

Ley Agraria Argentina

Por el Dr. Bernardino S. HORNE. Profesor de la Universidad del Litoral de Santa Fe, República Argentina.—Colaboración especial para la Revista Mexicana de Sociología.

I. ANTECEDENTES Y ORIENTACIONES

UNA ley agraria nacional, cuyo objetivo principal fuere resolver gradualmente el problema de la tierra, ubicar y arraigar a los productores en ella; así como también, encaminarlos, educarlos y prepararlos para una mejor defensa, constituía una aspiración colectiva y unánime. La realidad del país y su desarrollo futuro, la exigía.

Desde hacía tiempo, diversas iniciativas, del P. E., de legisladores, de instituciones especializadas abrían el camino, a quienes desearan concretar en realidad, tal esperanza.

De acuerdo a esto y teniendo en cuenta dichos estudios o proyectos, en mi carácter de legislador y de Secretario de la C. de Legislación Agraria de Diputados, redacté y presenté a dicha Comisión en el *mes de Julio de 1938*, un anteproyecto de despacho. ¹ De inmediato dicha Comisión se avocó a su estudio y con la presencia del Ministro de Agricultura, después de largas sesiones, llegamos a redactar el despacho definitivo, que fuera aprobado con modificaciones en las sesiones del año 1939, y que el

¹ El texto del proyecto y sus antecedentes se publicaron en: Reformas Agrarias de América y Europa "Claridad". Bs. Aires.

Senado tratara durante el año 1940, introduciéndole algunas disposiciones nuevas, que no alteran en lo esencial, nuestro despacho, salvo en el régimen de expropiación como lo veremos más adelante. Como la Cámara de Diputados las ha aceptado, ha quedado como consecuencia convertido en ley.

Ya me he referido en capítulos anteriores, al estado actual de la tierra y del agrario. Partimos de la base de una realidad evidente, la concentración de la primera en pocas manos y el estado de pobreza y de aislamiento del segundo.

Me reduciré ahora a explicar los fundamentos y disposiciones principales de la ley agraria, la cual, marcará si se aplica con energía y dentro de su espíritu, una nueva época de progreso y de desarrollo de la nación. El ilustrado y malogrado legislador y profesor, *Dr. Anastasi*, pudo decir en el debate: "Esta sanción, Sr. Presidente, con toda su suavidad y timidez, significa un momento histórico en la economía argentina". Y agregaba luego: "Nosotros en este debate tan tranquilo, sin pasiones, con una amplia concordancia, con meras discrepancias de escuela, podemos decir: está naciendo el nuevo derecho agrario argentino".

He ahí expresada en síntesis la significación que tiene esta nueva ley, que como lo he dicho en otras oportunidades, no será una simple ley de colonización, de tipo individualista, sino un cuerpo orgánico, con una orientación económica y social.

No se ha aprobado pues, es bueno recordarlo como lo dijera el Dr. Repetto, para que los terratenientes coloquen sus tierras y realicen negocios a costa del Estado.

La ley si bien tiene sus fallas, y no se han adoptado algunas cláusulas, algo más enérgicas, que hubieran permitido evitar males crónicos, da los medios para modelar y orientar la economía agraria, dentro de una pronunciada corriente moderna.

El país no tiene al respecto propiamente una experiencia de legislación.

La única ley orgánica sancionada es la de 1876, que tuvo poca vida y escasos resultados, en el aspecto que estudiamos.

Algunas provincias son las que han marcado el camino. E. Ríos, con su ley de Transformación Agraria de 1934 y Buenos Aires, con la de creación del Instituto Autárquico de Colonización de 1936, las cuales han dado origen a la formación de varias colonias.

●

El problema agrario, es económico y es social.

Tres factores deben tenerse en cuenta en toda la legislación. La tierra, el hombre y el capital. “En el aspecto tierra ² ésta deja de ser una mercancía, de uso exclusivo de quien la posee en propiedad, cualquiera sea su origen y destino, para ser considerada en “función social”. Y el hombre factor activo de esa función deja de ser por ello, el elemento aislado, sin orientación, sin cultura y víctima constante de una explotación sin contralor. Como es un factor social, relacionado a la tierra que produce para todos, el Estado da las bases de su protección y organización, para que los fines comunes se cumplan.

El tercer medio, el capital viene a ser una consecuencia de los conceptos anteriores. El Estado, con su crédito especializado y la habilitación, tiende al arraigo del agrario, independizándolo de la banca y del comercio particular”.

●

Con relación al primer aspecto, a la tierra, el despacho, en diversas disposiciones busca evitar la especulación, dentro del concepto que lo informa, modificadorio del viejo molde del Código Civil y da normas sobre expropiación que constituyen una avanzada en la legislación de fondo.

Al estudiar las cláusulas en particular veremos el alcance de las mismas, en este aspecto.

