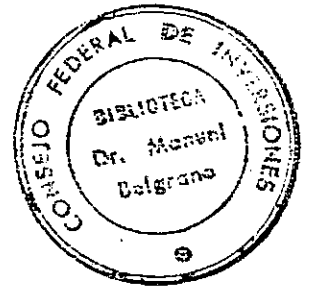


33371



DOCUMENTO DE TRABAJO

Problemática jurídica de áreas deprimidas, con "titulaciones insuficientes" y regímenes anómalos en la tenencia de la tierra.

Dr. FELIPE VILLARO
Programa de Regularización Jurídica
de Tierras y Aguas
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

O
H. 11241
V 19
Z-80

1 9 8 6

DOCUMENTO DE TRABAJO SUJETO A REVISION

DOCUMENTO DE TRABAJO SUJETO A REVISIÓN

I. INTRODUCCION

Suele ser un frecuente error de método pretender explicar todos los problemas jurídicos por causas remotas y profundas; pero es una indiscutible ingenuidad analizar problemas vinculados al régimen de propiedad de la tierra soslayando la historia y la política, u olvidando que debajo de él se encuentran, siempre, relaciones económicas y de poder.

No hay, si bien se piensa, en la historia de la humanidad, régimen político que, por acción o por omisión, pueda desvincularse de una concepción primordial acerca de qué sujetos, en qué extensión y con qué intensidad pueden ser dueños de la tierra; en suma participantes del poder (1), -aunque sea en mínima expresión, pues que eso es en último término un derecho de propiedad.

No debe creerse, sin embargo, que todo es lineal y esquemático. No. Es más bien difuso. Y no es fácil a veces advertir los rastros sutiles que las fuerzas económicas dejan debajo de las instituciones jurídicas. Por eso, en un análisis atento de la realidad, desprejuiciado y honesto, no puedo dejar de señalar, inicialmente, que ni el origen, ni el mantenimiento, ni la solución de las situaciones denominadas de

(1) Nuestro Código Civil define al dominio (art.2506) como aquel derecho según el cual una cosa se encuentra sometida a la acción y voluntad de una persona, lo que demuestra la naturaleza potestativa sobre la que reposa su concepción. Y para expropiarlo la C.N. exige Ley, es decir el acto con mayor contenido político.

"titulación insuficiente" en áreas críticas de muchas provincias argentinas, son ajenos al carácter que tuvo la conquista y colonización española en América, a la idea liberal de la Constitución Nacional y del Código Civil, a los intereses de la generación del 80 y sus sucesores, y al profundo abismo que el puerto de Buenos Aires y los poderes económicos a él anudados tendió entre el litoral ganadero y la pampa húmeda y el resto del país. No es esto sólo por supuesto; están también nuestro crónico subdesarrollo, relaciones ecológicas desfavorables y elementos culturales y sociales nada desdeñables. Pero algunos son causa y otros condición.

Todo análisis, por tanto, no puede ignorar las cuestiones enunciadas; y toda solución, en consecuencia, debe tenerlas presentes:

No es posible determinar -no interesa ya- quien acuñó la expresión "titulaciones insuficientes"; pero una somera revisión de las situaciones que generalmente se incluyen en ella demuestra rápidamente que en realidad tal denominación también es insuficiente. Es que en la mayoría de los casos no se plantean únicamente deficiencias o insuficiencias en los títulos de dominio, sino también -y en grado sumo- ocupación de tierras sin título, o contra título, y formas anómalas, atípicas del derecho de dominio o condominio y hasta una particular disociación del derecho de propiedad que hace que el "título" ande por un lado -sin saberse a ciencia cierta por dónde- y la posesión por otro.

Situaciones de esta naturaleza pueden encontrarse en forma individual en muchos lugares de la República, pero las que aquí tratamos -como se verá después-, por su extensión geográfica y porque constituyen el marco de otras carencias, gravitan decisivamente en la economía, la cultura y el nivel social de regiones y provincias.

Según se sostuvo en el Segundo Congreso Nacional de Derecho Registral (2) "... más de un 30 % de la superficie del país está afectada por la falta de títulos que aseguren a los propietarios y poseedores, el goce pacífico de sus derechos de propiedad".

No se citan fuentes estadísticas que permitan verificar tal afirmación, pero de las informaciones aportadas por juristas, registradores y técnicos catastrales de las Provincias en que más ostensiblemente se dan estas situaciones (La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, San Juan, para citar las más visibles), puede concluirse que grandes extensiones están comprendidas en ellas, manteniendo en niveles de infra producción (en la mayoría hay apenas economías de subsistencia), varios millones de hectáreas que debiendo estar incorporadas plenamente a la producción constituyen un verdadero "despilfarro" de recursos, al tiempo de ser, además, enclaves de retraso cultural y social.

La determinación precisa de estas situaciones, el establecimiento de sus dimensiones socio-económicas, la clarificación de sus aspectos jurídicos, son etapas concretas y necesarias para la elaboración de soluciones adecuadas en una planificación que constituye, sin duda, una necesidad impostergable en toda política de integración nacional.

(2) NIETO, Julio y otros. "Titulaciones dominiales insuficientes. Diversas soluciones". Recopilación de trabajos presentados, publicación de la cátedra de Derechos Reales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Córdoba.

II. EL ORIGEN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA DE LA REPUBLICA.

La España que descubrió América -dice Ernesto Palacio-(3) "era una Nación desangrada y triunfante, hambrienta y segura de su destino". Se sentía "paladín de la Cristianidad y se hallaba dispuesta a cualquier empresa osada". Sin embargo el elemento impulsor de la conquista de lo que hoy es el actual territorio argentino fué la búsqueda de metales preciosos y la ocupación efectiva de las tierras de la Corona, y no una cruzada evangelizadora (4). Los grupos colonizadores provinieron del Perú, de Chile y de Paraguay. El primer origen tienen las fundaciones de Córdoba, Tucumán, Salta, Jujuy y La Rioja (1573 a 1591). De Chile provinieron los fundadores de Santiago del Estero, San Juan, Mendoza y San Luis (1593 a 1596). La corriente colonizadora de la Mesopotamia y Río de la Plata vino del Paraguay, y así fueron fundadas Corrientes, Paraná, Santa Fe y Buenos Aires (por segunda vez) desde 1558 a 1580.

