



Legislatura de la Provincia de Río Negro

FUNDAMENTOS

Toda vez que hablamos de las tierras fiscales, es imposible no rendir un homenaje al Gobernador Edgardo Castello, quién en ocasión de remitir el ante-proyecto de ley de tierras y Colonias el 11 de setiembre de 1961 a la Honorable Legislatura, expresaba en los fundamentos que "el proyecto contempla la posibilidad cierta para encauzar sin demora y con eficiencia las gestiones que puedan ofrecer las mejores seguridades a un crecido número de pobladores que con esfuerzo y plena consagración, animados del más franco y decidido propósito de progreso, arraigaron en este solar rionegrino cuando las dificultades del medio exigían al individuo el máximo de su sacrificio".

Este y otros párrafos van definiendo con precisión el espíritu de la norma, en especial el concepto de que la tierra no puede ser sujeto de especulación.

Es así que el artículo 2o. de la ley no. 279, establece "que la tierra es un instrumento de producción". El artículo 4o. a su vez expresa "a los fines de esta ley, la tierra rural se subdividirá en forma tal que cada predio, constituirá una unidad económica de explotación"; definiendo como tal "todo predio que por su superficie, calidad de tierra, ubicación, mejoras y demás condiciones de explotación, racionalmente trabajado por una familia agraria que aporte la mayor parte del trabajo necesario, le permita subvenir a sus necesidades, a su mejoramiento social y una evolución favorable de la empresa".

Sucesivos decretos fueron por zona o región superficies congruentes con esta definición.

En realidad, estos dos artículos, debiendo exceder para su interpretación el marco jurídico, expresaban en plenitud el modelo de desarrollo agropecuario en boga en los años 60, donde para las condiciones de mercado de la época, tanto interno como externo, era posible sujetar la rentabilidad en primer lugar, a la producción primaria y en segundos lugar y como consecuencia, a una superficie dada.

De esta manera se propiciaba un ordenamiento fundiario que permitía realizar un uso productivo económico de cada parcela, evitando caer desde este marco, en la atomización y consecuente degradación del recurso. En esos años aún podíamos hablar del país en términos de nuestras ventajas "comparativas", fincadas en la existencia de enormes fuentes de recursos naturales y grandes superficies de tierras, lo que aseguraba nuestra inserción en el mundo.

Treinta años más tarde los propios cambios del desarrollo capitalista, la globalización de la economía y su conse



Legislatura de la Provincia de Río Negro

cuencia, los cambios, en la dinámica del mercado, la generación y rendimientos y formas de producción, nos obligan a replantear las propias bases de este modelo.

No podemos dejar de observar que la producción primaria del planeta o la existencia de los recursos naturales, han dejado de ser factores esenciales para el desarrollo de los países considerados líderes, tales como Alemania y Japón. En estos términos el agro es cada vez menos agro y cada vez más industria.

De asumir este enfoque, tal vez podamos empezar a interpretar la crisis de la lana o de la fruticultura con un marco referencial más adecuado a estos tiempos.

Vemos entonces que la unidad productiva excederá el ámbito familiar y remitirá una mejor calidad en la organización social y del producto en sí mismo. Esto exige tecnología de diversificación en la producción y respuestas dinámicas del sector a las variaciones del mercado. Desde este punto de vista fijar superficies de producción para demandas a futuro, inciertas o inexistentes, constituye un serio error de apreciación económica.

Prueba de esto, es el surgimiento de alternativas de organización para competir en mercados existentes, tales como el ASOCIATIVISMO o la integración vertical y horizontal, donde la mayor rentabilidad radica precisamente en la obtención de Economías de escala, tanto en producción como en la comercialización. Esto permite no solo disminuir costos y negociar mejores precios, sino además consolidar posiciones en mercados altamente competitivos.

Otro concepto que necesariamente tenemos que adecuar es el de "producción".

En el espíritu de la ley no. 279, surge como antagónico a especulación o a tierra ociosa; esto implica en términos agronómicos que debe ser culturalizado o cultivado para el beneficio del productor y a través de él, para la sociedad toda que demanda sus frutos.

En la actualidad, el avance en el conocimiento de las consecuencias que el uso irracional, de los recursos Naturales tiene sobre el medio ambiente, aún a demandas variables y complejas sobre el recurso suelo, obligan a concebir a este como de usos múltiples, es decir, no solo de producción aún cuando siga siendo el factor más importante, sino además de recreación escénica, conservación, residencia, turístico, etc.

