

## LA REFORMA AGRARIA Y LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES.

Francisco I. Giletta\*

Refrán español: “**Casa, la que vives. Tierras, las que veas**”

Sumario: 1) Introducción. 2) ¿Qué es una Reforma Agraria?- 3) ¿Hay necesidad de una Reforma Agraria en Argentina? 4) Constitución de Neuquén: 4.1) Reforma Agraria Integral; 4.2) Propiedad Indígena; 4.3) Latifundio y Expropiación y 4.4) Colonización 5) Otras constituciones provinciales. 6) Conclusiones.

### 1) INTRODUCCIÓN.

El tema de la Reforma Agraria es uno de los grandes temas de la Política Agraria y del Derecho Agrario. Miles de artículos y cientos y cientos de libros se han escrito para exaltar sus virtudes o denunciar sus falencias.. Bibliotecas enteras con libros de Reformas Agrarias de todo el mundo..Y en América Latina de los años 70, donde cundió el espíritu reformista después de la “revolución agraria” mexicana de 1917, y que cubrió toda América del Sur con excepción de Argentina, Uruguay y Paraguay, se llegó a definir el Derecho Agrario como el Derecho de la Reforma Agraria.. no olvido el Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y de la Reforma Agraria, inaugurado el 27 de nov. de 1969, en la paradisíaca ciudad de Mérida (Venezuela) y su importante Revista de la Reforma Agraria dirigida por el insigne Prof. Don Ramón Vicente CASANOVA ... Y, para concluir esta colosal reseña temática, vemos **en la web, en google, el término” reforma agraria” que tiene nada menos que 16.300.000 referencias.**

Es por ello que este breve trabajo está centrado solamente al comentario de algunas constituciones provinciales argentinas que han incorporado este cuestionado término y “un abrir el paraguas” por si se pretende presentar la cuestión a nivel nacional

### 2) ¿Qué es una Reforma Agraria?.

Lo primero que puede pensar el lector es que es un despropósito la pregunta formulada en un Congreso de jus-agrarista, cuando la mayoría son Profesores de la materia, pero la presentación temática actual constituye su justificación.

Todos sabemos que es un término multívoco y que por lo tanto quiere decir muchas cosas. De todos los autores me quedo con la síntesis de ese gran jurista español que se llama Juan José SANZ JARQUE (Derecho Agrario, Madrid 1975,pág.90) quien da **tres concepciones**: 1) **Histórica Tradicional**: El objetivo principal de la reforma agraria consiste en distribuir la tierra a quienes la trabajan, dependiendo de ello la técnica, la planificación y la organización que haya de llevarla a cabo, y entrañando siempre una decisión política de principal influencia y repercusiones de orden ético y social.

---

\* Representante del Colegio de Abogados de San Francisco (Cba)

Luego sostiene que en el mundo los dos principales **motivos** que llevaron a la reforma agraria son: a) La exigencia de una mayor igualdad económica y social; b) La necesidad de una mayor productividad.

Cita a la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria de 1966 que reconoce que la **redistribución de la tierra** tendría una de las formas siguientes: a) Traspaso a los agricultores arrendatarios del título de propiedad de la tierra que cultivan; b) Adecuación de las unidades operaciones mediante la reducción de las granjas más grandes y la ampliación de las más pequeñas; c) Creación de nuevas granjas mediante la subdivisión de los grandes latifundios....g) Nacionalización de la tierra y distribución de la misma entre los campesinos en parcelas individuales o en cooperativas...

**2) Reforma Agraria Integral** .De la misma Conferencia Mundial citada surge que “la reforma agraria abarca un programa integral de medidas para eliminar los obstáculos que dificultan el desarrollo económico y social, los cuales se deben a **defectos de la estructura agraria**” . En especial se incluyen las siguientes medidas: a) Dirigidas a obtener la propiedad de la tierra por quienes la cultivan; b) A fomentar la colonización de tierras y la seguridad de la tenencia; c) Mejora de las condiciones de arrendamiento mediante la reducción de los cánones exorbitantes o los pagos de aparcería.. f) Reorganización de las fincas agrícolas de tamaño antieconómico y dispersas mediante la concentración parcelaria..i) Fomento de cooperativas agrícolas..

**3) Funcionalidad de la propiedad de la tierra.** Es el método de hacer efectivo el derecho de propiedad de la tierra, en todos sus elementos, contenido y efectos, de acuerdo con las necesidades de cada caso y sometiendo la propiedad a un especial estatuto jurídico que la rija y reglamente de acuerdo con su naturaleza esencial y con permanente capacidad de adaptación a las circunstancias de lugar y tiempo.

