

EL PROBLEMA AGRARIO Y SU TRASCENDENCIA PROCESAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Dr. Adolfo A. Rivas

Dr. Adolfo Alvarado Velloso

S U M A R I O

1.—Introducción histórica. 2.—Origen del Derecho Procesal Agrario en la República Argentina. 3.—Desarrollo histórico del Derecho Procesal Agrario en la República Argentina. Sus primeras épocas. 4.—La estructura jurídica argentina después de la Constitución de 1853. 5.—Desarrollo del Derecho Procesal Agrario en épocas recientes. 6.—La creación del Fuero Agrario en el país. 7.—El Fuero Rural en la Provincia de Buenos Aires. 8.—Los distintos sistemas posibles para solucionar conflictos agrarios.

1. INTRODUCCION

Si bien con características propias, como en todos los países de Iberoamérica, el problema agrario tuvo excepcional trascendencia en la República Argentina.

No el problema de la distribución de la tierra (abundante y prácticamente sin límites) sino el de la exportación de sus productos, pesó como factor decisivo en el movimiento de mayo de 1810, punto de partida de nuestra configuración como Estado independiente. Cuero, tasajo, charque, cecina y diversos derivados de la ganadería, constituían el material de exportación básico, muestra de una actividad pujante (resultado de la libre multiplicación del ganado en la inmensidad de la llanura rioplatense). Los hacendados, que pugnaban por mercados externos, logran integrar, a instancias de Manuel Belgrano, el Tribunal del Consulado de Buenos Aires a partir de 1797 y frente a la debilidad económica del sector agricultor, adquieren resonancia en el proceso prerevolucionario, al concretar sus aspiraciones de comercio libre y ruptura con el monopolio peninsular, en la famosa "Representación de los Hacendados" atribuida a Mariano Moreno.

La distribución del orden español, el resultado nocivo del tremendo esfuerzo significado por la guerra de la independencia, la destrucción de la incipiente industria del interior argentino por la importación británica y los enfrentamientos internos resultantes del desarrollo de la obra revolucionaria,

llevan —prácticamente a los tres años del estallido de Mayo— a la guerra civil. Esta pasa por la presencia y el obrar de las masas agrarias de las provincias litorales (Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes) y la Banda Oriental, guiadas por sus grandes caudillos. Entre ellos, el nombre de Artigas, merece aquí una especial mención, como autor del proyecto de reforma agraria y reparto de tierras, conocido como el "Reglamento para el fomento de la campaña y seguridad de sus hacendados", destinado a solucionar el estado de pobreza de las clases inferiores de los Pueblos Libres, nombre que se daban los gobernados por el prócer. Tierra y ganado básico gratuito, con prohibición de enajenar y obligación de poblar, tales eran las bases del proyecto.

En tanto el factor agrario se muestra como el ingrediente fundamental de la política financiera rivadaviana, sea en la Provincia de Buenos Aires, sea ya en el orden nacional, a través de las leyes de enfiteusis de 1826 y 1828, respectivamente, integra la esencia de nuestras luchas civiles poniéndose de manifiesto en hechos como la cesión de 20,000 cabezas de ganado por parte de Juan Manuel de Rosas a las provincias de Santa Fe y Entre Ríos, devastadas por la guerra, como precio económico por el restablecimiento de la paz mediante los tratados de Pilar de 1820.

La inestable armonía interior que caracterizó al gobierno de Rosas y la rudimentaria estructura jurídica federalista que le dio sustento, pasaba por la alianza y comprensión de los diversos intereses económicos de los ganaderos del litoral las artesanías del interior —muchas veces intentos industrializadores del producto agrario— y la pequeña agricultura, apta fundamentalmente para el abasto interno.

La ruptura de dicho sistema, resultado de la derrota de Rosas en la batalla de Caseros en 1852 y la definitiva organización nacional mediante la Constitución de 1853, lleva a la estructuración de un país cuya base económica fundamental puede denominarse agroexportadora, por estar fundada en la producción de cereales, lana y carne para la provisión de los mercados europeos, sin perjuicio de que la abundancia de tales productos permitía sin problemas el abasto interno de un territorio escasamente poblado en relación con su gran extensión territorial.

La gran empresa épica significada por la "Conquista del Desierto", cuyos cien años celebramos recientemente en la República Argentina y que nos aseguró el dominio de la Patagonia, reconoció como una de sus causas, la necesidad de tierras para la extensión de la actividad pecuaria, en especial la destinada a sustentar la exportación lanera.

La estructura descrita, se ve complementada por las industrias derivadas de la actividad agraria (molinos harineros, viticultura, industria yerbatera, frigorífica, azucarera, frutícola, etc.) y se mantiene intacta hasta hoy, sin perjuicio del desarrollo que alcanza a partir de la segunda guerra mundial, la industria liviana y el asomar del país a la industria pesada.

2. ORIGEN DEL DERECHO PROCESAL AGRARIO EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Con este panorama general que nos hemos permitido insertar en el informe a manera de introducción, hemos de apuntar ahora al tema específico

de la convocatoria efectuada por el Instituto Mexicano de Derecho Procesal, es decir el Derecho Procesal Agrario.

La República Argentina tiene una rica experiencia en la materia, pero orientada fundamentalmente hacia el tema de la "jurisdicción agraria", su carácter administrativo o judicial, naturaleza de sus órganos, condición de derecho común o federal de las leyes agrarias, constitucionalidad de sus normas, todo en torno del régimen de arriendos rurales. Puede decirse sin temor a equivocarse que realmente el tema del derecho procesal agrario en la Argentina —sin perjuicio de la influencia ejercida, desde el punto de vista científico, por el fenómeno de la "publicización" del derecho procesal y la moderna configuración del derecho agrario como tal— aparece como traducción de la necesidad de las diversas políticas económicas seguidas en el país, que buscaron asegurar su éxito, creando o disolviendo estructuras orgánicas judiciales y/o administrativas capaces de garantizar el cumplimiento de dichas políticas.

3. DESARROLLO HISTORICO DEL DERECHO PROCESAL AGRARIO EN LA REPUBLICA ARGENTINA. SUS PRIMERAS EPOCAS

No es posible referirse al desarrollo histórico del derecho procesal agrario en nuestro país, sin vincularlo con la política legislativa de la Corona española durante la dominación colonial. Deben así recordarse su sentido proteccionista respecto al indio y su especial intención de que la tierra no fuese convertida en objeto de especulación.

