



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

FUNDAMENTOS

El presente proyecto tiene la intención de reparar una deuda histórica de la provincia de Río Negro: la regularización dominial de tierras que habitan antiguos pobladores en predios fiscales, fundamentalmente con aquellos que desarrollan actividades económicas a pequeña y mediana escala, de autoabastecimiento y/o autoconsumo, y no cuentan con los recursos económicos necesarios para realizar la mensura del predio fiscal que habitan, y en el que producen.

Asumiendo que la gestión de las tierras fiscales es un problema público, se han realizado diversas modificaciones al régimen legal que regula la materia, sin lograr avanzar significativamente en la regularización total del dominio de quienes las habitan y desarrollan, vulnerando así derechos de nuestra Constitución, y privando a pobladores y comunidades, no solo de la realización de sus proyectos de vida, sino también de aprovechar el potencial económico de nuestra provincia.

Se pretende entonces financiar, a través de un fondo específico nutrido a partir de una modificación del impuesto inmobiliario en la ley impositiva anual, la realización de las mensuras de deslinde y amojonamiento, la adjudicación en venta y la inscripción del trámite declarativo ante el registro de la propiedad inmueble correspondientes a pobladores históricos cuyo trámite de regularización dominial no puede avanzar por no contar con los medios económicos para realizar las mensuras correspondientes.

Asumiendo que la regularización de la tenencia de la tierra a través de fondo de mensura creado en esta ley, es un paso fundamental y necesario para consolidar el arraigo territorial y cultural de la población de Río Negro.

Respetando plenamente los derechos indígenas consagrados por la Constitución provincial en su artículo 42, y por la ley provincial 2287. En la especificidad jurídica que se le otorga al tratamiento de la tenencia, acceso y reconocimiento de las ocupaciones de los territorios tradicionales indígenas.

Y asumiendo que las políticas públicas que regulan el acceso y tenencia de las tierras públicas constituyen un elemento clave para la planificación del Estado Provincial en el proceso de ordenamiento territorial de la provincia para generar condiciones de vida digna a toda la población que habita suelo rionegrino.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Pasemos a analizar el marco jurídico provincial que rige la administración de las tierras fiscales en la provincia.

El Estado provincial tiene un mandato constitucional en el artículo 75 de nuestra carta magna, lo transcribimos en su totalidad:

"La Provincia considera la tierra como instrumento de producción que debe estar en manos de quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad.

Es legítima la propiedad privada del suelo y constituye un derecho para todos los habitantes acceder a ella. Propende a mantener la unidad productiva óptima, la ejecución de planes de colonización, el asentamiento de familias campesinas, con apoyo crediticio y técnico, y de fomento.

La ley establece las condiciones de su manejo como recurso renovable, desalienta la explotación irracional, así como la especulación en su tenencia libre de mejoras, a través de impuestos generales.

En materia agraria la Provincia expropia los latifundios inexplorados o explotados irracionalmente y las tierras sin derecho a aguas que con motivo de obras que realice el Estado puedan beneficiarse. "

Como es posible observar, este artículo es vital para comprender que el Estado debe construir equidad allí donde no se hacen efectivos derechos o la distribución histórica de oportunidades ha sido desigual.

Analizando las normativas que reglamentan lo establecido en nuestra Constitución podemos afirmar que han sido loables y han intentado dar cuenta de la evolución social y productiva de la provincia. Desde el inicial Régimen de Tierras Fiscales establecido en la Ley Q N°279, sancionado en 1961, que estableció el marco regulatorio y jurídico superior del ordenamiento territorial durante más de 60 años, hasta la recientemente promulgada Ley 5.705.

Tanto en la Ley Q N°279, como en la Ley 5.705 se reconoce como un derecho fundamental para los habitantes de suelo rionegrino el acceso a la tierra efectivo, con su respectivo título de propiedad, con una función y destino social y productivo.

El antiguo régimen de la Ley Q 279 fue radicalmente modificado y actualizado en diciembre de 2023 con



Legislatura de la Provincia de Río Negro

la sanción de la ley 5.705. En los fundamentos del proyecto elevado a la legislatura se reconoce la necesidad de adaptar la normativa a las necesidades actuales, "ratificando el dominio sobre las tierras fiscales provinciales y de dominio público o privado de la Nación existentes en el ámbito territorial de la provincia de Río Negro, cuyo antecedente nos remite a la ley 14.408."