En relación al hombre o sea al agrario, todo el despacho tiene una orientación nueva. El obrero industrial ha obtenido leyes que lo defiendan y eleven, pero el trabajador del campo no. Esta ley propenderá a arraigarlo y a la vez a darle una organización propia, que le permita defenderse, actuar mejor y prosperar.

Adolfo Posada, ha dicho —La Nación— Oct. 7-1938: “En un régimen de armonía debe en primer lugar elevarse el trabajo humano —que no puede reducirse a un concepto material de mercancía— a la categoría y condición en el trabajo, de función social”.

Con relación al capital, varias cláusulas se establecen, para la defensa del agrario, para que pueda adquirir la tierra, construir su casa y realizar una explotación agraria.

2 Obra citada del autor.

Veamos en un análisis lo más sintético posible, el origen y el espíritu de las cláusulas principales.

II. PLAN CENTRAL

El art. 1º, ha sido tomado casi textualmente de mi anteproyecto. Define en pocas líneas, los propósitos de la ley. “La Nación —dice— aplicará, de acuerdo a las presentes normas, un plan agrario, destinado, a poblar el interior del país, a racionalizar las explotaciones rurales, a subdividir la tierra, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad de la misma y a llevar mayor bienestar a los trabajadores agrarios”.

Como se ve, viene a ser esto algo así como un preámbulo. Cada uno de los puntos constituye por sí, el enunciamiento de uno de los problemas fundamentales que deben ser resueltos y que en conjunto forman, en su suma el problema agrario nuestro.

1º).—*Poblar el interior.* ¿Quién puede desconocer que el interior se despuebla año a año? Las estadísticas vienen revelando ese hecho, que es el más grave tal vez de todos los síntomas del retroceso.

Creo innecesario abundar en razones en esta oportunidad, pues se trata de una verdad axiomática y conocida.

2º).—*Racionalizar las explotaciones.* A medida que la tierra se subdivide y que se la explota más intensivamente, requiere un mejor y más ordenado trabajo.

Así también desde el punto de vista de la economía y del progreso del agrario, se hace indispensable racionalizar la explotación, contemplándose a la vez, las diversas regiones del país y los variados tipos o clases de producción.

3º).—*Subdividir la tierra.* ¿Acaso puede negarse, que mientras hay aún tantos latifundios y tierra concentrada en pocas manos, existen más del 70% de colonos arrendatarios? Este punto relacionado con el de la estabilización del agrario, sobre la base de la propiedad de la misma, es por supuesto la parte principal del plan a desarrollarse.

4º).—*Llevar mayor bienestar a los trabajadores agrarios,* es enunciar una línea de conducta, es una manera de decir que el Consejo Agrario, deberá estar en todos sus actos al servicio de esa idea. Si se aplica la ley con energía, con sinceridad y con amplitud, este propósito esencial, se cumplirá.

No obstante estos propósitos, *se ha criticado* que los enunciados, significan una portada demasiado grande, para el cuerpo de la ley. Con un exceso de pesimismo se puede pensar así. Si la ley no se cumple, como debe cumplirse, no sólo la portada estará de más, tal vez hasta el Consejo Agrario, llegará un momento en que estará demás, sobre todo si se transforma en un nuevo y mero organismo burocrático.

Por otra parte, esos puntos, forman parte de la *lêy*, constituyen el plan o el programa a desarrollar. Los demás artículos, son el medio para llenar esos propósitos. Y si bien es cierto, como lo he dicho en diversas oportunidades, que no estoy de acuerdo con muchas de las soluciones dadas, la verdad es que, la obra se pone en marcha. En el camino se verán las imperfecciones que con toda seguridad, no serán tanto de la ley, como de quienes la ejecutan. Ya lo veremos, ojalá ocurra un caso de excepción.

III. PROPIEDAD AGRARIA

En el mismo artículo, último apartado, se da un nuevo concepto sobre la propiedad agraria, al decirse que: "La propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta ley, de acuerdo al interés colectivo".

No escapará a nadie la trascendencia enorme que tiene esta disposición. Da fisonomía al cuerpo. Fija por otra parte, un concepto sobre el D. de Propiedad, de la tierra destinada a producción dentro de la nueva corriente autonómica del Derecho Agrario. Por la otra, permite, independizando la ley, de la legislación común, crear limitaciones y restricciones al dominio, que de otra manera no se hubieran podido fijar y como consecuencia, la obra iría irremediabilmente sobre el camino conocido de los fracasos colonizadores anteriores.

Por ello motivó muchas discusiones en la comisión primero y luego en la Cámara, en la cual hasta llegó a impugnarse de inconstitucional, no obstante que la Const. no define el Derecho de Propiedad.



