

**XV JORNADAS DE
COMUNICACIONES
CIENTÍFICAS DE LA
FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS SOCIALES Y
POLÍTICAS UNNE**

Compilación:
Alba Esther de Bianchetti

2019
Corrientes - Argentina

XV Jornadas de Comunicaciones Científicas de la Facultad de

Derecho y Ciencias Sociales y Políticas -UNNE : 2019
Corrientes -Argentina / Fernando Acevedo ... [et al.] ;
compilado por Alba Esther De Bianchetti. - 1a ed.-
Corrientes : Moglia Ediciones, 2019.
CD-ROM, EPUB

ISBN 978-987-619-345-0

1. Análisis Jurídico. I. Acevedo, Fernando. II. De Bianchetti, Alba Esther, comp.
CDD 340



ISBN Nº 978-987-619-345-0

Editado por **Moglia Ediciones**

Todos los derechos reservados - Prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier método
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en **Moglia S.R.L.**, La Rioja 755

3400 Corrientes, Argentina

mogliabros@hotmail.com

www.mogliaediciones.com

Octubre de 2019

MECANISMOS DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL DE TIERRAS RURALES: EL CASO DE PUERTO PIRAY (MISIONES)

Gapel Redcozub, Guillermo

guillermogapel@gmail.com

Resumen

La investigación presenta los aspectos centrales de la Ley N° XXIV-11 del año 2013 de la Provincia de Misiones, junto con una serie de interrogantes relativos a su interpretación y aplicación. Esta norma fue dictada para resolver el conflicto por el acceso a la tierra y a la producción de alimentos que se había generado entre un conjunto de vecinos de Puerto Piray -agricultores familiares subsistencia- y la firma más importante de la cadena foresto-industrial local, propietaria de la mayoría de las tierras de la región.

Palabras claves: Regularización Dominial, Expropiación, Acceso a la Tierra

Introducción¹

La actividad forestal foresto-industrial reviste una importancia capital en la economía de la Provincia de Misiones. De acuerdo a los informes oficiales del Ministerio de Hacienda del año 2018, la provincia cuenta con 405.000 hectáreas de bosques implantados (lo que representa el 31% de la superficie total nacional forestada) y con un complejo celulósico maderero consolidado que produce aproximadamente el 48% de la pasta de papel del país (416.000 toneladas en 2015). Ramírez (2017) señala que “en las últimas tres décadas, el crecimiento exponencial de las hectáreas con plantaciones forestales y el desarrollo de las industrias de celulosa han convertido a la región del Alto Paraná misionero en un lugar emblemático de la producción forestal.” También remarca que en este proceso ha tenido un rol fundamental la llegada de inversiones extranjeras, en particular, las de la firma chilena Arauco (dueña de Alto Paraná S.A.). “En aproximadamente 10 años (de 1996 a 2006) ARAUCO obtuvo la propiedad de 232.000 hectáreas en Misiones distribuidas en los departamentos de Iguazú, Montecarlo, General Manuel Belgrano, Eldorado, San Pedro, Libertador General San Martín; San Ignacio y Candelaria. Alrededor de 120.000 hectáreas están destinadas a plantaciones con fines productivos. El resto está compuesto por áreas de reservas del monte nativo (selva paranaense).”² De acuerdo a Gomez Lende (2016) “la empresa Alto Paraná S.A. opera como el polo dominante del sector foresto-industrial local, ejerciendo un control cuasi-monopólico sobre el mercado provincial y todos los eslabones de la cadena de acumulación” (p. 50).

El avance de este modelo de producción centrado en un férreo control de la tierra ha tenido efectos negativos para los pobladores rurales: las pequeñas comunidades rurales han quedado cercadas por pinares y sin posibilidades de expandirse en razón de que las empresas propietarias de la tierra no se las venden ni se las alquilan. En la región de Puerto Piray un conjunto de vecinos, que se dedican a la producción agraria para autoconsumo, se ha organizado para reclamar la intervención del Estado Provincial. Luego de años de insistentes pedidos, la Asociación de Productores de Puerto Piray ha logrado que el Estado Provincial atienda a sus planteos vinculados a la escasez y precariedad laboral que se padece en la zona, a la imposibilidad de acceder a tierras para producir sus alimentos, los que se suman a los graves problemas de salud derivados de la contaminación ocasionada por la actividad foresto-industrial.

Materiales y método

El trabajo de investigación se llevó a cabo mediante la revisión de fuentes secundarias (noticias y/o informaciones periodísticas) y el análisis de la normativa local pertinente.

¹ Esta investigación fue presentada como ponencia en el V Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, celebrado el 3 y 4 de junio de 2019 en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNNE).

² Indican fuentes periodísticas que de las 35.400 hectáreas que posee el Municipio de Puerto Piray, el 62% está en manos de la multinacional Arauco, lo que resulta revelador del elevado grado de concentración de la tierra que se ha producido en este Municipio.