Sobre las tierras fiscales ocupadas la ley 5.705 dice "se prevé la regularización de aquellas que cumplan con los requisitos y condiciones objetivas específicamente regladas en la presente, que den transparencia y legitimidad al sistema de titularización".

El artículo 22 de la citada ley 5.705 recepta nuevamente los requisitos ya establecidos en la Ley Q 279 y fija que: "las personas humanas o jurídicas que siendo adjudicatarias o permisionarias, ejerzan una tenencia pública y pacífica sobre tierras fiscales sin afectar a terceros, tienen derecho a que se le adjudique en venta el predio siempre que:

- 1) El inmueble cuente con mensura registrada.
- 2) Demuestren mediante inspección de la autoridad de aplicación que mantienen un uso racional de acuerdo a las características del inmueble.
- 3) Tengan domicilio en el predio o dentro de la provincia.
- 4) Acrediten una tenencia ininterrumpida de al menos diez (10) años, ya sea en forma personal o en carácter de continuadores de su grupo familiar.
- 5) No se encuentren comprendidos en las inhabilidades que prevé esta ley."

Como podemos observar, la mensura es un requisito indispensable, es simultáneamente una necesidad y un obstáculo. Esto ocurre porque cualquier asignación de propiedad debe ser certera, con la definición clara y exacta de los límites del predio fiscal. El problema es que esa exigencia es el principal obstáculo para muchos pobladores que, por diversas cuestiones, principalmente económicas, no pueden regularizar su situación dominial y alcanzar los objetivos previstos por la Constitución y la legislación provincial.

La mensura es un paso fundamental para garantizar los derechos que asisten a los pobladores en la Constitución, como también para poder aprovechar el potencial económico que tiene la tierra para generar un marco de desarrollo sustentable en Río Negro.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

De acuerdo con los aranceles resueltos por el Consejo Profesional de Agrimensores de Río Negro una mensura, deslinde y amojonamiento en la Región Sur (por ejemplo) requiere de una inversión que parte de \$4.232.736 para predios con menos de 3000 ha. Esto equivale a 15,6 salarios mínimos vitales y móviles. Vale la pena resaltar que la inmensa mayoría de los y las fiscaleros subsisten con ingresos formales e informales inferiores a la línea pobreza, y lo hacen gracias a sus actividades de producción a pequeña escala y a los beneficios de la previsión social, por lo que, en general, les resulta imposible disponer de los fondos necesarios para resolver su situación dominial. Esa dificultad se multiplica de manera importante cuando se trata de la región andina o los valles irrigados (se parte de Usd 1500, equivalentes a \$2.475.000 por ha).

Sobre las tierras fiscales no regularizadas no hay datos oficiales accesibles, pero en la versión taquigráfica del debate legislativo sobre la modificación de la Ley Q N°279 código de tierras, se menciona que alrededor del 50 % de las tierras fiscales no han sido regularizadas por falta de mensura, estamos hablando de aproximadamente 3 millones de hectáreas.

También hay que mencionar que esta situación de incertidumbre jurídica sobre las tierras fiscales ha generado a lo largo de nuestra historia condiciones que habilitan prácticas de intercambios ilegales o fraudulentos, a modo de ejemplo podemos mencionar las más de 140 denuncias recibidas entre 2012 y 2015 por la comisión legislativa investigadora de transferencias de tierras fiscales (creada por Ley Provincial N°4.744) que origina denuncias penales del gobierno provincial a través del Fiscal de Estado de la provincia sobre tierras adquiridas irregularmente en abierta violación a la ley Q 279.

Por otro lado, resulta inadmisibles esta situación porque no permite aprovechar el potencial económico y social que tiene la tierra para generar un marco de desarrollo sustentable en Río Negro. Aprovechar las oportunidades de desarrollo económico de Río Negro y atraer o potenciar inversiones que redunden en beneficios para los antiguos ocupantes y desarrolladores y fortalezcan y diversifiquen el perfil productivo de regiones estratégicas de la provincia, como la Cordillera de los Andes o la Región Sur, resulta urgente. La incertidumbre en la situación dominial es, claramente, un limitante que desalienta la inversión y el desarrollo sustentable de nuestra provincia.