Pero si bien el origen de las distintas corrientes es gravitante en la formación histórica de grandes regiones de nuestro país, el factor de suelo y clima ha ejercido y ejerce una poderosa influencia: no han sido iguales los obstáculos puestos al desarrollo económico en las regiones montañosas y áridas o semi-áridas del Noroeste que en la región pampeana de clima templado y, prácticamente, una planicie ininterrumpida de pastos naturales. El fenómeno, por tanto, puede ser ubicado primariamente en su historia y en su geografía además de su contexto social y antropológico, para ser adecuadamente comprendido.

(3) Historia de la Argentina, pág.21, Peña Lilia, Ed.1975

(4) Aldo Ferrer. "La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales" Fondo de Cultura. 1969



La distinta naturaleza, pues, de las corrientes colonizadoras provenientes de diferentes orígenes para cada una de las regiones; sus características ecológicas diferenciadas nítidamente; el tipo de economía a que cada una dió lugar, consecuentemente; la cantidad y clase de la población indígena preexistente y la mayor o menor vinculación al comercio exterior del Virreynato, sea por Potosí, sea por Buenos Aires, derivó en una estructura económico-social que iba a condicionar las relaciones de poder al momento de la Independencia y a generar, antes y después, un régimen de apropiación de la tierra diferente para unas y otras. Inevitablemente su tenencia y propiedad iba a ser muy distinta para el Litoral y Buenos Aires que para el Noroeste y Cuyo; lo que se agravaría con expansión de las fronteras interiores en la segunda mitad del siglo XIX (la llamada "conquista del desierto"), y con la sanción de un Código Civil que, no obstante el genio jurídico de Vélez Sarsfield y su origen mediterráneo, en materia de contratos y derechos reales legisló primordialmente para Buenos Aires y el Litoral.

Además la acción política de los gobernantes del último cuarto del siglo pasado se asentó en el deslumbramiento que la expansión de la demanda mundial en materia de granos y carnes les produjo, frente a la enorme existencia de tierras fértiles en la región pampeana, lo que los llevó a facilitar la explotación de las tierras mejor ubicadas en dicha región y a olvidarse del resto del país. Creo que no es arriesgado afirmar que, salvo para las tierras naturalmente valiosas, aptas para la agricultura y ganadería, no hubo en nuestro país política territorial alguna; y lo que es más grave, no se llegó a estimular la adquisición de la tierra por el hombre común dispuesto a trabajarla, como se hizo en los Estados Unidos -para elegir un ejemplo insospechable-, con los resultados conocidos (5).

(5) La "Homestead Act es de 1862". La crítica vale también para el siglo que corre.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

6

Y ello determinó, en el plano jurídico, la vigencia de dos ordenamientos -en cuanto a las relaciones civiles- que prácticamente coinciden con otros dos órdenes en lo social, económico y cultural, coexistiendo como si fueran dos naciones superpuestas.

Un orden jurídico consuetudinario, al margen y a veces en contra del Código Civil; con formas de propiedad irregulares, atípicas, con regímenes de comunidad que no son condominio, con transmisión de derechos que ignoran la escritura pública, con transmisiones sucesorias sin declaración hereditaria, con Registros de la Propiedad que inscribían -y aún inscriben-, documentos de dudosa eficacia, con títulos donde es imposible distinguir los límites de la cosa porque carecen de medidas y los linderos son confusos, con adjudicaciones que subsisten desde la época del Virreynato y se han subdividido en innumerables cuotas sucesorias, con poseedores que se creen -con total buena fe- propietarios; con titulares que -con no tanta buena fe- también se creen propietarios, aunque no ocupan ni ocuparon la tierra en décadas, y a veces nunca; con parcelas de explotación que son verdaderos minifundios; con tierras fiscales que no se sabe si realmente lo son. Un orden jurídico que coincide con la pobreza, el estancamiento y la desintegración y se contrapone con otro donde la tierra vale, donde los derechos reales son definidos, se transmiten con escritura pública y se inscriben en Registros ordenados y tecnificados, donde el derecho de propiedad es indudable, preciso y determinado, donde las formas jurídicas de las relaciones civiles responden al Código Civil.

Reconocer esta realidad es comenzar a pensar en su solución. Desnudar cuanto se pueda su problemática y uniformar hasta donde es posible sus características comunes, es avanzar en ese camino.

III. DESCRIPCION Y UBICACION DE LAS SITUACIONES DENOMINADAS DE "TITULACION INSUFICIENTE".

En los trabajos efectuados hasta el presente, es posible determinar una gran cantidad de situaciones en las que, además de insuficiencia en el título, -es decir en la causa jurídica de adquisición-, hay anomalías en el régimen de propiedad de la tierra configurando, junto a aquéllas la suma que constituye nuestro objeto de análisis.

Necesariamente, y a efectos de sistematizarlas, debemos describirlas, aun sintéticamente.

1. Campos comuneros o indivisos en Catamarca

Sus características esenciales, según la descripción efectuada por Rodolfo R. Carrera (6) son las siguientes:

- falta de título, en sentido instrumental, que convalide las pretensiones de los ocupantes;
- imprecisión en la delimitación de las superficies contenidas en los documentos probatorios;
- ausencia o deficiencia en los trámites sucesorios.
- indeterminación geográfica de los inmuebles en los documentos respectivos;
- como consecuencia un régimen sui generis de "posesión indivisa", que se materializa exclusivamente sobre la totalidad del inmueble;

(9) CARRERA, Rodolfo R. "Campos indivisos o comuneros en la Provincia de Catamarca" en: "Derecho agrario para el desarrollo" p.156 y ss., De palma, 1978.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

8

- identificación del inmueble como "merced" o "campo comunero";
- superposición de las pretensiones de los ocupantes con quien se cree titular del derecho a una merced adjudicada en época colonial.