Es más, en un extremo y como se manifiesta la tendencia en los países altamente desarrollados, (Japón, Dinamarca, Alemania, Suecia), la tierra como uno de los factores de producción, ha pasado a ocupar el lugar menos importante, dejando paso a dos que se considerarán primordiales: el traba



Legislatura de la Provincia de Río Negro

jo (como siempre lo ha sido) y la tecnología, erigida hoy en la "prima donna" de los factores e insumos económicos.

Lo dicho, naturalmente, no implica desconocer que nuestro país abjetivamente y pese a la pérdida de su valor estratégico, posee enormes extensiones de tierras que son explotables, sobre las cuales pesa la responsabilidad de conservarlas a perpetuidad, conforme a las modernas técnicas propuestas por el desarrollo sustentable.

Es por ello que se incorporan como reforma al artículo 3o. de la ley 279 dos conceptos para interpretar la realidad económico-social de nuestra provincia, el 1o. de ellos como inc. a) reconoce expresamente la existencia de las regiones como unidades de aplicación particular de la ley de tierras, lo que exige individualizar criterios específicos según cada idiosincracia, cultura y modos de producción de aquellas. Un segundo concepto no menos importante se fija en el inc. b) especialmente incorporado para independizar los usos múltiples del factor suelo, de su estado de fraccionamiento, desplazando el eje para la toma de decisiones hacia la conservación del recurso. Así es que se propone determinar el "mapa de suelos" conforme a la "aptitud del sitio" y atento a requerimiento de títulos sobre tierras fiscales, lo que prevalecerá para la toma de decisiones será de aquí en más la rentabilidad privada y social del proyecto de inversión a realizar sobre el recurso, atendiendo a su conservación a perpetuidad.

En función a lo expuesto, es que sustituimos el concepto de Unidad Económica por el de Unidad de Producción Óptima que tomamos de nuestra Constitución Provincial y definimos con precisión para lograr la mejor dimensión e instrumentalidad en los altos fines de la presente.

Avalados por este marco de referencia, es posible avanzar en el análisis conceptual de algunos aspectos que marcan con distintos matices la obsolescencia de la ley no. 279.

Previo adentrarnos en aspectos particulares, es importante entender que todo el soporte legal de ésta ley fue concebido para colonizar tierras libres de ocupantes, realidad hoy a todas luces inexistente por cuanto a la fecha es imposible verificar tierras en tal condición. Por el contrario, el proceso de ocupación y subdivisión en contraposición a las normas establecidas, producto de un desarrollo demográfico explosivo en algunas zonas de la provincia, se ha profundizado en los últimos años y resulta prácticamente imposible de revertir, no obstante los denodados esfuerzos que a través de la Dirección de Tierras se han efectuado..

El reclamo permanente de pobladores que han adquirido supuestos derechos sobre Tierras Fiscales mediante convenios, boletos de compraventa privado, o trueques, en demanda del reconocimiento de los mismos por parte de la Autoridad de Aplicación, es encesante e incontenible.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

La velocidad de avances de los acontecimientos, sin un marco legal adecuado ni posibilidades económicas para no solo frenar, sino adelantarse a los mismos por cumplir con el necesario rol regulador, colocan al Estado Provincial en la incómoda posición de decir que no a la mayoría de las solicitudes acarreado en muchos casos para el mismo, el descrédito institucional y el escarnio por ineficiente.

Tampoco es posible seguir pensando que todo ocupante es un delincuente, eterno acreedor ético y moral del estado, usurpar de bienes ajenos, sobre el cual debemos tener permanentemente suspendida la espada de la ley.

Tanto celo, legítimo en el origen, obsoleto en la actualidad, merece mejores destinos, así como soluciones imaginativas para construir a frenar el torrente de marginilidad, la falta de recursos de un Estado enflaquecido, escasez de inversiones y el recurso degradado.

En tal sentido, merece especial atención el "cobro del Derecho de Pastaje"; concebido en su origen como una solución transitoria al uso de tierras fiscales para aquellos ganaderos propietarios o no que hubieran sufrido alguna catástrofe en sus campos, razón por la cual necesitaban trasladar los sus animales por un tiempo.