Este proyecto de ley se concentra en dos aspectos que creemos fundamentales. Por un lado, crea un fondo especial y específico cuyo objetivo será facilitar la



Legislatura de la Provincia de Río Negro

realización de las mensuras para sectores de ingresos bajos, y por otro fija un mecanismo de financiamiento con una propuesta de reforma tributaria progresiva, es decir financia el fondo de mensura con una alícuota adicional del impuesto inmobiliario a los sectores que manifiestan mayor capacidad contributiva.

Por otra parte, para darle coherencia normativa al sistema regulatorio de las tierras fiscales, se propone una nueva modificación a la Ley de Tierras, en particular al artículo 23 que refuerza los condicionantes históricos para la regularización de la situación dominial de la mayoría de los predios fiscales que venimos desarrollando, ya que establece un plazo máximo de doce (12) años para realizar la mensura del predio fiscal.

No está de más decir lo obvio: los pobladores con o sin permiso precario, comúnmente denominados fiscaleros no hacen la mensura porque no quieren, sino porque no pueden. Si el poblador está imposibilitado de afrontar esa inversión significativa sin respaldo del Estado, difícilmente pueda realizar la mensura y ello significaría el riesgo de perder el predio fiscal. La acción estatal debe, ineludiblemente, ir en sentido contrario, garantizando el efectivo cumplimiento de sus derechos.

Hoy se presentan distintas situaciones respecto a la legalidad de las ocupaciones sobre tierras fiscales, en primer lugar quienes lograron su titularización, en segundo lugar quienes hicieron las mensuras y esperan que los organismos competentes avancen con la adjudicación en venta, y en tercer lugar quienes tienen tenencia precaria con certificados de ocupación y no cuentan con los medios para realizar las mensuras y solicitar la adjudicación.

El fondo propuesto en el proyecto pretende atender la situación del tercer grupo mencionado en el párrafo anterior, y estará constituido por una modificación tributaria de carácter progresivo. En términos de sustentabilidad financiera de la ley, entendemos que la regularización dominial permitirá incorporar a las tierras fiscales, que se encuentran exentas, al pago del impuesto inmobiliario con el consecuente aumento de su recaudación.

El proyecto propone la incrementación de la alícuota del impuesto inmobiliario de manera proporcional a quienes tienen parcelas de mayor valuación fiscal, considerando las mejoras, y considerando un incremento relativamente mayor si se trata de tierras ociosas, o si las propiedades se encuentran en la zona andina de la provincia y de frontera, donde la diferencia entre el valor fiscal y el valor de mercado es notoriamente mayor.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

La Ley de fondo respecto al impuesto inmobiliario es la I N°1622, mientras que la Ley Impositiva Anual fija las bases imponibles, las alícuotas, mínimos y adicionales de cada uno de los tributos provinciales. La Ley Impositiva Anual incluye en un mismo cuerpo legal montos imponibles y alícuotas que estarán vigentes durante el ejercicio fiscal próximo para los impuestos inmobiliario, sobre los ingresos brutos, de sellos, a las loterías, a las rifas, a los automotores, tasas retributivas de servicios, incentivos y bonificaciones, estabilidad fiscal y beneficios en los impuestos inmobiliarios y a los automotores para la Línea Sur.

Cabe mencionar que Río Negro recauda relativamente poco en materia de impuesto inmobiliario, en el año 2023 fueron \$ 4.719 millones, mientras, por ejemplo, Neuquén recaudó \$6.161 millones y La Pampa \$ 5.378 millones. En el corriente año, hasta agosto se habían recaudado \$7.469 millones, que representan tan solo el 3% de los recursos tributarios de origen provincial.