El origen del apartado lo tenemos en una disposición análoga, para mí con el mismo sentido, alcance y significado, contenida en mi despacho, establecida dentro de una corriente universal en materia de derecho de propiedad.

Decía yo: "La propiedad de la tierra, queda afectada al progreso social y sujeta por tal motivo, a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta ley".

Y en la ley ha quedado en la forma, expresada anteriormente.

La afectación de la propiedad, por las limitaciones que se fijan, sea en mérito al "progreso social" como al "interés colectivo", es dentro de los propósitos perseguidos lo mismo. El alcance de los términos, es también análogo.

En ninguna de las otras iniciativas parlamentarias o particulares encontramos, una disposición, sobre el derecho de propiedad. Luego veremos, las cláusulas, que esa norma trascendental, permite incorporar a la ley.

IV. CONSEJO AGRARIO NACIONAL

El art. 2º, crea para aplicar la ley, el Consejo Agrario Nacional. Con algunas modificaciones, es el texto del proyecto de despacho que presenté a la Comisión.

En éste fijaba la sede, art. 7º, en Rosario. En la sanción de Diputados, no se fijaba la sede del Consejo. El Senado agregó, "con sede en la Capital Federal".

Actuará como Institución de derecho público y privado, con autonomía y *en todo el país*. También en el debate de 1939, como en el de 1876, cuando se trató la primera ley de colonización, se discutió, la facultad de la nación, para intervenir con su obra colonizadora dentro del territorio de las provincias. Es una cosa evidente, la facultad del Estado nacional para ello, que no impide por otra parte la obra concurrente de las provincias. Sería lo mismo que discutir el derecho de la nación a crear escuelas en todo el país.

En mi proyecto, se creaban además, los consejos provinciales o seccionales, dependientes del Consejo Nacional. Tenía en cuenta nuestra organización federalista, así como también la diversidad, de zonas con explotaciones y cultivos variados. La ley española en su art. 10, sancionada en 1932, derogada por ley de marzo de 1940, estipulaba también esa descentralización. No fueron incorporados a la ley.

La denominación del organismo central, es el que se fijaba en mi iniciativa, tomado a su vez de la ley de E. Ríos. Casi todos los proyectos, creaban una Comisión Central. En algunos se le llama Consejo Nacional de Colonización, como en el de Eytó y en el de la Comisión Nacional

de Colonización. En el del P. E., de 1936, se le llama Comisión Nacional y en el de la Cámara Argentina de Colonización, Dirección Nacional de Tierra y Colonización. La ley de Buenos Aires le dió el nombre de Instituto, al igual que la ley española.

Entendió la Comisión, que el término, "agrario", era más amplio y comprendía el plan de la ley, el cual abarca toda explotación y actividad agraria, incluso la formación de explotaciones ganaderas y las mixtas.

En cuanto a la constitución del consejo, varían casi todas las iniciativas, ya sea en lo referente al número, como al origen de los representantes.

Al final ha privado el criterio de constituir un organismo ejecutivo, compuesto de cinco miembros, nombrados con acuerdo del Senado, dos directamente por el P. E., uno en representación del Banco de la Nación y Banco Hipotecario, uno en representación de las cooperativas y el último en representación de los Consejos Agrarios locales.

El período del nombramiento es por seis años, siendo inamovibles en sus cargos.

En virtud de una disposición introducida por el Senado se dará representación en el Consejo a las diversas regiones del país.

Los directores deberán ser ciudadanos argentinos o naturalizados con cinco años de naturalización.

Se fijan las incompatibilidades y se estipula que la remuneración de los miembros se determinará en el presupuesto anual.

El capítulo II, trata de las funciones y deberes del Consejo Agrario. Constituyen un compendio de las ideas principales sustentadas en diversas iniciativas. La simple lectura, hace ver la importancia de las mismas, las cuales comprenden, la totalidad de las actividades agrarias, en los tres aspectos, tierra, hombre y capital.

La claridad de los puntos, me lleva a no comentarlos, ya que, por otra parte extendería este estudio.

V. TIERRAS PARA COLONIZAR

En el capítulo III, se comprenden las tierras que se destinan a la obra colonizadora, que son las tierras aptas fiscales. Las de los bancos oficiales o reparticiones públicas, Juntas Reguladoras, Instituto Movilizador, etc., las que se adquieren por compra o expropiación del dominio privado, y las de las provincias o municipalidades que se ofrezcan.

El art. 9 determina las condiciones, para que un inmueble sea apto, a los fines de la ley. En primer lugar, no debe estar a mayor distancia de 30 kms. de estación o camino pavimentado o a 400 de puertos o mercados de consumo.

