

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Las Tierras del Estado y los Títulos del Consejo Agrario Nacional()*(16)

FRANCISCO FERRARI CERETTI

SUMARIO

I. Concepto de la explotación de las tierras desérticas. - II. Leyes de los gobiernos patrios. - III. Leyes de la Confederación y de la provincia de Buenos Aires. - IV. Leyes de la República unificada. - V. Aspectos de la validez de los títulos de propiedad del Consejo Agrario Nacional: a) Naturaleza jurídica del organismo; b) Naturaleza jurídica de la llamada "tierra pública"; c) Requisitos exigidos por el Código Civil para la transmisión inmobiliaria; d) Extremos necesarios para apartarse del sistema del Código Civil. - VI. Conclusiones y resumen.

I. CONCEPTO DE LA EXPLOTACIÓN DE LAS TIERRAS DESÉRTICAS

América, hoy como ayer, tiene el grave problema de la enorme extensión de su territorio, en su inmensa dimensión sin poblar, es decir, sin que la mano del hombre extraiga de su suelo la enorme riqueza que atesora en sus entrañas.

Las ventajas de que la tierra fiscal pase del poder del Estado a los particulares ha sido puesta de manifiesto por Jovellanos(1)(17) en España, inspirado en las ideas precursoras de Adam Smith y sostenidas por Burke(2)(18) en el Parlamento inglés.

"El vendedor y el comprador, decía éste, se favorecen mutuamente en esta transacción; y lo que sucede raras veces, el beneficio del súbdito marcha a paso igual con el provecho del tesoro".

La tierra despoblada e inculta carece de valor, por eso, según Bastiat(3)(19), "puede afirmarse que esta tierra vale; mas lo que en el fondo sale es el trabajo que la ha mejorado, es el capital que en ella se ha invertido".

"Nuestros desiertos, sostenía Vélez Sársfield(4)(20), no se han de poblar, porque la poca liberalidad de nuestros principios nos induce a creer que tenemos oro en cualquier extensión de terreno, a pesar de que nada se ha hecho en ellos, después de 300 años".

Y Avellaneda(5)(21): "Si la tierra tuviera en sí un valor, los países desiertos pero dueños de una dilatada región, no serían pobres; puesto que toda acumulación de valores excluye la pobreza. El territorio más vasto no implica, por el contrario, la riqueza creada; y ésta puede existir sin aquél".

Venecia, sin ninguna posesión en Italia, fue durante dos siglos el pueblo más rico de la Europa; en cambio, la Patagonia, sin el esfuerzo del hombre, no podría competir con la Inglaterra.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Según Rojas(6)(22), al defender la propiedad privada, Avellaneda, buscaba para ella el sistema jurídico que mejor pueda convertir sus funciones en un bien social.

No hacía en esto sino seguir la tradición democrática de Alberdi(7)(23) en el Sistema, de Echeverría(8)(24) en el Dogmo y de Moreno(9)(25) en la Representación de los hacendados, los tres economistas argentinos que le precedieron con mayor prestigio.

El baldío en España fue el resultado de la distribución de la tierra por los visigodos, habiendo formado el botín del conquistador que nunca se cuidó ni de poblarlo ni de cultivarlo.

En América es la obra de la colonización, que en su afán por lo desconocido, dejaba un grupo de soldados en un lugar y a cientos de kilómetros una familia que fijara su rápido paso en su memoria o conservara sus hazañas al transmitir las de una generación a otra. Colección completa de leyes del Estado y provincia de Buenos Aires, por Federico Ketzelman y Rodolfo F. De Souza. T. I, pág. 500.

La diversa suerte corrida por las dos Américas es necesario vincularla a la ocupación del suelo.

En el Norte, los que venían a ocuparlo, se afincaban en las costas o a orillas de los ríos que les permitieran fáciles medios de comunicación.

Los hispanos se redujeron a extraviar en el desierto algunos miles de hombres, arrojando a la ventura. reductos e incipientes poblaciones en la soledad, sin vínculos y sin relaciones entre sí.

Los nuevos huéspedes fueron reducidos por el nivel bárbaro del desierto. La misión del Derecho Agrario en Sudamérica es, ayer como hoy, rehacer la obra de la colonización, allí donde la pampa reclama la permanencia del afincamiento del individuo y el cultivo y la explotación de esa enorme extensión donde desaparecen y se hacen imperceptibles las ciudades.

El Estado debe, pues, desprenderse de sus tierras para hacer efectivas las palabras de Alberdi(10)(26): "Gobernar es poblar".

Es necesario dar la tierra al capital y al trabajo para que en amalgama perfecta cambie: el desierto en jardín, la pobreza en riqueza, al analfabeto en ser culto.

El hombre debe cumplir la profecía del Génesis(11)(27) y poner en ejecución la Voz Divina: "Creced, llenad y someted la tierra".

II. LEYES DE LOS GOBIERNOS PATRIOS

Tiene importancia capital una de las primeras leyes dictadas por la Asamblea(12)(28) el 13 de agosto de 1813, al abolir la fundación de mayorazgos y cualquier especie de vinculación, abriendo a la propiedad territorial el camino para circular y transmitirse.

En la República Argentina, a partir de ese instante, dos principios básicos rigen la propiedad del suelo:

a) Las herencias que permiten su división;

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

b)La libertad de contratar que la reconstruyen mediante las combinaciones y necesidades del trabajo libre.

En esa ley precursora, debida a la inventiva del general Alvear(13)(29), diputado por Corrientes, debe verse el punto de arranque de toda nuestra historia legislativa en esta materia.

La misma Asamblea(14)(30) por otra ley de 15 de marzo de 1813, autorizó al Poder Ejecutivo para disponer de las fincas que pertenezcan al Estado, enajenándolas en la forma que creyera más conveniente.

El diputado Lobos(15)(31), en sesión de 24 de agosto de 1896, afirmó que: desde el Congreso de 1813 al de 1819 dominó el sistema de transmisión en propiedad, por venta o por donaciones, sin que pudiera decirse que hubo o que pudiera haber un derecho agrario bien meditado al oponerse a las donaciones de tierras a los militares.

La forma de dar la tierra por el sistema de mercedes autorizado por la Asamblea, reproduciendo la legislación colonial, se prolongó hasta el 17 de abril de 1822, en que la mano firme de Bernardino Rivadavia, a la sazón ministro del gobernador Martín Rodríguez, dicta el decreto(16)(32) que inmoviliza la tierra bajo el dominio del Estado, al prohibir que se extienda título alguno de propiedad a favor de particulares.

La anarquía había dejado al país sin rentas y sin crédito para suplirlas.

Era necesario negociar un empréstito en Londres(17)(33) (acordado por ley de 19 de agosto de 1822) para la construcción del puerto(a)(34), de tres ciudades sobre la costa entre la Capital y el pueblo de Patagonia y dar aguas corrientes a la Capital y la prohibición de enajenar la tierra tenía por objeto ofrecerlas en garantía a los prestamistas.

La tierra serviría de base para el crédito público.

Así es como por ley de 15 de febrero de 1826(18)(35), se consolidó la deuda anterior del Estado hasta el 19 de febrero de 1820, disponiendo en el art. 5° que quedaban hipotecadas al pago del capital e intereses las tierras y demás bienes inmuebles de propiedad pública, cuya enajenación quedó prohibida en todo el territorio de la Nación.

La venta y la donación que hasta ese momento estaba vedada sólo en la Provincia se extendía a todo el territorio de las Provincias Unidas del Río de la Plata.

El pensamiento de Rivadavia esbozado como ministro en 1822, sobreponiéndose a los intereses individuales y violentando las ideas tradicionales, ahora en su carácter de presidente, triunfó sobre los opositores.

Sin embargo era necesario ocupar y hacer fructificar esas tierras y según el ministro Agüero(19)(36), además, obtener un beneficio para el Estado. Para conciliar criterios tan opuestos; mantener por un lado el dominio del Estado, y de otro, hacer fructificar la tierra por los particulares, se recurrió a un sistema sui generis y así es como surge la Ley de Enfiteusis(20)(37)de 18 de mayo de 1826.

El nombre no respondía al criterio tradicional que se tiene de esta figura jurídica; para la ley de 1826, el ocupante de la tierra pública nuestra no es el colono romano o de la Edad Media.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

El art. 2º dispone que el canon, cuya duración se fija en 20 años, que abonará el enfiteuta, se ajustará al valor respectivo de cada terreno. Pagará un 8 o un 3% - según su destino - por el uso de la tierra, sin practicar por ello un acto servil como expresión de vasallaje.

El enfiteuta de las leyes romana y española debía pagar el Laudemium, equivalente a la quincuagésima parte del valor de la tierra para obtener el consentimiento del dueño principal con antelación a la venta, en cambio, por esta ley nada pagará.

Es que el Congreso de 1826 no podía colocarse atrás de la Asamblea de 1813, que según Avellaneda(21)(38) con una sola ley rompió la organización viciosa de la propiedad territorial que el feudalismo consagrara para inmovilizar sus formas sociales.

El enfiteuta pagaba el uso de la tierra, sin practicar un acto servil; tal el carácter impreso por esta ley del Congreso.

De 1826 a 1829, es cuando tuvo lugar la mayor parte de las concesiones enfiteúticas, algunas gratis, en reemplazo de las antiguas mercedes.

En Buenos Aires todos se hacían estancieros y enfiteutas, lo que se puede verificar en los libros del Departamento Topográfico(a)(39).

El genio de un gran hombre impulsaba a todo un pueblo.

El defecto capital de esa ley residía en que el Estado retenía el dominio de la tierra.

El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, creado para estudiar las cuestiones que se relacionan con el trabajo del hombre sobre el suelo, decía en su informe de 1863:

"La voz de la historia proclama en términos claros que el trabajo libre y la propiedad, son condiciones necesarias para el mejor éxito del colono en sus labores, como para alcanzar la más alta prosperidad nacional".

Coincidió con el criterio de Hamilton(b)(40) expresado en la Convención de Filadelfia en 1787:

"En diversos países se ha visto que, en proporción que ha florecido el comercio, el valor de la tierra ha subido".

¿Y cómo había de suceder de otro modo?

