



20459

III - 10

1

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

CATALOGADO

TEMA: SITUACION LEGAL DE LOS COLORES DE LA COLONIA MUTUA LOS ANTIGUOS, 1° parte.

AREA: Institucional. - Dirección de Cooperación

TECNICO: Dr. Armando Vanin.

- abril de 1975 -

Z.245
H.1121
H.11241
Ay. CFI. Area
t.
SANTA CRUZ

SITUACION LEGAL DE LOS COLONOS DE LA

COLONIA MIXTA "LOS ANTIGUOS"

I. INTRODUCCION

Son tierras fiscales de las Provincias, las que estando dentro de su territorio carecen de otro dueño. Conforme lo establece el Código Civil, estas tierras forman parte del dominio privado del Estado Provincial. Las Provincias destinan gran parte de ellas a colonización, regulando a través de normas específicas todo lo referido a la materia.

En la provincia de Santa Cruz, la ley 636 del Consejo Agrario Provincial, su decreto reglamentario 1415/70, con las modificaciones introducidas por la ley 717, constituyen las normas que regulan los aspectos referentes a colonización y adjudicación de tierras fiscales rurales.

Estas leyes establecen que la colonización se efectúa a través de dos modalidades distintas:

1. El Consejo Agrario Provincial, órgano competente en la materia, promueve la colonización de una zona de la Provincia a través de un plan determinado. La colonización se hace sobre tierras fiscales desocupadas o sobre tierras compradas por el Consejo Agrario. En estos casos, la adjudicación se hace a través del sistema de ofrecimiento público.
2. En esta segunda situación no se trata de tierras fiscales libres, sino ocupadas, a cuyos tenedores la ley reconoce, y les fija un procedimiento determinado destinado en su última etapa, a transmitirles el dominio pleno sobre los predios.

La colonia mixta Los Antiguos se encuentra encuadrada en este último caso, se trata de una colonización iniciada en el año 1921 y a pesar del tiempo transcurrido, las tierras no han pasado a ser de propiedad de los colonos, con la consiguiente inseguridad legal y económica.

12.

A continuación, pasamos a analizar la situación jurídica de los ocupantes y los problemas detectados en este área.

II. LEGISLACION PROVINCIAL REFERIDA A COLONIZACION Y ADJUDICACION DE TIERRAS FISCALES.

Las disposiciones de las leyes provinciales establecen que el tenedor de tierras fiscales llega a ser propietario de ellas a través de un proceso constituido por tres etapas claramente definidas:

Primera Etapa:

Tienen carácter de ocupantes, solo aquellas personas cuya tenencia hubiere sido conocida y aprobada por el Consejo Agrario Provincial u Organismos Nacionales competentes que con anterioridad eran organismos de aplicación de las leyes de tierras fiscales. Tal aprobación supone reconocer al ocupante el derecho para que éste se dedique a la explotación agropecuaria del predio.

Segunda Etapa:

Reconocida la ocupación, el Consejo Agrario Provincial procederá a adjudicar en venta los predios rurales a los ocupantes que acrediten reunir las siguientes condiciones:

- a. tener domicilio real en la Provincia.
- b. explotar el predio directamente o por intermedio de personas de su familia y con capital propio.
- c. haber radicado el capital en mejoras, haciendas, cultivos, de modo que quede asegurada la correcta explotación de la tierra.
- d. gozar de buen concepto y serle favorable las informaciones cuando los predios se encuentren en zonas de seguridad.
- e. tener las cuentas por ocupación regularizadas.
- f. no ser adjudicatario ni propietario de otro predio rural, salvo que la nueva adjudicación tuviera por objeto constituir la Unidad de Producción.

4
/3.

ción que establece la Constitución Provincial.

- g. hacer cerrado el perímetro con alambrado de acuerdo a normas y costumbres.
- h. explotar el predio conforme las normas establecidas por la Ley de Conservación de Suelos y Aprovechamiento de los Recursos Naturales.
- i. haber realizado formalmente el pedido de adjudicación.

