



El sueño de un nuevo orden.

La Tierra Pública en la Construcción de la provincia de Río Negro.

Autor: Tobias Linares Dall'Armellina.

Director de Tesis: Mgter. Hugo Vilca.

Carrera de Abogacía.

Universidad Nacional de Río Negro. Sede Atlántica.

La tierra no es un recurso para la especulación económica y política. La tierra no es fiscal, es territorio y constituye la base de nuestra sociedad, de nuestra existencia y nuestra proyección como pueblo.

Índice.

Introducción.....	5
Capítulo 1. Enfoque metodológico y objetivos.	6
Revisión de materiales.	6
Metodología.....	7
Marco teórico.....	8
Objetivos.....	9
Objetivo General	9
Objetivos Específicos.....	10
Relevar y analizar el marco jurídico-histórico	10
Examinar el concepto de tierras fiscales y la propiedad de la tierra Error! Bookmark not defined.	
Estudio de dos casos específico revelados por la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro.	10
Capítulo 2.	10
Historia del territorio de Río Negro.	10
El Estado Nacional incorpora nuevas tierras.	11
Territorializar (1884-1903).....	12
Proyectos colonizadores del desierto.....	13
Territorio, ley y violencia en la colonización del Sur Argentino. 1903-1930.	14
La inspección general de Tierras.	14
La política de tierras públicas en 1930 – 1943.	15
Ocupación de las tierras y selección del poblador.	16
Del territorio nacional a provincia. 1955.	17
Capítulo 3. Análisis jurídico.	18
Constitución Provincial.....	18
La Tierra como Instrumento de Producción en la Constitución Provincial.....	19
La Función Expropiatoria del Estado Provincial	19
El Acceso a la Tierra como Derecho del Trabajador	20
Derechos de los Pueblos Originarios sobre la Tierra.....	20
El Régimen Jurídico de las Tierras Fiscales en la Provincia de Río Negro: Continuidades y Rupturas entre la Ley Q 279 y la Ley 5705	21
Ley Q N° 279 (1961): La Tierra como Instrumento de Producción y Radicación Familiar.	22
Principios fundamentales.	23
Acerca de la unidad económica de explotación.....	25

El Instituto de Promoción Agraria (IPA). Un organismo fallido.	Error! Bookmark not defined.
Requisitos y prioridades para ser adjudicatario de tierra pública. Incapacidades.	26
Ley N° 5705 (2023): La Subrogación y el Nuevo Paradigma de Diversificación Productiva.	28
Principios de un nuevo orden.	29
El Rol del Estado y la Administración de la Tierra.	30
Acerca de la "unidad de uso".	30
El concepto de Uso racional.	31
El usufructo como nueva figura jurídica.	32
Procedimientos de adjudicación.	33
Control Estatal y la mutación del derecho de Propiedad.	34
En cuanto a los derechos del adjudicatario.	35
El permiso precario de ocupación (PPO)	36
Reserva de tierras fiscales.	37
Ley de la tierra indígena, a la luz de la Ley 5705.	37
Acerca del acceso a la tierra	38
Los Artículos 37 y 38: La amenaza del Poder de Policía de la Ley 5705.	39
Conclusiones del Análisis Jurídico.	40
Capítulo 4.	40
La comisión investigadora.	40
El rol de la Justicia en el control de las Tierras Publicas dentro de Rio Negro.	41
Actos administrativos del Poder Ejecutivo Provincial que se contraponen al marco jurídico vigente antes de la reforma de la ley de tierras del 2023.	43
Transferencia de predios fiscales a privados ubicados dentro de territorio Indígena.	43
Expediente CITTR N° 1432/2012.	43
La restitución al fisco de 24.684 hectáreas en la Meseta de Somuncura.	45
Expediente legislativo CITTR N° 1084/2013.	45
Conclusiones.	47
Palabras finales.	48
Referencias.	50
Fuentes documentales.	50
Artículos periodísticos.	51
Bibliografía.	51

Introducción.

La tierra publica en la Provincia de Rio Negro no es un recurso inerte ni una simple mercancía. Es un actor central en la historia de su conformación territorial, un espejo de las tensiones ideológicas y un campo de batalla donde se disputan visiones contrapuestas del desarrollo. La presente tesis se sumergirá en esta dinámica para analizar la evolución del régimen de las tierras fiscales, examinando las continuidades, rupturas y conflictos que han marcado la relación entre el Estado, la sociedad y el territorio rionegrino.

Históricamente, nuestro territorio fue concebido como un “desierto” que fue necesario poblar para la construcción de la Nación, un proceso que no estuvo exento de violencia y despojo, como lo evidencia la desterritorialización de los pueblos originarios. En este contexto, la política de tierras se convirtió en una herramienta para definir a “los pobladores deseados” en detrimento de los considerados “indeseables”. La tensión entre el arraigo productivo, la producción local, las grandes inversiones y la adjudicación de extensos lotes de tierra fiscal, se ha manifestado en un entramado legal complejo y a menudo, contradictorio, donde el espíritu de la ley no siempre coincide con la práctica administrativa. En consecuencia, es imperante dilucidar que el dominio sobre la tierra de Rio Negro debe responder al cumplimiento de la función social y no entenderse como una mercancía ligada meramente al negocio especulativo.

De esta manera, poner en valor la proyección de políticas públicas y la distribución de las tierras dentro de nuestra provincia, nos lleva inexorablemente a la construcción de nuestra identidad. En este plano de discusión el Estado debe intervenir con acciones que propongan un ordenamiento territorial que reconozca y lleve equidad social, democratizando el acceso a la tierra para su utilización productiva, dando ulteriormente con una ocupación real de nuestro territorio, evitando la especulación con un bien no renovable, como lo es la tierra.

Problematizar sobre el rol trascendental de la disposición de la tierra en Rio Negro nos permitirá conocer la transcendencia y riqueza de nuestra provincia a través de los mecanismos institucionales con los que contamos. Esto permitirá desarrollar un futuro en el que comprendamos el papel que juega el territorio en nuestra soberanía, tanto Nacional como Provincial, y en consecuencia, profundizar el debate acerca de la administración de la tierra publica en Rio Negro, sus implicancias sociales, jurídicas e históricas y las consecuencias de su gestión.

La cuestión de la tierra pública en Río Negro será analizada en función del contexto histórico de las mismas, para luego desandar los diversos cuerpos jurídicos que fueron surgiendo a la hora de la asignación, distribución y desarrollo de nuestro suelo provincial hasta el día de hoy. Por lo que, será primordial el análisis de la Constitución Provincial, junto con las Leyes Q 279, 5705 y 2287.

En consecuencia, el conocimiento sobre la ocupación y el asentamiento en las tierras públicas de nuestro territorio constituye una temática esencial para la comprensión de la modalidad que asumió la intervención del Estado y su relación con el desarrollo económico, social y cultural.

Capítulo 1. Enfoque metodológico y objetivos.

Revisión de materiales.

El trabajo se organizará en dos etapas que implican diferentes niveles de profundización. La primera etapa se centrará en la reconstrucción de los procesos de modo general a través de la exploración bibliográfica y recopilación de fuentes secundarias vinculadas a los procesos históricos que intervienen en la disputa del territorio hoy llamado “Río Negro”.

La segunda etapa consistirá en la revisión de materiales en el análisis normativo provincial acerca de las tierras en Río Negro, en particular de los Principios, Derechos y Obligaciones que establece nuestra Constitución Provincial y su posterior traducción en las leyes provinciales Q N° 279, Ley 2287 y la Ley 5705. Asimismo, en nuestra provincia, la Legislatura sancionó la Ley K 4744 que aprobó el proyecto para crear la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales con el objetivo de aportar claridad sobre la administración y disposición de tierras públicas en aquellos casos denunciados o informados de distintas formas.

Por último, se analizarán dos casos prácticos relevados por la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro; el Expediente CITTR N° 1432/2012 sobre la comunidad de Las Huaytekas y el expediente N° 1084/2013, que propuso un proyecto de ley que luego fue sancionado por mayoría en la Cámara, registrado bajo la Ley número 4874. Dicho proyecto estableció la devolución al patrimonio de la Provincia de Río Negro de más de 24.648 hectáreas situadas en la Meseta de Somuncura que habían sido vendidas de manera ilegal, conforme surge de

la investigación que no sólo ha realizado la Comisión sino también la propia Dirección de Tierras y la Fiscalía de Estado de la Provincia.

A partir de la problematización y la revisión de materiales presentados, las principales preguntas que este trabajo buscara responder se centran en la administración de la tierra pública en Río Negro, sus implicancias sociales, jurídicas e históricas, y las consecuencias de su gestión. En particular, las preguntas clave que surgen son:

¿Cómo se ha manifestado y cuáles han sido las consecuencias de la disputa por el territorio rionegrino a lo largo de la historia y en la actualidad, especialmente en relación con la disposición de la tierra pública? Esta pregunta busca indagar en los procesos históricos y contemporáneos que han llevado a la configuración actual de la tenencia de la tierra.

¿De qué manera el marco jurídico provincial (Ley Q 279, Ley 2287 y Ley 5705) y las acciones institucionales (Ley K 4744 y Ley 4874) han abordado o han sido suficientes para garantizar la función social de la tierra y democratizar su acceso en Río Negro? Aquí se pretende analizar si la legislación vigente y las iniciativas como la Comisión Investigadora de Tierras y la Ley 4874 (caso Somuncura) son suficientes a la hora de cumplir con los principios axiológicos que establece nuestra Constitución Provincial.

Metodología.

El diseño metodológico de este trabajo final de grado se enmarcará en una investigación dogmática jurídica, que tiene como objetivo analizar y problematizar acerca de las tierras fiscales en Río Negro. La investigación dogmática se caracteriza por el estudio e interpretación de normas jurídicas, buscando su aplicación en el contexto específico de la legislación vigente. En este sentido se adoptará un enfoque cualitativo de tipo descriptivo-explicativo, dado que se pretenderá realizar un análisis profundo de los textos legales, la doctrina y la jurisprudencia relevantes de la materia detallada.

Lo que se buscara es el estudio cualitativo a fin de obtener información acerca de la realidad de nuestro territorio, comunidades, contextos y cristalizaciones ideológicas que dan paso a normativas hegemónicas que ordenan el territorio y la distribución de las tierras fiscales.

Los documentos serán seleccionados en función de su relevancia y pertinencia para el tema del estudio, priorizando aquellos que ofrezcan una perspectiva clara sobre la evolución del derecho acerca de las tierras públicas en Río Negro y el modo de transferencia de las mismas

a manos de privados, en el tenor de un pensamiento de desarrollo y consolidación capitalista de nuestra Provincia.

El análisis de contenido permitirá identificar y categorizar las principales temáticas y argumentos presentes en la legislación, la doctrina y la jurisprudencia. Por su parte, el análisis crítico se enfocará en evaluar las implicancias y las posibles interpretaciones de los mecanismos jurídicos con los cuales cuenta nuestra Provincia, como lo es la Constitución Provincial, la Ley Q N° 279 (reformada por la ley 5705) y la Ley 2287, a la luz de la realidad práctica, valorando su eficacia y de su coherencia con los principios constitucionales, identificando las continuidades, las rupturas y los desafíos que se presentan para la gestión del territorio rionegrino

Marco teórico.

El presente marco teórico sienta las bases conceptuales para una investigación profunda sobre la tierra pública en la provincia de Río Negro. En consecuencia, se postula que la tierra es el pilar neurálgico para la planificación del ordenamiento territorial y que su dominio debe responder al cumplimiento de la función social, trascendiendo su mera consideración como mercancía sujeta a la especulación económica de un bien no renovable como lo es la tierra¹. De esta manera, el trabajo se adentrará en las implicaciones de la administración de tierras fiscales en nuestra Provincia y el rol del Estado en su gestión.

Este concepto se consolidó a través de diversas legislaciones que buscan limitar la concentración de tierra y fomentar su uso productivo. En este contexto la Ley N° 4167 de 1903 y la Ley N° 817 de 1876, son antecedentes claves. Si bien estas leyes buscaban formalmente fomentar la colonización y la producción, en la práctica facilitaron la concentración de grandes extensiones de tierra en pocas manos, como ilustra el caso de la Compañía de Tierras del Sur Argentina Ltda. Finalmente, en el año 1957 el concepto de función social de la tierra emerge como el principio axiológico central de la Constitución de la provincia de Río Negro dado que en su Artículo 75 establece que *“la tierra es un instrumento de producción”*, imponiendo al Estado la obligación de garantizar un acceso

¹ Cesar Miguel, *Informe Final 2012-2015 Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro*, pág. 16. 2015

equitativo y una gestión responsable, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad.

En consecuencia, la Ley Provincial de Tierras N° Q 279 promulgada en 1961, siguiendo el mandato constitucional, consolidó el principio de la función social de la propiedad. Durante más de seis décadas, esta normativa fue el marco jurídico fundamental para la administración de las tierras fiscales, con el objetivo de promover un ordenamiento territorial que favoreciera el arraigo y la producción. Este marco jurídico fue completado luego en 1988 por la Ley 2287, que contemplo como objetivo principal, consolidar los derechos de los pueblos originarios en la provincia, sentando las bases de un sistema legal dual en la materia. Asimismo, los Decretos N° 764/81 y 723/83, al definir la "unidad económica agraria", refuerzan la intencionalidad de un desarrollo productivo basado en la unidad familiar. La interpretación de estas normativas es clave para comprender cómo el Estado ha intentado materializar o ha desviado el principio de la función social.