En el trabajo citado, Carrera indica que el problema es generalizado en toda la Provincia de Catamarca, y se señalan en un ilustrativo muestreo, las siguientes zonas:

- En el Departamento La Paz, las "mercedes" Angelina y Pintos, la última de las cuales tiene 65.000 Has. En ellas hay varios campos comuneros cuyos ocupantes tienen títulos antiguos en los que, generalmente, sólo se menciona algún ascendiente al que le correspondió una parte indivisa sobre otra del causante anterior.

- En el Oeste de la Provincia, Departamento de Belén, varios campos comuneros originados en "mercedes reales"; Ampujato, Talamayo, Vizcote, Luna Aguada y Laguna Blanca, entre otras.

- Entre Belén y Andalgalá, una enorme extensión de campos semi abandonados que se conoce como Merced de Calderón, cuyo único valor actual es la leña.

Entre las situaciones jurídicas detectadas por el autor citado se indican, en síntesis, las siguientes: a) la de quienes sólo tienen un título de dominio; b) los que además de tener algún título son también ocupantes de la tierra y tienen una explotación agropecuaria; c) los que además de tener título y explotación viven en la misma tierra en forma permanente; d) los que sólo son ocupantes y residentes, pero carecen de título alguno; e) los que sólo son ocupantes con una explotación agropecuaria, pero sin título alguno.

Por su parte, Edgardo O. Scotti, en trabajo efectuado para la Dirección de Catastro de Catamarca en 1977 (7), efectuó un pormenorizado estudio del llamado "Campo de San Lorenzo", perteneciente a la Merced de Pintos, en el marco del primer programa de regularización dominial según la ley provincial 3070. En él, coincidiendo con lo expuesto precedentemente, señala que "...la mayor parte de las titulaciones presentadas se encuentran formalizadas en instrumentos públicos, salvo un caso que se presenta en documento privado, pero que en ningún supuesto se deslinda o determina el inmueble o fracción transmitida dentro de mayor superficie...". Además ello va acompañado de "ausencia de posesión definida en el terreno y ocupación común", siendo la mayoría de los "títulos", transmisiones de derechos posesorios o hereditarios, sin correlación ni integración alguna entre unos y otros.

2. Los derechos y acciones en las Mercedes riojanas

La Provincia de La Rioja es, sin duda, la que más resueltamente ha encarado la regularización de sus situaciones dominiales con la Ley 3408 del año 1972 que creó el Instituto del Minifundio y de las tierras indivisas con el objeto de "perfeccionar" y otorgar títulos de dominio a los poseedores de los inmuebles llamados mercedes o campos comuneros; radicar en unidades parcelarias adecuadas para una explotación económica a los pobladores de las mismas; y promover la concentración de minifundios agrícolas en unidades económicas.

La respuesta está, naturalmente, en consonancia con la

(7) SCOTTI, Edgardo O. "Dictamen Jurídico acerca del régimen instituido por la Ley 3070", y "Dictamen acerca de la situación jurídica y curso de acción aplicable al procesamiento del campo "San Lorenzo"".

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

10

magnitud del problema, pues según afirma el entonces Director de Catastro de aquella provincia, Ag. Italo Mercol, aproximadamente el 50% del territorio riojano se encuentra afectado por anomalías en el régimen de tenencia y propiedad de la tierra, equivaliendo tal porcentaje a cerca de 2.500.000 Has. (8)

Las características son similares a las de la Provincia de Catamarca, y aún a la de ciertas zonas de San Juan y Santiago del Estero, en las que el origen histórico de la propiedad extensa por la adjudicación de "mercedes" reales, y similares condiciones socio-económicas, han generado problemas equivalentes.

Las características jurídicas de la titulación se reiteran: títulos de dudosa validez, imprecisión absoluta en la determinación física del derecho, transmisión de derechos hereditarios sin juicio sucesorio por varias generaciones, cesión de esos derechos por instrumentos privados, multiplicación irracional de derechos y acciones, ocupaciones sin título y una absoluta confusión en el límite de las posesiones que no permite distinguir, incluso, lo que es campo libre, comunidad indivisa o tenencia o posesión exclusiva. (9).

La Ley 3408, su posterior 3810 y la creación del I.M.T.I. son, a nuestro juicio y pese a que no contamos con una evaluación cierta de sus resultados a la fecha, una solución de fondo, inteligente y ajustada para la situación riojana.

(8) MERCOL, Italo. "Los derechos y acciones en las mercedes y los campos comuneros. La solución riojana".

(9) Pueden verse los interesantes informes de Felipe González Arzac y de Norberto H. Pasini, efectuados en el seminario provincial sobre tierras indivisas y corrección de minifundios, organizado por la Provincia de La Rioja y el Programa de Desarrollo Regional de la O.E.A.

3. Comunidades indivisas de Tucumán

Los relevamientos efectuados en esta Provincia hasta el año 1974 por el Consejo Federal de Inversiones (10), destacan como característica básica la existencia de un régimen anómalo de tenencia de la tierra denominado de "comunidades indivisas", o "tierras indivisas", que abarca casi el 8 % de la superficie de la Provincia, y cubre una extensión de ciento setenta mil hectáreas. Dichas comunidades han sido ubicadas precisamente en el trabajo indicado, destacándose las denominadas "Amaicha" y "Los Morales" con 543 familias y 54.605 Has., junto a las de "Los Britos", "Los Albornoz" y "Villa Pujío", con 481 familias y 57.424 Has. Las restantes de menor dimensión y población completan las 173.000 Has. y 10.192 familias asentadas. (11)

Como en una continuidad histórico-geográfica, se señala aquí también como origen de las situaciones el mismo que se asigna a "las mercedes reales" de La Rioja y Catamarca. No obstante, es mucho más intenso y extenso el régimen de comunidad o de "comuneros".

Las situaciones jurídicas que se apuntan son las siguientes:

- titulares que han regularizado su ocupación obteniendo título por prescripción adquisitiva, que son los menos;
- descendientes de antiguos titulares radicados en las

(10) "Diagnóstico expeditivo de la situación jurídica, económica y social de las áreas en situación de comunidades indivisas: Pcia. de Tucumán. Realizado para el Consejo Federal de Inversiones por el Prof. Ricardo D. Doro y Esc. Luis C. Marinelli. Año 1974.