Estas limitaciones a base de la fijación de distancias, creo no son aceptables. En principio la idea es buena, pues la colonización, no debe ir a lugares, en los cuales el flete y el transporte difícil y la falta de mercados de consumo, la haría fracasar. Pero entiendo no deben fijarse en la ley trabas como las establecidas. En mi despacho estipulaba el principio de acuerdo a esta idea, en el artículo primero, en la siguiente forma: "La acción comenzará y se extenderá en forma progresiva, desde las zonas más pobladas, de tierras más ricas y cercanas a estaciones y puertos".

Luego se fijan otras condiciones, a tenerse en cuenta, como las ecológicas, la del costo del transporte, la de la naturaleza del suelo, lluvias, posibilidades de riego, etc.

Para la adquisición de inmuebles privados se da el principio general, de la licitación, base contenida en casi todas las iniciativas.

VI. EXPROPIACION

El derecho a expropiar inmuebles, cuando fueren necesarios a los fines de la ejecución de los planes, ha sido consagrado, en forma más amplia que en la ley común y con normas especiales, que la hacen más factible. Algunas de las iniciativas anteriores tenían este derecho, pero no se acordaban normas típicas.

Todas las leyes agrarias modernas consagran, la expropiación como instrumento fundamental para la obra. En el país las leyes de E. Ríos y Buenos Aires.

Quedan comprendidas entre las propiedades expropiables, las que no fueren de una explotación agraria racional, verificada directamente por sus propietarios o los inmuebles que exceden de 2000 Hs.

La idea fué tomada de mi iniciativa, aunque se la ha limitado. Se califica en esa forma la utilidad pública. Una propiedad deja de ser útil a la sociedad y en tal sentido puede ser recuperada por ésta, cuando no es trabajada racional y directamente por el propietario o cuando tiene más de 2000 Hs., en cualquier caso.

La sanción de diputados, al igual que la ley de E. Ríos, daba el límite de 1000 Hs. el Senado lo aumentó a 2000 Hs.

La expropiación que se ha reglamentado de acuerdo al nuevo concepto de propiedad del art. 1º, dió también lugar como era lógico, a un extenso debate, no faltando los impugnadores de dicho precepto.

El art. 14, acuerda las bases para la expropiación, las cuales fueron establecidas para evitar la especulación, considerando que la tierra es un factor de producción y no una mercancía.

A iniciativa del Dr. Ravignani se agregó luego otra base que limita-ba en parte el principio, el valor de valuación fiscal.

Por ser de interés público el cumplimiento de la presente ley —dice el art. 14 — la indemnización al propietario de la tierra, se hará, teniendo en cuenta el valor de valuación para el pago de los impuestos, *“así como el de los terrenos colindantes”*. Esta última parte fué agregada en el Senado, cambiando el concepto que se tuvo en Diputados e introduciendo otro índice que se prestará a la especulación que se quiso evitar.

Además deberá tenerse en cuenta el valor de su productividad, apreciada en los diez años últimos.

El Senado en esta parte introdujo otro agregado que ha pasado a la ley, que como el anterior, contribuirá a la especulación a menos que se mantenga una norma rígida y enérgica al respecto. La cláusula permite agregar al precio, el monto de los perjuicios que el expropiado probará, que no podrán exceder del 20% del precio y no comprenderá los valores especulativos. Es una norma que puede traer perjuicios. Además, otro es el concepto que se tuvo, pues la limitación se había establecido teniendo en cuenta el principio de *“un bien vale por lo que produce”*.

También esta parte fué impugnada como inconstitucional. El diputado Anastasi defendió brillantemente la tesis nuestra, sosteniendo que no había tal pugna con la constitución. Pues el concepto distinto que regiría, para la propiedad agraria, con relación a los demás casos, comprendidos por la ley de expropiación, no implicaba una desigualdad, de acuerdo a lo resuelto por la C. Suprema, por cuanto esta ley se aplicará a todas las propiedades que sean necesarias con fines de colonización. Es decir, en casos análogos. En igual sentido me expedí en nombre de la Comisión.

Otros motivos de expropiación constituyen los estipulados en los arts. 15 y 16, las tierras abandonadas o no explotadas y las que lleguen a concentrarse de nuevo después de ser subdivididas, por obra de la especulación. Ambos principios fueron tomados de mi despacho, los cuales tienen un abundante respaldo doctrinario y legislativo.

Es una lástima que no hayan sido consagrados en la ley en forma valiente y categórica. Han quedado como preceptos que podrán o no cumplirse, pues dependerán de la expropiación.

Veamos el asunto: El art. 4º de mi proyecto de despacho decía: "La tierra que enajene el estado se efectuará con la cláusula de que podrá ser expropiada en cualquier tiempo y contra cualquier propietario, por el precio de origen, con indemnización de mejoras, cuando la tierra subdividida se concentre de nuevo, se subdivida en forma excesiva, o sea motivo de especulación sobre su valor social".