El proyecto propone entonces que, en adelante y a partir del ejercicio fiscal 2025, se incorpore un adicional del veinte por ciento (20%) calculado sobre el impuesto determinado, que sólo será aplicable a las escalas superiores de todos los tipos de inmuebles urbano con mejoras, baldíos urbanos, suburbanos, subrurales y rurales. Se incrementará al treinta por ciento (30%) si se trata de inmuebles subrurales y rurales improductivos y/o ociosos, otorgándole al Ministerio de Desarrollo Económico y productivo la facultad de determinarlo.

En el caso de inmuebles suburbanos, subrurales y rurales establecidos en el departamento Bariloche, cuya superficie supere las 100 hectáreas, el adicional será del 35% del impuesto total determinado a pagar. Este diferencial se debe a que la intención legislativa es configurar un criterio progresivo en materia tributaria, y sabemos que es la zona andina de la provincia, ubicada en el departamento de Bariloche la región donde la diferencia entre el valor inmobiliario de mercado y el valor fiscal de la tierra es mayor.

Se determina que una vez que se cumpla el objetivo de regularización total de las tierras fiscales no mensuradas se deberá eliminar este adicional o cambiar su destino.

El cuadro que se presenta a continuación permite evaluar el impacto de esta propuesta:



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Tipo inmueble	Valor escala superior	Impuesto determinado Anual/Mensual	Adicional Anual/Mensual	% sobre valor fiscal Total / Adicional
Urbano con mejoras	\$52.300.000	\$533.021 / \$44.418	\$106.604 / \$8.883	1,22 / 0,2
Baldíos urbanos	\$22.950.000	\$267.450 / \$22.287	\$53.490 / \$4.457	1,4 / 0,23
Suburbanos	\$119.000.000	\$996.731 / \$83.060	\$199.346 / \$16.162	1 / 0,16
Subrurales	\$144.200.000	\$927.269 / \$77.272	\$183.453 / \$15.454	0,77 / 0,13
Rurales	\$97.500.000	\$417.004 / \$34.750	\$83.400 / \$6.950	0,51 / 0,08

Antes de avanzar con algunas consideraciones acerca del cuadro, es esencial revelar que el impuesto inmobiliario, al igual que el automotor, parten de una valuación fiscal subestimada fuertemente. Se calcula que la diferencia entre ésta y el valor de mercado ronda el 900%. Para mensurar esto damos un simple ejemplo: una vivienda cuyo valor de mercado es de 100 millones de pesos, tributa como si valiera 11,1 millones.

También hay que mencionar que esta subvaluada la base fiscal sobre la que se determina el impuesto inmobiliario en muchos casos debido a que las mejoras no se declaran y la capacidad de fiscalización del Estado Provincial es limitada.

Lo desarrollado nos posibilita extraer una conclusión decisiva. Si observamos el cuadro vemos que, tal cual está establecido en la ley impositiva, la escala superior para un inmueble urbano es de 52,3 millones y el impuesto inmobiliario (incluyendo el adicional del presente proyecto) representa tan sólo el 1,22% del valor fiscal (0,2% mensual). Si se tomara en cuenta la valuación de mercado (o un avalúo más real) ese importe estaría cercano a los 4,9 millones de pesos. En definitiva, partimos de una definición del impuesto que lejos está de ser distorsivo o expropiatorio, al contrario.

Se incorpora de esta manera a la ley impositiva anual referida al impuesto inmobiliario, un artículo que crea el "adicional arraigo" a los fines de constituir el "Fondo de Arraigo" que abonaran los contribuyentes que posean inmuebles urbanos con mejoras,



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

baldíos urbanos, suburbanos, subrurales y rurales, y que se encuentren en el mayor rango de valuación fiscal, verán elevado el total del impuesto determinado a pagar en un 20%, elevándose a un 30 % para inmuebles ociosos, y a un 35 % para inmuebles rurales y subrurales del departamento de Bariloche que superen las 100 hectáreas.

Lo recaudado por este adicional del impuesto inmobiliario será destinado a financiar el "**Fondo de Arraigo**" con partida presupuestaria específica destinada al cumplimiento efectivo de la ley.