Fuera de ello conviene mencionar el sistema básico de reparto del suelo entre conquistadores y colonizadores, conforme la existencia de peonías, caballerías con obligación de poblar o estancias para el destino ganadero (Ley I, libro IV, título XII de la Recopilación de las Leyes de Indias) o el establecimiento de jueces de agua, impuesto a las Reales Audiencias por la Ley LXIII, libro III, título II de dicho ordenamiento.

En el Río de la Plata, el dominio de la tierra tiene su origen en el reparto efectuado por don Juan de Garay, al refundar la ciudad de Buenos Aires en 1580; por ese acto, se dividió la ciudad en 250 manzanas, 46 urbanas y el resto para chacras, resultando cada poblador en definitiva adjudicatario de sitio para vivienda, huerta, y una suerte de chacra (300 a 500 varas de frente por una legua de fondo) o estancia (3,000 varas de frente por una legua y media de fondo).

Con el correr del tiempo, el tema de la titularidad de la tierra se convirtió en problema, por las deficiencias de títulos y registros, la venalidad de los funcionarios, combinados con los abusos de los especuladores que denunciaban como realengas tierras sometidas a dominio o por lo menos ocupadas, y el costo de los trámites, ya que según un ilustrativo cuadro que publica Juan Agustín García (*La ciudad india*, Ed. Alpe, Buenos Aires, págs. 21 y 22) era preciso pagar todo tipo de sellados, honorarios de abogado, pregonero escribano, canciller y hasta en determinados casos, salario del agrimensor y juez y alimentos para ambos. Una idea del estado de cosas, puede leerse en uno de nuestros clásicos de la materia (Miguel Ángel Cár-

cano, *Evolución Histórica del Régimen de la tierra pública 1810-1816*, Buenos Aires, 1917, pág. 10).

A tal punto era visible el problema, que a poco de la Revolución de Mayo, se comisionó al Coronel Pedro Andrés García para que iniciara las tareas de relevamiento y catastro, así como relación de títulos, en la Provincia de Buenos Aires.

No deben haber mejorado mucho las cosas sin embargo, pues recuerda Ricardo Levene (*Historia del Derecho Argentino*, T. IV, pág. 85) que "los mayores conflictos se daban en materia de tierras, baldíos y mensura de mercedes", motivándose entonces que en el Reglamento Provisorio de 1817 (Art. 12) —embrión o antecedente constitucional— se otorgara a las Cámaras de Justicia, la intervención por vía de apelación en los negocios de hacienda, entre los cuales se encontraba el relativo a adjudicaciones de tierras públicas. Debe señalarse sin embargo que si bien dichas Cámaras constituían ya organismos con buen grado de independencia del Poder Administrador, no formaban un Poder Judicial a la manera actual, y que la primera instancia la ejercía un funcionario administrativo: el Intendente, no estando muy en claro el grado de amplitud del sistema de concesión del recurso.

Se mencionó la sanción de leyes de enfiteusis mediante las cuales se otorgó la tierra pública al uso y explotación de los particulares. Para nuestro estudio, es interesante recordar que en la ley provincial, se estableció un "Jury", integrado por cinco hacendados, organismo que fijaba el canon a pagar por el enfiteuta; de sus decisiones, se daba un recurso que provocaba la designación de un segundo "Jury", destinado a revisar la resolución del primero. El sistema de "Jury", fue eliminado sin embargo de la ley de enfiteusis nacional.

También es necesario precisar que en la Provincia de Córdoba, debido a las demoras de la justicia común y al gran número de causas, se estableció en 1837 un Tribunal con competencia en los asuntos que versaran sobre tierras, integrado por dos miembros, denominados jueces agrimensores, cuerpo que tuvo poca vida, pues se disolvió dos años después, pasando las causas a la justicia ordinaria.

En líneas generales y hasta que no se organizó en definitiva nuestro país con la Constitución de 1853, la administración de la tierra pública y la solución de sus problemas quedó en manos del poder administrador, en razón de la supervivencia del sistema colonial español que como es sabido, no estableció una verdadera división de poderes, sino que, con preeminencia del funcionario o los órganos administrativos, daba a toda la estructura burocrática colonial facultades en materia judicial.

Por lo demás destruido el sistema de enfiteusis, cuyas bondades y efectividad son aún discutidas en nuestro país, el manejo de la tierra pasó a ser en el gobierno de Rosas un instrumento político, ya que se confiscaron las de los adversarios y éstas así como las públicas subsistentes o las ganadas a los indios, se repartían entre los partidarios, los afectados por la guerra desatada por el partido unitario o los militares del ejército federal, partícipes de esas luchas. Eran las adjudicaciones resultantes de las denominadas "leyes de premios".

4. LA ESTRUCTURA JURIDICA ARGENTINA DESPUES DE LA CONSTITUCION DE 1853

Haciendo un alto en la reseña histórica hasta aquí desarrollada, es conveniente expresar que la sanción de la Constitución Nacional del año 1853 da las bases jurídicas indispensables y el programa de gobierno necesario para la organización definitiva del país. Ese ordenamiento respeta, como es sabido, la individualidad provincial, pero crea un gobierno nacional fuerte, dividido en tres poderes. Las Provincias delegaron por tal instrumento determinados poderes al Estado Nacional y, sin estar facultadas para recuperarlos, conservan todos aquéllos que no fueron objeto de delegación (*Constitución Nacional*, artículos 104 y 108).

Esta particular estructura jurídica permite formular una división tripartita de las normas imperantes: así, tenemos leyes locales, leyes nacionales comunes y leyes nacionales federales. Las primeras son las que corresponden a la regulación de los poderes no delegados por las provincias y son las que éstas se dan con vigencia en sus respectivos territorios; igualmente, son locales las que, emanadas del gobierno central, tienen por objeto regular la actividad de la Capital Federal y los territorios nacionales (es decir, los lugares sometidos directamente al dominio político del gobierno nacional); las comunes son, en cambio, aquéllas que por una especial e irrevocable decisión de las provincias han sido delegadas para su dictado al Congreso Nacional; se trata de los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, de Trabajo y Seguridad Social. Las normas de tipo federal son las que dicta el Congreso Central en aquellas materias exclusivamente reservadas a la Nación, por hacer a la estructura jurídica básica de ella (por ejemplo, leyes de ciudadanía y naturalización, servicio exterior, moneda, aduanas, servicio militar y organización de las fuerzas armadas, marcas de fábrica, pesos y medidas, comercio y tráfico interprovincial e internacional, impuestos nacionales, etc.).