El exceso de uso de esta norma se ha convertido con el tiempo, tal vez en el antecedente más considerado por la Dirección de Tierras y Colonias a la hora de convertirse en ocupante reconocido o adjudicatario en venta.

Demás esta decir que en la provincia, todo ocupante reconocido paga el derecho de Pastaje, no importa si no es ganadero y se dedica a la actividad forestal, turística, granja o lo que sea. El colmo de la desviación, se produce en la zona Andina con un ecosistema netamente forestal, donde a través de la aplicación de dicha norma, se convalida la actividad ganadera, lo que produce enormes perjuicios a la sensible trama biológica del bosque como protector de cuencas productora, y recursos escénicoturístico-recreativo.

Es innegable que el Estado en el pleno ejercicio de su potestad, tiene todo el derecho de percibir una contraprestación dineraria por el goce, uso y usufructo que haga cualquier particular sobre las tierras que son de su dominio. Lo que introducimos en la nueva ley, es la figura del ARRENDAMIENTO con lo cual, los montos a percibir podrán ajustarse con mayor racionalidad a la actividad de que se trate; así como permitirá usar el valor devengado, como instrumento hábil para canalizar las políticas públicas.

En otras palabras no es posible concebir una política fiscal que cobre el mismo valor de arrendamiento en una misma zona, a actividades cuyo destino, rentabilidad y uso del recurso, no son idénticas.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Es más, es posible que dentro de una misma actividad, por ejemplo la ganadera el valor de ARRENDAMIENTO en la línea sur, deba ser distinto al de Río Colorado en función de la calidad del sitio u otro criterio que a juicio de la Autoridad de Aplicación convenga aplicar.

Otra cuestión que merita nuestro análisis es el denominado "Permiso Precario de ocupación", que privilegia un encuadre legal sobre los sentimientos y calidad de vida de tantas familias que han dejado más de una generación en territorio rionegrino, o los de aquel inmigrante interno no espulso que desea hacer un uso noble de la tierra, avalado por el fincamiento, su trabajo, las inversiones y el respeto por la naturaleza.

Dicha norma tiene una duración anual, y su renovación queda a criterio de la Autoridad de Aplicación. Creemos sinceramente que no podemos propiciar inversiones; políticas poblacionales, o reconversión de actividades productivas en función de las nuevas reglas de mercado, sobre el concepto de precariedad. La obtención de créditos necesarios a estos efectos y la captación de voluntades para estos fines, obligan a replantear las estrategias.

En tal sentido el Estado deberá con su avál, garantizar el vínculo jurídico de la inversión con el dominio de la tierra fiscal, mediando, promoviendo y propiciando las políticas y consecuentes medidas para el cumplimiento de estos objetivos.

En tal sentido si hay un contrato de locación el tiempo de duración del mismo, no podrá ser inferior al horizonte temporal del proyecto de inversión que se acuerde.

Creemos de ésta manera estar dando al Organo de Aplicación de la presente, amplias facultades para convenir, en defensa de los pobladores y de la conservación del recurso así como los derechos futuros de probables inversores todas las atribuciones que permitan al Estado tomar las iniciativas necesarias y conducentes.

Hemos dicho muchas que Río Negro es una provincia continente, del mar a la montaña y de norte a sur. La prodigalidad de la naturaleza nos ha dotado de multiplicidad de recursos e idiosincrasias y con ellas, modos particulares de uso, goce y usufructo del factor suelo. Esta propia condición amerita la necesidad de crear en la ley que se propone, regímenes especiales, que contemplen y potencien para el beneficio del conjunto esta diversidad. Es por ello y sin perjuicio que en el futuro se ceda a otros órganos específicos la disposición y administración de las tierras fiscales, que para la zona andina, netamente forestal la autoridad de aplicación sea el Servicio Forestal Andino, dependiente del Ministerio de Economía y con el marco jurídico de la ley 757 en todo lo que se oponga a lo estipulado por la presente.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Del ecosistema forestal dependen los ingresos derivados del turismo, la estabilidad de las cuencas hídricas que condicionan los emprendimientos energéticos, el abastecimiento del riego para la economía frutícola, así como el mantenimiento del patrimonio genético y bioversidad del ecosistema más completo de nuestra Provincia. Razones por demás valde ras que fundamentan la necesidad de asegurar la responsabilidad de las tierras fiscales al órgano técnico específico.

