nación da una norma general (ley-contrato) y se adhieren las provincias por leyes especiales.

III. Legislación proyectada

Anteproyecto de Jujuy: Título VI, del aire. P. 1: Uso por el superficiario, infección. P. 2: Uso de navegación. P. 3: Uso para telecomunicaciones. P. 4: Uso de energía atómica.

Art. 539: El uso del aire por no propietarios pone para ellos presunción de responsabilidad por los daños que causaren. La prueba atañe a los usuarios. Se exime por culpa del propietario.

Art. 540: No se puede arrojar gases, vapores o humo que puedan causar perjuicio a terceros. La instalación de aparatos que dan humo debe ser autorizada por la Administración.

IV. Legislación comparada

Es semejante a la de aguas.

VI. Teoría del Dr. Cano

- 1) Legislar el aire junto con los recursos naturales.
- 2) Propiciar acuerdos inter-jurisdiccionales.
- 3) Propiciar el sistema de distritos.

* * *

Nuevas tendencias del Derecho Procesal Minero (*La Ley*, tomo 30, p., 1111)

El Congreso suprimió, al sancionar el Código, los Títulos X, XVII y XIX, sobre cuestiones procesales y autoridad minera. Deberían hacerlo las Provincias y la Nación.

El primer Código de procedimiento integral fue el de Mendoza (diciembre de 1943). Las demás lo hacían parcialmente o sin resultados científicos.

El Segundo Congreso Minero propuso:

- a) impulso procesal de oficio;
- b) régimen del registro de concesión provincial;
 - la Provincia de Mendoza puso en práctica el Decreto 299 de marzo de 1945,
 - y La Rioja en febrero de 1945 el sistema de registro-concesión provisoria.

Nuevos aspectos

1) Régimen de concesión provisoria

Antes: existía un régimen que sólo daba fecha cierta a la presentación de solicitud, luego fue la publicación y por último la concesión. El trámite era largo.

Nuevo régimen: comprobación de que no hay otros solicitantes; registro con carácter de concesión provisoria que otorga derecho de alinderar la superficie e iniciar la explotación y la obligación de pagar el canon y construir la labor legal. La explotación puede seguirse no obstante oposiciones; lo único puede postergarse es el acto aprobatorio de mensura que importa concesión definitiva. Tiene la ventaja de que, a una semana, a lo más, del pedido, hay la posibilidad de continuar los trabajos y explorar.

2) Impulso procesal de oficio

Código mendocino y decreto de San Juan: la autoridad minera debe velar por el cumplimiento de las obligaciones del Código. Insta los trámites para acelerarlos (por ejemplo, sobre la instalación de permiso de cateo que debe comenzar a los 30 días del permiso, a veces no apuran pues monopolizan la zona que ya está pedida).

3) Atribución de la función jurisdiccional a un órgano administrativo

Se atribuye en lo contencioso administrativo y se deja a los jueces lo contencioso judicial.

* * *

Síntesis legal de aguas (Lafaille)

- Provincias: uso del agua - poder de policía
- Nación: legislación sobre dominio
- Hay extralimitación se ambas.

Normas positivas

a) Constitución Nacional

- Art. 12, 14, 26, 67 (incs. 9 y 12), 107 y 108.

b) Código Civil

Artículos

- 2340 (inc. 2 y 4)
- 2349
- 2350 (inc. 5).

Principio dominial sobre mares territoriales, ríos y lagos.

- 2642: concesión administrativa para aprovechamiento

- 2340 (inc. 3)
- 2634 al 36
- 2627-38.

Restricción al dominio privado para navegación, para mejor utilización y servidumbre.

c) Leyes especiales

- Irrigación, ley 2546/09
- Obras Sanitarias, ley 19.998, modificada por 11.129
- Pesca
- Código Penal
- Aduanas, etc.

Régimen local

- a) Código de Procedimiento Criminal (art. 23, 1º)
- b) Código Rural Federal, 214, 235
- c) Leyes especiales de salubridad, desagües cloacales, impedir la contaminación de aguas en el Río de la Plata

Provincias

- a) Constituciones locales
- b) Leyes
- c) Leyes especiales: casi todas, por ejemplo la de Buenos Aires sobre servidumbres, abrevaderos, ríos y aguas interiores. Lo mismo las de Mendoza, San Juan, Santiago del Estero y La Rioja y también por leyes especiales.

Unificación

Sólo puede hacerse en principios básicos

- a) modo de adquirir el dominio;
- b) naturaleza del derecho emanado de la concesión;
- c) duración de las concesiones, medidas y extensión;
- d) responsabilidad del Estado;
- e) medios utilizados para pesca;
- f) registro de agua;

g) administración de aguas.

Aguas subterráneas

Son aguas subterráneas las que normalmente se encuentran en el interior de la tierra y sólo afloran de modo ocasional.

Corrientes subálveas

Circulan bajo ríos, de modo paralelo y dependen de él.

Dos posiciones:

- a) son un todo con el río,
- b) son subterráneas (Lafaille, Marienhoff)

Cursos intermitentes

Dos posibilidades:

- 1) si se establece la identidad de aguas es el río,
- 2) si no reaparecen en superficie se consideran aguas subterráneas.

Criterio legal

- Art. 2518 del Código Civil: las corrientes subterráneas pertenecen al dueño de la superficie (Lafaille).
- Vs. Ing. Wanters: son de dominio público pues el art. 2340 comprende todos los casos (Lafaille sostiene que se refiere sólo a las aguas de superficie).

Proyecto de Cano

Exposición de motivos: debe aprovecharse el agua de Mendoza como, por ejemplo, en California. Relación entre las aguas subterráneas y el derecho minero: desde el punto de vista físico y el valor que posee para los hombres se asemeja a las minas de segunda categoría. Por eso el superficiario tiene derecho a extraerlas preferentemente.

- El sistema de búsqueda se basa en los principios del cateo.
- Art. 1º aguas subterráneas afectadas al uso público se declaran de dominio público:
 - 1) en terrenos no cultivados,
 - 2) radio urbano,
 - 3) terrenos de dominio público.

- Art. 2º: son de dominio público
- 1) aprovechados por el hombre antes de la sanción,
- 2) después de la sanción y no comprendidos en el art. 1.

Crítica al Código

- El dominio debe llegar en altura y profundidad a lo necesario para su uso y no más. Para explorar napas no hay más recurso que la expropiación del terreno.

Propuestas

- IV Conferencia de abogados las declaró de dominio público.
- Sistema de propiedad del Estado que otorga concesiones, IV Conferencia, tomado del Código italiano.
- Lafaille: es necesario en el Noroeste con un sistema parecido a las minas de segunda categoría, con preferencia al dueño de la superficie. El Estado Federal podría dar facilidades a las Provincias.

PROGRAMA

Y ANEXOS

PROGRAMA

Régimen jurídico de los Recursos Naturales

Primera Parte: Prof Dr. Guillermo J. Cano; Dr. Eduardo Pigretti

I) Parte General

- a) Definición y enunciación de los recursos naturales, sus usos y efectos.
- b) Clasificación.
- c) Legislación sobre recursos naturales y sus relaciones con otras ramas del derecho.
- d) Reparto de competencias legislativas entre Nación y Provincias.
- e) Temas jurídicos comunes a todos los recursos naturales.
 - 1) Procedimiento de adquisición individual.
 - 2) Registro catastro,
 - 3) Reservas.
 - 4) Prioridades.
 - 5) Protección jurisdiccional.
 - 6) Principios técnicos de uso. Conservación.
 - 7) Administración pública de los recursos naturales.
 - 8) Tarifas de servicio público basados en recursos naturales.
- f) Codificación.

II. Recursos hídricos (Derecho de aguas)

- a) Clases y usos de las aguas comprendidas en nuestro estudio.
- b) Reparto de competencias legislativas entre Nación y Provincias.
- c) Legislación positiva.
- d) Dominio de las aguas. Su clasificación.
- e) Principios de policía hidráulica.
- f) Aguas públicas.
 - 1) Formas de adquirir derecho a usarlas.
 - 2) Derechos y deberes de los usuarios
 - 3) Cargas financieras de los usuarios.

4) Servidumbres y otras restricciones al dominio en interés del usuario de aguas.

5) Reglas especiales para usos.

g) Aguas privadas. Reglas del Código Civil. Alcance de las facultades provinciales.

h) Aguas subterráneas. Régimen legal.

i) Fríos internacionales e interprovinciales.

j) Administración de aguas en los distintos niveles gubernamentales. Participación de los usuarios.

III) Recursos minerales

a) Legislación vigente.

1) Nacional. Legislación complementaria. Historia de esta legislación. Fuentes de nuestra legislación minera.

2) Provincial. Códigos de procedimientos mineros. Reglamentos de policía.

b) Teorías sobre dominio de las minas y las formas de adquirirlo.

c) Categorías de minas en la legislación argentina. Minerales no clasificados.

d) Concesión minera. Alcance y naturaleza según el código minero. Caracteres especiales, ampliación, demasía, estaca. Magnitud de las concesiones.

e) Exploración. Su régimen legal y procesal. Estacamina. Socavón. Prospección y exploración nuclear. Exploración petrolera.

f) Explotación.

1) Requisitos y procedimientos para constituir la propiedad minera; manifestación; labor legal; mensura.

2) Derechos y deberes del concesionario.

3) Amparo de la propiedad minera.

g) Procedimiento minero

h) Autonomía minera.

i) Figuras específicas del derecho minero; avío, arrendamiento, prescripción etc.

j) Régimen especial de los hidrocarburos.

k) Régimen especial de minerales nucleares.

l) Régimen laboral minero.

m) Régimen impositivo minero.

IV) Derechos emergentes

- a) Enumeración de las fuentes de energía.
- b) Legislación federal sobre energía y sobre electricidad.
- c) Legislación provincial sobre electricidad. Fondos provinciales energéticos.
- d) Administración energética y eléctrica. Consorcios.

V) El espacio aéreo como recurso natural.

Régimen legal de la inficción atmosférica.

* * *

Segunda parte. Prof. Dr. Antonio Vivanco - Aux. Dr. Eduardo Pigretti

VI) Teoría general del derecho agrario y temas de ese ajenos al régimen jurídico de los recursos naturales.

VII) La tierra y el suelo como recurso natural.

VIII) Recursos de la flora.

IX) Recursos de la fauna.

X) Recursos panorámicos.

**Programa de estudios del ciclo correspondiente al Derecho Agrario
en la Cátedra del Régimen Jurídico de los Recursos Naturales**

**Profesor Dr. Guillermo J. Cano
Profesor Dr. Antonino G. Vivanco**

- 1.** El régimen jurídico de los recursos naturales y el Derecho Agrario. Concepto. Definición. Autonomía. Codificación. Relaciones del Derecho Agrario con otras ramas jurídicas y con la economía, sociología, historia y política.
- 2.** El Objeto del Derecho Agrario. El objeto del Derecho Agrario y la relación jurídica agraria. Las instituciones agrarias.
- 3.** El régimen jurídico de la conservación de los recursos naturales; suelos, aguas bosques, fauna y flora silvestre. La caza y la pesca.
- 4.** La propiedad agraria. Naturaleza jurídica. Características y diferencias con la urbana. La grande, mediana y pequeña propiedad rural. El latifundio y el minifundio. La unidad económica de producción.
- 5.** La transmisión del patrimonio agrario. Características y limitaciones al derecho de transmitir el patrimonio rural. La titularidad única y la comunidad individual
- 6.** El régimen contractual agrario. El arrendamiento, la aparcería, la mediería, el contrato del tambero mediero, el contrato de trabajo agrícola. Breve reseña de la naturaleza y características de los contratos agrarios en América Latina. Semejanzas y diferencias.
- 7.** El poder de policía agraria y la importancia práctica de su aplicación, las áreas rurales. Contenido. Límites y alcances.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS RECURSOS NATURALES
PROGRAMA

8. La reforma agraria. Análisis de la estructura agraria. El problema agrario. Su origen y principal motivación. La reforma agraria como institución jurídica rural. Breve reseña de sus elementos esenciales, de sus características y de sus efectos. La reforma agraria, la colonización y el planeamiento de nuevas áreas de producción.

9. La industria y la comercialización de la producción agropecuaria.

10. El crédito agrario. El régimen impositivo agrario. Las Cooperativas y los Sindicatos agrícolas.

ANEXO 1 PROPIEDAD AGRARIA

La propiedad agraria

La propiedad agraria constituye la más importante de las instituciones de Derecho Agrario, Por ser ella el nexo vinculante –es firme e importante– que se establece entre el sujeto que posee la tierra y el resto de los individuos que integran el grupo comunitario.

Como cualquiera de las instituciones jurídicas agrarias, la propiedad debe ser analizada a través de sus elementos fundamentales: el sujeto, el objeto y el nexo vinculante, a fin de no perder de vista la orgánica sistematización con que debe ser estudiado el Derecho Agrario.

Ante todo, será conveniente definirla a fin de que se tenga un concepto apropiado de ella para su mejor comprensión y análisis. Se entiende por propiedad agraria a la institución jurídica agraria que rige y regula a las relaciones vinculantes (derechos y obligaciones) entre el sujeto agrario que detenta el suelo de conformidad a un título jurídico y los demás integrantes de la comunidad.

La propiedad agraria desempeña un papel descollante, tanto en el aspecto económico (producción agropecuaria) (estabilidad y orden en las clases rurales) y a través de ella se perfilan de modo inconfundible las características de la estructura económica y social de un grupo humano en el ámbito rural.

La propiedad privada o pública, la grande o pequeña extensión que abarque, el número de personas que la detentan, la forma y modo de adquirirla y trasmitirla, etc., constituyen puntos trascendentales para su estudio, y su dilucidación permite comprender cabalmente no sólo su importancia sino muy especialmente su relación con la estabilidad política del país en el cual rija.

Corresponde en consecuencia proceder a la esquematización de la misma a fin de hacer resaltar sus elementos fundamentales. A cada uno de ellos se los analiza por separado, a fin contemplar las situaciones a que puede dar lugar el estudio y análisis de cada uno de ellos.

Como en todas las instituciones, se puede distinguir en la propiedad agraria, el sujeto, el objeto y el vínculo o nexo vinculante.

El sujeto de la propiedad agraria puede ser físico o jurídico, tal como se le ha dividido en la parte pertinente de este estudio.

El sujeto físico puede ser singular, particular o plural, según se trate de individuo jefe de familia, o bien la familia, o la comunidad.

El sujeto jurídico puede ser el Estado Nacional, las Provincias, los Municipios o la Iglesia, cuando se trata de sujetos de existencia necesaria.

En cambio, en los casos en que se trate de sujetos de existencia posible, ellos serán: las cooperativas, las sociedades en general, etc.

En cuanto al objeto, o sea la cosa a que se refiere la propiedad agraria, ésta puede clasificarse en mueble o inmueble.

La cosa mueble puede ser natural o instrumental. La cosa natural será animal (doméstico, domesticado o salvaje) o vegetal (de origen silvestre o cultivado), que a su vez pueden ser plantas, semillas, etc.

La cosa mueble instrumental puede consistir en herramientas, maquinaria agrícola, automotores, etc.

En lo que respecta a las cosas inmuebles puede clasificarse según la extensión superficiaria que comprende, en: latifundio, minifundio o parvifundio. Según su calidad, el inmueble puede ser productivo o

improductivo. Si es productivo, puede serlo por el hecho del hombre (bonifica) o por naturaleza (fertilidad, equilibrio natural).

Si es improductivo, ello puede deberse a la naturaleza: erosión (eólica o hídrica) o aridez, o bien al hecho del hombre (exceso de trabajo agrícola o deficiente forma de cultivo).

En cuanto a la relación entre los fundos, ello puede dar lugar a la clasificación de los inmuebles en dominantes y sirvientes. Se entiende que esto sólo se refiere a varios aspectos diversos y no siempre coincidentes en el orden categorial. En efecto, puede esta relación obedecer a causas naturales (servidumbre de aguas) o humanas (servidumbre de paso, organización administrativa).

En cuanto a destino, los inmuebles pueden presentar diversos tipos según sea la aptitud productiva del suelo, el clima, el tipo de explotación (agrícola, ganadera, mixta) y dentro de cada una de ellas puede ser de tipos muy diversos (azucareras, tabacaleras, etc.).

En lo que atañe a la forma de explotación, puede ser: plantaciones, hacienda, granjas familiares, chacras, etc.

Analizados el sujeto y el objeto de la propiedad agraria, corresponde ahora analizar el nexo vinculante.

En cuanto a la naturaleza del nexo, se puede clasificar a la propiedad en plena (absoluta, exclusiva y perpetua) o restringida (por servidumbres o restricciones tanto administrativas como privadas).

En cuanto a la causa jurídica de la propiedad, se puede la titular, o sea con título de dominio transmitido por el Estado o entre particulares, o bien por la posesión (ocupación) de buena o mala fe, en tierra ajena.

En cuanto a la forma del nexo, la propiedad puede ser pública o privada. En el primer caso la propiedad no puede transmitirse, enajenarse o prescribirse; en cambio en el segundo caso es permitido hacerlo, aun cuando el sujeto titular sea el Estado.

En lo que respecta al modo de ser del nexo vinculante o sea a su alcance o límites con relación al sujeto, la propiedad puede ser liberal, de función social o con función social.

El nexo produce efectos entre el sujeto y los terceros, o sea engendra derechos (tutela de intereses legítimos) y obligaciones (contraprestaciones) que por lo general tienden en su conjunto a asegurar la estabilidad, seguridad, producción de la tierra sometida a propiedad.

El Latifundio y el Minifundio en el país y en América Latina

El latifundio y el minifundio representan las formas deficitarias de la gran propiedad rural y de la pequeña propiedad rural, respectivamente.

De ahí que sea necesario, antes de analizar lo que es el latifundio y el minifundio, determinar el concepto de grande y pequeña propiedad rural, o sea, fijar los distintos tipos de explotación agropecuaria según su magnitud. Es bien sabido que el concepto de magnitud implica un conjunto de factores tales como la extensión y la calidad de la tierra, la capacidad de trabajo, los medios técnicos empleados, la cantidad de capital invertido, el monto de la producción, etc.

La gran propiedad es aquella en la cual el propietario o el poseedor de ella, no trabaja en forma personal, concretándose únicamente a dirigir la explotación que se ejecuta íntegramente a base de trabajo ajeno., sea que este trabajo proceda de campesinos que viven en el mismo fundo o de personas extrañas a él.

Dentro de este tipo de gran propiedad rural se distinguen la plantación y la hacienda. Y ambas en la mayoría de los casos constituyen latifundios. En síntesis, puede decirse que el latifundio se caracteriza por ser una gran propiedad rural, o sea una extensa superficie territorial en la que se invierte poco capital y se trabaja limitadamente.

Se ha dicho con razón, que se trata de una gran superficie con pequeña empresa. En la gran propiedad latifundística siempre existen deficiencias serias y éstas pueden ser de índole social. DE ahí que sea conveniente adoptar la clasificación del latifundio en geográfico, económico y social. El primero sólo se refiere a la extensión de tierra de amplitud considerable y siempre se entiende en relación con la magnitud superficial común o normal de la región; el segundo comprende a esa superficie deficientemente explotada, tanto por falta de capital como de mano de obra; y el tercero se refiere a la extensión superficial de gran magnitud, explotada convenientemente, pero de influencia perniciosa para el grupo social, sea porque siempre requiere el asalariado, o bien porque su gran extensión excluye la radicación de productos rurales en tierras propias.

Esto es importante porque evita confusiones al estudiar los tipos de la gran propiedad rural característica de la configuración latifundística.

La gran propiedad exige siempre la gran extensión, el gran capital, y numerosa mano de obra asalariada. De ahí que donde existe no puede haber muchos propietarios y sí trabajadores semi-independientes o dependientes en gran cantidad, o sea que socialmente perjudica al grupo social rural, porque su presencia anula la escalera, o sea los estratos que puede recorrer el individuo en su marcha progresiva. La gran propiedad exige división del trabajo, especialización y máxima economía en el costo de producción. Es una fuerte competidora del pequeño empresario, al que lo anula y lo absorbe con facilidad.

Es verdad que el obrero puede tener buenos salarios, vivienda, alimentación, etc., pero ello no compensa la desventaja de reducir al individuo

a la categoría de peón y de no poder salir nunca de ella. Por eso a mi juicio, la gran propiedad rural es siempre en cierta medida un latifundio social.

En cuanto al orden económico, la situación no parece ser muy distinta. Si bien no hay duda que existen extensas propiedades donde trabajan muchos asalariados, donde las máquinas desempeñan un papel muy importante en la explotación y donde el cultivo facilita buenos rindes, dada la forma racional de la explotación de elevado nivel técnico, no por eso debe concluirse que este tipo de propiedad sea lo mejor para el desarrollo agrícola de una región.

La gran propiedad siempre tiende al monocultivo, por lo general acapara la tierra excluyendo a los medianos y pequeños propietarios y a pesar de su extensión dominante llega a un límite a partir del cual se encuentra imposibilitada de prosperar económicamente. La ley del rendimiento decreciente es un hecho comprobado desde época muy antigua en materia agrícola, de modo que todos los panegíricos que se hagan a la gran propiedad rural serán siempre portadores de un equívoco.

De lo dicho se infiere que la gran propiedad rural constituye en principio un latifundio, sea desde el punto de vista económico (hacienda) o social (plantación).

Es preciso analizar estas dos formas de la gran propiedad rural que durante siglos se ha ensayado en el mundo y que merece una consideración especial por ser las formas dominantes de la explotación agropecuaria de América Latina.

Se entiende por plantación a la explotación agrícola de tipo intensivo, trabajo obligatorio (no siempre) y de monocultivo, cuya producción en su totalidad se la dedica al mercado y a la exportación.

El sistema de plantación se encuentra esparcido por todo el mundo. Pero en dos ocasiones se nos presenta con sus características clásicas: en la plantación romano-cartaginesa de la Antigüedad, en los Estados meridionales

de la Unión Norteamericana durante la Edad moderna y actualmente en los países del Caribe, en las Indias Occidentales, en algunas regiones de África. Los cultivos típicos de la plantación son el azúcar, el té, la palma, el tabaco, el sisal, el pelitre, etc.

Refiriéndose a la plantación dice el economista alemán Weber: la economía de las plantaciones nació en todos aquellos sitios en que la explotación agrícola, hija de la conquista, coincidió con la posibilidad de practicar cultivos intensivos y fue particularmente característico de las colonias. Sus productos son en nuestros tiempos, caña de azúcar, tabaco, café, algodón y frutales; en los antiguos vinos y aceites. El proceso reviste inicialmente la forma de semiplantación, en la cual el mercado regulado se concentra en una sola mano, mientras la producción se encomienda a trabajadores serviles y forzados, con responsabilidad solidaria de sus municipios, sujeción a la tierra y pagos al propietario de la semiplantación, por lo común una compañía colonial.

Con respecto a las plantaciones, las Naciones Unidas en su estudio sobre la Reforma Agraria, en el que se analizan los defectos de la estructura agraria que impiden el desarrollo económico, dicen a través de sus expertos redactores del referido estudio: “en general no se puede decir que las grandes fincas de cultivo intensivo constituyen un obstáculo para el desarrollo económico; al contrario, la mayor productividad de la tierra y el mayor rendimiento por acres suele ser una característica del sistema de plantaciones. La necesidad de reformar el régimen de latifundios en la economía de las plantaciones se debe a consideraciones de índole social, como son la necesidad de distribuir con más uniformidad la renta y de aumentar las posibilidades de progreso social. Hoy día, la estructura agraria de muchas regiones es causa de aguda tensión social” (Ref. Agr. 24).

Por lo general, la mano de obra que se emplea en esas plantaciones procede de las tribus y de las aldeas indígenas, siendo muy bajos los jornales que se pagan y deficitarias las condiciones en que viven dichos trabajadores.

“La concentración de la propiedad, la especialización por empresas, o el sistema de cosecha única, la supervisión rígida y la especialización por tareas son algunos de los elementos de este sistema” (Smith, p. 299).

Ha hacienda des una gran explotación agropecuaria con predominio de la ganadería, organizada para la venta de productos en mercado interno o para exportación.

La hacienda se explota sin capital cuando la explotación es únicamente ganadera “como sucede en la Campagna Romana en donde impera una economía latifundista cuyos inicios se remontan quizás a la época de las luchas entre barones de los Estados Pontificios” (Weber, p. 66).

La hacienda de explotación ganadera extensiva con escasa inversión de capital es típica de América del Sur y de Escocia.

Finalmente se puede citar a la hacienda destinada a la explotación ganadera, o agrícola, o mixta; pero con importante inversión de capital y en muchos casos fuertemente mecanizada. Entre este tipo de explotación se pueden citar los ranchos del Oeste Norteamericano, los hatos venezolanos, las estancias argentinas, las fincas chilenas, las haciendas peruanas, las centrales azucareras de Cuba, etc.

Se caracteriza este tipo de explotación rural por desarrollarse en grandes propiedades, alejadas de los centros poblados y de los mercados, con mano de obra asalariada, y que en muchos casos vive en forma deficitaria, tanto por la alimentación como por el vestido y la vivienda. Asimismo los jornales son bajos. Pero no puede generalizarse tal juicio ya que en Estados Unidos y en muchas partes de la Argentina esto no sucede.

La plantación y la hacienda son siempre grandes propiedades y también latifundios desde el punto de vista social o económico y si bien en muchos casos este tipo de explotación ha permitido impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas en gran escala, incrementando la producción y elevando

el nivel de vida del hombre rural, su resultado nunca ha sido satisfactorio para el desarrollo integral de las zonas rurales.

Dice al respecto Lynn Smith:

“En verdad podemos afirmar con cierta certeza que la concentración de la propiedad y la agricultura, conducen inevitablemente, por una parte, a la formación de una pequeña clase altamente cultivada o élite, y por otra, a la reducción de las masas dependientes de la agricultura a un estado de ignorancia y pobreza” (p. 292).

Más adelante agrega el autor citado: “Desde el punto de vista económico, las áreas donde se practica la agricultura en gran escala parecen prosperar enormemente durante los períodos de bonanza. En todas partes se observan evidencias de abundancia desplegadas con gran ostentación... Pero cuando sobreviene el desastre, los grandes establecimientos son los primeros en desaparecer. Las clases superiores arruinadas y los trabajadores muertos de hambre ofrecen entonces un marcado contraste con los pequeños propietarios que se ajustan más rápido a las condiciones radicalmente variadas” (p. 307)

La gran propiedad supone, en la mayor parte de los casos, que el trabajador rural, no sólo carece de medios de producción (tierra e instrumentos de trabajo), sino que pierde toda relación con la tierra, se desarraiga completamente de ella y se convierte en simple “peón”, que vende su fuerza de trabajo al propietario o a la empresa capitalista. Este régimen de propiedad, desde el punto de vista social tiene la desventaja de

“desorganizar la familia campesina, de sumirla en la inseguridad y en la desesperanza, por mucho que eventualmente, y mientras pueda utilizar las fuerzas de trabajo del jefe o miembros de aquella, le provea de ciertas comodidades materiales y de algunos servicios de carácter sanitario”. (Venezuela R. R. Vol. IV, pp. 199-200).