El panorama básico se complica si se piensa que pueden dictarse normas mixtas, es decir de carácter común y/o federal a un tiempo, y que hay un campo compartido relativo al aseguramiento de la prosperidad y el desarrollo general de la vida comunitaria (Art. 67, inciso 16 y Art. 107 de la *Constitución Nacional*), en el que el Estado nacional puede incursionar concurrendo con los estados provinciales.

A la vez, cada provincia conserva la facultad de dictar su propio Código de Procedimientos, tanto en lo Civil como en lo Penal. Ello porque deben aplicar los Códigos comunes si las cosas y personas —objeto o sujeto— de tales normas, se encuentran bajo su competencia territorial (Art. 67, inciso 11 de la *Constitución Nacional*), aun cuando también pueden aplicar en los litigios correspondientes, leyes de tipo federal, fundamentalmente la *Constitución Nacional*. Precisamente en esos casos, la ley nacional No. 48, para preservar la preeminencia del derecho federal y, en especial, de la *Constitución Nacional*, y uniformar su aplicación, estableció el denominado recurso extraordinario federal para ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Aparte de ello, la Nación ha establecido tribunales federales en todo el país y en la Capital Federal, destinados a resolver las causas que la *Constitución Nacional* (Art. 100) considera como de interés general, nacional o federal. Estos tribunales no sólo aplican leyes federales sino también, en su caso, las comunes del Art. 67, inciso 11 de la *Constitución Nacional*, y sus decisiones también están sujetas al recurso extraordinario federal. La justicia nacional se rige por un Código Procesal Civil sancionado en 1967 y su correspondiente en el campo procesal penal.

Este esquemático panorama es indispensable para seguir la evolución y problemática que trajo el derecho agrario en el país, así como su trascendencia procesal.

En uso de su facultad de dictar leyes comunes, el Congreso de la Nación dictó en 1869 el Código Civil; en este cuerpo se legisla, como es natural, todo lo concerniente a dominio y demás derechos reales, división de los bienes en públicos y privados y —originalmente— los arriendos, sin distinción entre urbanos y rurales.

A esta altura de la exposición, y en forma previa a toda otra referencia histórica, nos parece que conviene remarcar cuál es el régimen instituido en cuanto a la propiedad y tenencia de la tierra, toda vez que aún perdura en su esencia y, a nuestro juicio, presenta grandes disimilitudes con el que establece el Artículo 27 Constitucional mexicano.

Nuestro Código Civil, al definir el dominio, dice en su Art. 2506 que es "el derecho real en virtud del cual se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona". Este derecho, que en su esencia es perpetuo (CC. 2507), subsiste independientemente del ejercicio que se pueda hacer de él (CC. 2510), es exclusivo (en el sentido que dos personas no pueden tener cada cual en el todo el dominio de una cosa, CC. 2508), lleva inherente el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular (CC. 2513), sin que puedan restringirse estas facultades en tanto su ejercicio no fuere abusivo, aunque privare a terceros de ventajas o comodidades (CC. 2514).

Sobre estas bases, el propietario no puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa la desposesión y una justa indemnización (CC. 2511), entendiéndose por tal no sólo el pago del valor real de la cosa sino también del perjuicio directo que le venga de la privación de su propiedad (CC. 2511); tiene la facultad de ejecutar —respecto de la cosa— todos los actos jurídicos de que ella es legalmente susceptible, alquilarla o arrendarla y enajenarla a título oneroso o gratuito y, si es inmueble, gravarla con servidumbre o hipotecas; puede abdicar su propiedad, abandonando simplemente la cosa, sin transmitirla a otra persona (CC. 2515); puede excluir a terceros del uso y goce o disposición de la cosa y tomar a este respecto todas las medidas que encuentre convenientes; puede prohibir que en sus inmuebles se ponga cualquier cosa ajena o que se entre o pase por ella; puede encerrar sus heredades con paredes, fosos o cercos, sujetándose a reglamentos policiales (CC. 2516); la propiedad del suelo se extiende a toda su profundidad y al espacio aéreo sobre el suelo en líneas perpendiculares y comprende todos los objetos que se encuentren bajo el suelo, como los tesoros y las minas, saber las modificaciones dispuestas por leyes especiales sobre ambos objetos (CC. 2518), etc.

Sin embargo, este concepto legal de la propiedad no es de carácter absoluto, pues reconoce importantes restricciones y límites. Así, con mero carácter enunciativo —pues escapa al contenido de este trabajo— enumeraremos las siguientes: el propietario de un inmueble no puede obligarse a no enajenarlo, siendo válida la enajenación que hiciere (CC. 2612); tampoco puede constituir sobre el inmueble, derechos enfitéuticos, ni de superficie, ni imponerles censos, ni rentas que se extiendan a mayor término de cinco años, cualquiera que sea el fin de la imposición; ni hacer en ellos vinculación alguna (CC. 2614); no puede hacer excavaciones ni abrir fosos en su terreno, que puedan causar la ruina de edificios o plantaciones existentes en fundos vecinos, o producir desmoronamiento de tierra (CC. 2615).

Asimismo, las aguas que surgen en los terrenos de particulares pertenecen a sus dueños, quienes pueden usar libremente de ellas y cambiar su dirección natural. El hecho de correr por los terrenos inferiores no da a los dueños de estos derecho alguno. Cuando constituyen cursos de agua por cauces naturales, pertenecen al dominio público y no pueden ser alterados (CC. 2637), etc.

Además, en materia de división de cosas, la reforma del Código Civil, operada por la ley 17.711 de 1969, introdujo en el Art. 2326 la prohibición de dividirlos cuando ello convierte en antieconómico su uso y aprovechamiento, facultando a las autoridades locales para reglamentar en materia de inmuebles la superficie mínima de la unidad económica.

La Nación (para los territorios nacionales) y las provincias, dentro de su esfera territorial, dictaron a la vez —a partir de la ley de la Provincia de Buenos Aires de 1865— sus respectivos Códigos Rurales, en los que quedan incluidas materias tales como las relativas a señales, guías de campaña, sanidad, regulación de caza y pesca, procedimiento para los supuestos de invasión de predios por animales perdidos, tránsito de animales, policía de la venta de ganado, etc.

También la Nación ha legislado, con carácter de norma federal, todo lo relativo a producción algodonera, yerbatera, vitivinicultura, acción contra la langosta y la garrapata, sanidad animal, carnes, etc., estableciendo sendos recursos para ante la Justicia Federal contra las decisiones de los organismos administrativos de aplicación.