Veamos ahora, en julio de 2006, cuales son los vientos que corren en esta problemática cuestión, especialmente en la web con el Foro Mundial sobre la Reforma Agraria. Y allí al lector desprevenido le piden se pronuncie por alguna de estas dos opciones:

**“Hoy, personas de todo el mundo se encuentran confrontadas con dos modelos de agricultura. El dominante es el modelo agro-exportador, basado en la lógica neo-liberal** y el libre comercio, es químico- intensivo y está causando daños incalculables al medio ambiente y a la salud de productores, trabajadores y consumidores”.

**“El modelo basado en la agricultura campesina y familiar, y en la soberanía alimentaria,** por contrario, prioriza la producción local para los mercados locales y nacionales, rechaza el "dumping", y utiliza prácticas de producción basadas en el conocimiento local. La experiencia muestra que este modelo es potencialmente más productivo por unidad de superficie, más compatible con el medioambiente y mucho más capaz de proporcionar una vida digna a las familias rurales, al mismo tiempo que les proporciona a los consumidores rurales y urbanos alimentos sanos, asequibles y producidos localmente. Sin embargo, el modelo dominante neo-liberal agro-exportador está empujando la agricultura familiar y campesina hacia la extinción.”

A mi entender la presentación del problema es un sofisma.: 1) Toda persona con criterio humanista seguramente se inclinara por la agricultura campesina y familiar y rechazará la primera opción. Personalmente hace muchos años estoy en esta línea reconociendo las

ventajas de la producción familiarista como existe en Francia e Italia. 2) Pareciera que no hay posibilidad de admitir los dos modelos para que subsistan, como ocurre en muchos países. 3) Como Política Agraria un país como Argentina no podría excluir totalmente la primera forma de explotación agropecuaria porque mataríamos a la “gallina de los huevos de oro”, lo que no implica que se tomen medidas para favorecer y fomentar la pequeña y mediana empresa familiar que sería sumamente importante. Por ello, a mi criterio, la elección política más apta para Argentina es el sistema mixto. Así también lo recomienda para Europa el reconocido agrarista y notario de Madrid, D. Alberto BALLARIN MARCIAL cuando expresó :”la solución esta en el camino de una mixtura de los modelos que hemos llamado 1 y 2, es decir por una agricultura dual, si tomamos la palabra que utilizan últimamente los agraristas franceses Pierre ALPHANTERY, Pierre BITOUN e Ives DUPONT, en su reciente libro “Les champs du départ”<sup>1</sup>. Resaltando en ese erudito discurso que había un tercer sistema, además de los expuestos,”el de la agricultura al Este del Elba”, es decir, el de los países comunistas con una agricultura colectivista. Hoy con el rotundo fracaso de la experiencia marxista Rusa, ya no se habla de ese tipo de explotación agropecuaria. 4) Para la elaboración de las grandes líneas de la Política Agraria, entre ellas la Reforma Agraria, estimo conveniente su estudio en equipos interdisciplinarios (jusagraristas, economistas agrarios, sociólogos, ecólogos ingenieros agrónomos, productores agrarios, licenciados en administración rural). Y todo en el ámbito universitario. Reiterando lo que ya dije sobre este asunto al considerar la Política Agraria como ciencia<sup>2</sup>.

Y para concluir este capítulo de actualización del tema no puedo dejar de mencionar los Avances de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (ICARRD), realizada del 7 al 10 de marzo de 2006 en Porto Alegre, Brasil<sup>3</sup> que nos recordaba que “**Aproximadamente el 75 por ciento de los pobres del mundo vive en zonas rurales ( 900 millones de personas )** y dependen del acceso a la tierra y otros recursos naturales para garantizar su subsistencia. Para la mayor parte de ellos, la inseguridad respecto de su acceso a la tierra va de la mano de la pobreza. Desde su fundación hace más de 60 años, la FAO ha dedicado su labor a mejorar y garantizar el acceso a la tierra para los pobres de las zonas rurales”. Y la verdad sea dicha es muy pobre el resultado práctico de esta institución esencialmente burocrática ,con muchas Conferencias, Publicaciones y sonadas Declaraciones. Mucho ruido y pocas nueces. Aclarando que a nivel personal siempre fui muy bien atendido en las oficinas de Roma, Nueva York y Chile.

### 3) **¿Hay necesidad de una Reforma Agraria en Argentina”.**

Recuerdo cuando hace unos años Muhammad YUNUS -, autor de “Hacia un mundo sin pobreza” y fundador del Grameen Bank (el Banco de los pobres) - visitó las villas miserias que rodean la Ciudad de Córdoba, según las noticias periodísticas expresó:”Sí hay pobreza, pero cuanta tierra hay en este país...”. Efectivamente tenemos 288 millones de hectáreas y solamente trabajamos 27 millones, cuando hay 116 millones bajo la isoieta de los 500 milímetros... y prácticamente no tenemos asociaciones que pidan tierra para trabajar (todos sabemos que en Brasil hay 5 millones de familias que integran el Movimiento de los Sin

---

<sup>1</sup> Conferencia Magistral pronunciada en el Acto Académico de la Univ. Politécnica de Madrid el 12 de mayo de 1989

<sup>2</sup> Lecturas de Derecho Agrario, Santa Fe, 2000, pág. 210.