Por otra parte, el presente proyecto de ley crea un registro único de adjudicatarios y permisionarios de tierras fiscales de la provincia de Río Negro que estará a cargo de la actual Dirección provincial de Tierras, dependiente del Ministerio de Hacienda de Río Negro. Los peticionantes deberán cumplir con los requisitos necesarios para ser adjudicatarios en venta (excepto el de mensura) y una vez evaluados los requisitos y realizadas las fiscalizaciones correspondientes los mismos tendrán a disposición el subsidio o crédito para realizar las mensuras correspondientes.

Quienes acceden a financiarse mediante este beneficio no podrán solicitar permiso de venta o cesión a terceros por 10 años posteriores a la extensión del título de propiedad.

En relación a la política de subvención o subsidio de las mensuras creemos conveniente establecer criterios de priorización de acceso, sobre todo teniendo en cuenta que, potencialmente, las situaciones que se tendrían que atender superan la recaudación que provendría de este adicional.

Hablamos en potencial porque hemos tenido serias dificultades para acceder a la información, referida a la recaudación por tipo de inmuebles y por escala. De todas formas, por vía indirecta y si suponemos que este fondo sume como mínimo el 1% de la recaudación del impuesto inmobiliario (aproximadamente \$10.000 millones en este año), podríamos anticipar que se podrían financiar mensuras de como mínimo unos 80 predios fiscales.

En ese contexto, los criterios de prioridad serán determinados en función de los años de edad del ocupante, la cantidad de años de permanencia del ocupante en el predio, la extensión del predio, la situación socio-económica del ocupante, el proyecto productivo desarrollado, y, la distancia al centro urbano más cercano.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Por último, consideramos que por organización, experiencias, conocimientos y acceso a la información es conveniente que la administración y gestión del fondo y de la política sea realizada por la Dirección de Tierras.

Este proyecto creemos que viene a saldar una deuda histórica, fortaleciendo el arraigo territorial de cientos de pobladores que no tienen los medios económicos para regularizar su situación dominial y acceder al título de propiedad, impedidos de desarrollar plenamente su proyecto de vida y su potencial económico.

A la vez el proyecto restablece la capacidad del Estado Provincial de planificar el ordenamiento territorial y el desarrollo productivo de Río Negro en el mediano y largo plazo, adecuando sus políticas públicas a las necesidades de cada región, reconociendo las características particulares de quienes habitan y producen en nuestro suelo, sus necesidades y realidades.

La regularización dominial de la tierra es un paso fundamental y necesario, pero no suficiente para la promoción del arraigo territorial, el ordenamiento territorial y el desarrollo productivo de Río Negro. Para eso debemos garantizar la aplicación posterior de políticas que acompañen a los fiscaleros y fiscaleras, políticas que promuevan la integración socio productiva, el fortalecimiento de capacidades técnicas y logísticas de los productores, la dotación de infraestructura, y de financiamiento, la apertura de mercados, para que los pobladores de Río Negro puedan ejercer sus derechos e insertarse en el mercado de manera competitiva.

Asimismo, corresponde señalar que la presente iniciativa fue oportunamente presentada durante el año 2024, bajo el Expediente N° 1539, sin haber logrado tratamiento ni ser considerada para su debate en el ámbito legislativo. Sin embargo, la problemática abordada no solo persiste, sino que mantiene plena vigencia, evidenciando la necesidad de retomar su tratamiento y avanzar en la implementación de herramientas concretas que permitan dar respuesta a una demanda histórica de amplios sectores de la población rionegrina.

Por ello,

Autores: Leandro García, Alejandra Mas, Daniel Belloso y Luis Ivancich.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

Artículo 1°.- Se crea el "**Fondo Arraigo**" cuyo objetivo principal es financiar o subsidiar la inversión en las mensuras de deslinde y amojonamiento, la adjudicación en venta y la inscripción del trámite declarativo ante el Registro de la Propiedad Inmueble que realicen los adjudicatarios y permisionarios de tierras fiscales determinados en el Artículo 22 de la ley n° 5705 de Tierras Fiscales.

Artículo 2°.- Se incorpora a la ley I n° 1622 el artículo 2° bis, el que queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 2° bis.- A a los fines de constituir el "**Fondo de Arraigo**", se crea el "**adicional arraigo**" para los contribuyentes que posean inmuebles urbanos con mejoras, baldíos urbanos, suburbanos, subrurales y rurales, y que se encuentren en la escala máxima de valuación fiscal.