El que busca una salida más fácil para los productos del suelo, el que proporciona nuevos estímulos a los cultivadores de la tierra, que es el instrumento más poderoso para acrecer la suma de dinero en un Estado, finalmente el que es el fiel auxiliar del trabajo y de la industria en todas sus formas, ¿cómo dejaría de aumentar el valor de aquel artículo, que es el origen fecundo de la mayor parte de los objetos sobre los cuales ellos se ejercitan?

Y con Madison, gran político y gran orador, después Presidente, representante de la Virginia, que según Vélez Sársfield(c)(41) en el Prólogo del Curtis, obtuvo el 9º voto y con él la aceptación de la Constitución de los Estados Unidos frente a los opositores, que al defender los principios combinados de la población y la riqueza para determinar la representación de los Estados en la citada Convención de Filadelfia, sostenía que:

"El comercio de los nuevos Estados que podrían formarse en el Oeste

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

adelantaría ciertamente con su población y los haría acreedores a una regla que reconociera que la población - de la tierra - sería un indicio seguro de riqueza".

La ley de 1826 presupone la coexistencia de dos derechos reales sobre el mismo suelo y da origen a procesos oscuros y dilatados; para Avellaneda, mejor es el arrendamiento a largo plazo.

Por leyes de 26 de febrero y 16 de julio de 1828, dictadas durante la gobernación de Dorrego(22)(42), se redujo el plazo de duración de 20 a 10 años y el canon del 8 al 2% y se establecieron valores estables y fijos para las tierras: \$ 40 o \$60 cada legua (¡valores parecidos a los que hoy se paga!), según que estuvieran situadas al Norte o al Sud del Salado.

Un decreto anterior, de noviembre de 1827, fijaba el máximo de tierras que podrían adquirirse en enfiteusis, dentro de la antigua línea de fronteras, en 3 leguas de frente por 4 de fondo.

El objeto era evitar la acumulación de grandes extensiones en pocas manos.

El enfiteusis lo abre Rivadavia y lo clausura Rosas con la ley de Premios de 9 de noviembre de 1839(23)(43) y el decreto de 9 de julio de 1840(24)(44) que obliga a solicitar la ubicación de los campos dentro del plazo de tres meses de firmados los boletos de los premios.

Por esa ley a los soldados de la fracasada Campaña del Desierto de Rosas, pero que habían reducido el levantamiento de Dolores y de Monsalvo(¡de los salvajes unitarios, vendidos a los asquerosos franceses!), se le distribuían las tierras en proporciones gigantescas: 6 leguas a los generales, 5 a los coroneles y bajando la escala hasta los soldados quedaban comprendidos.

No paraba ahí, hasta los empleados civiles eran llamados a recoger en tierras públicas el salario de su lealtad, prohibiéndoles su enajenación.

No vamos a extendernos en el detalle de las numerosas leyes y decretos que reglamentan la tierra pública hasta la definitiva organización nacional.

Mencionaremos sí, algunas que hacen al tema central de esta disertación.

Por decreto del gobernador Martín Rodríguez, de 24 de diciembre de 1823(25)(45), se dispuso, art. 1º: El Escribano Mayor de Gobierno llevará en la oficina a su cargo un registro por separado en que se extiendan las escrituras de terrenos que se den en enfiteusis a particulares.

Y el art. 3º: Extendida la escritura en los términos que quedan prevenidos (ubicación y extensión del terreno, canon a pagar y fecha de los pagos) y después de darse testimonio, el escribano pasará al Ministerio de Gobierno el expediente con la debida constancia para librar en su virtud el decreto de posesión.

El decreto de Dorrego, de 20 de agosto de 1828(26)(46), manda en el artículo 5º: Por el Escribano Mayor de Gobierno se llevará un registro, por separado, en que se inserten las escrituras de los terrenos de pan llevar que se den en enfiteusis, con las mismas formalidades y circunstancias que se hallan acordadas a las tierras de pastoreo.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

También el decreto de 27 de julio de 1837(27)(47) que concedía plazo para el pago a los compradores de tierras del Estado, en el art. 5º expresa: Al extenderseles la escritura podrán anticipar el pago, y en el art. 11: en las ventas que se hubiesen escriturado o mandado escriturar, se estará a lo en ellas estipulado.

III. LEYES DE LA CONFEDERACIÓN Y DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Producida la alborada de Caseros, el Congreso General Constituyente reunido en Santa Fe, por ley de 9 de diciembre de 1853(28)(48)sancionó el Estatuto para la organización de la Hacienda y Crédito Público, por cuyo título II se fijaron como atribuciones de la Administración General de Hacienda, presidida por el ministro de ese ramo, 5º)la compra y venta de bienes que el Gobierno dispusiere y 10º)el registro de la propiedad territorial pública y nacional de la Confederación y de las hipotecas, censos y capellanías o cualquier otra que reconozca gravamen.

A ese efecto en el título VII, se reglamentó el registro de la propiedad territorial urbana, rural, o enfitéutica, enajenable que se conoce por bien raíz, comprendida dentro del territorio de la Confederación.

En este registro de los títulos de propiedad, encontramos el antecedente más inmediato que serviría después para la creación de los actuales Registros de la Propiedad.

Se anotarán los títulos de la propiedad adquirida por compra, sucesión o donación, o cualquier otro modo, dentro del término de 1 año.

La falta de títulos sería suplida por los medios que establece el derecho para justificar la propiedad en tales casos.

El título que no llevare la constancia de su anotación no sería bastante y por consiguiente no se transfiere el dominio de ninguna propiedad territorial, sin registrar en el Banco el traspaso que se hiciere, dispone el art. 5º.

La inscripción no redimía a los títulos por los vicios o defectos de su primitivo otorgamiento según el art. 6º.

Son estos principios normativos que hoy conservan plena vigencia.

El gobierno de Urquiza no fue ajeno a la necesidad de la explotación de la tierra y prueba de su preocupación, la demuestra el hecho de que no obstante los graves problemas que importaban la organización del país bajo la Constitución recién sancionada, por ley N° 4(a)(49), de 16 de noviembre de 1854, ratifica el contrato de colonización de terrenos de propiedad pública celebrado por el gobierno de Santa Fe con el ciudadano Aaron Castellanos y se constituye en responsable de su cumplimiento.

Sabemos que este es el origen de la Colonia Esperanza que es motivo de orgullo para nosotros.

Según Avellaneda(29)(50) es necesario apartar las tierras del dominio del Estado para que estén fuera de la acción disolvente de las leyes con que éste gobierna sus propiedades.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Es necesario estudiar los principios que deben presidir la constitución de la propiedad privada sobre los campos del dominio público y para encontrarlos es necesario dejar pasar entera la época de la subversión y de iniquidades que sólo concluyó con la caída de Rosas.

El último comentario en materia de legislación agraria debe quedar reducido a esta sola palabra: propiedad y propiedad irrevocable.

Las donaciones condicionales, el enfiteusis, el arrendamiento, sólo ofrecen al trabajo y al capital una base incierta e insegura, al mismo tiempo que son la ocasión permanente para que nuevas leyes vengán año por año modificando los contratos, reaccionando contra los derechos adquiridos, a conmover desde su base los intereses de los ocupantes del suelo, que forman en su combinación los intereses vitales del país.

Al respecto Benthon(30)(51) en el Senado de los Estados Unidos sostenía:

"Somos una República y deseamos que nuestro país continúe bajo este bello y santo régimen, multipliquemos entonces la clase de los propietarios libres".

Desechados la donación, el enfiteusis, el arrendamiento. ¿Cuál es el mejor camino para operar la transmisión de la tierra pública a la propiedad privada?

Desechados aquellos, no queda, pues expedita otra vía que la venta.

El Estado debe vender sus tierras siguiendo el ejemplo de todos los pueblos que son dignos de ser citados por su legislación agraria.

Francia ha acordado en propiedad sus tierras de Argelia - hablamos antes de la liberación decretada por De Gaulle -, del mismo modo que Inglaterra, en las vastas ex colonias que su genio mercantil ha fundado y esparcido por todas las partes del mundo y Estados Unidos que sobrepasa a todos los pueblos con la inmensa repercusión de un éxito que ha cautivado la atracción de los hombres libres, según Taché(31)(52) y Jules Duval(32)(53) y Hopkins (33)(54).

La administración de la tierra pública en Estados Unidos está a cargo de la Oficina General de Tierras, dependiente del Departamento del Interior.

Esta oficina está dirigida por un Comisionado General (Commissioner) nombrado por el Poder Ejecutivo a propuesta y con consentimiento del Senado.

Además existe como cargo especial el Registrador de la Tierra Pública (Recorder of General Land Office).

También la ley autoriza al Presidente de la República a nombrar temporariamente un Secretario para firmar los títulos de propiedad de la tierra Pública y cuando el trabajo es excesivo y el número de escrituras a firmar es muy elevado puede nombrar un Secretario Ayudante(34)(55).

Es necesario aclarar aquí que el sistema de la transmisión inmobiliaria en Estados Unidos no responde a los cánones del notariado latino, con excepción del Estado de Luisiana.

El tantas veces recordado Avellaneda, sostenía: "La ley agraria argentina (provincial - nacional)no puede emplear acertadamente otro régimen para la colocación de la tierra pública que el de la propiedad por

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

la venta".

Adoptado este punto de partida deben subordinarse sus disposiciones al intento del capital de hacer fácil y rápida la adquisición de la propiedad, dándole al mismo tiempo, la seguridad completa después que haya sido constituida.

No hay propiedad segura cuando se halla expuesta a verse envuelta en litigios.

Es indispensable una mensura general y metódica que preceda a las ventas, a fin de que la ubicación de los títulos, sus rumbos y límites no susciten jamás cuestiones.

Y los funcionarios mejor habilitados para ello, incuestionablemente, son los escribanos públicos.

La legislación agraria de la Nación ha debido, según Lobos(35)(56), pues, abstenerse de pedir a la legislación civil, de fondo, excepciones que no necesita para llenar su misión fundamental, que es crear la propiedad individual sobre la base del trabajo.

Nosotros completamos su pensamiento y decimos: y de títulos inobjetables.