“El latifundio es característico de la estructura agraria de América Latina. Con excepción de algunas partes de Costa Rica, El Salvador, Haití y México, los latifundios abarcan la mayor parte de la tierra cultivable del continente. En general en América Latina, aproximadamente el 1% de los predios rústicos tienen más de 15.000 acres. El conjunto de esos predios representa alrededor de la mitad de la tierra cultivable. Aparte de que gran parte de esa tierra es inadecuada para cultivar una superficie apreciable son terrenos baldíos que durante varias generaciones han pertenecido a una misma familia. Entre los latifundios se incluyen también las grandes plantaciones, aunque representan sólo una pequeña parte de las mencionadas tierras” (R. A. p. 21).

Sin embargo, conviene hacer notar que en algunos países de América, como por Ejemplo en Estados Unidos, Canadá, Argentina, Uruguay, Sur del Brasil y parte de Chile y Paraguay, la organización agraria se orienta hacia el predominio de las explotaciones de tamaño mediano y gradualmente van disminuyendo las explotaciones extraordinariamente amplias.

Este tipo de propiedad debe ser delimitado de tal modo que su rendimiento, además de satisfacer todas las necesidades materiales y culturales del hogar campesino, permita la comercialización de una parte apreciable de sus productos, a fin de beneficiar a la colectividad y estimular el progreso de la agricultura poniéndola a tono con los adelantos de la técnica moderna.

La mediana propiedad es de todo punto de vista una forma conveniente de estructura agraria, porque sin llegar a constituir la gran propiedad, carece de las deficiencias y peligros propios de la pequeña propiedad. Es decir, que no está expuesta a los inconvenientes y peligros propios de la grande y pequeña propiedad: el latifundio y el minifundio.

La granja de tamaño familia, dice Smith, ha sido desde hace mucho tiempo el ideal norteamericano. Y generalmente se cree que constituye el diseño de la agricultura norteamericana. Aunque las connotaciones generales del

término son claras, en vano se pasa revista a la literatura en busca de una definición precisa. En verdad, ella se refiere al estado o condición en los que cada familia rural posee suficiente tierra para ocupar a sus miembros en tareas totalmente agrícolas, pero no suficiente tierra para necesitar el empleo permanente de una gran cantidad de trabajo complementario. Si se emplea el trabajo, el mismo pertenece al tipo de “jornalero rural” y no a las “masas industrializadas de trabajadores manuales” (Smith, p. 295).

Hay suficientes motivos para afirmar que si las explotaciones agrícolas de medianas proporciones desempeñasen un papel importante en la economía aumentaría la producción agrícola y también se podría elevar el nivel de vida de la población urbana y rural. Siempre que las susodichas explotaciones abarcaren muchas de las tierras que actualmente se destinan a pastoreo, sería factible perfeccionar los métodos de aprovechamiento.

La mediana propiedad constituye el elemento típico de la estructura agraria francesa y también den buena parte de Alemania y Suiza, Noruega y Suecia y puede afirmarse sin duda alguna que es un factor coadyuvante no sólo de la mejora e incremento de la producción, sino muy especialmente de la estabilidad social en las zonas rurales. Además, téngase que ese tipo de propiedad no promueve diferencias sensibles de clases que origine la presencia de una élite muy cultas frente a una comunidad de desheredados sin posibilidad alguna de ascenso en la escala agrícola. Cuando la estructura agraria se halla conformada de modo tal que el hombre rural no tiene posibilidades de progreso, es innegable que adolece de una serie deficiencia.

La propiedad agraria y la unidad económica de producción

A fin de evitar los serios inconvenientes derivados del latifundio y del minifundio, que constituyen conformaciones en los tipos de explotación debidas a causas jurídicas, económicas., demográficas, etc., se ha considerado indispensable crear unidades superficiales de tipo familiar que permitan subvenir a las necesidades de la familia y a una evolución favorable de la

empresa; pero de modo tal que ello no irroque en modo alguno la expansión o reducción exagerada de las mismas, como asimismo que la mano de obra asalariada o bien la emigración del grupo familiar, sobrevenga en razón de las posibilidades crecientes o decrecientes de la explotación.

Esto no significa en modo alguno fijar una extensión superficial determinada, sino más bien implantar una unidad de medida superficial cuyas variantes se condicionen a los tipos de suelo, clima, cultivos, etc., y necesidades familiares propias de cada región.

A fin de lograr que tales predios conservan sus características originales, se imponen obligaciones especiales que constituyen verdaderas limitaciones al derecho de dominio (prohibición de fraccionar, comunidad indivisa, tenencia a favor de un solo titular, etc., etc.).

La verdadera dificultad en la organización fundiaria de este tipo radica en el natural incremento de la familia, que en el transcurso de los años aumenta hasta llegar a un número de personas que no siempre pueden satisfacer sus necesidades con la tierra fijada al grupo familiar primigenio.

Por otra parte es dable observar que siendo el propósito fundamental dar a cada familia una parcela, es obvio que cuando de ésta surgen otras es preciso trasladarlas, si es que se pretende conservar el principio de la unidad económica familiar.

Se impone entonces la necesidad de disponer de mayor superficie de tierras, o sea que en cada zona colonizable es preciso reservar tierras para “derivar” a esas “unidades de reserva” los nuevos grupos familiares que surjan de las familias originarias.

Esto constituye una verdadera dificultad para el planeamiento, no siempre fácil de pre ver y aun prevista muy difícil de evitar.

Asimismo, la determinación de la “unidad tipo” implica también una tarea ardua y por demás compleja, ya que es preciso proyectarlas con cierta holgura a fin de evitar los inconvenientes derivados de la misma explotación y muy especialmente el desgaste del suelo, caída de precios, etc.

Esto equivale a decir que las explotaciones familiares deben ser amplias; pero a su vez se corre el riesgo de llegar a ser contraproducente tal criterio, porque en muchos casos, cuando la adjudicación que se hace es de una parcela un poco mayor que la necesaria, se abre paso a la contratación de mano de obra asalariada, o bien el abandono de parte del predio por imposibilidad práctica o económica para su explotación integral.

No obstante las dificultades apuntadas es indudable que si la estructura agraria se planea y se conserva dentro de límites razonables por medio de un adecuado control “legal” se logra mantener el equilibrio económico y social de las regiones o zonas colonizadas.

Además conviene destacar que la adopción de tal criterio tiene ventajas económicas in negables dentro de las deficiencias de la estructura agraria por deformación de las unidades de explotación.

En caso de latifundio es preciso subdividir, y para ello el Estado debe adquirir la tierra, ya sea por compra o expropiación, lo cual presupone grandes erogaciones de dinero, o bien las quejas y el malestar entre los sujetos pasibles de la expropiación de sus predios.

Análogo fenómeno se produce en los casos de parvifundio, en que la superficie exageradamente reducida del predio impone al Estado la necesidad de “reagrupar”, o bien de “concentrar” las parcelas, todo lo cual exige grandes gastos y a la vez un malestar evidente en la comunidad.

En razón de tales inconvenientes se considera de suma importancia crear y mantener unidades económicas de producción, como único medio de

mantener “saneada” y “equilibrada” a la estructura agraria de una zona o región perteneciente al ámbito rural.

Resta agregar una consideración importante y es aquella vinculada con los alcances y límites de estas unidades productivas. En efecto, no debe identificarse a la unidad de producción con la “pequeña propiedad”, porque ello irrogaría un error. La única economía debe ser el equivalente “ideal” en el tipo de predio, y en virtud del cual el propietario “con título” se ve obligado en cierta medida a “dedicar” su actividad a la “explotación del predio”.

Es preciso insistir en el concepto que no se pretende crear miserables familias campesinas, sino todo lo contrario. Por ese medio se pretende radicar empresarios rurales propietarios de la tierra, capaces de afrontar los gastos de la explotación, por medio de una explotación integral que no admita la inactividad agraria, ni tampoco la exclusión de muchos trabajadores útiles como productores propietarios.

Es preciso comprender que tales medidas no pueden ser aplicadas con una uniformidad matemática, ya que siempre habrá excepciones al principio; pero lo seguro es que con la adopción de tal criterio, se irá “expurgando” al campo de las formas extremas y deficitarias de la explotación rural; el latifundio y el parvifundio.

Este tipo de organización agraria irroga ventajas, entre las que se destaca en particular la de evitar el divorcio o escisión del título de dominio y el trabajo del producto. Se elimina así la “producción de venta” por “trabajo ajeno”.

Se elimina el “desaprovechamiento” de la tierra, se incrementa la producción y se mejora la situación social y económica de la clase agricultora.

Diferencia entre la propiedad agraria y la propiedad urbana

Existen notables diferencias entre la propiedad rural y la urbana, y en el presente acápite se tratará de numerar algunas de las más notables; pero con la salvedad que sólo se trata de enunciar aquellas derivadas de la modalidad de la producción y de la forma de trabajo de la tierra y de algunas otras de menor importancia vinculadas o derivadas de las primeras.

Es preciso por eso tener presente el hecho importante que en las instituciones jurídicas se analiza, el objeto del acto jurídico se halla constituido por una cosa, cuyas particularidades definen un “estilo” determinado en las relaciones que surgen entre los sujetos agrarios vinculados a ella.

La tierra considerada como factor productivo se halla situada fuera del radio urbano de las ciudades o pueblos, y su explotación supone una técnica propia. Ello implica relaciones vinculantes de tipo específico (de trabajo, técnicas, económicas, sociales) que hacen surgir vínculos o nexos jurídicos muy diferenciados, tendientes a garantizar el cumplimiento de fines donantes de carácter muy particular.

Con esto se quiere hacer resaltar el hecho importante de que la propiedad como institución jurídica sufre alteraciones importantes en su estructura, al extremo de adquirir una modalidad propia en el orden rural, debido a la particular exigencia que impone el “ambiente” a las relaciones entre los sujetos agrarios. Entiéndase bien el distingo entre la propiedad (nexo) y las cosas como objeto de ese nexo. Asimismo, debe tenerse en cuenta que las diferencias en las formas de explotación y de trabajo, se traducen en la modalidad de la institución, lo que explica, y a la vez justifica, sus características específicas. De la relación que surge entre los sujetos en relación a las cosas, y la naturaleza particular de ésta, que impone una forma de trabajo y explotación, surgen nexos garantizadores o reguladores de estas formas de conducta, que constituyen la institución jurídica denominada propiedad agraria.

1) La condición sobresaliente de la tierra rural: es que, al constituir un factor determinante de la producción agropecuaria, depende en forma notable de los elementos integradores de lo que se llama naturaleza.

La posibilidad de la producción agropecuaria depende de modo terminante de los factores naturales, al extremo que el éxito o el fracaso de la misma, se debe siempre y en proporción muy destacada, a la influencia favorable o negativa de estos factores. De ahí, el carácter aleatorio y casi siempre incierto de la producción agropecuaria. Existen siempre factores condicionantes que se mantienen por lo general fuera del poder de la técnica, y aun de la ciencia humana para poder doblegarlos y orientarlos o morigerarlos. [...]

De esta vinculación se derivan efectos importantes, tales como la periodicidad cíclica de la producción agropecuaria, el lapso necesario para que se cumpla el proceso germinativo, la simultaneidad y simultaneidad que se observa fatalmente en la producción agraria por oposición a la manufacturera.

Estas fuertes condicionantes de la producción se traducen en el orden económico como principios orientadores para las transacciones agrícolas.

En efecto, la falta de regularidad en la cantidad y en la calidad de lo que se produce, debido –por lo general y con más frecuencia a factores naturales y sobre todo meteorológicos– obliga al productor y frecuentemente al Estado mismo a ponerse a resguardo de los efectos de estas oscilaciones, mediante la previsión necesaria en materia de exportaciones, y la organización de medios y dispositivos adecuados que permitan la conservación de la producción excesiva, a fin de aprovecharla oportunamente, sin desmerecer el precio de la misma por razón de su abundancia. Asimismo, la irregularidad de la producción y sus contingencias tan diversas, como así también la lentitud en que se suceden los períodos productivos, exige una mayor precisión en el negocio agrario, ya que como es obvio, debido a estos activos “ante una situación de escasez resulta necesario reaccionar a corto plazo con un aumento de producción, aun en el caso de que hubiera disponibilidades de tierra y de los otros elementos necesarios” (Z.192).

Las oscilaciones en la capacidad productiva de la tierra han incidido de modo notable en la evolución de la propiedad agraria como institución específica del Derecho Agrario. Y esta influencia se manifiesta de manera muy concreta en la obligatoriedad de los repartos de tierra de carácter periódico y por un plazo determinado que llegaron a otorgarse “*ad vitam*”.

También merece destacarse otro efecto importante derivado de la influencia de la naturaleza en la producción agropecuaria. Y es la “limitación” de la capacidad productiva del suelo, sobrepasada la cual, el índice productivo comienza a decrecer. Hasta llegar a niveles ínfimos y que en ciertos casos ni siquiera permite reembolsar los costos de producción.

El suelo “se cansa”, ella irroga la obligación de adoptar previsiones determinadas, que llegan hasta afectar a las relaciones jurídicas o nexos vinculantes entre los sujetos agrarios. Desde época muy antigua esta influencia se nota de modo muy claro en instituciones muy peculiares de ciertos pueblos, como el año sabático o el año del jubileo en Israel, o las reservas de tierra en la Edad Media.

2) La tierra no es sólo el asiento de la producción, o sea, el lugar donde aquella se realiza, como ocurre como ocurre en la producción mecánica, sino que es el elemento productivo por excelencia.

A diferencia de lo que ocurre en la producción manufacturera, en la agrícola el suelo pasa a ocupar un lugar excluyente como factor de la producción, no es ya un elemento pasivo, como en la industria urbana, sino por el contrario activo, y por lo demás, una importancia fundamental. De ahí que se haya dicho, con razón, que “el suelo no es para la agricultura como para la industria, el lugar de la producción; sino a la vez medio de producción y primera materia”.

De esto derivan consecuencias importantes tales como: la imposibilidad de concentrar la producción, de ubicarla en cualquier lugar, de situarla convenientemente cerca de los mercados o puntos de embarque, etc., etc.

3) La importancia e influencia que para la subsistencia humana tiene la producción agropecuaria, la convierte en un elemento indispensable para la vida del hombre. De lo cual se infiere que su valor no sólo es de cambio, sino esencialmente de consumo.

Los bienes económicos que elabora la industria “satisfechen no sólo locales, sino nacionales y hasta universales”; de ahí que sea dable admitir que las necesidades a que atienden los productos del suelo son siempre permanentes y universales, mientras que los industriales, o sea los derivados de la propiedad urbana, pueden no serlo en un momento dado y en circunstancias variables.

Es preciso tener presente que la producción de productos agropecuarios permite satisfacer necesidades apremiantes para el hombre, de ahí la importancia y la influencia que la agricultura tiene en la vida social.

Esto tiene proyecciones insospechadas en el orden económico, por cuanto se pone en evidencia el interés público que representa la producción agrícola.

La merma y el decrecimiento de la producción manufacturera tiene indudablemente varias repercusiones en la economía de un país; pero ella no puede asemejarse con las consecuencias derivadas del abandono de la agricultura.

En el primer caso, es indiscutible que el mayor perjuicio lo arrostra el dueño de la empresa, influyendo esta pérdida de manera considerable en el resto de la comunidad. En cambio, en la producción agrícola, la pérdida seguida de cosechas, por ejemplo, puede, en determinados casos y en ciertos pueblos, ocasionar verdaderas catástrofes. Piénsese, por ejemplo, en las hambrunas periódicas producidas por las sequías cíclicas en el norte de China y del Brasil, para no citar sino algunos de los casos más notables de este tipo.

La falta de explotación agrícola de una país no sólo ocasiona perjuicios a los propietarios, sino que irroga inconvenientes muy serios al Estado, el cual debe ante tales hechos, afrontar el difícil problema de la alimentación del pueblo, de innegable interés público. Todo esto nos lleva a juna conclusión; y es que la tierra no puede ser considerada una “mercancía”, pues es obvio que “mucho varía la consideración de un bien que es lanzado al mercado para el consumo, a la que merece aquel bien que es fundamental productor de mercaderías, más aún atendiendo a que éstas cubren necesidades primarias y comunes a todos los hombres.

“De aquí que la función de la tierra difiera desde este ángulo económico, del común de los medios de producción, ya que estos están generalmente afectados a la satisfacción de necesidades secundarias o suntuarias”.

4) Otra característica importante de la propiedad agraria, desde el punto de vista de la modalidad de producción, es aquella según la cual **el volumen de la producción de la tierra tiene un límite que no puede ser superado, señalado por la ley de los rendimientos no proporcionales**, en virtud del cual todo aumento en los rendimientos, a partir de cierto punto, exigirá incrementos desproporcionados, o más que proporcionales a los costos.

“Es por ello que en las industrias manufactureras, el aumento del volumen de la producción es causa de disminución del precio de costo de la unidad media del producto, mientras que en el orden agrario el mayor rendimiento del suelo no determina igual disminución” (Cocca, 15).

Esto explica la razón por la cual el incremento colosal de las instalaciones fabriles y la posibilidad de obtener más bajos costos de producción por medio de la producción masiva, no haya podido darse en el ámbito rural. El gran establecimiento rural tiene una capacidad límite que se halla determinada por la ley enunciada precedentemente; pero además la forma de la explotación rural no permite la gran expansión, debido a que en tal caso es tan grande la extensión superficial que se requiere, que se hace difícil la vigilancia y el

control por parte del empresario, y el cuidado y especialización del personal de la empresa decae cuando es necesario recurrir a un número elevado de operarios.

5) También merece destacarse otro rasgo propio en la forma de producción agrícola y **es el principio de la empresa agrícola para varias en el tipo o clase de producción** (ganado, cereales, oleaginosas, etc.) sistema éste que no puede ser aplicado a la industria, la cual requiere una serie compleja de cambios y transformaciones en sus instalaciones y organización, lo que a la vez exige grandes inversiones de capital. Pero sin embargo también conviene destacar que la facultad de adaptación se realiza en la empresa agrícola con una lentitud mucho mayor que en la industria manufacturera, ya que en ésta los ciclos de producción son mucho más breves.

6) La diseminación de las empresas agrícolas constituye otra característica de la propiedad agraria.

“No puede haber grandes ciudades agrícolas al estilo de las industriales, pues este carácter de las empresas ligadas íntimamente ligado a la tierra hace que los núcleos de población propiamente agrícola no puedan tener vecindario superior a algunos miles de habitantes. Y aun para alcanzar una cifra algo elevada, necesitan disponer de términos municipales muy extensos, en los cuales la explotación de la tierra se encarece y el trabajo se hace más duro, a causa de las largas caminatas a que se ven obligados los trabajadores” (Zulueta, 172).

7) La lentitud del proceso productivo origina la escasa movilidad del capital in vertido en la producción. Mientras que las empresas comerciales realizan su capital circulante y lo invierte varias veces durante el año, mientras que las empresas industriales suelen poseer valores de producción que superan ampliamente el capital in vertido en la empresa. Además conviene tener presente que la producción agrícola representa siempre un reducida por cierto del valor de la explotación, a diferencia de lo que sucede en la industria. De ahí que las pérdidas y ganancias que pueden obtenerse en una explotación

agrícola, no pueden ser nunca de proporciones tan considerables como las que se pueden obtener en empresas productivas industriales, que requieren para su funcionamiento un capital mucho mayor. Claro está, que debido a tales circunstancias, las ganancias en las explotaciones manufactureras son cuantiosas en muchos casos, y así también las pérdidas pueden ocasionar en corto lapso la quiebra de la empresa. En cambio en la empresa agraria las cosas suceden de distinta manera: ni las ganancias llegan nunca a ser tan considerables, ni las pérdidas ocasionan la ruina inmediata. En el ámbito rural, el “ritmo” es más lento; pero en compensación más seguro.

En lo que atañe a las diferencias entre la propiedad urbana y la rural, debido al factor trabajo en la producción, pueden anotarse algunas de importancia y que se sintetizan a continuación.

1) Debido a la influencia decisiva de la naturaleza en los trabajos campesinos, caracteriza a los mismos la periodicidad en los procesos de labor. El trabajo del hombre de campo es estacional, discontinuo, sucesivo, no siendo factible la aplicación en él, el principio de la división del trabajo que con tanto éxito se adaptó a la industria desde la época de Adam Smith. De ahí la lentitud y por lo demás el desaprovechamiento de la mano de obra en el campo.

2) El control y la vigilancia de los obreros se hace por demás dificultosa en el campo y en razón directa de la importancia de la empresa esta dificultad se incrementa. La producción no puede ser controlada en el transcurso del proceso productivo. En el campo los errores sólo se aprecian con el resultado definitivo, o sea con el fin del proceso; en la industria en cambio, los errores pueden ser subsanados al poder interrumpir el proceso de la producción en cualquiera de sus estadios.

3) La agricultura requiere mano de obra especializada y el conocimiento de los factores que intervienen en la producción, lo cual no se adquiere fácilmente y requiere, por lo demás, experiencia en el trabajo, que dificulta la disponibilidad adecuada de mano de obra. Además existe un motivo determinante que constituye un “leitmotiv” para que en el campo se trabaje

cualquiera que se lo proponga; y es precisamente el tener una predisposición natural y una capacidad física y aptitud empírica difícil de lograr por el solo hecho de incorporarse a la empresa.

4) Las jornadas de trabajo no pueden limitarse a los efectos de facilitar un mayor descanso al obrero y por ende obtener mayor rendimiento. Es preciso amoldarse a las exigencias propias de la naturaleza, que imponen un ritmo acelerado en algunos casos, o lento en otros, sin que el hombre pueda influir mayormente en la delimitación de estos cambios. Es posible sin embargo, que en los países de agricultura muy mecanizada, se logren resultados beneficiosos en esta materia. Asimismo, en lo que atañe a la edad mínima del trabajo, las diferencias y distingos que se hacen en relación al trabajo de los menores en la industria urbana, no valen correlativamente para el campo.

En el ámbito rural, es bien sabido que los niños desempeñan una parte importante como eficaces colaboradores en el trabajo de los padres, al extremo que ellos llegan en cierta medida a conformar a la empresa agraria campesina, por constituir una mano de obra barata y por demás útil, para la realización de cierta clase de tareas, que ellos pueden efectuarlas eficazmente.

5) Una importante diferencia entre la propiedad urbana y la rural radica en que mientras en ésta, la incorporación del trabajo individual en la producción es de importancia decisiva, en la urbana la incorporación del trabajo individual es mínima. Pero a la vez, mientras que el trabajo humano masivo es esencial en la producción fabril, es mínima en el rendimiento de la producción agraria.

6) La explotación agrícola requiere el empleo de máquinas de reducido tamaño y por ello susceptibles de ser trasladadas de un lugar a otro sin mayores inconvenientes; pero esta ventaja se ve disminuida considerablemente por el hecho de que la maquinaria agrícola permanece inactiva un considerable número de meses al año, lo cual hace más difícil su amortización. De modo que, si la maquinaria agrícola es por lo general de mucho menor precio que la empleada en las fábricas manufactureras; también requieren un coeficiente de amortización de capitales de ejercicio muy elevado.

Finalmente, pueden hacerse algunos distingos de orden económico al margen de los expuestos entre la propiedad agraria y la urbana y que serían tres.

1) El mercado consumidor de la producción agraria es, por lo demás, limitado, ya sea en razón de la naturaleza perecedera de los productos agropecuarios, o bien por el grado de intensidad de las necesidades que cubre. Por el contrario, la producción fabril tiene un consumo ilimitado o de mucha elasticidad, lo cual tiene por sí una importancia notable en el orden económico.

2) El orden de la renta en la propiedad urbana, se determina exclusivamente por la distinta ubicación de un predio con relación a otro. En cambio, tratándose de tierras rurales son varias las causas que concurren a la integración de la renta; calidad de las tierras, intensidad de las inversiones, cercanía de los puertos de embarque, mercados, capacidad de producción del suelo.

3) El carácter permanente y general de las necesidades que atienden los productos agropecuarios, a diferencia de los industriales urbanos que sólo son requeridos en determinadas circunstancias y en forma cambiante, en razón de motivos diversos, tanto de índole social como económica.

ANEXO II

PROPIEDAD AGRARIA - LEGISLACIÓN

El análisis de la propiedad agraria debe hacerse de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente y en tal sentido partir del orden más general (Constitución), para derivar en orden decreciente a la legislación común (Código Civil o Penal), legislación nacional específica (leyes agrarias), para concluir finalmente con el régimen jurídico provincial contenido en las constituciones y en las leyes provinciales.

Constitución Nacional

Sólo contiene normas muy generales acerca de la propiedad en general y del dominio del Estado en particular y en este último caso distingue la propiedad de tierras nacionales y provinciales. También hace una referencia al dominio mueble e inmueble, a su adquisición y pérdida, a las garantías de que se haya revestido y finalmente a las limitaciones y cargas que soporta.

El art. 37 constitucional dispone: “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. 41 [...] La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie”.

La Constitución, inspirada en una concepción liberal e individualista, declara a la propiedad inviolable en términos análogos a las declaraciones formuladas por los convencionales de la Asamblea francesa poco después de la Revolución. Se garantiza al máximo el derecho de dominio, porque de ese modo –dice Alberdi– se puede fomentar la radicación de gente en el país, ya que brindando la libertad para trabajar y asegurando las máximas garantías al

patrimonio que cada individuo constituya con su propio esfuerzo, se logrará erigir un estado próspero.

Sólo puede privarse del derecho de dominio mediante sentencia fundada en ley; de modo que el propietario se siente así doblemente salvaguardado por cuanto tiene por una parte la garantía de la ley y por otra que ésta solo podrá afectarlo siempre que se le aplique a su situación mediante sentencia judicial, la que deberá ser siempre de fecha posterior a la ley.

La expropiación es la única forma que el Estado tiene para disponer de la propiedad privada; pero sólo por causa de “utilidad pública”. El concepto de utilidad substituyó, en las legislaciones del siglo XIX, al concepto de “necesidad pública” que se impuso en los textos constitucionales a partir de la Revolución Francesa. En la actualidad el concepto es más amplio, adoptándose el concepto de “interés” o “conveniencia pública”, ya que en el transcurso del tiempo se ha reconocido la prevalencia del interés común ante el extremismo individualista. La expropiación requiere la previa calificación por la autoridad competente (Congreso Nacional o Legislaturas Provinciales) de la “utilidad pública”. La declaración hecha no puede ser cuestionada; pero sí el precio fijado como indemnización, que puede ser discutido ante los tribunales competentes por el propietario afectado por la expropiación.

La Constitución impone cargas y limitaciones al derecho de propiedad, tales como las contribuciones a que se alude en el art. 4º “que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso Nacional”, asimismo en el art. 14 se establece que: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio [...] de usar y disponer de su propiedad [...]”. Y el art. 20, en forma análoga estatuye: “Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano [...] poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos [...]”.

Como podrá notarse, son disposiciones de carácter general para la propiedad y sólo en forma excepcional el texto constitucional se refiere a la

institución del Derecho Agrario. En efecto, al referirse a la colonización en tierras de propiedad nacional (art. 67, inc. 16) y a la colonización de tierras de propiedad provincial (art. 107).

En cuanto a la referencia a la propiedad mueble (semovientes) sólo se la menciona en el art. 11: “Los artículos de producción o fabricación nacional o extranjera, así como los ganados de toda especie que pasen de una provincia a otra, serán libres de los derechos llamados de tránsito, siéndolo también los carruajes, buques o bestias en que se transporten; y ningún otro derecho podrá imponérseles en adelante, cualquiera que sea su denominación, por el hecho de transitar el territorio”.

