

CATALOGADO

2781



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROGRAMA PRELIMINAR PARA LA FORMULACION DE UN ESTUDIO
SOBRE EL REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LAS COMUNIDADES
INDIVISAS Y LOS MINIFUNDIOS DE LA PROVINCIA DE
LA RIOJA

DR. RODOLFO RICARDO CARRERA

0
H. 11241
CM

Z. 12

I N D I C E

<u>Introducción</u>	pág.
Los campos indivisos	1
Los minifundios	2
Soluciones propuestas en el plan de Gobierno	2
I	
Nuestro viaje a La Rioja; la realidad del problema y nuestra opinión	4
La ley aplicada, Nº 3207	7
II	
El problema del parcelamiento excesivo de los predios rústicos	8
II-1) Causas de la fragmentación parcelaria	9
II-2) Efectos de la fragmentación parcelaria	10
II-3) El "reagrupamiento parcelario"	10
II-4) La "concentración parcelaria"	11
III	
La propiedad de cosas en el Código Civil y su división	12
III-1) La Reforma del Código Civil, Ley 17.711	13
III-2) La prevención del fraccionamiento excesivo, autorizada por el Código Civil	13
III-3) La supresión de los minifundios existentes	14
III-4) Las experiencias de Francia y España	14
IV	
Nuestro segundo viaje a la Provincia de La Rioja	15
IV-1) Los minifundios de La Rioja	16
IV-2) Consecuencias económicas y sociales del minifundio riojano	17
V	
Soluciones que proponemos para el problema del minifundio riojano	18
V-1) Normas de reagrupamiento voluntario	18
V-2) Participantes en el proyecto	19

	pág.
VI	
Normas que impongan la concentración parcelaria	19
VI-1) Medidas preparatorias	19
VI-2) Informe previo a la concentración	20
VI-3) El Proyecto o Decreto de Concentración	20
VI-4) Contenido de un Proyecto de Concentración	21
VI-5) Publicidad y efectos del Proyecto	22
VII	
Mecanismo administrativo y órganos jurisdiccionales	23
VIII	
Costo, financiación y facilidades económicas de una concentración	24
Conclusión	25

PROGRAMA PRELIMINAR PARA LA FORMULACION DE UN ESTUDIO SOBRE EL REGIMEN JURIDICO APLICABLE A LAS COMUNIDADES INDIVISAS Y LOS MINIFUNDIOS DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA.

Los dos problemas relacionados con la tenencia de la tierra en La Rioja que el gobierno de la Provincia quiere encarar con urgencia- las comunidades indivisas y los minifundios- fueron planteados, con mucha claridad, en el PLAN DE GOBIERNO presentado al Gobierno de la Nación en Marzo de 1967.-

En el capítulo "Estado de la tenencia de la tierra" se afirma que tienen una extraordinaria dimensión en la economía de la Provincia, la situación defectuosa y anacrónica de la tenencia de la tierra indivisa conocida como "MERCEDES O CAMPOS COMUNEROS" y la extensa zona agrícola de "Parcelas minifundiarias". Las primeras dedicadas casi exclusivamente a la ganadería y los segundos, a la agricultura.

Los campos indivisos.- Se encuentran en las zonas de Los Llanos y cubren aproximadamente la cuarta parte del territorio de la Provincia. El origen de los títulos de propiedad que se invocan sobre estas tierras, se remonta a la época de la Colonia, en que se adjudicaron en carácter de "Mercedes", las tierras realengas de esa zona. Estas adjudicaciones, en el transcurso de varios siglos, presentan ahora innumerables sucesiones que no se han tramitado, o que han quedado paralizadas luego de dictadas sus declaratorias de herederos. Los campos y las casas, continúan en común, entre los sucesivos herederos de cada rama, que sólo tienen derechos a sus respectivas partes indivisas, ideales, sin haber tenido nunca título de propiedad respecto a una determinada fracción. Existen, además cesiones de derecho, de todo o parte de esas partes indivisas, que también invocan los cesionarios como títulos.

Las consecuencias de este estado de incertidumbre e inseguridad han sido desastrosas para la Provincia. En primer término, porque existen conflictos entre los variados y diferentes grupos de titulados condóminos, sobre las tierras en las que ejercen actos posesorios, o tienen sus casas. En segundo lugar, porque la imposibilidad material de practicar, la indivisión del condominio, hace imposible también la incorporación de mejoras o el otorgamiento de créditos y, en última instancia, su explotación.

Es una verdadera paralización de la economía de la Provincia en esa vasta zona, porque estas tierras son, como dice el viejo proverbio español "bien común bien de ningún", como lo expresara el ex diputado nacional representante de la Provincia de La Rioja Don Guillermo Iribarren, en la Cámara de Diputados de la Nación en el año 1940 y que ahora vuelve a expresarlo como Gobernador de la Provincia en su presentación al Gobierno de la Nación.

Se trata por tanto, de sustraer estos "campos comuneros" de su actual situación legal, para que puedan ser incorporados a la productividad.

Los minifundios.- Se encuentran en la zona norte y oeste de la Provincia, preferentemente montañosa. Están muy extendidos en los departamentos de Sanagasta, Castro Barros, Chilcito, Arauco, General Lavalle y otros, en los que la agricultura realizada en pequeñas parcelas regadas por vertientes naturales, es la actividad más importante y evolucionada. El excesivo fraccionamiento se ha operado, por dos razones: una, física; la tierra de que se es dueño o condómino, sólo se trabaja en la pequeña parte que tiene riego natural; el resto, no se trabaja, porque no tiene valor. La otra razón, jurídica o legal; con el transcurso -aquí también- de los siglos, se ha acumulado una innumerable cantidad de titulados duños, que invocan sucesivas sucesiones y que teóricamente tendrían así, la mayoría de los propietarios, partes indivisas con derechos a algunas áreas, solamente. Acusan elevada densidad poblacional, como agravante de esta insostenible situación económica. También es aquí impracticable e inconveniente la división de los condóminos y, además, la explotación de la tierra es en estos minifundios, totalmente antieconómica y anti-social. El actual Gobernador de La Rioja, se ocupó también de este problema como diputado nacional y lo expuso en su libro "Temas riojanos" publicado en 1946.

Soluciones propuestas en el PLAN DE GOBIERNO

En la presentación al Gobierno Nacional, de su PLAN DE GOBIERNO, el Gobernador Iribarren dice que el problema de la "tierra indivisa y en común" y el de los "minifundios" no puede resolverse con buenas intenciones, solamente. Debe operarse una transformación integral que comprenda los aspectos legales, económicos y sociales. Y que esa transformación, que debe ser primera prioridad en una acción coordinada de gobierno, no

puede ser lenta, aislada, ni parcial.

Consecuente con la prioridad acordada al problema, en dicho plan se propone una solución legal, económica y social. La solución legal es un proyecto de ley; la solución económica, una "política crediticia"; la solución social, es la creación de nuevas fuentes de trabajo para los que, inevitablemente, deberán abandonar sus antieconómicas y antisociales explotaciones rurales minifunditarias. La solución legal expuesta en el proyecto de ley que acompaña el plan, es la de crear un Organismo competente al que se denomina INSTITUTO DEL MINIFUNDIO Y DE LAS TIERRAS INDIVISAS (I. M. T. I.) al que se encargará la misión de asesorar a los comuneros y a los minifundistas, para que puedan tener en el futuro una parcela que constituya una unidad económica. Este objetivo se cumpliría, por medio de un procesamiento técnico de todas las mercedes indivisas y de todas las zonas de minifundios, que permitiría establecer los derechos de cada uno (computando títulos, ocupación, mejoras, impuestos pagados, capital de explotación, etc.) para determinar el valor total de las tierras y de las partes que cada uno tiene o invoca. Luego, se procedería al parcelamiento en unidades económicas y finalmente a la adjudicación con entrega de títulos sanos y pago o reconocimiento de las indemnizaciones.

En los campos indivisos, si los comuneros no se ponen de acuerdo para llegar a la solución buscada, se recurriría a la expropiación de toda la merced, para la posterior adjudicación de las unidades económicas, por parte del IMTI.

