



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

PROYECTO DE LEY
DESCRIPCIÓN SINTÉTICA:

OBLIGATORIEDAD DE PUBLICAR INSPECCIONES, ADJUDICACIONES EN VENTA Y ENTREGAS DE TÍTULOS TRASLATIVO DE DOMINIO DE TIERRAS FISCALES A FAVOR DE TERCEROS EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO. DEBIDA PARTICIPACIÓN INDÍGENA.-

FUNDAMENTOS

La ley provincial Q 279 estipula el "Régimen Legal de Tierras Fiscales". Dicha ley prevé un Régimen específico y de orden público. El artículo 1º de dicha norma establece que la Provincia de Río Negro ratifica, en ejercicio de su autonomía, la titularidad del dominio sobre las tierras fiscales existentes en su ámbito territorial en el estado en que se encuentren, para lo cual ejercita la plenitud de sus atribuciones administrativas sobre las tierras de su dominio existentes dentro de su jurisdicción territorial.

A su vez, el mentado cuerpo legal prevé ciertos mecanismos para el reconocimiento de derechos de ocupación y de adjudicación en venta, previo a la entrega de tierras de dominio público provincial a los ocupantes que cumplan con las características y requisitos allí establecidos. Entre dichos mecanismos se encuentra regulada en la Sección Tercera y cuarta de la ley Q 279: la venta de las tierras a través del instituto legal de "permiso precario de ocupación" y la "adjudicación en venta".

Claro está, el procedimiento administrativo mediante el cual tramitan dichos mecanismos de entrega de tierras de dominio público debe, necesariamente, adecuarse al espíritu pregonado por la Constitución Provincial en su artículo 75: "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...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".

Este es el principio rector con el cuál debe interpretarse el régimen legal de tierras fiscales que ha sido recogido por el legislador a la hora de sancionar la ley Q 279, cuyo artículo 2 reza: "Para la interpretación y aplicación de esta Ley, se establece como principio fundamental el concepto de que la tierra es un instrumento de producción, considerada en función social, para alcanzar los siguientes fines:



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- a) La integración y armónico desarrollo de la Provincia, en lo económico, político y social;
- b) Que la tierra sea de propiedad del hombre que la trabaja, siendo asimismo base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad;
- c) El ordenamiento metódico y racional de la política demográfica, que tienda a la expansión equilibrada de la población;
- d) La radicación efectiva y estable de la familia agraria."

Consecuentemente, para evitar desviaciones de tales fines, la ley establece requisitos y prioridades para ser aspirante a la adjudicación de una unidad económica -artículos 37 y 38 de la ley Q 279-, incapacidades para ser adjudicatario y sus excepciones - artículos 43 y 44 ley Q 279 -; derechos y deberes del adjudicatario - artículos 49, 50, 51 y 52 ley Q 279 -. A su vez, se encuentra regulada la determinación del precio de venta de cada unidad económica de explotación a adjudicar -artículos 53, 54, 55 ley Q 279 - y la forma en la que los adjudicatarios deberán hacer efectivo el pago -artículos 56, 57, 58 y 59 ley Q 279 -.

Luego de cumplir con todos los requerimientos exigidos por la ley, siempre y cuando el adjudicatario hubiere cumplido satisfactoriamente todas las obligaciones a su cargo y transcurrido los 5 años desde la ocupación del predio, sea ésta anterior o posterior a la adjudicación, previa inspección y mediando resolución favorable de la Dirección de Tierras y Colonias, actuante dentro de la órbita del Ministerio de Gobierno (conforme el texto de la ley Q 279 debía ser aprobado por el Directorio del Instituto de Promoción Agraria de la Provincia de Río Negro I.P.A., pero el mismo no ha sido constituido hasta el momento), se extiende el Título Traslativo de Dominio por el Poder Ejecutivo, otorgándose el título por ante la Escribanía Mayor de Gobierno.

Deteniéndonos únicamente en las adjudicaciones en venta y posterior entrega del título traslativo de dominio sobre tierras fiscales, encontramos que durante los últimos años se ha producido una entrega desmedida de tierras fiscales a un precio vil o cuyo procedimiento ha sido irregular, muchos de cuyos reales ocupantes se han visto privados de sus derechos y mejoras sobre tierras de antigua ocupación.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

En otros casos detectados, la misma Dirección de Tierras ha otorgado adjudicaciones en venta y/o ha entregado títulos sobre territorios indígenas en desmedro de la ocupación tradicional que sobre los mismos vienen realizando comunidades y familias o pobladores dispersos indígenas, aún encontrándose en plena vigencia la ley 2287 que introduce modificaciones a los órdenes de preferencia de la ley 279 que no han sido respetados.