De acuerdo con la facultad otorgada al Congreso Nacional por el art. y67, inc. 11, de dictar los códigos civil, comercial, penal, de minería, social y aeronáutico, anda se dice del agrario; el legislador ha desarrollado en estos Códigos la organización jurídica del derecho de dominio; de ahí que sea útil hacer un breve análisis de la misma a través de los Códigos Civil y Penal.

Debe destacarse que en la Constitución se otorga como poderes implícitos tanto a la Nación como a las Provincias el derecho de ejercer el poder de policía; ello no está expresamente establecido en su articulado, pero surge de los principios que informan su contenido. El poder de policía es propio del poder público, se halla connaturalizado con él; por lo tanto, no es imprescindible buscar el artículo que expresamente lo estatuya. Sin embargo, la Constitución contiene algunas disposiciones que conviene recordar porque son ilustrativas al respecto. Una de ellas es el inc. 16 del art. 67 que dice: “Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias y al progreso de la ilustración [...]. Y el inc. 28 del citado artículo dispone que corresponde al Congreso: “Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina”. En cuanto a las Provincias, es sabido que el poder de policía es facultad reservada, y por lo tanto propio del poder provincial (art. 104) máxime teniendo en cuenta que las provincias “se dan sus

propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de Provincia sin intervención del Gobierno Federal” (art. 105).

Es importante destacar esta facultad reservada de las Provincias y delegada a la Nación cuando se trata del ámbito interprovincial, ya se podrá notar en numerosos casos la importancia relevante que este poder tiene con relación a la limitación en el ejercicio del derecho de dominio.

Código Civil

Con un criterio análogo al seguido por Alberdi en la Constitución, Vélez Sarsfield proyectó el Código Civil. En su contexto no hay referencias específicas al régimen jurídico agrario y las disposiciones esporádicas que contiene no reflejan en modo alguno una especial inquietud por la regulación jurídica agraria. Más aún, en ciertos casos, no hay duda que los derechos otorgados al propietario vulneran los derechos mismos otorgados por la Constitución Nacional.

Por razones metodológicas no se podrá hacer aquí un estudio exhaustivo del régimen del dominio en el Código Civil, pero sí será necesario hacer una breve referencia a las características y lineamientos generales de la propiedad agraria contenida en el Código Civil.

La concepción individualista y liberal, propia de la época, se percibe muy acentuada en el régimen dominial estatuido en el Código, no obstante el principio constitucional de no reconocimiento de los derechos absolutos.

El art. 2506 del Código Civil define el dominio como “el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona”; y se aclara este concepto por el Codificador en una nota diciendo que el derecho de propiedad es del que permite gozar del fruto del

trabajo, o sea, el derecho a trabajar y ejercer sus facultades como cada uno lo encuentre mejor.

De conformidad con el mismo Código, el derecho de dominio es absoluto, exclusivo y perpetuo, aunque en realidad tal declaración es más enfática que real, ya que si se analiza el derecho de dominio a través del Código se puede percibir sin dificultad que tal derecho no es absoluto, porque sufre limitaciones (servidumbres y restricciones) y aun su supresión o transformación en derechos creditorios (expropiación); no es exclusivo por cuanto se admite el condominio y no es perpetuo, por cuanto se reconoce el derecho de usucapión (prescripción adquisitiva).

Con respecto a la absolutidad del dominio, el mismo codificador, en nota al art. 2506, al manifestar que el dominio es exclusivo, sostiene, sostiene que lo es con la reserva de que no existe con este carácter, sino dentro de los límites y bajo las condiciones determinadas por la ley, en virtud de una consideración esencial a la sociedad: el predominio para el mayor bien de todos y de cada uno, del interés general y colectivo sobre el interés individual.

El Código Civil no contiene normas referentes a la regulación del uso de la propiedad agraria, y sólo se hace referencia a ella en disposiciones esporádicas sobre esta materia, que se las encuentra en las normas referentes a los derechos reales, tales como en las servidumbres, restricciones y límites al dominio, usufructo, contratos, transmisión hereditaria; pero en general dichas normas no representan en modo alguno una regulación adecuada a los fines que interesan en particular a la propiedad agraria. Relacionado con este aspecto se hallan los contratos agrarios que tampoco son legislados en particular en el Código Civil, por cuanto sus disposiciones normativas de índole contractual se hallan legisladas con carácter general y sólo por excepción con referencia especial a su naturaleza agraria.

En lo que respecta a la subdivisión de la propiedad, el Codificador, inspirado en el Código Napoleón, adoptó el principio de la división forzosa por causa de muerte, facilitando de ese modo la partición de la propiedad en

el transcurso de cada generación. Si bien es cierto que tal medida fue en principio acertada, no se pudo evitar la concentración de la propiedad agraria mediante el régimen de las Sociedades Anónimas –dictado posteriormente– y que permitieron que la propiedad agraria se mantuviera indivisa gracias a la facilidad con que el sistema de la sociedad por acciones permite que los accionistas mantengan –aun en el transcurso de varias generaciones– la integridad y aun el incremento de las superficies de tierra pertenecientes al patrimonio de la misma. También conviene destacar que la estructura agraria no mejora por el hecho de asegurar la permanente subdivisión de la tierra. Esto sólo es admisible bajo determinadas condiciones. En efecto, si lo que se desea para organizar y mantener una estructura agraria adecuada es que la superficie de la tierra esté en relación con la empresa agraria que funciona en ella, y que en todos los casos ésta pueda mantenerse en un nivel tal que la unidad económica de producción sea por lo menos el arquetipo sobre el cual se moldeen las unidades productivas, es obvio que tanto la concentración como la pulverización de la propiedad deben evitarse. Ello se desprende cuando se analizan las disposiciones normativas del Código Civil, se ponen de manifiesto dos deficiencias: una vinculada con la concentración de la propiedad por obra de la legislación posterior y referente a las Sociedades Anónimas; y otra relacionada con la subdivisión excesiva de la propiedad a la que no se pone tope, de modo que ésta continuará subdividiéndose *sine die*.

Tanto en un caso como en el otro, la deficiencia es manifiesta. Y esto acontece en razón de la necesidad de que a la propiedad se la legisle con normas específicas y no genéricas. La razón o fundamento de esta legislación especial está dada por las peculiaridades de la propiedad agraria, cuyo objeto está constituido por un bien producido y que debe ser cuidado y trabajado de modo que no sólo se asegure su capacidad de producción, sino también que se conserven en él los elementos nutritivos del suelo, que aseguren la producción de modo permanente. Además, conviene destacar que la superficie funcionaria tiene importancia para el mejor aprovechamiento del suelo, y que si bien no hay razón para que la legislación tienda a empequeñecer las explotaciones agropecuarias tampoco se alcanza a comprender el motivo de dejar que las explotaciones se agranden o permanezca en una extensión que, no siempre

pero sí en la mayoría de los casos, contribuyen a que se exploten en menor cuantía. Esto significa que no por la mayor extensión superficial se explote mejor la tierra, ni tampoco que por la extensión ínfima del predio se obtenga proporcionalmente una mejor producción. La regulación de la propiedad agraria con sentido de mantener en el mejor nivel productivo a las empresas agrarias y a fomentar su creación, constituye uno de los principios fundamentales de la legislación rural.

La estructura jurídica de la propiedad agraria en la Argentina no ha sufrido cambios de importancia desde la sanción del Código Civil en 1871, salvo las modificaciones que han introducido en su regulación jurídica las leyes agrarias que se han ido sancionando en el transcurso del tiempo, algunas de las cuales le han introducido modificaciones de cierta importancia, sobre todo en lo concerniente a ciertas restricciones o limitaciones en el ejercicio del derecho o en el derecho mismo.

Leyes Agrarias

Con el propósito de mostrar la evolución que ha sufrido el régimen de la propiedad agraria, pero sólo parcialmente y por razón de las leyes especiales que se han dictado en miras al desarrollo rural, se hará una enumeración sintética de esas leyes. En principio corresponde aclarar que al mencionar a la propiedad agraria en el presente trabajo se hace *ex profesa* exclusión de la propiedad agraria mueble.

1) Ley del Hogar n. 1501, 1884. La ley destinaba 200 lotes de 625 hectáreas cada uno, para hacer de ellos un lote de familia. Para adquirir les era necesario ser argentinos, tener 25 años, no tener otros bienes, poblar y labrar 10 hectáreas del lote e introducir hacienda. No podía venderse ni gravarse, y por cinco años estaba exento de embargos.

2) Ley n. 10.264, 1917. De amparo y donación a la familia argentina. En virtud de ella podía solicitarse en propiedad tierras vacantes del Estado en una

superficie mayor de 20 a 200 hectáreas. Facultándose al P.E. a determinar la superficie de cada lote en cada caso. El lote propiedad de la familia no podía ser vendido ni embargado, pero podía cederse a otra familia con autorización del P.E. Los frutos y productos de cada año podían embargarse y venderse sólo hasta la mitad y para el pago de deudas únicamente. Para ser beneficiario de la ley se requería ser argentino, o extranjero con obligación de tomar carta de ciudadanía, gozar de buenos antecedentes y no poseer otros lotes. Los hijos mayores de edad casados podrán solicitar un nuevo lote, y a la muerte del titular, los menores y las mujeres solteras, mientras permanecieran en la familia, mantendrán derecho al lote y al cumplirse 22 los herederos podrán realizar la partición conforme al derecho común. Contiene además diversas disposiciones vinculadas a la colonización. Pero sólo se citan aquí estas leyes a los efectos de hacer notar los comienzos de la legislación especial sobre propiedad agraria.

3) Leyes n. 9727 y 11.173 y sus modificatorias. De acuerdo con el régimen de préstamos de la Caja Nacional de Ahorro Postal, las leyes citadas han declarado la inembargabilidad de los bienes urbanos o rurales que se adquieran con los fondos depositados en dicha Caja. Esta condición debe figurar en la escritura traslativa de dominio y el privilegio de inembargabilidad subsiste mientras la propiedad se halle en poder del adquirente, su esposa o hijos.

4) Ley n. 12.636 de Creación del Consejo Agrario Nacional. Esta ley establece en su art. 1º que la propiedad privada estará sometida a las limitaciones que determine el bien común y en todo su articulado promueve la colonización en diversas formas.

5) Ley n. 13.246 y sus modificatorias, de arrendamientos y aparcerías rurales. En virtud de estas leyes de orden público se restringe la facultad de arrendar o disponer de su predio, aunque se produzca el vencimiento del plazo establecido en el contrato; se lo obliga a construir y en su caso a indemnizar mejoras de carácter necesario; se le impone la obligación de construir un aula para funcionamiento de una escuela en los casos que la ley determine; se

prohíbe la cesión del arriendo o la aparcería y en igual forma el subarriendo; se autoriza la remisión del precio, etc.

6) Ley n. 13.273, 1948, de defensa de la riqueza forestal. También esta ley impone determinadas limitaciones a la propiedad agraria y al ejercicio del derecho de dominio en particular. Así por ejemplo, se estatuye en ella que si un bosque de producción no fuese explotado a pesar de intimársele al propietario que lo haga, el P.E. podrá expropiar el usufructo del bosque; realizada esta expropiación, la explotación del bosque se hará como si fuera fiscal y conforme al régimen de bosques fiscales. Se prohíbe la devastación de los bosques y también la explotación irracional de los mismos; y en el supuesto de que los propietarios particulares de bosques deseen explotarlos deberán en determinados casos, solicitar previamente autorización acompañando el plan de trabajo, salvo determinadas excepciones contempladas por la misma ley.

7) Ley n. 13.995, 1950, de Administración Nacional de la tierra pública. Esta ley introdujo modificaciones importantes en materia de propiedad agraria, aunque para las tierras fiscales que pasaban a la propiedad privada mediante el sistema que la misma instituyó. En primer lugar estableció el dominio revocable, imponiendo a los propietarios determinadas obligaciones cuyo incumplimiento implicaba la retrocesión del dominio. Asimismo alteró el sistema de partición hereditaria en razón de la necesidad de mantener y asegurar la unidad económica de explotación en manos de un titular. De este modo determinó la obligación de los titulares de los predios de elegir por testamento al heredero que le sucedería en el dominio, sin perjuicio del derecho de los coherederos de resarcirse de su parte proporcional pro el derecho creditorio que le correspondiere frente al coheredero titular. En caso de omisión de disposición testamentaria, se establece la obligación de elegirlo, sin perjuicio, sin perjuicio de los derechos de los demás coherederos, tal como se expresa en párrafos precedentes y con el otorgamiento de facilidades crediticias que a ese efecto otorgaría el Banco de la Nación Argentina.

8) Decreto-ley 14.577, 1956. Por medio de este decreto se dispuso la enajenación de la tierra pública del Estado Nacional a sus ocupantes que la trabajaran y residieran en ella conforme al régimen legal vigente y a ese efecto estableció varias normas tendientes a restringir el dominio en ciertos aspectos, como por ejemplo no poder transmitir a título oneroso o gratuito la tierra una vez obtenido el respectivo título de propiedad, salvo cuando se tratara de personas que se comprometieran a adquirir la tierra para trabajarla en la forma establecida para los adjudicatarios. Se prohíbe la transmisión del dominio a las sociedades anónimas o en comandita por acciones, a sus directores y empleados. Finalmente se prohíbe la cesión o el subarriendo de los predios. Las prohibiciones antedichas se transmiten a los sucesivos adquirentes por el plazo de 10 años contados desde la fecha de la escritura originaria. Las transmisiones hechas en violación de las disposiciones mencionadas se las considera de nulidad absoluta y producen la retrocesión del dominio de pleno derecho al Estado Nacional o Provincial, el que podrá abonar al propietario el precio de venta originario o el importe de la valuación fiscal,

9) Decreto n. 5865/1944, ratificado por ley n. 12.913, de creación de las Zonas de Seguridad. Por razones de defensa nacional se crearon zonas de seguridad de frontera, que comprenden una franja a lo largo de la frontera cuyo ancho fijará el P. E., pero que no podrá exceder de 150 km en la frontera terrestre ni 50 km en la frontera marítima y además mantiene diversas disposiciones referentes a la creación de franjas alrededor de establecimientos civiles y militares cuya preservación interesa por razones de defensa militar. El decreto-ley citado fue reglamentado por el decreto n. 32.539/1948 en lo relativo a la venta y locación de tierras.

10) Ley n. 14.392 con las modificaciones introducidas por el decreto-ley 2.964/1958. Se prohíbe a los titulares subdividir la unidad económica, constituir derecho real alguno sobre la parcela adjudicada o transmitir o enajenar el dominio a sociedades comerciales, con excepción de las cooperativas, salvo autorización previa otorgada por el Consejo agrario. Las transmisiones de dominio contrarias a las disposiciones transcritas quedarán afectadas de nulidad absoluta. Asimismo, el propietario deberá mantener el

predio en grado racional de productividad, pudiendo en caso de incumplimiento expropiarse la tierra por el referido Consejo con aprobación del P.E. En el supuesto de transmisión de dominio por fallecimiento del titular, no se admitirá la subdivisión del predio sin autorización del Consejo.

11) Leyes n. 3.59 y 4.155 de Policía Sanitaria Animal. Existen también disposiciones prohibitivas o restrictivas en materia de dominio en razón de la policía sanitaria animal que imponen al propietario de ganado determinadas obligaciones, aparte de la denuncia en caso de infección, la de sacrificar animales, destruir corrales, galpones, etc. Las destrucciones y sacrificios que la ley impone, inclusive la clausura del establecimiento, o prohibición de venta de animales, se hace en amparo de la economía general y afecta el ejercicio del derecho de propiedad, de ahí que, en salvaguarda del derecho de propiedad, se establezca la indemnización en caso de perjuicio y siempre que no se trate de un caso de infracción a la ley.

12) Ley n. 4.863 y sus modificaciones de Policía Sanitaria Vegetal. La ley denominada de defensa agrícola impone al propietario u ocupante a cualquier título de un campo en que exista una plaga, la obligación de dar aviso inmediato a la autoridad sanitaria respectiva, debiendo además combatir las plagas con su personal e instrumentos de trabajo. En caso de negarse a ello, la autoridad administrativa podrá efectuar los trabajos a su costa y sin perjuicio de las sanciones que correspondan aplicar por la infracción. La ley reconoce indemnización a los propietarios afectados por las medidas que se adopten en cumplimiento de estas leyes, siempre que no se hayan violado algunas de sus disposición y también cuando las plagas produjeron de igual modo la destrucción de los productos agropecuarios de propiedades productoras.

Con la enumeración transcrita se ha esbozado el régimen que diversas leyes de la nación han estructurado alrededor de la propiedad estatuida en el Código Civil. Si bien en ciertos casos esas leyes han sido derogadas, interesa señalar los lineamientos que a través del tiempo han orientado a la legislación en materia de propiedad agraria. De ella surge con cierta notoriedad el propósito del legislador de ir fijando normas limitativas y restrictivas en

beneficio del interés general, no sólo en preservación de los recursos naturales, sino muy especialmente en beneficio de la estructura agraria en general, a fin de conseguir con ello la defensa de la producción agropecuaria. La propiedad agraria en la forma en que está legislada en orden federal, adolece de serias deficiencias que sólo podrán suprimirse mediante una modificación congruente y ordenada de todas sus disposiciones. Es preciso tener presente que las normas fundamentales que pueden dar la pauta de los límites y alcances que debe tener la propiedad, sobre todo cuando la institución responde a principios específicos, tales como la conservación de los recursos naturales, e incremento de la producción y el mejoramiento del nivel de vida de la población rural. Existen otras disposiciones normativas que se refieren en forma indirecta a estas limitaciones; pero dada la importancia menor de las mismas, se han omitido aquí en homenaje a la brevedad, sobre todo teniendo en cuenta que el propósito que guía esta enumeración está inspirado en hacer notar como resultado de necesidad premiosa la existencia de disposiciones que enmarquen a la propiedad y al ejercicio del derecho que presupone, dentro de las exigencias que surgen de la naturaleza misma de los factores productivos propios del ámbito rural.

Constituciones provinciales

Las constituciones provinciales deberán sancionarse de conformidad con los requerimientos y principios que la misma Constitución Nacional establece en su art. 5° y sus concordantes 104 y ss cuyos determinan y fijan los límites de la autoridad provincial frente al orden nacional. En nuestro régimen constitucional las provincias se han reservado derechos y sólo han delegado aquellas facultades que expresamente se enumeran en la Constitución. Es indudable que en materia de propiedad las provincias deben respetar las normas de orden nacional por cuanto entre los derechos delegados al poder central se halla la facultad de dictar la legislación sustancial, como es el Código Civil, donde se estatuyen las normas referentes a la materia. Pero ello no significa que las provincias en virtud del poder de policía no puedan establecer limitaciones o restricciones al ejercicio de la propiedad en beneficio

del interés común. Y así ha sucedido desde la fecha en que cada provincia ha sancionado su Constitución; pero sólo las nuevas provincias han hecho referencia específica a este tema. Las demás sólo han establecido declaraciones de carácter general sin hacer mayores referencias no sólo a la propiedad agraria, sino tampoco a todo lo concerniente a la actividad rural y a su regulación jurídica.

Si se analiza el contenido de estas constituciones podrá observarse la ausencia de normas expresas sobre esta materia. Así por ejemplo la de la Provincia de Buenos Aires estatuye en su art. 9 que todos los habitantes de la provincia [...] “tienen derecho perfecto de defender y de ser protegidos en su vida, libertad, reputación, seguridad y propiedad” y en su art. 27: “declara que la propiedad es inviolable y ningún habitante de la Provincia 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”. En términos análogos se declaran iguales derechos en la de Catamarca (art. 6), Corrientes (art. 23), Jujuy (art. 9), La Rioja (art. 34), Mendoza (art. 16), Salta (art. 22), San Juan (art. 21), San Luis (art. 9), Santa Fe (art. 19), Santiago del Estero (art. 11), las provincias de Entre Ríos, Córdoba y Tucumán no contienen disposiciones expresas sobre propiedad.

En cambio las constituciones que han sancionado las nuevas provincias contienen disposiciones interesantes sobre propiedad agraria y sobre diversos aspectos institucionales vinculados a ella. Así por ejemplo, la constitución de la Provincia del Chaco, donde se hace mención al ejercicio del derecho de propiedad e indemnización en materia de expropiaciones (art. 36), tierra pública (art. 38), riqueza forestal (art. 40 y ss), transformación de latifundios y minifundios (art. 44), eliminación de arrendatarios y aparceros (art. 45). La constitución de la Provincia de Chubut establece normas generales sobre propiedad de la tierra (art. 67). Este artículo merece transcribirse a fin de poder apreciar la forma en que ha sido legislada la institución. Dice así.

“La tierra será considerada instrumento de producción y no de renta y debe ser objeto de explotación racional. Todo predio debe ser explotado

directamente por el propietario, salvo los casos de excepción que la ley establezca”.

A continuación legisla sobre tierras públicas (art. 68 y ss), colonización (art. 70), conservación de recursos naturales, créditos, cooperativas, seguro agrario, indígenas (art. 71).

En forma análoga legislan las provincias de Formosa (art. 35 a 37, 40 a 44, 48), La Pampa (art. 29, 30, 241 a 248), Misiones (art. 51 a 57), Neuquén (art. 239 a 249), Río Negro (art. 41), Santa Cruz (art. 47, 48 y ss).

Corresponde destacar que estas constituciones además de contener normas de índole declarativa, establecen principios y hasta normas expresas con relación a la propiedad de la tierra y a su uso y manejo, al ejercicio del derecho de propiedad y sobre todo a los fijos naturales y otros muchos aspectos vinculados con la actividad rural; al extremo que algunas constituciones, como las de Misiones, Neuquén y Santa Cruz legislan sobre planificación.

Leyes provinciales

La legislación provincial en materia de propiedad agraria está contenida en los Códigos rurales y en las leyes especiales sobre policía agraria en general y sus normas sólo contienen disposiciones normativas que limitan o restringen el ejercicio de la propiedad rural en diversos aspectos tales como deslinde, amojonamiento, apertura de caminos, expropiación, que no justifican un análisis detallado, dado que en ningún caso y por razones de orden institucional sobrepasan las normas estatuidas por la Constitución Nacional o las leyes agrarias sancionadas en el orden federal. Sólo sería de importancia reseñar las normas dictadas en las nuevas provincias como consecuencia de sus constituciones cuyas disposiciones sobre propiedad agraria revisten especial interés por su novedad frente a las normas contenidas en las viejas provincias y en la Constitución y leyes nacionales. Pero es el caso que la mayoría de estas provincias aún no han dictado leyes específicas sobre materia

RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS RECURSOS NATURALES
Anexo II – Propiedad agraria. Legislación

agraria salvo raras excepciones, como las leyes de conservación de suelos de la Provincia de Santa Cruz o de tierras y colonización de la Provincia de Río Negro. Sin embargo, también en estos casos las leyes tratan diversos aspectos vinculados con el poder de policía y por lo tanto sólo contienen disposiciones limitativas del ejercicio de la propiedad agraria en función de la conservación de los recursos naturales o el incremento de la producción. Dado que no hay normas especiales con respecto a la propiedad rural que motiven un análisis más profundo, nos detendremos a detallar las disposiciones generales provinciales, de acuerdo con el objeto de nuestro informe.

ANEXO III

EL CRÉDITO AGRARIO Y EL RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA

1. Antecedentes legislativo

El crédito agrario se incorpora a la historia económica del país a partir de la época de la organización nacional. En el período anterior no existía legislación específica sobre la materia, ni tampoco funcionaron instituciones crediticias que tuvieran por objeto otorgar o promover este tipo de crédito. Fue recién en 1854, que se inició en el país la acción crediticia organizada y dirigida por un órgano estatal. Es precisamente en ese año cuando el Banco de la Provincia de Buenos Aires, al comenzar sus actividades financieras como institución crediticia de carácter mixto, inaugura el sistema de otorgamiento de créditos a los productores agropecuarios. Pero tal régimen no se fijó sobre normas precisas y careció de un plan racional en lo que respecta a la forma de otorgarlos y a la instauración de un sistema adecuado para las tasas de intereses y la fiscalización de los créditos que otorgaba a los productores agropecuarios. El Banco sólo respondía a intereses locales y se limitó a atender, casi exclusivamente, a las necesidades crediticias de los ganaderos de la provincia de Buenos Aires. Dentro de su organización se previó el funcionamiento de una sección de crédito hipotecario, que fue el más inmediato antecedente del Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires.

Restaba aún establecer un sistema más adecuado a las necesidades de los productores agropecuarios y sobre todo trascender los límites de la provincia, ya que las instituciones crediticias mencionadas estuvieron circunscriptas a los intereses de índole provincial, Era imprescindible organizar el crédito con miras al interés público nacional. Tanto en lo que atañe al orden jurisdiccional como el destino de los préstamos era urgente y premioso que se diera carácter nacional a instituciones de esta naturaleza.

En 1872 se funda el Banco Nacional, el que actúa con miras al beneficio de los productores rurales. No obstante ello no pudo continuar su obra en razón de que, la crisis de 1890 fue tan aguda que le impidió sobrevivir pese al mérito indiscutible de sus propósitos y fines. En 1875 se sanciona la ley n. 810 de warrant y certificados de depósito que si bien tienen una vinculación mediata con el régimen crediticio rural, representó un paso importante en la materia, por cuando facilitó el otorgamiento de préstamos y promovió la garantía de los mismos.

En 1886 se inauguró el Banco Hipotecario Nacional y se fomenta por su acción crediticia al régimen de los préstamos hipotecarios, o sea, con garantía inmobiliaria. Estos fueron en un principio otorgados con el propósito de estimular la adquisición de tierras en las zonas rurales y facilitar su explotación por el incremento de la construcción de mejoras fundiarias.

Un lustro más tarde, se funda el Banco de la Nación Argentina, 1891 y con él se establece un régimen orgánico con el fin concreto, destinado a promover el desarrollo de las actividades agropecuarias y de incrementar al máximo las empresas rurales dentro del ámbito territorial más adecuado para el mejor desenvolvimiento de tal tipo de explotaciones. Su creación, tal como lo ideaba el Presidente Dr. Carlos Pellegrini. Fue para que sirviera como un auténtico banco agrario, al servicio de todo el país; pero diversas circunstancias impidieron que en la época de iniciación de sus actividades se cumplieran tan loables ideas. En primer término, lo exiguo de su capital y además su régimen financiero, entorpecieron el normal desarrollo de acción propulsora de las actividades rurales y de fomento de la producción agropecuaria en general. Se inició como banco mixto, habiéndose presentado diversas dificultades, algunas bastante graves al extremo que después de cerca de diez años de actividades no se había logrado suscribir la primera serie de su capital en acciones, que ascendía a la suma de 50 millones de pesos. Dado el fracaso en su desarrollo como banco mixto, se optó por la transformación en banco oficial en 1904. En esta oportunidad se manifestó claramente por parte del gobierno cuáles eran los motivos y fines que guiaban la política adoptada por el gobierno nacional en materia crediticia y en tal sentido se dice que el banco

debería ser el instrumento eficaz de ayuda para los productores agropecuarios del país.