Como puede verse, la idea es la misma, pero la posibilidad cambia fundamentalmente, al haberse estipulado que la indemnización se efectuará de acuerdo a las bases principales.

Este punto es de vital importancia. Conozco un solo antecedente análogo en la ley agraria de Grecia. Recoge la experiencia de siglos, pues se quiere evitar que la obra que realice hoy el Estado sea desvirtuada mañana por obra de la especulación.

Por ello entre las limitaciones permanentes establecía yo —art. 15º Inc. 12: Prohibición de especular con el mayor valor de la tierra. Toda venta, enajenación, gravamen o subdivisión debe hacerse con autorización del Consejo Agrario.

El Senador Dr. Palacios recogiendo esta idea, con la comprensión exacta del problema, la propuso en la Cámara de que forma parte, pero tampoco prosperó.

Así que la única arma que conserva el Estado para defender la obra que realice, contra los especuladores, es la expropiación en la forma a que me he referido.

El otro punto consagrado en el art. 15º de la ley, comprende entre las tierras expropiables, las ociosas o no explotadas.

El art. 5º de mi proyecto de despacho, expresaba: "Toda tierra abandonada o no explotada por su propietario, durante un término de 5 años, pasará al dominio del Estado".

Como se ve, establece la pérdida del derecho de propiedad, por su nó ejercicio, dentro del concepto nuevo del derecho y por razones distintas a las que fundamentan la prescripción.

En la Cámara de Diputados relacioné todos los antecedentes. El Código Civil Brasileño llama al bien abandonado, "bien vago", y fija la pérdida del derecho a los 10 años.

Hay varias leyes dentro de esta corriente, la de México, de "tierras ociosas", la de España, la interesante ley de tierras de Colombia, etc.

En nuestro país existen algunas iniciativas, entre ellas recuerdo el voto, dado por el III Congreso Universitario anual, reunido en Córdoba en 1925, en virtud del cual se aprobó una propuesta del Dr. T. Jofré que decía: "Que debe ser derogado el art. 2510 del Cod. Civil y en su remplazo establecerse la pérdida del dominio por su nó ejercicio durante un término prudencial".

Es en verdad, lástima, que no se haya consagrado en la ley agraria este principio, que tiene tanta importancia. No obstante, algo se ha conseguido, se ha roturado la tierra.

VII. INMUEBLES DE PROVINCIAS, SUBDIVISION Y ADJUDICACION

Luego en tres capítulos se dan normas, sobre inmuebles de provincias para colonización, acordándose preferencia a las que sancionan exoneraciones de impuestos e instalen escuelas, justicia de paz, policía, etc. Sobre tierras pertenecientes a los bancos oficiales, Ministerios, Instituto Movilizador y demás repartición autónomas o públicas. Debo expresar que de acuerdo a esta ley, desaparece toda otra colonización, incluso la del Banco Hipotecario y la del Banco de la Nación, instituciones que deberán reducir su acción al crédito.

Y en el capítulo VII, se dice que previa inspección de dos técnicos y tasación de acuerdo a las bases del art. 14, la adquisición de los inmuebles, se hará por el voto por lo menos de cuatro de sus miembros.

Adquirido un inmueble, se procederá a su subdivisión en lotes. No se da superficie o límite a los mismos como debiera de hacerse, de acuerdo a la mayor parte de las legislaciones modernas, pero se ha articulado, un concepto que evitará los abusos. Esta ley es para ubicar en tierra propia a pequeños productores agrícolas y ganaderos. La superficie de los lotes, deberá ser fijada según la naturaleza, topografía del terreno, clase de explotación, teniendo en cuenta fundamentalmente, "que el agricultor pueda realizar la mayor parte de la labor agrícola utilizando su trabajo personal y el de su familia". Deberá permitirle cubrir, con la producción, las necesidades de vida y mejorar sus condiciones sociales y económicas.

Esta limitación excluye de hecho toda idea de gran propiedad. Ha sido tomada del art. 18 del proyecto del P. E. de 1936.

El consejo está autorizado a realizar mejoras, obras de regadíos, etc., y reservará parcelas para los fines determinados en el art. 34. Deberá además, hacer construir caminos internos y de unión a las rutas generales.

Los predios se venden a quienes reúnan las condiciones que exige la ley, especialmente las que se refieren a la capacidad técnica y profesional y abone el 10% al contado —art. 25 y 26, tomados del proyecto del P. E. de 1936. El art. 27, establece que serán preferidos, los que tengan familia, los argentinos o extranjeros con residencia mayor de 5 años y los egresados de las escuelas de agricultura o establecimientos agrícolas. Estos, además tendrán importante función, en cargos técnicos dentro de las colonias.