Tercera Etapa:

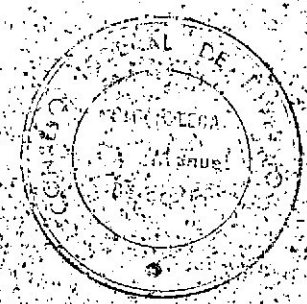
El trámite siguiente, en el que culmina el proceso, es la transmisión del dominio al adjudicatario en venta. Para que esto sea posible, el adjudicatario deberá haber radicado en el predio las siguientes mejoras y acreditado las siguientes condiciones:

- a. casa habitación, de acuerdo con las características de la zona, que una condiciones de durabilidad e higiene.
- b. casa adecuada para el personal permanente y transitorio.
- c. cerrado al perímetro con alambrado de acuerdo a los usos y costumbres.
- d. instalaciones necesarias y en proporción a la importancia de la explotación que realiza.
- e. poseer hacienda en proporción a la capacidad ganadera, que los estudios previos del campo hayan determinado.
- f. tener la mensura del predio aprobada.
- g. haber abonado las sumas que se hayan fijado en las condiciones de la adjudicación en venta.
- h. tener las haciendas en buen estado sanitario, conforme a las disposiciones de la Ley de Sanidad Animal.
- i. foestado el predio en la medida que dispongan las reglamentaciones que se establezcan al efecto.

El precio de venta de las unidades es fijado por el Consejo Agrario Provincial de acuerdo a las características y ubicación de los lotes, así como también a la naturaleza y aptitud productiva, comunicaciones y distancias a mercados.

El precio de venta podrá ser abonado al contado o a plazos.

1.



14.

En caso de ser esto último, los plazos serán de veinticinco anualidades como máximo para tierras con destino ganadero, y diez anualidades como máximo para tierras con destino agrícola. El adjudicatario, deberá pagar como mínimo el 10% del precio total al formalizarse la adjudicación y el saldo tendrá un interés anual del 8%. El saldo de precio se garantizará con hipoteca de primer grado.

El Consejo Agrario podrá, cuando las circunstancias lo aconsejen, fijar precios y valores de fomento o estímulo.

Virtualmente es esto último lo que sucede, se ha detectado que los adjudicatarios pagan un precio verdaderamente irrisorio por los predios que ocupan.

Habiendo cumplido con todos los requisitos referidos a la adjudicación, el Consejo Agrario Provincial declara cumplidas las obligaciones y confeccionará el anteproyecto de título que elevará al Poder Ejecutivo, quien mediante decreto lo aprobará y ordenará al Escribano de Gobierno que extienda la correspondiente escritura al interesado.

El título de propiedad se anotará en el Registro de Propiedad de la Provincia debiendo al Consejo Agrario Provincial formar una colección ordenada de duplicados de las escrituras otorgadas.

La ley establece quiénes no podrán ser adjudicatarios de predios rurales fiscales, a saber:

- a. los funcionarios o empleados de organismos públicos que administran dichos predios ni sus cónyuges, ascendientes o descendientes.
 - b. quienes hayan sido declarados intrusos, por el Consejo Agrario o dictamen de la justicia.
 - c. las Sociedades Anónimas que no tengan: 1. el 51 % de las acciones en poder de argentinos; 2. las acciones nominativas; 3. que su Directorio no esté integrado por el presidente y la mayoría de vocales argentinos.
 - d. las Sociedades en Comandita por Acciones que no tengan: 1. la totalidad de los socios solidarios argentinos; 2. las acciones nominativas.
- Ambos tipos de Sociedades no podrán ser adjudicatarias de más de la

15.

unidad económica que se fije para las Sociedades de Capital.

De acuerdo a estas prohibiciones y en correspondencia con ellas, luego de haber sido adquirido el dominio del predio por el adjudicatario, éste no podrá:

- a. transmitirlo a sociedades inhabilitadas según los términos ya expuestos más arriba, y a los intrusos declarados tales.
- b. transmitirlo a los funcionarios públicos que hayan intervenido en la adjudicación del predio.
- c. tampoco podrán transmitir o arrendar el predio por actos entre vivos, a título gratuito u oneroso, sin previa cancelación del saldo de precio garantizado en hipoteca.

Todas las restricciones y prohibiciones expresadas deben ser contenidas en los títulos de propiedad que extienda la Provincia.

III. TRANSFERENCIAS DE MEJORAS

La colonia mixta Los Antigua, según los datos recogidos, es ya constituida por alrededor de 150 predios.

Aproximadamente, la mitad de los predios se encuentran adjudicados en venta, solamente 10 de estos han sido entregados en propiedad.