La ley 10284, creadora del "Homestead" en nuestro país, en sus disposiciones similares a algunas leyes que luego mencionaremos, según Amuchástegui Keen(36)(57), en su artículo 6º, al declarar no indispensable la escritura pública, ha derogado INNECESARIAMENTE, para estos casos, lo dispuesto por el art. 1184 del Cód. Civil, lo que es peligroso porque va contra la seguridad del régimen inmobiliario del país. Al respecto son de señalar las leyes de Valentín Alsina, dictadas durante la segregación de la provincia de Buenos Aires del resto de la Confederación.

Así la ley 142(37)(58) de 8 de agosto de 1857, al disponer la venta de los terrenos de propiedad pública para reparar algunas injusticias que podían cometerse con la ley 139(38)(59), de 29 de julio de 1857, que declaró pertenecientes al Estado los bienes de Juan Manuel de Rosas, estableció en el art. 2º: la exceptuación de las tierras enajenada por título oneroso CONSTANTES EN ESCRITURA PÚBLICA extendida en el protocolo del Escribano de Gobierno, aunque no esté firmado por el Gobernador de la Provincia y los enfiteutas a quienes en virtud de la ley de 28 de mayo de 1838(39)(60) se les declaró en la obligación de comprar los terrenos que poseían en enfiteusis, siempre que se hubiesen presentado a comprarlos en los términos y condiciones de la misma (gran parte de los comprendidos en esta disposición se encontraban expatriados y por consiguiente impedidos de cumplir con ella, por lo que se vieron despojados de sus tierras).

Esta ley redactada en forma deficiente, no contemplaba las tierras adquiridas a título gratuito, como eran las dadas en remuneración de servicios públicos o premios en combates con los indios y por último, las dadas a los hacendados de campaña, bajo condiciones de población,

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

como así también a los enfiteutas obligados por el terrible decreto del 9 de julio de 1840(39bis)(61) a comprar los boletos a los favorecidos para adquirir la tierra del Estado que aquéllos poseían desde largos años.

Fue necesario salir al paso de los conflictos creados y por ley 235(40)(62) de 12 de octubre de 1858, Valentín Alsina y su ministro Bartolomé Mitre declararon nulas las donaciones efectuadas desde el 8 de diciembre de 1829, día en que Rosas tomara posesión del gobierno de la provincia por primera vez hasta el 3 de febrero de 1852, día glorioso de su caída, exceptuándose las mercedes revalidadas con arreglo a la ley de 7 de julio de 1830, las otorgadas como premio en combates con los indios, menos las 60 leguas que a este título se había adjudicado el tirano, en reemplazo de la isla de Chuelechel (Choele - Choel), que se le había donado por ley de 6 de julio de 1834, siendo aquélla de 30 de setiembre de 1834(a)(63), con tal que estuvieren reducidas a escritura pública; a los enfiteutas que habían comprado con boleto en virtud del mencionado decreto de 7 de julio de 1840 o que sin alcanzar la compra tuvieran boletos embargados por el decreto de 16 de setiembre de 1840(41)(64) (relativos a los que tuvieran bienes del ¡desnaturalizado traidor y asesino Lavalle!) aunque no tuvieran escritura pública, siempre que estuvieren amparados por la ley de 10 de mayo de 1836(42)(65), a fin de que pudieran revalidarlas o se les otorgara la escritura de propiedad.

El decreto de 25 de octubre de 1858, que reglamentó esta ley, mandaba practicar una revisión general de los títulos de propiedad posteriores al 8 de diciembre de 1829, para descubrir algunas enajenaciones de terrenos hechas por Rosas en documentos privados que no constaban en la Escribanía de Gobierno.

Es de destacar también la ley 174(43)(66) de 16 de octubre de 1857, que al autorizar la venta de tierras de Chivilcoy, simplificaba los trámites para el otorgamiento de la escritura de propiedad, que debía ser extendida por el juez del mismo Partido, viniendo así y por primera vez el vecino de la campaña a quedar eximido de esa pesada contribución que se traduce en perjuicios derivados de la labor interrumpida, en desembolsos de dinero y en molestias personales y que paga inevitablemente en aras del centralismo absorbente de la Ciudad apenas necesita practicar una diligencia cualquiera, judicial o administrativa.

Estas leyes y decretos demuestran en forma evidente el respeto que los grandes hombres que las suscribieron tenían por los notarios y la escritura pública.

IV. LEYES DE LA REPÚBLICA UNIFICADA

Después del Pacto de Flores del 11 de noviembre de 1859 estamos con

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

la República unida y la plena vigencia en todo el país de la Constitución de 1853 reformada en 1860 y entramos en el período complementario de la organización nacional.

Se dictarán en él los códigos de fondo y de forma, las leyes que posibilitarán la inmigración y con ésta la población y explotación del campo que han hecho grande a la Nación.

Un ligero repaso de la legislación nacional nos permite mostrar el distinto criterio con que las leyes sancionadas determinan cómo se extenderán los títulos de propiedad de la llamada tierra pública del Estado.

La ley 215, de 13 de agosto de 1867(44)(67), que mandaba ocupar por el Ejército las tierras hasta los ríos Neuquén y Negro desde la Cordillera hasta el océano y disponía apartar a los indios que se resistieran más allá de la nueva línea de fronteras, en el art. 8º establecía que una ley especial fijará las condiciones, tiempo y extensión de tierras que por vía de gratificación se concederá en propiedad a los individuos que compongan la expedición.

La ley 817(45)(68) de 6 de octubre de 1876, de fomento de la inmigración y colonización, dispone:

En el art. 61, el Poder Ejecutivo establecerá oportunamente una Oficina de Tierras y Colonias dependiente del Ministerio del Interior, que entre otras atribuciones y deberes(art. 62, inc. 2º)tiene la de registrar en uno o más libros separados las ventas, donaciones, concesiones, reservas, contratos y demás actos públicos relativos a la inmigración y colonización.

Los arts. 82 a 127 reglamentan la forma en que el Poder Ejecutivo adjudicará las tierras por concesión, donación, arriendo, venta particular y en subasta pública y las condiciones que deberán cumplir los que las adquieran.

En el art. 93 se dispone que a cada poblador se entregará un boleto provisorio no otorgándose el título definitivo de propiedad, sino después de haberse llenado los requisitos que exige esa ley.

La ley 947(46)(69), de 4 de octubre de 1878, que amplía la línea de fronteras, fija las condiciones en que se venderán las tierras pero no establece cómo se otorgarán los títulos de propiedad; el art. 16 establece que el pago de los títulos suscriptos se hará por adjudicación de lotes de tierra pública.

La ley 1018(47)(70), de 8 de octubre de 1879, que autoriza al Poder Ejecutivo a enajenar las tierras de la ley anterior, en las condiciones que fija, determina que la propiedad de los lotes se hará constar por medio de títulos impresos que otorgará el Poder Ejecutivo, con la firma del Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y se entregarán a los interesados después de anotados en la Escribanía de Gobierno y en la Administración de Crédito Público, que llevará un registro especial.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

La ley 1265(48)(71), de 24 de octubre de 1882, de venta de tierras de la Nación, dispone expresamente: arts. 12, incs. 18 y 13, inc. 11: Cumplidas todas las condiciones de esta ley y pagado el precio íntegro de la tierra,, más los gastos de mensura y amojonamiento, el Poder Ejecutivo ordenará al Escribano Mayor de Gobierno extienda la correspondiente escritura de venta a favor del interesado.

La ley 1501(49)(72), de 27 de setiembre de 1884, de donación de parte de las tierras comprendidas en la anterior, establece que después de cumplidas las condiciones que fija se extenderá el título definitivo de propiedad(art. 12) y si el poseedor quisiere obtener anticipadamente la propiedad del lote ocupado tendrá derecho a que se le escribure.

La ley 1552(50)(73), de 24 de octubre de 1884, mandaba que los ocupantes de tierras de los territorios que poseyeran títulos de propiedad otorgados por los gobiernos de provincias los revalidaran dentro del plazo de seis meses.

Reconociendo, por el art. 2º, como propietarios a los que las hubieren ocupado por más de 30 años aunque no tuvieran título.

A aquellos cuya posesión fuera de menor plazo, les reconoce una parte, debiendo adquirir el resto de acuerdo a la ley 1265.

Es decir que debe escriturárseles como lo ordena aquélla.

Lo que se ratifica por el decreto reglamentario de 20 de enero de 1885, cuyo art. 14 dispone:

No obstante los registros en los libros de las Gobernaciones y de la Oficina de Tierras y Colonias, serán escrituradas en la Escribanía Mayor de Gobierno las concesiones y reconocimientos definitivos de propiedad.

La ley 1628(51)(74), de 2 de setiembre de 1885, que mandaba ubicar y mensurar tierras en los territorios del Sur, para otorgar como premio a los componentes del Ejército Expedicionario, en su art. 4º establece: Terminada la mensura el Poder Ejecutivo mandará extender las escrituras de propiedad correspondientes a los agraciados - entre los que figuraban los herederos de Adolfo Alsina - (art. 1º).

La ley 2875(52)(75), de 18 de noviembre de 1891, con el objeto de propender a la colonización de las tierras fiscales de los territorios, acordaba a los concesionarios el derecho a exigir el título de propiedad sobre una extensión de tierra proporcionada al número de familias que hubieren introducido de acuerdo al art. 98 de la ley de colonización (supra ley 817).

La ley 3053(53)(76), de 27 de diciembre de 1893, aprobatoria de un contrato de ventas de tierras a un particular (Adolfo Grümbein), ampliaba sus beneficios a los arrendatarios y ocupantes de tierras en los territorios de Chubut y Santa Cruz, también de acuerdo al art. 101 de la citada ley

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

817.

La ley 3918(54)(77), de 15 de mayo de 1900, acordó plazo de seis meses y un año a beneficiarios de esta ley para reclamar los certificados y ubicar las tierras bajo apercibimiento de perder sus derechos.