5. DESARROLLO DEL DERECHO PROCESAL AGRARIO EN EPOCAS RECIENTES

En 1921, se dictó la ley 11.170, primera que versa sobre arrendamientos rurales y que legisla dicha materia separadamente del Código Civil; esa sanción fue el resultado de la crisis del sector respectivo, ya manifestada en 1912 con la gran huelga agraria, iniciada en la zona cerealera de Santa Fe y extendida luego al norte de Buenos Aires, sur de La Pampa y Córdoba, conocida como el "Grito de Alcorta", expresado a través del "¡Abajo los altos arrendamientos!" y "¡Abajo los contratos esclavistas!". La ley citada contempla el fenómeno y establece la inembargabilidad de los bienes indis-

pensables para la labranza, la fijación del plazo mínimo de cuatro años para los arriendos y la eliminación de cláusulas contractuales injustas, como las referidas a la obligatoriedad de la venta de la producción a compradores determinados. Por ley 11.627, se extiende el plazo del arriendo a cinco años, y el sistema de la ley 11.170 a la ganadería, salvo campos de pastoreo por breve plazo. Estas leyes, que tuvieron declarado carácter de orden público, significaron dar autonomía al contrato de arriendo y otorgarle una naturaleza distinta de la que caracterizaba al resto de las contrataciones reguladas por el Código Civil, dejando de lado el sentido individualista de dicho ordenamiento.

6. LA CREACION DEL FUERO AGRARIO EN EL PAIS

El estallido de la segunda guerra mundial y el advenimiento en el país de un gobierno militar en 1943, producen profundos cambios en la orientación jurídico-política argentina. Se dictan así diversos decretos de prórroga de las locaciones rurales y la ley 12.842 con el mismo objeto, trayendo soluciones que impiden los desalojos al par que reducen el precio de los arriendos, siguiéndose así un proceso paralelo al de las locaciones urbanas, justificado en virtud del estado de emergencia en el que el país quedaba colocado como resultado de la suspensión o reducción de los vínculos comerciales con Europa.

Así las cosas, en 1948 el Congreso de la Nación sancionó la ley 13.246, que aparte de seguir con la prórroga de las locaciones, establece una nueva y decidida configuración jurídica del arriendo y las aparcerías rurales, de sentido social y con rígida intervención del Estado en el resguardo de los derechos del arrendatario.

Así, dicha norma crea en su Art. 46 un verdadero fuero agrario de carácter administrativo, formado por una Cámara Central de arbitraje y conciliación obligatoria, y diversas Cámaras regionales con la misma finalidad (Cámaras Paritarias de Arrendamientos y Aparcerías Rurales).

Estos organismos se integraban con representantes del Poder Ejecutivo y representantes de las entidades agrarias numéricamente más importantes, propuestos en terna y designados por aquel Poder para funcionar en el ámbito del Ministerio de Agricultura. La Cámara Central era órgano de apelación de las Cámaras Regionales y el fuero tenía competencia exclusiva en materia de arriendos y aparcerías, consignaciones de precios, indemnización a fijarse al arrendatario o aparcerero por las mejoras al dejar el predio, determinación de los casos de excepción de prórroga de los contratos. Las decisiones de la Cámara Central eran susceptibles del recurso extraordinario de la ley federal 48 y las sentencias, tanto de las Cámaras Regionales como de la Central, tenían fuerza de cosa juzgada y eran ejecutables como si emanaran del Poder Judicial.

El Art. 49 de la ley daba opción para que ante la decisión de las Cámaras Regionales, se apelara ante la Cámara Central o ante la Cámara Federal de Apelaciones (órbita del Poder Judicial) con competencia territorial

en el lugar sede de la Cámara Regional que hubiese fallado; ese recurso sólo tenía carácter casacional.

Las normas procesales específicas, establecidas por decreto, ordenaban una instancia de conciliación obligatoria (luego de la iniciación de la demanda ante la Cámara Regional correspondiente y trabada *la litis*), a cargo de dicho tribunal administrativo. No se admitía la reconvencción y las Cámaras tenían amplias facultades para pedir aclaraciones y explicaciones a las partes, disponer medidas para la averiguación de la verdad, analizar las condiciones de personería y capacidad de las partes, acumular procesos y determinar la existencia de litispendencia y cosa juzgada. Los medios de prueba eran los habituales, eliminándose la tacha legal apriorística en materia testimonial, y la sentencia debía dictarse luego de evaluarlos conforme las reglas de la sana crítica "haciendo prevalecer la verdad material sobre la verdad formal". Se establecía, además, que los procedimientos debían ajustarse a los principios de contradicción, publicidad, oralidad preferentemente, eventualidad, concentración, impulso de oficio, intermediación, gratuidad, sencillez y celeridad de los trámites.

A poco, la ley 13.897 suprimió la opción de recurso ante la Justicia Federal, de modo tal que la facultad de juzgar quedaba así y salvo el excepcional caso de recurso federal extraordinario, en manos administrativas, aun cuando en esta última norma y en el decreto que estableció el procedimiento referido, se señalaba el carácter transitorio de tal organización, pues se apuntaba la intención de crear en tiempo oportuno y en base a la experiencia recogida un fuero agrario. Entre tanto, se propicia la creación de organismos de "trámite rápido y ágil, de instancias casi únicas y de plazos breves para la sustanciación de los juicios, por lo que a la Comisión no le preocupa —y hace fe de ello— que los mismos y estos recursos que solicita den origen a organismos burocráticos (informe del Diputado Lelcir, por la mayoría).

En rigor de verdad, los antecedentes cercanos de la creación del fuero agrario pueden buscarse en la ley 1 1.170, que creó una comisión integrada por un representante del locador, otro del locatario y el Intendente Municipal o Presidente de la Comisión de Fomento del lugar, destinada a dirimir los conflictos respectivos; esta solución fue seguida por el decreto 68.344/40, que creó una comisión arbitral integrada por tres representantes oficiales y uno por cada parte; y por la ley 12.771, que creó la Cámara Arbitral de Arrendamientos, encargada de resolver conflictos sobre reajustes de precios o excepciones a la prórroga legal; empero, en todos estos casos, la sumisión a dichos organismos era voluntaria y se consagraba invariablemente el recurso consiguiente ante el Poder Judicial.