Sin embargo, la irrupción de la Ley 5705 en 2023 marca un quiebre en la administración de la tierra publica dentro de nuestra provincia. Si bien la nueva ley mantiene formalmente principio de la “función social” de la tierra, su enfoque “en la diversificación productiva” y la “rentabilidad” desplaza el eje desde la producción familiar y social hacia los proyectos de inversión y el mercado. Este nuevo orden de la tierra publica en la Provincia de Río Negro, configura tensiones, continuidades y rupturas en las formas de administrar el territorio.

De esta manera, una comprensión profunda de la actual situación de la tierra en Río Negro requiere una mirada retrospectiva a la historia de la provincia y los procesos de colonización estatal. El rol del Estado en la configuración de proyectos de desarrollo en Argentina, estableciendo discursos sobre la figura del "colono, chacarero y productor" como pilares de ese desarrollo.

Objetivos.

Objetivo General

Analizar la Administración de las Tierras Publicas dentro de la Provincia de Río Negro, desde una visión jurídica de nuestra Constitución Provincial y Nacional, junto con las Leyes de nuestro Territorio que regulan la tierra fiscal. Donde se buscara aportar herramientas de discusión y análisis sobre la tierra de Río Negro a partir de su función social.

Objetivos Específicos

Relevar y analizar el marco jurídico-histórico que habilitó la transferencia de tierras fiscales a privados en Río Negro desde la campaña del desierto hasta el día de hoy.

Estudio de dos casos específico revelados por la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro. A saber:

- La restitución al fisco de 24.684 hectáreas en la Meseta de Somuncura. Expediente CITTR N° 1432/2012.
- Transferencia de predios fiscales a privados ubicados dentro de territorio Indígena. Expediente CITTR N° 1432/2012

Capítulo 2.

Historia del territorio de Río Negro.

La recomposición del proceso histórico nos permite entender lógicas, prácticas y políticas hegemónicas que coadyuvaron a las desterritorializaciones de pobladores “indeseables” en detrimento de otros que cuadraban en los diferentes proyectos sucesivos de un país moderno y progresista. Sistematizar este conocimiento nos permite clarificar un proceso histórico y sus injusticias para pensar e imaginar un futuro diferente de las territorializaciones de un Estado del que todos debemos ser parte (Delrio, Palma y Pérez, 2015).

De esta manera, a los fines de delimitar el análisis histórico de la tierra en Río Negro, debemos necesariamente puntualizar en diversos tiempos históricos como lo son la campaña al desierto (1878-1885), que será el punto de partida para comprender las nuevas relaciones sociales de producción que se materializaron en el marco de la económica política capitalista que tuvo al Estado Nacional, en primer lugar y las gobernaciones territoriales, en segundo lugar, como principales productores de un nuevo espacio social. De esta manera, el camino nos lleva inexorablemente al análisis de las consecuencias generadas por la Campaña al Desierto, y la administración luego del territorio “ganado”, el cual a partir del nacimiento de la Provincia de Río Negro responderá a nuevas lógicas propias de los gobiernos provinciales.

La campaña al desierto este evento estructurante, que caracterizaremos como “Genocidio” será el punto de partida para comprender la desterritorialización estatal que tuvieron como objeto la incorporación de los recursos naturales y humanos del espacio sometido (Delrio,

Palma y Perez, 2015). De esta manera se da, la constitución en términos de Lefebvre (1991), de un espacio abstracto, cuantificable, medible, fraccionable, racionalizado para su habilitación mercantil.

Sin embargo, el Estado -ultimo propietario de las tierras incorporadas como fiscales- debía primero disponer del “desierto”, para luego territorializar con poblaciones deseadas de un imaginario del productor Europeo.

Desde esta perspectiva analizaremos un segundo periodo de constitución de la estructura profunda de la sociedad de colonos (Moses 2008), esto es la estratificación y jerarquización social producida al momento de la formación del colectivo de habitantes de los territorios. Esta desigualdad social, articuladas a partir de las nociones de inseguridad y la propiedad privada, que ha afectado tantos los modos de acceso a la tierra como las decisiones particulares de los habitantes.

De tal manera, colocar en el centro de la discusión la concepción de la propiedad privada y la forma del acceso a la tierra conlleva inexorablemente la constitución de un plexo normativo, que teje relaciones entre personas y las formas legales en que dichos seres se relacionan con la propiedad de la tierra. Estas formas de relación constituyen un proceso de alienación, que cristalizan una relación de poder subyacente (Delrio, Palma y Perez, 2015). En el caso de las tierras rionegrinas y patagónicas en general, la relación entre la persona y la tierra, esta mediada por la agencia estatal dado que el territorio de la región es incorporado desde el principio en calidad de “Tierras del Estado”. Es por ello, que analizaremos las diferentes políticas y legislaciones del periodo territorialiano (1884-1955) que se caracteriza por ser un momento fundante de las prácticas y formas de experimentar la construcción estatal y la organización de sus recursos.

Por otra parte, el Estado estratégicamente delimitara el acceso, así como las formas de transitar y ocupar la tierra mediante prácticas de estratificación y jerarquización social con discursos sociales/culturales del deber ser “poblador”, “indio”, “colonos”, “intrusos”, “vecinos” y “ciudadanos”; categorizaciones que serán fundamentales para entender el acceso desigual a la tierras y las formas de circulación en el territorio (Delrio, Palma y Pérez, 2015).

El Estado Nacional incorpora nuevas tierras.

La ocupación militar (1878-1885) del territorio fue únicamente efectiva luego del genocidio perpetrado sobre los pueblos originarios, lo cual someterá al territorio a nuevos ordenes

internos de producción y organización Nacional. Este proceso de incorporación de las tierras y la consolidación del “Territorio Nacional”, definiera quienes pertenecerán o no a la población argentina y que limitara las formas de ocupar, circular y habitar el nuevo espacio social definido desde la violencia. Por esto es fundamental partir de este proceso, para analizar las formas de materialización del sistema capitalista que se inauguran por medio de un proceso de despojo, muerte, desmembramientos familiares, borramientos de identidad, destierro y confinamiento. Es a través de este proceso que la Patagonia es construida discursivamente como un “*desierto*” (Delrio, Palma y Pérez, 2015).

Caracterizaremos este proceso como genocidio en tanto conforma un fin y un medio al mismo tiempo (Bauman 1989, Perez 2011). El fin es incorporar las tierras, controlar los circuitos comerciales y arrasar con las ultimas fronteras internas del territorio argentino. Se entiende el genocidio como medio en tanto busca el disciplinamiento forzado de la población indígena para asentar los términos de la identidad nacional, la definición del ciudadano argentino y caracterizar el tipo de población que se espera para el territorio soberano (Delrio, Palma y Perez, 2015)

La violencia estatal fue dirigida al conjunto de la población singularizada como peligrosa, esto es mujeres y hombres de todas las edades sobre los que además operó el control sobre sus cuerpos, los desmembramientos familiares, el borramiento de la identidad de menores, la mano de obra forzada y el silenciamiento del proceso (Mases 2002, Delrio 2005, Papazian y Nagy 2010)

Territorializar (1884-1903)

Durante las campañas de ocupación militar comienzan las políticas territorializadoras del Estado. Estas políticas implican los modos de distribución de tierras – que luego analizaremos a través de su legislación- y también involucran las concepciones hegemónicas respecto a los recursos (tierras, instituciones, mano de obra)

En este sentido, el gobernador Napoleón Berreaute describía lo siguiente:

“En las márgenes del Rio Valchetas existen en la actualidad bajo vigilancia de una comisaría policial, no menos de 500 indios sometidos. Viven en la mayor misera sin que haya esperanza de que se civilicen (...) No escapara la importancia que tiene para el país la formación de una colina en el corazón del desierto. No es posible todavía formar esas colonias con inmigrantes europeos y son los indígenas bien organizados y vigilados los que

preparan las rutas por donde muy luego penetrara una civilización más completa (AGN-DAI, Exp Generales 1889, leg 25, n 7977).

De esta manera, en aquel momento el discurso nacional responsabilizaba al indígena como el responsable directo de la inseguridad y como aquellos que impedían el progreso, es por ello que era necesario establecer las condiciones para nuevas civilizaciones “más avanzadas”, que solo con inmigración y colonias Europeas eso sería posible.

Proyectos colonizadores del desierto.

Este periodo está marcado por proyectos colonizadores que, en principio ajustándose a la legislación y al espíritu modernizador y progresista, terminan no obstante siendo grandes negocios de concentración de tierras. Entre ello se destaca la conformación del grupo terrateniente más importante de la Patagonia, con una importante presencia dentro de Rio Negro. Esto es la “Compañía de tierras del sur argentina Ltda”, compañía de capitales ingleses que adquirió cerca de un millón de hectáreas a lo largo de las zonas cordilleranas y del interior del territorio de Rio Negro. Las estancias de la compañía dentro de Rio Negro son; Pilcañeu, Huenu-Luan, Rucu Luan, Renegueyen, NeLuan y Epulafquen y suman 250.000 hectareas, hoy en manos del Grupo Benetton (Delrio, Palma y Pérez, 2015).

Según Minieri (2006) anclada en la ley 817 o “Ley Avellaneda” de 1876, la compañía a través de testaferros logra concentrar las tierras sobre las que en ningún momento proyecta una caolinización efectiva. Esta situación será justificada como efecto de las crisis del noventa y legalizada por la ley 2875 de 1891 que obligaba a los concesionarios a devolver un cuarto de las tierras recibidas a cambio de dispensarlos de la obligación de colonizar y subdividir en lotes por familias.

De esta manera, la compañía será central para organizar la circulación en el espacio a lo largo del Siglo XX y se constituirá en una de las mayores productoras de lana del territorio, ampliando la comercialización por vía Atlántica en detrimento de los circuitos comerciales a través del Pacífico.

Con el cambio del siglo, una nueva ley de tierras del 8 de enero de 1903 establecería como objetivo “*la población, interés supremo de este país*”(MMA 1902-1903: p.185). Esta ley derogaba las anteriores leyes generales de tierra (salvo las disposiciones de inmigración de la ley 1876) y en su artículo 17 sostenía que el poder ejecutivo fomentaría “*la reducción de*

las tribus indígenas, procurando su establecimiento por medio de misiones o suministrándoles tierras y elementos de trabajo”.

Territorio, ley y violencia en la colonización del Sur Argentino. 1903-1930.

La violencia intrínseca al proceso de incorporación del territorio patagónico estructura el espacio social que se constituye como la prioridad de los colonos dentro del territorio soberano. La seguridad de los “bienes y las personas” es un eje estructurante de las prácticas de producción espacial que reúnen prácticas estatales, colonos que solicitan la tierra y sectores marginales “intrusos”. En dicho periodo las políticas serán orientadas en búsqueda del progreso en la consolidación de los regionalismos territoriales (Delrio, Palma y Pérez, 2015)

Sucedieron diversas leyes nacionales durante aquel momento como la ley 4167 que preveía que la tierra fiscal pueda venderse y arrendarse solo si está explorada y mensurada. Donde se sumaba además la condición de nacionalidad argentina para los solicitantes y las obligaciones de plantación de árboles y desarrollo tanto agrícola como ganadero y de mejora de las tierras adquiridas.

La Ley 4167 proponía de esta manera, dos vías de colonización. En primer lugar, a través de capitales privados que puedan adquirir grandes áreas en remate. Una segunda instancia sería la colonización directa ejercitada por el Estado dividida en tres formas distintas:

- a) Arrendamientos de hasta 20 mil hectáreas, con opción a compra de la mitad, acordada con las personas que posean capital.
- b) Venta directa de hasta 2500 hectáreas pagaderas en 6 años.
- c) Venta de lotes agrícolas y de ganadería.

Además, en este periodo comienzan a pensarse diferentes potenciales de las tierras fiscales que no se vinculan solamente a su capacidad agro-pastoril. Por ejemplo, en 1903 se reservan las siete mil quinientas hectáreas “donadas” por el perito Moreno para la creación de un parque nacional en la zona de Nahuel Huapi (Delrio, Palma y Pérez, 2015).

La inspección general de Tierras.

El primer gobierno de Yrigoyen llevó adelante una política de revisión de las distribuciones de tierras en los territorios nacionales del sur. Para esto comenzó dando de baja una gran cantidad de concesiones con el argumento de combatir el latifundio.

Esta inspección general tenía como objetivos:

- 1) Tomar conocimiento de la situación real de las tierras fiscales
- 2) Organizar el recurso hasta el momento desaprovechado para el cobro de impuestos
- 3) Habilitar las tierras para las corrientes de inmigrantes que se esperaban como efecto de la gran guerra Europea.

La inspección general quedara a cargo de la armada, que distribuida entre diferentes equipos recorrería todo el territorio patagónico describiendo a nivel general la realidad de la zona a inspeccionar. Sin embargo, la realización de la inspección general pone especial énfasis en identificar aquellos que no reúnen las condiciones para contratar con el Estado y así es como la inspección general abre un periodo de profunda inseguridad para aquellos pobladores identificados como “intrusos”. Durante dicho periodo se obligará a que todos los ocupantes regularicen su situación y a realizar una presentación solicitando al Estado en principio el permiso de ocupación precario. La solicitud implicaba el pago retroactivo de los impuestos como el pastaje según el tiempo de ocupación que se declarara. Esto desalentaba a los sectores empobrecidos o marginales -como indígenas- (Delrio, Palma y Pérez, 2015).