<sup>3</sup> [www.icarrd.org](http://www.icarrd.org)

Tierra y a pesar de la ley de reforma agraria no se cubren esas necesidades). En Argentina, la cuestión es distinta, como en cada país o región es diversa y según los tiempos. Por eso no hay “**una** reforma agraria”, hay muchas y a veces una simple medida ( transformación agraria, colonización..) ya se la considera reforma agraria.

¿Qué pasa con esas familia que viven en las Villas Miserias de las grandes ciudades como Buenos Aires,, Córdoba, Rosario...? ¿De donde vienen?. La mayoría de sus habitantes son emigrados de los pueblos o zonas rurales pobres de nuestro país (Santiago del Estero, Formosa...). El gobierno nacional o provincial nada hizo para retenerlos en sus lugares de origen, no los ayudó con educación y enseñanza técnica, no colaboró con más tierras para reforzar el pobre y débil minifundio, no les dio créditos... y ahora hay que ayudarlos con el asistencialismo, para que no mueran de hambre. La pobreza rural invade la pobreza urbana, nunca al revés.

Veamos otra parte de la realidad:” Don Ciriaco AVALOS FLORES que desde 1952 vive en el paraje Punta de Itá Porá. Allí comenzó con 16 hectáreas y hoy tiene más de 300. Desde los 14 años trabaja en el campo y hoy a los 89 continúa. Tuvo ocho hijos pero ninguno se quedó en el campo”<sup>4</sup>. ¿Qué pasó? Que el campo argentino en estos últimos años no ofreció oportunidades a los jóvenes ... las luces de la ciudad encandilaron a los jóvenes en busca de un porvenir mejor que el de sus padres. Según un informe macroeconómico del sector agropecuario, después del Censo del 2002, estos 20 últimos años” fueron perdidos” y expresamente se dice:”El número de EAPs cayó un -21% en todo el país, con un mayor peso en la Región Pampeana (-29%)”

Pienso, humildemente, que en la Argentina no cabe una Reforma Agraria Histórica, como las que se hicieron en América Latina en la década del 60 y del 70. Reformas que si bien distribuyeron tierras no solucionaron el problema de la pobreza rural como lo destacan la mayoría de los especialistas. Hoy en América Latina las estadísticas presentadas a la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria en Porto Alegre “**indican que la mayoría de la población rural en los países de América Latina se encuentra por debajo de la línea de pobreza**, del 86,2 por ciento en Venezuela y el 75,5 por ciento en Brasil hasta cerca del 43 por ciento en Perú y el Salvador.”<sup>5</sup>

Y otra premisa: ¿Para que entregar y subdividir tierras si no contamos antes con muchas personas capacitadas para trabajarlas y con capital suficiente o, en su caso, contar con un plan previo de apoyo técnico y crediticio?

Todos sabemos que si no hay trabajo, inteligencia y capacidad en la empresa agraria , ella muere indefectiblemente. Por eso en Francia y España para ser propietario de tierra rural y dirigir una empresa agraria se debe demostrar idoneidad, capacidad técnica, sino de lo contrario no hay acceso a la tierra.. ¿Tenemos nosotros en Argentina personas preparadas para esa empresa? O nos va a ocurrir como con la negativa experiencia de los argelinos:” allá por 1972, en Formosa, que debieron abandonar sus predios al poco tiempo de alambrarlos y cultivarlos<sup>6</sup>.

Modestamente si creo en la necesidad de una **Ley Nacional de Desarrollo y Política Agraria \_Sustentable**, donde se fijen Políticas agrícolas y ganaderas a largo alcance; se busque solución al minifundio; se promueva la familia agraria y se estimule a los jóvenes a

<sup>4</sup> Diario La República de Corrientes del 8 de septiembre de 2005

<sup>5</sup> La Nación, 11/3/2006

<sup>6</sup> La Prensa, 23/5/74.

trabajar el campo ; realzar la educación como pilar fundamental y la enseñanza técnica agraria; se cuide el suelo como riqueza primaria y evite el daño de los agroquímicos ... en definitiva, sin olvidar lo económico se priorice al hombre, buscando el objetivo número uno: EXTIRPAR LA POBREZA RURAL EXTREMA EN NUESTRO PAIS. Para ello será necesario e indispensable contar con la voluntad política para cumplir con todas las medidas que requiere esa determinación, de lo contrario será solo una simple manifestación de deseos..