La ley 5559(55)(78) sancionada el 28 de agosto de 1908, de fomento de los territorios nacionales, en su art. 16 determina:

"Al realizarse las ventas de tierras de pastores comprendidas en la zona de influencia (ríos Pilcomayo, Bermejo, Santa Cruz, Negro, Colorado) se acordará el título definitivo al aprobarse el remate, quedando constituida una hipoteca a favor del Gobierno de la Nación por el valor total de la venta, en las condiciones determinadas por la Ley Orgánica del Banco Hipotecario Nacional, en todo lo que no sea modificado por la presente".

Esta ley remite a las Disposiciones del Banco Hipotecario Nacional y en el art. 17 dispone que el pago del primer semestre de intereses y amortización se hará en el acto del remate de las tierras al firmarse el boleto de compra.

El importe abonado será devuelto si el Poder Ejecutivo no aprobare la venta.

Y es de advertir que la ley 1804(56)(79), del 14 de setiembre de 1886, de creación del Banco Hipotecario Nacional, en su art. 45 establecía expresamente: "Los contratos de préstamos serán debidamente escriturados ante escribano público y se tomará razón de ello en el respectivo registro de hipoteca".

La ley 10234(57)(80) de 14 de febrero de 1917, relativa a la venta en remate público de terrenos de la Nación, inmediatos al puerto de La Plata, determina en el art. 1º; inc. d):

La escritura de propiedad se otorgará tan pronto como se determine la edificación sobre el terreno, en las condiciones señaladas al efecto.

La ley 12636(58)(81), de 21 de agosto de 1940, por cuyo art. 2º, se creó el Consejo Agrario Nacional, al reglamentar las condiciones de venta de los predios, ofrece como novedad la modificación del Código Civil, en el art. 26, al disponer que: La capacidad civil, para todos los efectos de esta ley, se adquiere a los 20 años de edad, y en el art. 30 dispone:

"En este caso la transferencia del dominio al comprador será simultánea con la constitución de la hipoteca a favor del Banco Hipotecario Nacional (si se transfiere a éste la deuda del comprador).

"Si el Banco no aceptara la transferencia del crédito, el Consejo Agrario Nacional podrá optar entre otorgar la escritura de venta reservándose hipoteca en garantía del saldo, o diferir la escrituración hasta que sea pagado todo el precio".

Por el art. 77 se mandó incorporar al Consejo Agrario Nacional la Dirección de Tierras, creada por ley 8208(58 bis)(82), de 19 de setiembre de 1911, del Ministerio de Agricultura de la Nación, que pasó a depender

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

del mismo, teniendo aquél a su cargo el cumplimiento de las leyes 4167 y 5559.

La ley 13995(59)(83), promulgada el 5 de octubre de 1950 para promover la función social de la tierra fiscal, en el capítulo II, De las concesiones de venta, determina:

"Art. 8º: Transcurridos los plazos que fije la reglamentación y comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo anterior (explotación personal, residencia en el predio, introducir mejoras y ganados para una explotación racional, cumplir las obligaciones especiales que se fijen en cada caso y no transferir la concesión sin previa autorización expresa), el Poder Ejecutivo deberá otorgar el correspondiente título de propiedad.

"Art. 13: Las transmisiones de dominio contrarias a las disposiciones de esta ley estarán afectadas de nulidad absoluta. En las escrituras traslativas de dominio deberá dejarse constancia de la autorización expresa o tácita para transferir.

"El escribano que autorice una escritura en la que se omita esa constancia incurrirá en falta, cuya sanción y aplicación será conforme a la ley 12990.

"Art. 48: El Poder Ejecutivo establecerá el procedimiento al que deberá ajustarse la concesión de tierras fiscales, las caducidades, resolución o extinción de derechos y aplicación de multas previstas en la presente ley, así como las formalidades y requisitos de los títulos de propiedad, que serán otorgados administrativamente y sin necesidad de intervención notarial . . . ".

El decreto 8899(60)(84) de 7 mayo de 1952, reglamentario de la ley 13995, dispone:

"Art. 23: En caso de haberse condonado, total o parcialmente el precio de venta de la tierra urbana, tal circunstancia se hará constar en el título de propiedad que se otorgue y no podrá el titular ni sus herederos o legatarios transferir la propiedad sin abonar a la Dirección General de Tierras el importe condonado, a cuyo efecto el escribano interviniente hará la retención que corresponda".

El art. 53 habla del otorgamiento del instrumento traslativo de dominio por el Poder Ejecutivo.

Los arts. 67, 68, 69 y 114 se refieren a las tierras escrituradas en propiedad.

El art. 92 del derecho del titular de arrendamiento con contrato celebrado en virtud de la ley 4167, a la escrituración en propiedad de la superficie que resulte unidad económica de explotación.

Por el art. 193 la Dirección General de Tierras propondrá al Poder Ejecutivo la escrituración de tierras urbanas que fueron otorgadas por las Municipalidades en contravención a las leyes o disposiciones vigentes a la fecha de las concesiones.

El precio será el del art. 5º de la ley 4167 en tales casos.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

El decreto 11959, de 28 de noviembre de 1952(61)(85), sustituyó la reglamentación de la ley 13995 determinada por decreto 8899/52.

En el art. 150 dispone: cualquier transferencia autorizada expresa o tácitamente, por la Dirección General de Tierras, deberá ser instrumentada mediante escritura pública, la que transcribirá o dejará constancia según corresponda de la pertinente autorización, haciendo pasible al escribano que autorice escrituras en violación a lo expuesto de las sanciones que prevé la ley 12990.

"Art. 200: La Dirección General de Tierras llevará un registro real y otro personal.

"Art. 201: El título de propiedad será transcrito por la Dirección General de Tierras en un registro que formará con la colección ordenada de las escrituras otorgadas con las que hará tomos foliados.

"Art. 206: Cumplidas todas las obligaciones por concesionario en venta en la forma y plazo establecido, se otorgará al comprador el correspondiente título de propiedad, el que tendrá fuerza de escritura pública. Este título será firmado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo.

"Copia autenticada del mismo quedará incorporada al Registro en la forma determinada en el art. 200.

"Art. 207: Tratándose de predios urbanos, otorgado el correspondiente título de dominio, quedan incorporados definitivamente al régimen del derecho común".

La ley 14392(62)(86), de 10 de enero de 1955, de fomento de la colonización, cuya aplicación pone a cargo del Banco de la Nación Argentina, en el Capítulo XII determina las condiciones para la venta y pago de las unidades económicas de cada región y en el Capítulo XVI, el título de propiedad y sus caracteres, entre los que figuran:

Art. 59: El otorgamiento del título, acreditando la propiedad del predio a favor del adjudicatario, tendrá lugar cuando concurren las siguientes condiciones:

a) Cumplimiento de las obligaciones por el adjudicatario.

b) Transcurso del término de 10 años desde la posesión del lote.

Art. 61: En todos los títulos de propiedad que otorgue el Banco deberán insertarse las siguientes cláusulas especiales prohibitivas de:

c) Transmitir o enajenar el dominio a terceros, sin autorización previa del Banco. . .

Art. 62: Las transmisiones de dominio contrarias a las disposiciones de esta ley estarán afectadas de nulidad absoluta. En las escrituras traslativas de dominio deberá dejarse constancia de la autorización expresa o tácita de transferir.

El escribano que autorice una escritura en la que se omita esa constancia incurrirá en falta, cuya sanción y aplicación será conforme a la ley 12990.

Art. 63: Otorgado el título de dominio, el propietario deberá mantener el predio en racional grado de productividad, obligación que subsistirá para

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

los sucesivos adquirentes sin término de prescripción. De lo contrario el Banco, con aprobación del Poder Ejecutivo, podrá expropiarlas, a cuyo fin se las declara de utilidad pública.

El decreto reglamentario 13568(a)(87), de 25 de agosto de 1955, ratifica en el art. 1° que el Banco de la Nación Argentina aplicará la ley 14392 dentro del régimen de su propia autarquía, con sujeción a su Carta Orgánica y decreto reglamentario con la participación del Consejo Coordinador de Colonización y en el art. 154 establece que el Banco otorgará el correspondiente título de propiedad el que será extendido ante el escribano que designe.

El decreto ley 14577, de 13 de agosto de 1956(63)(88), ratificado por ley 14467(63 bis)(89) en cuyo art. 21 derogó la ley 13995 y todas las disposiciones que se opongan al mismo y dado que la ley 14408, creadora de nuevas provincias, en su art. 10 dispone que hasta tanto se constituyan las nuevas autoridades provinciales el Poder Ejecutivo podrá disponer la adjudicación de las tierras fiscales, corresponde estatuir un régimen provisional en esta materia, estableció en su art. 1° que el Poder Ejecutivo procederá a vender los predios fiscales a sus actuales ocupantes que se ajusten a las disposiciones de dicho decreto - ley; en los arts. 9° y 10 cómo se ajustará el precio, que podrá ser de estímulo, y en el art. 11 que el cumplimiento de las obligaciones emergentes de la adjudicación dará derecho a los adjudicatarios a que se les otorgue el título de propiedad, el que será extendido por el Poder Ejecutivo sin intervención notarial.

El decreto 21915, de 7 de diciembre de 1956(64)(90), reglamentario del citado decreto - ley 14577/56, dispuso que:

Art. 1°: El Ministerio de Agricultura procederá a la adjudicación por venta de la tierra fiscal.

Art. 21: Cuando el adjudicatario hubiere cumplido con los requisitos que le impone el decreto - ley tendrá derecho a que se le extienda el título traslativo de dominio sin más trámite.

Art. 23: La Dirección General de Tierras fijará los precios de venta de la tierra fiscal.

Art. 28: En casos de garantía hipotecaria por saldo de precio, el título deberá ser extendido en doble ejemplar y firmado por ambas partes.

Art. 34: Abonado el precio y cumplidas las obligaciones el Poder Ejecutivo procederá de inmediato a otorgar el título traslativo de dominio que será extendido por el Ministro de Agricultura y Ganadería, sin necesidad de intervención notarial.

Art. 44: Los adjudicatarios en venta, de acuerdo a la ley 4167, que hubieren cumplido con los requisitos del decreto - ley 14577, tendrán derecho a que se les otorgue el título traslativo de dominio.