En 1911 el P.E. presentó un proyecto de creación de un banco agrícola de la Nación con destino a incrementar la colonización; el que no tuvo sanción legislativa, habiéndose reproducido nuevamente por el Presidente Victorino de la Plaza. Poco años después, en 1911, se presentaron nuevos proyectos sobre la creación de un banco colonizador, y al año siguiente el mismo diputado Frers, autor del proyecto mencionado, presentó otro sobre creación de un banco agrícola de la república, el que tendría como principal propósito atender los gastos inherentes al almacenaje de productos agropecuarios. Luego aparecerían otros proyectos análogos, tales como los presentados por los Diputados Ortiz y Bas sobre creación de un banco agrario. Esta iniciativa fue posteriormente reiterada por el presidente Hipólito Yrigoyen, sin que tampoco obtuviera sanción legislativa. En 1914 se sanciona la ley de Prenda Agraria (n. 9.644) que constituye un aporte en esta materia; pero que interesa aquí sólo incidentalmente, por cuanto no es en realidad una ley de crédito sino de garantía de préstamos sobre transacciones comerciales de índole agraria.

En 1933 la ley 11.648, estableció la sección de crédito agrario en el Banco de la Nación Argentina, que constituye la base y punto de partida de la acción crediticia estatal para ayuda del productor agrario y para el fomento de la producción agropecuaria. Sin embargo, con esta ley se excluía la posibilidad de crear un banco agrario. Por ley n.12.389 de 1938, se modificó el sistema de la ley y se consolidó la organización para este tipo de empresas.

Posteriormente se han sancionado diversas leyes que promueve o fomentan el crédito agrario y con destino a determinados fines de promoción agraria; pero sin que tales leyes sean de por sí organizativas o creadoras de regímenes o sistemas crediticios para ayuda de los productores o fomento de la producción agropecuaria. En tal sentido debe citarse la ley de colonización, n. 12.636 (1940) y la ley de Arrendamientos y Aparcerías Rurales n. 13.246 de 1948.

En el año 1946 se lleva a cabo la reforma bancaria, que incide considerablemente en la reorganización del régimen crediticio rural. En efecto, por decreto 14.939 ratificado por ley n. 12.962 se le encomendada al Banco de la Nación Argentina la aplicación de la ley de colonización 12.636 y en particular la atención del crédito agrario en el ámbito nacional. Otro aspecto importante vinculado con esa reforma legislativa es el referente a la organización de la Prenda con Registro sin desplazamiento que se estableció por decreto n. 15.348/1946, ratificado por ley n. 12.862; y que si bien no es una ley de crédito, ni específicamente agraria, sus normas contienen disposiciones de particular interés para el desarrollo del crédito agrario en todo el país. Once años después se lleva a cabo otra importante reforma bancaria que mantuvo al régimen crediticio agrario organizado por el Banco de la Nación, ratificando el criterio que esta institución bancaria debería continuar desempeñando las mismas funciones en materia crediticia agraria (decreto-ley n. 13.129).

2. Características del sistema crediticio argentino

Se considera conveniente señalar, aunque sea someramente, las peculiaridades del crédito agrícola en la Argentina a fin de poder valorar sus ventajas y deficiencias. Ello tiene importancia en un trabajo destinado a mostrar la estructura agraria del país, por cuando es conocida la estrecha vinculación que existe entre el crédito agrícola y el régimen de tenencia de la tierra. En efecto, una estructura inadecuada de tenencia de la tierra puede ser un serio obstáculo para el desarrollo del crédito y a la vez el crédito agrícola puede contribuir eficazmente para eliminar algunas de las deficiencias de la tenencia de la tierra.

En cuanto a las deficiencias del crédito agrícola y su influencia perniciosa en el régimen de tenencia de la tierra pueden ser resumidas en las siguientes:

- a) Escasez de fondos y de organismos para abastecer la demanda de préstamos con destino a la producción agropecuaria en condiciones favorables para el productor.

- b) Limitación excesiva en el otorgamiento en el otorgamiento de créditos agrícolas por los bancos oficiales.
- c) Ausencia hasta hace muy poco tiempo de organismos crediticios específicamente agrarios, o sea de bancos agrarios o bancos cooperativos.
- d) Falta de aplicación de un sistema de crédito supervisado y de planificación crediticia.
- e) Falta de un sistema de crédito agrícola dirigido.
- f) Excesiva burocracia para el otorgamiento del crédito agrícola y pesadez en el procedimiento para obtenerlo.
- g) Necesidad de descentralización para agilizar las operaciones crediticias.
- h) Excesivas exigencias para el otorgamiento del crédito sobre todo en lo concerniente a las garantías.
- i) Ausencia de un criterio realista y predominio de una concepción comercial para el otorgamiento del crédito agrícola.
- j) Rigidez en la distribución del crédito, tanto con respecto al beneficiario como a las zonas. “No se humaniza” el crédito ni se “bonifican” ciertas zonas mediante su fácil otorgamiento. El criterio predominante ha sido siempre a mayor garantía mayor crédito y a mayor desarrollo zonal mayor apoyo crediticio.
- k) Dificultades de expansión motivadas en muchos casos por deficiencias estadísticas.
- l) Restricción al crédito de promoción y mayor apoyo al crédito de sostenimiento.

Es preciso mencionar las perturbaciones que ocasionan en el desenvolvimiento de la estructura agraria del país las deficiencias en la legislación del crédito agrícola, y sobre todo en la política crediticia adoptada por el gobierno en los últimos años. Sin embargo, es bueno hacer notar que los desórdenes de índole económica sufridos en Argentina en los últimos años han producido serios trastornos de carácter financiero que han producido múltiples complicaciones y perturbaciones en la política crediticia tanto nacional como provincial. Con motivo de la crisis económica, se procedió a restringir el crédito, por considerar que el mismo exigía disponibilidades de circulante que hubieran obligado al gobierno a incrementar las emisiones, sin

el respaldo correspondiente. En realidad, no se tuvo presente el hecho cierto que el dinero empleado en crédito con destino a la producción no es inflacionario según experiencias efectuadas en diversos países en esta materia.

Conviene, no obstante las salvedades hechas, destacar cómo la acción crediticia puede contribuir eficazmente en la Argentina para mejorar las condiciones de la estructura agraria y en particular del régimen de tenencia de la tierra.

Por medio de un crédito de promoción puede facilitarse en buena medida la radicación definitiva y la adquisición de campos por los arrendatarios y apareceros que ha sido preocupación del gobierno a partir de la aplicación del Plan de Transformación Agraria y que aún continúa aplicándose. Pero lo exiguo del rédito ha malogrado en muchos casos el desarrollo de este plan. En materia de colonización las restricciones crediticias han constituido uno de los obstáculos más serios para que la acción colonizadora oficial o privada pudiera desenvolverse dentro de sus posibilidades mínimas. Esto no significa afirmar que no se otorguen o hayan otorgado, en virtud de las leyes de colonización, préstamos de este tipo, pero es indudable que su monto ha sido muy limitado y si se tienen presentes las exigencias que demanda la radicación de colonos en zonas aptas para ello.

Los productores rurales se hallan +ávidos de créditos en todas las zonas agrícolas del país. Tanto los cañeros pobres o de modestos recursos de Tucumán o Salta, o los productores tabacaleros de Santa o Corrientes. Lo mismo sucede a los plantadores de té en Misiones. En las explotaciones laneras de la Patagonia la falta de crédito obliga a los productores a transformarse en financiadores de la industria de la lana del mismo modo que los productores de Santa Fe, Chaco y Formosa lo hacen con respecto al algodón. En los arrozales de Santa Fe y Corrientes la falta de crédito ha desalentado en muchos casos a los productores y han debido malograrse por la falta de ayuda estatal de este orden. La limitación del crédito ha impedido

el desarrollo de la industria olivarera en La Rioja y la promoción de vinos finos en la provincia de San Juan y en Mendoza. Por el mismo motivo no han podido desarrollarse frigoríficos regionales corporativos en la zona del litoral y del centro de la región pampeana. Claro está que en estos casos han incidido también otros factores importantes como la política de transportes, el régimen de comercialización de los productores agropecuarios, etc.

Resta ahora señalar casos notables con respecto a la influencia del crédito para el desarrollo y conservación de la producción agrícola. Así, por ejemplo, es sabido que tanto en la provincia de Buenos Aires como las de Santa Fe, San Luis, y la Pampa, la producción tambera en lugar de progresar disminuye. El rechazo de créditos a favor de los productores rurales ha ocasionado serias perturbaciones, que se irán agravando con el transcurso del tiempo. Es importante señalar la necesidad de mejorar las formas de explotación del tambo y sólo se logrará mediante un adecuado régimen de otorgamiento de créditos de promoción en la mayoría de los casos, y también de sostenimiento en otros.

En lo que atañe al desarrollo de los silos, en chacras que constituyen un medio de seguro agrícola, sobre todo en la zona cerealera de las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y La Pampa, la financiación adecuada por medio de asistencia agrícola permitiría desarrollar la construcción de silos en condiciones muy favorables y desde todo punto de vista beneficioso para los productores agropecuarios. Es preciso tener muy presente, con respecto a la comercialización de los granos, que el régimen crediticio adecuado ha sido siempre uno de ellos medios más eficaces para evitar la usura en el campo y eliminar las graves perturbaciones que ella arrastra y que pueden, como ha sucedido siempre irrigar la ruina de muchos productores de medianos y pequeños recursos.

Clasificación del crédito

El crédito agrícola admite diversas clasificaciones, algunas de por sí bastante complejas debido a las múltiples formas de utilización, de otorgamiento, de objeto, de función, de sujeto beneficiario, del destino, de instrumentación o de garantía; pero es indudable que en un trabajo como el presente corresponde detenerse en los rubros de mayor importancia a fin de no entrar en engorrosos detalles que podrían desvirtuar los propósitos y el alcance de este informe. A tal efecto conviene adoptar la clasificación más simple para establecer a grandes rasgos las características del crédito en el país a fin de poder extraer algunas conclusiones fundamentales en lo que atañe a la organización y funcionamiento del crédito agrícola y a sus proyecciones y efectos en todo lo referente al régimen de tenencia de la tierra en la Argentina. Se adoptará en consecuencia la clasificación del crédito agrícola y de acuerdo con tal criterio se analizará el crédito según su garantía, destino y plazo.

a) Garantía: teniendo en cuenta la garantía con que se otorgue, el crédito agrario se divide en: 1) personal; 2) real. Este último se divide a su vez en mobiliario e inmobiliario. Corresponde destacar que es preferente el de garantía personal, pues sólo en esa forma puede cumplir una función social de importancia, ya que sólo mediante la confianza y la buena fe entre las partes el crédito agrícola puede servir de instrumento útil para que los pequeños y medianos productores puedan por medio de él, mejorar sus instalaciones, mecanizarse y en muchos casos llegar a instalarse como empresarios libres. Esto no quiere decir de modo alguno que el crédito agrario no requiere garantía de otro tipo, ni que su acción se limite únicamente a este tipo de productor, pero lo cierto es que sólo por medio de la ayuda a quienes menos medios de garantía tienen es como puede llegarse a fomentar el avance económico y social rural en las zonas menos desarrolladas.

En la Argentina la garantía ha desempeñado un papel preponderante en el otorgamiento de los créditos agrícolas, al extremo que siempre se ha visto

favorecido en la banca oficial el gran productor y no precisamente el mediano o pequeño. El criterio comercial con que trabajan los bancos ha sido motivo que los productores agrarios se hayan visto en muchos casos privados de créditos indispensables no sólo para la evolución de sus empresas agrarias sino también en muchos casos para mantenerlas o salvaguardarlas de la ruina por las contingencias diversas de la agricultura.

Tal como se esbozó al principio, la garantía personal de la que radica en la confianza que merece el solicitante o cliente del banco para que se le otorgue el crédito que solicita. Aquí lo esencial radica en el conocimiento de las personas, el concepto que gozan en la localidad, su forma de conducta en las transacciones comerciales u operaciones diversas de tipo comercial y también la confianza que merecen a los productores vecinos, comerciales e industriales de la zona. Es común que a la garantía personal se la acompañe en determinadas ocasiones con fianza o avance de un tercero, quien comparte la responsabilidad en el cumplimiento del préstamo. De ahí que en la mayoría de los casos el préstamo se otorga con fianza solidaria y con renuncia al beneficio de excusión pudiendo en estos casos el acreedor demandar directamente contra el fiador en casos de incumplimiento por parte del deudor principal. Es común observar también, la participación activa de las cooperativas como garantes de créditos personales otorgados a favor de productores rurales. Esto ha tenido profunda repercusión en operaciones de importancia realizadas por productores de medianos recursos. La unión de los productores en cooperativas ha permitido la realización de operaciones crediticias que de otro modo no hubieran resultado.

Con respecto a las garantías reales, son aquellas en virtud de las cuales se gravan determinados bienes del prestatario a favor de los prestamistas.

De conformidad con la naturaleza de la cosa objeto de la garantía se clasifican en inmobiliarias y mobiliarias y dentro de esta categoría, con o sin desplazamiento.

En la Argentina la garantía inmobiliaria más corriente es la **hipoteca**. De carácter real, no admite el desplazamiento y consiste esencialmente en garantizar un préstamo mediante el gravamen de un inmueble de propiedad del deudor y que continúa en su poder. La hipoteca de nuestra legislación se extiende a los accesorios, mejoras, rentas, etc. Además debe registrarse –para que tenga derechos contra terceros– en los respectivos registro inmobiliarios, y permite al acreedor mantener sus derechos sobre el inmueble hipotecario por el plazo de diez años si antes no se renovara.

En todos aquellos casos en que se tratara de hipotecas constituidas a favor del Banco de la Nación⁰, de acuerdo con las normas vigentes de su Carta Orgánica, no es menester la reinscripción de la hipoteca para que se mantenga firme la garantía. Por otra parte, en caso de ejecución por incumplimiento en el pago de la suma adeudada, se sigue un procedimiento especial que autoriza al Banco a vender la propiedad del deudor sin más trámite y sin necesidad de procedimiento judicial alguno, en remate p0blico, al mejor postor y sin la base de la deuda. También se halla facultado el Banco, antes de proceder a la venta del inmueble dado en garantía, a embargar de por sí y sin intervención judicial, la venta del inmueble hipotecado, o sus frutos o productos, con destino a la amortización de la deuda.

La **prenda** es una garantía real sobre cosa mueble y admite dos formas, con o sin desplazamiento de la cosa dada en garantía. La primera se denomina prenda común y la segunda prenda con registro, de acuerdo al régimen legal vigente.

La prenda común consiste en la entrega por el deudor de una cosa mueble, o de un crédito como garantía de la suma de dinero dado en préstamo por el acreedor. El acreedor se posee de la cosa cuya tradición le hace el deudor al constituirse el derecho real de prenda y queda facultado para ejercer el derecho de retención mientras el deudor no le abone el importe total de la suma recibida en préstamo.

La prenda con registro es una garantía real de naturaleza mobiliaria y sin desplazamiento, en virtud de la cual el deudor conserva la cosa en su poder en nombre del acreedor y con anotación en los respectivos registros. En 1914 se sanciona la ley ya mencionada n. 9.644 que autorizó la prenda sobre maquinarias, aperos de labranza, instrumentos de trabajo, animales y sus productos, toda otra cosa mueble afectada a la producción rural, los frutos correspondientes al año agrícola pendientes, en pie o separados de la planta, la madera o los productos de la minería y de la industria nacional. La ley tuvo una repercusión favorable en el ámbito rural por cuanto fue un medio adecuado de fomentar el crédito al asegurar la garantía de los préstamos y permitió que el agricultor no se desprendiera de aquellos bienes indispensables para continuar con el trabajo del predio y procurar por medio del incremento de la explotación aumentar la producción y tener mejores posibilidades para salvar la deuda. La prenda agraria fue una institución que posibilitó el préstamo y aseguró la garantía del mismo sin desplazamiento de la cosa dada en prenda. Y sus ventajas se reflejaron en la interpretación jurisprudencial, que extendió el alcance de la ley y los beneficios otorgados por la misma no exclusivamente a la maquinaria agrícola o instrumentos de trabajo rural, sino a toda clase de máquinas y productos nacionales.

El contrato de prenda se inscribe en el denominado Registro de Crédito Prendario, a fin de poder tener efecto contra terceros, pueda transmitirse por endoso y su ejecución se haga por un procedimiento sumario, facultándose al acreedor para ejercer la acción reipersecutoria contra terceros adquirentes.

En el año 1946 se modificó esta ley, que denominó a este tipo de garantía “prenda con registro”. En virtud de ella y de acuerdo con la ley, puede constituirse para garantizar el pago de una suma de dinero dada en préstamo o asegurar el cumplimiento de otra obligación. El privilegio de la prenda comprende los frutos, productos, rentas e importes de la indemnización en caso de siniestro. La prenda debe anotarse en el Registro de Créditos Prendarios y su crédito puede transmitirse por endoso.

La ley enumera taxativamente a los sujetos de derechos que pueden ser acreedores, en razón de prendas otorgadas a su favor: a) el Estado, sus reparticiones autárquicas y los bancos autorizados; b) las cooperativas y las asociaciones de agricultores, ganaderos e industriales; c) los acopiadores de frutos agropecuarios; d) los comerciantes e industriales inscriptos en el Registro Público de Comercio, en todos aquellos casos en que se trata de garantizar el pago de un precio de la mercadería por ellos vendida; e) los prestamistas inscriptos como tales en la DGI. La ley facilita la ejecución de la deuda cuando se trata de instituciones oficiales, autorizándolas a que una vez obtenido el secuestro por vía judicial se proceda a la venta directa del mismo.

En la prenda con registro se pueden distinguir dos clases:

- 1) fija, que recae sobre muebles, semovientes, frutos o productos pendientes o en pie;
- 2) flotante, es aquella que admite un gravamen sobre mercaderías y materias primas en general, pertenecientes a un establecimiento comercial o industrial siempre que tenga por objeto asegurar el pago de obligaciones cuyo plazo no exceda de 180 días.

La **anticresis**: consiste en una garantía real de carácter inmobiliario con desplazamiento, o directa, y en virtud de la cual el inmueble dado en garantía pasa en poder del creedor, pudiendo este percibir los créditos para imputarlos a las sumas otorgadas en prestaos. Puede ser constituida por el propietario del inmueble y también por el usufructuario respecto a su derecho de usufructo. El acreedor puede entrar en posesión del bien y tiene derecho a retenerlo hasta el pago íntegro de su crédito principal y accesorios.

b. Destino. En razón del destino que se da al crédito puede clasificarse en las siguientes categorías.

a) Crédito de mejoramiento: es el que se otorga para la adquisición del predio, para la construcción de obras de irrigación, para radicación de mejoras, etc.

b) Crédito de explotación: es el que se destina a la adquisición de animales o maquinarias, semillas, y además todo lo vinculado con el sostenimiento de la familia rural en caso de necesidad. De acuerdo con el régimen de la ley 11.684 podían otorgarse según su destino los siguientes créditos: 1) con destino a la compra de ganado o semillas, gastos de preparación de la tierra o siembra y cultivo de cereales, forrajeras, oleaginosas, arroz, caña, viña, frutales, yerba, algodón, tabaco y otras plantas útiles de cosecha anual; 2) con destino al corte, recolección, emparve, o trilla de los productos enunciados precedentemente; 3) sobre ganado o productos agropecuarios naturales o industrializados, tales como carne, cueros, quesos, caseína, harinas, vinos, yerba, aceite, madera, carbón y otros elementos elaborados de materia prima obtenida en el país y con destino a facilitar la venta de la producción anual; 4) con destino a la compra de máquinas e implementos agrícolas, reproductores, animales de valor, invernada, vacas lecheras y cerdos, 5) con destino a la instalación o ampliación de semilleros controlados por el Ministerio de Agricultura o Gobierno de la provincia. En todos los casos enumerados el préstamo, según las normas de la ley, puede ser otorgado con o sin garantía real y con plazos variables que se analizarán al tratar este punto del crédito agrícola. 6) con destino a la compra de inmuebles rurales, mejoras de la tierra cultivada o a cultivarse, tales como la construcción de viviendas higiénicas, desmontes, riego o desagüe, cercos, aguadas, molinos, galpones, graneros o silos, instalaciones para la implantación de pequeñas industrias agropecuarias o plantación de frutales, viñas, citrus, olivos u otras plantas forestales o industriales. En todos estos casos la garantía exigida, es la hipotecaria o prendaria según se trate de préstamos sobre cosas muebles o inmuebles.

c. Plazos. De acuerdo con la clásica división del plazo los créditos son de: a) corto; b) mediano; y c) largo plazo. Claro está que tal clasificación es de

carácter convencional pues no puede siempre hacerse un distinguo tajante entre las diversas clases de préstamo. De todos modos, conviene adoptar tal sistema por cuanto ello facilitará también la mejor comprensión de la clasificación legal. Es común que a los créditos así clasificados se les denomine también crédito de avío, de recepción e inmobiliario. En principio el crédito de corto plazo se otorga para los gastos de siembra, cosecha, o compra de animales. Los de mediano plazo se emplean por lo general para comprar maquinarias e introducir mejoras. Y finalmente al de largo plazo se lo destina a la adquisición de inmuebles. Sin duda alguna el crédito a largo plazo se emplea siempre para la compra de la tierra, ya sea para iniciar una explotación o ampliar la superficie de la que se posee, o bien para transformar la forma de tenencia, o sea pasar de arrendatario o aparcerero a propietario.

En la enumeración de la ley 11.684 y sus modificatorias en la 12.389, los préstamos se otorgan con diferencias apreciables en los plazos y según su destino y también el tipo de garantía, por lo que es preciso tener en cuenta que el plazo, la garantía y el destino tienen íntima vinculación y conexión en el crédito agrario y en el crédito en general. Es indudable que el plazo reducido no puede exigir una forma complicada de garantía; y es obvio que si su destino demanda la rápida aplicación del mismo no es posible admitir dilaciones en la instrumentación del mismo. Asimismo, es necesario reconocer que la exigüidad del plazo se otorga siempre y cuando las cosas o bienes que se compran sean de carácter perecedero o de relativo valor.

En tal sentido se considera que la suma invertida puede recuperarse en la cosecha, de ahí la duración limitada de los mismos. Esto tiene su importancia ya que garantiza al agricultor la posibilidad de conseguir el crédito con facilidad siempre en base a su futura cosecha.

La ley 11.684 establece los siguientes plazos.

a) Créditos de corto plazo: son los destinados a la adquisición de ganado o productos agropecuarios naturales o industrializados, tales como carnes, cueros, queso, caseína, harinas, vinos, yerba, carbón y otros elaborados, a base de materia prima obtenida en el país y con destino a facilitar la venta de la producción anual; por un plazo no mayor de 180 días.

Pueden también incluirse en este rubro los créditos otorgados para la compra de ganado o semilla, gastos de preparación de la tierra o siembra y cultivo de cereales, forrajeras, hortalizas, oleaginosas, arroz, caña, viñas, frutales, yerba, algodón, tabaco y otras plantas útiles, de cosecha anual, por un plazo no mayor de 360 días. También se incluyen en este rubro los préstamos otorgados para recolección, emparve, o trilla de los productos enunciados precedentemente, en un plazo no mayor de 240 días.

b) Créditos de mediano plazo: en este tipo se incluyen los destinados para la compra de maquinaria e implementos agrícolas, reproductores, animales de labor e invernada, vacas lecheras y cerdos, instalación y ampliación de semilleros por un plazo de 720 días. En todos los casos de créditos de corto y mediano plazo la ley autoriza que la garantía que se otorgue sea real o personal.

c) Créditos de largo plazo: estos créditos se destinan a la compra de inmuebles rurales, mejoras de la tierra cultivada o a cultivarse, tales como construcción de viviendas higiénicas, desmontes, riego o desagüe, cercos, aguadas, molinos, galpones, graneros o silos, instalaciones para la implantación de pequeñas industrias agropecuarias o plantación de frutales, viñas, citrus, olivos y otras plantas forestales o industriales por un plazo no mayor de 5 años y que posteriormente por reforma de la ley se amplió a 10 años.

En lo que atañe a las disposiciones de carácter general, la ley estatuyó que según el destino del crédito y la situación de la industria agropecuaria, el banco

podrá variar el término de los préstamos dentro de los plazos máximos establecidos, arriba citados, como así también concederlos para ser reembolsados por amortizaciones en cuyo caso se regirán por los plazos máximos establecidos; pero la amortización, cualquiera sea el período que se adopte, no podrá ser inferior al 20% anual. El deudor podrá cancelar en cualquier tiempo, total o parcialmente su crédito, sin pérdida del interés. Se autoriza al banco a conceder créditos a las cooperativas agrarias de producción de crédito, de consumo, o venta de productos agrícolas y ganaderos organizadas de acuerdo a las prescripciones de la ley 11.388, préstamos por un plazo no mayor de un año y por una suma que no deberá exceder su capital realizado y bajo ciertas condiciones como por ejemplo, que se hallen en funcionamiento regular, acepten la inspección permanente del banco y destinen lo créditos que obtengan a operaciones claramente encuadradas dentro de los fines declarados en sus Estatutos.

ANEXO IV ADMINISTRACIÓN DE LA TIERRA FISCAL

Ley de colonización, inmigración (n. 817/1876)

El 19 de octubre del 1876 se dicta ley n. 817, más conocida como Ley Avellaneda. Es una ley de inmigración y colonización y se puede decir que es la primera ley de colonización propiamente dicha. La principal preocupación de los gobiernos había sido la de obtener fondos, y la distribución de la tierra el medio para lograrlo.

La primera parte de la ley se refiere exclusivamente a la inmigración que tendría un papel preponderante en el programa colonizador. Su art. 1º crea que Departamento de Inmigración.

La segunda parte es la que se refiere a la colonización. Ella establece cinco tipos de colonización que pueden resumirse así:

- a) Colonización directa por el Estado en territorios nacionales y en tierras cedidas por los gobiernos de provincia.
- b) Colonización indirecta, sirviéndose de empresas particulares, en tierras ya mensuradas y divididas, o en lugares que no hubieran ido explotados.
- c) Colonización por iniciativa individual.
- d) Colonización de los gobiernos provinciales estimulados por el gobierno de la nación,
- e) Colonización por particulares amparados por el gobierno.

Se crea por esta ley la Oficina Central de Tierras y Colonias., que tendría a su cargo la aplicación de la ley de colonización. Para ello debía explorar los territorios nacionales y determinar aquellas zonas aptas para ser colonizadas. En determinadas las zonas, la Oficina de Tierras debía elaborar los respectivos planes de colonización, contemplando todos los aspectos que condujeran a su pronto desarrollo.

La tierra sería utilizada de acuerdo a su aptitud; se construirían vías de comunicación para concluir con el aislamiento y posibilitar la salida de la producción. El colono dejaría de ser un poblador librado a su suerte ya que el Estado le proporcionaría la ayuda necesaria para facilitar su afincamiento en la tierra.

La ley adjudica al colono la tierra en propiedad, ya en venta en venta o en remate público, pero limita la extensión que puede adquirir cada individuo y lo obliga a trabajar le lote.

Establece que entre las secciones que se subdividieran se dejarían sectores de tierra para destinarlas a la colonización por empresas particulares, reducción de indios y pastoreo.

A las empresas de colonización de le imponen condiciones con respecto al número de familias que debían introducir en las colonias; superficie que se destinaría a cada una; obligación de proporcionar ayuda al colono. Además intervendría la Oficina de Tierras en los contratos para evitar abusos. También se establecían rígidas penalidades para las empresas que no cumplieran con las obligaciones impuestas para evitar la especulación, que tan corriente había sido hasta el momento.