(11) Ob. cit. Introduc.

tierras sin haber tramitado las respectivas sucesiones desde varias generaciones;

- nuevos ocupantes que adquieren, con documentos privados, entre partes o ante Juez de Paz, bienes de explotación agropecuaria y el derecho de explotación de lotes delimitados por cercos o alambrados;

- titulares de "derechos y acciones" a una parte indivisa;

- simples ocupantes que se instalan en las tierras, en la mayoría de los casos con la sola anuencia de los residentes del área, sin poseer ningún documento que pueda convalidar su ocupación. (12)

Actualmente el sector "comunero", ha quedado reducido a las zonas menos aptas, más áridas o montañosas, las que son administradas por un "presidente" o "administrador" secundado por una comisión, que sobre la base de elementales normas resuelve los conflictos que se plantean y representan a la "comunidad" en cuestiones administrativas y judiciales (13). En tal situación coexisten con lotes explotados en "forma exclusiva".

4. Santiago del Estero

No escapa tampoco Santiago del Estero a las características descriptas antes para Catamarca, La Rioja y Tucumán, y también las anomalías reconocen un origen parecido.

(12) Ob. cit., pág.5.

(13) Ob. cit., pág.4.

Títulos otorgados en tiempos del Virreynato -generalmente "mercedes reales"-, sobre extensiones de más de 50.000 Has., sin límites precisos, ocupados por descendientes de los adjudicatarios originales que, como afirman Edmundo A. Gómez y Wolfram Luthy (14) "... no están en condiciones la mayoría de justificar su vocación hereditaria en juicio, a pesar de que en la provincia nadie les discute que sean herederos de los titulares originarios". (15)

Hay también "acciones y derechos" instrumentales en escrituras públicas, sobre inmuebles determinados, con medidas y linderos, pero que carecen de toda referencia a alguna titulación real. Y hay también "acciones y derechos" que como en otras provincias norteñas se refieren a cuotas partes ideales o determinada cantidad de hectáreas en una fracción mayor.

Según el informe citado más arriba -uno de cuyos autores era entonces Director del Registro de la Propiedad de Santiago del Estero-, una apreciable cantidad de los documentos que se inscribían en dicho Registro estaba constituido por aquellas "acciones y derechos" que en el sistema de "folio personal" tenían protocolos especiales que hasta el año 1974 sumaban 39. Al implantarse en ese año la técnica de folio real (16) se comenzó a inscribir en éste las acciones y derechos referidas a inmuebles determinados con lo que, no obstante, no se registra una titularidad de dominio sino una titularidad que si bien no es estrictamente personal, tampoco es real. Y para no crear una falsa idea en los terceros se recurrió a

(14) "Títulos insuficientes y su consolidación". Publicación del Instituto de Derecho Registral. pág.13, 1976.

(15) Ob.citada en nota anterior. Se consigna como ejemplo ilustrativo que (cuando se expropió la zona que hoy constituye la ciudad de Termas de Río Hondo y sus alrededores, en una extensión de 800 Has., conocida como "condominio de la décima", el Estado depositó el precio de la indemnización, y en más de 30 años nadie logró justificar ser legítimo sucesor del titular de esa merced que se remonta casi a 350 años".

(16) El "folio personal", es la técnica de registración de los Registros

un procedimiento consistente en asentar las "cesiones" en la columna de gravámenes consignando expresamente que se encontraban sin dominio, y asignando a las matrículas así generadas una numeración mayor al 200.000, con lo que se distinguía de los folios reales abiertos con titularidades de dominio que tenían numeración siempre inferior a aquella cifra.

5. Provincia de San Juan

Conocemos de esta Provincia la problemática de las tierras del Departamento de Valle Fértil, ubicado al Este en el límite con La Rioja.

Perteneciente a la misma región que las anteriores también se encuentran aquí grandes extensiones que fueron ocupadas por descendientes de los originales adjudicatarios, subdividiéndose en innumerables partes indivisas, transmitiéndose como "derechos y acciones", integrándose con ocupaciones sin título alguno, y conservando en zonas el régimen de campos comuneros, de explotación común, con su secuela de pobreza e improductividad. (17)

Muchos derechos y acciones se encuentran inscriptos en el Registro de la Propiedad -como tales y a veces como dominio-, consignándose escasos datos y sin referencia en las pri-

de la Propiedad Inmueble anterior a la Ley 17.801 que implantó la de "folio real", que sigue al inmueble y no a la persona titular.

- (17) Una de las "mercedes reales" ubicada en esta zona fue otorgada en el año 1788 por el abogado de la Audiencia de Charcas Dr. Victoriano Rodríguez a don Joaquín Ruiz y Muñoz dentro de los siguientes límites: "Al Sud con los Papagayos y para el poniente con la cumbre Alta; por al Norte con una Loma Colorada, paraje que llaman la "gluerta" y por el naciente con la travesía que será con quien mejor lindare". Dentro de estos difusos límites se comprendía una extensión de 65.000 Has.

meras registraciones al transmitente o al origen del títulos.

Hay, no obstante, cerca de 200 inscripciones que corresponden a títulos de dominio adquirido en juicios de usucapión.

Por otra parte, y como dato significativo y diferencial, debe consignarse que la Dirección de Catastro de la Provincia tiene parcelado y relevado la totalidad de esta Departamento de Valle Fértil.

6. Otras zonas y situaciones

a) Existen zonas en el norte de la Provincia de Córdoba donde no hay vestigios de títulos de dominio. No se sabe si son tierras fiscales -en casos deben serlo-, se transmiten por instrumento privado y al fallecer los ocupantes, los herederos continúan la posesión sin ningún tipo de juicio sucesorio. (18)

b) En la Provincia de Jujuy hay títulos otorgados en función del Decreto Nacional 926/52 que son de usufructo vitalicio sobre lotes fiscales. Estos usufructos se transmiten a los herederos y se inscriben en el Registro de la Propiedad, en los que hay protocolos especiales para ellos y sus transferencias. (19)

c) Sobre la Cordillera, y en la zona chaqueña, existen comunidades de indígenas que trabajan determinadas extensiones en forma común. No existe titularidad individual sino que, aparentemente, ella reposa en la comunidad, de modo que si algún integrante se va, pierde totalmente todo derecho. (20)

(18), (19), (20) GOMEZ, Edrundo A. y LUTHY, Wolfram, ov.cit. en nota (17).

d) Los llamados títulos bolivianos en Salta

Los "títulos bolivianos" que se presentan en Salta, son consecuencia en su mayoría de los defectos de la cartografía existente al momento de celebrarse el Tratado de Límites con Bolivia en el año 1889, lo que determinó que las tierras ubicadas entre el paralelo 22 y la ciudad de Tartagal fueran consideradas por Bolivia como integrando su territorio y, consecuentemente, adjudicadas y otorgando títulos a particulares.