El decreto 2964/58, de 29 de marzo de 1958(65)(91), sustituyó en todo el

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

articulado de la ley 14392, al Banco de la Nación Argentina por el Consejo Agrario Nacional, que creó con carácter autárquico por el art. 2º, con carácter de institución de derecho público y privado.

El art. 59 mantiene las condiciones de la ley 14392, con algunas modificaciones para que tenga lugar el otorgamiento del título acreditando la propiedad del predio a favor del adjudicatario.

El tercer párrafo hace mención a que los lotes escriturados en mérito a las disposiciones de esta ley no pueden ser vendidos con las facilidades del crédito oficial hasta 15 años de la fecha de su adjudicación.

El art. 87 autoriza al Presidente del Consejo Agrario Nacional para otorgar en nombre de La Nación los títulos definitivos.

El decreto 2211, de 22 de marzo de 1961(66)(92) reglamentario de la ley 14392, modificada por el decreto 2964/58, en el capítulo "Régimen de la propiedad", dispone:

Art. 26: Satisfechas las obligaciones por parte del adjudicatario, el Consejo declarará cumplidas las mismas y dispondrá el otorgamiento del título de propiedad, el que una vez extendido y firmado por el Presidente del Consejo, se inscribirá en los Registros respectivos. El Consejo Agrario Nacional deberá llevar un protocolo numerado correlativamente de los títulos expedidos.

Art. 27: Los títulos de propiedad se expedirán en formularios especiales en los que deberá citarse el párrafo 3º del art. 59 y los arts. 60, 62, 63 y 64 de la ley 14392, modificada por decreto - ley 2964/58 y en los casos en que quede saldo de precio pendiente de pago se transcribirá, además, el art. 61 de la misma norma legal y se constituirá derecho real de hipoteca en primer grado, con los mismos recaudos para su formalización e inscripción que los títulos de dominio.

La ley 16883, de 14 de junio de 1966(67)(93), de arrendamientos y aparcerías rurales, en el art. 34 determina que el Consejo Agrario Nacional deberá en el plazo de un año otorgar tierras, en proporción de una unidad económica, a cada uno de los productores agropecuarios exceptuados de las prórrogas legales con anterioridad a la sanción de esta ley y/o desalojados . . .

Y en el capítulo VII, que se ocupa de las prohibiciones y obligaciones de los compradores, art. 39, determina: es prohibido a los compradores . . .
. inc. b) enajenar el inmueble adquirido. . . antes de 10 años contados desde la fecha del otorgamiento de la escritura traslativa de dominio, a fin de asegurar el cumplimiento de esta disposición en las escrituras se establecerá la indisponibilidad del bien, que se anotará en el registro respectivo. . .
inc. e) deberá inscribirse dentro de los 6 meses de otorgada la escritura traslativa de dominio, como bien de familia, incorporándolo al régimen de la ley 14394. . . Los jueces no aprobarán adjudicaciones de bienes ni los escribanos públicos otorgarán escrituras en contravención a las disposiciones precedentes. En todas las escrituras traslativas de dominio de inmuebles adquiridos con arreglo a

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

esta ley, se transcribirá este artículo.

Y el capítulo X, que trata del Consejo Agrario Nacional, en el art. 47 modifica la ley 14392 y el decreto - ley 2964/58, ratificado por la ley 14467, y los arts. 48 y 49, declaran sus disposiciones de orden público y derogadas las que se opongán a ella.

Finalmente la ley 17253(68)(94), de 27 de abril de 1967, que dispuso el nuevo ordenamiento de arrendamientos y aparcerías rurales, reproduce las disposiciones antes relatadas de la ley 16883, en los arts. 12, 15 en términos más o menos similares y deroga a los que a ella se oponen en el art. 22.

Simultáneamente en la provincia de Buenos Aires, nos encontramos con estas normas:

La ley 482, de 9 de enero de 1867(69)(95), relativa a la venta de tierras públicas, determina que éstas podrán ser vendidas directamente a los arrendatarios en los precios que fija y en las condiciones establecidas por el decreto de 15 de noviembre de 1864, que en su art. 10 establece el procedimiento para la adquisición de estas tierras.

Según el art. 13 de esta ley, la venta en subasta pública será presidida por el Jefe de la Oficina de Tierras, asistido de uno de los contadores y del Escribano de Gobierno, con anuncio de su venta durante 3 meses y con una base fijada para cada sección(69 bis)(96).

Es por demás expreso el art. 20, cuando el comprador haya oblado el importe de la sexta parte del precio, el gobierno le otorgará la escritura de venta, quedando hipotecado el terreno hasta el pago total. . .

Y el art. 23, desde el otorgamiento de la escritura, el terreno será considerado de propiedad particular y sufrirá la carga de la contribución directa.

La ley 4418 y sus modificatorias 4566 y 4642, creadora del Instituto Autárquico de la Colonización de la Provincia de Buenos Aires, promulgada el 17/9/36 . . . (70)(97), cuyo objeto es colonizar, administrar, arrendar y vender las tierras que adquiera el Estado, en la reglamentación(70 bis)(98), de la venta pública o privada, determina:

Capítulo XII, De la escrituración de tierras.

Art. 39: Cumplidas por los colonos las disposiciones expresas de los arts. 23 y 26 de la ley y arts. 33, 34 y 35 de esta reglamentación, se les otorgará la escritura de transferencia del dominio, dándoseles posesión de la tierra con el carácter de propietarios y extendiéndoseles escritura de hipoteca a favor del Instituto por el saldo del precio.

Art. 40: Las escrituras públicas de compraventa de las tierras que adquiera el Instituto y su transferencia a los colonos serán extendidas por escribanos públicos designados de conformidad a las disposiciones que a ese efecto dicte el directorio salvo en el caso de que se pueda obtener la gestión gratuita de escribanos oficiales.

El decreto uniformando el ejercicio de la posesión treintenaria sobre

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

tierras fiscales de la provincia de Buenos Aires, de 9 de setiembre de 1931(71)(99), en su art. 8º dispone: Llenados estos requisitos y previa vista del señor Fiscal de Estado el Poder Ejecutivo resolverá si corresponde o no el otorgamiento de la escritura de reconocimiento del dominio adquirido por prescripción treintañal y dictará la resolución respectiva dentro de los plazos generales fijados por las disposiciones vigentes, con declaración de que se acuerda sin perjuicio de terceros.

Y la ley 5362, de 17 de noviembre de 1948, de enajenación de tierras o terrenos fiscales(72)(100), en el art. 11, dispone: Las escrituras se otorgarán por intermedio de la Escribanía General de Gobierno, debiendo los beneficiarios abonar solamente los gastos de sellado correspondiente.

Este largo y tedioso peregrinar a través de las colecciones legislativas, nos lleva al recuerdo del doctor Lobos(73)(101).

"Un ilustrado ex ministro que tuvo a su cargo el ramo de tierras públicas, para dar una idea de los graves inconvenientes de esta variedad de leyes, decía, me ha referido que requerido por un ministro extranjero para que manifestase qué ley general regía en este país la colocación de la tierra inculta, no pudo contestarle; tantas y tan contradictorias son estas leyes".

La misma contradicción se observa en sus bases fundamentales y téngase presente que esto ocurría en 1900 antes del maremagnum traído por quien sostenía como caballito de batalla demagógico y por cierto no en el buen sentido de su significado, que la tierra debe ser para quien la cultiva. . . racionalmente.

Al respecto Alberdi(74)(102) con su genialidad característica, decía:

"Se ve que no nos falta organización, sino que tal vez nuestra desgracia consiste en que tenemos organización de sobra, estamos organizados más de lo necesario".

Los millares de leyes de que constan esas compilaciones - obsérvese que en 1854, cuando esto escribía, las leyes del Congreso de Paraná eran sólo 21 y hoy estamos llegando a las 18. 000 - gobiernan nuestra vida práctica, sin ser gobernados por la Constitución.

DEL CONSEJO AGRARIO NACIONAL

V. ASPECTOS DE LA VALIDEZ DE LOS TÍTULOS DE PROPIEDAD

El Estado, según se desprende de lo dicho - no vamos a colocarnos en la postura del ex ministro de Lobos - ha puesto a cargo del Consejo Agrario Nacional la distribución y colocación de sus tierras.

Este organismo otorga a los compradores títulos de dominio al margen de la técnica del Codificador(75)(103) para el comercio de bienes inmuebles, para lo que ha impuesto la escritura pública.

La necesidad de esta formalidad, se cuestiona cada vez que se presenta un proyecto de legislación y es menester salir en defensa de la

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

instrumentación notarial como si esta fuera un cáncer de la comunidad argentina, ha sostenido hace poco en un informe el Instituto Argentino de Cultura Notarial (76)(104).

Para determinar el grado de validez de los títulos que otorga el Consejo Agrario Nacional es necesario analizar diversos aspectos:

a) NATURALEZA JURÍDICA DEL ORGANISMO

Dentro de la clasificación del Código Civil es evidente que el Consejo Agrario Nacional revestía el carácter de persona de existencia posible, incluida en el inciso 5º del art. 33, que se refiere a "cualesquiera otras asociaciones que tengan por principal objeto el bien común, con tal que posean patrimonio propio y sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes y no subsistan de asignaciones del Estado".

En virtud de la ley 17711 ha pasado a la categoría de persona jurídica de carácter público, expresamente incluida en el inciso 2º del art. 33: "Las entidades autárquicas".

Ha sido creado por la ley 12636, de 21 de agosto de 1940(77)(105), como institución de derecho público y privado (art. 2º).

Este doble carácter que acertadamente le atribuye la ley tiene su explicación lógica.

Actúa como persona de derecho público en cuanto llena los fines de su creación: "aplicar 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 propiedad de la misma y a llevar mayor bienestar a los trabajadores agrarios".

También en cuanto a la determinación de los bienes que sirvan a su objeto, a las condiciones para su venta y arrendamiento, etc.

No ocurre lo mismo en cuanto a la forma como cumplirá los requisitos legales para adquirir y transferir el dominio de los bienes; aquí es cuando actúa como un simple particular.

Así lo han resuelto nuestros tribunales al determinar que están regidas por el derecho civil y no el administrativo las contiendas suscitadas entre el fisco nacional y los particulares por el cobro de arrendamientos de tierras(78)(106).