En el art. siguiente se da una norma, de gran interés práctico y actual, tomada de la experiencia de la colonia Barao de Antonina en Sao Paulo, fundada en 1931, punto que estudió en Reformas Agrarias en América y Europa, pág. 67. Cuenta ésta con colonos de seis nacionalidades, siendo el 50% nativos.

La experiencia es interesante y era digna de recogerse, para evitar se formen colonias con extranjeros de una sola nacionalidad, haciéndose difícil la tarea de asimilación al medio. Creo es la manera de resolverse el problema en los países de inmigración. Ninguna ley ha contemplado hasta ahora el problema. En la Cámara dí los fundamentos de esta disposición.

En las nuevas colonias que se organicen, el 75% de los lotes serán adjudicados a nativos o extranjeros con cinco años de residencia, pudiéndose reservar el resto para los que lleguen del extranjero.

Con relación a éstos, no se podrán ubicar, de una misma nacionalidad dentro de una colonia.

El Consejo Agrario determinará en ellas el porcentaje de colonos extranjeros por nacionalidad.

Con relación al saldo de precio, una vez abonado el 10% al contado, se pagará —art. 29— en plazos cómodos y largos, de acuerdo a las bases allí establecidas, tomadas del proyecto del P. E.

También hemos recogido de ese proyecto, el art. 31, que fija el régimen para los agricultores que reuniendo las condiciones del art. 27, no puedan abonar el 10%. En tal caso les es permitido entrar como arrendatarios, con opción a compra, por cinco años. Al finalizar dicho plazo, si reúnen las exigencias de la ley, se les da el lote, en las condiciones de los compradores.

En este sentido no soy partidario, del sistema del arrendamiento. Creo que al agrario bueno y con familia, el Estado no sólo debe darle la tierra en las mismas condiciones que al agrario que puede abonar un 10% de ella, sino también habilitarlo.

VIII. LOS NUCLEOS COLONIAS

En el debate de la ley, expresé que el art. 34, era la disposición eje de la misma.

De la simple lectura del texto se puede ver, que con ello, desaparece la colonización de tipo individualista. Las colonias serán núcleos, células agrarias en las cuales, los colonos estarán unidos entre sí por la escuela, los cultivos experimentales, las pequeñas industrias, los consejos de colonos, las cooperativas, etc. Por ser este un tema que lo he desarrollado ampliamente en trabajos anteriores ¹ omitiré dar detalles sobre los aspectos de este artículo, así como en lo referente a los consejos de colonos.

Ambas disposiciones, tienen su origen en la ley de E. Ríos, inspirada en gran parte en la experiencia y antecedentes de organización de la Colonia San José E. Ríos, fundada en 1857.²

Con relación a los consejos de colonos, que deben actuar en cada núcleo colonia, dió lugar en la comisión a largas discusiones. Al final se aceptó la idea, pero sacándole su carácter electivo directo, como lo establecía el art. 13 de mi despacho, así como también, en cuanto a su composición, que no estarán formados exclusivamente por colonos.

El art. 36, dice que el Consejo Agrario Nacional procederá a instituir dichos consejos agrarios en las colonias y en otras zonas que los crea necesarios, y expresa la forma en que se constituyen.

El artículo siguiente enumera en seis incisos sus atribuciones o facultades.

Debo significar además, que los Consejos de Agrarios o de colonos, eligen igual que en la ley de E. Ríos —un representante al Consejo Nacional— art. 3º de la ley.

IX. FONDO DE AHORRO

En nuestro país no se ha instituído el Seguro Agrario. Los riesgos recaen directamente sobre cada uno. Y es así que cuando algunas zonas

¹ ² Nuestro Problema Agrario.—La Facultad— B. C. Horne. 1937.

agrícolas, son azotadas insistentemente, por plagas o fenómenos de otro orden, terminan por sufrir por sí solas todas las consecuencias y el agrario empobrecido, arruinado y perseguido, al final concluye por perder sus tierras.

Este punto me ha preocupado seriamente y preocupó a la Comisión, por cuanto era necesario prever el caso de pérdidas de cosechas, a fin de que el agrario no llegara a perder, por causas fortuitas, sus tierras y el trabajo acumulado.

Tomamos el proyecto del P. E. de 1936, el capítulo que reglamentaba, la creación de un fondo de ahorro. Casi en los mismos términos ha pasado a la ley.

Anualmente los agrarios, dejarán una suma que no podrá exceder del 4% del precio de venta, con lo cual se forma un fondo, para prever los riesgos y puede, además, destinarse a aumentar la amortización para saldar el precio o si es arrendatario a cubrir el 10% que se exige, para transformarse en comprador.

X. RESCISION

La ley da facultades al Consejo Agrario para rescindir los contratos por incumplimiento de las obligaciones estipuladas. Es causa de rescisión también la muerte del comprador o arrendatario. El lote se adjudica al heredero que se considere capaz o a un tercero a falta de éste. En tal caso, se deposita el importe de las cuotas abonadas y el valor de las mejoras, a la orden del Juez de la sucesión.