#### 4) Constitución de Neuquen (AÑO 2006).

Veamos la reciente Carta Magna de esta próspera Provincia , pero no sin antes advertir que entramos en el campo del Derecho Público Provincial donde el primer tema es el Federalismo y a propósito transcribo la reciente y última declaración del renombrado Presidente del Instituto de Federalismo,. Pedro J. FRIAS: "Me duele ahora tener que reconocer la subordinación de casi todos los Gobernadores e Intendentes al Poder central. El sistema republicano federal ha quebrado. El federalismo subsiste sólo en la gestión administrativa pero en cuanto al poder, todo lo concentra el Presidente"<sup>7</sup>.

En el artículo 24 de la Constitución Provincial se expresa: **“La propiedad, dentro del alcance y naturaleza que esta Constitución le asigna, es inviolable. Ninguna persona puede ser privada ni desposeída de ella, ni limitada en su uso, sino por sentencia firme fundada en ley. Podrá expropiarse por razones de utilidad pública o bienestar general, por ley de la Legislatura, indemnizando previamente, en todos los casos, sin excepción”**

Hasta aquí vamos bien, veamos ahora:

**.“Artículo 82 La tierra es un bien de trabajo y la ley promoverá una reforma agraria integral con arreglo a las siguientes bases:**

- a. **Parcelamiento de las tierras fiscales en unidades económicas.**
- b. **Asignación de las parcelas a los pobladores efectivos actuales y a quienes acrediten condiciones de arraigo y trabajo o iniciativas de progreso social”.**

#### 4.1.) Reforma agraria integral.

Como lo explicitamos mas arriba es evidente que no estamos en presencia de una reforma agraria integral, solo son algunas de las medidas de reforma agraria. Pienso que una **Reforma Agraria Integral** solo se puede hacer a través de una Ley Nacional, lo contrario es inconstitucional.

**El parcelamiento de las tierras fiscales en unidades económicas** es una necesidad evidente y plausible en este país que hay tanto por hacer. Pensemos en las provincias de **Mendoza, San Juan y La Rioja que solo tienen cultivado el 5% de su territorio.**

---

<sup>7</sup> Presentación, “Una Visión de la Argentina Federal”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2006.

Esto me trae a la memoria una experiencia que viví hace aproximadamente 25 años, cuando tuve la oportunidad de conocer la zona de Cataneo Cué, en la provincia de Formosa, a unos pocos kilómetros con la frontera paraguaya y no muy lejos del límite con la provincia de Salta. Bien en la cresta del país. Bueno, allí conocí a un señor que estaba alambrando 1.000 hectáreas de tierras fiscales y lo hacía con su esposa y un hijo. Había vendido 100 hectáreas en el Chaco y con ese dinero, con mucho coraje y ganas de trabajar, empezó a talar el bosque para sacar postes y poder cercar. Con gran alegría me dijo: "aquí la vida es muy difícil, no tenemos médicos ni remedios, nos atacan paraguayos que nos roban los animales.. pero tenemos una tierra maravillosa que viene de todo... yo espero terminar de alambrear y pediré al gobierno me de el título" . Pienso que eso es hacer Patria: pensar en progresar para beneficio de la familia, poblar una región inhóspita, trabajar la tierra y producir frutos para la comunidad. Todo ello aún cuando no se cumpla estrictamente con los principios legales de la ocupación.

Todos sabemos que siempre se dijo que el Estado es el mayor latifundista, por supuesto los Estados Provinciales, que son los dueños de la tierra pública que hay en sus provincias. Fue imposible, en el poco tiempo que dedique a esta investigación, encontrar un informe actualizado sobre la cantidad de tierra fiscal que tiene cada Provincia. Solo hallé una publicación del diario La Prensa del 30/11/75 de la que surge que en total en **Argentina teníamos 25 millones de hectáreas de tierra fiscal** y Neuquen era una de las mas privilegiadas: 4 millones quinientas mil hectáreas. Todos conocemos las majestuosas montañas e idílicos lagos que engalanan esta hermosa provincia donde el turismo debe ser una de las mayores fuente de ingresos.

Según información recogida en internet se nota la importancia de las tierras fiscales en Neuquen por cuanto existe un Código de Tierras Fiscales (por res.669 de la Legislatura Provincial del 29/10/03 se aprueba el t.o. de la ley 263). Encontramos también la referencia a la Cuenca del Río Limay que posee un 19% de tierras fiscales.

Según las conclusiones del Censo 2002 en Neuquen:

"La actividad agropecuaria tiene reducida participación en la economía provincial, siendo la agricultura el sector más importante. Se desarrolla en los valles irrigados, compartiendo el sistema de producción con la provincia de Río Negro. La actividad principal es la producción de manzanas, peras y en menor medida otras frutas de carozo y pepita. La fruticultura, concentrada en los valles irrigados de Neuquén, tiene una superficie implantada de aproximadamente 10.000 has. El 68% de la superficie dedicada a fruticultura corresponde a manzana, el 25% a pera y el 7% restante a ciruelas y otros frutales de menor importancia."