Cuando el fisco pretende el cobro de sumas resultantes del uso que hacen los particulares de las tierras de su dominio privado, como son las denominadas fiscales (art. 2342, inc. 19, Cód. Civil), actúa en carácter de persona jurídica, por tanto no es susceptible que fije por su sola voluntad el monto de las deudas de los particulares(79)(107).

El Estado al vender las tierras fiscales actúa como sujeto de derecho común y por tanto las consecuencias del contrato deben contemplarse a través de las pertinentes disposiciones del Código Civil(80)(108).

Consecuentemente, debemos concluir que en tanto y cuanto una disposición expresa y derogatoria del sistema adoptado por el codificador para la transmisión inmobiliaria, no lo establezca, el Estado y sus diversos organismos deben ajustar su actuación a las normas del Código Civil en esta materia.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

b) NATURALEZA JURÍDICA DE LA LLAMADA "TIERRA PÚBLICA"

El Estado cuando enajena sus tierras, dice Santillán Villar(81)(109), no procede únicamente como persona de derecho privado, no lo hace como un particular cualquiera, viendo un mezquino interés propio sino que por el contrario, procede también como persona de derecho público, por cuanto persigue la obtención de un beneficio general para la colectividad toda de la Nación.

Son altos propósitos de interés público, de beneficio general de colonización, en una palabra, los que realiza el Estado cuando se desprende de sus tierras a favor de los particulares.

De ahí que no sólo sea aplicable el Código Civil, destinado a regir relaciones entre particulares, cuando el Estado procede como entidad de derecho público y no como un simple particular únicamente.

El Código Civil en el art. 2342 establece expresamente que las tierras públicas del fisco son bienes privados del Estado general o de los Estados particulares en contraposición a los otros bienes públicos que cita en el art. 2340.

Por ser bienes privados entran dentro del comercio en general y del régimen sancionado por el Código Civil para los demás bienes particulares y pueden ser adquiridos por el modo y en la forma que los que poseen los particulares.

El Estado no obra en estos casos como entidad Nación sino como persona de derecho privado y por consiguiente sus actos están sujetos a los mismos derechos que rigen para los particulares.

El dominio del Estado sobre los bienes públicos no es idéntico al de los privados.

Los primeros son inenajenables, están fuera del comercio.

Los últimos pueden ser adquiridos por los particulares de conformidad a los preceptos establecidos por las leyes de la Nación.

Una cosa es el dominio eminente que el Estado ejerce sobre los bienes de la Nación y otra el que desempeña como persona jurídica sobre sus bienes.

Al respecto el destacado profesor de Derecho de Minas y Rural de la Facultad de Derecho de Buenos Aires, doctor Matías G. Sánchez Sorondo(82)(110), afirmaba: Es un error sostener que la tierra pública es un bien público del Estado; pertenece al Estado a título privado y tan es así que éste DISPONE DE ELLA, AL OTORGAR UN TITULO DE PROPIEDAD IGUAL AL QUE PUDIERA OTORGAR CUALQUIER PARTICULAR. Este título firmado por el Presidente de la República, obliga a la persona jurídica. LA CONFUSIÓN SURGE EN QUE SE LLAMA TIERRA PÚBLICA A LA TIERRA DEL ESTADO PARA DISTINGUIRLA DE LA DE LA DE LOS PARTICULARES.

Los contratos de compraventa de tierras fiscales, sostiene Rafael Bielsa(83)(111), que la Nación celebra (y puede decirse lo mismo de los contratos de donación y de arrendamiento) están sometidos al régimen general de los contratos, o sea, el establecido en el Código Civil.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

La Nación obra en ellos como persona jurídica; es extraño a la cuestión el hecho de que la Nación al dictar la ley 4167 haya procedido como poder público(84)(112).

Y las acciones civiles tendientes a obtener el cumplimiento de tales contratos deben promoverse ante los tribunales federales.

La Nación al vender tierra fiscal procede como persona jurídica que realiza un acto legislado por el Código Civil(85)(113).

Lo concerniente a política administrativa y sistemas legales de colonización, instrucción agraria, etc. , es materia de ciencia de la administración y no de derecho administrativo y menos civil.

El Estado puede despojarse de distintas formas: donación, venta directa, venta en subasta pública, arrendamiento con facultad (para el arrendatario) de adquirir la cosa arrendada, cumplidas ciertas condiciones.

Mas, en todo caso, se requiere para ello un "acto jurídico", lo que no quita que la propiedad de la tierra pueda adquirirse por prescripción desde que se trata del dominio privado del Estado(86)(114), pero la ocupación de la tierra no servirá de título de preferencia para su adquisición (ley 4167, art. 16).

La ley defiere al derecho administrativo (Cód. Civil, art. 1502, leyes, reglamentos, decretos) lo que concierne a la forma y modalidades de la locación, pero las obligaciones de las partes, la forma de los contratos están esencialmente regidas por la ley civil(87)(115).

Las disposiciones administrativas a que se remite el art. 1502, son las referentes a la duración del contrato, causas de rescisión, desalojo, etcétera, pero no al derecho de exigir judicialmente el cumplimiento del contrato y el pago de las indemnizaciones debidas por su violación(88)(116).

Procede la escrituración de la tierra pública al concesionario, si éste ha llenado todos los requisitos exigidos por los arts. 3º de la ley 4167, 16 del decreto reglamentario de la misma y 11 del boleto provisorio, han dicho nuestros tribunales(89)(117).

La llamada "tierra pública" es un bien privado del Estado, sin que exista en esta materia privilegio alguno a favor del mismo(90)(118).

Al otorgar concesiones de tierras públicas el fisco procede como persona jurídica y está sujeto al Código Civil; de nada vale que desconozca su obligación de escriturar si el concesionario tiene derecho a exigirle la escrituración por haber cumplido las obligaciones que le incumben(91)(119).

Los distintos requisitos impuestos por las leyes provinciales (leyes 127 y 230 de Santa Cruz) posteriores a la adjudicación en venta de las tierras fiscales realizada por el Gobierno Nacional antes de la provincialización (decreto - ley 14577/56 y decreto reglamentario, ley 14408, art. 10 y Cód. Civil art. 2342, inc. 1º) no autorizan a negar al comprador el título traslativo de dominio si ha cumplido con las condiciones previstas en el convenio de adjudicación(92)(120).

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

En conclusión, las llamadas "tierras públicas del Estado" revisten, de acuerdo con la clasificación del Código Civil, el carácter de bienes privados del Estado general o de los Estados particulares (art. 2342. inc. 1º) y son enajenables en el modo y la forma que el Código Civil determina con carácter genérico, mientras las leyes especiales a que hacen referencia los arts. 1502 y 2344 no determinen expresamente lo contrario.

c) REQUISITO EXIGIDO POR EL CÓDIGO CIVIL PARA LA TRANSMISIÓN INMOBILIARIA

El Código Civil determina en forma expresa que el dominio de los inmuebles se pierde por enajenación cuando otro lo adquiere después de firmado el instrumento público de enajenación seguido de la tradición (art. 2609) y también por la transmisión judicial, cualquiera sea su causa, ejecución de sentencia, expropiación por necesidad o utilidad pública, etcétera (art. 2610).

Ratificando el concepto, el art. 2602 establece que la tradición debe ser por un título suficiente para transferir el dominio.

Y bien, ¿cuál es este título suficiente?

Lo determina expresamente el art. 1184, deben ser hechos en escritura pública, con excepción de los que fueren celebrados en subasta pública: Inc. 1º) Los contratos que tuviesen por objeto la transmisión de bienes inmuebles en propiedad.

La escritura pública es exigida por el Código como un medio de prueba, de modo que el contrato existe con independencia del instrumento (La Ley, 10-786) pero mientras no se encuentre cumplida la formalidad y se efectúe la tradición el dominio no se transmite y continúa en cabeza del vendedor(93)(121).

La compraventa de inmuebles además de ser un contrato consensual requiere para que la transmisión del dominio se opere la formalidad de la escritura pública, y el contrato realizado sin la observancia de la forma prescripta sólo vale como promesa de contrato(94)(122).

Tan es así que la protocolización del instrumento privado en que se concertó la venta de un inmueble(boleto) no puede substituir la escritura pública exigida por el Código Civil(95)(123); esto, porque los arts. 977 y 1183, determinan que cuando la forma instrumental fuese exclusivamente decretada en una determinada especie de instrumento, el contrato no valdrá si se hiciese en otra forma.

Al citar las leyes sobre la materia hemos puntualizado los requisitos que exigen ellas para que sea viable la transmisión del dominio de estas tierras.

Omitimos los detalles del título que extiende el Presidente del Consejo Agrario Nacional por innecesarios, en cambio analizamos su eficacia jurídica:

a) El documento exigido por el Cód. Civil para que la transmisión inmobiliaria tenga eficacia jurídica, como hemos afirmado, debe ser otorgado por escritura pública.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

El llamado "título de propiedad" en este caso, constituye una declaración unilateral del vendedor, en el sentido de que el comprador ha cumplido los requisitos exigidos por las leyes, reglamentos y estipulaciones contractuales, que carece de virtualidad para convertirlo en propietario de la tierra que se le ha adjudicado.

Sólo le acuerda derecho para exigir la formalización del contrato de compraventa por escritura pública y a ser confirmado en la posesión que ya detenta.

Por este título sólo ha adquirido derechos de posesión y dominio pero no el dominio, al que sólo se accede por la instrumentación de la escritura pública y la tradición y ahora, además, por el perfeccionamiento del contrato mediante la inscripción en el Registro de la Propiedad (artículo 2505 y ley 17801).

b) El negocio jurídico que se formaliza mediante la compraventa, es un contrato bilateral y a su otorgamiento deben necesariamente concurrir las dos partes: vendedor y comprador.

Los títulos que expide el Consejo Agrario Nacional participan de la forma del negocio abstracto de desprendimiento de dominio, instaurado en la legislación germana; en cambio, en nuestro derecho constituye un negocio jurídico causal.