Esta cláusula, interesante, la encontramos en diversas leyes extranjeras, y en varias de las iniciativas nuestras, entre ellas en el art. 44 del proyecto del P. E. de 1936 y en el art. 17 de mi despacho. Se tiende a evitar la subdivisión excesiva y antieconómica de las explotaciones rurales, así como también a mantener la selección. Modifica al régimen del Cod. Civil en materia de sucesiones.

XI. EXPLOTACIONES EJIDALES Y COLONIZACION GRANJERA

Dentro de los ejidos de las ciudades y pueblos deberá el Consejo actuar, creando colonias de tipo especial, de cultivos intensivos, de explotaciones mixtas y de tambesos. El objeto principal es organizar a los

productores suburbanos y a la vez, facilitar el mejor consumo de las ciudades. Estas disposiciones tienen por origen los arts. 21 y 22 de mi despacho, inspirados en casos del país y especialmente en la interesante obra ejidal agraria llevada a cabo en México.

El senado introdujo además un pequeño capítulo, el XV, sobre colonización granjera de tipo familiar. En lo posible, toda la colonización de que trata esta ley, debe tender a ese objetivo. La importancia de la colonización granjera y la experiencia que tenemos sobre ella, nos evita dar mayores argumentos.

XII. COLONIZACION PRIVADA

Como la obra colonizadora, pasa por ésta a ser una función de Estado, por considerarse de interés público, habíamos pensado que toda la que se hiciera por particulares, debía ser controlada por el Consejo Nacional.

En mi despacho, art. 3º, último apartado decía: "La colonización privada, queda sometida al control e inspección y a las normas que dicte dicho organismo".

No me explico por qué esa disposición no se mantuvo, creo sea una omisión involuntaria, y en cambio, se sancionaron los arts. 57, 58 y 59 de la ley. Felizmente el Senado, advirtiendo la omisión introdujo la última parte del art. 59, que dice: "El Consejo inspeccionará las colonias particulares del país, sean de propietarios o arrendatarios, fomentando la buena colonización y difundiendo la cultura agraria en todos sus aspectos".

Esta cláusula permitirá tal vez, cortar los errores que queríamos no se siguieran cometiendo, en el caso de los colonizadores particulares, quienes hoy no se someten a norma alguna, de interés general. Así, verbigracia, no dejan las calles necesarias, no arreglan los caminos, no reservan superficie para obras de interés y perfeccionamiento común, en fin, hacen únicamente lo que les dicta su deseo de ganancia y de especulación. Si al levantarse una ciudad, se deben trazar calles y avenidas, dejar espacios libres para parques y plazas, etc., ¿por qué al formarse una colonia, no deberá sujetarse la misma a normas de interés público?

Entiendo que el C. Agrario, está facultado para reglamentarlas y exigirlas.

XIII. RECURSOS

Son los determinados por el P. E. Además de esos recursos, se cuenta para realizar la obra, con las tierras fiscales aptas. Existen más de 70 millones de Hs. En algunos territorios nacionales hay mucho que hacer. En el Chaco más del 70% de los productores de algodón, están considerados como intrusos en tierra fiscal, como lo he dicho al hablar del régimen de la tierra. A medida que se avance en la obra, se verá la necesidad de darle mayores recursos al Consejo, para realizar el vasto plan de transformar la economía y organización social de la República, sobre la base, de la formación y afianzamiento de una clase agraria próspera e independiente.

XIV. DISPOSICIONES GENERALES

Apuntaré algunas de las cláusulas más originales y de mayor interés.

El art. 63, fué introducido por el Senado a iniciativa del Senador Dr. Palacios, incorporando así al régimen especial, el arrendamiento vitalicio, de las tierras existentes en los territorios nacionales, que no sean utilizadas en los planes de colonización.

Se trata de una excelente disposición, pues permitirá mantener para el Estado la reserva de la propiedad, de inmuebles que hoy no tienen otra aplicación, pero que con el progreso pueden tenerla. Así el mayor valor, pertenecerá al Estado y permanecerán fuera de la especulación y del comercio.

Como lo recordó el Diputado Palacios al informar en Diputados, aconsejando las reformas del Senado, esa disposición modifica el sistema de la ley civil, en materia de arrendamientos, que como es sabido, tiene la limitación máxima de diez años.

Cabe dentro de esta ley agraria, estableciéndose en cierta manera, por lo menos en su característica principal, un régimen de tipo enfiteutico, aunque no es tal. El art. 64, dice, que las tierras de fronteras, situadas en una faja de 20 a 150 kms. de la línea internacional, se destinarán a la formación de colonias con nativos.