La rectificación de estos errores se concretó en un nuevo Tratado de límites suscripto en el año 1925, como consecuencia del cual queda aclarado que la zona comprendida entre Tartagal y el paralelo 22 deja de ser pretendida por Bolivia y es sin duda argentina.

No obstante, para entonces muchos títulos de propiedad sobre tierra argentina habían sido otorgados por Bolivia, lo que configura, obviamente, una irregular situación jurídica. Pero más irregular aún, desde que puede interpretarse -como lo ha hecho la Corte de Justicia de la Provincia de Salta- que en realidad, -y más allá de las cartas reversales intercambiadas por ambas cancillerías que claramente dejan a salvo las propiedades incorporadas a una y otra soberanía-, en el caso señalado las tierras nunca estuvieron en jurisdicción boliviana y, por tanto, no son títulos válidos. Inclusive, la Corte de Justicia provincial ha negado que puedan constituir siquiera "justo título", ya que no puede invocarse "una posesión de buena fe basada en un error que sería inexcusable por ser de derecho". (Prov. de Salta v/Lardies Emilio y ot., Mayo 7 de 1953).

Esta afirmación de la Corte de Justicia salteña es dis-

cutible (personalmente no la comparto) (21), pero en realidad estamos frente a un problema que no escapa a las características distintivas de los considerados hasta aquí.

e) Superposición de títulos

En cuanto a los "dobles o múltiples dominios", el hecho de su frecuencia en la Provincia de Buenos Aires no significa otra cosa que el subproducto de un Catastro ordenado y un Registro de la Propiedad que ingresó a la técnica real. (22) Su exteriorización parece ser una consecuencia casi inevitable del crecimiento urbano y el parcelamiento de la tierra.

La problemática de los múltiples dominios no puede ser incluida a mi juicio junto a los supuestos examinados antes, aunque de alguna manera deberá ser parte de un programa de regularización dominial. Paradójicamente en tales supuestos no falta el título de dominio. Simplemente sobre...

IV. SISTEMATIZACION DE LAS SITUACIONES DESCRIPTAS

Hemos dicho al comienzo que la expresión "titulación insuficiente", no es la más adecuada ni es comprensiva de todas las situaciones generalmente aludidas con esa denominación.

(21) La interpretación contraría el concepto que de justo título dá el codificador en el art. 3999 y su nota y en el art. 4010 y su nota.

(22) SCOTTI, Edgardo O. "Coexistencia de múltiples asientos de dominio con titularidades incompatibles". Aportes del Instituto de Derecho Registral. Bs.As., 1976, págs.21 y ss. VILLARO, Felipe P. "Elementos de Derecho Registral Inmobiliario", págs.134/39. Fundación Editora Nora 1980.

No siempre la irregularidad o anomalía está en la causa jurídica de la adquisición, o en el instrumento que la prueba, que son los dos modos de referirse al título. Muchas veces el título falta absolutamente, o está en cabeza de persona distinta del que tiene la posesión, por lo que en realidad existe una situación de propiedad disociada. Otras veces el título (como causa jurídica), existe, pero falta el instrumento que lo acredite como ocurre en el caso de los sucesores de titulares que no solo no han promovido los juicios sucesorios sino que es casi imposible que puedan acreditar los vínculos necesarios, y esta situación se agrava, las más de las veces, por un peculiar régimen de comunidad que no es coposesión ni condominio como los regula el Código Civil.

No obstante, la denominación "títulos o titulación insuficiente", se utiliza desde hace más de una década y, en general, quienes la usan saben que va más allá de lo que literalmente dice. Para reemplazarla por otra habría que formular -al menos por ahora-, una frase más extensa, pero aclarando qué queremos decir con cada término, con lo cual, en realidad, no habríamos ganado mucho. Por eso, y con las salvedades expuestas, podemos mantenerla como denominación genérica y reemplazarla cada vez que debamos definir técnicamente y con precisión las situaciones que apuntamos.

De las referencias hechas en los capítulos anteriores podemos afirmar que las deficiencias, irregularidades, imperfecciones o anomalías, en todos los casos se exteriorizan en las siguientes situaciones:

1. Ocupación con carencia de título.
2. Ocupación con título cuya causa jurídica es insuficiente.
3. Ocupación con título cuya causa jurídica existe pero no puede probarse.

4. Ocupación con título viciado por falta de forma legal.
5. Ocupación con "título" cuya causa jurídica no existe.
6. Presunta titularidad sin ocupación.
7. Regímenes anómalos de "copropiedad o coposesión".
8. Ocupación cuya causa jurídica existe pero no ha sido declarada.
9. Títulos con ideterminación del inmueble.
10. Combinación de dos o más de las situaciones enumeradas.

Cualquiera de las situaciones tipificadas puede ser solucionada dentro de los mecanismos jurídicos que prevé el Código Civil, pero en realidad ninguna de las soluciones es practicable pues todas ellas son individuales y su costo no guarda la menor relación con el valor de la tierra. Por tanto, el análisis de los aspectos jurídicos de cada una de ellas debe efectuarse teniendo como hilo conductor la necesidad de regularizar las colectivamente y con una acción estatal que sin prescindir del aporte de los interesados, gestione la tarea en su faz económica, jurídica, técnica, administrativa, financiera, social y cultural.

Los primeros seis supuestos de la enumeración efectuada exigen precisar el concepto de título, en su doble caracterización, tal como resulta del Código Civil.