La compraventa en nuestro derecho participa de la teoría de la causalidad o de la obligación, por más que la formalidad instrumental seguida de la tradición y de la inscripción haga titular del derecho real de dominio al comprador.

Expresamente impuesta la escritura pública para la transmisión inmobiliaria, ella no puede ser substituida por otra.

Y bien, según el art. 997, las escrituras públicas sólo pueden ser hechas por escribanos públicos o por otros funcionarios autorizados para ejercer las mismas funciones.

Las escrituras públicas para ser válidas deben reunir los requisitos establecidos en las leyes de fondo y de forma que no es del caso repetir aquí.

Es cierto que el art. 979 establece que son instrumentos públicos respecto de los actos jurídicos, los que extendieren los escribanos o funcionarios públicos en la forma que las leyes hubieren determinado (inc. 2º).

Las actuaciones realizadas en expedientes administrativos tienen el valor de instrumentos públicos (95 bis)(124), pero para que el documento emanado de un funcionario sea instrumento público es menester que actúe dentro de su competencia (arts. 980 a 982) y en la forma que la ley determina (art. 986)(96)(125), por lo que no convierte en instrumento público la certificación puesta por un escribano al pie de un escrito privado dando fe de la autenticidad de la firma del que lo suscribe(97)(126).

Por eso mismo los títulos que expide el Consejo Agrario Nacional, si bien reúnen los requisitos de los instrumentos públicos, no son escrituras públicas, que constituyen una especie de aquéllos(art. 979, inc. 1º), sino

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

cuando la ley así expresamente lo determina.

Son observables, además: 1º) porque no concurre a su otorgamiento uno de los sujetos negociales y tratarse de un negocio consensual, que requiere el consentimiento de ambas partes con la consiguiente exteriorización de voluntad de realizar el acto. 2º) Porque reúne el carácter de un acto administrativo formal que exterioriza la resolución del Consejo Agrario Nacional con cabida dentro del derecho público. Sólo tiene valor confesorio para la otra parte dentro del derecho privado. 3º) Esas deficiencias, negocial e instrumental, le quitan valor a los efectos legales, y 4º) Su inscripción en el Registro de la Propiedad no cambia su naturaleza declarativa, no obstante la reforma introducida por la ley 17711 al artículo 2505 del Código Civil, como lo ha sostenido Villalba Welsh(98)(127).

d) EXTREMOS NECESARIOS PARA APARTARSE DEL SISTEMA DEL CÓDIGO CIVIL

Las leyes especiales, por el hecho de ser tales, no se encuentran solas y disgregadas de las demás que forman el derecho de un país; ellas no excluyen a las otras normas jurídicas sancionadas y los códigos de derecho que pueden tener aplicación en un caso dado sino cuando así se haya estatuido expresamente en la ley especial citada.

Como hemos dicho anteriormente, el Código Civil en el art. 2342 establece expresamente que las tierras públicas del fisco son bienes privados del Estado general o de los Estados particulares, en contraposición a los otros bienes públicos del art. 2340.

Por ser bienes privados entran dentro del comercio en general y del régimen sancionado por el Código Civil para los demás bienes particulares y pueden ser adquiridos por el modo y en la forma que los que poseen los particulares.

Entonces, ni haciendo un esfuerzo lógico de imaginación puede concebirse que, en el caso que estudiamos, se haya derogado un principio elemental de nuestro Código Civil en materia de transmisión inmobiliaria.

Para ser así, tendría que haberlo sancionado expresamente.

Tal cosa sólo ha ocurrido con la ley 4167, prorrogada hasta el 31 de diciembre de 1917 por la ley 10235(99)(128) y hasta el 31 de diciembre de 1918 por la ley 10355(100)(129) (101)(130). Sancionada el 30 de diciembre de 1902, tiene por fin la fundación de pueblos y colonias agrícolas y pastoriles en las tierras fiscales de propiedad de la Nación, con el objeto de poblarlas y crear medios de vida y riqueza en esas zonas.

Con tal propósito establece las condiciones en que serán adjudicadas o dadas en arrendamiento o vendidas.

En el art. 3º determina: "El Poder Ejecutivo podrá disponer se otorgue el título definitivo de propiedad a los que hubiesen abonado la sexta parte del precio al contado y cumplido las condiciones de población, quedando hipotecada la propiedad por el importe de las letras correspondientes a

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

los plazos no vencidos. El título será expedido por medio de boletos talonarios de los registros respectivos que deberán llevar las oficinas públicas que se determinen; dicho boleto tendrá fuerza de escritura pública y deberá anotarse en los registros públicos correspondientes. En la misma forma se otorgarán los títulos de los lotes de pueblos o colonias y los contratos de arrendamiento".

Los arts. 7º y 8º autorizan a vender directamente y donar (ceder gratuitamente) hasta la quinta parte de los lotes de los pueblos o de las colonias agrícolas o pastoriles a los primeros pobladores que se establezcan permanentemente en ellas.

En el art. 14 establece: "Los escribanos y funcionarios que intervengan en las escrituraciones de tierras de los territorios nacionales deberán comunicar las enajenaciones y las circunstancias en que se hayan llevado a cabo, a la División de Tierras y Colonias, en el plazo de tres meses, bajo pena de incurrir en una multa igual al importe de la contribución directa, si así no lo hicieren".

El decreto reglamentario de la Ley de Tierras(102)(131), de noviembre 8 de 1906, art. 16, dispone: Cumplidas las obligaciones de la venta y pagado el valor total del terreno en la forma y plazos establecidos por la ley, se expedirá al comprador el título definitivo, en la forma establecida en el art. 3º de la ley 4167, debiendo llevar la Dirección de Tierras y Colonias los registros a que él se refiere. Este título será firmado por el Presidente de la República y ministro del ramo, debiendo anotarse oportunamente en el Registro de la Propiedad. En el título no será exigida la firma del comprador. (Derogación del art. 988 del Cód. Civil). Decreto de 4 de diciembre de 1912, art. 1º(103)(132). Los títulos de propiedad de tierras fiscales serán acordados en lo sucesivo por decreto del Presidente de la Nación, refrendado por el ministro del ramo y los instrumentos a que se refiere el art. 3º de la ley 4167 serán firmados por el Ministro de Agricultura y el Director General de Tierras.

Para dar cumplimiento a estas disposiciones, por ley 8208(104)(133) sancionada el 19 de setiembre de 1911, se creó una oficina de Registro de Tierra Pública en la Dirección General de Tierras y Colonias del Departamento de Agricultura de la Nación.

Dentro de esta misma tónica, la ley 10284(105)(134) instituyendo la ley de hogar "Homestead", en el art. 6º dice expresamente: no se necesita escritura pública para estas donaciones del gobierno a la familia que ocupe y pueble su lote de hogar, bastando el boleto de estado y plano que le acompaña, que entregarán los gobernadores debiendo registrarse ambos documentos sin gravamen alguno.

Debemos convenir en que tanto la ley 4167 como la 10284 revisten el carácter de las leyes especiales que reglan una determinada materia y por ser de fecha posterior al Código Civil lo modifican en la parte pertinente de la materia que tratamos.

Pero no ocurre lo mismo con las otras disposiciones, lo que ha quedado perfectamente claro en las interpretaciones jurisprudenciales.

Cumplidas las obligaciones de población e introducción de capitales en

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

virtud de las cuales de acuerdo con el art. 39, inc. 8 del decreto reglamentario de 8 de noviembre de 1906 y posteriormente al pago del precio convenido no quedaba pendiente sino la obligación de otorgarle el título de propiedad, por lo que el decreto que declara la nulidad de la venta es ilegal y sin valor alguno. (Cámara Federal, 1/12/930)(106)(135). El comprador tiene derecho a exigir la escrituración, aunque posteriormente se haya dictado un decreto de caducidad de varias concesiones, entre las que estaba incluida la que es motivo de la demanda. Sentencia confirmatoria de la Suprema Corte Nacional, de mayo 20 de 1931(107)(136).

La facultad que el art. 10 de la ley 4167 acuerda al Poder Ejecutivo de declarar la caducidad de la tierra fiscal vendida, cuando el demandado ha violado los propósitos legales, no significa que se trate de un dominio revocable, sólo sanciona la voluntad dolosa del adquirente; para quien adquiera legalmente, los títulos no ofrecen ninguna incertidumbre. (Corte Suprema, 26/11/52)(108)(137).

El acto realizado está regido por el derecho público y no por el privado, por lo que la venta podía ser declarada caduca.

El art. 10 de la ley 4167 no faculta al Poder Ejecutivo para declarar per se una vez otorgado el título definitivo de dominio, la nulidad de la venta de tierras fiscales.

Sólo puede ser declarada la caducidad en el primer período del trámite de venta o sea cuando aceptado el precio y pagado parte de él, se da posesión del inmueble, bajo boleto provisorio, pero no cuando se ha otorgado el boleto definitivo o sea el verdadero título de dominio.

La estabilidad de los derechos es inherente e inseparable de todo orden jurídico regular y hace a nuestro orden constitucional, por lo que no puede oponerse a tal principio los motivos de interés público que informan la ley 4167(Corte Suprema de la Nación, 24/9/68)(109)(138).

Ello es así porque de lo contrario los títulos emanados del Estado llevarían el sello de la incertidumbre o de la inseguridad que los desprestigiaría(110)(139).

El fisco no puede ser privado del derecho de anular una concesión definitivamente acordada, cuando puede probarse que para obtenerla se ha procedido con fraude, simulación o error, en perjuicio de los intereses fiscales, o contrariando los propósitos fundamentales de la ley; pero el Poder Ejecutivo debe recurrir a la justicia para hacer efectivo ese derecho(111)(140).

El decreto del Poder Ejecutivo que declara caducas determinadas ventas de tierras fiscales, dejando sin efecto las respectivas transmisiones del dominio y mandando tomar razón de ello en el Registro de la Propiedad, es violatorio de los arts. 95 y 17 de la Constitución Nacional y en consecuencia absolutamente nulo(112)(141).

Como sostenemos, la ley 4167 es de carácter excepcional, pues ninguna otra ley relativa a la tierra pública ha establecido, como ocurre en ella, que el título que manda expedir tendrá fuerza de escritura pública(art. 3º, ley 4167), ni que tampoco será exigida la firma del comprador (art. 16,

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

decreto reglamentario de 8 de noviembre de 1906)(113)(142).