Pienso que estuvieron acertados los legisladores neuquinos en "asignar primero las parcelas a los pobladores efectivos actuales" y en segundo lugar "a quienes acrediten condiciones de arraigo y trabajo o iniciativas de progreso social". Y por supuesto es conveniente que "las parcelas otorgadas gocen del privilegio del "bien de familia" . Creo también que en el mencionado Código de Tierras Fiscales, que hemos mencionado, seguramente establecerá un concurso público para la adjudicación de las parcelas y cláusulas con obligación de habitar en las mismas y exigir una producción razonable. Lo contrario sería regalar el patrimonio provincial, entregar dádivas a amigos y correligionarios que ningún interés tienen en la colonización de las tierras públicas. Si no

hay transparencia en la adjudicación de la tierra pública es preferible que quede como esta, siempre es un patrimonio de la comunidad

#### 4.2) Propiedad Indígena.

**c. “Serán mantenidas y aun ampliadas las reservas y concesiones indígenas. Se prestará ayuda técnica y económica a estas agrupaciones, propendiendo a su capacitación y la utilización racional de las tierras concedidas, mejorando las condiciones de vida de sus habitantes y tendiendo a la eliminación progresiva de esta segregación de hecho.”**

En la web encontramos el sitio: “Fundación Desde América” donde se expresa que no existe consenso sobre el significado del término “pueblos indígenas”. Sin embargo, se puede recordar la definición que ofrece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su artículo 1.1.b: “[son] considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.”

Y aquí ahora viene una pregunta que muchos argentinos nunca se hicieron: ¿cuántos indígenas quedan en el país? La misma Fundación citada ut supra nos enseña:” **Entre 3 y 5% de la población del país**” En la Republica Argentina , en el año 2001 se realizó el Censo Nacional de Población, en el que se relevó, además, los hogares donde existe población indígena la información no está disponible pero "las cifras que extraoficialmente arroja dicho censo es de un millón y medio de personas que se reconocen como indígenas"1 , lo que significaría aproximadamente un 4% de la población del país.

"Algunas ONG's y organizaciones han estimado que el número de personas indígenas podría estar entre 800.000 y 2.000.000”.

Estimo personalmente que todo lo que se pueda hacer para ayudarlos a vivir mejor en alimentación, vivienda, educación, asistencia medica... todo será poco para los verdaderos dueños de la tierra argentina. Por eso mi alegría cuando el Congreso Constituyente de Santa Fe en 1994 sancionó el art. 17, reconociendo los derechos de los pueblos indígenas, respondiendo así al justo pedido de muchos de ellos que pasaron varios días golpeando las puertas del paraninfo de nuestra querida Facultad, exigiendo lo que les corresponde. Muy importante también la ley 23.302 de la época de Fernando de la Rúa, faltando la decisión política para su fiel cumplimiento.

Tendríamos que aprender de Estados Unidos que, en compensación por las tierras que les quitaron, ahora les otorga en todo el territorio la concesión exclusiva de los casinos, con excepción de Las Vegas... así pude ver indios navajos en el estado de New México, trasladarse en 4x4 nuevas y usar celulares de última generación. Y también me enteré de los Congresos y Encuentros que permanentemente realizan con toda libertad los integrantes de las diversas tribus del país del Norte.

Por supuesto que no pido algo igual para mi país, pero sí el reconocimiento por tanto despojo, coincidiendo así en todos los términos con las fuertes expresiones del genial maestro rioplatense del D. A., Adolfo GELSI BIDART: “el punto álgido y de toque sobre la legitimidad de la reforma agraria consisten en América Latina en el respeto a los derechos del indígena o americano autóctono, de su derecho a la tierra, a sus formas de

vida, a cambiarla si lo entiende conveniente. Un “indigenismo” maduro, adulto, respetuoso de lo existente, abierto al porvenir. No “reservas” impuestas y cerradas, sino reconocimiento del derecho pre-existente, reparación de las injusticias cometidas y efectiva igualdad para todos los hombres, comenzando por los que han tenido el derecho: “prior in tempore, prior in iure”<sup>8</sup>.

Recomiendo especialmente un reciente y valioso libro sobre el tema: “La propiedad indígena” de Jorge ALTERINI, Gabriela VAZQUEZ y Carlos CORNA.