Si los minifunditarios, pese al asesoramiento del organismo en procura de un reagrupamiento de sus parcelas, no acuerdan una solución, podrían concederle al mismo, facultades para que resuelva como Tribunal Arbitral, extrajudicialmente. Pero no está prevista aquí la expropiación.

La solución económica expuesta en el PLAN, referida a este procesamiento, consiste en una línea de créditos de promoción, a gestionarse, del Banco Central de la República, para atender los gastos de mensura, administración, equipos, expropiaciones, etc. Además, de la misma fuente, recursos para atender la instalación de las mejoras (alambrados perimetrales y divisorios, represas, desbosques, construcciones). Toda esta ayuda financiera se calcula aproximadamente en un requerimiento cercano a los quinientos millones de pesos anuales, para resolver el problema de los campos indivisos. Para los minifundios, no hay ni estimación ni rec

requerimiento.

La solución social, se encara en un detallado plan de inversiones en industrias que provea de fuentes de trabajo a la mano de obra liberada del campo, que deberá abandonar, en parte, las mercedes indivisas.

En esta forma, el viejo problema de los campos indivisos, tendría por fin una solución práctica, que no encontraron los numerosos proyectos e iniciativas anteriores.

I

Nuestro viaje a La Rioja, la realidad del problema y nuestra opinión

En cumplimiento del contrato con el C. F. I. del 19 de Agosto, nos trasladamos a la Provincia de La Rioja el 7 de Septiembre visitando (siguiendo el consejo del Sr. Gobernador que se encontraba en Bs. Aires en esos días), recorriendo y estudiando en las inmediaciones de la ciudad de Chilecito, la futura Colonia denominada VALLE ANTINACO-LOS COLORADOS, que se está levantando en tierras que fueran de una Merced indivisa, expropiada hace unos meses por el Gobierno.

En una extensión de dos mil hectáreas inexploradas, se ha practicado la mensura de toda el área, y proyectado el plano de subdivisión en parcelas de 50 has. cada una, hasta completar un total de cincuenta y tres parcelas. Se ha construido un camino de acceso desde el cercano pueblo de Anguinal, que lleva hasta la futura Colonia; se ha trazado y se ha abierto las calles que dividirán las parcelas; se han echado las bases para la pavimentación de las mismas, con piedra de la región; se abrió una licitación pública con publicaciones en diarios de La Rioja, Mendoza y San Juan y finalmente el propio Gobernador practicó el estudio de las innumerables ofertas y pliego de condiciones personales, capital y antecedentes ofrecidos. La adjudicación de las parcelas, ha sido efectuada; los adjudicatarios recibieron préstamos del Banco de La Rioja para contratar perforadoras de pozos para obtener agua subterránea; efectuadas varias perforaciones con singular éxito, hemos visto funcionando costosos motores extractores de agua subterránea que se aprestan a proveerla a los adjudicatarios que están ya instalados, precariamente por el momento, preparándose para convertirse en productores en horti-fruticultura, que proveerá a La Provincia y al país de abundante fruta y verdura de la mejor

calidad. En esas dos mil quinientas hectáreas que recorrimos, no se practicaba explotación agraria alguna, hasta el momento en que el Gobierno tomó posesión de ellas. Hoy, es una atracción y una curiosidad para los vecinos de Chilecito, que se trasladan al lugar a constatar esta realidad; les cuesta admitir que se haya operado esta increíble transformación en su propia provincia, que parecía incapaz de poder efectuar estos cambios tan profundos. Tierras salvajes e improductivas, convertidas en parcelas que serán verdaderos vergeles ubérrimos, exponentes de trabajo.

Indagamos en el terreno, sobre los aspectos legales, económicos y sociales, de esta operación. Es una avanzada de progreso en la que el signo distintivo ha sido, radicar productores con probada experiencia de agricultores, con capitales propios, con audacia y fe para invertir varios millones de pesos en la primera etapa, la más costosa, pero sirvan de ejemplo a los que vendrán más adelante. Se han adjudicado las 50 Has. a un valor promedio de \$5.000 por Ha. que, si bien cuando estén en producción será un precio muy bajo, en los momentos actuales significa un esfuerzo financiero considerable. La mayoría de los colonos seleccionados, son vecinos de Mendoza, quienes tienen viñas y frutales en dicha provincia y que se lanzan a esta nueva avanzada de progreso, en la vieja y olvidada provincia de La Rioja.

Un ensayo análogo, pero en el doble de superficie, se inicia muy pronto en las inmediaciones de Nonogasta, junto a la ruta que lleva a Chilecito. En ambos casos, es de hacer notar, no hay ocupantes, ni mejoras que indemnizar, lo que ha facilitado los procedimientos legales. Ya veremos que los problemas se presentan en las comunidades indivisas que tienen ocupantes, mejoras y exceso de condóminos.

En efecto; nos trasladamos a la capital de la Provincia para entrevistarnos con el Sr. Gobernador, quien debía ponernos en contacto con los funcionarios que debían proporcionarnos la información requerida, para elaborar el presente programa preliminar, del estudio del problema. El Gobernador no regresó hasta el día 15, en que nosotros teníamos tomados los pasajes para regresar. Pudimos conversar con él unas horas, el día de nuestro regreso.

Aprovechamos la espera, de varios días, para visitar las Oficinas de LATINOCONSULT, empresa consultora con la que el gobierno de la Provincia ha contratado toda la tarea de procesamiento de las mercedes indivisas

en base al Plan de Gobierno que hemos mencionado anteriormente.

El trabajo que se ha realizado es excelente. Se ha comenzado por intentar la solución que el propio Gobernador propició tenazmente: el acuerdo directo entre los comuneros. Y se ha obtenido el mayor de los éxitos.

La Merced de TUDCUM tiene concluido su estudio de la situación jurídica, evaluados los aspectos sociales, las características agroeconómicas, el valor de la tierra y de las mejoras, practicadas las mensuras perimetrales. Efectuados los estudios de títulos y de derechos posesorios o de cesionarios o de ocupantes, se ha obtenido por todos los llamados "derechosos" el reconocimiento y aceptación de los respectivos derechos de cada uno. Se ha establecido y aceptado el valor de cada fracción y sus mejoras. Se ha practicado la mensura y subdivisión de la Merced, luego de practicar complicados análisis, que sería excesivo reproducir en este trabajo, y finalmente se ha confeccionado el plano de la Merced, subdividida en tantas unidades económicas como adjudicatarios existirán y se han publicado en los diarios, para que se puedan objetar o recurrir por los interesados. Hemos examinado los expedientes en que está volcada toda la información de los factores tenidos en cuenta y de los trabajos realizados y podemos certificar que los mismos ofrecen todas las garantías y contemplan todas las situaciones, en forma equitativa y justa, no sin superar verdaderos problemas aparentemente insolubles hasta ese momento.

El acuerdo voluntario a que se ha llegado, no excluye la expropiación de toda la Merced, pues de esa manera el Estado adquiere el pleno dominio del campo y otorga un título de propiedad, nuevo, de valor indiscutido.

El plano de subdivisión de la Merced fue presentado a la Dirección Provincial de Catastro para su aprobación técnica, en el que se ha reservado los espacios para escuelas, parcelas modelos de orientación técnica etc.. Finalmente, en este mes se procede a la adjudicación formal y otorgamiento de los contratos de venta a los adjudicatarios, de esta Merced de 72.523 Has.

Se ha iniciado el procesamiento de otra Merced Indivisa, la denominada o conocida por "LA HEDIONDITA", cuyo informe ha sido completado en estos días por LATINOCONSULT en las que se ha verificado y estudiado 108 títulos presentados y la existencia de 123 familias residentes; se inicia el relevamiento agroeconómico, y ya está determinado el límite y pe-

//rímetro de la Merced.

Hasta este momento, LATINOCONSULT, ha registrado, sesenta y nueve Mercedes Indivisas, de las que ha practicado estudios de sus antecedentes y que cubren una extensión aproximada a los dos millones cuatro mil hectareas.