El trámite administrativo destinado a lograr la propiedad de las parcelas se realiza en el Consejo Agrario Provincial, que es el organismo con competencia en la materia.

Para cada parcela sobre la que el tenedor tenga aspiraciones, se abre un expediente en el cual se le reconoce a éste el carácter de ocupante, labrándose un acta de posesión provisional.

La ley 636 establece que las adjudicaciones en venta, así como el derecho a obtenerlas por causa de ocupación son personales y solo pueden transferirse con autorización del Consejo Agrario.

7
/6.

Teniendo en cuenta esta disposición en las actas de posesión provisional, se inserta una cláusula que expresa la prohibición de transferir o ceder privadamente la posesión.

Lo que no está prohibido es que los ocupantes o adjudicatarios hagan a otras personas transferencia de las mejoras realizadas sobre el predio que ocupan, desocupando posteriormente la parcela. Este tipo de operaciones es bastante generalizado.

El boleto de transferencia, firmado por las partes, es en muchos casos presentado frente al Juez de Paz del lugar quien certifica las firmas de los contratantes.

A veces, en el mismo boleto, el ocupante o adjudicatario manifiesta que renuncia a su ocupación, posteriormente el nuevo ocupante comienza el trámite de reconocimiento en el mismo expediente del Consejo Agrario Nacional, adjuntando muchas veces, el documento en el cual figura la operación efectuada.

El Consejo Agrario acepta los boletos de transmisión como elementos de prueba destinados a reforzar las pretensiones de los nuevos ocupantes. Incluso se ha detectado un caso, en el que al discutirse entre dos presuntos poseedores sus derechos sobre una parcela, el Consejo Agrario tuvo en cuenta muy especialmente, la existencia de uno de estos documentos que avalaba la situación de una de las partes en conflicto.

IV. CUESTIONES SUCESORIAS.

Otra de las situaciones que se han comprobado son las referidas a inconvenientes producidos por cuestiones sucesorias.

De acuerdo al Código Civil los sucesores de la persona fallecida heredan los derechos en los mismos términos y condiciones que su antecesor.

La legislación provincial establece que los herederos del ad

17.

judicatario de un predio rural fiscal, para adquirir el dominio del mismo deberán cumplimentar con las mismas obligaciones legales de su antecesor. Pero para que estos sucesores tengan el ejercicio pleno de los derechos que eran del fallecido, es indispensable que el correspondiente juicio sucesorio esté terminado y exista la pertinente declaratoria de herederos.

Precisamente, se han detectado casos de adjudicatarios fallidos cuyos familiares no han iniciado el correspondiente juicio sucesorio, o que iniciado se encuentra paralizado, pues dejaron el trámite a medio hacer debido fundamentalmente, a lo engorrosa que resulta para los bladores hacer este tipo de gestiones, que deben realizarse necesariamente en los Tribunales de Río Gallegos, ciudad que se encuentra alrededor 1.000 km de la Colonia.

V. UNIDAD ECONOMICA Y ADJUDICACIONES

La Constitución de la provincia de Santa Cruz en su art.68 expresa que la tierra fiscal debe ser adjudicada en propiedad irrevocable, debiendo constituir cada predio una unidad de producción.

El término unidad de producción es el equivalente al de unidad económica, Constituiría unidad de producción, todo predio que por su superficie y demás condiciones de explotación, tenga capacidad productiva que permita al propietario y a su familia llevar una vida digna, atender a sus necesidades materiales, morales y culturales, y que facilite la evolución favorable de la empresa.

Como podrá observarse, el concepto es suficientemente amplio y explícito. A pesar de ello, la legislación provincial no reguló sobre el tema. No se fijaron los parámetros legales destinados a determinar cuál debe ser la extensión que deben tener las unidades de producción.

/8.

De cualquier modo, la ley 636 y su decreto reglamentario, incluyen algunas normas referidas a la cuestión. En principio, se prohíbe a los adjudicatarios, ser adjudicatarios ni propietarios de otros predios, salvo que la nueva adjudicación tuviera por objeto integrar la unidad de producción que estableca la Constitución Provincial. Además, cuando se trata de adjudicaciones en favor de Sociedades de Capital, el Consejo Agrario Provincial fijará en cada caso concreto cuál será la unidad económica a adjudicarles, teniendo en cuenta las características del predio solicitado, capital autorizado de la Sociedad y toda otra circunstancia pertinente.