Esta situación ha dado origen a fraccionamientos territoriales a través de la realización de mensuras que no han permitido a los indígenas el desarrollo de su propia cultura, disminuyendo las zonas de veranadas e invernadas, privándolos de la posesión comunitaria sobre sus ocupaciones tradicionales e impidiendo el otorgamiento inmediato de la propiedad que para ello prescribe el art. 11 de la ley 2287.

Se han observado entregas de títulos de dominio sobre tierras fiscales a particulares que no viven de manera permanente en dichas tierras, que no se encuentran radicados en ella con su familia o que no poseen vínculo productivo alguno directo con las mismas. Por tal motivo, dichas transmisiones se han venido desviando abiertamente de las finalidades previstas por la ley Q 279 y de la manda constitucional.

Por su parte, dentro de la labor diaria de la "Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales" de la Legislatura Rionegrina se vienen recibiendo denuncias que denotan la existencia de adjudicaciones en venta, y/o entrega de títulos sobre tierras de antigua ocupación, sin que el Estado Provincial hubiera actuado de manera adecuada como cuidador del patrimonio público, conforme lo dispone la normativa constitucional y legal previamente citadas.

En dicho contexto, vemos la necesidad de otorgar mayor transparencia al procedimiento administrativo mediante el cual se otorgan las adjudicaciones en venta y posterior entrega de títulos traslativos de dominio dentro de la provincia de Río Negro. Por ello, mediante el proyecto de ley en análisis se prevé la obligatoriedad de publicar en el Boletín Oficial, y en un diario de mayor circulación de la Provincia, los actos administrativos que prevean adjudicaciones en venta de tierras fiscales, así como aquellos que prevean posteriores entregas de títulos traslativos de dominio sobre tierras fiscales, en los términos de la Sección tercera de la ley Q 279.

El motivo de la presente obedece a dos razones fundamentales.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

En primer lugar, el Estado tiene la obligación de dar debida publicidad a sus actos de gobierno, máxime cuando se encuentran comprometidos en ellos bienes de dominio público de la Provincia. Entendemos que resulta de interés público todo aquello que comprometa, de una manera u otra, a las tierras fiscales existentes dentro del ámbito territorial de la Provincia y que pertenecen, por ende, a todos los rionegrinos.

Es la misma ley Nro. 40, que regula el Instituto del Boletín Oficial de la Provincia la que previó dicha posibilidad en su Artículo 4º, cuando estipula que: "Se publicarán en el "Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro": a) Leyes, Decretos, Resoluciones y otros actos oficiales que se mencionan en el artículo 1º; b) Los resúmenes de aquellos documentos oficiales cuyos detalles no hagan al objeto fundamental de la publicidad de los actos de Gobierno; c) Los estados de la Contaduría de la Provincia en los plazos que prevea la Ley respectiva; d) Los avisos de licitación pública y las adjudicaciones, sin perjuicio de las otras publicaciones que se ordenen para su mejor conocimiento; e) Los edictos judiciales, cuando así lo disponga el Juez competente; f) Las inserciones que soliciten el Poder Judicial o la Legislatura cuando lo estimen de interés público y así lo resuelvan; g) Las que por imperio de la Ley deban efectuar los particulares".

En segundo lugar, esta ley resulta necesaria porque el brindar mayor transparencia y publicidad al procedimiento administrativo que adjudica y otorga títulos traslativos de dominio sobre tierras fiscales implica otorgar una herramienta de control esencial para los actos de gobierno a todas y todos los rionegrinos, puesto que se encuentra en juego el interés público, entendido como aquél al que tiene por objetivo la realización de intereses generales, colectivos o sociales.

Así, el nuevo mecanismo aquí propuesto permite garantizar el derecho de acceso a la información pública que posee todo ciudadano rionegrino. Tal extremo resulta vital para fortalecer y mejorar la calidad institucional de la provincia, habiendo sido consagrado por nuestra Constitución Nacional y por diversos tratados internacionales.

Párrafo aparte merece la mención a las inspecciones que la Dirección de Tierras debe efectuar en forma previa a la entrega del título traslativo de dominio. Conforme lo prevé la ley Q 279, compete al servicio de Tierras y Colonias "Inspeccionar los predios adjudicados de modo periódico y regular a fin de comprobar el cumplimiento de



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

todas las obligaciones legales y convencionales, que sean de su competencia, asentando el informe en los respectivos legajos y dando cuenta al Directorio" (art. 18 inc. C) lo que debe volcar al "Registro de la Tierra Pública con especificación de las condiciones jurídico-físicas de cada inmueble, volcando el mismo al Registro Cartográfico de la Tierra Pública (art. 18 inc. F).