La ley aplicada, No 3207

En el trabajo que está efectuando LATINOCONSULT, se aplica la ley 3207 que creó el I.M.T.I. (Instituto del Minifundio y de las Tierras Indivisas) conforme a la iniciativa anteriormente mencionada. Es evidente que el proyecto siguió las líneas del que se acompañó con el trabajo que, sobre Comunidades Indivisas, existe en el C.F.I., que quedara inconcluso por fallecimiento de su autor, y que el Sr. Gobernador proyectara se concluyera ahora. En ese anteproyecto, como en la ley 3207; se notan algunos vacíos legislativos de alguna importancia, que ante la urgencia en tener un instrumento legal para comenzar el Plan de Gobierno de acción inmediata y el procesamiento de las comunidades indivisas, se optó por gestionarla aprobación, ante el gobierno nacional, de su sanción, a pesar de sus deficiencias, con el propósito de corregirlas posteriormente. Una de ellas, la aplicación de la actual ley de expropiación No 868, acarreó de inmediato inconvenientes insalvables, que obligaron a la sanción de la ley modificatoria No 3231 (del 26/4/68) que otorgó al IMTI facultades, de que carecía, para la toma de posesión del inmueble, así como para la inscripción del mismo a su nombre en el Registro de la Propiedad.

En la aplicación, irán apareciendo otras deficiencias, como la exigencia de que la "unidad económica funcional" (art. 13) para la hortifruticultura, tenga que tener como mínimo 20 Has. En algunas circunstancias y lugares, ese mínimo acarreará inconvenientes, como lo acredita la experiencia en este tipo de trabajos. También será un obstáculo la imposición de que, en ningún caso se podrá fraccionar parcelas que tengan mejoras de propiedad del poseedor exclusivo.

Existe además, una imprevisión muy seria, en lo que se refiere al título de propiedad que se otorgará, una vez practicada la operación, desde que no se han incluido las limitaciones y restricciones al dominio propias de la materia, que se encuentran en toda la legislación nacional

provincial y extranjera. A nuestro juicio, se debió incluir un capítulo que estableciera previsiones para evitar se especule, posteriormente, con estas tierras o se las destine, o haga objeto de usos antieconómicos o sociales.-

El Sr. Gobernador prefiere no innovar en estos momentos en que se apres- ta a adjudicar los nuevos títulos de propiedad, provenientes de la primera Merced Indivisa saneada, conforme a esta ley; más adelante, se podría encarar su reforma atendiendo a estas y otras observaciones.

No ocurre lo mismo con el grave problema de las explotaciones agrarias minifundiarias. La ley 3207, en su Segunda Parte, se ocupa de los minifundios, disponiendo que el IMTI, "si las partes interesadas le encomiendan la tarea", podrá asesorarlas, informarlas, confeccionar planos, practicar mensuras, etc.. En caso contrario el organismo, no tiene facultad para realizar tareas de reagrupamiento o concentración de parcelas minifundiarias o imponerlas, con lo que el problema sigue sin solución legal y, consecuentemente, las consecuencias económicas y sociales del minifundio, sin poder corregirse.

Nuestra opinión con respecto a la ley 3207 se la expusimos al Sr. Gobernador Iribarren en su despacho. En síntesis: le dijimos que entendemos que el problema de las comunidades indivisas está en vías de obtener solución con su decidida y dinámica acción, afincada en las facultades otorgadas por la ley 3207 y con la labor cumplida por LATINOCONSULT, que consideramos es excelente. Pero que, en cambio, la ley es totalmente inoperante en lo que se refiere a los minifundios, cuyas gravísimas secuelas económicas y sociales preocupan tanto al Sr. Gobernador.

De ese cambio de ideas surgió la sugerencia de que nuestro Estudio se orientara a dar soluciones a dicho problema, concretada finalmente por el Sr. Gobernador en su nota del 27 de Septiembre, dirigida al Sr. Secretario General del Consejo Federal de Inversiones, Señor Ingeniero Francisco E. Alvarez, que fuera resuelta favorablemente en el día 4 del corriente mes de Octubre.

II

El problema del parcelamiento excesivo de los predios rústicos.

La excesiva fragmentación de la tierra, es un antiquísimo problema agrario, que se origina en varias causas: aglomeración humana en campos cu-

//yas áreas de cultivo son demasiado escasas para ese número de productores; leyes de sucesión que prescriben la repartición de las tierras entre los herederos, en parcelas cuya superficie es inferior a la requerida por una explotación normal; todo ello crea el pavoroso problema de los "parvifundios" que es sinónimo de miseria agraria. En Europa, desde principios del siglo XVIII en Dinamarca y un poco más tarde en Suiza, en el siglo XIX y luego en Alemania, Francia, Irlanda, Austria, Bélgica, Polonia y España, entre otros, se encaró este problema, con leyes que buscaban prevenir el mal (impidiendo la fragmentación futura de la tierra) o, más tarde, ordenando el reagrupamiento de las parcelas minifundiarías en parcelas de mayor tamaño. Y finalmente, en este siglo, por medio de leyes de concentración parcelaria, que han establecido la moderna técnica jurídica y económica para encarar este problema.

Se cree que la primera ley de reagrupamiento parcelario se dicta, en Dinamarca en 1781, como consecuencia del cambio del régimen feudal a la propiedad privada de la tierra, a los cultivadores enfiteutas, para evitar los despojos que se estaban produciendo.

II-1) Causas de la fragmentación parcelaria.-

Pero es indudable, que ha sido como consecuencia de la extensión de la ley del Código Civil Napoleónico, a casi todos los países europeos, y la ley sucesoria rigurosa de dividir los bienes en partes iguales entre los hijos, que este problema se agudizó. Los países que se mantuvieron al margen de esa influencia, como Inglaterra o Noruega, no han tenido este problema. En cambio en Francia, precisamente, es donde la fragmentación llegó a extremos realmente dramáticos. En su hora, Le Play dijo que este Código Civil de Napoleón, había operado como "máquina trituradora" del suelo. En el año 1929, se estimó que en Francia, "se había desmembrado una superficie territorial de 100 millones de hectáreas en parcelas diminutas"; al extremo de que cada 100 fincas, en el año 1929, existían 72 con menos de 10 Has. cada una; y el promedio de superficie de cada parcela, en muchos departamentos, era de 0,5 a 0,6 Has.

A esta causa, se agrega, la densidad de la población en pequeñas zonas de tierras cultivables (es el caso de los pequeños valles regados de La Rioja, que tienen exceso de agricultores para su extensión); y, en países que no han desarrollado su industria, porque la tierra sigue siendo la ú-

nica fuente de trabajo y debe repartirse entre las nuevas fuerzas que se incorporan a la producción.

Por último, no debe subestimarse (y en La Rioja habrá de prestarse especial atención a este factor) el profundo apego del agricultor al pedazo de tierra de sus mayores, aunque no le suministre ni lo necesario para su sustento.

II-2) Efectos de la fragmentación parcelaria.

Existen varias clases de fragmentación parcelaria. La más conocida en Europa, es la que presenta un agricultor con varias parcelas dispersas o diseminadas, distantes una de otra, lo que ocasiona gastos inútiles y pérdidas de tiempo por todas las tareas que deben cumplirse por el cultivador; y las parcelas son tan pequeñas que no pueden ser cultivadas con modernas técnicas. La otra clase, es la fragmentación en "parvifundios" o "microfundios" que no dan sustento para mantener a la familia del cultivador, razón por la cual, éste debe conchavarse en otras tareas, para aumentar sus ingresos. Y también, ambas clases se presentan juntas, a veces, en algunas zonas.

Como consecuencia de estas fragmentaciones de la tierra, las parcelas adquieren formas caprichosas e irregulares, con frentes muy estrechos, que no permiten el ingreso o las maniobras de vehículos, con carencia de accesos a los caminos interiores, con los servicios de abastecimiento que se encarecen en forma antieconómica etc. El minifundista, o parvifundista, o el cultivador con parcelas dispersas, se encuentra en condiciones desventajosas y debe, necesariamente, aumentar la superficie de cada parcela hasta obtener la superficie óptima, para su explotación racional, por medio del reagrupamiento de parcelas o de la concentración parcelaria.

II-3) El reagrupamiento parcelario.