Así configurado, el sistema mereció —más que severas— durísimas críticas. Sostuvo al respecto Carlos A. Ayarragaray ("Fuero Agrario. Historia de una anomalía institucional" en *Revista de Derecho Agrario*, año I, No. 7, pág. 63): "Se tiende así a suprimir la esencia suprema de la garantía de toda justicia: el juez técnico, cambiándolo por el lego; igual la legalidad, que es sustituida por la equidad"... "Así nacen y se justifican los fueros y los tribunales paritarios. El manejo de los negocios procesales queda, de tal manera sofocado por la importancia, los intereses de castas o gremios, y a gran

contenido de unos pocos beneficiarios con una congrua situación y que satisfacen el orgullo del legislador que afirma que así acerca la Justicia al pueblo...”.

Recuerda Antonio Castiglione (“La Justicia Agraria” en *Revista Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán*, No. 12, año 1963, pág. 109) el juicio crítico que dicha “jurisdicción” mereció a Rafael Bielsa (*Revista La Ley*, tomo 75, pág. 797) y al propio Ayarragaray (*Revista La Ley*, tomo 60, pág. 835) expresando que la justicia agraria fue atacada desde el vamos por crear un fuero personal, consagrar una expropiación sin ley previa y afectar el principio del juez natural, consagrado en la *Constitución Nacional*, al sustraer de los tribunales locales el conocimiento de las causas respectivas y concederlos a la “jurisdicción administrativa”. Sobre el mismo tema, dice María Susana Taborda de Caro (*Derecho Agrario*, Ed. Plus Ultra, No. 50) que “a partir del funcionamiento de estos organismos administrativos con funciones judiciales, hubo encontradas opiniones respecto de su constitucionalidad. Se señaló que la creación de las Cámaras Paritarias significaba la violación de principios esenciales garantizados por la *Constitución Nacional*. Entre ellos, los contenidos en los Arts. 18, 67, (inciso 11), 94, 95 y 104, que consagran la garantía de defensa en juicio de la persona y de los derechos para todos los habitantes de la Nación; la división de poderes; la prohibición para quienes no forman parte del Poder Judicial, de ejercer funciones jurisdiccionales; la facultad de las provincias para aplicar las leyes comunes dictadas por el Congreso nacional; y para darse su régimen judicial no delegado al gobierno federal.

La caída del régimen ejercido por el General Juan Domingo Perón en 1955 y la instauración de un gobierno militar, así como la reorganización judicial y reemplazo de los jueces encarado por ese gobierno, significó el principio del fin del fuero agrario, configurado conforme las pautas referidas. Así, por decreto ley 6.283/57, se quitó a las Cámaras Paritarias la competencia ejercida hasta entonces, disponiendo que la que le asignaba la ley 13.246 debía derivarse hacia los tribunales ordinarios de cada provincia.

No todo terminó ahí, sin embargo: quienes han seguido el proceso político argentino recordarán que el gobierno militar surgido de la Revolución de 1955 llamó a elecciones en 1958, de las que resultó ungido Presidente el Dr. Arturo Frondizi, llegando así al poder una de las corrientes del partido radical argentino. El nuevo Presidente inició un gobierno de ambiciosas realizaciones en el campo económico, tratándose de ubicar en una situación de equilibrio entre las postulaciones ideológicas del peronismo y las del liberalismo clásico argentino, aun cuando parecía más inclinado a esta última orientación.

En el campo del derecho agrario y su incidencia procesal, luego de recordarse la sanción de la ley 14.434 de 1958 —por la que se suspendían los juicios de desalojo rural y los procedimientos de ejecución de sentencias— debe hacerse un análisis de la ley 14.451, también de 1958; por ella, aparte de prorrogarse nuevamente el término de vencimiento de los arriendos y aparcerías rurales se determinó que todas las cuestiones derivadas de esos contratos y, en general, de la aplicación de la ley, pasaran a ser nuevamente:

de competencia exclusiva de las Cámaras de Arrendamientos y Aparcerías Rurales.

A la vez, el decreto 17.447/59 reglamentó la ley estableciendo ciertas normas de procedimiento en especial en materia de conciliación e intervención de peritos, previéndose en general que el traslado de la demanda conllevaba la citación para la etapa conciliatoria.

La ley 15.720 mantuvo la competencia exclusiva de las Cámaras Paritarias, pero restableciendo el opcional recurso que la primitiva ley 13.246 establecía para ante las Cámaras Federales.

En este estado de cosas, cupo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunciara en el caso "Fernández Arias, Elena y otro vs. Poggio, José", del 19 de septiembre de 1960, declarando la inconstitucionalidad del funcionamiento de las Cámaras Paritarias y de la Cámara Central al no establecerse, de conformidad con las leyes 13.897 y 14.451, forma alguna de recurso ante el Poder Judicial, sin que sirviera a fin de cubrir ese defecto, la viabilidad del recurso extraordinario, atento su carácter excepcional. Declaró así que se violaban con el sistema los Arts. 95 y 18 de la Constitución Nacional, ya que por vía del funcionamiento de tales Cámaras, el Poder Ejecutivo se arrogaba el conocimiento de facultades judiciales y quedaba conculcado el principio del debido proceso ante los jueces naturales. Por lo demás, establecía que las leyes de arrendamientos integraban el derecho común y —como tal— eran ajenas a la jurisdicción federal. Igualmente en ese mismo año, en el caso "Oberti vs. Panzinoglia", la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de la ley 15.720, por violar el artículo 67, inciso 11 de la *Constitución Nacional*, al invadir el Congreso Nacional campo reservado a los Estados provinciales, por establecer ordenamientos procesales para la resolución de casos sometidos al derecho común.

En esa situación, el Congreso recepciona dos proyectos de la banca oficial, destinados a dar solución al problema. Así, en 1962, los Diputados Rodolfo R. Carrera y Evres Nelson Fossatti presentan una iniciativa creando la Justicia Agraria Nacional, como integrante del Poder Judicial de la Nación, formada por Juzgados de Primera Instancia, una Cámara de Apelaciones con sede en la ciudad de Buenos Aires y Comisiones Paritarias de Conciliación y Arbitraje. Estas últimas estarían integradas por un representante del Poder Ejecutivo —con título de ingeniero agrónomo— y dos vocales representantes de partes, designados a propuesta de las entidades rurales de arrendadores y arrendatarios o aparceros, respectivamente.