También se otorgaban concesiones en aquellos territorios nacionales que no estuvieran mensurados, con la obligación de mensurarlos, subdividirlos y colonizarlo. La empresa que no cumpliera con lo establecido era multada con una fuerte suma.

Como puede observarse, la ley contemplaba los abusos que las empresas podrían cometer, imponiendo drásticas sanciones que iban desde la multa hasta la caducidad del contrato.

La aplicación de la ley no dio, en la práctica, los resultados previstos. Pese a que en su articulado se establecían fuertes medidas de represión podrá

aquello que no cumplieran con las condiciones establecidas, las mimas no se efectuaron y se dio vía libre a la entrega de tierra a todo aquel que lo solicitara.

El fracaso de la administración de la tierra fiscal en este período tuvo su principal causa en las enormes concesiones que se hicieron a las empresas. Se declararon inmensas superficies de tierra sin intención alguna de colonizarlas: “la tierra pública se repartió por todo el país sin conseguir jamás poblarlo”. “Desde 1883 a 1889 se habían concedido 15.569.717 hectáreas repartidas en 234 concesiones lejos de las vías de comunicación y de los centros poblados”.

Solamente concesionarios por una superficie de 295.550 hectáreas, habían cumplido lo impuesto en sus contratos.

Ley de fronteras

El 5 de octubre de 1878 se dicta la ley sobre línea de fronteras, en la margen izquierda, fija los ríos Negro y Neuquén.

Esta ley de los límites definitivos de la Provincia La Pampa, con Córdoba, Buenos Aires, Mendoza y San Luis. La línea de frontera des llevada hasta el Río Negro. Para realizar esta acción había que desalojar a los indígenas desde el Río Quinto y El Diamante hasta los ríos antes mencionados. Se emprende la Conquista del Desierto bajo el gobierno de Avellaneda con Roca como Ministro. Éste habría de finalizar la tarea desde la Presidencia. Los gastos que habría de demandar esta empresa se cubrirían con el producido de las tierras públicas nacionales que se conquistaran en los límites que demarcaba la ley, También se utilizarían los fondos provenientes de lo producido de las tierras públicas cedidas por las provincias.

Los tenedores de títulos podrían pedir la amortización a medida que la línea de frontera avanzara.

El 3 de noviembre de 1882, bajo la presidencia de Roca y siendo Ministro de Interior Bernardo de Irigoyen, se dicta una ley sobre venta y división de territorios nacionales.

Ley de arrendamiento y venta de tierra fiscal (n. 4.167/1903)

Esta ley es sancionada durante el gobierno de Roca, el 8 de enero de 1903. Fue inspirada por el Ministro Escalante, quien indudablemente introdujo en la legislación agraria nuevos conceptos que habían de significar un mejor aprovechamiento y distribución de la tierra pública.

Luego de todas las experiencias dejadas por las leyes de tierras anteriores, donde se legislaba sin el menor conocimiento ni dimensión de los recursos naturales, el gobierno parece haber comprendido la importancia de evaluar dichos recursos como paso previo para su explotación. Lo mismo puede decirse con respecto a la superficie de tierras con que contaba la nación para su distribución de la tierra, su explotación y mensura, a fin de determinar su aptitud y su posible uso en función de obras que pudieran realizarse para poner esas tierras en pie de cultivo.

Solamente después de haber efectuado la exploración y mensura, para determinar la aptitud de la tierra, el P.E. podría disponer de ella para su distribución, es decir, el Estado ofrecería tierras con un perfecto conocimiento de lo que ofrecía. De esta manera los interesados en su adquisición, no comprarían a ciegas, sino que sabrían perfectamente cuáles eran las actividades que podrían desarrollar.

La tierra ya no se divide en agrícola y pastoril, sino que son introducidas nuevas divisiones que corresponden a la realidad de los recursos.

Es así que habla de tierra agrícola, pastoril, boscosa, yerbatera, tierra para ser irrigada. El adoptar una de dichas denominaciones no significaría la exclusión de las actividades. Es decir, algunas tierras podrían dedicarse a

agricultura y ganadería transformándose la explotación en mixta. Se establece que la división en lotes no sería rígida como lo era en las leyes anteriores, sino que se adecuaría a la topografía del terreno. La mensura, pues, sería la continuación de la exploración y se adecuaría a sus resultados.

Una vez conocido el resultado de la exploración el Estado se reservaría aquellas tierras que resultaren apropiadas para la fundación de pueblos, colonias agrícolas y pastoriles. Las tierras que no fueran reservadas para dichos fines serían adjudicadas en venta por remate, o a arrendamiento.

De acuerdo con la ley, la tierra sería puesta en manos de los interesados de la siguiente forma.

1º) Superficie de tierras que se reservan en las regiones que resulten apropiadas para la fundación de pueblos y el establecimiento de colonias agrícolas y pastoriles. La división de estas tierras se realizaría, de acuerdo a su aptitud, en solares, quintas, chacras, lotes de 100 hectáreas para agricultura y de 2500 para ganadería.

2º) La tierra para vender en remate público. El máximo que se podía enajenar sería 1,000 leguas/año. El plazo para el pago era de 5 años, con un interés anual del 6%.

3º) Tierras que no siendo aptas para agricultura, el P. E. podría vender directamente cuando la superficie no excediera de 2.500 hectáreas. Se dedicarían estas superficies a la explotación ganadera. También podría enajenar los sobrantes que no excedieran de la décima parte de la superficie de lotes vendidos en cualquier forma.

4º) Tierras para otorgarlas en arrendamiento. Las islas sólo en esta forma podrían ser exploradas.

5º) Tierras que contuvieran depósitos conocidos de sal, minerales, hulla, petróleo o fuentes de aguas medicinales, no podrían ser enajenadas, salvo las disposiciones del Código de Minería.

6º) En las zonas boscosas se concederían hasta 10.000 hectáreas por el término de 10 años, debiendo abonar el 10% del valor de la madera como pago de la concesión.

7º) En los lugares donde hubiera yerbales, el poder ejecutivo podría vender o arrendar lotes, en condiciones adecuadas para arraigar la población.

Están pues indicadas, las distintas categorías de tierras y las formas como serían explotadas. En cualquiera de los casos vistos, el Estado sería el único ofertante de la tierra.

Se establecen restricciones, en lo que se refiere a la adquisición de lotes por persona o sociedades, fijándose como máximo dos lotes agrícolas y uno ganadero. En los casos en que la tierra se obtuviera por remate, ninguna persona o sociedad podría adquirir más de cuatro solares o dos lotes agrícolas y uno pastoril. No más de 20.000 hectáreas en compras o arrendamiento.

Una vez adquirida o arrendada la tierra, el poblador debía satisfacer ciertas condiciones de población: poblar con hacienda y construcciones por el valor no menor de \$m/n 500/leguas, dentro de los plazos que estableciera el P.E. En el caso de las quintas o chacras, sus pobladores debían, en el término de 2 años, edificar una habitación y cultivar la tierra en la proporción que el P.E. indicara para cada colonia.

En caso de no cumplirse con este requisito, el P. E. declarararía caducas las concesiones, arrendamientos o venta de lotes, con o sin pérdida de las mejoras y las sumas abonadas a beneficio del Estado. Los compradores de tierra en remate que no cumplieran, pagarían una multa equivalente al duplo de la contribución directa durante el tiempo que transcurriera sin que se cumplieran dichas obligaciones.

Una vez cumplidas las condiciones de población y abonada la sexta parte del precio al contado, le sería entregado al comprado, el título definitivo de propiedad. Este título se otorgaría en la forma de boletos talonarios, que tendrían fuerza de escritura pública y deberían anotarse en los registros correspondientes. La propiedad quedaba hipotecada por el importe de las letras correspondientes a los plazos no vencidos.

Los arrendatarios podían comprar hasta la mitad de la superficie arrendada, siempre que hubieran obrado de acuerdo a los requisitos de población, por los precios que fijaba la ley, como base para la venta.

En los terrenos irrigados o irrigables, o en aquellos que se hubieran adquirido con autorización del congreso para colonizar, el precio de venta nunca sería inferior al de su costo.

El P. E. quedaba encargado de colonizar los terrenos que se cedieran las provincias para dicho fin, en las condiciones que creyera conveniente.

La ocupación de tierra fiscal no serviría como título de preferencia para su adquisición.

Se fomentaba la reducción de las tribus indígenas, por medio de misiones y suministros de tierra y elementos de trabajo.

Para que los arrendatarios de tierras con bosques pudieran explotarlos, necesitaban obtener la concesión y abonar el 10% establecido. Sólo ellos podían obtener esa concesión.

Las concesiones de bosques sólo podrían arrendarse para agricultura o ganadería a sus concesionarios.

Se incluyen en los recursos de la ley, las tierras del Banco Nacional en liquidación, que serían estudiadas y clasificadas para ser destinadas de acuerdo a lo que la ley prescribía.

Se pueden resumir las ventajas y deficiencias de la ley en la forma siguiente.

Ventajas.

- a) Evalúa cuali y cuantitativamente la tierra disponible.
- b) Adecúa la división de la tierra a su aptitud y ubicación; pero en forma poco precisa,
- c) Complementa la actividad agrícola y la ganadera.
- d) Elimina en principio a los intermediarios en la distribución de la tierra.
- e) Reduce el máximo de superficie, que podría adquirir una persona o sociedad
- f) El precio de la tierra se fijaba de acuerdo a su ubicación y aptitud.

Deficiencias

- a) Poca ayuda de parte del Estado al poblador,
- b) Condiciones y plazos para poblar muy rígidos y similares para las distintas formas de adjudicación de tierra.
- c) El ofrecimiento de tierra no era permanente, sino que se ofrecía en el momento que determinara el Estado.
- d) El Estado no se responsabiliza por la calidad de la tierra que ofrece.
- e) El Estado aprovecha la valorización de la tierra, que efectúa el arrendatario, para luego vendérsela al precio resultante de dicha valorización.

f) Para Cárcano, el principal defecto de la ley 4.167

“es que no distingue los elementos que llama a poblar los campos fiscales: el trabajador y el capitalista. Ambos están sometidos a idénticas reglas severas que alejan a aquél. Queda en posesión de la tierra, el dinero, que siempre va acompañado de influencia o favores. Es la característica de casi todas nuestras tierras agrarias”.

El 10 de enero de 1905, durante el gobierno de Quintana, el ministro Torino dicta una nueva reglamentación de la ley 4.167. Perseguida la misma alentar al pequeño capitalista en la adjudicación de tierras; trataba de evitar la formación de latifundios; establecía que el colono debía trabajar personalmente su lote, durante 6 años y durante este plazo, en el que debía saldar la deuda, le estaba prohibido transferirlo.

Contrariaba la ley al reconocer el derecho de los pobladores, a quienes da preferencia para la adquisición. Concentra en la Oficina de Tierras todo lo relativo a la distribución de la misma, que hasta ese momento había estado también, en manos de gobernadores y municipalidades.

Se solicitó al Banco nacional en liquidación, la entrega de sus tierras. Pasaron por este concepto, al Ministerio de Agricultura, 1.819.239 hectáreas. Gran parte de esta superficie se destinó para colonias agrícolas.

Ley de fomento de los territorios nacionales (n. 5.559)

Esta ley, cuyo proyecto fue remitido al congreso de 1906, fue sancionada el 11 de septiembre de 1908.

La ley autorizaba al P.E. a estudiar, construir, y explotar ferrocarriles en los territorios del norte y sur del país; obras de riego, de navegación; limpieza, dragado y regularización de los ríos Pilcomayo, Bermejo, Negro, Colorado y afluentes Santa Cruz y puertos sobre el Atlántico.

Las obras, los estudios y las adquisiciones que autorizaba la ley se pagarían en dinero efectivo. A tal efecto, el P. E. quedaba facultado para hacer uso de crédito interno o externo por la suma de \$ 25.000.000. Para la amortización de la deuda y sus intereses, se podían afectar las líneas construidas y sus entradas, así como el producto de la tierra que se habría de beneficiar con las obras.

Lo que se proponía la ley, pues, era “valorizar primero las tierras fiscales con obras públicas de comunicación, y luego destinar ese mayor valor a cubrir el costo de las mismas obras que lo producen”.

En su capítulo quinto, la ley establecía que “el P.E. no podía comprometer en forma alguna la disponibilidad de tierras afectadas por la ley, por ventas, contratos de arrendamiento o permisos de ocupación, en las regiones servidas por las obras proyectada”. Las ventas de las tierras ubicadas en las zonas de influencia de las obras que autorizaba la ley, quedaban sistemáticamente subordinadas al adelanto de las que se ejecutaban para colocar dichas tierras en condiciones de explotación económica y al pago del costo de las obras. La zona de influencia sería fijada por el P.E., dentro de los 12 meses de la promulgación de la ley, sobre el valor aproximado del duplo del costo de la obra, como mínimo.

Se reservarían las tierras aptas para agricultura, que serían destinadas a colonias agrícolas, de acuerdo con las leyes vigentes, hasta tanto se comunicaran con los centros comerciales del país, por medio de obras proyectadas o a proyectarse.

Estas reservas durarían en las zonas respectivas, hasta que se hubiera amortizado el importe de las obras que las afectaban. Si la obra no se hubiera principiado en el término de 5 años debería darse cuenta al Congreso para que éste resolviera sobre la disponibilidad de las tierras.

Las ventas de las tierras de pastoreo, en la zona de influencia de las obras, se harían por remate público y al aprobarse el remate, se acordaría el título

definitivo de propiedad. En ese momento quedaría constituida una hipoteca a favor del gobierno nacional por el valor total de la venta en la forma que establecía la Ley Orgánica del Banco Hipotecario Nacional. El pago de la deuda se haría abonando como mínimo, un 5% de amortización anual acumulativa y un servicio semestral del 5% de interés anual. Se incorporó a la ley, el Decreto sobre reserva de tránsito, que establecía la necesidad de reservar tierras en aquellos puntos más indicados de los territorios nacionales, para el comercio y movilidad de ganados y necesidades de tráfico.

A tal efecto, se reservaban superficies no menores de 10.000 hectáreas, sobre líneas de comunicación, puertos de mar o ríos, centro de población o mayor riqueza del interior de los territorios, líneas de comunicación entre dichos puntos, líneas de ferrocarriles proyectadas.

La cuarta parte de esa superficie no podía ser afectada en forma alguna por concesiones especiales, ni aun a título precario. El resto podría ser arrendado a personas que se comprometieran a establecer servicios que hicieran factible el movimiento comercial a través de esas zonas. De antemano debían renunciar a todo derecho de compra.

Desde el punto de vista agrícola, se observa en la ley, que se hacen dos grandes divisiones de tierra, a los efectos de su distribución. Aquellas tierras, que por su calidad y aptitud se reservarían para la agricultura y el resto que se destinaría a la ganadería.

Ley de Administración Nacional de la tierra fiscal (n. 13.995/1950)

Trata sobre el arrendamiento y enajenación de la tierra fiscal. En su art. 1º establece que el MAN “promoverá el cumplimiento de la función social de la tierra fiscal”. El mismo artículo establece como 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”. La ley establece que la tierra fiscal debía ser adjudicada en venta o en arrendamiento,

subdividida en unidades económicas y obligaba al poblador a recibirla y trabajarla personalmente. Asimismo establecía que no podrían ser concesionarios de tierra fiscal las sociedades anónimas y otras con fines de lucro. El arrendamiento podría otorgarse con o sin opción a compra. El precio de la tierra se fijaba de acuerdo a las condiciones agrológicas y distancia de los centros poblados.

También trata sobre las islas fiscales que se someten al régimen de la ley. Una parte de la ley está dedicada a la tierra urbana.

El Decreto-ley n. 14.577/56, deroga la ley 13.995, estableciendo un nuevo régimen para la tierra fiscal.

Establece que el P. E. procedería a adjudicar en venta a los predios rurales y urbanos a sus ocupantes. Estos debían de residir o en la zona o haberlo hecho en los últimos 10 años y haber introducido capital en el lote. También podía adjudicarse tierra a sociedad que no tuvieran fines de lucro. El precio se determinaría de acuerdo a normas de productividad y distancia a centros poblados. Establece que en ciertos casos podrían fijarse precios de fomento. También establece ciertas restricciones al dominio durante 10 años.

Se incluye en los beneficios de la ley a los ocupantes de las tierras fiscales de las leyes n. 817, 1.265, 1.501, 2.875, 4.167, 5.559, 10.274 y 13.995.

La aplicación de esta ley estaría a cargo del MAN por intermedio de la Dirección General de Tierras.

Los fondos que se recaudaran por la venta de tierras se transferirían a las respectivas provincias.

Este Decreto-ley prácticamente persigue liquidar la tierra fiscal entregando la propiedad a sus ocupantes.

Finalmente la Dirección General de Tierras es incorporada al CAN en el año 1958, y la tierra fiscal pasa a las respectivas provincias, por las medidas citadas anteriormente.

La colonización oficial en los últimos 20 años

Todas las medidas dictadas hasta el momento de la sanción de la Ley Agraria nacional no hacen sino confirmar la necesidad de dicha ley.

El país había entrado en una etapa en que se trataba de impulsar el desarrollo agrícola-ganadero por todos los medios, dictando disposiciones sobre comercialización de granos, créditos agrarios, selección de semillas, defensa contra las plagas, comunicaciones y muchos otros. Pero si bien estas medidas eran de importancia, no atacaban el problema en su base, es decir, no se resolvía el problema de la distribución y redistribución de la tierra. De nada vale estimular la producción cuando el hombre de campo debe pagar excesivos precios por la tierra que trabaja, ya sea para comprarla o arrendarla. Para fomentar y aumentar la producción había que hacer propietarios, subdividir latifundios, reagrupar la propiedad muy dividida e incorporar al cultivo enormes extensiones de tierra que se hallaban mal cultivadas o incultas.

En la redacción del proyecto de la ley 12.636 se tuvieron en cuenta antecedentes nacionales y extranjeros en la materia, entre los cuales merecen citarse la ley de Entre Ríos de 1934; la de Buenos de 1936; ley de Chile de 1935 y ley de tierras de Colombia de 1936. Luego de un prolongado debate en donde se introdujeron varias reformas al proyecto presentado, algunas de ellas verdaderas trabas para su aplicación, la ley es sancionada en septiembre 1940.

La ley 12.636 es una importante ley de colonización y tiene un hondo contenido social. Su art. 1º señala los objetivos que persigue y establece la función social de la tierra, supeditando el interés individual al interés de la

colectividad. Esta es la reforma que introduce y que permite tomar una serie de disposiciones, sin las cuales hubiera sido una ley más de tierras. El concepto de función de la tierra como medio para estabilizar en ella al hombre que la trabaja, es la columna vertebral de la ley.

La ley introduce entre las formas de adquirir tierras aptas para la colonización, la expropiación de todas aquellas explotaciones de más de 2.000 hectáreas de superficie que durante el término de 5 años no hubieran sido explotadas racional o directamente por su propietario, o que estuvieran abandonadas. Establece la ley que el precio de la tierra que se expropie en cumplimiento de la misma, se fijaría de acuerdo al valor de valuación para el pago de los impuestos y al de los terrenos similares contiguos, y al valor de la productividad de los últimos 10 años precedentes a la expropiación.

De esta forma se podrían incorporar al régimen de la ley enormes superficies de tierra que no producían o lo hacían en forma deficiente, restándoles beneficios a la comunidad.

Al mismo tiempo la expropiación era un arma para recuperar aquellas tierras entregadas en virtud de la ley, pero que se hubieran refundido o subdividido, desvirtuando el espíritu de la misma.

Persigue en una forma enérgica, el acaparamiento de la tierra, que tan común había sido en épocas anteriores, introduciendo en los títulos de propiedad una cláusula estableciendo que dichas tierras no podían ser transferidas al dominio de sociedades anónimas ni comercial.

En materia de extensión de los lotes a enajenar, se introduce el concepto de unidad económica familiar. La familia es tomada como núcleo de trabajo y la superficie debía estar relacionada con la capacidad de trabajo de la misma, y la aptitud agrícola de la tierra. Además dicha superficie debía permitir el normal desenvolvimiento económico del núcleo familiar.

Además se brinda al colono dirección técnica permanente y orientación para una serie de problemas vinculados con el buen desenvolvimiento de la explotación. Establece también, la formación de consejos de colonos, medida de trascendencia que eliminaría el individualismo de la colonización y acostumbraría a los hombres de campo, a cooperar para resolver los problemas que se presentaran.

Una realización de esta ley que viene a llenar un vacío en materia de previsión, es el establecimiento del fondo de ahorro, para hacer frente a las contingencias tan comunes de las labores agrícolas y afrontar el pago del lote.

Otra disposición interesante en lo referente a la colonización indígena, es la prohibición de que las tierras adjudicadas a dichos fines se enajenaran o gravaran sin autorización del consejo.

Contempla y trata de dar solución al problema agrario utilizando todos los medios posibles en materia de tierras. Utiliza la tierra pública, la del dominio privado, de las provincias y municipalidades, la tierra de propiedad particular que adquiere mediante licitación o expropiación la tierra de organismos oficiales. Se autoriza la venta o el arriendo con opción a compra a los trabajadores del agro. En su superficie se da cabida a todo aquel que quiera dedicar su esfuerzo a hacer producir la tierra mediante el trabajo personal y familiar. Así como se brinda entera al trabajador rural, aleja al especulador y da cabida a la iniciativa privada que quiera colaborar en la tarea colonizadora. Protege al campesino y a su familia; y asegura la inembargabilidad de sus útiles de trabajo y le facilita la iniciación de su explotación.

Contempla tanto el aspecto económico como el social. Tiene como fin primordial la estabilidad y bienestar del individuo y lo hace actuar en forma conjunta con todos los demás de la colonia para lograr el bienestar de la comunidad. La tierra utilizada en esta forma cumplirá con su fin social h económico.

Esta ley fue reglamentada en sus múltiples aspectos por varios decretos del P.E., a saber: ns. 126.989/42; 131.820/42; 135.190/42; 10.063/43.

El art. 77, por el cual se incorpora la Dirección Nacional de Tierras, sufre una serie de modificaciones y finalmente se deroga. Vuelve a depender directamente del Ministerio de Agricultura, con el nombre de Dirección General de Tierras.

Para la realización de su labor se le asignan al CAN los siguientes recursos: m\$N 30.000.000 dentro de los 90 días de promulgada la ley y m\$N 70.000.000 al año siguiente de la promulgación, en cuotas de m\$N 10.000.000 anuales...

Labor desarrollada por el CAN (ley 12.636)

La ley 12.636 es sancionada del 21 de agosto de 1940 y es promulgada el 12 de septiembre de 1940.

El CAN empieza a funcionar como tal el 31 de julio de 1941. La ley 12.636 no llegó a dar en la práctica los resultados deseados. Muchas eran las causas que llevaron a este estado de ineficiencia en su aplicación. Cabe señalar, ante todo, las reformas que fueron introducidas en el proyecto primitivo en algunos artículos que serían claves para la aplicación de la ley, sobre todo en lo que se refiere al régimen de expropiación, licitaciones y fijación del precio de los campos.

La causa principal que frenó la acción del Consejo fue la falta de fondos.

Con fecha 2 de mayo de 1945 se dicta el decreto n. 9.658 por el cual se separa la Dirección de Tierras y se suspende la transferencia de las recaudaciones con fecha 30 de mayo de 1945.

La compra de tierras era imprescindible ya que la tierra pública no cumplía con las condiciones de la ley 12.636. La tierra de los bancos oficiales había

sido vendida en su mayor parte, aprovechando la valorización de la propiedad, que permitía a esas instituciones rescatar sus créditos en forma ventajosa. Quedaban las tierras menos aptas para dedicar a la colonización.

Otra causa que entorpeció y demoró la compra de tierra y su adjudicación a los colonos fue la licitación pública. Eran tramites largos y engorrosos, y se demoraban años en poner en manos de los colonos la tierra para trabajar. Sin embargo, el Directorio del Consejo, reconociendo la lentitud de estos procedimientos, se muestra partidario de continuar con el mismo, sin hacer uso del recurso de expropiación.

En el año 1945 el CAN pasa a depender de la Secretaría de Trabajo y Previsión, pero conserva su autarquía. Luego, en el año 1946 se encomienda la aplicación de la ley 12.636 al Banco de la Nación. Durante el período en que la aplicación de la ley 12.636 estuvo a cargo del CAN se efectuaron 29 licitaciones, por las cuales se adquirieron 18 campos. Del análisis del cuadro de licitaciones ejecutadas al 31 de diciembre de 1944, surge lo siguiente: sobre 22 licitaciones efectuadas sobre un total de 290 ofertas por una superficie de 1.793.915 hectáreas. De esas 290 ofertas fueron rechazadas 101 por tierra inapta, 74 por superficie insuficiente, 74 por razones varias y 22 se encontraban en trámite. Las rechazadas, pues, suman 249, habiéndose aceptado solamente 19. Si se toma como 100%, 249 ofertas, se desprende que las propuestas aceptadas representan el 7,6%. Como puede observarse, si bien la superficie afectada es de importancia, poca es la que verdaderamente interesa por sus condiciones, para llevar a cabo una obra de colonización acorde con las necesidades del país.

Banco de la Nación Argentina. Se crea en dicho banco la Gerencia de Colonización, que viene a sustituir al CAN como dependencia directamente encargada de aplicar la ley.

Es indudable que la aplicación de la ley 12.636 por parte del Banco de la Nación contaría con mayores posibilidades financieras, aunque podría argüirse que la ley se vería despojada de su sentido social y se transformaría

en una operación más, dentro de las operaciones financieras del banco. Sin embargo, el adjudicatario vería facilitada la ayuda crediticia. Es decir que, con la incorporación de la colonización al banco, se podían salvar los obstáculos que hasta el momento habían existido en el orden financiero. Además sus sucursales, distribuidas en la mayor parte del territorio, obrarían como verdaderas agencias de colonización.

Su acción cruza los límites de la región pampeana y trata de llevar la acción colonizadora a todo el país. El impedimento que traba su acción es la falta de tierras aptas para colonizar. En varias provincias el ofrecimiento de tierra colonizable era nulo. Ante este panorama el recurso a utilizar era la expropiación. En el año 1947 se expropiaron 13.980 hectáreas y se compraron en licitación 135.005 hectáreas. Es decir, que se adquirieron 148.980 hectáreas de las cuales el 9,3% lo fueron por expropiación. Como se ve, este recurso fue poco utilizado en el año 1947, pero ante el poco interés demostrado por el propietario para aceptar los precios determinados por la productividad, ya que los mimos se hallaban distanciados de los valores venales en forma pronunciada, el banco se vio obligado a gestionar la expropiación, en las zonas que ya habían sido licitadas y donde había tierras en extensión, útiles a los fines colonizables.

Otro detalle importante e interesante de señalar, es el interés público observado en los concursos de adjudicación de lote, que no señalan la demanda de tierra para trabajar. En el año 1948 se ofrecieron 962 lotes para los cuales se presentaron 4.494 solicitudes, lo que significa que el 80% de la demanda no pudo ser satisfecha por el organismo colonizador. En el año 1949 disminuye el número de ofertas, las que llegaron a un total de 473 lotes para los cuales se presentaron 1.257 solicitudes, lo que significa que no pudo satisfacerse el 64% de las demandas.