La Inspección general obligaba a todos a entrar en dialogo con el Estado, excepto que las proyecciones estatales identificaban algunos pobladores como aptos -mayoritariamente aquellos que se acogían a los ideales hegemónicos de progreso del periodo como los inmigrantes- en detrimento de los intrusos, la mayoría de ellos indígenas -asociados con la vagancia, el uso irracional del suelo, la barbarie-. El balance del periodo queda plasmado en las tierras de libre disponibilidad fiscal: para 1916 son el 50,5% y en 1928 las tierras son del 62,30% (Delrio, Palma y Pérez, 2015).

La política de tierras públicas en 1930 – 1943.

La crisis internacional del 30 que afecta como nunca antes al sistema capitalista en su conjunto no deja por fuera a los rionegrinos. La década estará marcada por una búsqueda de optimización de los recursos y la Patagonia, a 50 años de su incorporación a la matriz Estado – Nación – Territorio volver a ser enfocada como territorio de proyectos, progreso y riquezas. Sin embargo, para los sectores más vulnerables la década estará signada por una persecución constante hacia su proletarización, la persecución y la denuncia como formas de dominación sectorial ((Delrio, Palma y Pérez, 2015)

La práctica común que se encuentra reiterada en el interior del territorio (hasta entonces lugar de desarrollo de muchas familias que se habían sido corridas o desalojadas sucesivamente a medida que las tierras eran solicitadas por aquellos mejor ponderados por el Estado) implica la vinculación entre funcionarios estatales y sectores particulares que buscan expandir sus campos. La práctica de desalojar los campos vecinos o de correr a los pobladores precarios partía de las denuncias de “vecinos” que temían por su “seguridad”. Es así que la policía comienza a “dirimir” conflictos entre vecinos haciendo rondas por las zonas en conflicto y apresaba a aquellos sujetos “peligrosos” que perturbaban la seguridad pública (Delrio, Palma y Pérez, 2015). En consecuencia, ser apresado formaba parte de los antecedentes policiales que eran necesarios para justificar las solicitudes de ocupación.

La segunda mitad de la década del treinta está marcada por nuevas políticas estatales en relación a las tierras basadas en un doble eje. Por un lado, la privatización de las tierras y por otro, la selección de los colonos. Las tierras fiscales durante dicho periodo serán puestas a disposición para la radicación de “colonos seleccionados” bajo un ideal de “familia agricultora” y para esto se invoca la facultad del poder ejecutivo, basado en la Ley 4167 de seleccionar al poblador. En este sentido, se avanza sobre la prohibición de la ocupación clandestina de lotes fiscales (Delrio, Palma y Pérez, 2015).

Ocupación de las tierras y selección del poblador.

Para asegurar el progreso étnico, social, político y económico de los territorios, se resolvió por disposición del 15 de julio, prohibir la ocupación clandestina de los lotes fiscales, haciendo respetar las disposiciones claras y terminales de la ley n 4167. La selección de los colonos y pobladores, consecuencia de la prohibición de ocupaciones clandestinas, se reglamentó para la adjudicación de solares, quintas, chacras y lotes agrícolas en fecha 16 de agosto (MMA, 1937-1938, p 407).

En consecuencia, el Estado consagra un sistema de puntajes que demuestra el perfeccionamiento de la burocracia estatal por trazar estas diferencias entre los colonos. Por decreto N° 2187 del 7 de abril de 1938 se contemplan las concesiones de tierras: Los antecedentes personales, la nacionalidad, la profesión, edad, condiciones físicas, familia y otras condiciones. Colonizar como función de gobierno, no significa subdividir, vender o arrendar. Es arraigar la población. La valorización, el precio, que rigen y movilizan a la industria privada, no preocupan al Estado. Le interesa exclusivamente poblar, ligar al hombre a la tierra mediante un conjunto de medidas tendientes todas a este propósito

esencial: crear núcleos sociales que van a ser la raíz misma de la población en una zona y que van a determinar la fisonomía étnica de una región (MMA 1937 -1938, tomo II, p 407).

Del territorio nacional a provincia. 1955.

En los últimos años previos a la provincialización del territorio y como efecto de las políticas estatales del periodo previo se consolidará la regionalización provincial en 4 partes reconocida hasta la actualidad junto con sus subregiones.

- La zona atlántica
- El valle
- La zona andina
- La línea sur.

Las tierras fiscales fueron uno de los últimos puntos en resolverse al momento del traspaso de territorio a provincia ya que a lo largo del periodo territorialiano el Estado nacional se reservó el derecho de administrar las mismas a pesar de las sucesivas demandas de los gobernadores.

La provincialización establecería nuevas pautas para el ordenamiento territorial. La transición de los hasta entonces territorios nacionales hacia su autonomía política comienza durante las presidencias de J.D Perón. Es por ello, que los debates que culminarían en la Constitución Provincial giraban en torno a categorías que este movimiento pregonaba, tal como la función social de la propiedad privada (Delrio, Palma y Pérez, 2015).

De acuerdo a la Constitución Nacional del 49, esto implicaba “*procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva*” (CN 1949, cap. IV, art 38). En consecuencia, la Constitución de Rio Negro en diciembre de 1957 afirma que la tierra será “*considerada instrumento de producción y no mercancía; deberá ser objeto de explotación racional y su justo precio será dado por el valor de la producción* (Artículo 40). En este contexto se dicta la Ley de Tierras de 1961 bajo la premisa de que la tierra debe ser propiedad de quien la trabaja, donde toma un rol fundamental los pequeños productores y rechaza a los grandes latifundios a la hora de territorializar.

Capítulo 3. Análisis jurídico.

Constitución Provincial.

La interpretación de las normas aplicables en materia de acceso a la tierra en la Provincia de Río Negro exige su lectura a la luz de la Constitución Provincial. Como norma de máxima jerarquía dentro del ordenamiento jurídico local, la Carta Magna no solo establece el marco general, sino que también consagra los principios y valores que deben regir toda la legislación de menor rango. En este contexto, el entramado legal que regula las tierras fiscales en Río Negro revela una serie de tensiones entre distintos modelos de desarrollo y enfoques jurídicos. Tres regímenes normativos resultan centrales para comprender esta evolución. A saber:

La Ley Q N° 279, vigente durante mas de seis décadas, promovió un modelo basado en la figura de la familia agraria y el arraigo productivo. Esta norma priorizo el acceso a la tierra para pequeños productores, enmarcando su uso en una lógica de subsistencia y producción local. Su enfoque reflejo una visión social de la tierra, vinculada al trabajo, la residencia efectiva y la función económica y social del suelo provincial.

La Ley N° 5705, que subrogó integralmente a la anterior, introdujo un nuevo paradigma normativo. Esta ley amplia los usos posibles del suelo fiscal y promueve la inversión privada bajo criterios de rentabilidad y desarrollo económico. El cambio normativo implico una ruptura con la noción de arraigo y abre paso a nuevas lógicas de ocupación y explotación del territorio.

Por su parte, la Ley N° 2287 referida a Comunidades Indígenas, establece un régimen de reconocimiento de derechos territoriales de los pueblos originarios. Esta norma se apoya en principios constitucionales y en tratados internacionales de derechos humanos, e introduce una dimensión colectiva y ancestral del derecho a la tierra. Su regulación normativa, sin embargo, ha generado tensiones con el modelo promovido por la Ley 27705, ya que las comunidades son invisibilizadas dentro del nuevo documento legal del año 2023.

El análisis de estas normas permite identificar tanto continuidades como rupturas en la política de tierras fiscales en Río Negro (Celina Devoto, 2021). Mientras algunos marcos legales consagran la función social de la tierra y el derecho al acceso como eje central, otros privilegian la inversión y la rentabilidad como motores de desarrollo territorial. Estas

tensiones se traducen en el plexo normativo vigente y reflejan los distintos modelos ideológicos que han atravesado la construcción del territorio provincial.

En este marco normativo, resulta fundamental considerar como la propia Constitución Provincial de Río Negro conceptualiza la tierra, ya que su articulado no solo establece principio rectores para la legislación infraconstitucional, sino que también orienta la interpretación y la aplicación de las normas mencionadas anteriormente.

La Tierra como Instrumento de Producción en la Constitución Provincial

La Constitución de la Provincia de Río Negro define a la tierra como un bien estratégico y de interés público. En su artículo 75, establece:

“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.”

Esta norma consagra un enfoque social y productivo de la propiedad de la tierra, estableciendo un marco legal que propicia el acceso equitativo y la utilización racional de este recurso. Además, se faculta al Estado provincial a intervenir mediante políticas públicas que aseguren el cumplimiento de estos fines.

Asimismo, se reconoce la legitimidad de la propiedad privada del suelo, pero supeditada a su función social y productiva. La norma desalienta la concentración y especulación, promoviendo el desarrollo rural sostenible, el asentamiento familiar y la asistencia estatal mediante instrumentos crediticios, técnicos y fiscales.

La Función Expropiatoria del Estado Provincial

La Constitución provincial también atribuye al Estado facultades para intervenir activamente en la estructura de tenencia de la tierra. En el mismo artículo 75, se establece:

“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.”

Este precepto consagra un poder expropiatorio específico en casos donde la tierra no cumpla su función social o productiva, reafirmando la centralidad del trabajo y la producción sobre la especulación inmobiliaria o el uso improductivo de la tierra.

El Acceso a la Tierra como Derecho del Trabajador

El artículo 40, inciso 8 de la misma Constitución, reconoce expresamente el derecho del trabajador al acceso a la tierra, estableciendo que:

“Procurando el Estado el acceso a la tierra, al título de propiedad correspondiente y a la documentación técnica tipo para la construcción, conforme lo determina la ley”

Esta disposición refuerza el rol activo del Estado en asegurar el acceso equitativo a la tierra, particularmente para los trabajadores, vinculando este derecho al desarrollo económico, la justicia social y la dignidad humana.

Derechos de los Pueblos Originarios sobre la Tierra

La Constitución provincial también contempla los derechos territoriales de los pueblos originarios. En el artículo 42, se consagra lo siguiente:

“El Estado reconoce al indígena rionegrino como signo testimonial y de continuidad de la cultura aborígen preexistente, contributiva de la identidad e idiosincrasia provincial. Establece las normas que afianzan su efectiva incorporación a la vida regional y nacional, y le garantiza el ejercicio de la igualdad en los derechos y deberes. Asegura el disfrute, desarrollo y transmisión de su cultura, promueve la propiedad inmediata de la tierra que posee, los beneficios de la solidaridad social y económica para el desarrollo individual y de su comunidad, y respeta el derecho que le asiste a organizarse.”

Este artículo establece un reconocimiento expreso de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, incluyendo el derecho a la propiedad de la tierra que tradicionalmente habitan o utilizan. Se configura así un régimen especial de tenencia y protección que busca reparar

históricas desigualdades y consolidar la identidad cultural indígena dentro del marco provincial.

La Constitución de la Provincia de Río Negro establece un régimen jurídico que otorga a la tierra una función social, económica y cultural central. Su acceso, tenencia y explotación están sujetos a principios que priorizan el trabajo, la equidad, el desarrollo sustentable y la inclusión de sectores históricamente postergados, como los trabajadores rurales y los pueblos originarios. Esta normativa constitucional no solo legitima la propiedad privada, sino que la subordina a su función social, permitiendo la intervención estatal para garantizar el cumplimiento de estos objetivos.

Sin embargo, las pujas conquistas y reconquistas de derechos van modificando esa norma fundamental que es y debe ser revisada conforme el paso del tiempo y la aparición y conformación de nuevas construcciones identitarias.

El Régimen Jurídico de las Tierras Fiscales en la Provincia de Río Negro: Continuidades y Rupturas entre la Ley Q 279 y la Ley 5705

La regulación de las tierras fiscales en la Provincia de Río Negro debe enmarcarse en los principios y valores consagrados en la Constitución Provincial, norma de máxima jerarquía dentro del sistema jurídico local. En un Estado organizado bajo un régimen constitucional, la norma fundamental establece tanto un orden dogmático como pragmático, sobre el cual se estructura la organización política, económica, social y soberana del Estado.

En este contexto, el régimen jurídico aplicable a las tierras fiscales debe interpretarse y aplicarse conforme a los mandatos constitucionales, que no solo reconocen el acceso a la tierra como un derecho fundamental, sino que también establecen la función social de la propiedad, el fomento a la producción, y el deber del Estado de garantizar su distribución equitativa.

En consecuencia, la Ley Q 279, se promulgó con el objetivo de regular el uso y adjudicación de tierras fiscales en la provincia y fue durante años la base normativa en la materia. Su texto consagraba mecanismos de adjudicación orientados principalmente a fomentar el poblamiento y la producción agropecuaria, estableciendo criterios para la tenencia y transferencia de tierras fiscales rurales.

Entre sus ejes fundamentales se encontraba la priorización de sujetos que explotaran efectivamente la tierra y cumplieran con fines productivos y habitacionales, de conformidad

con la línea constitucional que promueve la tierra en manos de quien la trabaja. Asimismo, establecía requisitos para la radicación definitiva de familias campesinas y regulaba el rol del Estado como administrador y adjudicador del dominio fiscal.

En el año 2023, la Ley 5705 subroga a la Ley Q 279, introduciendo una nueva normativa sobre tierras fiscales que propone ciertos cambios significativos en la materia. Esta reforma plantea tanto continuidades como rupturas respecto del régimen anterior.

Entre las continuidades, puede observarse la persistencia de principios como el fomento a la producción, la adjudicación con fines sociales y productivos, y la intervención del Estado como garante del uso racional del recurso tierra.