Corresponde la idea del art. 23 de mi despacho. Hay sobre este punto algunos antecedentes nacionales, entre ellos recuerdo el decreto del P. E. durante la Pres. del General Justo, que prohibía a los extranjeros adquirir tierras en las fronteras.

La ley de tierras de Colombia estipula que los inmuebles de las colonias de fronteras deben adjudicarse, a nativos en un porcentaje del 80% de las parcelas.

La Constitución de Bolivia, de 1938, prohíbe a los extranjeros tener tierras en las fronteras.

La fórmula adoptada por la ley me parece la mejor, para preservar las fronteras de la penetración extranjera.

La Dirección de Tierras, había adoptado una medida práctica, al fijar una faja dentro de los territorios nacionales, en Misiones de 20 kms. y en el Sud de 50 kms., dentro de la cual no podían adquirir bienes los extranjeros. Esta fórmula reglamentaria del principio general, fué incorporada a la ley por el Senado.



El art. 66, organiza la colonización con indígenas.

Establece la misma que se les acordará tierras a los indígenas y se les fijará el método de explotación, teniendo en cuenta sus modalidades y métodos de trabajo. Las tierras que se les adjudiquen no podrán ser vendidas, ni gravadas sin el consentimiento del Consejo Agrario.

Es decir, se fija el régimen que yo quería implantar como general en la ley, y que el Senador Palacios, apoyara en el Senado.

La legislación especial de las comunidades indígenas del Perú, tiene cláusulas análogas que son de origen constitucional. Tienden a evitar la explotación de los indios y que éstos pierdan sus tierras.

En un viaje que realicé al Norte, con los miembros de la C. de Legislación Agraria, tuve oportunidad de visitar tribus de indios tobas y chiriguanos.

Todos pedían tierras, para tener estabilidad y no andar errantes. En su origen, las tribus de América fueron agricultoras.

La explotación de la tierra y de las minas la realizaban en común.

Los tobas, como los guaraníes cultivan la tierra en esa forma.

Los chiriguanos, que tienen según opiniones autorizadas, origen guaraní, también. Es conocida la ejemplar organización colectivista de los incas y su avanzada explotación agraria. Sus comunidades aún existen.

Nosotros tenemos en el país como cien mil indios, por quienes el Estado debe interesarse e incorporarlos a la civilización, respetando sus regímenes y costumbres.

El artículo permitirá realizar una obra reparadora, que debió hacerse desde la organización nacional. Nunca se dictó una ley protectora del indio, lo cual constituye un error y una injusticia.

Los criollos que forman nuestro pueblo, que pelearon por la independencia, que organizaron esta nación, nacieron de la cruz del indio con el español. ¿Por qué entonces nunca se pensó en él?

La forma imperativa de la disposición obliga al Consejo Agrario a realizar la tarea.

El art. 68, organiza un sistema de préstamos, para casa e instalaciones hasta \$6,000, para los agrarios e hijos de agrarios y para los egresados de Escuelas de Agricultura, a quienes la ley —art. 27— les da preferencia.

Se estipula en otra disposición de orden general, la inembargabilidad del fundo, sus mejoras, etc., art. 71.

El art. 73, consagra una disposición interesante, que estaba en mi despacho y que si bien fué tomada de la ley chilena de 1935, está basada en la experiencia de las familias numerosas, de nuestros agricultores.

Contribuirá así a resolver el problema que se le plantea en tales casos. Consiste en permitir, como excepción al principio de que no se podrá adjudicar más de un lote a cada colono, que se le acuerde uno por cada cuatro hijos varones que vivan y trabajen con él.

Por último, en las disposiciones generales, debo recalcar otra de capital interés que tiende a evitar el problema del acaparamiento de tierras que con fines de especulación, realizan las S. A., o Compañías especialmente en los territorios. Es la del art. 78, que dice: "En los títulos de propiedad que otorgue el Estado, deberá insertarse, una cláusula especial, en la que se establezca que las tierras que enajene, no podrán formar parte del patrimonio de S. A. o de sociedades comerciales, con excepción de las cooperativas".

Los registros de propiedad no anotarán transferencias de tierras de origen fiscal a favor de las mismas.

Como se ve, se trata de una cláusula enérgica y trascendental, que encuadra dentro del nuevo concepto de propiedad agraria.

En la Cámara recordé un antecedente que buscaba evitar los abusos y negociados, el decreto de Cárcamo de 1937, que en la práctica no tuvo aplicación.

Esta cláusula es más completa y terminante, asegura que las que el Estado entregará subdivididas a los agrarios, no serán factibles de especu-

lación, ni podrán concentrarse de nuevo, para pasar a manos de empresa de negocios.

La tierra dejará de ser por fin una mercancía, para transformarse en un factor social de producción.

Estas son las orientaciones principales de la ley Agraria Nacional ya en vigencia y en ejecución.