El "adicional arraigo" se calcula de acuerdo a la siguiente formula:

$$AII=(A.V^2+B.V+C)*0,2$$

Donde:

AII: Adicional Arraigo

A, B, C: Parámetros de la ecuación respectiva para la escala máxima de cada tipo de inmueble 0,2: 20% del Impuesto Inmobiliario determinado.

Para aquellos inmuebles considerados ociosos por las autoridades competentes y el Ministerio de Desarrollo Económico y productivo de Río Negro el "adicional arraigo" se calcula de acuerdo a la siguiente formula:

$$AIIO=(A.V^2+B.V+C)*0,3$$

Donde:

AIIO=: Adicional Arraigo bis

A, B, C: Parámetros de la ecuación respectiva para la escala máxima de cada tipo de inmueble 0,3: 30% del Impuesto Inmobiliario determinado"



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Para aquellos inmuebles ubicados en el departamento Bariloche, cuya superficie supere las 100 (cien) hectáreas, de acuerdo a los datos de la Dirección de Catastro y la Agencia de Recaudación Tributaria de Río Negro, el "adicional arraigo" se calcula de acuerdo a la siguiente formula:

$$AIIB=(A.V^2+B.V+C)*0,35$$

Donde:

AIIB=: Adicional Arraigo tris

A, B, C: Parámetros de la ecuación respectiva para la escala máxima de cada tipo de inmueble

0,35: 35% del Impuesto Inmobiliario determinado"

Artículo 3°.- Quedan exceptuados de pagar el "adicional arraigo" los sujetos incluidos en artículo 15 de la ley I n° 1622.

Artículo 4°.- El Fondo Arraigo se integra con los siguientes recursos:

- a) Lo recaudado por el adicional arraigo, del Impuesto Inmobiliario determinado en el artículo precedente.
- b) Los ingresos provenientes del recupero de financiaciones del Fondo Arraigo.
- c) Ingresos provenientes de las partidas presupuestarias de libre disponibilidad que anualmente se asignen para el objetivo enunciado en el artículo 1° de la presente.

Artículo 5°.- Se crea el Registro Único de Adjudicatarios y Permisarios de tierras fiscales de la provincia de Río Negro. El registro incorpora a todos los peticionantes que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 22 de la ley 5.705. Sistematiza para cada petición la información catastral existente en los legajos de la Dirección de Tierras, con nombre y apellido, antigüedad de la ocupación, geolocalización de la parcela en cuestión, situación socioeconómica, distancia al centro urbano más cercano, región geográfica y características del proyecto económico.

Artículo 6°.- Los peticionantes deben cumplir con los requisitos necesarios para ser adjudicatarios en venta según la ley n° 5705 y sus modificatorias, exceptuando el de mensura registrada. Sin perjuicios de los derechos consagrados por la ley D n° 2287.

Artículo 7°.- El Poder Ejecutivo provincial, con intervención de la Dirección de Tierras, establece vía reglamentaria, las prioridades de asistencia de acuerdo a los criterios del



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

artículo 6° de la presente y las líneas de financiamiento disponibles.

Artículo 8°.- Es Autoridad de Aplicación de la presente, la Dirección Provincial de Tierras, dependiente del Ministerio de Hacienda de Río Negro o el organismo que lo reemplace.

Artículo 9°.- La Autoridad de Aplicación de la ley debe responder en un plazo no mayor a seis (6) meses a la solicitud de los peticionantes para ingresar al registro establecido en el artículo 6° de la presente ley. Asimismo, establece un cronograma de financiamiento anual que contemple la totalidad de las peticiones incluidas en el registro.

Artículo 10.- Se elimina el artículo 2° de la ley n° 5739, que modifica el artículo 23 de la ley n° 5705.

Artículo 11.- Los peticionantes que acceden a financiar la realización de la mensura mediante el "fondo arraigo" establecido en el artículo 1° de la presente ley, no pueden solicitar permiso de venta, cesión o transferencia a terceros por diez (10) años contados a partir de la extensión del título de propiedad.

Artículo 12.- De forma.