En definitiva esta propuesta de modernización pretende dotar al Poder Ejecutivo, de una herramienta hábil acorde a las profundas transformaciones que se están produciendo en el orden social, político y económico, a los cuales la disposición y administración de las tierras fiscales no puede ser ajena.

CAPANO Nestor V.- SANCHEZ Carlos A.- MAYO Marta- PEREZ Hector C.- KUGLER Juan- MILESI Marta S.- AIRALDO José- BEOVIDE Tradicción A.- FUNES Rodolfo- DE BARRIAZARRA Roberto.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO SANCIONA CON FUERZA DE L E Y

TITULO PRELIMAR

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Artículo 1o.- La presente ley regula el régimen jurídico de administración y disposición de las tierras fiscales de la provincia de Río Negro.

Artículo 2o.- La provincia de Río Negro, en ejercicio de su autonomía ratifica la titularidad del dominio sobre las tierras fiscales, existentes en su ámbito territorial, en el estado en que se encuentren, ejercitando por la presente ley la plenitud de sus atribuciones administrativas y jurisdiccionales emergente del 2o. apartado del artículo 10o. de la ley 14.408.

Reafirma también su titularidad sobre las tierras del dominio público o privado de la Nación, existentes en su jurisdicción territorial con excepción de aquellas que por la ley nacional hubieren sido expresamente reservadas dentro del término de tres años de la promulgación de la ley número 14.408.

Artículo 3o.- A los efectos de la interpretación y aplicación de esta ley, se establece el principio fundamental de que la tierra, como recurso natural renovable de usos múltiples, es instrumento de producción, recreación, preservación, sustento y residencia, considerado en función social.

Artículo 4o.- La presente ley propende a lograr los siguientes objetivos:

- a) La integración y armónico desarrollo de la provincia en lo económico, político y social.
- b) La tierra debe estar en manos de quien la trabaja, siendo asimismo base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

- c) El ordenamiento metódico y racional de la política demográfica, que tienda a la expansión equilibrada de la población.
- d) La radicación efectiva del poblador rural.

Artículo 5o.- Serán instrumentos esenciales para la ejecución planificada de las políticas públicas referidas a las tierras fiscales:

- a) El reconocimiento y delimitación de las regiones como unidades particulares, las que para el mejor cumplimiento de la presente se incorporarán a esta, como "Regímenes Especiales" através de la reglamentación respectiva.
- b) La confección del mapa de uso del suelo, conforme a la aptitud del sitio, atento a los requerimientos estratégicos, agrícolas, pastorales, forestales, recreativos, turísticos de preservación, de recuperación ecológica, de protección de cuencas, residenciales, etc., y todo otro destino que a juicio del organo de aplicación, sirva para definir el mejor uso de las tierras.
- c) La enajenación gradual y orgánica, facilitando todos los medios para la más pronta transferencia al dominio privado.
- d) La asistencia integral al productor.
- e) Facilitar a los actuales ocupantes de las tierras fiscales, la obtención del título de propiedad, acordándoseles seguridades jurídicas y expansiones que garanticen su estabilidad y estimulen su trabajo e inversiones, siempre que acrediten condiciones de idoneidad y capacidad técnica.

Artículo 6o.- A los efectos de toda política de intervención del Estado Provincial en la gestión atinente a las tierras fiscales, se entenderá por unidad productiva óptima. "A aquella que según cada región de la provincia, de acuerdo a las especiales actividades y/o proyectos de inversión que en la misma se realicen, conforme a las condiciones y oportunidades de mercado, y según la particular combinación de factores de producción y tecnología, defina como consecuencia, una tasa de rentabilidad cuyo beneficio subvenga a las necesidades de los potenciales adquirentes, arrendatarios, ocupantes u otros que en aquella se desempeñen.

Artículo 7o.- La tierra fiscal urbana que por esta ley queda



Legislatura de la Provincia de Río Negro

bajo la administración y gobierno de los municipios y comunas, será reglamentada conforme a planes reguladores que dicten, y adjudicada mediante estas disposiciones generales, y objetivas, establecidos por ordenanzas que garanticen una buena administración y aseguren tratamiento de fomento para las entidades de bien público y para la radicación de industrias regionales que no afecten la salud pública, ni produzcan impactos negativos sobre el ecosistema.