En un comienzo, este problema se intentó resolverlo, con normas que daban lugar a un procedimiento que se llamó de "reagrupamiento de parcelas" que se inició en Dinamarca en 1781 y se extendió a toda Europa, y alcanzó su expresión máxima en la aplicación que se hizo en Suiza. El Código Civil de Suiza, del año 1912, incorporó una norma en ese sentido en su art. 702 que estableció: "Cuando las mejoras del suelo (contención de las a-

//guas, obras de avenamiento, repoblación de bosques, construcción de caminos, reagrupación de parcelas con bosques o de predios rurales, etc.) no puedan ser realizadas más que por una coalición de los dueños de los terrenos, todos los propietarios estarán obligados a apoyar la decisión que se tome, si las obras necesarias a tal fin son aprobadas por las dos terceras partes de los interesados... La reglamentación de los procedimientos es de la competencia legal de los cantones... Los sindicatos de mejoras constituidos con arreglo a estas disposiciones son sociedades de derecho público..." Este artículo del Código Civil Suizo, es la primera norma de fondo, que regla el derecho de propiedad rústica, o rural, imponiendo a los propietarios, obligaciones que permiten el reagrupamiento parcelario.

En términos generales, estos procedimientos se incorporaron en toda Europa a la legislación de fondo: Alemania, Francia, Bélgica, intentaron resolver el problema del excesivo fraccionamiento de los predios rústicos, por medio de leyes de "Reagrupamiento de parcelas". Se trató en ese entonces, de que los poderes públicos consiguieran que los propietarios permearan sus parcelas dispersas con parcelas linderas de otros propietarios, para que cada uno obtuviera una unificación de parcelas, que le permitiera salvar los inconvenientes de la estrechez de tamaño de cada una. La autoridad que realizaba la tarea, generalmente era una comisión agraria integrada por los propios interesados, que no tenía facultades ni medios para obras de infraestructura general de la región, como son los caminos y los servicios públicos y, lo más importante, sin facultad para expropiar cuando fuera necesario. La base de esta técnica, es el consentimiento de las partes; el límite de sus posibilidades, lo marcaba la necesidad de incorporar importantes mejoras a la región, que beneficiaran a todos los parceleros; lo que estaba fuera de su alcance.

II-4) La concentración parcelaria

La moderna técnica de concentración que se está aplicando en Europa en los últimos años, y que ha expuesto la F.A.O. en sus publicaciones especializadas, encara el problema de la fragmentación parcelaria excesiva, dentro de la política de corrección de las fallas de la estructura agraria y como parte de la política económica de desarrollo, e incluye, siempre, no sólo el poder coactivo del Estado, sino que es el Estado quien asume la tarea de efectuar las mejoras de beneficio común a la región, como caminos

riego, servicios de toda clase; una vez completada la concentración, a través de los procedimientos que se analizarán más adelante, los nuevos valores de las tierras por la plus valía incorporada por la obra pública, se reintegran en cuotas anuales al Estado, durante largos períodos, equivalentes a los plazos de la colonización. Esto significa que se trata de una regulación de la propiedad privada, dentro de la concepción impuesta en todas las legislaciones modernas, que la concibe cumpliendo una función social, ante la que cede el interés exclusivo del particular. Adelantamos que, si bien muchos aspectos del sistema de reagrupamiento parcelario, fueron incorporados al nuevo sistema de concentración parcelaria, éste ha superado y desplazado totalmente a la primera, en todos los países que han abordado el problema; y que, en consecuencia, nos ocuparemos de ella en esta tentativa de ofrecer para la Provincia de La Rioja un ordenamiento jurídico que permita resolver su grave problema de los minifundios.

III

La propiedad privada de cosas en el Código Civil y su división

En nuestro país, la norma legal de la división de inmuebles rurales, estaba regulada por el art. 2326 del Código Civil, que establecía que son cosas divisibles aquellas que sin ser destruidas enteramente pueden ser divididas en porciones reales, cada una de las cuales forma un todo homogéneo y análogo.- El límite de la divisibilidad estaba en la destrucción de la cosa. Las provincias, en consecuencia, no tenían facultades para imponer a un propietario rural normas sobre la materia, que excedieran esta prescripción. Tal vez fue por esa limitación constitucional, que la ley 3207 de la Provincia de La Rioja no pudo ir más allá, en materia de regulación de los minifundios. Podría haber incursionado en medidas de previsión, respecto al uso de la tierra (antes de su división, o para prevenir una división inconveniente para su buen uso) como lo hizo la Provincia de Buenos Aires, en su ley 6264, que otorgó al Instituto Agrario la función de "ejercer el control en la subdivisión de inmuebles rurales destinados a la explotación agropecuaria, asegurando que los lotes resultantes no estén por debajo de la superficie constitutiva de la unidad económica de explotación". Pero una vez operada la fragmentación inconveniente, sólo una norma de fondo dictada

en el orden nacional, podría imponer a los propietarios la obligación de aceptar permutas o cambios en el emplazamiento o superficie de su parcela.

III-1) La reforma del Código Civil, ley 17.711.

Felizmente, con la sanción de la ley 17.711, que está en vigencia desde el 1º de Julio del corriente año, se ha resuelto este problema jurídico. En efecto; dicha reforma dispuso el siguiente agregado al art. 2326: "No podrá dividirse las cosas cuando ello convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento. Las autoridades locales podrán reglamentar en materia de inmuebles, la superficie mínima de la unidad económica".-

Surgen de este nuevo párrafo del art. 2326 del Código Civil, tres consecuencias muy importantes: 1º) que la división de un inmueble rural no podrá convertir, su uso y aprovechamiento, en antieconómico; con lo que se pueden dictar leyes que lo impidan, o prevengan contra esa eventualidad. 2º) que la facultad para reglar, la materia de fraccionamiento de inmuebles rurales, se delega en las provincias; con lo que adquieren una facultad que antes no tenían, sino limitada a lo que era reglar sobre el uso de la propiedad; y 3º) que en materia de inmuebles, la ley de fondo establece, ahora que debe exigirse una superficie mínima que constituya una unidad económica con lo que se tiene la facultad, en las provincias, para impedir por ley que los microfundios, minifundios, o parvifundios, ya existentes, deban ser reordenados, reagrupados o concentrados, según las pautas que se impondrán por ley de los Estados provinciales, aún contra la voluntad de sus propietarios es decir coactivamente. Esta nueva facultad es la que puede ejercer la Provincia de La Rioja.

III-2) La prevención del fraccionamiento excesivo autorizada por el C. Civil

El nuevo párrafo del art. 2326 del Código Civil, dispone como se ve, dos normas respecto a este problema; una, preventiva, impedir que se efectúen las subdivisiones inconvenientes; y la otra, correctiva, corregir las subdivisiones inconvenientes de inmuebles, ya efectuadas, que han creado minifundios.

Como norma preventiva de la subdivisión inconveniente, podría adoptarse un temperamento análogo al incorporado por la Provincia de Buenos Aires en su reciente ley de Colonización Nº 7375, que en sus artículos 29 y 30 determina que "la subdivisión de inmuebles rurales destinados a la explotación

"agropecuaria estará controlada por el Ministerio de Asuntos Agrarios, asegurando que los lotes resultantes no estén por debajo de la superficie constitutiva de la unidad económica. A esos efectos toda subdivisión que realicen los particulares con ese destino, deberá ser aprobada por el Ministerio, previo estudio técnico agroeconómico firmado por ingeniero agrónomo".- Con una norma de este tipo, se conjugaría para el futuro todo peligro de creación de nuevos minifundios.

III-3) La supresión de los minifundios existentes.

El problema de los minifundios existentes requiere un complejo y minucioso ordenamiento jurídico, económico, sociológico, agronómico y catastral, que en nuestro país no se ha abordado aún en ninguna ley, según nuestro conocimiento. Existen, en cambio, probadas experiencias en casi todos los países europeos -que han sufrido esas anomalías durante muchos años- algunos asiáticos y en nuestra América, la experiencia de México, aplicada durante varios años; como ensayos muy recientes, pueden citarse las leyes de Reforma Agraria de Colombia, Perú, Ecuador, Chile y Brasil, en las que se han incluido algunas normas que establecen la facultad de realizar "concentraciones parcelarias", cuando se ha fragmentado excesivamente la propiedad rural, pero de cuya aplicación no existe todavía resultado alguno, por ser leyes que tienen escaso tiempo de sanción.