#### **4.3) Latifundio y Expropiación.**

**e. “Se considera latifundio a una grande o pequeña extensión de tierra que, teniendo en cuenta su ubicación y demás condiciones propias, sea antisocial o que no esté explotada integralmente de acuerdo a lo que económicamente corresponde a cada zona.**

**f. Serán expropiados los latifundios sin explotar y las tierras sin derecho de agua que, con motivo de la realización de obras de irrigación u obras de cualquier índole por el Estado, adquieran un mayor valor productivo o intrínseco.**

**Artículo 83: El Estado expropiará, de acuerdo con el desarrollo de los planes económicos que se dicten, los inmuebles que no cumplan con la función social que debe desempeñar la tierra, en el siguiente orden de preferencia:**

**a. Los que se encuentren inexplorados.**

**b. Los destinados a obtener rentas mediante la explotación por terceros.**

**c. Los que estén en poder de sociedades anónimas y otras puramente de capital, que no cumplan con las leyes sociales y que no sean explotados racionalmente”.**

Todos conocemos la historia, definiciones y clases de latifundio. No me detendré en ello. Solo intentaré hacer un breve comentario de estas normas constitucionales neuquinas, en los siguientes términos:

Aquí la Constitución Neuquina consagra una novedad: puede ser latifundio una propiedad grande o pequeña. Ocurre que ya desde la época de los Gracos se distinguió el latifundio por ser una propiedad extensa (latifundio geográfico). Así se dice, y con razón, que ya **en 1995 la familia BENETON era propietaria de 475.730 hectáreas en la Patagonia-un poco más del 10% de la superficie de Italia- distribuidas en cuatro estancias, constituyen el latifundio mas grande de Argentina. Hoy ya tiene 970.000 hectáreas.** Pregunto: ¿Seguimos permitiendo que empresas extranjeras nos compren toda la tierra? ¿No habrá que poner un límite como la determinación de dos o tres unidades económicas? ¿Por otra parte no sería más conveniente seguir legislando sobre latifundio como sinónimo de propiedad extensa, como lo hace la constitución de Santa Cruz en el art. 70?. ¿¿No será peligrosa esta ampliación del concepto de latifundio donde puede caer la pequeña y la

<sup>8</sup> Revista Derecho y Reforma Agraria, “Reforma Agraria y Medio Ambiente”, n\* 18, pág.72,año 1988

mediana propiedad agraria en la misma bolsa?.. Me parece que con ese concepto amplio podría expropiarse una propiedad similar a las 300 hectáreas de don AVALOS FLORES conseguidas con tanto sacrificio

Se hace referencia expresa al “latifundio social” que es evidentemente contrario al bien común y que en principio siempre es condenable. La propiedad agraria tiene una función social que cumplir y por ello bien se ha dicho que sobre ella pesa “una hipoteca social”. Pero siempre hay que considerar situaciones de tiempo y de lugar, aspectos económicos, demográficos, ecológicos, sociológicos.. porque “también es antisocial contemplar solo lo social”, como nefasto ver solo lo económico( Jorge VICIEN, Propiedad y Tenencia de la Tierra Agraria, Bs.As.,1964)

¿Pero cuando hay un latifundio social? ¿Quién lo va a determinar, la autoridad judicial o la autoridad política? ¿cómo castigamos al latifundio social? ¿será la expropiación la mejor medicina o la muerte del derecho de propiedad?...

Cuantas preguntas y tan pocas respuestas seguras en un tema tan conflictivo.

**a. “Los que se encuentren inexplorados.”**

Como muy bien me ilustró el Prof. ANDORNO los Códigos Civiles de Perú y Brasil admiten la expropiación cuando no son explotados en plazos que oscilan entre 5 y 15 años. Y me señala también el distinguido amigo jurista que existió un proyecto de ley en ese sentido en el año 1975 y además que BORDA era partidario, en principio, de este criterio atendiendo a la función social de la propiedad disciplinada por el art.14 bis de la Constitución Nacional

Este tema esta muy bien tratado en un excelente estudio de la Federación Agraria Argentina, denominado “Uso y Tenencia de la Tierra”, donde se expresa que existieron varias normas nacionales y provinciales sobre el tema ocupándose de la “tierra ociosa”, “abandonada”, “no explotada”, “no trabajada racionalmente”, “inmuebles insuficientemente explotados”, “tierra improductiva”, “incultas”, “deprimidas”, “desaprovechadas”, “que no alcancen un nivel de producción adecuado”

**Creo que la solución a estos latifundios “inexplorados” no es la expropiación sino lo que con mucho criterio sugirió la F.A.A. hace muchos años : 1) Una intimación previa al propietario a poner las tierras en producción y 2) Vencido ese plazo se hace un Contrato de Arrendamiento Impuesto.** Hay otra opinión que propicia la expropiación y que la encontramos en el lúcido trabajo de MARTINEZ GOLETTI, bajo el título “Propiedad agraria: su función social. Derecho a expropiarla”, y que nos recuerda con acierto que “la anterior ley nacional de expropiaciones 13.264, establecía que “el concepto de “utilidad pública comprende todos los casos en que se persiga la satisfacción de una exigencia determinada por el perfeccionamiento social. Y la ley 21.499, actualmente en vigencia, sustituye el concepto “perfeccionamiento social” por el de “satisfacción del bien común” (www.acader.unc.edu.ar)

**b. “Los destinados a obtener rentas mediante la explotación por terceros.”**

El principio en que se fundamente el derecho a expropiar un campo es el del bien común. Pregunto: ¿ Si el campo esta bien trabajado y en producción qué le interesa al Estado si la empresa agraria que dirige es la propietaria del inmueble o un tercero?. Son actos privados que hace el titular del predio permitidos por la ley 13.246 y que el Estado no puede castigar.