Esa nueva rama del Poder Judicial, habría de tener competencia en las cuestiones suscitadas entre arrendatarios y arrendadores, en materia de aplicación de los respectivos contratos; cuestiones relativas a prenda, crédito y seguro rural; conflictos de obras nuevas, modificaciones del curso natural de las aguas nacionales en zonas rurales; cuestiones derivadas de la aplicación de las leyes de sanidad animal y vegetal, seguridad rural, conservación de los suelos y leyes de forestación; juicios de expropiación entablados por el Poder Ejecutivo Nacional sobre tierras destinadas a la ley de colonización y cuestiones derivadas de la aplicación de esa ley.

Por el Art. 61 del proyecto, se preveía el dictado de un Código de Procedimientos especial; en tanto se dictara, los tribunales debían tener en cuenta los principios de contradicción, publicidad, preferentemente oralidad, eventualidad y concentración, impulso de oficio, intermediación y celeridad, debiendo aplicar las normas reglamentarias de la ley número 13.246 y a las que ya se hiciera referencia, en cuanto fuesen compatibles con las generales que establecía; supletoriamente, debían aplicarse las disposiciones de la ley 50 —de procedimientos federales— entonces vigente.

Un aspecto importante de este proyecto, es el de partir de la base y defender —contra la opinión de la Corte Suprema de Justicia— la existencia de fines federales en materia agraria, atribuyendo así a la Justicia Federal el conocimiento de la materia; para ello, hacía mérito de las numerosas leyes (lucha contra la langosta, garrapata, sanidad animal, Junta Nacional de Carnes, etc.) que habían establecido la jurisdicción federal en materia agraria.

En el año de 1962, el Senador Rodolfo A. Weidman proyecta el dictado de una ley que somete a la jurisdicción federal, con sujeción a las disposiciones de la ley 15.720, las cuestiones derivadas de los contratos de arriendo, sus prórrogas, mejoras a indemnizar, precios y consignaciones.

El fuero agrario nacional estaba, sin embargo, condenado a una desaparición definitiva: sabido es que el Presidente Frondizi fue derrocado y su gobierno reemplazado por un régimen semimilitar, bajo la presidencia del Vicepresidente primero del Senado, Doctor José María Guido. Bajo su gobierno, por decreto ley 1.638 del 10, de marzo de 1963, se derogan las normas pertinentes de las leyes 13.246, 14.451 y 15.720, quedando las Cámaras Paritarias y la Central como órganos de arbitraje voluntario, si bien sus resoluciones tenían fuerza de *cosa juzgada* y eran ejecutables, devolviéndose a las provincias el conocimiento de las causas que hasta entonces eran de su competencia. Posteriormente, por ley 17.181, se disolvieron.

Es de hacer notar que el sistema de prórrogas de los contratos de arriendos, siguió en vigencia mediante sucesivas leyes. Sin embargo, en 1967 (mediante ley 17.253) y bajo el gobierno del General Juan Carlos Onganía, se le puso fin drásticamente, fijándose plazo definitivo de restitución, bases para la liquidación de mejoras, opción de compra para el arrendatario mediante precio a fijarse en caso de acuerdo al efecto por el Poder Judicial y por la vía de juicio sumario. El proceso de recuperación de predios era sumarisimo, limitándose al máximo las defensas oponibles por el arrendatario, ya que sólo podía alegar cuestiones de indemnización de mejoras o existencia de nuevos contratos de arriendo en vigencia; en el primer caso, cumplidos los plazos legales para el vencimiento de los arriendos, y previa fianza del arrendador, se decretaba y efectivizaba el desalojo, siguiendo luego el pleito.

La Corte Suprema de Justicia avaló el nuevo régimen en diversos fallos dictados en 1986, por considerar que se trataba de una ley de orden público frente a la que no cabían derechos adquiridos y porque el régimen de prórroga, producto de una mera situación de emergencia, no podía generar derechos de carácter definitivo.

La ley 17.253 pone fin a un sistema que provocó un sinnúmero de pleitos y que si bien tuvo sentido frente a situaciones especialísimas y transitorias

—solucionándolas con criterio social encomiable— abrió cauce a abusos y, al mantenerse con carácter permanente sin que se adoptaran sistemas de fondo tendientes a dar solución a la cuestión, afectó gravemente el derecho de propiedad y la economía agraria (luego de la ley 17.253 se promulgaron las leyes 20.518 y 20.772, por las que se trató de volver al sistema anterior a la ley 17.253, pero fueron de vida efímera al ser declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (ver "Fallos", 296; 586).

Actualmente, no se cuenta con tribunales agrarios especializados en el orden nacional y, en tanto caigan en la esfera de su competencia, deben ser resueltos por los jueces comunes. El Código Procesal Civil y Comercial de la Nación establece la aplicación del juicio sumario para las cuestiones de restricción y límites de dominio o sobre condominio de muros y cercos y, particularmente, las que se susciten con motivo de la vecindad urbana o rural (Art. 320, inciso g). A su turno el Art. 680 regula el juicio de desalojo —sin perjuicio de las normas que establece la ley de arrendamientos urbanos— sin distinguir entre predios ciudadanos o rurales. En virtud de la ley 21.203 de 1975, las cuestiones vinculadas con los contratos de locación —no se hace ningún distinguo— son, en la Capital Federal, de competencia de la Justicia Especial en lo Civil y Comercial (ex Justicia de Paz Letrada).

Fuera de ello, la ley procesal nacional establece normas referentes a procesos especiales, sin distinción alguna entre el tipo de inmueble al que puedan estar referidos (interdictos posesorios —adquirir, retener, recobrar, obra nueva— Arts. 606 a 622; acciones posesorias, Art. 623; y en iguales condiciones, procesos de mensura (Arts. 658 a 672), deslinde (Arts. 673 a 675) y división de cosas comunes (Art. 676), aspectos todos que caen bajo la competencia civil.