Las experiencias más útiles a nuestros países, son, sin duda, las de Francia y España, que cuentan con Alemania y Suiza, con las más completas leyes conocidas en la materia.-

III-4) Las experiencias de Francia y España.

Tanto Francia como España han debido afrontar el grave problema de los minifundios, con normas que muestran en su aplicación, durante muchos años, la eficacia de las mismas. Pocas cifras nos darán la idea exacta del problema en ambos países y del resultado obtenido, con la sanción de las leyes aprobadas en ellos, para resolverlo. En Francia, que tenía como adelantos al comienzo, en 1929 un 72% de minifundarios, con menos de ^{10 (comp. pág. 9) [v. 2.]} Has por parcela, el problema fue paulatinamente atenuado con la aplicación de las leyes que disponían el reagrupamiento parcelario. Se llegó, así, a obtener una disminución apreciable que, en los últimos informes que hemos podido consultar, llega al 55,8 % de minifundarios, mientras se conseguía, simulta-

//neamente una gran disminución en el número de parcelas en cultivo, que descendió en un 40% en los últimos sesenta años. Actualmente con la aplicación de sus nuevas disposiciones jurídicas, se practica con gran éxito la técnica de la concentración parcelaria.

En España, el número de parcelas existentes pasa de 54 millones, según los últimos censos; el promedio de superficie por parcela, arroja la increíble cifra de 80 areas por cada parcela; ello resulta de una distribución de la tierra, en la que 53 millones de parcelas tienen una superficie no apta para una explotación eficiente. A ello se agrega, que cada propietario dispone de varias parcelas dispersas, que arroja un promedio de 10 parcelas cada uno, que suman dos Has. para cada propietario, de promedio. La elocuencia de estas cifras -que extraemos de un reciente trabajo sobre el tema- nos muestra la gravedad casi trágica del problema del minifundio en España. El instrumento jurídico creado para atacararlo, ha sido la ley de Concentración de Parcelas sancionada en el año 1955, que hoy, en su texto actualizado, se ha ampliado y comprende, además del servicio de concentración parcelaria el de ordenamiento rural, por medio del texto refundido sancionado el 8 de Noviembre de 1962. Actualmente, están bajo proceso de concentración parcelaria, aproximadamente 1.338 pueblos agrícolas, en 31 provincias, que se extienden en más de 2 millones de Has. Y ya se han realizado concentraciones que abarcan 1.105.034 parcelas de las que han resultado 143.706 fincas, que constituyen unidades económicas nuevas, que cubren aproximadamente más de medio millón de Has. La aplicación de este instrumento jurídico-económico, en España, nos proporciona un antecedente muy útil para la solución del grave problema del minifundio riojano, según el conocimiento personal que tenemos de ambos problemas. En efecto; en un viaje efectuado por España en 1963, en compañía del Jefe del Departamento Legal del Servicio de Concentración Parcelaria de España, Dr. Juan José Sans Jarque, visitamos algunas zonas de minifundios y comprobamos la obra realizada por dicho servicio. Ahora hemos recorrido las zonas minifundiarias de La Rioja y estamos en condiciones de comparar ambas situaciones.-

IV

Nuestro segundo viaje a la Provincia de La Rioja

Una vez resuelto por el Consejo Federal de Inversiones, el pedido de la Gobernación de La Rioja, en el sentido de que este Estudio Preliminar, se refiriera al problema del minifundio, proyectamos un segundo viaje a dicha provincia, a fin de visitar las zonas afectadas por los minifundios. Viajamos el día 17 del corriente e inmediatamente partimos para la primera zona de minifundios.-

IV-1) Los minifundios de La Rioja

Recorrimos el primer día la zona que comprendió los centros poblados, constituidos por productores agrícolas, que se han extendido a lo largo de la costa del cordón montañoso del Velazco, dentro del departamento Castro Barros. Visitamos acompañados por el Intendente, los pueblos de Pinchás, Chuquis, Antillaco, Los Molinos, Anjulón, San Pedro, Santa Cruz y la capital del departamento, Aminga. Son aproximadamente, mil Has., de las que el 95% son pequeñas parcelas de una Ha. o menos; sus propietarios no viven del producido de las mismas, sino que sus ingresos principales se orientan en otras fuentes (la función pública preferentemente, comercio, o simplemente ausentistas, que han dejado medidores al frente de las parcelas, o ancianos que son ayudados por sus hijos emigrados a la Capital Federal en busca de salarios más elevados). La extensión está ubicada en una franja de aproximadamente 50 Kms., junto a los pequeños riachos que bajan de la montaña, convertidos en acequias que cruzan las fincas, las que dividen sus horas de agua en proporción a la superficie de la parcela, razón por la cual, existen parcelas que tienen algunos minutos de agua (porque existen parcelas cuyas medidas lineales son inferiores a las de un lote urbano). El origen de esta situación absurda, que es la más común y generalizada en la zona, se remonta a las divisiones por herencia practicadas durante varias generaciones que, finalmente, se ha realizado solamente de hecho, entre los herederos en el terreno, dividiendo la heredad con cercos de plantas y hasta distribuyéndose en propiedad -lo que parece increíble- hasta las habitaciones de las casas en que viven y hasta el producido de las plantas de nogal.

Al día siguiente recorrimos la zona minifundista de alta que presenta iguales características y el día 20 lo hicimos con la zona de Chilcito. El día 21 estuvimos en las Oficinas del Catastro, en la ciudad de La Rioja, que refleja, relativamente, la realidad, porque allí se constata que la mayoría de las divisiones en parcelas que hemos mencionado, no figuran en di-

//cho catastro, lo que es una circunstancia que agrava aún más el problema, ya que parecería que no se han tramitado los juicios sucesorios correspondientes. Impera esta anómala situación en casi toda la zona norte de la Provincia; los departamentos de Sanagasta, Arauco, General Lavalle, que no recorrimos por falta de tiempo, acusan iguales características que los anteriores.

IV-2) Consecuencias económicas y sociales del minifundio riojano.

A este respecto, hemos recogido una información muy valiosa que lamentablemente no podemos volcar, por razones obvias, en este informe. Pero podemos fijar algunos datos suficientemente elocuentes; 1º) Son zonas que se han ido despoblando en el transcurso de los años, por el éxodo de los jóvenes. 2º) El tamaño de las parcelas excluye, no sólo el uso de mecanización, sino que ni animales se pueden usar, tan estrechos son los espacios que quedan para transitarlas. 3º) El atraso y bajos rendimientos de las viñas (principal cultivo de las zonas) es tan grande que, prácticamente, son explotaciones rústicas en las que el hombre sólo se ocupa de podar y cosechar; se puede ver que están cubiertas las parcelas por las malezas y las piedras. 4º) La naturaleza del terreno, como consecuencia de haberse asentado los agricultores, en las laderas de las montañas, es pedregosa con los resultados imaginables. 5º) En el departamento Castro Barros, por ejemplo, existían, hace muchos años, cerca de 30 bodegas locales que elaboraban el vino de la zona; hoy quedan en funcionamiento sólo 3, porque las restantes se han abandonado y están cerradas. 6º) Poblaciones como la de Chauquis, (pueblo natal del ilustre riojano Ignacio Castro Barros) que tuvo en otra época 3.000 habitantes, hoy tiene sólo 200. 7º) El nivel de vida de las personas que cuidan estas pequeñas parcelas (que comúnmente no son sus dueños, aunque en algunos casos sí lo son), es tan bajo que linda con la miseria, con todas sus secuelas sociales.