Resultados y discusión

El Congreso de la Provincia de Misiones sancionó el 6 de junio del 2013 la Ley XXIV-11. Esta norma, en su artículo 1, declara de utilidad y pública y sujeto a “compraventa y/o expropiación” una superficie total de seiscientas hectáreas ubicadas en el Municipio Puerto Piray, Departamento Montecarlo, Provincia de Misiones, y pertenecientes a Alto Paraná Sociedad Anónima, indicándose además los datos catastrales pertinentes. La finalidad de la compra y/o expropiación es “regular dominialmente la posesión y/o tenencia de los productores ocupantes que lo habitan” (artículo 2), determinándose que el Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial (I.F.A.I.)³ será la autoridad de aplicación de la Ley.

El mecanismo por el cual esta regularización se debe llevar adelante presenta una serie de particularidades, entre las que se destacan:

i) Se autoriza al Poder Ejecutivo a donar la superficie comprada o expropiada a la Asociación de Productores Independientes de Puerto Piray, y no a favor de los ocupantes (personas físicas) en forma individual o familiar.

ii) La donación se efectúa con el cargo de que esta Asociación, antes de recibir el dominio, se constituya bajo la forma de cooperativa.

iii) Se impone que el predio determinado de los inmuebles descriptos en el Artículo 1º conforme una unidad económica en los términos del segundo párrafo del Artículo 2326 del Código Civil, la cual no puede ser subdividida ni reducida en su unidad de parcelamiento original sin previa autorización de la Autoridad de Aplicación.

iv) El donatario no puede transferir la propiedad por ningún título.

v) Se establece que ante el incumplimiento del cargo impuesto, la propiedad será revocada a favor del Estado Provincial (artículo 5).

Asimismo, se encarga a la Autoridad de Aplicación para que en forma conjunta con representantes de Poder Ejecutivo (Ministerio del Agro y la Producción, y Ministerio de Acción Cooperativa, Mutual, Comercio e Integración), del Poder Legislativo y de la Municipalidad de Puerto Piray, asesore en la coordinación de las tareas para llevar adelante la administración y explotación de las tierras a favor de los actuales ocupantes (artículo 8).

En síntesis, apartándose de las experiencias más típicas en la materia, que apuntan a la adquisición por expropiación y a la posterior entrega de títulos de dominio individuales para los ocupantes, la norma dispone que en este caso el inmueble se entregue a una persona jurídica integrada por un colectivo de productores, con restricciones de administración y disposición, y con la asistencia técnica del Estado en su explotación.

Conclusión

La propuesta político-legislativa misionera constituye una respuesta innovadora que amerita se realice un seguimiento pormenorizado de su evolución con la finalidad de analizar sus logros y dificultades.

Entretanto, es posible formular algunas consideraciones e interrogantes preliminares desde un enfoque estrictamente jurídico sobre los postulados de la norma:

1º) En la Ley se puede observar cierta ambigüedad en torno al derecho real en particular que el Estado debe transferir a la Cooperativa beneficiaria. En el mismo artículo 5 se autoriza a donar “la superficie determinada...”, en lo que se podría interpretar como constitución del derecho real de superficie forestal (vigente al momento de la sanción de la norma), mientras que más abajo se hace referencia explícita a la transmisión del derecho real de dominio. En consecuencia, la técnica legislativa en este punto no ha sido suficientemente clara, abriendo margen razonable para diversas interpretaciones relativas a la especie de derecho real que se debe otorgar a favor de la donataria.

2º) ¿Se puede “imponer” que un inmueble determinado (el donado) constituya una unidad económica “ad-hoc” (a los fines de restringir su indivisión)? ¿Lo puede hacer el Congreso o este tipo de especificaciones son propias de la Administración y de sus potestades reglamentarias? ¿Qué sucede cuando ni siquiera hay producción actual en ese inmueble, o cuando la producción actual es distinta de la futura? ¿Qué sucede si la unidad económica es excesivamente grande para los estándares productivos locales?

3º) Las cláusulas de inalienabilidad absoluta, de estilo en este tipo de políticas y aquí incluida en el art. 5.iv., contravienen las previsiones del art. 1972 del Código Civil y Comercial (CCCN). Allí se expresa que en los actos a título gratuito es nula la cláusula de no transmitir a persona alguna el dominio de una cosa determinada si su plazo excede de diez años. También se consigna que, si la convención no fija plazo, o

³ El I.F.A.I. es un ente gubernamental autárquico creado el 6 de octubre de 1988 mediante la Ley N° 2549.

establece un plazo incierto o superior a diez años, se la considera celebrada por ese tiempo. Vale recordar que esta limitación a la prohibición de enajenar integra la estructura misma del derecho real (art. 1884 CCCN), reviste carácter de orden público y no puede ser alterada por las legislaturas provinciales. Es así que, luego de transferido el dominio a favor de la cooperativa, la prohibición impuesta por el Estado provincial no puede prolongarse más allá del término señalado. Si bien se entiende cuál es la intención del Estado al incorporar la cláusula citada (evitar que el bien pueda regresar rápidamente al tráfico jurídico y que los ocupantes reinicien otro ciclo de informalidad), el medio elegido no es compatible con el sistema de “*numerus clausus*” imperante en la materia.