En Los Antiguos, los predios ocupados y adjudicados son de distintas medidas; en general, ninguno de ellos es menor de 5 has. ni mayor a 10 has., habiéndose detectado que, a pesar de la expresa prohibición legal, algunas personas son adjudicatarios de más de una parcela.

VI. NORMAS REFERIDAS A ZONAS DE SEGURIDAD

El área donde se encuentra la colonia Los Antiguos, es Zona de Seguridad, teniendo competencia sobre ella, la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, organismo nacional creado por ley federal, cuyos objetivos y atribuciones son fijados por la Ley 12.913 y decreto reglamentario N°9329/63.

Con referencia al tema que es materia de estudio, una de las funciones de la Comisión es ejercer la policía de radicación, dentro de la zona de seguridad, a cuyo efecto tiene facultades para acordar o denegar la autorización para la transmisión de dominio, arrendamiento o locación o cualquier forma de derechos reales o personales, en virtud de los cuales deban entregarse la posesión o tenencia de inmuebles.

De tal forma que, en caso de adjudicación en venta es imprevisible, si el presunto adjudicatario es ciudadano extranjero, que el

19.

Consejo Agrario Provincial solicite a la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad que se expida autorizando la adjudicación.

En caso de denegatoria, la adjudicación no podrá realizarse de momento que la competencia de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad es fijada por ley nacional, siendo por lo tanto una norma constitucionalmente superior, en jerarquía a las leyes provinciales y en caso de conflicto primando sobre ellas.

De cualquier modo, la legislación de la provincia de Santa Cruz, incluye como requisito previo para aprobar la adjudicación, un informe favorable sobre el posible adjudicatario, en el caso que los predios estén situados en área de frontera. Obviamente, se está haciendo referencia a las actusaciones ya explicadas de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad.

Se ha comprobado casos, en los que se ha denegado la adjudicación a ciudadanos chilenos con muchos años de residencia en la zona.

La única manera de lograr que estos colonos no tengan inconvenientes para lograr la adjudicación, es que en el más breve plazo realicen el trámite judicial pertinente destinado a tomar la ciudadanía argentina.



ANALISIS DE ASPECTOS JURIDICOS CON IMPLICANCIAS EN EL PROYECTO

DE COLONIZACION Y RIEGO DE LOS ANTIGUOS

I. ADJUDICACION DE TIERRAS FISCALES DESOCUPADAS Y APLICACION DE PREDIOS YA ADJUDICADOS.

Según se había visto, los predios fiscales libres no adjudicados, o estando ocupados no lo estuvieren de acuerdo a las prescripciones de las leyes de colonización, son adjudicados de acuerdo al sistema de ofrecimiento público.

El Consejo Agrario efectúa la selección de aspirantes debiendo éstos reunir los siguientes requisitos:

- a) ser ciudadano argentino, nativo o naturalizado con dos años como mínimo de ejercicio de la ciudadanía;
- b) tener domicilio real en la Provincia;
- c) acreditar buenos antecedentes morales y personales los que serán requeridos a la autoridad competente;
- d) no estar comprendido en las inhabilitaciones de las leyes de colonización;
- e) acreditar conocimientos agropecuarios y recursos financieros acordados para la explotación de la tierra fiscal a satisfacción del Consejo Agrario Provincial.

Nótese las amplias facultades que tiene el organismo de colonización para adjudicar estas tierras, puesto que los cuatro primeros requisitos y mencionados se refieren a una serie de antecedentes y datos del aspirante que son computables objetivamente, en ellos hay muy poca actividad valorativa, en realidad se tratarían de prerrequisitos de la adjudicación.

Las exigencias del quinto requisito son las definitivas, se basan en un criterio efficientista siendo la valoración de estas variables a "satisfacción del Consejo Agrario", de tal modo que la discrecionalidad y las f

cultades decisorias de este organismo son notables.

La contrapartida de dos sistemas eficientistas de adjudicación los constituyen aquellos otros en los cuales se tienen en cuenta la situación social y personal del aspirante, como ser: edad, grado de educación, cantidad de miembros del núcleo familiar, etc.