Y así, podríamos seguir caracterizando otras graves consecuencias que ha acarreado el minifundio riojano a la economía y a la sociedad de esa provincia. Puede asegurarse, como lo sostiene su actual gobernador en su Plan de Gobierno presentado al Gobierno Nacional, que el minifundio -juntamente con la tierra indivisa de las mercedes, que mencionamos anteriormente- ha sido la causa principal del estase de prostración económica en que ha caído esta provincia. Sin embargo esas mismas tierras, tanto de minifundios como

de comunidades indivisas, procesadas a través de una técnica jurídico-económica moderna, como las que hemos mencionado anteriormente, podrían proporcionar riqueza suficiente para convertirla en una provincia próspera y rica. Ambas situaciones anómalas son producto de una mala distribución y utilización de la tierra, que tiene solución, como veremos.

V

Soluciones que proponemos para el problema del minifundio riojano

Las soluciones que proponemos para este problema particular, deberán formar parte de un enfoque integral del problema de la tierra de La Rioja, que abarca también las comunidades indivisas y la colonización de las tierras fiscales y de las privadas, que no cumplen con la función de producir eficientemente, que el Estado debe promover, decididamente. La coordinación de las tres políticas agrarias -subdivisión racional de las comunidades indivisas, tierras fiscales y privadas colonizadas y la ampliación de los minifundios por medio de la concentración parcelaria- será la única manera viable de comenzar a resolver los problemas agrarios de esta provincia. La incorporación de las tierras indivisas y de los minifundios a una explotación racional, deberá provocar, inevitablemente, la creación de excedente de productores o ex propietarios de dichas tierras, que no tendrán lugar en el número de unidades económicas que se crearán, una vez concluidas las operaciones y procesamientos correspondientes. Ese excedente de productores deberá ser compensado con tierras de equivalente valor al que poseían más las indemnizaciones respectivas. Para ello deberá disponerse, por lo tanto, de tierras provenientes de una política de colonización por parte del Estado, con sus tierras fiscales que sean aptas y con las tierras particulares que se encuentren ociosas o estén subutilizadas.

V-1) Normas de reagrupamiento voluntario.

Sentada la premisa expuesta en el párrafo introductorio de este capítulo, deberá contemplarse el contenido de las normas jurídicas que conduzcan a la solución del problema concreto de los minifundios. En primer término deberá incluirse plan de reagrupamiento parcelario en base a la libre voluntad de los interesados, aunque este sistema haya sido ya superado en los países que iniciaron con él, esta política. En La Rioja deberá intentarse que los minifundistas busquen soluciones a sus problemas sin el poder coactivo de la ley. No

obstante, deberá establecerse que ante la conformidad de un determinado porcentaje de ellos, que sea mayoritario, la autoridad competente podrá disponer el reagrupamiento obligatoriamente. En esta etapa no se contemplan obras públicas de mejoramiento, por parte del Estado; simplemente se trata de un procedimiento en el que se permutan derechos sobre determinadas parcelas por otras parcelas o por indemnización pecuniaria. De resultas del acuerdo obtenido cada propietario quedará con una unidad económica tipo de su propiedad.

V-2) Participantes en el proyecto.

Tanto en esta faz como en la ulterior, llamada de concentración parcelaria deberán intervenir no sólo los propietarios o condóminos, sino también los poseedores, arrendatarios o medieros que trabajen la tierra. El número de los interesados que promuevan o intervengan en esta faz deberá ser, como mínimo, la mitad de los que se atribuyan derechos sobre las tierras a reagruparse o concentrarse.

VI

Normas que impongan la concentración parcelaria.

El conocimiento que tenemos del medio riojano, nos hace suponer que la tentativa de obtener el reagrupamiento o concentración, voluntariamente, no tendrá éxito, porque chocará con el acendrado y profundo sentimiento de apego a la parcela heredada de sus mayores, que ha sido precisamente una de las causas principales de la absurda situación a que se ha llegado. En consecuencia deberá preverse que fracasado ese intento la autoridad de aplicación deberá disponer la iniciación de las tareas previas a la concentración parcelaria, que, como hemos adelantado, concluye con la expropiación de toda la zona a cuyo efecto la ley correspondiente declarará la utilidad pública de la misma.

VI-1) Medidas preparatorias

Resuelta la realización de la concentración parcelaria -que puede ser a petición de las partes interesadas, o de oficio- la autoridad de aplicación deberá iniciar la tarea de valoración de las parcelas, (que podrá efectuar contratando técnicos especializados o con funcionarios de la repartición) conjuntamente con la fijación de la zona a concentrarse. Simultáneamente, se citará,

públicamente a todos los que se sientan con derechos sobre las tierras, a presentarse, a fin de determinar la situación jurídica de las parcelas. Estas tres tareas (fijación de los límites de la zona a concentrarse, valoración y clasificación de las parcelas y la determinación de la situación jurídica) deberán ser objeto de un articulado, minucioso y detallado, que resguarde convenientemente todos los derechos de las partes, en esta faz preparatoria.

VI-2) Informe previo a la concentración

Reunida toda la información sobre la posible concentración parcelaria a efectuarse, el organismo de aplicación de la Ley deberá confeccionar un Informe de carácter previo, a fin de determinar si, efectivamente, el parcelamiento excesivo reviste caracteres graves y si concurren razones de utilidad pública que, agronómica y socialmente, justifiquen la concentración. Dicho informe contendrá una Memoria sobre las características físicas, agronómicas, jurídicas y sociales de la zona; sobre delimitación del territorio afectado; los planos correspondientes que aproximadamente deslindan las parcelas y, sobre todo, el plan de las Mejoras que deberán efectuarse para ejecutar el Plan de Concentración.

VI-3) El Proyecto o Decreto de Concentración

Sobre la base de este Informe Breve, se prepara el Proyecto o Decreto de Concentración parcelaria, con el que se inicia, concretamente, el procedimiento. Debe contener la declaración de utilidad pública; la determinación del perímetro que, en principio, tiene la zona; fijación de las mejoras de interés público que deberán incorporarse a la zona, etc. La publicación de este Proyecto, determina una serie de consecuencias que sería largo detallar en este trabajo, pero de la que extraemos algunas para tener una idea de la técnica a emplearse: 1º) Faculta para promover la instalación de una "Comisión local" o "Comunidad local" encargada de hacer todas las investigaciones y trabajos, sobre el terreno; 2º) preparar las Bases de la Concentración (perímetro exacto de la zona; clasificación de las tierras; títulos y derechos que tengan las partes, gravámenes que existan; valoración de las fincas con sus superficies exactas a través de mensuras, entre otras).

Este Proyecto puede ser una resolución del organismo superior encargado de la Concentración (si la ley le ha otorgado esa facultad) o un decreto del Poder Ejecutivo, si así lo ha dispuesto la ley; existen sobre esto variados criterios. En principio se entiende que, como la medida afecta la propiedad

privada, conviene que sea un decreto del Poder Ejecutivo.

Elaboradas las Bases de la Concentración, deberán publicarse y hacer una encuesta sobre las medidas proyectadas para que todos puedan formular observaciones. Se pueden utilizar las sedes de los gobiernos municipales para recoger estas observaciones durante un lapso a determinarse, durante el cual es conveniente la participación de todos los interesados para evitar impugnaciones a posteriori. Concluida la Encuesta, la Comisión Local, acuerda las Bases de la futura Concentración, en las que se disponen los derechos que tienen los interesados, según la investigación efectuada. Se publica en edictos, por un lapso determinado para que formulen las observaciones o recursos correspondientes. Una vez transcurridos los plazos fijados, estas Bases confeccionadas por la Comisión Local, adquieren carácter de inmutables y el proyecto definitivo que confeccione el Organismo superior deberá atenerse a las mismas.

VI-4) Contenido de un Proyecto de Concentración

Cumplidas las etapas previas o preparatorias precedentemente explicadas correspondería disponer la confección del Proyecto Definitivo o la Reorganización de la propiedad en la zona, por el cual se reestructuran totalmente las anteriores propiedades, y se crean nuevas unidades agrarias.

Estas unidades agrarias nuevas deberán ser "unidades mínimas de cultivo" o "unidades tipo de aprovechamiento", según sean destinadas a explotaciones de tipo familiar o a verdaderas empresas agrarias con modernas técnicas; en cada zona tendrán una superficie distinta y lo mismo, si son tierras de secano o de regadío.