No obstante, también se advierten rupturas importantes, tales como modificaciones en los procedimientos de adjudicación, nuevas definiciones sobre sujetos beneficiarios, y cambios en la estructura administrativa de aplicación. Así como el desaparición de la “familia agraria” como objeto beneficiario dentro del plexo normativo. Estos aspectos podrían tener implicancias directas en la accesibilidad al recurso por parte de sectores vulnerables, lo que obliga a un análisis riguroso de su compatibilidad con el principio constitucional de equidad en el acceso a la tierra.

Ley Q N° 279 (1961): La Tierra como Instrumento de Producción y Radicación Familiar.

La Ley N° 279, sancionada en 1961 constituyó el pilar histórico del régimen de tierras fiscales en la provincia de Río Negro. Su espíritu y finalidad se condensan en el principio fundamental de que la tierra es un instrumento de producción, es decir, se la considera desde su función social para alcanzar determinados fines, lo cual supone -entre otras cosas- que la tierra es propiedad de quien la trabaja.

El miembro informante del proyecto de ley fue el entonces Legislador Castello. Sus consideraciones en el debate parlamentario brindan claridad con respecto a la interpretación que daremos a los fines de significar las continuidades y rupturas entre la Ley Q 279 y la Ley 5707.

En aquel entonces el Legislador Castello (1961) nos decía:

Es una ley que tiene una importancia trascendental para la vida de Río Negro, como ley agraria, como lo es trascendental para todos los pueblos. Está vinculada a todo

el proceso de su desarrollo económico, de su progreso y a diversos aspectos sociales. (...) voy a anticipar, que esta ley cumple, fundamentalmente, con uno de los preceptos que destaca permanentemente nuestra Constitución Provincial, en lo que se refiere a la función social que en el concepto moderno cumple el derecho de propiedad (...) Estamos defendiendo al productor y estamos defendiéndolo por esta ley, en función de una sabia disposición de la Constitución Provincial.

El artículo 40 de la Constitución, dice: “La tierra será considerada instrumento de producción y no de mercancía”. Que, el artículo 45 de esta ley, establece que “no se adjudicará más de una unidad económica a una misma persona”. De esta manera, vamos a evitar que la tierra sea un instrumento de especulación y para que ella sea un noble instrumento de trabajo para el hombre que pone todo su esfuerzo en la tarea creadora (...) ¿A quiénes le vamos a destinar la tierra que tenga el instituto en sus manos, ya sean tierras fiscales o porque las adquiera por los distintos modos que establece la ley, sino al pequeño trabajador del agro, al pequeño productor, a la familia agraria, como lo dice a lo largo de todo su texto? (Versión taquigráfica del tratamiento del proyecto de ley número 279. Fragmentos de las páginas 34, 36, 40, 42 y 44).

No cabe duda, entonces, sobre cuál es el espíritu de la norma que estamos analizando. Ello adquiere especial relevancia a la hora de analizar su aplicación, sus consecuencias jurídicas y la distribución que de la tierra pública se ha hecho desde la sanción de la norma hasta nuestros días. En ese sentido se orienta el trabajo concreto al que se ha avocado la Comisión Investigadora y el cual desarrollare en el capítulo 4 de esta tesis.

Principios fundamentales.

La antigua norma comenzaba con una descripción clara y concisa de los principios básicos que pregonaba. Se trataba del “Título Preliminar” que está integrado por cinco artículos. El artículo 1º ratifica la soberanía política que la Provincia de Río Negro posee sobre el territorio provincial y afirma lo siguiente:

Por su parte, El artículo 2º marco claramente los lineamientos de interpretación de la norma al afirmar que:

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:

- 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*

Especial atención merece el principio que la ley pregona en cuanto a entender a la tierra como instrumento de producción, considerada en función social. El análisis de este principio legal, nos lleva inexorablemente a pensar el derecho a la propiedad privada desde la perspectiva en la cual fue pensada. De tal manera, el principio de función social de la propiedad privada tiene su origen en la Constitución Nacional aprobada en el 49, que decía lo siguiente:

“La propiedad privada tiene una función social y en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y utilización del campo o intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva (...)” (Artículo 38).

En el destino primordial que previa la Ley Q 279 se establecían políticas de promoción agraria, enmarcadas en el Artículo 3º que clasificaba la tierra en agrícola, pastoril y forestal, disponiendo la enajenación gradual para la transferencia al dominio privado, y la asistencia integral al productor agrario mediante intervención Estatal. Siguiendo a Cañuqueo y Wallace (2019), esta clasificación tiende a evitar la concentración de la tierra pública en pocas manos y la especulación económica sobre ella, previendo de esta manera:

“Facilitar a la mayor cantidad posible de actuales ocupantes de las tierras fiscales, la obtención del título de propiedad, acordándoseles seguridades jurídicas y exenciones que garanticen su estabilidad y estimulen su trabajo e inversiones, siempre que acrediten condiciones de moralidad, idoneidad y capacidad técnica”(Artículo 3. Inc. F).

Acerca de la unidad económica de explotación.

Por su parte, el artículo 4° definía a la unidad económica de explotación:

Se entenderá por unidad económica de explotación, 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 a una evolución favorable de la empresa.

Asimismo, los decretos N° 764/81 y 723/83 que en su momento completaron dicho concepto, fijaron las unidades mínimas de la unidad económica agraria y la describen como: *“la superficie mínima que asegure la rentabilidad de la empresa agraria de dimensión familiar y un adecuado proceso de reinversión que permita su evolución favorable”* y definiendo con exactitud la cantidad de hectáreas que, para cada departamento de la provincia, constituyeron una unidad económica.

Por su parte, el párrafo primero del artículo 42 de la Ley 279 establecía lo siguiente:

No se adjudicará más de una unidad económica a una misma persona. No obstante, todo adjudicatario que llegare a tener seis hijos de cualquier sexo o cuatro varones que vivan o colaboren con él, podrá solicitar tantos predios adicionales como veces reúna este requisito. Queda condicionado este derecho a la capacidad de trabajo del productor y su familia, como así a la productividad económica del predio adjudicado y a las disponibilidades de tierra colonizable.

En el mismo sentido, dicho concepto se encontraba regulado por el artículo 43:

No podrán ser adjudicatarios de tierra rural fiscal a ningún título de los establecidos en esta ley: (...) c) los concesionarios en venta o arrendamiento de otra tierra rural fiscal que constituya unidad económica de explotación; d) la persona que fuere

propietaria de predios que representen una unidad económica; con excepción de que ésta fuere excedida por la capacidad familiar del trabajo del propietario-productor.

Al prohibir que las personas ya propietarias o concesionarias de otra unidad económica fuera adjudicatarios de nuevas tierras fiscales, la ley garantizaba que el reparto del recurso fuera lo más equitativo posible. Esta prohibición era una medida activa para combatir el latifundio y la especulación económica con un recurso no renovable como lo es la tierra. El único supuesto de excepción, se configuraba cuando la capacidad familiar de trabajo excediera la unidad económica original, reafirmando de esta manera, que el motor de la política de tierras era la producción y el arraigo, no el lucro desmedido.

En conjunto, los artículos 42 y 43 de la Ley Q 279 reflejaban una visión de política pública que buscaba la justicia social y el poblamiento genuino del territorio, priorizando a los pequeños y medianos productores sobre los grandes capitales.

Requisitos y prioridades para ser adjudicatario de tierra pública. Incapacidades.

El artículo 37 de la ley, preveía los requisitos y prioridades para ser adjudicatario de una tierra pública. Se trata de un artículo básico que recepta claramente los contenidos de los principios fundamentales de la norma y los complementa. Los requisitos eran:

a) Acreditar idoneidad para las explotaciones ofrecidas, de cualquiera de los siguientes modos:

1.- Ser productor agrícola o pecuario de profesión;

2.- Ser hijo de productor que haya colaborado personalmente en las tareas rurales;

4.- Los profesionales o técnicos, agrícolas o pecuarios, con título habilitante expedido por universidades nacionales, provinciales, escuelas de ganadería y agricultura nacionales o provinciales

b) Haber cumplido veinte (20) años de edad;

c) Tener buena conducta;

d) No ser propietario de predios que representen unidad económica; con excepción de que ésta fuere excedida por la capacidad familiar de trabajo del productor-propietario.

A partir del análisis de las denuncias presentadas ante la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Tierras Publicas en Rio Negro (2012 – 2015), se observó y detalló de

manera precisa el incumplimiento por parte del organismo administrador de la tarea de verificar todos y cada uno de los requisitos. Por el contrario, en muchos casos directamente se omitió cumplir con esa obligación de manera deliberada y arbitraria. De lo cual surge que, dichos requisitos para ser adjudicatario de tierras fiscales dentro de nuestra Provincia, no se encuentran regulados en la nueva Ley 5705.

En contraposición el viejo artículo 43, nos decía que no podían ser adjudicatario de tierras fiscales los siguientes sujetos:

a) Todo tipo de sociedad comercial que no tenga por objeto principal la explotación agraria, o se haya constituido en el extranjero, o tenga control accionario extranjero directo o indirectamente (...) b) *Quienes hagan de las transacciones sobre inmuebles actividad habitual de comercio.* c) *Los concesionarios en venta o arrendamiento de otra tierra rural fiscal que constituya unidad económica de explotación.* d) *La persona que fuere propietaria de predios que representen una unidad económica, con excepción de que ésta fuere excedida por la capacidad familiar de trabajo del propietario-productor.* e) *Los que hayan transgredido esta ley o sus reglamentaciones.* f) *Los que no tengan domicilio real y legal en el país. Los funcionarios de designación política nacionales, provinciales y municipales (...)*

Favoreciendo de esta manera, el manejo estratégico de la tierra publica a fin de otorgar la tierra a las familias agrarias Argentinas en pos del principio de la función social que pregona nuestra Constitución Provincial.

Obligaciones y límites del adjudicatario de tierra pública.

En el marco del régimen jurídico de adjudicación de tierras fiscales, el rol del adjudicatario no se limitaba a la mera posesión y explotación de un predio, sino que implicaba una compleja red de derechos, deberes y restricciones que reflejaban el carácter público de los bienes involucrados. De esta manera, los artículos 49, 51 y concordantes configuraron un verdadero estatuto jurídico del adjudicatario.

Entre los derechos reconocidos se destacaron; el acceso pacífico a la unidad económica, el asesoramiento técnico, facilidades crediticias, prorrogas de pagos y beneficios vinculados al desarrollo familiar. Sin embargo, estos derechos se encuentran intrínsecamente ligados a obligaciones específicas que incluyen la residencia efectiva en el predio, la explotación

productiva conforme a pautas técnicas, la conservación de mejoras, el cumplimiento de planes de forestación y la prohibición de enajenar o gravar la tierra sin autorización previa.

En este sentido, especial atención merece la prohibición de transferencias no autorizadas establecida en el Artículo 51, Inc. J, que junto al Decreto 395/76 y a la reglamentación de la ley 545/70, buscó evitar la mercantilización indebida a las tierras fiscales y garantizar que su destino se mantenga bajo el control del Estado. En este marco, la cesión de mejoras solo se admitió en casos excepcionales, como la incapacidad del adjudicatario o la inexistencia de un núcleo familiar apto para continuar la explotación.

Asimismo, el proceso de adquisición plena del dominio estaba condicionado a la verificación del cumplimiento de las obligaciones legales y a un mínimo de cinco años de ocupación efectiva del predio, previa inspección favorable. El dominio, una vez transferido, no reviste carácter absoluto, los artículos 60 a 64 impusieron restricciones reales que lo tornan inembargable, lo afectan con servidumbres administrativas a perpetuidad y lo someten a obligaciones de productividad sostenida.

Este entramado normativo respondió al objetivo de preservar el fin público de la adjudicación y evitar fenómenos de especulación, abandono o concentración de tierras. Sin embargo, en el análisis de los casos concretos se reveló una preocupante inobservancia de estas disposiciones por parte del organismo administrador, lo que debilita los principios de legalidad y equidad que deben regir la política de tierras fiscales.

Ley N° 5705 (2023): La Subrogación y el Nuevo Paradigma de Diversificación Productiva.

La Ley N° 5705 es, en términos jurídicos, una subrogación integral de la Ley Q N° 279. Esto significa que la norma de 1961 deja de tener vigencia y es reemplazada por el nuevo cuerpo legal que se anexa a la ley de 2023. Este acto legislativo no es una simple reforma, sino una refundación del régimen de tierras fiscales, que refleja una nueva visión de desarrollo para la provincia.

La subrogación de la Ley Q N° 279 por la Ley N° 5705 representa una ruptura conceptual con el modelo de desarrollo agrario familiar. Mientras la ley de 1961 estaba diseñada para una economía de colono y pequeño productor, la ley de 2023 se alinea con una visión neoliberal, que busca captar inversiones privadas en distintos sectores en detrimento de la

familia agraria y de la producción local, yendo en contra del espíritu de nuestra Constitución Provincial.

A diferencia de la Ley N° 279 que se centraba en la promoción agraria, esta nueva ley promueve la "diversificación de la matriz productiva" y la apertura a "inversiones responsables". Esto abarca una gama más amplia de actividades que pueden incluir desarrollos inmobiliarios, turísticos o energéticos, que no estaban contemplados con la misma preeminencia en la ley anterior.

Principios de un nuevo orden.

La Ley Q 279 se basaba en el concepto de que la tierra es un instrumento de producción y no de mercancía. Este principio, derivado de la Constitución Provincial, se orientaba toda política pública hacia la función social de la propiedad. El objetivo era claro: “la tierra sea de propiedad de la persona que la trabaja”. La norma busca la radicación efectiva y estable de familia agraria, promoviendo el desarrollo económico y social y evitando así la especulación y la concentración de tierra en pocas manos.