En tal sentido el título, como el modo, es noción propia de la constitución y transmisión de los derechos reales en los sistemas jurídicos de origen romanista como el nuestro, y alude a la causa jurídica mediata -la inmediata es modo, aunque esto pueda ser materia de alguna discusión-, que justifica la adquisición. En nuestro Derecho se trata, en definitiva, del acto jurídico que justifica la transmisión o adquisición del derecho, y tiene que ser, tratándose de transmisión singular,



una compraventa (art. 1324 C.C.), una permuta (art. 1485), una donación (art. 1789), una dación en pago (art. 779 C.C.), un aporte societario (art. 1649, 1702 C.C., art. 38 Ley 19.550), a los que podría agregarse la venta forzosa (art. 1324) y el legado de cosa cierta.

Cualquier transmisión singular efectuada en base a un acto jurídico que no sea uno de los enumerados nos pone frente a la inexistencia o insuficiencia de título.

Tratándose de inmuebles el acto jurídico que constituye el título debe constar en escritura pública (art. 1184 C.C.), con las excepciones de la subasta pública y las particiones hereditarias que el mismo artículo señala. Esta forma legal, cuya inobservancia acarrea la nulidad del acto únicamente para la donación (art. 1818 C.C.), no puede sin embargo ser suplida por otra y es necesaria para que el modo se cumpla perfectamente (art. 2602, art. 2505 C.Civil, y arts. 2 y 3 de la ley 17.301).

Claro está, en consecuencia, que la insuficiencia en el título puede derivar de la falta de causa jurídica o de la falta de forma legal. Por tanto entran en esta categoría todos los instrumentos privados, con fecha cierta o no, en virtud de los cuales se pretenda crear una causa de transmisión real (boletos de compraventa, cesión de acciones y derechos), y todos aquellos en los que el acto jurídico no es uno de los enumerados.

No obstante, en las situaciones que analizamos tenemos una amplia zona en la que aparece una titulación basada, aparentemente, en causas lícitas y suficientes, en su momento; y una derivación de esa titulación que siendo hereditaria no ha cumplido con los procedimientos tendientes a comprobar y declarar el vínculo sucesorio.

Esto nos exige analizar, consecuentemente, el tema de las llamadas "mercedes reales", y la transmisión sucesoria de los derechos.

Según expresa J.M. Otos Capdequi (23) el descubrimiento y posterior conquista de América determinó que todas las tierras fueran consideradas jurídicamente como regalías de la Corona española. Consecuentemente "el dominio privado sobre esas tierras habría de derivar de una gracia o merced real", o de una "capitulación", es decir contrato privado entre un particular o un grupo de particulares y la Corona española por el que se adjudicaban tierras conquistadas. Así nacieron pueblos y ciudades, y así "... se estructuró el derecho de propiedad en los primeros tiempos siguientes a la conquista y población del territorio". Pero -sigue diciendo Capdequi- "... la propiedad de la tierra sólo se adquiría por la residencia durante un período de tiempo que se determina entre cuatro y ocho años". Los derechos resultantes fueron regulados por cédulas y provisiones reales hasta 1573, año en que se sancionan las "Ordenanzas del Descubrimiento", en las que se "intenta por primera vez una amplia estructuración jurídica". Un siglo después se sancionaría la "Recopilación de Leyes de Indias (1680), que no innova fundamentalmente sobre las "Ordenanzas del Descubrimiento".

Del régimen jurídico que se desprende de estas regulaciones, interesa a nuestro objeto señalar que "el solo título jurídico de la adjudicación en repartimiento, real cédula de gracia o merced, no hacía adquirir el pleno dominio sobre la tierra adjudicada", pues "... toda la doctrina jurídica promulgada por el Estado español al respecto estuvo inspirada por el principio de que la propiedad de la tierra en las In-

(23) "España en América. El régimen de tierras en la época colonial". Fondo de Cultura. México. 1959.

dias debía cumplir en su ejercicio una función social...". Se exigía siempre la "posesión efectiva" y el cultivo, la edificación y la plantación dentro del tiempo establecido. Pero además, las adjudicaciones debían ser confirmadas por el Rey, Los Virreyes o Gobernadores, según la ubicación, pues sin tal confirmación no se adquiría el dominio pleno. Debe recordarse, por fin, que en el mejor de los casos "el dominio del suelo no daba derecho alguno al dominio del subsuelo, ya que todo establecimiento minero, cualquiera fuera el título del superficiario debía ser considerado como regalía de la Corona". (24)

Ricardo LEVENE (Historia del Derecho Argentino); y José Mariluz Urquijo (El régimen de la tierra en el derecho Indiano), confirman que el derecho de propiedad reconocido por las mercedes o capitulaciones a los particulares no era, de ningún modo, el derecho del dominio románico del que deriva el actual. No. Era revocable, debían cumplirse condiciones que eran verdaderas restricciones, y el título para hacer adquirir el dominio pleno debía ser confirmado a partir de la real cédula de 1754.

Frente a un régimen jurídico tan específico y tan exigente, no es arriesgado decir que como título al dominio "las mercedes reales", tienen más valor histórico que jurídico (25), y desde este punto de vista sólo en la medida en que están acompañadas con una posesión real y concreta podrá asignársele valor, lo que equivale a decir que quien tenga un derecho o una acción o una cuota de un título originado en una "merced real", pero no haya ocupado, cultivado, poseído la tierra, en realidad no tiene nada... Y si ha ocupado, cultivado o poseído la tierra por más de veinte años, él o su causante, tiene causa jurídica para el dominio sin que deba fundarla en

(24) OTS CAPDEQUI, J.M., ob.cit. págs.17, 25, 29, 65, 76 y 77.