A cada ex propietario de un minifundio se le asignará una unidad agraria mínima, en reemplazo de la que tenía, estableciéndose la diferencia de valores entre una y otra. Más adelante veremos, cómo se dispondrá la amortización de esas diferencias por parte del adjudicatario.

Seguramente, habrá que disponer de tierras de las inmediaciones que previamente habrán sido expropiadas, para permitir el aumento de superficie mencionado, y para afincar a los ex propietarios que no ingresen en el programa. Un ejemplo ilustrativo de este aspecto, lo ofrece la zona de la costa del Velazco, que visitamos en La Rioja. A todo lo largo de la franja de minifundios que bordea la montaña, hacia el este, existen tierras aptas, separadas de las poblaciones por un camino público, que están inexploradas;

y en pendiente o declive natural, respecto de la montaña, por lo que los riachos pueden continuarse hacia dichas tierras; o extraerles aguas subterráneas, sobre lo que se han efectuado ya experiencias muy positivas. En ese caso, es evidente que la solución más práctica y justa de ese problema, será dada por la complementación de la concentración, con la colonización de dichas tierras.

Si es necesario efectuar obras de caminos, puentes, canales u otras obras de mejoramiento, deberán estar incluidas en el Proyecto.

VI-5) Publicidad y efectos del Proyecto

El Proyecto definitivo, deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia y en un diario local, o ser expuesto en el local de la Intendencia o del Juzgado de Paz de la localidad, para su juzgamiento. Puede recurrirse, como es de práctica, jerárquicamente. Una vez transcurridos los plazos acordados, si queda firme la resolución, se tendrá por resuelta la concentración y la anterior situación jurídica de los interesados será reemplazada por la nueva, que no sólo se refiere a la situación de cada uno, sino que instaura un nuevo régimen jurídico especial, que algunos autores denominan: El Estatuto jurídico de la propiedad concentrada que, entre otras importantes características, se le pueden anotar las siguientes: a) La nueva titulación de las unidades agrarias se inscribe en el Registro de la Propiedad y todos los actos posteriores seguirán controlados a fin de que se mantenga su indivisibilidad. b) Todos los actos jurídicos posteriores referidos a estos títulos, deberán pasar por el Registro de lo contrario no son válidos. c) La titulación emergente de una concentración no puede ser modificada, salvo que se agreguen los planos autorizados por el Servicio de Concentración. d) Podrá ser anulado de oficio, a pedido del Servicio de Concentración, cualquier acto que viole estas especificaciones.

Es importante destacar que este nuevo orden jurídico, las provincias pueden establecerlo en virtud de la reciente reforma del Código Civil que las autoriza expresamente, y que ese nuevo orden jurídico la doctrina está conteste en denominarlo como "régimen administrativo de la propiedad concentrada", en virtud del acentuado carácter de derecho público que adquiere, así como del control que ejerce sobre dicha propiedad, la administración.

Aprobado el Proyecto, los propietarios dejan sus parcelas anteriores (que desaparecen) y toman posesión de las nuevas fincas de reemplazo que

le ha adjudicado. Suele preverse, en leyes de este tipo, una toma de la posesión provisoria hasta que se substancie algún recurso; también suele permitirse que previamente se efectúen las operaciones de marcar y deslindar el terreno; y, finalmente, también puede preverse que algún propietario de los afectados, se resista a permitir la toma de la posesión ordenada y se habilita para el caso, una suerte de ejecución forzosa realizada por el Servicio de Concentración, que obliga a permitir la toma de posesión al nuevo propietario.

VII

Mecanismo administrativo y órganos jurisdiccionales

Dice la FAO, en una de sus publicaciones sobre Concentración Parcelaria que "el éxito de los planes de Concentración depende, en gran parte, de los "órganos encargados de establecerlos y de aplicarlos así como de los órganos "jurisdiccionales a los que se les confía la misión de establecer el necesario equilibrio entre los diversos intereses en juego". Ello demuestra que es delicada la responsabilidad de indicar qué órgano se aconseja y con qué facultades. Por de pronto, existe unanimidad en las legislaciones consultadas y en la doctrina, en el sentido de que no puede dejarse esta misión a la administración común, sino que debe crearse un Instituto especial, con autonomía y con imperio.

En el caso que nos ocupa, la Provincia de La Rioja, el ensayo realizado con el IMTI, demuestra el acierto de ese criterio. El problema radica en que ese organismo no puede ser encargado de esta complicada tarea de la Concentración de parcelas microfundios o minifundios, por varias razones. La primera, por la impropia tarea de sanear las comunidades indivisas, que, se calcula, podrá requerir un plazo de diez años, como mínimo. En segundo lugar, porque el personal de funcionarios y empleados que realizan su labor en el IMTI, están adquiriendo una práctica y una especialización que se perturbaría si se les encomienda esta compleja misión de reagrupar o concentrar minifundios, en unidades económicas que participen de un procesamiento integral de una zona rural, desde los aspectos jurídicos, económicos, agronómicos, sociales, educacionales y hasta de la salud y la orientación técnica.

Somos partidarios de la creación de un ente especializado, por lo tanto constituido por una Comisión Central de Carácter Provincial y las comisio-

//nes o comunidades locales, que deben instalarse para cada caso, de carácter administrativo. En algunas legislaciones (España), la Comisión local la preside el Juez de Primera Instancia de la jurisdicción, lo que nos parece una garantía; una vez cumplida su labor la comisión local se disuelve, quedando sólo el organismo central.

Es también delicada la decisión de acordar a estos organismos total jurisdicción sobre tan importantes cuestiones, sin recurso ante los tribunales, como está establecido en muchas legislaciones, para evitar interferencias en una política agraria que orienta el Estado. Sin embargo, teniendo en cuenta que, a lo largo de todo el procedimiento que hemos reseñado, se resuelve continuamente, sobre derechos de propiedad o posesión o gravámenes, y que los resultados del Proyecto o Acuerdo de Concentración, afectan grandes intereses, somos partidarios de dejar en manos de la justicia ordinaria la decisión final de los planteos que efectúen los interesados. El ideal sería una justicia especializada (como en Suecia o Alemania), pero no podemos pensar aún en esas conquistas; en todo caso se trata del Fuero Agrario, aún sin solución.

VIII

Costo, financiación y facilidades económicas de una concentración

La operación de la concentración parcelaria es muy costosa, para el Estado, que es quien debe financiarla. Los destinatarios son, precisamente, los más pobres agricultores, porque tienen o viven sólo en parvifundios, de manera que a ellos se los quiere mejorar y no podría pedírseles que inviertan fondos en la operación. En España es totalmente gratuita toda la operación, haciéndose cargo el Estado de todos los gastos ocasionados; en otros países, se efectúan dos valuaciones de los inmuebles procesados: una, antes de iniciarse el procedimiento, y otra después de concluida la operación, para fijar una amortización de la diferencia en plazos prolongados como los que se acuerdan en las colonizaciones.

Pensamos que éste puede ser un sistema adaptable a la Provincia de La Rioja, que podrá así devolver a la Nación los fondos que le adelanta para esta importante gestión.

En algunos países, se modifica el impuesto de contribución territorial recargado con porcentajes variables, para las parcelas concentradas.

Otros países diferencian las inversiones que sólo benefician a la persona que se adjudica, de las que benefician a la comunidad; las primeras, las abonan los propietarios, las segundas, el Estado.

Finalmente, debe preverse una asistencia financiera por parte del Banco de La Rioja, para facilitarle a los beneficiarios, recursos para las múltiples inversiones que deberán efectuar en sus nuevas empresas.

Dentro de este capítulo, debe mencionarse el problema de las transferencias futuras de estas parcelas adjudicadas, dentro de una concentración parcelaria, mejoradas, con nuevos caminos, nuevos canales y una plusvalía notoria producida por el procesamiento de los minifundios. Puede permitir la ley que esos nuevos valores que adquirió la tierra, beneficien al particular adjudicatario? Es general y frecuente la legislación que dispone lisa y llanamente que todo lo invertido por el Estado le sea reintegrado en caso de transferencia del dominio a terceros. O que se establezcan restricciones y limitaciones en el dominio; cualquiera de los dos temperamentos es aconsejable. Pero entendemos que la ley que se proyecte deberá impedir la especulación o el enriquecimiento ilícito con las tierras concentradas.