Por otro lado, la nueva Ley N° 5705 (2023), si bien en su artículo 5° mantiene formalmente el principio de que la tierra es un "instrumento de producción, considerada en función social", su redacción presenta un cambio sustancial en la interpretación de ese fin. De esta manera, el Artículo 5. Inc. 2 nos dice: *“El crecimiento, desarrollo y diversificación productiva, asegurando la coexistencia armónica de productores tradicionales con la participación de otras actividades”*.

Sin embargo, la nueva ley no define en su artículo 5 cuales son las actividades con las que tendrán que convivir los “productores tradicionales”, lo cual debe ser interpretado en conjunto al Artículo 15 de la Ley que establece lo siguiente:

“Una unidad de uso puede destinarse a toda actividad económicamente rentable, socialmente valiosa o ecológicamente sustentable; en particular se contempla la producción agrícola, pastoril, ganadera, forestal, energética, minera, turística, industrial, de servicios, tecnología, actividades culturales, relativas a la conservación o mixtas (...)”

En consonancia con la desaparición de la familia agraria como concepto fundamental, vemos que los usos para la tierra exceden en gran número a los que una organización de ese tipo podría llevar a cabo. Estas nuevas actividades suponen —como mínimo— grandes

inversiones previas y, por lo tanto, actores que posean ese capital económico. De hecho, no sólo se suman nuevos usos puntuales, sino que se deja abierto para otros posibles, toda vez que sean ‘económicamente rentables’. Dicha rentabilidad aparece como eje en un proyecto territorializador que, a diferencia de 1961, no expresa ya —al menos en sus herramientas jurídicas— una intención de evitar el acaparamiento y la especulación (Celina Devoto, 2021)

El Rol del Estado y la Administración de la Tierra.

La Ley Q 279, concibió un Instituto de Promoción Agraria (IPA) como un ente autárquico con participación social a la hora de decidir el destino de las tierras fiscales de nuestra provincia. Si bien, como veremos en el capítulo 4, este organismo fue un “ente fallido en la práctica, su diseño institucional buscaba un manejo técnico y transparente de la tierra, alejando la discrecionalidad política.

De esta manera, la participación social en la política siempre es un principio deseado en sociedades democráticas, la falta de funcionamiento del IPA necesariamente cristalizó el distanciamiento de un uso democrático en la tierra pública, lo cual derivó que en la reforma del año 2023 el manejo de las mismas se concentre en la Dirección General de Tierras, dependiente del Poder Ejecutivo Provincial.

En consecuencia, la Ley 5705 elimina el IPA y fortalece la figura de la Dirección de Tierras (Art. 8) como “la autoridad de aplicación” de la ley, dependiente del Poder Ejecutivo y así le otorga amplias facultades como la administración, el poder de policía, la percepción de tributos y la determinación del destino y uso de las tierras (Art 10).

Si bien la ley prevé la creación de una Comisión Valuadora que será integrada por el Director de Tierras, el Director Ejecutivo de la Agencia de Recaudación Tributaria y el Gerente de Catastro, para la tasación de los bienes; la toma de decisiones clave reside únicamente en el organismo de aplicación que es la Dirección de Tierras, lo que concentra el poder de gestión en una estructura puramente administrativa, correspondiente a la orden del príncipe, sin participación de la sociedad civil de los actores directamente involucrados en los conflictos, que se proyectó en la ley anterior.

Acerca de la "unidad de uso".

La Ley Q 279 definía la “unidad económica de explotación” en función de lo que permitía a una familia agraria “subvenir a sus necesidades a su mejoramiento social y a una evolución favorable de la empresa”. En contraste, el artículo 14 de la Ley 5705, si bien utiliza un

lenguaje similar, lo aplica a cualquier “destino o explotación por el que se opte”, orientado a la adjudicación hacia la rentabilidad y el desarrollo de “actividades productivas” lo que abre la puerta a proyectos de mayor escala y con fines no necesariamente vinculados al trabajo familiar directo

En consecuencia, el destino de la “Unidad de uso” se amplía y prevé nuevas formas jurídicas de explotación de la tierra, considerando nuevos actores y objetivos de desarrollo ligadas a una “visión de mercado” de nuestro suelo provincial.

El Artículo 15 representa una clara ruptura con la Ley Q 279 y conforma el cambio de paradigma que venimos discutiendo. El destino de la “unidad de uso” que prescribe este artículo abre una lista de enormes actividades y proyectos. A saber:

“una unidad de uso puede destinarse a toda actividad económicamente rentable, socialmente valiosa o ecológicamente sustentable; en particular se contempla la producción agrícola, pastoril o ganadera, forestal, energética, minera, turística, industrial de servicios, tecnológica, actividades culturales, relativas a la conservación o mixtas (...)

En este contexto, la redacción ambigua de la ley permite justificar así diversos proyectos que serán evaluados según los criterios de la dirección de tierras, ya que la ley, ni su reglamentación definen que se considera “económicamente rentable, socialmente valiosa o económica sustentable”. Asimismo, este artículo nos demuestra en su composición, que el foco se desplaza de la persona (el productor rural) al proyecto de inversión que supera las actividades que puede llevar a cabo un pequeño productor de la Provincia.

El concepto de Uso racional.

El Artículo 16 de la nueva Ley define al uso irracional, el cual se configura cuando se pone en riesgo la conservación del suelo o el ambiente o bien, cuando la explotación es “insuficiente” según el proyecto de explotación presentado y aprobado por el órgano de aplicación. Este es un punto de contraste interesante, ya que el concepto del uso racional en la antigua ley, estaba íntimamente ligado a la “unidad económica de explotación”, es decir, que la tierra fuera suficiente para el sustento de la familia que trabajase la tierra.

En una nueva idea de desarrollo y explotación del recurso natural de la tierra, ahora el uso irracional se relaciona con la insuficiencia en relación al destino o explotación por la cual fue requerida. Esto significa que, si un adjudicatario destina la tierra a una actividad para la

que no tiene capacidad de inversión necesaria o bien su actividad económica compromete el ambiente, puede ser sancionado. Priorizando así el proyecto de explotación, sobre la ocupación real del territorio, contando el Estado con una herramienta para rescindir la tenencia si el proyecto no prospera, favoreciendo nuevos capitales que puedan desarrollar e impulsar la explotación del territorio Provincial.

El DECRETO N° 423/2025 complementa este artículo y nos dice que:

La determinación del “uso irracional” de una unidad de uso, deberá contar con previo Dictamen Técnico del área de agro-técnica e industria, según la constatación informada en la inspección ejecutada por el área de fiscalización de la autoridad de aplicación. La determinación del uso irracional constituye un incumplimiento de la ley, trayendo como consecuencia el no otorgamiento del permiso precario de ocupación; la revocación del mismo y/o de la adjudicación en venta sin derecho a indemnización por mejoras introducidas. Se deberá solicitar la inmediata restitución del inmueble.

El usufructo como nueva figura jurídica.

El Artículo 17 de la nueva ley introduce una importante figura que no existía en el régimen anterior para la adjudicación de tierras: El usufructo, que debe ser completado con la definición del Código Civil y Comercial de la Nación, a partir del Artículo 2129 y siguientes.

Esta nueva figura es de vital importancia, ya que la Ley Q 279, transfería el dominio, aunque con fuertes restricciones, sin prever el usufructo como figura jurídica. La nueva ley permite adjudicar tierras a través del usufructo, que es un derecho real menor al dominio. Esto significa que el adjudicatario puede usar la tierra y recibir los frutos de su trabajo, pero el dominio sigue perteneciendo al Estado. A su vez, es importante destacar que el usufructo otorgado a personas jurídicas si no se pactó plazo de vencimiento, se extingue a los cincuenta años desde la constitución del usufructo, mientras que si es otorgado a persona física, se entiende que es vitalicio (Artículo 2152).

En consecuencia, esta medida le da al Estado un control aun mayor sobre sus tierras, especialmente en áreas protegidas. Permite a través del artículo 17 y 18 que la tierra sea explotada y genere ingresos, pero evita que el dominio sea transferido a manos privadas, lo cual es una medida de precaución en zonas de alto valor ecológico o estratégico.

Asimismo, Ley N° 5705 reconoce la importancia de las áreas naturales protegidas y bosques, y obliga a la intervención de las autoridades competentes. En este contexto, el Artículo 18 dice:

En las unidades de uso que se encuentren dentro de Área natural Protegida, es necesario solicitar conformidad a la secretaria de Medio Ambiente y Cambio Climático, la cual es vinculante y hace pasible de nulidad a todo tramite que no lo contenga.

Lo cual convierte a la autoridad ambiental en un órgano de control esencial. El usufructo que se otorga en estas zonas no es para cualquier uso, sino para aquel que los expertos ambientales consideran compatible con los objetivos de conservación del área.

Por ejemplo, el usufructo podría ser otorgado a una empresa para desarrollar turismo de bajo impacto, como senderismo, refugio ecológico, etc., siempre y cuando el proyecto no afecte el ecosistema y respete los planes de manejo del área. De esta manera, el Estado Provincial se beneficia económicamente del usufructo sin renunciar a la propiedad de una zona de alto valor ambiental.

Procedimientos de adjudicación.

Los procedimientos de adjudicación de tierra publica se inician a través diversos modos:

- 1) Por concurso publico a instancias de la Dirección de Tierras.
- 2) Por el procedimiento establecido en la Ley Provincial A N° 3484 La Ley, que es el Régimen de Iniciativa Privada, donde se permite al Poder Ejecutivo provincial convocar o aceptar propuestas privadas para realizar proyectos que benefician la economía, la eficiencia y el desarrollo de la provincia. Cuando se trate de adjudicación de tierras fiscales, se deberá contar con la intervención y dictamen favorable de la Dirección de Tierras (artículo 27).

En ambos casos, los pliegos establecen los requisitos y condiciones de los adjudicatarios, destino, uso o explotación (Artículo 24). Los cuales serán evaluado bajo un sistema de puntajes, que permite al Estado elegir al mejor postor, no solo en términos económicos, sino en función de una serie de criterios técnicos y de inversión.

Este cambio favorece a aquellos con capital y capacidad para presentar proyectos, en detrimento de la histórica prioridad al “pequeño productor”.

Sujetos y Requisitos de Adjudicación: De la Protección a la Flexibilidad.

El antiguo régimen de la Ley Q 279 era sumamente estricto y protector, enfocado en los trabajadores rurales y las familias agrarias. Se establecían requisitos rigurosos para ser adjudicatarios (Artículo 37), como ser productor de profesión, hijo de productor, o técnico agropecuario. Además, se imponían incapacidades explícitas (artículo 43) para evitar la especulación y la concentración. Algunos de ellos eran:

- Prohibición de adjudicar a sociedades comerciales con fines no agrarios o con control extranjero o tengan control accionario extranjero directo o indirecto.
- Inhabilidad de funcionarios públicos y de quienes “hagan de las transacciones sobre inmuebles actividad habitual”
- Aquellos, que no constituyan domicilio real y legal en el país.

La nueva Ley 5705 simplifica y flexibiliza de manera significativa los requisitos y las inhabilidades para ser adjudicatario, poniendo el foco en la capacidad para realizar una actividad “rentable, socialmente valiosa o ecológicamente sustentable” (art. 15), abriendo la puerta a una variedad de actores que no necesariamente se dedican a la producción agraria.

Si bien, el artículo 28 mantiene algunas inhabilidades como la prohibición de adjudicar a funcionarios, agrega en este punto una excepción que deberá ser analizada a la luz de la práctica, ya que la inhabilidad cesa luego de cumplidos cuatro años de cesar el cargo público que ameritaba la prohibición.

En este orden de cosas, desaparece como inhabilitación a todo tipo de sociedad que no tenga objeto principal la explotación agraria, dado que como veíamos anteriormente, la clasificación de posibles usos para la tierra es modificada y la explotación agraria ha dejado de ser una prioridad para esos fines. Una nueva lógica de organización del espacio habilita nuevas modalidades de explotación y por lo tanto, la injerencia de nuevos actores.

Sin embargo, el Inc. 7 del artículo 28, inhabilita expresamente como adjudicatarios de tierra fiscal a “*Las personas humanas o jurídicas extranjeras*”. A quienes, según mi criterio, deberá ser aplicada la figura jurídica del usufructo.

Control Estatal y la mutación del derecho de Propiedad.

Por último, la nueva ley de tierras públicas, se distancia de la Ley Q 279 al transformar la tierra fiscal de un bien social, a un activo estratégico regido por criterios de rentabilidad y fiscalización de lo cual evidencian los artículos 29 al 57.

El adjudicatario: De beneficiario social a agente económico.

El artículo 29 donde se definen las obligaciones, no solo enumera deberes, sino que redefine el rol del adjudicatario, centrando su éxito no ya en el arraigo, sino el cumplimiento de objetivos económicos. En el inciso 11 del mencionado artículo se define como obligación “*ejecutar el plan de inversiones al que se hubiere comprometido*”, siendo el criterio rector y corazón de la nueva ley; el proyecto de inversión y no la capacidad familiar de trabajo, determinando ello la continuidad de la tenencia de la tierra pública. Si el proyecto económico fracasa (se torna irracional por insuficiencia), el Estado tiene una base legal para la rescisión del contrato (Art. 29 in fine line).

La consecuencia del incumplimiento de las obligaciones, deriva en la rescisión de la adjudicación, con la confiscación de las mejoras y las sumas abonadas a favor de la Provincia en concepto de compensación por el uso del predio o bien con el otorgamiento de un uso precario de ocupación (Artículo 29 in fine line). Es una fórmula legal que busca desalentar la especulación o los proyectos fallidos, asegurando que el Estado obtengan una renta incluso del fracaso del inversor.