Como se puede observar, pese a que la obra desarrollada fue intensa, no alcanza a la demanda de la tierra.

La compra de tierras para colonizar se paraliza en el año 1951, debido a que el sistema de compra directa por licitación no pudo aplicarse por el precio elevado de los campos que no guardaba relación con la productividad de los mismos. Se ha visto cuál fue el camino seguido en el año 1948 ante el fracaso de las licitaciones.

La obra colonizadora pudo continuarse mediante la expropiación. En el año 1951 se adujo que no podía utilizarse dicho recurso debido a que se hallaba en vigor el decreto n. 33.425/58, que suspendía las expropiaciones.

Ley de colonización por el Banco de la Nación Argentina (n.14.392)

Esta ley deroga la 12.636, y en sus lineamientos introduce algunas variantes aconsejadas por la experiencia de su aplicación. Fue sancionada el 10 de diciembre de 1954. Reafirma el concepto de la función social de la propiedad y establece que la aplicación de la ley “estará a cargo del Banco de la Nación Argentina, con participación directa de un Consejo Coordinador, integrado por representantes de Departamento de Estado vinculados a la materia y por auténticos productores”. Entre las obligaciones que corresponden al banco, está la de conceder préstamos de habilitación e instalación para la construcción de la vivienda rural y toda mejora económicamente necesaria.

Asimismo, se otorgarían préstamos para comercialización, industrialización de los productos y compra de elementos para la explotación. La ley contempla uno de los aspectos que debe tener en cuenta toda ley agraria: la ayuda al colono. No basta solamente entregarle la tierra, hay que proporcionarle además los medios para que produzca. El banco proporcionaba la tierra y al mismo tiempo el crédito para permitir la puesta en marcha de la explotación.

Establece que los arrendatarios o aparceros que hubiesen sido exceptuados de las prórrogas legales de sus contratos, tendrían preferencia en la adjudicación de lotes. Este derecho sólo cedía al de los ocupantes,

Esta ley contempla una necesidad, al dar solución aunque fuera parcialmente, al gran problema de los arrendatarios que quedaban sin tierra para trabajar.

Se elimina el arrendamiento con opción a compra. Establece que en los títulos de propiedad se insertaran cláusulas que prohibiesen la subdivisión de los lotes y su enajenación a terceros sin autorización del banco. El propietario debía mantenerlo en grado racional o de productividad. Esta cláusula no tiene términos de prescripción y regía para los sucesivos adquirientes. A tal efecto se declaraban las tierras de utilidad pública y se podían expropiar. En caso de fallecimiento, no se permitía la subdivisión de la propiedad y en defecto de acuerdo, el banco nombraría al que sería en adelante el titular.

Elimina los capítulos de colonización indígena. La ley deroga además de la 12.636, la 12.355 en sus artículos 2º, 4º, 9º y el régimen de fomento especial de colonización del banco.

Las reformas introducidas por la ley 14.392 tenían por objeto evitar la agrupación de las unidades económicas y asegurar también su indivisibilidad

También son de gran importancia las cláusulas referentes a la conducción de la explotación, ajustándolas a las leyes y reglamentos existentes y a las normas de explotación que dictara el banco

A poco tiempo de su sanción, la ley 14.392 es sustituida por el decreto-ley 2.954/1958, que a continuación analizaremos.

El nuevo Consejo Agrario Nacional (Decreto-Ley 2.954(1958))

Este decreto, vigente en la actualidad, introduce modificaciones fundamentales en la ley 14.392.

El Banco de la Nación deja de ser el organismo encargado de la aplicación de la ley y vuelve a crearse el Consejo Agrario Nacional. Desaparece de su enunciado el principio de la función social de la propiedad y sólo impone limitaciones y restricciones a la resultante de la aplicación de la ley.

Consecuencia inmediata de este hecho, es que se le resta valor al recurso expropiatorio. Ya no hay límites a la propiedad como en la 12.636, no se establecen porcentajes como en la 14.392. Sólo se expropiarían aquellas tierras que no son objeto de explotación racional. Cada caso de expropiación debe ser sometido a la aprobación del Congreso, lo que resta agilidad al trámite expropiatorio y posterga la entrega de tierra a los colonos.

El procedimiento seguido para determinar el precio de las tierras que se expropiaron tiene como base el valor productivo de la tierra, y la renta cierta se determina por los rendimientos decenales. El valor de dicha producción no se fija por el promedio de los últimos cinco años, como en la ley 14.392, sino que se determina en base a los precios corrientes.

El decreto-ley introduce nuevamente la adjudicación de los lotes en arrendamiento con opción a compra. Se elimina el 5% como amortización anual. El Consejo determinará en adelante la forma de pago. Además queda facultado el Consejo para incrementar el precio de venta.

Se suprime la obligación del colono, a guiarse por las instrucciones que, en materia de cultivo y manejo del suelo, diera el ente colonizador.

En lo que atañe al otorgamiento del título de propiedad, la antigua ley especificaba que el mismo se entregaría cuando se cumplieran las obligaciones (el pago inclusive) y hubieran transcurrido 10 años de la posesión del lote. En

la ley actual, ese término se reduce a 5 años y la única obligación es la de haber abonado el 40% del precio.

Las restricciones a la propiedad adjudicada se mantienen, pero solamente mientras dura la deuda con el Consejo.

Por el art. 66, inc. B, se autoriza al Consejo a invertir hasta 2.000 millones en bonos de colonización, para recaudar fondos para la adquisición de tierra apta para colonizar. Como se ve, aunque el propósito perseguido es inobjetable, prácticamente carece de todo valor al no adecuarse a la realidad económica del país.

Reaparece el capítulo referente a la colonización indígena, suprimida en la ley 14.392.

La Dirección General de Tierras es incorporada al CAN.

Sintetizando lo expuesto, diremos que, en líneas generales, la ley actual sigue los lineamientos de las leyes anteriores, salvo algunos nuevos agregados y modificaciones.

Al crearse el nuevo CAN, como resultado de las modificaciones introducidas a la ley 14.392 por el decreto citado, queda en sus manos una vez más, la aplicación de la ley de colonización.

Es así que, en mayo de 1960, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 89 del decreto-ley 2.954, se acuerda transferir los bienes que el BNA, tenía afectados a la colonización. El art. 65 inc. a, establecía que ingresarían al patrimonio del CAN, entre otros, los bienes adquiridos “en función de las leyes 12.636 y 14.392, de las demás leyes especiales de colonización y del régimen de fomento especial que estaba a cargo del Banco de la Nación Argentina”.

El P. E. aprueba por decreto n. 12.156 del 3 de octubre de 1950, el Convenio suscripto por el BNA y el CAN.

El nuevo CAN tropieza, como el primitivo, con serias limitaciones de orden financiero. Su reducido presupuesto no le permite contar con el personal técnico capacitado, y menos aún disponer de fondos suficientes para emprender la gran obra colonizadora que necesita el país.

Como consecuencia de estas limitaciones, su tarea se reduce a continuar con la obra iniciada por el Banco de la Nación, adjudicando todos aquellos lotes que, por causas diversas, aún no se han adjudicado, y entregando los títulos a los colonos que hubieran cumplido con los requisitos exigidos por la ley.

Paralelamente el CAN, se ha dedicado a la realización de estudios y formulación de planes, para la colonización de zonas nuevas donde son necesarias, previamente a la radicación de agricultores, obras de habilitación, principalmente de regadío. Estos estudios se han llevado a cabo en las provincias de Río Negro, Córdoba y Catamarca. En esta provincia se estudia el aprovechamiento de los diques del este.

La colonización en el Banco Hipotecario Nacional

El origen del programa colonizador de este banco, se remonta al año 1919, en que se modifica la Ley Orgánica del Banco n. 8.172. Entre las reformas introducidas nos interesa su art. 2º, que establece acordar hasta el 80\$ del precio de compra, sobre fracciones no mayores de 200 hectáreas, y que por su ubicación en zonas agrícolas y por sus condiciones, así como por su distancia a estaciones de ferrocarril o puertos, sean propias para colonización, debiendo facilitarse sólo a agricultores y siempre que el propietario hubiera convenido con el banco la forma de división y tasación del predio, y que la venta se efectuara en remate público, sujeto a la aprobación del Directorio.

Es decir, que el banco actuaba como organismo financiador, para permitir al pequeño productor comprar tierra y pagarla al propietario prácticamente al contado.

Como resultado de esta operación crediticia, desde el año 1921, en que principió la aplicación de la ley, hasta el año 1929, se acordaron más de 100 millones de pesos sobre 6319 lotes que debieron ser vendido por sus propietarios únicamente a agricultores. Por una serie de circunstancias, el banco afrontó graves pérdidas y se adjudicó un gran número de las propiedades afectadas a los préstamos del 80%, en razón de que los compradores no afrontar la deuda. Estas tierras fueron la base con que banco inició su obra colonizadora.

Se colonizarían tierras aptas explotación agrícola y granjera, que estuvieran bien situadas con respecto a centro de consumo y vías de comunicación y la superficie de los lotes sería la que un productor pudiera trabajar con su familia, aprovechando en forma integral.

El precio de los lotes, sería fijado por el banco en base al valor venal y al valor rentístico del inmueble y serían adjudicados en venta privada, previo concurso de antecedentes.

A los adjudicatarios se les exigían ciertos requisitos: ser agricultor de profesión, contar con capital suficiente y tener buenos antecedentes. Gozarían de preferencia los casados con hijos en edad de trabajo.

El colono entraba al lote como una especie de arrendatario con opción a compra, firmando un boleto de compraventa, por el término de 5 años, al finalizar los cuales se procedía a la escrituración, si habían cumplido con las obligaciones impuestas.

Durante esos 5 años, el colono debía abonar anualmente el 3% como interés y el 4% para un “fondo de adquisición”. Al firmar la escritura se abonaría el 10% del precio, para lo que se utilizaría lo aportado al fondo de adquisición. El resto se abonaría en un plazo muy prolongado: se constituiría una hipoteca por el saldo reembolsable en 46 años 328 días, con un interés del 3% y 1% de amortización. También se creaba un fondo de amortización que podía llegar hasta el 4% del importe de la hipoteca, según el resultado

económico del año. Además instituía el fondo de previsión con el 5% del importe de la venta que se formaría del fondo de Adquisición.

Éste es en síntesis el programa con que colonizó el Banco Hipotecario. Si bien no es un programa que contemple todos los aspectos de la colonización, introduce conceptos muy interesantes, fijando condiciones de pago muy liberales y a largo plazo. Es interesante la creación de Adquisición y Previsión, ya que es una forma de enseñar al colono a ahorrar en los años buenos para hacer frente a las obligaciones de los años malos. Además el banco se aseguraba la recuperación de su deuda en una forma más o menos segura. Los Fondos de Adquisición y Previsión se invierten en Cédulas Hipotecarias Argentinas y su interés acrecienta dicho capital.

En cada lote se obligaba al colono a la introducción de mejoras y al cultivo de toda su superficie, especialmente en los primeros años. También se le obligaba a dedicar cierta parte a explotación agrícola y otra a alfalfa, debiendo efectuarse la rotación correspondiente, sin realizar el mismo cultivo en el mismo terreno. Se le obligaba a utilizar parte de la alfalfa para parvas. Debía renovar cada dos años 50 hectáreas. También se les imponían obligaciones en cuanto a las plantaciones a efectuar, alambrados, conservación de caminos, viviendas a construir y aguadas.

Como se ve, se imponen normas estrictas en el campo técnico y económico para conseguir la buena marcha de la explotación. Se deja de lado el aspecto social y cultural, que introduce, como ya hemos visto, la colonización oficial a partir de la ley 12.636. Además, es una colonización que se hace exclusivamente con agricultores ya instalados y no contempla la colonización con inmigrantes.

Como resultado de este programa, el banco formó 20 colonias por un total de 57.425 hectáreas con 493 lotes, distribuidos de acuerdo al adjunto [no se incluye, N. Ed.].

Inmigración y colonización

El proceso colonizador del agro argentino está íntimamente vinculado con el movimiento migratorio, acción que llegó a alcanzar, en algunas épocas, una enorme importancia, lo que se refleja en la constitución étnica de nuestra población.

La Constitución de 1853, en uno de sus artículos, establece el fomento de la inmigración y en el año 1857 se crea, en Buenos Aires, la Comisión Filantrópica de Inmigración, que tiene por función fomentar la inmigración. Durante el tiempo que dura su cometido, la inmigración pasa de 4.969 inmigrantes en 1857 a 11.216 en el año 1869. En este año se crea la Comisión Central de Inmigración y en 1874 la Comisión General de Inmigración. En el año 1876 la entrada de inmigrantes llega a 30.965.

Asegurada la paz interior con la finalización de la Campaña al Desierto, el país ofrece condiciones de estabilidad que atraen al inmigrante. El gobierno nacional fomenta la inmigración y es así que, de 26.643 inmigrantes en 1880, pasamos a 218.744 en el año 1889. En esta década la afluencia de inmigrantes aumentó, atraídos sin duda por los planes de colonización. Es también en esta década cuando se llega a un máximo en el número de colonia establecidas.

En realidad, hasta el año 1880 la inmigración aumenta en forma lenta a medida que se va estabilizando el régimen político, se construyen los ferrocarriles y con eso se promueve el adelanto y la expansión de la agricultura y la ganadería.

A partir del año 1904 y hasta el año 1914 la inmigración crece aceleradamente. Fueron años de gran actividad comercial, de crecimiento constante de las líneas férreas, de la agricultura y de la ganadería. Las importaciones crecieron enormemente. A esto ha de agregarse una marcada tranquilidad política. En casi todos los años de esta década fue mayo el aumenta inmigratoria que el aumento vegetativo del país.

Luego de este período, la desocupación y el advenimiento de la Primera Guerra, hacen que el período 1914-1919, tengamos un saldo de inmigrantes negativo que llega a 214.175.

Desaparecidas las causas que motivaron el descenso, la inmigración comienza a afluir nuevamente a nuestro territorio y en el período 1920-1929 la inmigración alcanza una cifra de 1.484.447.

Sobreviene la crisis del año 1930 y con ella la desocupación. Se dictan medidas restrictivas para la inmigración y el período que va del año 1930 hasta 1947 es reducida, iniciándose un repunte en el año 1948 que finaliza en el año 1951 en que se registra una entrada de 108.818 inmigrantes.

Desde este año, hasta el presente, disminuye la inmigración, manteniéndose en los últimos años alrededor de una cifra de 34.000 inmigrantes por año.

Según Bunge, hasta el año 1941 el 76% del total de inmigrantes eran italianos y españoles, correspondiendo el 44.9% y el 31,7% respectivamente.

En cuanto a la profesión de los inmigrantes, desde el período de 1881-1890 el 55% del total eran agricultores. Este porcentaje disminuye a un 43% en la década 1891-1900; 32% en la década 1901-1910 y al 18% entre 1911-1920. Para el período 1857-1941 el 32,95% son agricultores.

De las cifras del cuadro adjunto [no está el cuadro en el original, N. Ed.] surge que hasta el año 1930, la inmigración, salvo los altibajos ocasionados por disturbios políticos y económicos, acude a nuestro país en forma intensa. Después de este año, y hasta el presente, el movimiento inmigratorio es escaso y de poca significación al panorama agrícola-ganadero.

En un principio el inmigrante encontró en nuestro país tierra abundante y barata para explotarla en propiedad. Después de ese período, el inmigrante que llega a nuestra tierra viene para trabajar como arrendatario de las grandes

estancias, o bien se trata de la inmigración “golondrina”, que caracteriza al período 1903-1913. Si bien hasta el año 1930 la inmigración fue abundante, un gran porcentaje emigra nuevamente, hasta el año 1914 el saldo inmigratorio fue de 3.472.952, sobre un total de 6.611.027. Es decir, sólo alrededor de un 50% permaneció definitivamente en el país.

Los gobiernos, si bien triunfaron al atraer gran cantidad de extranjeros, fallaron al no arbitrar las medidas necesarias para que un mayor porcentaje permaneciera en nuestro suelo. Si la mayoría de los que acudían eran agricultores, el vínculo que los hubiera arraigado a la tierra hubieira sidfo.

Las leyes agrarias a partir del año 1940 y la inmigración

Todas leyes agrarias que dirigieron la colonización a lo largo de los últimos 20 años, contemplaron el problema inmigratorio.

La ley 12.636 establece en su art. 7º, inc. F, la facultad del CAN para celebrar convenios con el objeto de radicar inmigrantes en la campaña, ya sea adjudicándoles la tierra en arrendamiento o en propiedad.

La ley 16.392 en su art. 3º inc. n, establece medidas similares a la de la ley anterior.

El decreto-ley 2964/55 copia textualmente el artículo de 14.392 relativo a la inmigración. Además, en su art. 36 establece que “el Consejo coordinará su acción con la Comisión Nacional de Colonización. Dicha Comisión se crea por decreto-ley 416/58. Esas Comisión pasa más tarde a depender directamente del CAN, donde aún permanece.

Poco se ha realizado en virtud d las disposiciones citadas. Solamente el Banco de la Nación, cuando le correspondió la aplicación de las leyes de colonización, concretó alguna labor.

Dicho banco y el Comité Internacional para las Migraciones Europeas firmaron un convenio para introducir familias de origen europeo. Para ello se instaló un plan-piloto-escuela en Santa Catalina (Provincia de Buenos Aires).

El 27 de junio de 1961 se dicta el decreto 5466 que establece un régimen especial de admisión definitiva de ciudadanos de países europeos, residentes o ex-residentes en África. Dicho decreto tiene vigencia por 2 años y autoriza a los inmigrantes a introducir al país bienes, efectos personales y equipo de producción por un valor de hasta U\$S 10.000, libre de recargos. Esta franquicia puede ampliarse hasta U\$S 50.000 en casos especiales. El mismo decreto establece que el CAN “coordinará planes concretos de radicación de agricultores nacionales de países europeos residentes o ex-residentes en África, expertos preferentemente en explotaciones y trabajos agrícolas no competitivos con la mano de obra rural nativa”.

En virtud de este decreto, si bien se han realizado tratativas, nada se ha concretado hasta el momento.

Futuro de la inmigración

Nuestro país, salvo algunas zonas, es un país poco poblado hasta el extremo de que las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y la Capital Federal reúnen caso el 67% de la población del país.

Como contraposición, en las jurisdicciones de Catamarca, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro. San Juan, Sabn Luis, Santa Cruz y Tierra del Fuego vive solamente el 9,5% de la población.

Como podemos ver por los datos citados, la Argentina incrementar su población en gran parte del país. Este incremento de la población deberá buscarse no sólo en el crecimiento vegetativo sino con el aporte inmigratorio, dentro del cual será conveniente procurar el elemento agricultor. Refiriéndose exclusivamente a la inmigración de agricultores, debemos tener bien presente

que los mismos sean orientados hacia zonas y actividades que no se constituyan en causa agravante de los problemas que ya existen, sobre todo en nuestra región cerealera, donde hay gran número de arrendatarios e hijos de agricultores ven dificultado el acceso a la propiedad de la tierra. Por lo tanto cualquier programa de colonización con inmigrantes en nuestra zona pampeana, debe ser descartado, salvo casos especiales, de actividades muy intensivas. La inmigración debe canalizarse hacia las provincias menos desarrolladas y menos pobladas y donde hasta el presente los recursos naturales hayan sido pocos o mal explotados. Tal es el caso de nuestra zona árida, así como también en el resto del país.

El país debe favorecer la entrada de inmigrantes que vengan con sus propios capitales y cuenten con ayuda crediticia de sus propios países, para que no presionen aún más sobre nuestra escasa disponibilidad crediticia, que es insuficiente para satisfacer las necesidades de nuestros agricultores. A este tipo de inmigrantes deben concedérseles amplias facilidades que permiten su entrada al país especialmente en lo referente a la exención de recargos aduaneros para la introducción de bienes de producción.

El ejemplo de este tipo de inmigración es la japonesa, que está afluyendo regularmente de unos años a esta parte, ya que tiene un serio problema de población por lo cual fomentan la emigración.

Se facilitan créditos para su pasaje, compra de maquinarias y compra de tierra, bajo condiciones muy liberales de interés y plazos de amortización. La forma en que se encara la habilitación de esas tierras es un real programa colonizador ya a que, a la adquisición de tierras, sigue su subdivisión en unidades económicas, alojamiento provisional colectivo, chacra experimental y formación de cooperativas,

En la provincia de Misiones adquirió 3.100 hectáreas en la localidad de “Garuhapé” para la introducción de 80 familias. Actualmente se han radicado 56 familias con un total 278 personas. Cada familia trajo un promedio de U\$S 2.000 y sus implementos de trabajo.

La otra colonia en formación se halla en Mendoza, en la localidad de Real del Padre. Se adquirió en el año 1959 y tiene una superficie de 1312 hectáreas. Actualmente se realizan los trabajos de sistematización y estudio para determinar la rotación de riego.

Las Cámaras Paritarias de Conciliación y Arbitraje obligatorio

La ley n. 13.246 creó las Cámaras Paritarias de Conciliación y Arbitraje obligatorio, con el propósito de resolver los litigios suscitados entre los arrendadores y arrendatarios como consecuencia de la aplicación de la ley de arrendamiento y aparcerías rurales (art. 47).

Estos organismos creados por la ley tenían características particulares, ya que eran órganos dependientes del Ministerio de Agricultura de la Nación, y los funcionarios que los presidían eran ingenieros agrónomos. Además se trataba de entes colegiados en los que estaban representados los propietarios y los arrendatarios a fin de garantizar a las partes la objetividad de los pronunciamientos que emanaran de las respectivas Cámaras. Otra de sus características eran que tenían carácter nacional y los ciudadanos de provincia debían de someter los litigios que se suscitaban dentro de sus territorios a dichos organismos nacionales. Ello se explicó, y en determinado momento se justificó jurídicamente, en razón de que dichas leyes obedecían al propósito de preservar los intereses de carácter agrícola y ganadero y por tal motivo sus normas estaban imbuidas del espíritu propio de una regulación emanada del poder de policía. De las decisiones de las Cámaras Regionales quedaba un recurso ante los tribunales de la Nación siempre que se dieran los siguientes motivos: a) incompetencia. b) violación de la ley (art. 49). Si no se optaba por estos recursos podía ejercerse el de apelación ante la Cámara Central; pero siempre que la decisión de la Cámara Regional no hubiera sido adoptada por el voto unánime de sus integrantes.

Sin embargo, la ley 13.897 modificó el sistema, estableciendo un nuevo régimen.

a) Atribuyó a las Cámaras competencia para entender en todas las cuestiones que se suscitasen entre arrendadores y arrendatarios, confiriéndoles a las Cámaras competencia exclusiva.

b) Eliminó el recurso ante la Justicia Nacional, dejando en vigor únicamente el recurso ante la Cámara Central cuando la sentencia de la Cámara Regional no hubiese sido dictada por unanimidad, tal como se ha expresado precedentemente. En tal caso sólo procede el recurso en los supuestos que se invocaran incompetencia o violación de la ley.

c) La ejecución de las sentencias continúa en la forma establecida por la ley 13.246; o sea, que deberán ejecutarse por medio de los tribunales ordinarios. Pero los susodichos tribunales en ningún caso podían intervenir con respecto al contenido mismo de la decisión formulada por la Cámara.

En lo que atañe a las decisiones de la Cámara Central, sólo se admitieron dos recursos:

- a) el de aclaratoria por error material u oscuridad del fallo;
- b) el de inconstitucionalidad, en caso de plantearse oportunamente en término el caso federal, de acuerdo con lo estatuido por el art. 14 de la ley 48.

Organización y funcionamiento. De conformidad con lo establecido por la ley 13.246, el P. E. quedaba facultado para organizar la Cámara Central compuesta por 9 miembros, de los cuales 3 deberían ser funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación, con versación especial en materia legal y representantes de los propietarios y de los arrendatarios y aparceros respectivamente. Por decreto n. 7.786/1949, se reglamentó la organización y funcionamiento de las Cámaras (art. 66 a 80). En virtud de tal reglamento los 3 vocales funcionarios integrantes de la Cámara Central deberían ser argentinos nativos, mayores de 30 años, con título de ingeniero agrónomo, abogados o doctor en ciencias económicas y poseer conocimientos

acreditados en materia de arrendamientos y aparcerías rurales. La Cámara debería ser presidida por el miembro con título de ingeniero agrónomo que designare el P. E.

La designación de los vocales representantes de arrendadores y arrendatarios la hará el P. E., teniendo en cuenta las ternas que eleven las entidades agrarias numéricamente más representativas. La elección de los candidatos se reglamentó por decreto n. 8.593 del 12 de abril de 1949, mediante el cual se dispone que las mencionadas entidades se inscriben especiales y se determina asimismo el procedimiento a seguir en las elecciones,

La ley no hace referencia expresa al número de Cámaras Regionales a crearse, serían presididas por funcionarios especializados del Ministerio de Agricultura y Ganadería e integrados paritariamente. En cuanto a la integración de las mismas, se estableció que los vocales representantes de arrendadores y arrendatarios deberían ser argentinos nativos o naturalizados con 5 años de antigüedad, mayores de 25 años, gozar de buena conducta, revestir el carácter arrendatario o arrendador, según a quien representaren, tener el predio o la explotación en la zona correspondiente a la Cámara respectiva, de que formen parte. La duración de sus cargos se estableció que sería de 3 años, pudiendo ser reelegibles, y reelegibles por el P. E. salvo en los siguientes casos:

- a) que hubiese condena por delitos reprimidos con pena corporal;
- b) el vocal faltase excesivamente a las sesiones de la Cámara;
- c) cometiese falta grave en el ejercicio de sus funciones;
- d) el vocal dejase de tener la calidad de arrendatario o arrendador (art. 68, 69, 71 y 72 del decreto n. 7786/1949)

Las Cámaras se crearon como organismos legos, pero ello no ha sido impedimento para que hayan formado parte de las mismas, personas con carácter letrado. El único funcionario que debería tener la calidad de letrado era el secretario, tanto en el caso de las Cámaras Regionales como en la Central. Sus funciones son de relator y miembro informante y debía ser mayor

de 25 años y versado en derecho agrario (art. 74 del decreto 7786/1949). La Cámara Central se dividió en 3 salas y a partir del año 1951 se dividieron en dos salas las Cámaras de Buenos, Aires, Rosario, Villa María, Bahía Blanca y Trenque Lauquen.

De acuerdo con el régimen establecido en el Reglamento, la Cámara Central se reunirá excepcionalmente en pleno en los siguientes casos:

- a) para unificar jurisprudencia, siendo obligatoria para todas las Cámaras la doctrina o interpretación acordada mientras no se varíe en otro tribunal pleno;
- b) estudiar normas para proponer al P. E., tendientes a lograr la mejor aplicación de la ley;
- c) dictar reglamentos internos;
- d) conocer en las recusaciones de sus miembros y de las regionales (art. 77 del Decreto Reglamentario).

Asimismo se establece en el Reglamento que las Cámaras deben dictar sentencias justas y equitativas, previa indagación de la verdad material, más que de la verdad formal y a ese fin se les inviste de las más amplias atribuciones.

Los términos se declaran improrrogables y perentorios sin excepción y la mayor parte de las providencias se consideran automáticamente notificadas. Se declara obligatoria la notificación personal, por cédula o por carta certificada de conciliación, traslado de la demanda, prueba, sentencia, etc.