(25) CARRERA, Rodolfo, ob.cit. pág.171 y ss., SCOTTI, Edgardo O. "Dictamen Jurídico sobre la Ley 3070...", citado.

aquél título. (26)

En cuanto a la falta de juicio sucesorio, tan común en muchos ocupantes que continúan la posesión de su causante, en el estricto régimen del Código Civil, tal como lo estableció Vélez Sarsfield, sólo podría reprocharse a los herederos no forzosos, ya que el artículo 3410 establece muy claramente que "cuando la sucesión tiene lugar entre ascendientes, descendientes y cónyuge, el heredero entra en posesión de la herencia desde el día de la muerte del autor de la sucesión, sin ninguna formalidad o intervención de los jueces, aunque ignorase la apertura de la sucesión y el llamamiento a la herencia". En cambio, para los "otros parientes llamados por la ley a la sucesión (art. 3412) los hijos y padres naturales, no pueden tomar la posesión de la herencia sin pedirla a los jueces y justificar su título a la sucesión", al igual que los herederos testamentarios según lo dispone el art. 3413. Los artículos siguientes (3414 a 3417) no dejan lugar a dudas acerca de los efectos en uno y otro caso, lo cual se explica desde que Vélez Sarsfield adoptó para la transmisión sucesoria entre herederos forzosos, el régimen de la "saisine" francesa.

No obstante, y como lo decía aquel excelso jurista que fue Juan Antonio Bibiloni (nota al Título III "Del ejercicio de los Derechos Hereditarios", del Libro IV del Anteproyecto de reformas al C. Civil). "... todo este sistema de la "saisine" que el derecho nacional no conocía hasta el Código, no puede coexistir con un sistema racional de estabilidad jurídica. Se ha formado o desarrollado en el derecho feudal...

(26) Puede ocurrir no obstante que si se mantiene la posesión, se acredita el vínculo hereditario y se trata de una merced consolidada y confirmada sea un título de dominio válido e inscribirle en los términos del art. 2505 de Código Civil. Así lo admite también Manuel I. ADROGUE en "Titulaciones dominiales insuficientes...", publicado en la Recopilación citada en nota 2.

Mucho más prudente era el derecho español que exigía la intervención judicial para declarar herederos a quienes tienen título para recoger bienes. Pero, agregaba, "nadie prescinde, ni puede prescindir de la Declaratoria de Herederos en nuestro país. Ningún escribano admitiría un título de propiedad sin que se presentase testimonio de aquella. Nadie arrendaría; ningún Banco admitiría conceder crédito al que se dijera heredero sin acreditarlo por auto judicial que así lo reconociera ab-intestato o por presentación de testamento...".

Es sólo a partir de la reforma al Código Civil que se concretó en la Ley 1771, y particularmente en la Ley 17.801, que aparece la Declaratoria de Herederos, y consecuentemente la intervención judicial, sin distinguir entre unos y otros herederos, aunque por vía indirecta (supuesto del heredero aparente) y caso del tracto abreviado (art. 16 de la Ley 17.801) con lo que, en realidad se corrobora de alguna manera lo que mucho antes los Códigos Procesales y la misma costumbre habían institucionalizado más allá del régimen primigenio del Código Civil..

En consecuencia, pues, la falta de comprobación judicial del vínculo hereditario -se trate de herederos forzosos o no-, y en muchos casos la imposibilidad de hacerlo definitivamente; se ha ido convirtiendo en una causa autónoma, progresiva y creciente, de deficiencia en la titulación.

Naturalmente los cesionarios de estos derechos no pueden estar colocados en mejor situación que sus causantes, y esto más allá de que tales cesiones tengan publicidad registral como ocurre en muchos casos (San Juan, Santiago del Estero, La Rioja), ya que es sabido que la publicidad registral no mejora en calidad al título sino que le da oponibilidad frente a terceros o, dicho de otra manera, lo pone en ca-

mino de convertirse en derecho real, absoluto, "erga omnes" por definición. Mas si no había título o éste era incompleto o insuficiente, la publicidad registral sólo podrá darle, en el mejor de los casos, fecha cierta a la situación representada en el documento, sea esta de hecho o de derecho.

Concluyendo, y en una enumeración de las situaciones que uniforme aún más sus características comunes, pueden establecerse cuatro tipos básicos de ellas, a saber:

1. Posesiones puras con prescripción, en curso o cumplida.

Son sólo dos las alternativas que se plantean aquí (27): o se trata de una ocupación que no ha cumplido aún los veinte años, o se trata de una ocupación que los ha cumplido, por lo que existe título (usucapión), pero no ha sido comprobado y declarado judicialmente. Y en tal caso no interesa que la titularidad sea fiscal o privada, pues será vencida por el poseedor.

En cuanto al primer supuesto, el poseedor que no haya cumplido los veinte años, o que no reúna las condiciones legales para la usucapión, sólo podrá ser vencido por quien demuestre tener indudablemente la titularidad del dominio.

2. Posesión con título viciado, incompleto o aparente.

En esta categoría quedan incluidas todas las deficien-

(27) No incluimos las ocupaciones que no son posesión (menos de un año), pues su falta de entidad jurídica las hace irrelevantes.

cias derivadas de la inexistencia de causa jurídica para adquirir, falta de comprobación de vínculos hereditarios con el causante, falta de forma legal e indeterminación absoluta del objeto. La calidad de la posesión que lo acompañe determinará, en todo caso, la significación jurídica que tengan, desde que calificará la buena fe, podrá servir para la prescripción corta, podrá ser base para la determinación del objeto, marcará el comienzo de la posesión larga, o será innecesario si ésta se encuentra cumplida.

3. Formas anómalas de "copropiedad o coposesión".

Las tierras indivisas, campos comuneros y "comunidades", en la medida que suelen ser una consecuencia del supuesto anterior no deberían tipificarse independientemente, pero quedan destacadas con singularidad porque constituyen, más allá de las deficiencias titulatorias, un régimen anómalo de copropiedad que va desde la indivisión forzosa sin causa legal y sin determinación de cuota parte, hasta variantes similares al llamado "condominio germánico", no admitido por el Código Civil, junto a formas cuasi societarias de la propiedad.

Configuran de tal modo una anomalía en sí misma.

4. Pretensiones sin ocupación fundadas en títulos aparentes, deficientes o insuficientes.

Estos supuestos son, sin duda, la contracara de los anteriores, desde que falta aquí el contenido vital del derecho. Y más allá de los matices que cada caso pueda representar, aquella circunstancia degrada inicialmente su posición.