7. EL FUERO RURAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Ante la sanción del decreto ley nacional 6283/58, la Provincia de Buenos Aires, dictó el decreto ley 868/57 modificado por el decreto ley 21.209/57 creando en ese estado el Fuero Rural como parte del Poder Judicial, integrado por Juzgados de Primera Instancia rurales, una Cámara de Apelación y Comisiones de Conciliación y Arbitraje. La competencia era la abarcada por las materias comprendidas en el Código Rural de la Provincia y las leyes de expropiación para colonización y materia rural tales como prenda, crédito y seguro rural, modificación de cursos de agua, leyes de conservación, sanidad animal y vegetal, comodato, uso y habitación de predios rurales, tránsito de productos pecuarios y rurales en general, alambrados, muros, cercos y fosos en predios rústicos, desalojos de predios rústicos cualesquiera sea su causa, marcas, contramarcas y señales. Ante cada juzgado debía funcionar una comisión asesora integrada por un ingeniero agrónomo y un representante de los arrendadores y otro de los arrendatarios; se elimina la recusación sin causa, y se establece el principio del impulso procesal de oficio. Se concede al tribunal facultades de conciliación, "para instarlos en calidad de consejeros con el fin de que supriman sus diferencias y concilien razonable y equitativamente" y facultades de averiguación de la verdad;

se limita la declaración de nulidades a los casos en que fuese pedido por parte. En materia de juicios por arrendamientos y aparcerías, se establece el procedimiento verbal y actuado a excepción de demanda y contestación. Supletoriamente se aplicaba el Código Procesal Civil, con todos los recursos en él establecidos.

El decreto ley 3739/58, sometió a la Justicia Laboral de la Provincia, hasta tanto se ponga en funcionamiento el fuero Agrario, las causas correspondientes a este último, aplicando los procedimientos previstos en el decreto ley 21.209/57. Las comisiones asesoras referidas quedaron reemplazadas por la designación de un perito único, cuando mediare pedido de parte y el tribunal lo considerare necesario.

En fecha reciente, la Provincia dictó la ley 9229 (diciembre de 1978) por la que se prevé una nueva organización judicial, que afecta fundamentalmente a la Justicia de Paz. Esta pasa a ser ejercida por jueces letrados, asignándoseles competencia en materia de cuestiones relacionadas con restricciones y límites de dominio o sobre condominio de muros y cercos y en particular las que se susciten con motivo de la vecindad urbana o rural, y que contempladas con el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, tramitan por juicio sumario. Aparte de ello, les asigna la competencia correspondiente al fuero rural y él establece que en ese aspecto, se aplicará el procedimiento común sumario, salvo que correspondiere el trámite ejecutivo o se tratare de procedimientos especiales que no son sino los mencionados en el Código Procesal Nacional. El procedimiento se transforma así en escrito.

Es necesario tener presente que en general la jurisprudencia de la Provincia de Buenos Aires, ha tenido en cuenta, para admitir la intervención del fuero rural, más que la ubicación geográfica de los predios, fundamentalmente, la afectación a un destino agropecuario.

8. LOS DISTINTOS SISTEMAS POSIBLES PARA SOLUCIONAR CONFLICTOS AGRARIOS

A través de este informe que acabamos de brindar, el lector —además de conocer las vicisitudes habidas en materia agraria dentro de la República Argentina— puede colegir que han existido acerca de ella y sucesivamente, distintos sistemas para solucionar los conflictos derivados del reconocimiento jurídico de la propiedad rural.

Conviene ordenar todas las posibilidades jurídicas que nos ha mostrado la historia y que nos exhibe la razón, a fin de consignar lo que creemos, son sus ventajas e inconvenientes. Con esta tarea entendemos efectuar un aporte útil al tema de la convocatoria del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, en cuanto se intenta analizar y/o establecer bases generales para instrumentar un adecuado procedimiento agrario.

Para comenzar, debemos destacar que la tenencia de la tierra constituye un típico y esencial problema económico que impone o genera consecuencias políticas.

Si se entiende que toda buena política instruye acerca del arte de bien gobernar, a fin de hacer realmente operativa y plena de efectividad una tarea

de buen gobierno, habrá que establecer pautas jurídicas conformes con los cánones que se extraen de una línea directriz que pertenece a la política, a fin de que los particulares se adecúen a ella en sus diferentes relaciones.

Y esto es fácil de comprender: en un país cuyas líneas programáticas de buen gobierno no reconocen la propiedad privada, toda la normativa legal tendrá que adecuarse a ellas, siendo imposible —por ejemplo— la coexistencia de una política estatista con un ordenamiento jurídico privatista.

Y hemos hecho esta preliminar reflexión, por cuanto los ideales que gobiernan el proceso —trasuntados en los conocidos principios que se conocen como “igualdad de los parciales” e “imparcialidad del juzgador” no tendrán siempre idéntica cabida en cada caso concreto. No se trata, por cierto, de restar eficacia o presentar como disvaliosos tales principios que, ontológicamente, son inatacables, se explican por sí solos frente a cualquier conflicto de intereses y constituyen el paradigma de todo proceso. Por el contrario, se trata de saber si en un lugar y tiempo determinado, en razón de las particulares circunstancias que allí imperan, pueden o no existir líneas de buena política que se trasuntan en una eficiente normativa jurídica, o si es menester aceptar un paulatino gradualismo en la elección de soluciones.

A poco que pongamos algo de imaginación en la búsqueda de las posibles respuestas que podemos brindar a cualquier conflicto que halla su origen en la tenencia de la tierra, encontramos sólo cuatro sistemas posibles:

- a) La solución es puramente administrativa.
- b) La solución es puramente judicial.
- c) La solución es administrativa con alguna instancia judicial posterior.
- d) La solución es administrativa pero con plena instancia judicial posterior.

Veamos ahora en qué consiste cada una de ellas y cuáles son sus ventajas e inconvenientes.

a) *Solución puramente administrativa*

Se presenta cuando, por razones de estricta política, el Poder Administrador se reserva para sí el conocimiento total y definitivo de cualquier conflicto individual o colectivo acerca del régimen de tenencia de la tierra. Por supuesto, se excluye toda intervención de organismos judiciales, a los que ni siquiera se permite revisar por vía extraordinaria la solución impuesta en sede administrativa.

Puede vérsela a través de entidades u órganos colegiados de aplicación, generalmente compuestos de tres personas: una de ellas representa a los propietarios, otra a los tenedores y otra, finalmente, al propio Estado. Empero, nótese bien, no actúan a guisa de árbitros sino de funcionarios estatales, designados por el Poder Ejecutivo y, por ende, dependientes de él.

Para sus defensores, el sistema presenta dos grandes ventajas: permite dar solución adecuada a un problema que es político antes que jurídico, respondiendo a las grandes líneas que inspiran un determinado plan de gobier-

no, y lo erradican del conocimiento judicial, pues se atribuye a los jueces un excesivo liberalismo interpretativo. Por estas razones puede aparecer —transitoriamente— en momentos en que resulta menester una adecuación normativa de carácter revolucionario que viene a suplantar un régimen de derecho hasta entonces imperante.