Las partes pueden remitir sus escritos a la Cámara por correo, y la fecha que se toma en cuenta a los efectos de la presentación es la indicada por el sello del correo proveniente de la oficina expedidora. Los escritos deben presentarse con copias y si se agregan documentos, debe procederse en igual forma. En toda cuestión que se suscite entre las partes, o por éstas ante la Cámara, deberá dejarse constancia escrita en acta. Como derecho supletorio y siempre que no se oponga al régimen de la ley 13.246, se aplicarán las normas de procedimiento en vigencia para los tribunales de la Nación.

Dentro de las Cámaras podemos distinguir tres estadios procesales.

a) Expositiva: la demanda debe contener la relación de hechos y la invocación del derecho aplicable, ofreciendo de una vez todas las pruebas del mismo.

b) Conciliatoria: contestada la demanda o vencido el término para hacerlo, se cita a las partes a una audiencia de conciliación. Esta etapa es una de las ideas principales de la ley, que trata de conseguir el arreglo amistoso entre las partes.

c) Contenciosa: siempre que la Cámara no considere necesario disponer del cumplimiento de diligencias relacionadas al caso, debe dictar “sentencia”.

Corresponde a continuación hacer una breve reseña sobre dos aspectos de interés en esta materia que es lo concerniente a los medios probatorios y a la sentencia.

En lo que atañe a los medios probatorios o a la prueba en sí Decreto Reglamentario admite lo siguiente:

- a) Absolución de posiciones de las partes;
- b) Pericial;
- c) Inspeccional;
- d) Documental.

Con respecto al diligenciamiento de estas pruebas se reconocen los principios comunes de carácter procesal, con la sola particularidad de que el impulso procesal es facultativo de la Cámara a fin de agilizar el procedimiento.

En cuanto a la sentencia, ésta deberá resolver todas las cuestiones que se suscitan entre las partes y que se someten a consideración de la Cámara. Se asevera el principio de prelación de la verdad material sobre la formal y la sentencia deberá siempre fundarse en derecho y en la equidad (Decreto

Reglamentario, art. 123). El vencido deberá pagar las cosas del proceso. La única excepción que se reconoce este principio es el de aquellos casos en que el vencido ha tenido motivos fundados para litigar, en cuyo caso podrán ser por su orden.

En materia de recursos se establece que sólo la sentencia de la Cámara es susceptible de apelación. El escrito de apelación deberá presentarse pro ante la Cámara que dictó el fallo, debiendo acompañarse copia para el traslado a la otra parte, debiendo en todos los casos formularse los fundamentos de estilo.

Si se halla en término sólo es procedente acceder al recurso cuando la sentencia no se hubiere dictado por unanimidad, pues en tal supuesto sólo es admisible el mismo, cuando se invoque violación de la ley o incompetencia.

La Cámara Central podrá disponer la producción de nuevas pruebas y recibir las desestimadas en la Cámara Regional, concluido este trámite si se considera necesario, la Cámara Central dictará sentencia. De ésta sólo procede la interposición de los recursos de aclaratoria o el extraordinario de la ley 48. El contenido de la sentencia de la Cámara Central versará sobre los siguientes puntos:

- a) rechazo del recurso;
- b) admisión del mismo, con anulación de la sentencia recurrida (Dec. Reg. Arts. 133 a 140).

En caso de retardo en el pronunciamiento de las Cámaras Regionales, se reconoce a las partes el derecho de interponer recurso de queja, que deberá hacerse directamente ante la Cámara Central. Si se tratase de recurso de queja por retardo en el pronunciamiento, deberá previamente, para que sea viable, presentar pedido de pronto despacho (Dec. Reg. arts. 141 a 143).

La constitucionalidad de las Cámaras Paritarias

El problema de la constitucionalidad de las Cámaras Paritarias no fue tratado al tiempo de sancionar la ley 13.246; pero hubo tácito acuerdo en que era imprescindible una reforma constitucional para revestirlas de la facultad de decidir con carácter definitivo. Posteriormente al debatirse él, en la Cámara de Diputados de la Nación el Proyecto que sería ley n. 13.897 por la que se eliminó el recurso judicial previsto en la ley 13.246, se originó un breve debate en la Cámara acerca de la inconstitucionalidad de las mismas.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de pronunciarse sobre esta cuestión en el año 1953, habiendo declarado la constitucionalidad de las Cámaras (Cf. *La Ley* T. 78, p. 323 y en la *Colección de Fallos de la Corte Suprema* T. 233, p. 83, T 235 pp. 19 y 23). Integrada la Corte por nuevos miembros después de la Revolución de septiembre de 1955, la Corte se abstuvo de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las Cámaras Paritarias. Pero durante ese lapso los tribunales provinciales en reiteradas oportunidades declararon la inconstitucionalidad de las mismas en diversos fallos. En noviembre de 1960 la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad la inconstitucionalidad del fuero agrario, tal como lo establecían las leyes 13.246, 13.897 y 14.451, en razón de no dejar expedita la vía judicial en violación de lo dispuesto en el art. 18 de la Constitución Nacional. Llama la atención que en el fallo no hubiere recaído pronunciamiento sobre la violación al art. 67, inc. 11. Pero cabe consignar en tal sentido que dos ministros al votar en disidencia con la mayoría, se refirieron expresamente a la inconstitucionalidad fundada en la violación del mencionado artículo y sobre todo al 95 de la Constitución Nacional, o sea, el referente a la prohibición establecida en la Constitución, acerca del ejercicio de funciones judiciales por parte del P. E. nacional. A raíz de este fallo el Congreso Nacional sancionó la ley n. 15.700 que reabrió las instancias judiciales a opción del recurrente, pero dentro de la jurisdicción federal. Poco tiempo después tuvo lugar un nuevo pronunciamiento de la Corte que reiteró el criterio sobre la inconstitucionalidad de las Cámaras. En dicha oportunidad expresó la Corte que las normas sobre arrendamiento son de derecho común

y por lo tanto aplicables por los tribunales locales (cf. *Jurisprudencia Argentina*, de 28-I-1961).

Conviene reseñar sintéticamente, los argumentos que se han formulado acerca de la constitucionalidad e inconstitucionalidad de las Cámaras.

Los argumentos a favor de la constitucionalidad pueden resumirse en los siguientes.

a) Las Cámaras son órganos de conciliación y arbitraje. Se considera que la Administración puede ejercer esas funciones, tal como ha sucedido con la ley 12.713 (de trabajo a domicilio) y 12.637 (tribunal bancario). A estos argumentos es preciso acotar dos observaciones importantes: en primer término, en las leyes citadas no se negó el recurso judicial; y en segundo término no se concibe arbitraje en el cual las partes no tengan facultad de decidir la elección de los árbitros.

b) La aplicación del derecho común por los tribunales provinciales es de carácter excepcional. Según el primer fallo de la Corte, es principio recibido que las leyes nacionales deben aplicarse por los tribunales federales para conseguir la unidad prevista en la misma Constitución y en tal sentido deben recordarse los casos de los tribunales bancarios y de seguros. Además es notorio que, si la materia de arrendamiento y aparcería rurales es de derecho, también es necesario reconocer su carácter de orden público y por tal motivo es indispensable adoptar un criterio unitario en su aplicación. Es innegable que existen cuestiones inherentes al arrendamiento o a la aparcería rural que en esos casos comprenden territorios de dos o más provincias y que la unidad de criterio sobre las cuestiones litigiosas que se susciten sólo podrán ser dilucidadas acertadamente mediante un criterio unitivo que sólo pueden darlo los tribunales federales.

c) Validez del procedimiento. Existen numerosas leyes nacionales, como la de quiebras, prenda con registro, etc., que estatuyen procedimientos inherentes a las normas sustanciales. Igual caso se presenta en materia de arrendamiento y aparcerías rurales.

d) No son comisiones especiales. Las Cámaras Paritarias no se constituyen “*ad hoc*” para resolver el caso concreto, tampoco “*a posteriori*” del caso cuestionado, y por tales motivos no pueden tener el carácter de Comisiones Especiales, tales como las prohibidas por la Constitución Nacional en su art. 18.

e) El P. E. nacional no ejerce funciones judiciales. Las cámaras están constituidas por miembros designados por el P. E.; pero siendo algunos funcionarios de otros representantes de gestores privados; de ahí que no pueda afirmarse que el P. E. ejerce por sí y por otros funcionarios de la Administración, funciones judiciales.

f) El contenido de la ley de arrendamiento y aparcerías rurales no es de derecho común. Se parte del principio que, en las leyes de arrendamiento lo esencial no es el régimen contractual sino principalmente la política agraria, o sea, la denominada policía de prosperidad legislada en el inc. 16 del art. 67 de la Constitución Nacional. En tal sentido merecen recordarse las leyes de carnes y de policía sanitaria animal que también prevén su aplicación por la justicia federal.

A su vez los argumentos esgrimidos a favor de la inconstitucionalidad son los siguientes.

a) El P. E. nacional no puede ejercer funciones judiciales. Ésta es una disposición expresa de la Constitución. Toda cuestión que se plantee entre particulares, en que se invoca la lesión de un derecho, o una garantía es de exclusiva incumbencia judicial. El legislador no puede atribuir a funcionarios de la administración facultades inherentes al poder judicial. Es obvio que si los integrantes de las Cámaras son designados por el P. E., no cabe duda que pertenecen a la Administración, máxime teniendo presente la superintendencia que le P. E. ejerce sobre las mismas.

b) El derecho común es de aplicación privativa de los tribunales provinciales. De conformidad con lo estatuido expresamente pro el art. 67,

inc. 11 de la Constitución, el derecho común, en el cual se incluye la materia contenida en los códigos de fondo, tal como los contratos que pertenecen a la legislación común que no tiene por qué circunscribirse a los códigos de fondo únicamente, ya que en la misma enumeración existen omisiones como la del Código Agrario, por ejemplo. De lo dicho resulta que el derecho común es sinónimo de derecho sustancial, esté o no contenido en los códigos, y que su aplicación por mandato expreso de la Constitución corresponde a los tribunales provinciales. Es innegable que en las leyes de arrendamiento y aparcerías, como su propio nombre lo indica, lo esencial es el régimen contractual agrario y lo accesorio, aunque no por eso es poco importante, es el ejercicio del poder de policía agraria. En cuanto a las leyes de carnes y de policía sanitaria que se aplican por tribunales federales, su constitucionalidad es de por sí muy discutible.

c) Procedimiento inconstitucional. Es también notable el hecho que la ley autorice al P. E. a organizar las Cámaras encargándoles asimismo reglar el procedimiento que debe regir en las mismas. La fijación del procedimiento por decreto, en lugar de hacerse por ley, es inconstitucional.

d) Las Cámaras son comisiones especiales. Por el solo hecho de formar parte del P. E. nacional sus integrantes; y también por la facultad que se atribuye al mismo P. E. de organizarlas y reglar su procedimiento son comisiones especiales de las prohibidas por la Constitución Nacional.

De las argumentaciones sintetizadas puede colegirse la polémica que surgió con motivo de la constitucionalidad de las Cámaras Paritarias. La polémica encontró su principal motivación en cuestiones de intereses que movieron a los afectados por tales decisiones a argumentar con todo empeño en defensa de sus derechos en ciertos casos y en la de sus intereses en más. De cualquier modo, la situación ha sido definida y la creación del Fuero Agrario es una necesidad sentida en todo el país. Por otra parte, no puede negarse que las Cámaras cumplieron una función importante, a pesar de las serias deficiencias de que adolecieron, tanto en lo concerniente a su integración como a su organización y funcionamiento.

ANEXO V LOS CONTRATOS AGRARIOS

Breve reseña de la evolución legislación en materia de arrendamiento y h aparcerías rurales

A. Régimen en el Código Civil

El Código Civil sancionado en 1971 estableció la unidad legislativa y en el Título VI de la Sección III del Libro II estatuyó el régimen de locación en general.

Para el codificador, las normas jurídicas sobre locación se refieren por igual al ámbito rural como al urbano y sólo y sólo en determinados casos contempla algunos aspectos específicos a la locación agraria, cuyo contexto sólo abarca un reducido número de artículos.

El criterio adoptado puede explicarse desde un doble punto de vista, teórico y práctico. En el primer caso es obvio admitir que la precariedad en el desarrollo de la economía agraria y en el segundo pro falta de evolución en el orden jurídico rural.

Si bien estos argumentos explican la omisión en materia de locación rural, es indudable que ello no justifica el desconocimiento de la realidad agropecuaria del país, al no legislar sobre una materia que sin duda ya en aquella época constituía un asunto de importancia para la regulación jurídica, por cuanto desde 1856 a 1876 se inicia la era colonizadora, aparece la agricultura como factor importante de la economía y se inicia el gran cambio en la cría del ganado mediante la instalación de los alambrados, que ya venía generalizándose en la época de la sanción del Código. Las disposiciones más importantes contenidas en el Código Civil en materia de arrendamiento rural se refieren a diversos puntos sobre contratos de arrendamiento, que pueden sintéticamente reunirse en los siguientes.

1. Plazo del contrato a falta de disposición expresa (C. C. art. 1506).
2. Autorización tácita al locatario para realizar cultivos o mejoras rústicas (art. 1536).
3. Prohibición de la remisión del predio del arrendamiento (art. 1557)
4. Garantía de los frutos para el pago del arriendo (art. 1558)
5. Prohibición del goce abusivo de los predios rústicos por parte del locatario (art. 1560).
6. Término para la restitución del predio arrendado por falta de plazo fijo (art. 1610, inc. 4).
7. Obligatoriedad del arrendatario de devolver la misma cantidad de cabezas de idéntica calidad y edad en la superficie de locación de un predio con animales de trabajo o de cría (art. 1617).

En lo que atañe a la aparcería rural, el Código Civil no contienen normas expresas y en tal sentido sólo merece citarse un párrafo de la nota del codificador al art. 1493, donde se hace alusión al tema en los siguientes términos:

“si el precio en un contrato de arrendamiento consistiera en una cantidad de frutos de la cosa, no sería locación sino un contrato innominado. Si la cantidad de frutos fuera una cuota proporcional respecto al todo que produzca la cosa, sería un contrato de sociedad, aunque las partes lo llamaran arrendamiento”.

El Código no legisla expresamente sobre aparcería, lo que significa el alejamiento de Vélez de su fuente, el Código Napoleón, en cuyo texto se regula específicamente las distintas formas de aparcerías rurales.,

B. Régimen de la ley |11.170

En el transcurso de 40 años la economía agraria del país sufrió profundos cambios y notables transformaciones. Esta evolución de pronuncia con perfiles muy definidos desde la última década del siglo XIX y las dos primeras del siglo XX. Téngase presente que en ese corto plazo se desarrolla la agricultura y la colonización, que comienza la mestización, que se inicia la etapa del frío en el transporte de la carne y que la explotación del lanar es desalojada de la provincia de Buenos Aires, para ser sustituida por la cría del ganado bovino, de ala mestización, con miras al mercado de carne que se abría en Gran Bretaña, como resultado de su auge industrial. A ello debe agregarse el incremento inicial de la inmigración. También debe señalarse aquí la aparición de grandes capitales como instrumentos propulsores de la actividad agraria, como consecuencia de la demanda de productos agrícolas por parte de los mercados consumidores europeos.

Los hechos señalados dieron motivo a situaciones complejas entre los propietarios y arrendatarios; esto se explica si se tiene en cuenta que en ese lapso, la demanda de tierras iba en aumento permanente dentro de la zona de influencia de los mercados y puertos de embarque.

Los propietarios aprovecharon esta coyuntura favorable para exigir aumentos en los arriendos y para asegurarse tal posibilidad trataron de celebrar contratos por un corto lapso, a cuyo término exigían la aceptación de un precio mayor o de lo contrario procedían al desalojo.

Este malestar, originado por los motivos señalados tuvo su profunda repercusión en el ámbito rural. Así se explica la huelga agraria producida en Santa Fe en el año 1912 (Grito de Alcorta).

Tanto esta huelga como otros movimientos análogos que surgieron en el año 1919 fueron factores determinantes que influyeron sobre los legisladores para que se abocaran al estudio de varios proyectos de leyes que culminaron con la sanción de la ley 11.170. Es preciso señalar que en el espíritu de esa

ley, no se propuso una modificación sustancial, sino más bien complementar el régimen de la locación en el Código Civil.

Las disposiciones más importantes contenidas en la ley pueden sintetizarse en las siguientes.

1. Establece que el arrendamiento es un contrato consensual en que una de las partes se obliga a conceder el uso o goce de una fracción no mayor de 33 hectáreas, fuera de ejido urbano de los municipios con destino a explotación agrícola, de crear o a su aprovechamiento ganadero-agrícola. y la otra, a pagar por este uso o goce un precio en dinero, o en especie, o a entregar un tanto por ciento de la cosecha. Como podrá notarse en la definición transcrita, la ley no hace distinciones entre el arrendamiento y la aparcería y si bien determina con claridad el límite del ámbito urbano desde el punto de vista jurisdiccional, no lo logra en cambio en el orden económico.

2. Fija sin plazo mínimo, con lo cual se trata de evitar abusos predominantes en ese tiempo, suprimía asimismo uno de los motivos determinantes de los conflictos, al prohibir la cesión de los contratos o sublocación de predios rurales salvo consentimiento expreso del propietario y siempre que la cesión fuere por un plazo no menor de 4 años. Con esta disposición se logró eliminar al intermediario que arrendaba al propietario a un precio determinado en dinero y luego subarrendaba el inmueble percibiendo de la contraprestación en especie, logrando de ese modo lucrar con un mayor valor de los productos obtenidos.

3. La ley establece, con respecto a la formalidad para la redacción del contrato, facilidades para que los mismos se efectuaran por instrumento privado y se modificaran los trámites de inscripción, pero a fin de evitar abusos, otorgó garantía al arrendatario en caso de negarse la existencia del contrato.

Las seguridades que la ley otorgaba a los arrendatarios en materia contractual, tanto con relación a la existencia como al cumplimiento de los contratos y las

normas referentes al plazo, al precio, a la construcción de mejoras y muy particularmente a las nulidades y a la declaración de inembargabilidad de los muebles, ropas de trabajo, semillas, etc. Todo ello refleja un cambio notable en la legislación, cuyas ideas pueden sintetizarse en las siguientes.

1. Iniciación de una legislación agraria emanada de principios propios (Derecho Agrario).
2. Compenetración de derecho público en el derecho privado, o sea, sustitución del régimen contractual por el estatutario.
3. Carácter acentuadamente social y protector de la familia rural.
4. Protección económica rural en miras al interés público.

C. Régimen de la ley 11.627

La ley 11.170 fue una ley innovadora; con ella se inició un cambio importante en la regulación jurídica rural y su sanción constituyó un acierto, por cuanto resolvió en la medida de lo posible y por vez primera un conjunto de problemas serios que afectaban a nuestra población rural y la explotación agraria. Es indudable que, tragándose de una innovación, la ley tenía necesariamente que adolecer de serias deficiencias, y ello le restó éxito a su aplicación. De ahí que, poco tiempo después de su sanción surgió la necesidad de su modificación. Ello se hacía cada vez más premioso, debido al auge que iba tomando en el país la explotación agropecuaria y el progreso notable en la producción agrícola y pecuaria.

En 1928 el P. E. informa al Congreso sobre los inconvenientes surgidos por el desconocimiento de la ley, en los sectores rurales y sobre todo por el incumplimiento de la misma, debido a la resistencia de los propietarios ante un régimen que amenazaba coartarles la libertad para obtener pingües ganancias, lucrando con la situación especial que se presentaba a los productores. Los

proyectos de reforma legislativa se cristalizaron en la ley sancionada con el n. 11.627 (1932).

La ley introduce novedades importantes en materia de legislación rural.

1. Suprime el mínimo de 300 hectáreas que fijaba la ley anterior para obtener los beneficios, especificando en el texto de la misma. Ello se justificaba ya que dicha norma permitió la permanente violación de la ley, pues los propietarios trataron por todos los medios de evitar que en sus contratos de arrendamiento figurase que ellos tenían superficie mayor.

2. Fijó el concepto de explotación agrícola y ganadera, considerando como tal a la siembra y al cultivo de variadas clases de vegetales alimenticios, o de uso industrial. La cría de animales en campos naturales, los tambos, criaderos de aves y cerdos, la cría y engorde ganado, o industrias derivada de la granja.

3. La ley excluyó los contratos de pastoreo a breve término, para evitar abusos y de este modo coartar la libertad de disponer o aprovechar campos por un corto plazo para beneficio de los propietarios y de los arrendatarios.

4. Se trató de precisar con mayor eficacia el alcance de la significación dada al vocablo “rural”, y estableció que se otorgaba este carácter a las parcelas que estuvieran ubicadas en lugares situados fuera de las ciudades, o pueblos. En verdad no se progresaba mucho con relación al concepto adoptado sobre este punto por la ley anterior.

5. Se amplió el plazo del contrato a 5 años, no obstante lo cual aún se procedía en forma superficial, por cuanto es sabido que en el orden rural el plazo contractual debe condicionarse a la exigencia propia de cada tipo de explotación, o sea, que de la localidad, lo cual era un acierto porque la norma jurídica rural en este caso más que en otros, debe condicionarse a las materiales exigencias de la economía agrícola.

6. Se acentuaron las exigencias en las formalidades contractuales, requiriéndose la forma escrita por ante escribano, o juez de la localidad, lo cual era un acierto por tratarse de una norma que no sólo exigía la forma escrita, sino también la presencia de la autoridad competente. Claro está que a mayores exigencias formales más dilatoria se hace la tramitación y así aconteció con los requisitos exigidos por la nueva ley en materia de formalización e inscripción.

7. Se amplió el número de cláusulas limitativas la libertad de comerciar de conformidad con las normas relativas a los nuevos tipos de explotación agropecuaria que contemplaba la ley. Con ello reflejaba el propósito del Estado, de reglar las relaciones existentes entre los productores rurales. Era necesario restringir el ejercicio de ciertos casos que llegaron a convergirse en abusivos.

8. Se introdujo la obligación de locador de habilitar un aula y poner a su cargo el mantenimiento de la enseñanza primaria cuando el número de locatarios y sublocatarios exceda de 25 y no existan escuelas fiscales a menor distancia de 10 km del centro del inmueble. Esta iniciativa de la ley constituye el primer paso dado en materia de educación rural, con un profundo sentido social, ya que la explotación de tipo extensivo constituyó un serio inconveniente para lograr la educación de los niños en edad escolar. Las grandes extensiones la poca población y la distancia a los centros poblados, han sido un obstáculo muy serio para el desarrollo de la enseñanza en la zona rural.

9. Se amplió la nómina de objetos excluidos del embargo. Con ello se acentúa la preocupación del legislador por la estabilidad económica de la familia rural. Estas normas han constituido una de las garantías en beneficio de los productores rurales de escasos recursos económicos.

10. Se facultó al Ministerio de Agricultura, para que determinar las zonas aptas para diversos tipos de explotación agrícola y deroga la disposición

contenida en la ley anterior que fijaba la extensión de tierra para pastoreo y huerta.

11. Mantuvo la prohibición de ceder en contrato de arriendo o de subarriendo, pero supedita dicha prohibición a que el precio de la sublocación no excediera de un 15% del contrato originario.

12. Introdujo una iniciativa, al estatuir normas destinadas a combinar las soluciones necesarias para los conflictos que pudieran plantearse cuando en los contratos de arrendamiento fuere parte algún menor o incapaz.

En síntesis, las tendencias de la legislación agraria van acentuándose y en esta ley se hacen también cambios notables, que revelan en el legislador inquietudes valiosas de índole económica, social, técnicas y cultural.

La ley 11.627 representa un notable progreso en la evolución de la legislación agraria del país. Ella ha contribuido a perfeccionar al técnica legislativa en materia de arrendamientos rurales, ha protegido a los arrendatarios promoviendo la enseñanza primaria en las zonas rurales, asegurando la estabilidad del productor rural.

Legislación de emergencia

A partir del año 1942 hasta la fecha de sanción de la ley 13.246 (1948) se editaron numerosas disposiciones de índole legal y reglamentaria, tendientes a regular y morigerar los inconvenientes surgidos entre propietarios y arrendatarios o parceros, a raíz de la situación económica deficitaria que afectó al país, consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, cuyos efectos paralizantes en la comercialización de nuestros productos agropecuarios produjo un malestar creciente en diversas zonas rurales. De allí que el gobierno nacional optara por el criterio de mantener la ley 11.627, que se hallaba vigente y que tenía carácter permanente y a la vez derogar momentáneamente sus disposiciones en materia de plazos y se fijaban rebajas

en los precios vigentes y convenidos entre las partes. Se autorizaban excepciones a las prórrogas legales en casos excepcionales y sobre todo en todos aquellos casos en que no se consideraba conveniente extender los términos de los convenios pactados. Estas reglas jurídicas se denominaron genéricamente como “legislación de emergencia”.

Ésta se caracterizó por ser de orden público, ya que no podía ser desconocida o dejada sin efecto por las convenciones entre particulares. Resulta de interés recordar también que estas normas transitorias crearon por ley 12.771, una Cámara Arbitral para el reajuste de los arrendamientos, que constituyó uno de los antecedentes de las Cámaras Paritarias, creadas por la ley 13.246. También son de interés las disposiciones dictadas con el principal propósito de orientar la explotación agraria hacia la producción ganadera y granjera, declarando nulas las cláusulas contractuales que las prohibieran.

Muchas de las disposiciones que se sancionaron con carácter de emergencia fueron luego incorporadas definitivamente a la legislación agraria permanente. Es preciso tener presente al valorar esta legislación, diversos hechos de suma importancia para ponerla en juicio con la máxima objetividad. En primer término, la situación en el ámbito rural era crítica y además la legislación vigente no podía contemplar los inconvenientes que habían surgido en un corto lapso, como efecto inmediato de la paralización de la venta al exterior de los productos agropecuarios. Sin embargo, ocasionó ciertas perturbaciones en las relaciones económicas y jurídicas rurales, no sólo porque se alteró el régimen vigente, sino porque fue orientándose a favor de los arrendatarios y aparceros, lo que si bien tenía sus fundamentos, se excedió en cuanto se otorgaron beneficios que en muchos casos fueron contraproducentes. El congelamiento de los arriendos y aparcerías, la prórroga de los plazos y sobre todo la imposibilidad de agilizar todo trámite que tuviera por objeto lesionar los intereses (no el derecho) del sector arrendatario fue siempre un obstáculo insalvable. Esta crítica se hace por cuando conviene, con la mayor ecuanimidad, valorar la legislación anterior para obtener conclusiones acertadas que sirvan de experiencia para lo futuro. Es indudable que los arrendatarios y aparceros necesitaban ayuda, y también es cierto que

el régimen liberal del Código Civil en materia contractual no rendía frutos en el campo, sobre todo a partir del primer y segundo decenios del siglo XX, en que el desarrollo de la agricultura y la ocupación de las tierras más productivas fueron creando mayores complicaciones entre los sujetos intervinientes en la actividad rural. Es legislación de emergencia dejó un saldo importante de orden jurídico, puesto que permitió entregó en forma manifiesta que en materia agraria, la época del contrato sería sustituida por el régimen estatutario, lo que efectivamente quedó evidenciado en el transcurso de los años a través de las leyes que fueron sancionándose a partir de 1948.