Conclusión

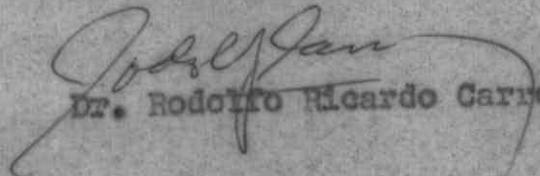
Entendemos que los fines o el objetivo de la Concentración Parcelaria, en sus aspectos agronómicos, jurídicos, económicos y sociales, se pueden sintetizar diciendo que ellos se logran a través de una ordenación de la propiedad de la tierra, que permita una mejora en la producción y en la renta, estimulando el desarrollo y la multiplicación de la riqueza en el campo (afectado por el mal del minifundio) y la estabilidad de la familia rural.

Estos objetivos, son requerimientos apremiantes en la Provincia de La Rioja, según lo afirma el Gobernador Iribarren y hemos podido constatar nosotros en nuestros viajes, efectuados recientemente. La única técnica jurídico-económica que puede encausar esa obra, es la sanción de una Ley de Reagrupamiento y Concentración Parcelaria, que otorgue a un Instituto de Ordenamiento y Concentración Agraria de Minifundios, todas las facultades necesarias para poder realizar esa labor. Indudablemente, en dicha ley deberá contemplarse cuidadosamente la idiosincrasia del campesino riojano, sus costumbres, sus tradiciones y adaptar las normas a dichas modalidades, porque se correría el peligro de dictar normas inaplicables al medio.

Creemos que un estudio integral del problema del Minifundio de La Rioja

y un proyecto de ley que lo encare dentro de las líneas generales expuestas en este informe preliminar, podría efectuarse en un plazo que puede oscilar entre los seis y los ocho meses, durante los cuales continuaríamos recorriendo las otras zonas minifunditarias de la provincia y consultando registros públicos, entidades particulares y personas interesadas. Estimamos nuestros honorarios por la labor diseñada en la suma de ciento cincuenta mil pesos mensuales, por todo concepto.-

La Plata, Octubre 24 de 1968.-


Dr. Rodolfo Ricardo Carrera



I. OBJETIVOS

El presente trabajo tiene como objetivos a cumplir:

- a) Recopilación de antecedentes, informes y datos existentes sobre el problema del minifundio en la Provincia de La Rioja.
- b) Diagnóstico de la situación actual del problema, y evaluación de su incidencia en la economía de la Provincia.
- c) Encuestas con funcionarios, vecinos y propietarios de minifundios afectados por el problema.
- d) Estudio fundamentado del régimen jurídico aplicable a los minifundios.
- e) Proyecto de ley.

II. PROGRAMA DE TRABAJO

- a) Se consultará y recopilará la documentación existente, así como iniciativas o proyectos de estudio, de carácter legislativo en el orden nacional y provincial, así como sugerencias de las asociaciones de las distintas regiones de la Provincia.
- b) Se formulará un diagnóstico aproximado sobre la incidencia del problema de los minifundios en la economía de la Provincia, analizando la caída de la producción, óxido de mano de obra, calidad del producto y estado de las fincas afectadas por el minifundio.
- c) Se realizarán entrevistas y encuestas con personas que se han preocupado por la gravedad de este problema, que han estudiado aspectos locales, a fin de que aporten su inapreciable experiencia personal en cada región. Asimismo serán entrevistados funcionarios que llevan muchos años en la función pública quienes también aportarán sus conocimientos y sugerencias.
- d) El estudio fundamental del régimen jurídico que se propondrá se redactará finalmente, teniendo en cuenta el material reunido en las etapas precedentes y adaptando experiencias de otros países, ya que en nuestro país no existe ningún antecedente sobre esta materia. Es muy posible que se pueda contar con el aporte del Director de Asuntos Legales del Servicio de Concentración Parcelaria de España, Dr. Juan José Sanz Jarque, quien ha prometido visitar la Provincia con nosotros.

e) Se redactará un proyecto de ley que contemple todas las normas que se requieren para poner en marcha la política de supresión de los minifundios en La Rioja.

III. PRESUPUESTO

	unidad de tiempo	cantidad unidad tiempo	honorarios unidad de tiempo	total por rubro
Director del Estudio	meses	6	\$ 150.000	\$ 900.000
Economista	meses	4	\$ 110.000	\$ 440.000
Gastos viáticos, copista	---	---	---	\$ 350.000
Presupuesto total				\$ 1.690.000

IV. CRONOGRAMA DE TAREAS

El estudio se efectuará en un lapso de seis meses con la colaboración de un economista, a designarse en su oportunidad, (quien trabajará sobre el punto b) del programa), conforme al siguiente diagrama:

Tareas	Meses					
	1	2	3	4	5	6
Recopilación de antecedentes						
Diagnóstico incidencia económica						
Encuestas						
Entrevistas						
Redacción informe						
Proyecto de Ley						

Rodolfo R. Carrera
Rodolfo R. Carrera

I. OBJETIVOS

El presente trabajo tiene como objetivos a cumplir:

- a) Recopilación de antecedentes, informes y datos existentes sobre el problema del minifundio en la Provincia de La Rioja.
- b) Diagnóstico de la situación actual del problema, y evaluación de su incidencia en la economía de la Provincia.
- c) Encuestas con funcionarios, vecinos y propietarios de minifundios afectados por el problema.
- d) Estudio fundamentado del régimen jurídico aplicable a los minifundios.
- e) Proyecto de Ley.

II. PROGRAMA DE TRABAJO

- a) Se consultará y recopilará la documentación existente, así como iniciativas o proyectos de estudio, de carácter legislativo en el orden nacional y provincial, así como sugerencias de las asociaciones de las distintas regiones de la Provincia.
- b) Se formulará un diagnóstico aproximado sobre la incidencia del problema de los minifundios en la economía de la Provincia, analizando la caída de la producción, éxodo de mano de obra, calidad del producto y estado de las fincas afectadas por el minifundio.
- c) Se realizarán entrevistas y encuestas con personas que se han preocupado por la gravedad de este problema, que han estudiado aspectos locales, a fin de que aporten su inapreciable experiencia personal en cada región. Asimismo serán entrevistados funcionarios que llevan muchos años en la función pública quienes también aportarán sus conocimientos y sugerencias.
- d) El estudio fundamental del régimen jurídico que se propondrá se redactará finalmente, teniendo en cuenta el material reunido en las etapas precedentes y adaptando experiencias de otros países, ya que en nuestro país no existe ningún antecedente sobre esta materia. Es muy posible que se pueda contar con el aporte del Director de Asuntos Legales del Servicio de Concentración Parcelaria de España, Dr. Juan José Sanz Jarque, quien ha prometido visitar la Provincia con nosotros.

e) Se redactará un proyecto de ley que contemple todas las normas que se requieren para poner en marcha la política de supresión de los minifundios en La Rioja.

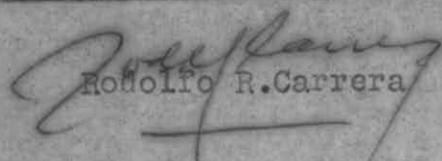
III. PRESUPUESTO

	unidad de tiempo	cantidad unidad tiempo	honorarios unidad de tiempo	total por rubro
Director del Estudio	meses	6	\$ 150.000	\$ 900.000
Economista	meses	4	\$ 110.000	\$ 440.000
Costos viáticos, copista	----	----	----	\$ 350.000
Presupuesto total				\$ 1.690.000

IV. CRONOGRAMA DE TAREAS

El estudio se efectuará en un lapso de seis meses con la colaboración de un economista, a designarse en su oportunidad, (quien trabajará sobre el punto b) del programa), conforme al siguiente diagrama:

Tareas	Meses					
	1	2	3	4	5	6
Recopilación de antecedentes						
Diagnóstico incidencia económica						
Encuestas Entrevistas						
Redacción informe						
Proyecto de Ley						


 Rodolfo R. Carrera