En cuanto a los derechos del adjudicatario.

Los derechos del adjudicatario (artículo 30) son reconocidos, pero su ejercicio es efectivo en tanto y en cuanto se cumplan la obligación principal de ejecutar el proyecto económico o bien se le otorgue un “uso racional” a la tierra. Caso contrario, el Estado tiene derecho a rescindir la adjudicación y solicitar la restitución (Art. 56).

Derecho al dominio. El mismo se materializa tras cinco años de ocupación efectiva y fundamentalmente, previa inspección y dictamen favorable del Estado, luego del pago del canon estipulado (Art. 48). De esta manera, el Estado es arbitrario que decide si la persona “merece” la propiedad plena.

A su vez, la ley es muy clara en no reconocer derechos o inversiones que no estén bajo su órbita de control y aprobación. Por lo tanto, el adjudicatario solo tendrá derecho a cambiar el uso del suelo luego de solicitarlo y que sea aprobado por la Dirección de Tierras.

El artículo 49 es aún más relevador, ya que demuestra que la propiedad no se transfiere de forma plena. El Estado impone restricciones perpetuas a través de la escritura. A saber:

- Cláusula de inajenabilidad: La unidad de uso no puede ser vendida por cinco años, lo que evita la especulación inmobiliaria
- Pacto de preferencia: El Estado provincial se reserva el derecho de comprar la tierra antes que cualquier tercero, en caso de que el propietario decida venderla. Esta cláusula es una herramienta de control a largo plazo sobre el mercado de tierras.

Tenencia y Posesión. Artículo 51.

Si bien, la Ley Q 279 no establecía la naturaleza jurídica de la tenencia de la tierra antes de la adjudicación final de la “unidad de explotación”, en la práctica la dicotomía entre la tenencia y posesión generaban inconvenientes a la hora de iniciar el reclamo por las tierras de quienes la ocupaban.

En consecuencia, el artículo 51 de la nueva Ley 5705 establece que: *“hasta que se otorgue la escritura, el adjudicatario es un simple tenedor en representación del Estado Provincial y no poseedor de la tierra pública”*. Esta distinción jurídica, extraída del Código Civil y Comercial, es crucial a los intereses del gobierno provincial, ya que un tenedor no puede adquirir el dominio por prescripción adquisitiva (usucapión), lo que blindará la propiedad fiscal del Estado, buscando evitar que “intrusos” (Figura a la cual referimos en el Cap. 2) puedan reclamar el dominio por el paso del tiempo.

El permiso precario de ocupación (PPO)

Esta nueva figura legal, permite al Estado mantener un control total y revocable sobre la tierra pública, siendo que se otorga en tenencia temporaria (máximo 5 años) la tierra, previo el pago de un canon. Sin embargo, la dirección de tierras puede eximir del pago del canon al permisionario, bajo resolución fundada (Artículo 57)

Según el artículo 52, queda sometida al PPO, la tierra fiscal que se halle en cualquiera de las siguientes condiciones:

- 1) *En situación litigiosa, cuando el fisco tenga la posesión.*
- 2) *En los casos que la Comisión Valuadora carezca de elementos de juicio para su adjudicación.*
- 3) *Cuando a criterio de autoridad de aplicación fuere inoportuna o inconveniente su enajenación por (...) por la situación ecológica del entorno o por la riqueza panorámica, con miras a los fines de su afectación o destino futuro.*

4) *Cuando fuere aconsejable la ocupación inmediata en prevención de usurpaciones o deterioro por desuso.*

Esta nueva figura permite al Estado, mantener el control sobre la posesión de la tierra y actuar de forma estratégica ante la distribución de la misma, lo cual es fundamental a la hora de controlar la distribución y adjudicación de un recurso fundamental como lo es nuestra tierra fiscal, previniendo así el desuso y bien ocupaciones ilegales.

Reserva de tierras fiscales.

Finalmente, el artículo 57 le da a la Dirección de Tierras la potestad de reservar tierras fiscales para fines de utilidad pública. Esto es una herramienta discrecional que asegura que el Estado pueda sustraer tierras del régimen de adjudicación y venta para su uso estratégico futuro, preservando un bien no renovable como lo es nuestro suelo publico provincial.

Ley de la tierra indígena, a la luz de la Ley 5705.

La Ley 2287 de 1988 fue promulgada en el marco de una creciente movilización de distintos sectores de la sociedad y después de años de debate en torno a cómo abordar la cuestión indígena desde las políticas públicas. Dicha normativa completa el plexo normativo acerca de la tierra publica dentro de nuestra Provincia, así también junto con el Artículo 75. Inc. 17 de la Constitución Nacional.

En este documento legal, se establecerá como objetivo el “*tratamiento integral de la situación jurídica, económica y social, individual y colectiva de la población indígena*”. Esto implica “*reconocer y garantizar la existencia institucional de las comunidades y sus organizaciones, así como el derecho a la autodeterminación dentro del marco constitucional, implicando un real respeto por sus tradiciones, creencias y actuales formas de vida*” (art. 1).

En este sentido, se hace énfasis en las costumbres y tradiciones que definen a la población indígena como tal (art. 2), a la vez que se establece el criterio de autorreconocimiento, tanto para las comunidades (art. 3) como para el “indio mapuche” (art. 2). Asimismo, se reconoce a las autoridades de dichas comunidades, quienes serán las encargadas de gestionar con el Estado los recursos para su población (art. 4). Por otro lado, se establece la creación de un Registro Especial en donde deben inscribirse todas las comunidades acreditando las características de su organización (art. 5). En cuanto a las instancias de representación, la Ley 2287, por un lado, reconoce la existencia del Consejo Asesor Indígena (CAI) (art. 6) y,

por el otro, crea el Consejo de Desarrollo de las Comunidades Indígenas (CoDeCI) que actuará como autoridad de aplicación de la ley (Celina Devoto, 2015).

En consecuencia, el Estado Provincial reconoce a las comunidades como sujetos de derecho a los cuales se les debe reconocer el derecho que permita desarrollar su vida en comunidad, ligado a su cosmovisión cultural.

Acerca del acceso a la tierra

El capítulo III, que está dedicado a esta cuestión, empieza disponiendo la adjudicación en propiedad de la tierra cuya actual posesión detentan los pobladores y/o comunidades indígenas (art. 11). Con estos fines, establece que el CoDeCI, junto con la Dirección de Tierras, debe constatar que se cumplan estos derechos y gestionar las acciones judiciales correspondientes en caso de detectar anomalías (art. 13). Además, se ordena la anexión de tierras —preferentemente próximas a las actuales— en caso de que las poseídas sean insuficientes para la comunidad (arts. 15-17). En fin, a través de estos puntos el Estado provincial garantiza que las comunidades puedan disponer de tierras aptas y suficientes para desarrollar su cultura.

Sin embargo, siguiendo a Cañuqueo y Wallace (2019) vemos que gran parte de la población indígena de la provincia habita tierras fiscales en condiciones que aún no han sido regularizadas. Así, estas poblaciones no solo no han sido aceptadas en términos de ‘grupos indígenas’ como promovía la ley de 1988, sino que son considerados muchas veces como ‘intrusos’ y ‘ocupantes precarios’ de tierras del Estado.

Los posibles adjudicatarios para las tierras fiscales siguen apareciendo como un todo homogéneo, en términos étnicos, y estratificado, según criterios productivos. A pesar de contar con una legislación de avanzada, lo indígena tiene un lugar marginal y excepcional, y no se coloca como una de las dimensiones prioritarias a tener en cuenta para definir los usos y destinos de la tierra pública.

En este sentido, el artículo 22 de la Ley 5705 en el Capítulo V nos habla sobre el régimen de regularización de ocupación de tierras fiscales, estableciendo lo siguiente:

Las personas humanas o jurídicas que sin ser adjudicatarios o permisionarios, ejerzan una tenencia pública y pacífica sobre tierras fiscales sin afectar a terceros, tendrían derecho a que se les 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) *acrediten una tenencia ininterrumpida de al menos 10 años, ya sea en forma personal o en carácter de continuadores de su grupo familiar (véase, que aquí se elimina la figura de comunidad, suprimiéndola bajo “grupo familiar”).*
- 4) *Tengan actuaciones administrativas formas a título personal o en carácter de integrantes de un grupo familiar.*

La nueva ley de tierras fiscales, elimina la palabra “comunidad indígena” y busca suplantarla por “grupo familiar”, en un intento de soslayar la lucha histórica de las comunidades por las tierras que ancestralmente ocupan. Asimismo, véase que el artículo prevé que “*se les adjudique el predio en venta*” obligando a las comunidades a una lógica de mercado inmobiliario en lugar de la reparación histórica que establece el Artículo 11 de la Ley 2287 donde se establece que: *Se dispone la adjudicación en propiedad de la tierra cuya actual posesión detentan los pobladores y/o comunidades indígenas existentes en la provincia.*

Al exigir que de “*forma personal o en carácter de continuadores de su grupo familiar*” las comunidades se sometan al mismo régimen de regularización que cualquier persona o sociedad, la ley 5750 las despoja de su estatus de sujeto de derecho colectivo (reconocido por la Ley 2286 y la Constitución Nacional Art. 75 inc. 17). Las comunidades (sin ser nombradas, una vez en la nueva Ley de tierras Publicas) son tratadas como “ocupantes sin ser adjudicatarios o permisionarios” reforzando la idea de que son meros “intrusos” del Estado, a pesar de su posesión ancestral.

Los Artículos 37 y 38: La amenaza del Poder de Policía de la Ley 5705.

Dichos artículos otorgan a la Dirección de Tierras herramientas muy poderosas para ejercer el poder de policía sobre el territorio fiscal. Cuando se aplican sobre territorios indígenas, intensifican la inseguridad jurídica.

En consecuencia, el artículo 37 establece el deber de colaboración forzada al obligar a “*todo ocupante a cualquier título*” a permitir el acceso de agentes y de terceros que realicen “*obras, trabajos o actividades de interés local o regional*”, esta cláusula ambigua puede ser utilizada para facilitar el ingreso de proyectos de inversión (turísticos, energéticos, mineros), en territorios que las comunidades reclaman o habitan.

A su vez, el artículo 38 define la facultad de requerir el auxilio de la fuerza pública ante la obstaculización de las tareas que defina la dirección de tierras que debía llevarse a cabo en dicho territorio. Esta herramienta puede y ha sido utilizada históricamente por el Poder Ejecutivo para presionar o desalojar a las comunidades que defienden su territorio, transformando su defensa de la posesión en una “resistencia ilegal” “no pacífica” y que “afecta a terceros” frente al Poder Público desigual del Estado.

Conclusiones del Análisis Jurídico.

A través de la Constitución Provincial, las leyes q 279, 2287 y 5705 se discuten el crecimiento y desarrollo de nuestra provincia a partir de la asignación ideológica que podamos darle a la tierra pública en nuestro territorio. Los dos primeros cuerpos normativos prevén primeramente el desarrollo, la profesionalización, la democratización, la distribución y asignación de la tierra a los productores y comunidades indígenas, quienes aportarían la riqueza de nuestra provincia y fueran ellos que la trabajen y la produzcan. Por otro lado, la nueva Ley 5705 redefine la tierra como un activo estratégico al servicio de la diversificación productiva y la captación de inversiones. En consecuencia, aparecen nuevos usos para la tierra que exceden las actividades de una economía familiar, convocando asimismo a nuevos actores que puedan garantizar una cierta rentabilidad. Esto se complementa con el énfasis puesto en las grandes inversiones, al promover el diseño de programas que las estimulen.

Este cambio no es trivial; al permitir usos como la minería, la energía o el turismo, la ley no solo amplía el abanico de actividades, sino que prioriza a grandes capitales rompiendo con la histórica defensa del “productor que la trabaja”. La rentabilidad y no la subsistencia, se convierte en el criterio rector del nuevo orden.

Capítulo 4.

La comisión investigadora.

A pesar de los avances expresados en los cuerpos normativos mencionados, las irregularidades en torno a la transferencia de títulos, así como las transacciones de las tierras ocupadas históricamente por pobladores originarios, fue moneda corriente en Río Negro, lo cual fue relevado por el Informe Final 2012-2015 de la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro

En este contexto, la tierra pública en Río Negro, toma discusión parlamentaria dentro de la Legislatura en las elecciones de 2011, cuando asumía el primer gobierno peronista desde el retorno a la democracia. Este cambio de partido político en la administración estatal habilitó el surgimiento de instancias de revisión de lo que había ocurrido los años anteriores en materia de distribución de tierras. De esta manera, en 2012 se aprueba el proyecto de Ley 4744, dando paso a la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales. Esta comisión, que actuó entre 2012 y 2015, advirtió una ausencia del Estado en la regularización de la posesión de la tierra (Celina Devoto, 2021). Como consecuencia, asistimos a una aceleración de venta de tierras fiscales en las últimas décadas, dando lugar a la entrada de inversores de todo el mundo que compraron tierra a precios irrisorios (Miguel y Wallace, 2019).

Es así que a partir de un cambio político en la provincia, vemos cómo surgen nuevos actores que, con herramientas del Estado, pueden poner en cuestión el ordenamiento territorial que este mismo ejerce. Sin embargo, a poco de asumir, el gobernador electo Carlos Soria muere en trágicas circunstancias y su mandato será completado —casi en su totalidad— por el vicegobernador, Alberto Weretilneck. Mientras tanto, éste fue creando su propio partido, JSRN, con el que ganaría las elecciones de 2015. A partir de ese año, la Comisión dejó de funcionar por falta de apoyo desde la legislatura y del ejecutivo provincial, buscando avanzar, en el 2016 en la reforma de la Ley de Tierras Públicas Q 279, consiguiéndolo finalmente en el año 2023.