D. Régimen de la ley 13.246

Tal como se dijo precedentemente, la ley 11.627 mostró deficiencias cada vez más seria, una vez que fueron agravándose las condiciones de trabajo y de producción Enel campo. Es por ello que el P. E. remitiera al Congreso en el primer plan de gobierno, varios proyectos de leyes de suma importancia, entre los cuales figuraba uno de ley de arrendamiento rural. Este proyecto fue aprobado por el Congreso Nacional, después de un prolongado debate, concretándose en la función de la ley que llevó el n. 13.246, en el año 1948, que con las modificaciones introducidas por las leyes 13.897 y 13.936, rigió un decenio aproximadamente y cuyas normas fundamentales rigen todavía, en materia contractual agraria.

Corresponde destacar en esta ley su carácter de orden público que se le atribuye en forma expresa en su art. 1°. En tal sentido se agrega una disposición que declara a sus beneficios como irrenunciables y carentes de todo valor toda cláusula que se le oponga (art. 1°).

Con estas medidas se iniciaba una nueva etapa en el desarrollo de las instituciones jurídicas agrarias que conviene destacar. En efecto, los contratos agrarios merecían una legislación especial h el derecho agrario se destacaba de este modo a través de algunas de sus más instituciones. El país cuyo instrumento más eficaz para su desarrollo económico lo constituyó siempre la

producción agropecuaria, carecía de un régimen legal y jurídico acorde con las necesidades y requerimientos propios de la actividad rural.

El segundo carácter fundamental de la ley fue la interpolación de la aparcería como contrato agrario autónomo. En el Título II de la misma, se lo registra en particular, otorgándole así a este contrato la importancia que merecía desde mucho tiempo atrás, y que lamentablemente había sido prácticamente relegado, o casi desconocido por el redactor del Código Civil. Al tiempo de dictarse la ley era de todo punto de vista necesario legislar sobre ese contrato, ya que en la zona central de la República era el contrato más generalizado.

La ley define el contrato de arrendamiento, cuyo análisis se hará por separado, y ratifica las normas de la ley 11.627, al incluir dentro de sus beneficios a toda exploración agropecuaria en cualesquiera de sus especializaciones; pero se apartó de las anteriores al destacar que el arrendamiento el precio del contrato se pague en dinero. En cuanto al ámbito de aplicación, la ley delimita con más precisión el alcance de sus disposiciones, al incorporar en su texto a los predios ubicados fuera de la planta urbana de los pueblos. Hasta esa oportunidad se había hecho referencia al ejido urbano (ley 11.170) y radio de las ciudades o pueblos (ley 11.627). de modo análogo al estatuido por esta misma ley 11.627, excluye del régimen legal a todo contrato en virtud del cual se conceda el uso y goce de un predio con destino exclusivo para pastoreo, aunque aclarando que el término del mismo no debe ser mayor de un año. Se excluyen asimismo los contratos en que se conviene el cultivo de un predio por una sola cosecha. En los casos en que por cualquier razón se totalizara un plazo mayor de un año, los contratos mencionados quedarían incluidos en el régimen de la ley.

Se modifica el plazo en el régimen contractual agrario, se fija en 5 el mínimo del mismo, pudiendo prorrogarse 3 años más, mediante el cumplimiento de requisitos formales establecidas en la misma. De ese modo en la práctica el contrato de arrendamiento se extiende a 8 años. Asimismo, debe destacarse que al autorizar la ley la tácita reconducción, se apartó del

régimen común estatuido por el Código Civil en el art. 1593, que la prohíbe en forma terminante. Con esta medida se pone de manifiesta la necesaria vinculación que debe existir siempre entre las exigencias que las economías agrícolas con el régimen jurídica o legal referente a las relaciones que surgen los participantes de la actividad productiva rural.

La ley contiene en una norma de importancia con relación a la revisión de los precios del arrendamiento. En efecto, faculta al P. E. a la revisión de los precios en aquellos casos en que existía desequilibrio entre el costo de producción y el valor de los productos obtenidos, motivados por causas de índole general o regional.

Se autoriza de igual modo a las Cámaras a proceder en igual forma cuando se lo solicite a pedido de parte interesada (art. 5)

Constituye esta disposición otra variante en el régimen jurídico agrario, sobre todo teniendo presente que es una facultad otorgada al P.E., con carácter general y no supeditado a las cuestiones litigiosas. Es una importante penetración del derecho público en el privado, rompiéndose así con el régimen general estatuido en el Código Civil, en que se declara al contrato “ley” para las partes. De este modo, se regula el precio de los arrendamientos en función de los desequilibrios producidos por las contingencias de la explotación agrícola que, en determinadas circunstancias, constituye una verdadera amenaza para la estabilidad económica y social de los pequeños y medianos productores rurales. También en esta materia se introduce otra modificación, al derogar el principio sustentado por el Código Civil en el art. 1557, que prohibió la remisión del precio del arriendo. Se dispone en tal sentido, que en los casos de pérdida total o parcial de cosechas, debido a caso fortuito o fuerza mayor que implique riesgo no asegurable, el arrendatario tendrá derecho a la remisión proporcional del precio del arriendo, salvo que la pérdida resulte compensada con el precio de las cosechas pendientes. Si no fuera factible esta compensación, la remisión se efectuará al final del arrendamiento, tomándose en cuenta las cosechas obtenidas durante la vigencia del contrato y eximiéndose al arrendatario provisionalmente del pago del precio en

proporción a la pérdida sufrida (art. 6). De este modo se consigue hacer participar en forma proporcional a las partes en los riesgos propios de la empresa agrícola.

Se prohíbe el subarriendo y la cesión del predio en aparcería, aun con la conformidad expresa del arrendador o aparcerero dador. También se prohíbe al arrendador la cesión de su contrato. Solamente se establece una excepción, en caso de fallecimiento del arrendatario, en cuya circunstancia se autoriza la cesión a favor de sus herederos, descendientes, ascendientes o colaterales, hasta el 2º grado, quienes, en tal caso, pueden continuar el contrato o rescindirlo, a su elección. Asimismo, se autoriza la cesión cuando por incapacidad o imposibilidad física del arrendatario o de os herederos, siempre que se cumplan determinados requisitos legales. En forma análoga, se estatuye que las prohibiciones antedichas regirán también en los supuestos de arrendamiento colectivo o de los socios de sociedades cooperativas, en Iso arrendamientos que éstas efectúen (art. 7).

Se introduce en la ley una valiosa disposición, referente a la conservación de los recursos naturales al establecer por primera vez la legislación agraria del país el principio de la conservación y defensa del suelo agrícola. Consecuente con este principio la ley prohíbe el uso irracional del suelo que origine erosión, degradación o agotamiento y da normas dirigidas a encausar la prosecución de trabajos de conservación y de explotación regulada e todos aquellos predios en que sea indispensable promover la fertilidad del suelo (art 8º).

Se dispone, de conformidad con los principios sustentados por la legislación de emergencia, que el arrendatario pueda destinar el 30% de la superficie del predio para la explotación ganadera, granjera, o de cultivos mejoradores (art 9º).

Se obliga al arrendador a entregar el predio con casa habitación, de acuerdo a la comodidad propia de la vida rural y además con cerco perimetral. En caso de no darse cumplimiento por parte del arrendador a tal obligación se faculta

al arrendatario a hacerlas a cargo del propietario y retener el importe del precio del arriendo hasta cubrir su importe. Es esta una norma de valor destacable por cuanto constituye un medio de fomento de la habitación rural y también de las condiciones de vida del hombre y de la familia rural, que en muchos casos y en diversas zonas éstas son por demás deficitarias y por lo general no coinciden con la importancia de la producción que se extrae de esas zonas. En la misma forma autoriza al arrendatario a construir determinada clase de mejoras para lograr con ello una mejor explotación del predio (art. 11). Es digno de mencionar una disposición vinculada con la ecología rural y que demuestra hasta qué punto es provechosa la vinculación del orden jurídico rural con las exigencias del ambiente donde se aplican sus normas. Por ejemplo en el art. 11, se faculta al P. E. a substituir o eximir de las mejoras enumeradas en los arts. 10 y 11, de acuerdo con lo que aconsejan las necesidades propias de los distintos tipos de explotación y condiciones agroecológicas de cada región.

Con el propósito de evitar los inconvenientes que pueden derivar de la situación económica de los productores para cumplir con los mandatos de la ley en materia de construcción de mejoras, la ley establece un régimen crediticio a cargo del Banco de la Nación Argentina a fin que esa institución solvete los gastos que demanden las construcciones aludidas, autorizando a los deudores a amortizar sus deudas en forma que no afecte su crédito personal (art. 13).

La ley declara la inembargabilidad, inejecutabilidad y exclusión de privilegio para el acreedor de los muebles, ropas, útiles domésticos, elementos de trabajo, etc., suprimiendo la enumeración detallada de los objetos inembargables.

Entre las innovaciones de importancia de la ley resta citar la referente a la creación de las Cámaras Paritarias de Conciliación y Arbitraje obligatorio, cuya organización y funcionamiento desarrollamos en otra parte de este trabajo. Contiene asimismo disposiciones especiales sobre el régimen de las prórrogas legales, que constituye la parte transitoria de la ley; pero que en

modo alguno deja de tener importancia pues continua de ese modo la trayectoria seguida en esta materia, desde años atrás y motivada en principio por la crisis que soportó la economía agraria del país como consecuencia de las dos guerras mundiales.

La ley tiene matices colonizadores, se vincula igualmente con otras de carácter agrario tales como la del Consejo Agrario Nacional (12.636) y Administración Nacional de la Tierra Pública (13.995) y acentúa el carácter autonómico que en nuestro país viene perfilando el Derecho Agrario en particular desde la sanción de la ley 12.636.

Dos críticas fundamentales se le han hecho:

- a) La prolongación excesiva de las prórrogas legales,
- b) La inconstitucionalidad de las Cámaras Paritarias.

No obstante ello, bueno es admitir que representó un considerable adelanto para la legislación agraria del país y si bien se concretó especialmente al régimen arrendatario es innegable que la importancia de esta institución explica de todos modos la razón que el legislador haya demostrado particular interés en acentuar su preocupación en uno de los aspectos que en ese momento y aun actualmente revisten los contratos agrarios y la organización y funcionamiento de los organismos encargados de su contralor y vigilancia.

Las modificaciones a la ley 13.246.

La ley 13.246 ha sufrido numerosas modificaciones lo cual dificulta un tanto la reseña legislativa.

Ha sido derogada parcialmente por las leyes 13.897, 13.936, 14.166, decretos leyes 2188/57, 6288/58, 6430/58 y Ley 14.451. En cuanto a la reforma dispuesta por la ley 14.432 de 1955 solo merece recordarse a título ilustrativo por cuanto no fue promulgada por el P. E.

a) **Ley 13.897.** Esta ley introdujo dos reformas importantes: una referente a la competencia de las Cámaras Paritarias, que la extendió a todos los conflictos que surgieran entre arrendadores y arrendatarios, y entre aparceros dados y aparceros; la otra consistió en eliminar el recurso judicial previsto en la Ley 13.246, de modo tal que a partir de esta reforma las causas se iniciarían y concluirían en las Cámaras Paritarias sin perjuicio del recurso extraordinario por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 2°).

Asimismo, estableció la facultad de la Cámara Central Paritaria de revisar las sentencias de desalojo dictadas y ejecutadas con posterioridad al 1° de junio de 1949. Si bien esta norma fue dictada con carácter transitorio, no por eso deja de tener importancia su mención, por cuanto alteró el régimen común de la autoridad de la cosa juzgada. Además conviene señalar el hecho importante de sus efectos al autorizar a órganos administrativos la revisión de fallos judiciales.

También la ley creó un derecho o contribución anual sobre los contratos a partir del año 1950, que debieron abonar los arrendadores y aparceros dados.

b) **Las leyes 13.936** de revisibilidad de sentencias **y 14.166** de ampliación de plazo para la opción a la prórroga hasta el 30 de noviembre de 1952 no contienen disposiciones de mayor interés para el análisis de la legislación orgánica.

c) **Ley 14.432.** Esta ley se sancionó en 1955, pero no entró en vigencia por falta de comunicación del P. E.; de ahí que no es necesario entrar en el detalle de sus disposiciones normativas.

d) **Decreto ley 2.187/57.** Plan de Transformación Agraria (véase pág. 15).

e) **Decreto-ley 2.188/57.** Este decreto se dictó en 1957 y reformó parcialmente a la ley 13.246, habiendo sido modificado por la ley 14.451 (art. 29).

La parte substancial de la reforma consistió en los siguientes puntos:

- 1) Prohibió la revisión de precios y porcentajes en los contratos;
- 2) Suprimió el derecho del arrendatario a la remisión del precio por malas cosechas;
- 3) Eliminó el derecho del aparcerero agrícola a dedicar hasta el 30% del campo a ganadería o granja;
- 4) Derogó la opción del arrendatario o aparcerero a tres años más a partir de los cinco años de permanencia en el predio;
- 5) Prohibió la tácita reconducción;
- 6) Reformó el sistema sobre contratación a breve plazo para pastoreo a dos cosechas;
- 7) Eliminó la contribución sobre los contratos.

f) Decreto ley 6283/58; derogado por la ley 14.451. Otorgó competencia a los tribunales ordinarios para el conocimiento y decisión en los pleitos entre arrendadores y arrendatarios suprimiendo en estos casos la competencia de las Cámaras Paritarias. De ese modo las Cámaras continuarían solamente interviniendo en los casos originados por el Decreto ley 2187 de transformación agraria. Y además otorgó a las Provincias el derecho de aplicar la legislación arrendaticia.

g) Decreto-ley 6.430/58. Restableció la opción a tres años, suprimida por el derecho agrícola a destinar hasta el 30% del predio a la explotación granjera o ganadera. Este decreto fue derogado por la ley 14.451.

h) Ley 14.451. En primer término, cabe consignar que esta ley derogó todas las reformas introducidas a las leyes 13.246 y 13.897; la ley contiene disposiciones relevantes en materia de arrendamientos y aparcerías rurales. Sus puntos esenciales se refieren a:

- 1) Prórroga de los contratos;
- 2) Sistema de reajuste de precios durante la prórroga;
- 3) Fijó excepciones a las prórrogas;
- 4) Estructuró un plan de transformación agraria tendiente a facilitar a los arrendatarios la adquisición del campo que trabajaban. La sanción de esta ley

ocasionó un serio trastorno legislativo, que dio motivo a una polémica doctrinaria. Ello se debió al hecho que mientras la ley derogó los decretos-leyes que derogaron a las leyes 13.246 y 13.897 no restableció el régimen de la ley derogada y por tal motivo surgió la duda acerca de la vigencia de las leyes citadas. Para algunos autores las leyes volvieron a recobrar vigencia; en cambio para otros la derogación lisa y llana de disposiciones derogatorias no puede hacer renacer a leyes inexistentes por el mero hecho de su derogación. Este punto ha sido resuelto posteriormente por un decreto-ley de la Nación.

5) Ley 15.273. Derogó la gratuidad en el trámite ante las Cámaras Paritarias.

6) Ley 15.514. Amplió los plazos para desalojar a arrendatarios y además introdujo modificaciones a las disposiciones de la ley 14.451 sobre la entrega de predios por el Consejo Agrario Nacional a los arrendatarios con sentencia de desalojo o exceptuados de las prórrogas legales.

7) Ley 15.720. Restauró el sistema de recurso de las decisiones de las Cámaras Paritarias a los Tribunales Federales.

E. Plan de Transformación Agraria

I. Decreto-ley 2.187/57

Por decreto-ley n. 2.187/57 se inició el llamado “Plan de Transformación Agraria” mediante el cual se promovía la adquisición de campos por parte de los arrendatarios o aparceros. Si bien en el texto del decreto se establecía también prórrogas legales, se introducían cambios fundamentales tales como las disposiciones mediante las cuales todos aquellos que no optaron por la compra del campo no podrían acogerse a los beneficios de la prórroga dispuesta hasta el 31 de mayo de 1960. Se excluían los beneficiarios de la ley a todos los arrendatarios o aparceros cuyos contratos fuesen anteriores al 28 de septiembre de 1948. El decreto ley 2.187 fue modificado por los decretos leyes 9.991/57, 3.812/58 y 6.074/58, aunque las modificaciones que le introdujeron fueron de relativa importancia puesto que en lo esencial consistieron en cambios en el modo de financiación de las compraventas.

El decreto ley dispone que todos aquellos que se hallen incluidos en sus beneficios deberían:

- a) Manifiestar su voluntad de adquirir el campo que ocupan antes del 30-09-57.
- b) En caso de no hacerlo tienen la obligación de restituir el predio dentro de los seis meses siguientes, salvo que contrataran con el propietario libremente;
- c) El propietario podrá negarse expresa o tácitamente a vender su campo, en tal caso la prórroga se operará a favor del arrendatario o aparcerero hasta el 31-5-1960, salvo que formulara una contra-oferta en cuyo supuesto debería incidir la Cámara Paritaria.

El resultado no fue muy alentador por cuanto no se efectuaron as operaciones que hubieran sido deseables para lograr una transformación del régimen de tenencia de la tierra en forma rápida y efectiva; pero tampoco deben desmerecerse sus resultados. El plan no pudo tener efecto drástico desde que la situación debía decidirse por el precio y este fue estimado en ínfima cantidad por los arrendatarios y en topes exorbitantes por los propietarios. Luego se iniciaron los trámites ante las Cámaras, pero los expedientes nunca concluyeron su trámite. Todos se acogieron a los beneficios de la ley, no precisamente por el plan de transformación agraria sino por las prórrogas legales que establecía. En general fue reducido el número de casos resueltos y en cuanto a los desalojos dispuestos por incumplimiento de lo dispuesto en la ley 14.451 los dejó sin efecto salvo en todos aquellos casos en que hubiere sentencia firme.

II. Ley 14.451

La ley 14.451 continúa el plan de transformación agraria mediante la transformación de arrendatarios en propietarios y ello debía hacerse por cuanto era difícil dejar en el vacío la obra iniciada años antes. El sistema de la ley consiste en concluir con el sistema anterior e iniciar sobre análogos principios uno nuevo.

La idea fuerza de este plan solo podía prosperar mediante grandes facilidades crediticias, fijación terminante del precio sobre las bases serias, y el desalojo y la prórroga legal como medios compulsivos. Sin tales condiciones era evidente que no podía constituir el plan una medida determinante de tan compleja situación que venía prolongándose desde mucho tiempo atrás. Y además como complemento indispensable restaba realizar paralelamente la obra colonizadora para ir afincando a la gente que no tenía otra posibilidad que dejar la tierra por falta de recursos económicos. De haberse dado tales condiciones podría decirse que este plan hubiera contribuido eficazmente a la iniciación de la reforma agraria en la Argentina.

A fin de reseñar las principales disposiciones normativas de la ley trataremos sucesivamente los supuestos y situaciones que contempla como así también los temas fundamentales que contiene acerca del mencionado plan.

1) La ley 14.451 permitió a los arrendatarios o aparceros que dentro de los plazos fijados no hubiesen enviado el telegrama de opción por la compra, que lo hicieran dentro de un plazo no mayor a 120 días, contados a partir de la fecha de publicación de la ley, (21-08-1958). En caso de no cumplir con tal requisito el arrendatario o aparcero perdía el derecho de comprar el predio ocupado, pero conservaba el de acogerse a la prórroga legal establecida en estos casos hasta el 31-12-1961.

2) Los propietarios conservaron el derecho de ofrecer en venta sus campos por un nuevo periodo de 120 días, y en caso que los arrendatarios o aparceros rechazaran la oferta expresa o tácitamente podían permanecer en el campo hasta el 31-12-61. Pero en tal situación se otorgaba al propietario el derecho de revisión del precio del arriendo, a fin de normalizar la situación que desde hacía años se mantenía en pugna con la realidad económica del momento. Esta autorización para incrementar el precio del arriendo debe considerarse como una de las medidas más importantes de la ley, por cuanto uno de los motivos de abuso y negligencia que se cometieron en el campo como consecuencia del sistema de las prórrogas legales fueron los precios irrisorios que se pagaron durante años y que promovieron el abandono y la desidia por un parte, y la

paralización de capital por otra. De un extremo se había pasado a otro, el período aproximado de 25 años. Desde la época en que los propietarios por el deseo de incrementar sus arriendos desalojaban a sus arrendatarios del campo año a año, a veces por diferencias ínfimas de valor; ahora se llegaba al extremo que el propietario debía tolerar en su campo a arrendatarios que pagaban por el arriendo sumas irrisorias y que en muchos casos llegaron a ser debidas durante años, mientras las prórrogas legales amparaban injustamente a quienes no mostraron en muchos casos preocupación alguna ni siquiera para incrementar la producción.

3) En el caso que a la oferta del propietario siguiera una contra-oferta por el arrendatario o aparcerero, la divergencia era sometida a consideración de las Cámaras Paritarias que eran los organismos encargados de resolver en definitiva. El plazo para concurrir a la Cámara era de 90 días a partir de la fecha de recibida la contra-oferta. Resta agregar que la prórroga establecida hasta el 31 de diciembre de 1964 puede prolongarse hasta diciembre de 1966, en todos aquellos casos en que se tratase de propietarios que lo fueren desde el 31 de diciembre de 1952.

III. Situación de los arrendatarios o aparceros a partir del 28-IX-1948

De acuerdo con el sistema del decreto ley 2187/57, estos arrendatarios o aparceros no tenían derecho alguno para optar a la compra de los campos que ocupaban. Sin embargo, en virtud del art. 21 de la ley 14.251 se les autorizó a hacer la opción dentro de un plazo de 120 días a partir de la fecha de publicación de la ley.

IV. Determinación del precio y forma de pago

El punto básico para la fijación del precio es el valor de productividad del campo estimado sobre los ocho años anteriores a la tasación. Este valor podrá aumentarse en aquellos supuestos en que el vendedor sea un pequeño propietario y a la vez puede reducirse el mínimo legal en el cómputo si se

tratase de un gran propietario. Como es obvio tales distingos además de posibilitar arbitrariedades es inconstitucional.

Para facilitar las operaciones se establece que el Banco de la Nación otorgaría crédito del 80% que podrían llegar hasta el 100%. Se exime al vendedor del pago de impuestos nacionales por un periodo determinado de y se propicia iguales medidas para las Provincias.

V. Obligaciones de los adquirentes

Los adquirentes de campos en las condiciones establecidas por esta ley se obligan a:

1) Restituir al propietario la fracción o parte del precio que exceda la unidad económica de producción.

2) No ceder el boleto de compraventa, bajo sanción de nulidad de la cesión.

3) Explotar el campo de forma personal o por medio de cónyuge, ascendientes o descendientes por un período no menor de cinco años, a contar de la fecha de escrituración. En ese período tampoco podrá enajenar el inmueble.

4) No subdividir el campo. Se establece la obligatoriedad de dejar consignadas tales obligaciones en las escrituras traslativas de dominio y se fija una multa de hasta \$100.000 en caso de violación de la ley. Solamente por razones atendibles y fundadas en motivos de carácter excepcional se autoriza a las Cámaras a permitir las ventas o el trabajo indirecto.

5) En caso de fallecimiento del titular, los herederos deberán designar a quien continuarán al frente de la explotación como propietario, debiendo abonarse a los excluidos el importe de su cuota parte mediante crédito que al efecto deberá otorgar el Banco de la Nación Argentina. Si los herederos no se

pusieran de acuerdo para efectuar la designación el juez interviniente queda facultado para hacerlo de oficio.

VI. Régimen de las expropiaciones

Son expropiables y se declaran de utilidad pública todos los predios rurales respecto de los cuales concurren las circunstancias previstas en el art. 14 de la ley 14.541. A continuación se enumeran dichos predios:

- 1) Los de propiedad de Sociedades Anónimas;
- 2) Los que constituyan cuatro o más unidades económicas en total, ocupadas por cuatro o más arrendatarios o aparceros;

Para que tales disposiciones se hagan efectivas es imprescindible que medien las siguientes circunstancias:

- 1) Ofrecimiento de compra por parte de los arrendatarios o aparceros que ocupen dichos predios;
- 2) Negativa de venderlos por parte de los propietarios o rechazo por parte de los mismos de las condiciones de venta que fijen las Cámaras Paritarias.

Se excluye de estos derechos a los arrendatarios o aparceros que posean otros predios o sean a la vez arrendatarios de otros inmuebles rurales o se dediquen a otras actividades. En estos casos el propietario que pruebe las circunstancias apuntadas tiene derecho a que se le devuelva el campo.

Pocos casos se han presentado, y de los tramitados ninguno allegado a concretarse. La inconstitucionalidad de este sistema es discutible por cuanto no se aclara en forma precisa y terminante la calificación de utilidad pública que tanta importancia tiene dentro del régimen constitucional argentino.

Merecen destacarse algunos inconvenientes en la interpretación de las normas comentadas. En primer término, no se aclara si son necesarias cuatro unidades económicas o más, para cuatro o más arrendatarios o aparceros; puede darse el caso que las unidades se hallen en número menor que los ocupantes, lo cual ocasionaría perjuicios en la distribución racional de la

tierra. En segundo lugar, es previsible, aunque la ley no lo diga expresamente, que el objetivo de la expropiación es la transferencia definitiva de los lotes a los arrendatarios o aparceros ocupantes del campo. Asimismo debe declararse que si el arrendatario de una parte del predio no se presentó optando por la compra, no tiene derecho a la expropiación del predio que ocupa.

VII. Las situaciones jurídicas y su modificación con posterioridad al 1° de enero de 1958

El art. 25 de la ley dispone que “no serán tenidas en consideración las modificaciones de las situaciones jurídicas que las partes hayan realizado voluntariamente con posterioridad al 1° de enero de 1958, con el objeto de eludir o encuadrarse en los preceptos de la presente ley”. La norma transcripta, además de ser inconstitucional, prevé un supuesto hasta cierto punto imprevisible. En efecto, es inconstitucional porque “nadie está obligado a hacer a hacer lo que la ley no manda” (C.N. art. 19) y en este caso es evidente que si la ley no exigía no podían eludirse sus disposiciones, o en base a ellas modificar situaciones existentes. Además el efecto retroactivo que en ella se señala es contrario a la constitucionalidad, por cuando si bien puede admitirse para las leyes de orden público, es innegable que en el caso analizado que si los actos fueron ejecutados de acuerdo a la constitución es improcedente declarar su nulidad.

ÍNDICE

Introducción	5
Eduardo Pigretti	
Apuntes de Recursos Naturales	17
Apuntes de clase	19
Programa y	
Anexos de Guillermo J. Cano – Antonino C. Vivanco	57
Programa	59
Anexo I	
Propiedad agraria	65
Anexo II	
Propiedad agraria. Legislación	89
Anexo III	
El crédito agrario y el régimen de tenencia de la tierra	105
Anexo IV	
Administración de la tierra fiscal	121
Anexo V	
Los contratos agrarios	161

EDUARDO PIGRETTI

Recursos naturales

Son parte de los bienes físicos de la naturaleza, útiles y utilizables por el hombre, por oposición a los culturales, donde interviene el hombre. Ocurre cuando se extrae tierra (recurso natural) y se fabrica un automóvil (recurso cultural). El recurso cultural solo (moneda, etc.) no proviene de los recursos naturales.

Eduardo Pigressi