Las inspecciones a las que se refiere esta norma constituyen el basamento previo esencial para otorgar permisos precarios de ocupación, conceder arrendamientos y/o realizar las adjudicaciones en venta, como paso previo a la entrega de un título traslativo de dominio sobre tierras fiscales. En resumen, la ley impone a la autoridad de aplicación el deber de dar cuenta de la real situación de hecho existente, a fin de asentarla en los Registros y en el expediente administrativo correspondiente.

Sin embargo, la práctica habitual e histórica que ha venido llevando a cabo la Dirección de Tierras y Colonias de la Provincia, autoridad de aplicación de la norma Q 279, nos indica que no se ha informado debida y previamente de las inspecciones a los interesados y vecinos del lugar, ni se ha publicado de modo alguno un cronograma de inspecciones sobre las tierras a fiscalizar, ni se ha identificando a los funcionarios que intervendrán en la medida.

Esta evidente falta de publicidad previa ha venido impidiendo el control público y efectivo de los actos de la administración, a la vez que ha debilitado la confianza de los ciudadanos en el sistema de gestión de las tierras fiscales, generando situaciones de nulidad que podrían evitarse.

Como consecuencia, en el breve lapso de trabajo que viene llevando la ésta Comisión de la Legislatura Rionegrina se han detectado numerosos casos de irregularidades, incoherencias y datos erróneos asentados dentro de los expedientes y registros investigados.

Recordamos la vital importancia que las inspecciones poseen para la confección de los posteriores actos administrativos de permisos, autorizaciones de mensuras y/o de adjudicaciones que se basan en ellas para dar por cumplidas las exigencias que prevé la ley Q 279.

En función de ello se propone la publicación en el Boletín Oficial, y en un diario de mayor circulación de la Provincia, así como su lectura en el servicio social de las radios públicas con llegada a cada localidad o paraje donde fueran a realizarse, con una



Legislatura de la Provincia de Río Negro

antelación no menor a 10 (diez) días, todas aquellas inspecciones que serán utilizadas como base legal para el dictado del acto administrativo que prevé la entrega del título traslativo de dominio sobre tierras fiscales en los términos que establece la ley Q 279.

Este requisito que hoy se vuelca en el presente proyecto de ley resultará información importante para aquellos pobladores y/o permisionarios que residen en la tierra a inspeccionar puesto que su vínculo con la tierra es de hecho permanente. Por su parte, constituirá un beneficio para aquellos pobladores que si bien residen y trabajan en la tierra, se han visto obligados a retirarse momentáneamente del lugar por razones de fuerza mayor o alguna emergencia, provocando su ausencia temporal en el predio a inspeccionar. En contraposición a ello, quedarán en clara evidencia aquellas situaciones de hecho que pretendan enmascarar una relación apócrifa con la tierra como elemento productivo ya que en el plazo de 10 días - antelación con que se deberán publicar las inspecciones que se realizarán previo al dictado del acto administrativo que prevé la entrega del título - resulta materialmente imposible montar un proyecto productivo y/o acreditar la permanencia en la tierra.

Derecho de participación indígena en las inspecciones.

Desde la entrada en vigencia de la ley 2287, se dispuso "...la adjudicación en propiedad de la tierra cuya actual posesión detentan los pobladores y/o comunidades indígenas existentes en la Provincia" (art. 11), debiendo el Consejo de Desarrollo de Comunidades Indígenas (Co.De.C.I.), autoridad de aplicación de la Ley 2287, coordinadamente con la Dirección de Tierras y Colonias de la Provincia, investigar el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 279 de Tierras, las leyes vigentes de creación de Reservas y los derechos vinculados a la tradicional posesión, previos a la provincialización. "En caso de detectar anomalías arbitrará los medios para realizar las gestiones judiciales correspondientes" (art. 12).

En el año 2001 entró en vigencia el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes sancionada en 1989, cuyo art. 2 impone al estado argentino que: "1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas: a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población; b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones”;

El art. 6 del mismo Convenio de la OIT declara que:

“ 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

El Artículo 15 del mismo Convenio dispone que: “1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos. 2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

La Declaración Universal Sobre Los Derechos de Los Pueblos Indígenas (D.U.S.D.P.I.), aprobada por las Naciones Unidas y votada favorablemente por la Argentina en agosto de 2007, garantiza asimismo a los pueblos indígenas el derecho de, si lo desean, "participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado manteniendo sus propias instituciones (art. 5), y a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos" (art. 18) y el art. 19 de la Declaración impone a los Estados "celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas para obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten".