En consecuencia, desde mi punto de vista, es inconstitucional esta disposición por vulnerar los principios fundamentales del derecho de propiedad (art. 14 y 17 de la Constitución Nacional) y por otra parte no puede una Constitución Provincial establecer una disposición sobre contratos agrarios que solo es de incumbencia de la Nación.

Se está desconociendo la posibilidad y la vigencia del contrato de arrendamiento o el de aparcería que se aplica en todo mundo libre y que tiene sus antecedentes en el Código de Hammurabi del 1750 a.C.

**c. “Los que estén en poder de sociedades anónimas y otras puramente de capital, que no cumplan con las leyes sociales y que no sean explotados racionalmente.”**

Hago presente una realidad de nuestro agro: como no tenemos en D. Agrario la figura de la sociedad agraria, como existe en D. Minero, entonces la familia agraria propietaria de una extensión considerable de tierra primero comienza por constituir una Sociedad de Responsabilidad Limitada y al incorporar mas bienes se organiza la empresa agraria como Sociedad Anónima.

Se castiga también con expropiación a los predios rurales inscriptos a nombre de sociedades anónimas u otras puramente de capital cuando además se dan estos dos requisitos: incumplimiento de las leyes sociales y explotación irracional.

Me parece muy difícil encontrar este caso en la realidad. El incumplimiento de las leyes sociales es fácil determinarlo pero la explotación irracional no será simple su prueba por lo que considero que esta disposición no hace bien a la política agraria del país.

Por otra parte creo que este tema incumbe a la Nación y no a las Provincias El Prof..ANDORNO, me manifestó que comparte este criterio.

#### **4.4) Colonización**

**Artículo 84 “Se reconoce la posibilidad y licitud de la colonización privada, siempre que no se oponga al bien común y tenga contralor estatal y responsabilidad moral, financiera y técnica proporcionada a la magnitud de las obras a realizar.”**

Es muy importante la colonización como medio de poblar y ampliar la superficie cultivada del país pero es también un tema muy delicado por las experiencias positivas y negativas.

Muy tangencialmente me referiré a este asunto que fue abordado por casi todos los autores agraristas del país y del extranjero. Solo recordaré la ley nacional 14.392 de 1955 que, además de referirse a las atribuciones del ente colonizador fija detalladamente los “planes de colonización” haciendo una clasificación de los mismos según las zonas.

Se avanzó notablemente en esta cuestión con la sanción del C. Rural de la Provincia de Buenos Aires (, ley 7616 del 10 de julio de 1970) que desde el art. 78 hasta el 106 , bajo el título “Régimen de Transformación Agraria” se dedica a organizar minuciosamente la “colonización” en general y la “colonización de las islas del delta del Paraná”.

Las leyes nacionales y provinciales sobre colonización, como los institutos encargados de esa gestión y los emprendimientos privados y públicos fueron numerosos y los encontramos detallados en el estudio de la Federación Agraria Argentina, denominado “Uso y Tenencia de la Tierra” , citado ut-supra, donde se señala que desde 1940 hasta 1975 se adjudicaron por este sistema 1.266.358 hectáreas.

La pregunta que se suele hacer: ¿Es conveniente seguir legislando sobre colonización en el año 2006? .Recuerdo las opiniones divergentes en la presentación del proyecto de Código Rural para la Provincia de Santa Fe preparado por el Prof. Fernando BREBBIA donde expresamente se incluía el tema Colonización . Y también recuerdo las expresiones de PIGRETTI: “Si hay fondos y si hay entes de colonización: Viva la Colonización!”

Pero también encontré, repasando la copia de aquella jornada en la Cámara de Diputados, las palabras de un agrarista y productor agropecuario Lisandro DANA:” En la Provincia de Santa Fe quedarían 3.000 hectáreas aproximadamente de tierras fiscales!.”

En resumen: Para la colonización pública: Si en la Nación ya no quedan tierras fiscales y en la provincias que deben resolver este problema tampoco tienen tierras fiscales es obvio que este instituto desaparezca. No me convence el criterio de colonizar con tierras de particulares que se compren o se expropian. Para la colonización privada: me parece excelente que lo hagan los particulares con el contralor del Estado.