En caso que los adjudicatarios necesiten ampliar sus predios para constituir unidades económicas, con tierras desocupadas linderas, el Consejo Agrario Provincial podrá, sin necesidad de ofrecimiento público, hacer directamente la adjudicación en venta, siempre que los adjudicatarios que deseen ampliar se encuentren en condiciones de ser propietarios.

En caso de varios aspirantes se tendrá en cuenta especialmente a juicio del Consejo Agrario Provincial:

- a) a quien le sea más necesario para constituir su unidad económica;
- b) a quien haya realizado su establecimiento mejoras de mayor magnitud, e dicientes a lograr una mayor racionalización y productividad del mismo;
- c) a quien lo requiera para necesidades de veranada o invernada.

II. ASPECTOS REFERIDOS AL RIEGO

Todos los aspectos referidos a riego son regidos en la Provincia por la Ley Nacional N° 3088 Código Rural para los Territorios Nacionales que, data de 1894.

Su vigencia se debe a que al provincializarse Santa Cruz, la Ley N° 3088 no fue derogada expresamente por ninguna ley provincial, tampoco existe ninguna norma local que al regular el régimen de aguas, derogue implícitamente sus disposiciones.

La ley trata en la Sección Segunda, Título II, Régimen de las Aguas, lo referido a la materia. la regulación es incompleta, comprende apenas ²¹ artículos (del art. 214 al 235) y en tan poca extensión mal se pueden tratar todos los aspectos referidos al recurso.

Se establece que la distribución de las aguas estarán a cargo de un Inspector General de Agricultura, que tendrá a su cargo la administración del

distribución de las aguas, así como dictar ordenanzas reglamentarias del riego, conceder el aprovechamiento de las aguas y fijar una tarifa módica para su uso.

Se prevé que mientras se cree al cargo de Inspector General creación que no se ha producido, hará sus veces el Gobernador del Territorio, en este caso el Gobernador de la Pcia.

Fija la ley el trámite que deberá realizarse para que se otorgue concesión de riego, y también en forma simplista y rudimentaria la forma de otorgar el aprovechamiento de las aguas.

Se crea el cargo de Juez de Aguas, funcionario que decidirá sobre todas las cuestiones que se susciten entre los regantes de un mismo canal. El Juez de Aguas es elegido anualmente por los regantes.

Se trata también, de manera muy genérica, todo lo referente a construcción de acueductos para riego.

En el área de la colonia no existen en general inconvenientes notables referidos al manejo del agua, puesto que el recurso es abundante y a pesar de las incompletas e ineficaces normas legales, el uso del recurso se administra sin grandes problemas existiendo en la colonia un Juez de Aguas.

III. LEGISLACION NACIONAL DESTINADA AL DESARROLLO DE LAS ZONAS DE FRONTERA

Lalley nacional N° 18575 y los decretos 468/70 y 469/70 establecen un régimen especial destinado al desarrollo de la zona de frontera, teniendo el carácter de tal el espacio adyacente al límite internacional del país, dentro de la zona de frontera se encuentra la Colonia Mixta Los Antiguos.

Las medidas que la legislación pretende implementar apuntan a crear condiciones adecuadas para la radicación de pobladores, mejorar la infraestructura, explotar los recursos naturales y asegurar la integración de la zona al resto de la Nación.

Dentro de la zona de frontera se establecen áreas de frontera que son las que por su situación y características especiales requieren la promoción prioritaria de su desarrollo.

Las medidas promocionales para la zona de frontera tendrán a lograr una eficiente infraestructura de transporte y comunicaciones. Implementar un adecuado apoyo de carácter económico-financiero que facilite la explotación, elaboración y transformación de los recursos naturales, así como establecer un régimen especial crediticio, impositivo y arancelario para instalar industrias o ampliar las existentes. También se tenderá a facilitar el acceso de la tierra y vivienda propia, elevar el nivel educacional socio-económico y sanitario y dar una conveniente asistencia técnica a la economía regional.

Autoridades de ejecución de las medidas tendientes al desarrollo de la zona de frontera serán los Ministros del Poder Ejecutivo Nacional, a través de las Secretarías de Estado correspondiente y los Gobernadores de aquellas Provincias donde se aplica el referido régimen.