4º) En virtud del tiempo transcurrido desde la sanción de la norma, cabe preguntarse por el plazo de vigencia de la ley, o lo que es lo mismo, por el tiempo que tiene el Estado para completar la expropiación y/o la compraventa de las tierras pendientes de adquisición (unas 434 hectáreas), señalando que ya han pasado seis años desde el dictado de la norma. Este interrogante puede revestir de interés práctico toda vez que la el art. 33 de la Ley de Expropiaciones de la Pcia. de Misiones (Nº IV-14, antes Decreto Ley 1105/79) establece que “se tendrá por abandonada la expropiación, salvo disposición expresa de ley especial, si el expropiante no promueve el juicio dentro de los dos (2) años de vigencia de la ley que la autorice, cuando se trate de llevarla a cabo sobre bienes individualmente determinados; de cinco (5) años, cuando se trate de bienes comprendidos dentro de una zona determinada; y de diez (10) años cuando se trate de bienes comprendidos en una enumeración genérica[...]”.

Referencias bibliográficas

- Economis (29 de mayo de 2017). La Provincia ya canceló el pago con Arauco por 166 hectáreas de tierra en Puerto Piray. Recuperado de <http://www.economis.com.ar/la-provincia-ya-cancelo-el-pago-con-arauco-por-166-hectareas-de-tierra-en-puerto-piray/>
- El Territorio (26 de agosto de 2017). Cooperativa ultima detalles para la tenencia de tierras. Recuperado de <https://www.eltterritorio.com.ar/cooperativa-ultima-detalles-para-la-tenencia-de-tierras-0597427823282158-et>
- Gapel Redcozub, G. (2018). Políticas de regularización dominial de tierras rurales: el plan de la Provincia de Corrientes, Argentina. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas - UNNE*, Número 20, otoño 2018. Pp. 145-160. Recuperado de <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/rfce/article/view/3259>
- Gapel Redcozub, G. y Ramirez Castañeda, F. (2018). Políticas de regularización dominial y expropiación de tierras en la Provincia de Corrientes (2008-2018). Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Ciencia Política organizado por la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP), Univ. Nacional de Asunción y Flacso Paraguay, en Asunción, Noviembre de 2018.
- Gomez Lende, S. (2016). Industria forestal y acumulación por desposesión en la Argentina: el caso de Alto Paraná S.A. en la Provincia de Misiones. *CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografía agrária*, v. 11, n. 22, pp. 38-68. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/26644>
- González, F. y London, S. (2018). Aportes a la identificación y cuantificación de las externalidades de la foresto industria: El caso de Puerto Piray (Misiones, Argentina). *SaberEs. Vol. 10 Núm. 2*. pp. 129-151. Recuperado de <http://www.saberes.fcecon.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/171>
- IFAI (16 de abril de 2018). Productores de Puerto Piray ahora cosechan maíz en tierras recuperadas a empresa forestal. Recuperado de <https://ifai.misiones.gob.ar/productores-de-puerto-piray-ahora-cosechan-maiz-en-tierras-recuperadas-a-empresa-forestal/>
- IFAI (6 de enero de 2018). Del pino a los alimentos: fructífera cosecha en Puerto Piray. Recuperado de <https://ifai.misiones.gob.ar/del-pino-a-los-alimentos-fructifera-cosecha-en-puerto-piray/>

- Ministerio de Hacienda (Enero 2018). Informes Productivos Provinciales. Misiones. Año 3 N° 19.
Recuperado de
https://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/Misiones.pdf
- Misiones Plural (14 de julio de 2016). La política misionera ganó la pulseada a la multinacional Arauco.
Recuperado de <https://misionesplural.net/2016/07/14/la-politica-misionera-gano-la-pulseada-a-la-multinacional-arauco/>
- Ramirez, D. (2017). Un abordaje histórico de la actividad forestal en Misiones: del frente extractivo al agronegocio forestal. *Folia Histórica del Nordeste*. N° 30, Septiembre-Diciembre 2017. pp. 29-49.
Recuperado de <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn/article/view/2717>
- Sosa Dutra, M. y De la Peña Garcia, A. Agrobiodiversidad y demandas por la tierra en una comunidad rural del Noroeste de Misiones, Argentina (octubre de 2016). Ponencia presentada en V Encontro de Iniciação Científica e I Encontro Anual de Iniciação ao Desenvolvimento Tecnológico e Inovação, Foz de Iguazu (Brasil). Recuperado de
<https://dspace.unila.edu.br/123456789/1301>

Filiación

Guillermo Gapel Redcozub (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas –UNNE-) es Codirector del Proyecto de Investigación “Regularización Dominial en el NEA: Marco Jurídico y Políticas Públicas”, 17G004.