TITULO I

DEL ORGANO DE APLICACION

CAPITULO I

Artículo 8o.- El órgano de aplicación de la presente ley será la Dirección General de Tierras y Colonias salvo en la región definida en el artículo XV de la ley no. 757, donde actuará como Autoridad de Aplicación del Servicio Forestal Andino. A tal fin deberán girarse la totalidad de los antecedentes administrativos a dicha repartición.

Artículo 9o.- Serán funciones y deberes del Organo de Aplicación:

- a) Aprobar el mapa de uso del suelo.
- b) Llevar un registro actualizado de las tierras fiscales.
- c) Mantener una información actualizada acerca de la distribución de la propiedad rural y de su forma de tendencia y explotación con especificación de sus caracteres intrínsecos y extrínsecos, cantidad de propietarios, arrendatarios, aparceros y obreros rurales.
- d) Proponer al Poder Legislativo la expropiación de los inmuebles que estime necesario para el cumplimiento de los fines de esta ley, según lo estipulado por el artículo 9o. de la Constitución Provincial y la ley general de expropiaciones de la provincia no. 1015, sus modificatorias y complementarias.
- e) Ejercer la Administración y disposición de toda la tierra rural fiscal que por esta ley lo es, o le sea asignada en el futuro, procediendo a su enajenación gradual y orgánica sin perjuicio de lo establecido en el artículo 7o. de la presente y conforme a lo estipulado en los artículos 3o, 4o, 5o y 6o de la presente y en la Legislatura concurrente (ley No. 2287).



Legislatura de la Provincia de Río Negro

- f) Declarar reservas con los siguientes fines: fundación o ampliación de poblaciones rurales establecimientos de futuras colonias; implantación de bosques y montes, cotos de caza etc.
- g) Determinar las normas técnicas a que se ajustarán los inmuebles adjudicados y por cualquiera de los títulos prescriptos por esta ley, a fin de alcanzar su racional explotación mediante cláusulas de cumplimiento obligatorio.
- h) Establecer en materia de población rural las bases políticas de promoción democrática mediante estímulos, exenciones, recompensas, privilegios, incentivos y asistencias, tendientes a la consolidación del poblador rural, proponiendo al Poder Ejecutivo las reformas que estime necesarias a tal fin.
- i) Celebrar convenios con los Gobiernos Provinciales y con instituciones internacionales a los fines de radicación de familias rurales, con autorización del Poder Ejecutivo y aprobación del Poder Legislativo Provincial.
- j) Promover por razones agroeconómicas el cooperativismo, el sociativismo y la estructuración progresiva de corporaciones por rama de actividad a fin de que la industrialización, comercialización y transporte se realice directamente por los productores.
- k) Prestar el asesoramiento de sus técnicos al Banco de la provincia para la orientación de crédito agropecuario.
- l) Establecer anualmente los objetos y planes generales de trabajo, en consulta con el cuerpo profesional y dirigir su ejecución.
- ll) Establecer las tasas por los servicios que preste.
- m) Recurrir a la vía de apremio para el cobro de deudas por concepto de precios de permisos, de concesiones y demás adjudicaciones, por los recargos por las multas y por las tasas de servicios que preste a cuyo efecto las liquidaciones de deudas, debidamente conformadas por la Contaduría General tendrán fuerza de título ejecutivo.
- n) Comunicarse directamente con las reparticiones públicas que correspondan por asuntos en trámite o a fin de recabarles las informaciones necesarias a los fines de esta ley. Celebrar convenios con aprobación con la Legislatura Provincial cuando corresponda con Organismos o Instituciones Nacionales.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

les o Provinciales similares.

- o) Elevar a consideración del Poder Ejecutivo en la fecha que establezca la reglamentación, la memoria descripta de la actividad desarrollada conjuntamente con el presupuesto de gastos inversiones y cálculo de recursos.
- p) Organizar los Servicios de Tierras Fiscales y de colonización con las competencias que le asigna la presente ley.

CAPITULO II

DEL SERVICIO DE TIERRAS Y COLONIAS

Artículo 10.- Será competencia del Servicio de Tierras y Colonias:

- a) Tipificar y clasificar los modelos de instrumentos de adjudicación de la tierra fiscal por cualquiera de los títulos que establece la presente ley, cuidando de fijar las cláusulas obligaciones y condiciones resolutorias generales y especiales.
- b) Registrar, codificar y custodiar los instrumentos otorgados a los fines del inciso anterior.
- c) Inspeccionar los predios adjudicados de modo periódico
.....