El art. 23 de la D.U.S.D.P.I. consagra que: "Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones".

El art. 27 de la misma declaración dispone que: "Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso".

Este marco normativo, vigente tanto a nivel nacional como de las diferentes provincias argentinas, obliga al Estado rionegrino a poner un especial énfasis en garantizar la participación de los indígenas existentes en su territorio en la gestión, control e inspecciones de las tierras fiscales, puesto que puede tratarse de tierras respecto de las cuales deba reconocerse y transmitirse inmediatamente la propiedad comunitaria indígena de las tierras involucradas (art. 75 inc. 17 CN y art. 11 ley 2287), realizar su restitución en casos de despojos (art. 12 y 13) y priorizar en caso de necesidad, por cualquier razón, el acceso



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

a otras aptas y suficientes para desarrollo humano (art. 15, 16, 17, 20).

Para que tal participación pueda concretarse, es condición esencial que el órgano de aplicación de la ley 2287, Co.De.C.I., se encuentre en conocimiento previo de las inspecciones a realizarse en terreno, a fin de coordinar con la Dirección de Tierras y Colonias para la optimización del uso de los recursos del estado. Asimismo, y a fin de garantizar la debida participación indígena a través de las organizaciones autónomas representativas de los interesados de conocida actuación en la Provincia, tales como la Coordinadora del Parlamento Mapuche de Río Negro o el Consejo Asesor Indígena reconocido en el art. 6 de la ley 2287, el Co.De.C.I. deberá notificar a las mismas cuando se prevean inspecciones en aquellos expedientes de la Dirección de Tierras en que resulten ocupantes o reclamantes de tierras sujetos -personas, familias, comunidades- indígenas. En tales casos, los interesados y las organizaciones representativas que ellos indiquen deberán ser notificados en forma previa y fehaciente a las inspecciones a realizarse, bajo pena de nulidad.

En dichos casos, la Dirección de Tierras y Colonias deberá comunicar al Co.De.C.I, con un mínimo de 10 días de anticipación, fecha, lugar y personal que intervendrán en las comisiones de fiscalización, facilitando así la participación del personal que éste último organismo designe.

El nuevo mecanismo de transparencia propuesto permite garantizar el derecho de acceso a la información pública que posee todo ciudadano rionegrino, extremo vital para fortalecer y mejorar la calidad institucional, reafirmando el carácter y función social de la tierra como elemento de producción primordial para el desarrollo y crecimiento productivo de la provincia.

Por ello:

Autor: Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de tierras rurales - Ley 4744 -



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO
SANCIONA CON FUERZA DE
LEY**

Artículo 1°.- Determinase la obligatoriedad de publicar en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro y en un diario de los de mayor circulación de la Provincia, así como de proceder a la lectura en el servicio social de la radio pública con llegada a cada localidad o paraje, la realización de inspecciones programadas por parte de la autoridad de aplicación de la ley Q 279 (Dirección de Tierras y Colonias) sobre tierras fiscales existentes en la provincia en cumplimiento al artículo 60 de la ley Q 279. Dicha publicación y lectura deberán incluir la fecha, el lugar, el horario y la integración de la Comisión interviniente y realizarse con una antelación no menor a 10 (diez) días, todo ello bajo pena de nulidad absoluta e insanable.

Artículo 2°.- Encontrándose presentados en las actuaciones administrativas los integrantes de un pueblo indígena que actuaren por intermedio de una organización representativa indígena, las inspecciones referidas en el artículo primero de esta ley y las inspecciones previas, deberán ser notificadas en el mismo plazo a la autoridad de aplicación de la ley 2287 (Co De Ci), organismo que deberá proceder a notificar inmediata y fehacientemente a la organización representativa indígena respectiva en el domicilio que, a tal fin, deberá la misma constituir en la ciudad de Viedma, todo ello bajo pena de nulidad absoluta e insanable.

Artículo 3°.- Deberán publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro, y en un diario de los de mayor circulación de la Provincia, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, los actos administrativos emanados de la autoridad de aplicación de la ley Q 279 que dispongan la adjudicación en venta, sea que se trate de personas físicas o jurídicas, de tierras fiscales existentes dentro de la jurisdicción provincial.

Artículo 4°.- Deberán publicarse en el Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro y en un diario de los de mayor circulación de la Provincia, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, los actos administrativos emanados de la autoridad de aplicación de la ley Q 279 que dispongan la entrega del



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

título traslativo de dominio o de propiedad, sea que se trate de personas físicas o jurídicas, de tierras fiscales existentes dentro de la jurisdicción provincial.

Artículo 5°.- De forma.