Es de vital importancia destacar el trabajo llevado a cabo por la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744), dado que en los registros significó conocer el manejo y estado actual de nuestras tierras públicas dentro de la Provincia. Desde su informe final en el 2015 hasta la actualidad, no se ha vuelto a abordar la temática desde un organismo con facultades de control y fiscalización del mismo rango, lo que resalta la falta de transparencia y seguimiento en la gestión de este recurso estratégico.

El rol de la Justicia en el control de las Tierras Públicas dentro de Río Negro.

Ante la falta de mecanismos administrativos eficaces para reconocer y regular la ocupación tradicional de los territorios indígenas en la provincia llevó a que, según lo reveló la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Tierras Fiscales en Río Negro, sea el poder

judicial quien asuma, de forma sistemática, la resolución de los conflictos por la tenencia de la tierra.

La articulación entre los poderes del Estado a la hora de aplicar la legislación es un principio de ordenamiento imprescindible para garantizar el efectivo funcionamiento institucional que asegure el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos (Cañuqueo y Wallace 2015).

El desajuste en la aplicación de la legislación sobre territorios y poblaciones indígenas se gesta mayoritariamente en el poder judicial. Asimismo, la Dirección General de Tierras históricamente autorizó transferencias de tierras a favor de inversores que afectan territorios de comunidades originarias que vienen reclamando su reconocimiento (Wallace y Cañuqueo 2015), de esta manera se configura la incoherencia entre la aplicación de políticas públicas que genera conflictos recurrentes tanto en el seno del poder judicial, como en el ejecutivo.

En una serie de recomendaciones elevadas al Estado Nacional Argentino en 2008, la OIT da cuenta de la situación de los derechos indígenas en la Provincia de Río Negro. Hace notar las dificultades para *“hacer valer los derechos de ocupación tradicional consagrados en la Constitución de 1994 y la Ley provincial N° 2287, frente a la aplicación de la ley provincial Q 279 de tierras fiscales”* (OIT 2008: 5)

En el mismo sentido según explica el Informe Final de la Comisión Investigadora ... *“El gobierno lamenta que hasta la fecha no se ha otorgado una eficiente articulación entre la Dirección de Tierras de la Provincia de Río Negro y el CODECI y por ello se otorgan permisos precarios de ocupación por un año”* (OIT 2008: párrafo 87)

Por último, se ha expresado el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas ante la ONU, James Anaya, en su informe sobre Argentina diciendo: *“la grave inseguridad jurídica de tierras indígenas se ha reflejado en el alto número de desalojo de comunidades indígenas. La mayoría de estos desalojos han sido producto de órdenes judiciales de tribunales provinciales en donde se acusa a miembros de pueblos indígenas de usurpación de terrenos privados”*².

² Informe del Relator Especial sobre derechos de los pueblos indígenas-ONU 2012: párrafos 53 y 54.

Actos administrativos del Poder Ejecutivo Provincial que se contraponen al marco jurídico vigente antes de la reforma de la ley de tierras del 2023.

Nos detendremos ahora a analizar algunas de las principales denuncias que fueron investigadas por la Comisión tomando en consideración, para ello, el procedimiento administrativo llevado a cabo por la Dirección General de Tierras de la Provincia, en tanto organismo actuante dentro de la órbita del poder ejecutivo provincial.

Estas denuncias que analizaremos, involucrarían el incumplimiento y violación a las siguientes leyes provinciales Q 279, Ley 2287, así como a los artículos 42 y 75 de la Constitución Provincial.

Transferencia de predios fiscales a privados ubicados dentro de territorio Indígena.

Expediente CITTR N° 1432/2012.

En dicho expediente, el centro de atención es la comunidad Las Huaytekas, asentada en los parajes Los Repollos y El Foyel, a 30 km de El Bolsón, dentro del departamento de Bariloche. A los pies del imponente Cordón Serrucho, y comprendido en parte dentro de los límites del Área Natural Protegida “Cipresal de Las Guaitecas” (cuya creación se realizó sin la consulta previa ni participación de la comunidad y, más aún, con su oposición). Dicho territorio viene siendo objeto de múltiples despojos, principalmente para forestaciones de pino (especie invasora) y el desarrollo de proyectos turísticos y grandes estancias.

Uno de estos proyectos es el que presentó el empresario forestal José Luis Zilberberg, en 2011, como Consorcio Parcelario Solares de la Comarca. Abarca una superficie de 80 hectáreas sobre un total de 200, adquiridas con la anuencia del Estado provincial, a finales de 2008, al accesible valor de 463 pesos la hectárea.

Zilberberg comenzó a construir 20 cabañas (de un total de 60 proyectadas) en un área que es vital para la comunidad, en términos espirituales y de abastecimiento de agua. Quienes habitan el lugar, sostienen que el proyecto no sólo altera el ecosistema local, sino que también podría acelerar el proceso de extinción del Cipresal de Guaitecas, una especie que depende del mallín del cual Zilberberg pretende sacar el agua para las instalaciones de su complejo turístico.

En consecuencia, consta en el expediente que en el año 2012 se solicitó a la Comisión el estudio de la transferencia efectuada al Sr. Zilberbeg sobre la porción de tierras que se encuentra dentro del territorio ancestral de la comunidad mapuche “Las Huaytekas”. Dentro

de las conclusiones efectuadas por la Comisión, se destacó el accionar irregular por parte de la Dirección de Tierras, por cuanto se apartó del principio estatuido por la Ley Q 279. La venta de más de 200 hectáreas fue al precio de \$463,84 la hectárea lo que constituye, a todas luces, un precio vil y en consecuencia cabe la anulación del acto administrativo (Cañuqueo y Wallace, 2015)

Con respecto a este caso, La Comisión concluyo que la Dirección General de Tierras actuó contra el mandato del constituyente rionegrino, ya que trató a la tierra como una mera mercancía ligada al mercado especulativo y autorizo su transferencia a una persona que no era un trabajador, sin siquiera verificar si era o no propietario, estando demostrado, asimismo, que esa persona no realizaba una explotación racional del predio.

A su vez, se ignoraron los requisitos y prioridades que debe tener una persona que solicita una porción de tierra rural, que se encontraban prescriptos en la sección tercera, primer capítulo de la Ley Q 279. Es decir, no surge del expediente cuál era la explotación de las tierras que irían a trabajar ya que no presentaron proyecto de explotación agrícola, ganadera y/o forestal.

En el mismo sentido, del análisis sustancial de la transferencia del dominio que se realizó en noviembre del año 2008 sobre el predio en cuestión, se observó que no se tuvo en cuenta lo prescripto por el Artículo 42 de la Constitución de Rio Negro, de la Ley 2287, el Artículo 75. Inc. 17 de la Constitución Nacional, así como el Convenio 169 de la OIT. Vale mencionar, que ya por entonces la Comunidad Mapuche Las Huaytekas tenía reclamadas formalmente las tierras en cuestión a la Provincia, lo que estaba claramente en conocimiento del CODECI y la Dirección de Tierras (Cañuqueo y Wallace, 2015).

En virtud de todas las irregularidades encontradas en el expediente administrativo de la Dirección de Tierras, en el año 2014 el entonces Fiscal de Estado de la Provincia de Rio Negro informa a la Comisión que se ha iniciado la causa “PROVINCIA DE RIO NEGRO C/ ZILBERBEG, JOSE LUIS C/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (LESIVIDAD NULIDAD) Expte N° 022/2014 “Este proceso judicial iniciado tiene por objeto recuperar para el Fisco de la Provincia las parcelas”, se fundamentaba. Sin embargo, esta causa permanece hoy en día, estancada en el fuero civil y sin ninguna solución judicial, mientras Zilberberg avanza en el ámbito penal buscando el despojo a la comunidad para poder seguir desarrollando su emprendimiento inmobiliario sobre territorio indígena y reservas naturales.

La restitución al fisco de 24.684 hectáreas en la Meseta de Somuncura.

Expediente legislativo CITTR N° 1084/2013.

Entre las principales denuncias que la Comisión investigó, se encuentra la relacionada con la venta de tres parcelas de tierra fiscal por un total de 24.648 hectáreas, ubicadas en la Colonia Pastoral Chilavert del departamento de Valcheta, al precio de nueve pesos con dieciocho centavos (\$9,18) la hectárea.

No obstante, el precio vil de venta, la cantidad de tierras adjudicadas (24.648) excedía notoriamente el límite impuesto por los decretos N° 764/81 y 723/83 que fijaba que la unidad económica agraria para el departamento de Valcheta es de 15.000 has. El concepto de unidad económica se encontraba descrito por los decretos mencionados como “*la superficie mínima que asegure la rentabilidad de la empresa agraria de dimensión familiar y un adecuado proceso de reinversión que permita su evolución favorable*”

La entrega de hectáreas mencionadas constituyo una clara violación al artículo 43 de la antigua ley de tierras Q 279, toda vez que ello superó la entrega de una unidad económica conforme el plexo normativo, donde se describía en el Inciso D lo siguiente:

No podrán ser adjudicatarios de tierra fiscal a ningún título de los establecidos en esta ley: c) los concesionarios en venta o arrendamientos de otra tierra rural fiscal que constituya unidad económica de explotación; D) la persona que fuere propietaria de predios que representen una unidad económica; con excepción de que esta fuere excedida por la capacidad familiar del trabajo del propietario-productor.

En el mismo sentido, el artículo 42 de la antigua ley q 279 previa la clara prohibición de entregar más de una unidad económica a una misma persona. Por otra parte, se observó que el adquirente no cumplió fehacientemente con la obligación de residir en el predio no de producir la tierra como elemento de producción conforme lo establecían los artículos 51 y 60 de la Ley Q 279, ni con el tiempo mínimo de posesión de 5 años que establece la ley para poder acceder a la escritura traslativa de dominio (Artículo 60).

Tampoco surge de las constancias del expediente que se hubiera realizado la inspección previa en el predio conforme manda la legislación, encontrándose como otra gravísima irregularidad la falta de intervención de la ex CODEMA en el trámite de adjudicación, puesto que los lotes transferidos a los que se hace referencia se encuentran dentro del área protegida “Área natural Meseta de Somuncura” conforme al Decreto N° 465/08. Dicha

obligación de intervención se encuentra prescripta en la Ley Provincial 3896 lo que tornaría nulo de nulidad absoluta el procedimiento llevado a cabo en función de lo que prevé el artículo 3 de dicha normativa (Cañuqueo y Wallace, 2015).

Resulta evidente, entonces el apartamiento por parte de las autoridades de la Dirección de Tierras de lo establecido por la ley q 279 y el Artículo 75 de la Constitución Provincial de Río Negro, en cuanto a la función social que debe darse a la tierra pública.

En función de las graves irregularidades demostradas, la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro, decidió presentar un proyecto de Ley N° 898/2012 para declarar la nulidad de los actos administrativos involucrados. Entre los principales fundamentos del proyecto de ley se destaca lo siguiente:

1.- No cabe duda que durante varios años se produjo una enorme estafa al patrimonio público provincial. Tierras de incalculable valor en zonas de fronteras, áreas naturales protegidas, con nacientes de ríos, glaciares y una importante biodiversidad, han pasado del dominio público al privado a manos de empresarios con un importante poder económico, vulnerando el espíritu de la legislación vigente. Y en esto, el propio gobierno provincial ha sido un socio activo.

2.- Si bien al momento de iniciar el proyecto de ley, se encontraba en proceso la causa “Provincia de Río Negro c/ Montes, Mauricio Alejandro s/ Contencioso Administrativo (Expte. N° 0039/2012), la dilatación de dicho proceso por parte de la justicia tornaría en abstracta la voluntad del constituyente a la hora de asignarle valor productivo y función social al Régimen Legal de Tierras Fiscales.

3.- En un sistema republicano de gobierno como el nuestro, la división de poderes viene a contrarrestar las facultades propias y excesos en el que cada poder podría incurrir. Es así que si el poder ejecutivo provincial, sea a través de sus organismos descentralizados o autárquicos, se excede en sus facultades a través del dictado de actos administrativos que funciona bajo su órbita, la Legislatura tiene facultades y competencia suficiente para enderezar dichos actos. El objetivo es imprimir un tinte de reparación social frente a los abusos de poder acontecidos en el seno del organismo encargado de aplicar el Régimen Legal de Tierras con la clara contradicción al espíritu de la norma.

4.- De acuerdo a los antecedentes anteriormente expuestos y toda vez que se encuentra en juego el principio de legalidad y el orden público involucrado debe, sin mas tramite, disponerse la nulidad absoluta e insanable de los actos administrativos adjudicantes a través de esta Legislatura, sin perjuicio de derechos de terceros que pudieran corresponder. Eso es posible, en tanto es el poder democrático por excelencia donde se encuentra representada en su mayor magnificencia la soberanía del pueblo.

El proyecto finalmente obtuvo su aprobación por mayoría, la cual fue posteriormente promulgada por el Poder Ejecutivo, quedando registrada bajo el número 4874. Asimismo, en fecha 1 de septiembre de 2015 la Cámara Civil, Comercial y Minería de Viedma en los autos caratulados Provincia de Rio Negro c/ Montes, Mauricio Alejandro s/ Contencioso Administrativo (Expte. N° 0039/2012), declaró la nulidad de los actos administrativos que adjudicaron la venta y escritura pública traslativa de dominio. Ello en baso a las irregularidades administrativas encontradas en los expedientes administrativos de la Dirección General de Tierras.