Son dos principios derogatorios de los sustentados por el Código Civil, arts. 1184, inc. 1° y 988.

Si bien la primera reúne los extremos de la Constitución Nacional para la formación y sanción de las leyes(arts. 68 a 73 y 67, inc. 4°, 11 y 16) no puede decirse lo mismo del decreto reglamentario por cuanto el Poder Ejecutivo al dictarlo ha violado los arts. 86, inc. 29 y 28 de la ley fundamental, excediendo la esfera de sus atribuciones, al alterar una disposición expresa del Código Civil, lo que le está vedado, porque esa facultad le está reservada al Poder Legislativo.

Como sostiene Pelosi(114)(143), esa insuficiencia no ha podido ser reparada de manera tan irregular, por aplicación del principio elemental de que la derogación de una norma jurídica ha de ser hecha por otra que no tenga rango inferior. Aquí, mediante un decreto, se arrasa con el Código Civil, lo que constituye una herejía jurídica repudiable para toda persona que se haya formado en la disciplina del derecho.

VI. CONCLUSIONES

Del repaso de la legislación esbozada, se llega a la siguiente conclusión:

1º)El Consejo Agrario Nacional reviste en la actualidad la calidad de persona jurídica de carácter público.

2º)En cuanto a la fijación de las metas que hacen al cumplimiento de sus fines específicos, se halla regido por las normas del derecho administrativo.

3º)La llamada "tierra pública" no forma parte de los bienes públicos del Estado(Cód. Civil, art. 2340) sino de los bienes privados(Código Civil, art. 2342).

4º)En el caso del Consejo Agrario Nacional no puede existir la menor duda al respecto, ya que no se legisla sobre bienes que correspondieron al Estado en virtud de la apropiación motivada por la conquista, sino de bienes expresamente adquiridos por el Estado para el cumplimiento de un fin determinado.

5º)Los contratos que por ende celebra se hallan sometidos a la ley civil, escapan a la esfera del derecho administrativo.

6º)Para que el principio genérico del Código Civil en materia de transmisión inmobiliaria no sea de cumplimiento obligatorio, es indispensable que la norma particular expresamente determine su derogación y ello sólo se ha cumplido en el art. 3º de la ley 4167, de venta de tierras públicas.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

7º)El artículo 206 del decreto 11959/52 que sustituyó la reglamentación de la ley 13995 y los demás mencionados en este estudio que siguen sus mismas normas directrices y no han sido ratificados por ley son violatorios del art. 28 de la Constitución Nacional y por ende viciados de nulidad absoluta.

8º)La ley 16883 y su modificatoria 17253 que actualmente rigen esta materia en el orden nacional, atento a que no se pueden tomar las disposiciones legales separadamente unas de otras, permiten armonizándolas afirmar que como norma y principio general han dispuesto la intervención notarial en los contratos de compraventa celebrados por el Estado con los particulares.

9º)El otorgamiento de títulos sin intervención notarial dispuesto en algunas de las leyes mencionadas sólo tiene como base de sustentación la adopción en nuestro país de normas vigentes en otros que, como América del Norte, basan la transmisión inmobiliaria en principios diferentes a los adoptados por el codificador.

10º)En casos particulares las leyes han sido respetuosas del Código Civil como ocurre con la 14986, de 13/9/59(115)(144), que transfiere tierras de la Nación a la Municipalidad de Morón para la ejecución de obras de interés público, disponiendo expresamente en el art. 3º, que la escritura traslativa de dominio se firmara con intervención de la Escribanía General de Gobierno de la Nación.

11º)La ley 17678(116)(145) sobre Fondo de Integración Territorial, recientemente sancionada, ha permitido dictar al Gobernador de La Pampa las normas legales a que ajustará su cometido la Administración Provincial del Río Colorado, imponiendo la escrituración de la tierra pública que se destine a la colonización.

12º)En el derecho comparado es suficientemente ilustrativo el decreto del Poder Ejecutivo del Brasil, N° 996, de 9/1/68(117)(146) que dispone en su art. 1º que las escrituras de los órganos estatales deben hacerse ante escribano electo por las partes o propuesto por el Colegio Notarial.

13º)Por norma general y en especial en la provincia de Buenos Aires, las leyes anotadas exigen la escritura pública y no se apartan del art. 1184 del Código Civil.

14º)La transmisión del dominio está sujeta a varios requisitos: capacidad de los que realizan el acto respectivo, el cumplimiento de un modo suficiente (Cód. Civil, arts. 2601/2) y el de las formalidades exigidas por la ley; además, que el enajenante sea propietario.

15º)Aunque el decreto del Poder Ejecutivo disponiendo el "pase este

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

expediente a la Escribanía de Gobierno para que proceda a la escrituración" y mucho menos "el que otorga la titularidad del inmueble", no son instrumentos privados sino instrumentos públicos(Cód. Civil, art. 979, inc. 2°), ellos no tienen el valor equivalente a la escritura pública de acuerdo con el art. 1185 del Cód. Civil(118)(147).

16°)Los títulos que expide el Consejo Agrario Nacional no revisten en manera alguna los caracteres de la escritura pública, que asegura y da estabilidad a los derechos de los contratantes.

17°)El "título" da derecho a exigir el cumplimiento de la formalidad establecida por el Código Civil para la transmisión del dominio y por el "modo" impuesto por el mismo Código, esto es, mediante la tradición y entrega de la cosa(119)(148). Y ahora, además, a la inscripción en el Registro de la Propiedad.

18°)Los decretos - leyes que escapan al criterio que sustentamos alteran el régimen establecido por el Código Civil para la transmisión inmobiliaria.

19°) Por último, la ley 17711, por ser de carácter normativo general, es de imperiosa aplicación y derogatoria de toda norma que a ella se oponga.

RESUMIENDO

El Estado debe propender a la mejor distribución de la población dentro de su inmenso territorio, posibilitando el afincamiento en sus tierras de la familia argentina con lo que contribuirá a la mayor productividad, paso indispensable para la prosperidad que se traduce en mejor nivel de vida. Como sostenía Alberdi(120)(149), el Estado al vender sus tierras no pierde su dominio eminente, es decir su soberanía política y en vez de producirle renta como uno siendo suyos, le producirán millones siendo ajenas.

En el Mensaje de Avellaneda(121)(150) y su ministro Adolfo Alsina, solicitando al Congreso de la Nación con fecha 25 de agosto de 1875 autorización para invertir hasta doscientos mil pesos fuertes en construcciones necesarias en la nueva línea de fronteras, se lee:

"El plan del Poder Ejecutivo es contra el desierto para poblarlo y no contra los indios para destruirlos".

"Es preciso hacer sacrificios para llevar a éstos elementos de población; dar aliciente a ésta, regalar los materiales a los que quieran edificar, prodigar la tierra y dar al soldado, como al paisano, semillas, herramientas y cuanto necesite para formar allí su hogar, en condiciones que hagan más llevadera la vida, que es en el desierto una cadena de privaciones y de peligros, con ingratas compensaciones".

El coronel José María Sarobe(122)(151), afirmaba:

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

"En manos del Estado, ya lo hemos dicho, se halla el principal medio para nacionalizar y civilizar aquellos territorios: la tierra pública".

"Con la propiedad se atrae y se fija al poblador y se le transforma en el elemento útil y activo de la sociedad en que vive. Ya se le considere en su faz económica o se le analice en un sentido social y moral, siempre aparece en primer plano el problema fundamental de la Patagonia actual: el de la tierra fiscal".

Con el aliciente de la tierra enajenada en condiciones justas y liberales, deben orientarse buenas corrientes pobladoras hacia las regiones favorables del Sur. Hay que transformar el actual caos colonizador en un sistema racional e inteligente.

Con la propiedad se podrá hacer también obra nacionalista, porque al acordarla se preferirá al elemento nativo o al extranjero que ofrezca más condiciones de adaptación al clima y al suelo y de compenetración con las características étnicas argentinas.

Ante todo resulta indispensable estimular el arraigo de la población nativa en las zonas fronterizas y extender hasta esos lugares la influencia y la autoridad de la Nación.

Y el perito doctor Francisco P. Moreno(123)(152), refiriéndose a que en todos esos vastos territorios conocía lugares en los que sobran los dedos de las manos para contar los argentinos pensantes que residían en ellos, hecho quizás único en las naciones, sostenía que entre los deberes de la Dirección General de Tierras y Colonias está el de corregir esa anormalidad gravísima. "Hay que tratar que, por lo menos en el borde de nuestras fronteras, predomine siempre el hombre nativo durante el desarrollo de nuestra colectividad incipiente".

Para ese traslado del hombre de la ciudad al campo deben establecerse trámites de fácil cumplimiento por los habitantes.

Ellos los proporcionan: un agrimensor, que determina la exacta ubicación y límites de los predios; un tesorero, que recauda e ingresa el monto de las ventas a las arcas fiscales, y un escribano, que es el funcionario a quien el Estado ha dado la facultad de expedir títulos de propiedad inobjetables.

Para desacelerar e invertir la invasión del campo a la ciudad, deben construirse caminos de cemento, de hierro, fluviales, inalámbricos, de toda naturaleza que faciliten las comunicaciones; obras hidroeléctricas que cambien las perspectivas de explotación del suelo y den mayor confort a quienes lo trabajan.

Con el adelanto civilizador se permitirá la formación de pueblos donde hoy sólo hay plantas y animales.

En las más lejanas regiones del macizo andino donde los vientos soplan con intensidad o a orillas del océano donde el mar se bate furiosamente contra las formaciones rocosas, cuando el hombre allí afincado sienta la seguridad jurídica de ese papel, sellado y rubricado por un escribano, que lo pone a cubierto de pleitos, y pasado el invierno, al aproximarse el verano vea fructificar las mieses y escuche entre el concierto del canto de los pájaros el grito de un niño, tendrá el goce inefable de haber

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

proporcionado a la patria un nuevo ser que en el futuro cuidará sus fronteras sin necesidad de Comisiones de Zonas de Seguridad.