Todas estas medidas promocionales son coordinadas por un comisionado de área de frontera, el que es designado por el Gobernador respectivo y depende directamente del mismo.

Son funciones del comisionado: evaluar las posibilidades de desarrollo integral en las áreas de frontera. Proponer al Gobernador de la Provincia las medidas a aplicar, coordinar su ejecución una vez aprobadas y apreciar el ritmo y la incidencia en su jurisdicción del conjunto de medidas que se realicen en cumplimiento del desarrollo de la zona y áreas de frontera.

A pesar de los objetivos y fines planteados en la legislación, muy poco se ha hecho para el desarrollo del área de frontera, debido fundamentalmente a la falta de apoyo del Gobierno Nacional, de tal modo que la mayoría de los esfuerzos que se desarrollan en este sentido son los que individualmente realizan los distintos comisionados.

RECOMENDACIONES

I. RECOMENDACIONES REFERIDAS A CONCRETAR LA TRANSFERENCIA DE LA PROPIEDAD A LOS COLONOS DE LOS ANTIGUOS.

Del análisis efectuado surge que existe un definido procedimiento destinado al otorgamiento del título de propiedad a los colonos ocupantes de tierras fiscales. Tal procedimiento es adecuado, en líneas generales, para cumplir con sus fines.

En caso que se quisiera otorgar el título de propiedad masivamente a los ocupantes y adjudicatarios de tierras en la Colonia, esto podría realizarse a través del mecanismo que establecen las leyes N° 836 y N° 717 y el decreto reglamentario N° 1415/70 según los pasos ya vistos. Téngase en cuenta que la ley no fija plazos para pasar a ser de ocupante a adjudicatario, de allí a propietario, de tal forma que un ocupante podría llegar a ser en breve lapso, propietario de la parcela. El mayor inconveniente radica en que las normas provinciales fijan a los ocupantes una serie de obligaciones y requisitos para que éstos pasen de una etapa a otra del proceso que culmina con la transferencia de la propiedad, sobre todo establecen exigencias de tipo técnico y referentes a mejoras y normas de explotación del predio. Sería conveniente que estas exigencias fueran manejadas por el Consejo Agrario Provincial con la suficiente ductilidad, destinada a lograr que se otorguen títulos de propiedad a la mayor cantidad de colonos posible.

La ventaja que tiene transferir la propiedad, de acuerdo a las normas legales vigentes, es que la transferencia se realiza mediante decreto con la consiguiente rapidez que esto supone.

En aquellos casos donde existan trámites sucesorios inconclusos o inconvenientes, referidos a adjudicatarios u ocupantes extranjeros con solicitudes rechazadas por la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad, nada podrá hacerse hasta que haya declaratoria de herederos en un caso, y el colono haya tomado la ciudadanía argentina en el otro.

Sería conveniente que el Consejo Agrario Provincial, o algún otro organismo provincial pusiera a disposición de los colonos, un equipo de abogados, asentado en la Colonia, y que tenga a su cargo la tramitación de los juicios y el asesoramiento destinado a que en el más breve plazo estos inconvenientes se vean superados.

II. RECOMENDACIONES REFERIDAS AL RIEGO

En el área del proyecto sería conveniente regular el uso del agua, sobre todo teniendo en cuenta que un eventual crecimiento de la superficie regada en la zona, podría traer como consecuencia la necesidad de normar con más detenimiento los derechos de uso, así como implementar un sistema de control al respecto.

A tales efectos, sería recomendable que el Gobernador, en uso de las atribuciones que le confiere la Ley N° 3088 en su carácter de Inspector General, dicte mediante decreto una ordenanza de riego para el área de proyecto.

De otro modo la única forma de tratar la materia sería mediante el dictado de una ley provincial que regule el uso del recurso, ya sea en general para todo el territorio o para el área de Los Antiguos.

Adviértase que es mucho más expeditiva y simple la primera solución propuesta.

III. RECOMENDACIONES REFERIDAS A LEGISLACION SOBRE AREAS DE FRONTERA

Considerando los objetivos de la legislación nacional referida a zona y áreas de frontera, así como las atribuciones que se le asignan a los comisionados, es conveniente que las medidas que se implementen en el área de Los Antiguos, se produzcan en estrecha colaboración con el comisionado respectivo a fin de que armónicamente se coordinen esfuerzos destinados a concretar el objetivo común.