Conclusiones.

El propósito de este capítulo fue demostrar el ajuste y desajuste en torno a la aplicación legal de tierras y de territorios indígenas, ejemplificado en dos específicos, donde se trasluce la voluntad real de los poderes del Estado.

La creación de la Comisión Investigadora (Ley 4744) fue un hito crucial que permitió sacar a la luz las graves irregularidades que, durante años, permitieron la venta de tierras fiscales a precios irrisorios. El trabajo de la Comisión expuso un problema estructural: la falta de transparencia, la omisión de procedimientos legales y priorización de intereses personales en detrimento de la Provincia y su población, pregonando negocios especulativos por encima de los principios de función social y protección de las comunidades y la tierra.

En este contexto, el Poder Judicial ha tenido un rol central en la resolución de los conflictos sociales en cuanto a la disputa de la tierra publica dentro de nuestra provincia. Si bien, en algunos casos ha validado las irregularidades y ordenado desalojo en contra de comunidades originarias, en otros, como el Fallo de Somuncura, ha actuado como un contrapeso esencial. Este fallo, no solo declaro la nulidad de un acto ilícito, sino que reafirmo la jerarquía de la Constitución Provincial y de la Ley 2287.

A su vez, más allá del ámbito judicial, la Legislatura rionegrina como poder máximo, en donde se encuentra representada la totalidad de la población de nuestra provincia, decidió tomar parte del asunto y corregir las irregularidades que envolvían a la tierra pública en aquel momento, tomando cartas en el asunto ante la dilación del proceso judicial en el caso de la Meseta Somuncura. En consecuencia, la Legislatura ejerció su facultad de control sobre el Poder Ejecutivo siendo que, en un sistema republicano de gobierno, la división de poderes permite a un poder contrarrestar los excesos del otro.

Al sancionar la Ley N° 4874, la Legislatura no solo buscó acelerar el proceso de recuperación de las tierras, sino que también imprimió un tinte de reparación social frente a los abusos de poder. Este hecho constituye un precedente fundamental, ya que demuestra la capacidad del Poder Legislativo para actuar como garante de la Legalidad y de la Soberanía popular sobre el Patrimonio Provincial.

Palabras finales.

La presente investigación ha desandado el complejo entramado jurídico e histórico (a partir de la campaña del desierto) de la tierra pública en Río Negro, revelando que su gestión no es un simple acto administrativo, sino una batalla constante entre la visión de desarrollo y subsistencia contrapuestas. A lo largo del análisis, se ha demostrado como la tierra, lejos de ser un recurso neutro, se ha constituido como un activo estratégico en la conformación de la identidad, la economía y la soberanía de la provincia. Esta tesis concluye que el ordenamiento territorial rionegrino se encuentra hoy en un punto de inflexión, marcado por la ruptura de un paradigma de protección social y el avance de un modelo centrado en la rentabilidad y la inversión, lo que plantea serios desafíos para el futuro de la tierra, sus pobladores y el medio ambiente.

El análisis del marco histórico y normativo ha evidenciado la persistente tensión entre la función social de la propiedad y los intereses del mercado. La Constitución Provincial del 57, de raigambre progresista, sentó las bases de un modelo que consideraba la tierra “instrumento de producción”, destinado a la “familia agraria” y a la radicación de la población, con facultades expropiatorias para combatir el latifundio. Esta visión fue materializada por la Ley Q 279, que a pesar de sus falencias en la aplicación práctica, establecía una hoja de ruta clara; priorizar al pequeño productor, regular la “unidad económica de explotación” y prohibir la especulación por parte de las grandes capitales o

sociedades extranjeras. Su espíritu era el de un Estado protector que buscaba democratizar el acceso al suelo e incentivar la producción local.

Sin embargo, como se ha demostrado con el trabajo de la Comisión Investigadora, esta visión progresista chocó con una práctica administrativa opaca. Las denuncias de venta a precios irrisorios, la omisión de los requisitos legales y el desconocimiento de los derechos a las comunidades originarias revelaron una convivencia entre el poder político y ciertos intereses privados. Los casos de la Meseta de Somuncura y de la comunidad Las Huaytekas no son simples ejemplos aislados, sino la prueba fehaciente de como la inacción del Estado y la falta de control permitieron el despojo y especulación, dejando a las poblaciones vulnerables en una situación de extrema inseguridad jurídica, que coincide con el relato de los pobladores “deseados”, quienes deben silenciar a los “intrusos”, que solo de esa manera es “posible el desarrollo”.

En este contexto, la Ley N° 5705 (2023) emerge como una pieza clave que consolida el cambio de paradigma. Esta normativa no es una simple modernización, sino una subrogación que redefine la relación entre el Estado, la tierra y la sociedad. La Ley elimina la figura de la “familia agraria” y la reemplaza por nuevos actores sociales, que llevarán a cabo actividades “económicamente rentables”. Donde surgen contradicciones flagrantes que se manifiestan, particularmente en relación a los pueblos originarios. A pesar del reconocimiento de sus derechos por la Ley 2287 y la Constitución Nacional, la nueva ley de tierras los invisibiliza al referirse a ellos como “grupos familiares” y someterlos a los mismos requisitos que cualquier particular debe recurrir, ignorando su estatus de sujeto de derecho colectivo y su posesión ancestral.

En conclusión, la administración de la tierra pública en Rio Negro es una narrativa de luchas y tensiones, de genocidio y redistribución de las tierras robadas. Desde la “*tierra para quien la trabaja*”, pasamos a la “*tierra para el proyecto que la renta*”. Este cambio de visión sobre nuestro territorio presenta un desafío colosal; asegurar que el desarrollo no se construya a costa del patrimonio público, del desarraigo de las familias y de los derechos de las comunidades que históricamente han habitado el territorio. Los poderes del Estado tienen la responsabilidad de salvaguardar los principios constitucionales ante el avance de las lógicas del mercado. De su accionar dependerá que la tierra rionegrina cumpla su verdadera función social o se convierta en una simple mercancía ligada al mercado especulativo.

Referencias

Fuentes documentales.

AGN-DAI: Archivo General de la Nación,

Dirección Archivo Intermedio.

AGN: Biblioteca, de la que fueron tomadas las fuentes vinculadas a las memorias de los ministerios de agricultura (MMA) y del interior (MMI).

AHPRN: Archivo Histórico de la provincia de Río Negro.

0. Constitución de la Nación Argentina (22 de agosto de 1994). Boletín Oficial 23/08/1994. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf?view=1>

1. Constitución de la Nación Argentina [CN] (1949). Capítulo IV, artículo 38. http://www.jus.gob.ar/media/1306658/constitucion_1949.pdf

2. Constitución provincial de Río Negro [CPRN] (10 de diciembre de 1957). Capítulo IV, artículo 40. Boletín oficial 1/12/1959, de la provincia de Río Negro https://www.legisrn.gov.ar/constitucion/CONSTITUCION_PROVINCIAL_1957.htm

3. Constitución provincial de Río Negro [CPRN] (3 de junio de 1988). Capítulo III, artículo 42. <https://web.legisrn.gov.ar/institucional/pagina/constitucion-de-la-provincia-de-rio-negro>

4. Documento Fūta Trekaleiñ ñi inkatufe Pu Mapuchengueiñ [FTÑIPM] (2017). <http://radioencuentro.org.ar/documento-futa-trekalein-ni-inkatufe-pu-mapuchenguein/>

5. Honorable Congreso de la Nación Argentina (1 de noviembre de 2006). Ley nro. 26160 de Comunidades indígenas. Emergencia en materia de posesión y propiedad de tierras. Boletín oficial 29/11/2006. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26160-122499>

6. Honorable Congreso de la Nación Argentina (30 de septiembre de 1985). Ley nro. 23302 de creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas para protección y apoyo a las comunidades aborígenes. Boletín Nacional 12/11/85. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23302-23790>

7. Legislatura de la Provincia de Río Negro (15 de diciembre de 1988). Ley nro. 2287. Boletín Oficial nro. 2628, provincia de Río Negro. <https://www.legisrn.gov.ar/L/L02287.html>

8. Legislatura de la Provincia de Río Negro (6 de octubre de 1961). Ley 279. Régimen de Tierras Fiscales de la Provincia de Río Negro. Boletín Oficial nro. 64, provincia de Río Negro <https://web.legisrn.gov.ar/digesto/normas/ver?id=1961110029>.

9. Legislatura de la Provincia de Río Negro (26-12-2023). Ley 5705 Régimen de Tierras Fiscales de la Provincia de Río Negro. Boletín Oficial nro. 87, provincia de Río Negro.

10. Legislatura de la Provincia de Río Negro (29-05-2025) Decreto N° 423/2025 E-GDERNE-RNE - Firmado el 23-05-2025. Reglamento de la Ley de Tierras Publicas 5705

11. Naciones Unidas (13 de septiembre de 2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
12. Organización de los Estados Americanos [OEA] (14 de junio de 2016). Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.
13. Organización Internacional del Trabajo [OIT] (27 de junio de 1989). Convenio nro. 169 sobre Pueblos indígenas y tribales.

Artículos periodísticos.

12. <https://revistacitrica.com/comunidad-mapuche-los-huaytekas-amenaza-desalojo-rio-negro>.
13. .Río Negro frena la reforma de la ley de tierras fiscales. (13 de noviembre de 2019). Diario Río Negro. <https://www.rionegro.com.ar/rio-negro-frena-la-reforma-de-la-ley-de-tierras-fiscales-1170802/>
14. Weretilneck, crítico con la elección y enfilado en su cierre de gestión (31 de octubre de 2019). Diario Río Negro. <https://www.rionegro.com.ar/weretilneck-critico-con-la-eleccion-y-enfilado-en-su-cierre-de-gestion-1158197>

Bibliografía.

14. Celina Devoto Proyectos territorializadores en la provincia de Río Negro. Un abordaje a partir de la Ley de Tierras y la Ley Integral del Indígena DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/an1704> - ISSN 2314-3983.
15. Informe Final 2012-2015 Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro (Ley 4744).
16. Cañuqueo, L. y J. Wallace. (2019). La tierra pública en Río Negro: marco jurídico, discordancias y desafíos en torno a su administración. En P. Pérez, L. Cañuqueo, L. Kropff Causa y J. Wallace (Comps.), La tierra de los otros. La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente (pp. 233-270). Viedma: Universidad Nacional de Río Negro.
17. Delrío, W. y Pérez, P. (2019). Cambios y continuidades en las (des)territorializaciones estatales en Río Negro (1878-1955). En P. Pérez, L. Cañuqueo, L. Kropff Causa y J. Wallace (Comps.), La tierra de los otros. La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente (pp. 31-70). Viedma: Universidad Nacional de Río Negro.
18. Deleuze, G. y F. Guattari. (2004). Mil Mesetas: Capitalismo y esquizofrenia. Valencia: Editorial Pre-Textos.
19. Kropff, L. y P. Pérez. (2019). Prefacio. En P. Pérez, L. Cañuqueo, L. Kropff Causa y J. Wallace (Comps.), La tierra de los otros. La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente (pp. 9-18) Viedma: Universidad Nacional de Río Negro.

20. Miguel, C. y J. Wallace. (2019). Una política pública de protección a la tierra en la Legislatura de la Provincia de Río Negro. En P. Pérez, L. Cañuqueo, L. Kropff Causa y J. Wallace (Comps.), La tierra de los otros. La dimensión territorial del genocidio indígena en Río Negro y sus efectos en el presente (pp. 271-290). Viedma: Universidad Nacional de Río Negro.
21. Mombello, L. C. (1991). El juego de identidades en la arena política. Análisis textual y contextual de la Ley Integral del Indígena de la Provincia de Río Negro [Tesis de licenciatura en Antropología], Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
22. Cañuqueo, Lorena (2010). “Discursos sobre pertenencias mapuche: las formas habilitadas de pensar la ‘comunidad mapuche’ en Río Negro”. Tesis de Licenciatura en Comunicación Social. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional del Comahue.
23. Delrio, Walter (2005) Memorias de expropiación. Sometimiento e incorporación indígena en la Patagonia (1872-1943). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
24. Delrio, Walter, Diana Lenton, Marcelo Musante, Mariano Nagy, Papazian Alexis y Pilar Pérez (2010) “Discussing Indigenous Genocide in Argentina: Past, Present, and Consequences of Argentinean State Policies toward Native Peoples”. Genocide Studies and Prevention, Vol 5:2, 138-159, University of Toronto Press, Toronto.
25. Estado y política agraria en la frontera sur argentina: el territorio nacional de Río Negro (1916-1930) Martha Ruffini. Estudios Fronterizos, vol. 10, núm. 19, enero-junio 2009, pp. 85-118
26. El territorio relevado, el territorio disputado. Apuntes sobre la implementación de Ley nacional 26.160 en Río Negro, Argentina1 Lorena Cañuqueo. Revista de Geografía Norte Grande, 62: 11-28 (2015) 11 Artículos
27. El poder de la tierra en la Argentina. De la cultura agrícola al agronegocio Noemí M. Girbal-Blacha (CONICET-CEAR/UNQ) [Microsoft Word - CONFERENCIA CEAR 2013 - Girbal.doc](#)
28. Miguel Ángel Cárcano MIGUEL ÁNGEL CÁRCANO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN DE LA TIERRA PÚBLICA 1810 - 1916. EDITORIAL UNIVERSITARIA DE BUENOS AIRES 1972
<http://www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/libagr/index/assoc/HASH0122.dir/doc.pdf>