## 5) Otras constituciones provinciales

### a) CONSTITUCIÓN DE MISIONES.

**Art. 55.- “Se dictarán las leyes necesarias para instaurar una reforma agraria que propicie el acceso del hombre a la propiedad de la tierra, el fortalecimiento de la familia campesina y la vigorización de la economía agraria.”**

Con las reservas que hicimos mas arriba sobre las reformas agrarias por constituciones provinciales hacemos una sola disquisición: muy importante el centrar la reforma en el hombre y en la familia agraria tan olvidada en nuestro país, a pesar de la declaración de “protección integral de la familia” (art.14 bis de la Constitución Nacional). Se cumpliría aquello tan bien expresado por la Mater et Magistra:”cada uno de los seres humanos es y debe ser el fundamento, el fin y el sujeto de todas las instituciones en las que se expresa y se actúa en la vida social”

### b) CONSTITUCIÓN DE FORMOSA.

**. 45.- “La Provincia considera la tierra rural fiscal como factor de producción y fomentará su adjudicación a quién la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo**

**y la concentración de la propiedad. Es legítima la privatización en función social de la tierra y constituye un derecho para todos los habitantes de acceder a ella. Se propenderá la ejecución de planes de colonización.**

**La Ley establecerá las condiciones de manejo de la tierra pública como recurso natural renovable. Promoverá la adjudicación mediante ofrecimiento público de las tierras libres de ocupantes.**

**La unidad productiva máxima será de cinco mil hectáreas, salvo excepciones que precisarán de una ley especial que las justifique”**

No repetiré las consideraciones anteriores sobre el tema, solo deseo destacar el hecho que es la única constitución provincial que fija la extensión de la “unidad productiva máxima” y ello es elogiado.

#### c) CONSTITUCIÓN DE SANTA CRUZ.

**Artículo 68.-“ La tierra fiscal será adjudicada en propiedad irrevocable, teniendo en cuenta que cada predio debe constituir una unidad de producción. Se entenderá por unidad de producción todo predio que por su superficie y demás condiciones de explotación tenga una capacidad productiva que permita al propietario y su familia llevar una vida digna, atender sus necesidades materiales, morales y culturales, y que facilite la evolución favorable de la empresa.-**

**Artículo 69.- Se declaran inembargables el predio y las mejoras de las unidades de producción.-**

**Artículo 70.- Se tenderá a la eliminación de los latifundios, mediante impuestos territoriales progresivos, impuestos al mayor valor social en las transferencias, y expropiaciones directas. Se considerará latifundio la gran extensión de tierra, en producción o no, que atente contra el progreso y bienestar de la colectividad”**

Se recuerda de esta Provincia “**la expropiación de tres establecimientos ganaderos que estaban en plena actividad** y que habían sido dotados de los elementos técnicos mas adelantados” (La prensa,23/5/74). Quizás esa negativa experiencia hizo que se desistiera de reconocer expresamente en la Constitución el instituto de la expropiación para la tierra agraria.

#### **6) CONCLUSIONES:**

Y llegando al final del camino, que se podría alargar indefinidamente, es bueno hacer un alto e intentar algunas conclusiones:

1\*) El tema de la Reforma Agraria es sumamente complejo y delicado rebasando la jurística normológica agraria. Por ello se debería estudiar con equipos inter y multidisciplinarios , preferentemente en el ámbito universitario. No hay “una” reforma agraria sino muchas.

2\*) En Argentina no hubo Reforma Agraria, solo algunas medidas reformistas como las leyes referidas a la Colonización, Transformación Agraria..

3\*) A mi entender no es conveniente en Argentina una Reforma Agraria Histórica, como las realizadas en América Latina. Sí sería aconsejable sancionar una Ley Nacional de Política Agraria y Desarrollo Sustentable, con la premisa de “extirpar la pobreza rural extrema”.

4\*) La Constitución de Neuquen trata varias medidas de reforma agraria sin ser una “reforma agraria integral”, que a mi entender es solo competencia de la Nación. Se refiere a las tierras fiscales, propiedad indígena, latifundio, expropiación y colonización.

5\*) Otras provincias, como Misiones, Formosa y Santa Cruz, hacen referencia en sus constituciones a las cuestiones de la tierra agraria.

Y para terminar estimo que sería bueno que los futuros legisladores y magistrados recordaran las pragmáticas y humanistas palabras del Quijote a su asistente: **“Hallen en ti mas compasión las lágrimas del pobre, pero no más justicia que las informaciones del rico. Procura descubrir la verdad por entre las promesas del rico, como por entre los sollozos e importunidades del pobre”**<sup>9</sup>

**(Trabajo presentado en el VI Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Rosario, 2006)**

---

<sup>9</sup> Miguel de Cervantes y Saavedra, “El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha” , España, 1958, pág.559.