V. ALGUNAS CONCLUSIONES

Las consideraciones precedentes han apuntado a caracterizar de un modo más o menos preciso, situaciones cuya existencia en los términos planteados es indudable. Podrá discutirse su alcance o su extensión, pero no la gravedad de los problemas que implican para las regiones y Provincias en que se encuentran.

Apuntan también al reconocimiento de caracteres comunes, aunque diferenciados del resto del territorio, que exigen debatir y resolver políticas específicas dentro de un marco general particularizado y, en este caso, a formular algunas conclusiones referidas a las posibles vías de solución.

1. Desde ese punto de vista puede afirmarse, en primer lugar, la necesidad de tomar en cuenta, como dato preexistente, la cantidad, calidad y complejidad de las relaciones de propiedad (en sentido lato) y ocupación existentes en cada área, desde que ellas pueden obrar como obstáculo o como estímulo de los planes de transformación que se encaren.

2. En segundo lugar debe reafirmarse que la regularización de las situaciones descriptas debe ser integradora, tendiendo a enfocar la cuestión no sólo desde el punto de vista jurídico, sino también económico, social y cultural. Es obvio, por otra parte, que en la realidad concreta y palpable, estos aspectos son una unidad.

3. En tercer término deben descartarse las soluciones particulares o individuales: No hay posibilidad de que el esfuerzo personal solo pueda tener éxito, pues cualquier solución practicable no guarda la menor relación con el valor de

la tierra. Y aunque ello fuera así, en la mayoría de los casos no existen posibilidades serias de asumir los costos.

Por otra parte, y aún admitiendo por vía de hipótesis las soluciones individuales, ellas resultarían anárquicas y desperejas y, a la postre, al no poder ser implementadas simultáneamente y desde un orden proyectado para el bien común, podrían quedar neutralizadas en sus resultados.

Las soluciones, por tanto, deben tener carácter general.

4. Sobre tales bases es posible, en consecuencia, avanzar en la formulación de pautas básicas para el saneamiento jurídico, como paso previo o simultáneo con otras acciones y subordinado a los objetivos de mejoramiento social, económico y cultural de los ocupantes del área.

En tal sentido pueden señalarse las siguientes:

a) No es necesario el dictado de leyes nacionales; el marco legal adecuado puede ser válida y suficientemente establecido por medio de leyes provinciales.

Las propuestas hechas en tal sentido, referidas a la legislación nacional, se han limitado a plantear una reducción de los plazos de prescripción adquisitiva, cuando en realidad no es ese estrictamente el problema: quienes ocupan, por caso, suelen tener más de 20 años de posesión y están, en general, en condiciones de probarlo, pero su problema es el costo, los trámites y el procedimiento para la usucapión. Por otra parte, es evidente que éste no es el único medio de solución y en muchos supuestos no es aplicable.

b) Debe considerarse especialmente la posibilidad de ce-

lebrar convenios con los ocupantes, expropiando y readjudicando la tierra -como condición de la expropiación-, e incorporando a los planes respectivos tierras fiscales si las hubiere.

En tal caso resultará conveniente realizar programas de ordenación territorial en los que se integre el saneamiento jurídico con el ordenamiento espacial, la racional utilización del suelo y el desarrollo económico y social del área.

c) El financiamiento es, naturalmente, uno de los aspectos cruciales de la cuestión, por lo que debe pensarse en la posibilidad de financiaciones múltiples o de diverso origen.

En tal sentido, creemos que puede ser útil la creación de un Fondo especial con aportes de todas las provincias y del Estado Nacional, con destino a la ejecución de los programas que se implementen y a las obras de infraestructura necesarias para ello.

d) Por razones de estricta justicia social el saneamiento o regularización se hará dando preferencia a quienes ocupen efectivamente la tierra y sobre la base de dicha ocupación.

por muchos años bajo el status de intrusos y los ha ido bien ...
pág. 346.

(24) Investigaciones recientes ponen en evidencia que el régimen de tenencia es determinante de las condiciones económicas de la explotación. Ver "Aportes para una estratificación socioeconómica de los productores agrícolas del Chaco", Dirección de Economía y Sociología Rural, Ministerio de Agricultura, 1962.

(25) Memoria... Opus cit. Según el Censo de 1937, en la provincia de Santa Fe, el 46% de los chacareros arrendatarios en dinero pagaban montos mayores a los 30 \$ por Há.

(25)*El Chaco de 1940*

~~XXXXXXXXXXXX~~
(27) Ibidem, pág. 204. El Censo Agropecuario de 1937 registraba para ese año un total de 129 operaciones de venta de propiedades rurales en el territorio, 29 de las cuales correspondían a explotaciones de 6-25 há. (chacras agrícolas) con un valor promedio de \$ 100 la Há. Evidentemente el precio de la tierra en la zona cereal-ganadera es mucho mayor: para ese año el valor promedio en explotaciones de la dimensión señalada era de alrededor de \$500 la Há. en la provincia de Buenos Aires y Santa Fe. Aquí se ha alcanzado la frontera agrícola y la oferta de tierras es reducida mientras que, comparativamente en el Chaco el precio fijo de la tierra fiscal unido a la oferta de tierras particulares aptas para la agricultura (al margen de su calidad) hace que éstas no alcancen los valores de la zona pampeana.

Esta diferencia de precios explica el hecho que también adquieren tierras en el Chaco grandes sociedades anónimas radicadas en Santa Fe o Buenos Aires que destinan sus posesiones en aquél territorio a la cría para luego efectuar el engorde y terminación del vacuno en sus estancias de la pampa húmeda.

El precio de la tierra fiscal fijado en 1924 permanece estable por lo menos hasta 1940.

(28) S. Bilbao: "Evaluación de la marcha del plan regional de extensión en bovinos para carne, subregión chaqueña". INTA, Saña Peña, Boletín N° 56, pág. 16, 1969.

(29) Miranda, opus cit., pág. 203

(30) Seguimos aquí el informe de la Junta Nacional de Algodón titulado: "La industria algodonera en la República Argentina", Boletín Mensual N° 7, 1935.

(31) O. Bordarampe: "Análisis estadístico de los precios de la fibra del algodón argentino, 1924-47, en Cuarto Congreso