Sus ventajas resultan obvias y fácilmente remarcables: el sistema implica la negación del "debido proceso" por cuanto no permite sostener el principio procesal que establece la necesidad de que el juez sea imparcial.

Aun aceptando que el objetivismo judicial parte de un subjetivismo innato (el juez es él y sus circunstancias formativas) —lo que permite entender por qué, en asuntos opinables, hay jueces "locataristas" en tanto que otros se muestran "locadoristas", por ejemplo— no puede negarse que todos los componentes de un pseudo tribunal de este tipo, en tanto sean funcionarios designados por el Poder Ejecutivo y sin estabilidad propia y absoluta, por elementales principios que emergen de la "debida obediencia", no pueden actuar siempre imparcialmente, habida cuenta que responden a las directivas del Presidente del Gobierno, jefe nato de la Administración.

Y si se ha considerado que el problema agrario debe obtener respuesta puramente política porque interesa al entorno general y, por ende, al Estado mismo, parece obvio que el conflicto "Poder Ejecutivo vs. particular" no puede —ni debe— ser resuelto por el primero, pues carece del carácter esencial de tercero que actúe sustitutivamente.

Este sistema tuvo su auge a partir de la finalización de la segunda guerra mundial y se difundió en el país a través de la incorrectamente denominada "jurisdicción administrativa"; muestra de ello puede verse en los organismos encargados de reprimir el agio y la especulación, en las Cámaras de Alquileres con competencia en materia de arrendamientos urbanos, en los Departamentos de Trabajo de algunas provincias y en los recientemente descalificados Tribunal Bancario y Tribunal de Seguros y Reaseguros.

Aunque de hecho haya existido en algún período de su historia, este sistema no puede regir jurídicamente en la Argentina, donde el Art. 95 de la *Constitución Nacional* establece ejemplarmente que "en ningún caso el Poder Ejecutivo puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas".

b) *Solución puramente judicial*

El sistema, que se presenta como antagónico del precedentemente expuesto, consiste en atribuir al Poder Judicial, con exclusividad, el conocimiento de todo conflicto individual o colectivo acerca del régimen de tenencia de la tierra. Excluye cualquier intervención de organismos administrativos.

Puede vérselo en regímenes jurídicos que aceptan y consagran en plenitud la propiedad privada dentro de un sistema político auténticamente republicano, en el que impera una real división de poderes.

Sus ventajas son obvias: se respeta a cabalidad el principio del "debido proceso" a través de la total y exclusiva judicialización de todo conflicto, existe un adecuado intercontrol de funciones y no permite una sobredimensionada vigorización del Poder Ejecutivo.

Por supuesto, sus detractores destacan que en países que poseen gran movilidad social o en los que la tierra no se encuentra correctamente repartida —por acaparamiento de ella en pocas manos— el sistema no puede regir, porque deben privar soluciones políticas y no jurídicas. De ahí que breguen por una permanente publicización del llamado Derecho Agrario y por el traspaso de las mayores facultades posibles al organismo administrativo-ejecutivo.

Este es el sistema imperante actualmente en la Argentina, donde el Estado no tutela —por no necesitarlo— el régimen de tenencia de la tierra, salvo en aspectos que ya hemos destacado y que no empecen a su aplicación.

c) *Solución administrativa con alguna instancia judicial posterior*

Se trata de un sistema intermedio que puede presentarse a un doble nivel:

c.1) Con un tránsito previo y necesario de todo conflicto agrario por la sede administrativa, se concede contra la decisión del respectivo organismo de aplicación un recurso de apelación (impropio, por supuesto toda vez que por virtud de él no se ataca la injusticia de una resolución judicial) ante un tribunal judicial competente en segundo grado de conocimiento, al cual se llega por la vía de la expresión de agravios y que debe emitir pronunciamiento bajo la sujeción del principio no *reformatio in peius*.

Como se ve se trata de una instancia revisora —no originaria— de carácter ordinario, con todas las desventajas procesales propias de ella: el objeto de la sentencia definitiva no será el conflicto sino el pronunciamiento impugnado, con la imposibilidad de replantear el estudio de los hechos, salvo que sean sobrevinientes o antiguos pero no conocidos tempestivamente.

c.2) También con un tránsito previo y necesario ante organismos administrativos, puede el interesado atacar la respectiva decisión por medio de una instancia de carácter extraordinario, de tipo casacional constitucional o por la vía de lo contencioso administrativo.

Al igual que la anterior, se trata de una instancia revisora aunque mucho más estricta y limitada: no cabe ya pronunciamiento sobre la justicia o injusticia de la decisión impugnada, sino en cuanto a su encuadre con alguna expresa garantía constitucional.

Ambos sistemas han imperado en la Argentina, sobre todo en los regímenes legales vigentes a partir de la década de los cuarentas, cuando un Ejecutivo fuerte —considerando que los jueces interpretaban las leyes con mentalidad demasiado individualista— impuso pautas procesales que se instrumentaron a través de organismos *ad hoc* conocidos como Cámaras de Arrendamientos.

La práctica de ellos durante tantos años ha demostrado una serie de inconvenientes —ya los hemos enunciado antes— que no lo tornan aconsejable a un nivel estrictamente jurídico.

d) *Solución administrativa con plena instancia judicial posterior*

Como la anterior, se trata también de un sistema intermedio que nuclea las dos respuestas puras que hemos enunciado precedentemente; se requiere

una actividad previa de naturaleza administrativa, procediendo contra su definitiva solución una plena judicialización del conflicto (la actividad ante el Administrativo sería así provisoria), que podrá así pasar por todas las instancias ordinarias y extraordinarias del conocimiento judicial.

Aunque nunca rigió en la Argentina y carecemos, por ende, de experiencia que avale nuestra opinión sobre el tema, nos parece el único sistema intermedio compatible con la necesidad política de solucionar de inmediato —aun sin forma de juicio y por la vía del hecho del príncipe— un conflicto que, de mantenerse, puede derivar en insospechables y nefastas consecuencias, y con la también innegable necesidad de no hacer privar la fuerza como sustituto del derecho dentro de los cánones que rigen la actual civilización. La posterior revisión plena en la sede judicial, actuando los particulares entre sí o ellos frente al mismo Estado y ante un tercero imparcial e independiente, constituye plena garantía de pacífica convivencia a través de la institucionalización del debido proceso que toda Constitución política promete y garantiza a todo justiciable.