

EXPDTE. Nº: 898/2012 - P.Ley

AUTOR: ODARDA María Magdalena

EXTRACTO: Se restituyan al Estado Provincial sin indemnización alguna para el adjudicatario o propietario, las 24.648 hectáreas de origen fiscal que se encuentran en la Meseta de Somuncurá, Provincia de Río Negro.

DICTAMEN DE COMISION
SEÑOR PRESIDENTE:

La Comisión **COM.INVESTIG.RELEV.TRANSF.TIERRAS RURALES(LEY4744)** ha evaluado el Asunto de Referencia, resolviendo aconsejar a la Cámara: **la SANCION del Proyecto de Ley que a continuación se transcribe pasando a formar parte del presente, con autoría de los abajo firmantes.**

SALA DE COMISIONES

FUNDAMENTOS

La Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales en el ámbito de la Provincia de Río Negro creada por ley 4744, se encuentra trabajando en la investigación de denuncias relacionadas con transferencias de tierras rurales que hayan sido realizadas bajo procedimientos administrativos irregulares, susceptibles de ser declarados nulos de nulidad absoluta y cuyas transferencias se hubieran realizado a un predio vil.

Entre las principales denuncias que la comisión decidió avocarse se encuentra la investigación relacionada con el trámite de los expedientes relacionados con la venta al Sr. Mauricio Alejandro Montes de tres parcelas de tierras fiscales de la provincia por un total de 24.648 has, ubicadas en la Colonia Pastoril Chilabert del Departamento de Valcheta, identificadas como las parcelas 500.750, 500.930 y 350.750 ubicadas en parte de los lotes 1,2,9,10 y 11 de la Colonia Pastoril Chilavert, Fracción "A", del Departamento de Valcheta al precio de NUEVE PESOS CON DIECIOCHO CENTAVOS (\$ 9,18) la hectárea. Dicha denuncia se encuentra en trámite por ante la Comisión Investigadora para el Relevamiento de Transferencias de Tierras Rurales por expediente Nro. 1084/2013 del registro de esta Legislatura Provincial.

En función de ello, se procedió a solicitar a la Dirección de Tierras de la Provincia de Río Negro los expedientes administrativos relacionados con las transferencias que dicho organismo realizó sobre tierras

fiscales, a saber: Nro. 6.565-2003 y sus acumulados Nros. 6.563-2003 y 7.544-2003.

Según surge de las constancias de los expedientes mencionados se otorgó por disposición Nro. 185/03 obrante a fs. 9 del expediente 6565/03 de la Dirección de Tierras y Colonias, Permiso Precario de Ocupación al Sr. Mauricio Alejandro Montes. En el mismo año el Sr. Montes solicitó a la Dirección de Tierras autorización para adquirir los derechos sobre la ocupación y mejoras de los campos que pertenecían a los ocupantes Sres. Silvano Aguilar y Guido Pilquiman. Dichas transferencias fueron autorizadas por **disposiciones 219/06** obrante a fs. 16/17 del expediente 6563/03 y por **disposición 218/03** agregada a fs 18/19 del expediente 7544/03, respectivamente.

En el marco del expediente 6565/2003 se dicta el acto administrativo Nro. 558/06 mediante el cual se adjudica en venta a favor del Sr. Montes, DNI 24.034.210 la superficie de 24.648 has. integradas por las parcelas 500.750, 500.930 y 350.750 ubicadas en parte de los lotes 1,2,9,10 y 11 de la Colonia Pastoral Chilavert, Fracción "A", del Departamento de Valcheta al precio de NUEVE PESOS CON DIECIOCHO CENTAVOS (\$ 9,18) la hectárea. Asimismo, en la misma disposición se prevé una modalidad de pago de la tierra adjudicada de la siguiente manera:

“Se establece un descuento del (DIEZ POR CIENTO % 10) sobre el monto del valor total de la tierra, si ésta se abona al contado. Caso contrario las condiciones de pago se concretarán a plazos y sobre la base del 10% del valor al contado, y sobre el resto podrá optar por CINCO (5), DIEZ (10) o QUINCE (15) cuotas anuales y consecutivas que se reajustarán anualmente de acuerdo a la variación que se establezca para los valores de venta correspondientes a cada año, con un interés anual 4 %. La primer cuota tendrá vencimiento a los CIENTO OCHENTA (180) días, contados a partir de la notificación de la presente disposición, garantizada con hipoteca en primer grado sobre el inmueble a favor del Estado Provincial.”

Posteriormente se dicta la disposición Nro. 35/2007 por la cual se declaran cumplidas las obligaciones exigidas por la ley 279 y modificatoria Nro. 634/71 por parte del Sr. Mauricio Alejandro Montes y dispone la extensión de la escritura correspondiente sobre las parcelas adjudicadas en venta, otorgándose el respectivo título por Escritura N° 87 de fecha 28 de abril de 2007.

Consta en el expediente de referencia que el Sr. Montes no dio cumplimiento a la cancelación de la deuda hipotecaria conforme fuera exigido en la Escritura antedicha. Así es que a fs. 61 se encuentra agregado informe remitido por el Departamento Contable del cual surge que el Sr. Montes sólo abonó el 10% del anticipo de venta y la primer cuota anual, registrándose el último pago el día 26/06/2008. Por tanto, se registra la omisión de pago conforme lo acordado en la escritura respectiva en continuar con el cumplimiento de su obligación hipotecaria. Recordamos que la escritura traslativa de dominio fue suscrita con hipoteca, y que en cuyo instrumento legal se dejó expresa constancia que la mora en el incumplimiento de las obligaciones surgirá de pleno derecho por el sólo transcurso del tiempo acordado para su pago sin que sea necesaria previa interpelación judicial. A la fecha de la presente la provincia no

ha ejecutado aún la hipoteca que versa sobre el título otorgado, siendo que se encuentra acreditado fehacientemente el incumplimiento de pago por parte del Sr. Montes.

Por disposición DGTyAC N° 011-12 de fecha 15 de mayo de 2012 la Dirección de Tierras de la Provincia resuelve: ARTICULO 1°: “Remitir a la Fiscalía de Estado las presentes actuaciones a fin de que inicie las acciones legales necesarias, destinadas a obtener la declaración judicial de nulidad de las disposiciones N° 558 “DGTCyATI” de fecha 14 de diciembre del año 2006 y N° 35 “DGTCyATI” de fecha 02 de febrero de 2001 y la Escritura Pública N° 87 de fecha 25 de abril de 2007, del Registro de la Escribanía General de Gobierno”.ARTÍCULO 2°: “Rechazar en lo sucesivo el pago de sumas de dinero en concepto de cuotas hipotecarias adeudadas por el adjudicatario del bien en cuestión, Señor Mauricio Alejandro MONTES DNI 24.034.210”, todo ello en función de las consideraciones allí vertidas que dan cuenta de las irregularidades administrativas presentes en los expedientes de referencia. Dichas irregularidades tornaría nulo de nulidad absoluta el acto administrativo mediante el cual se adjudico en venta – disposición N° 558/06 – y por tanto los restantes actos administrativos que le suceden.

Si bien se adjunta copia de la disposición DGTyAC N° 011-2012, a continuación se describen las principales irregularidades encontradas.

En principio puede observarse que la (I) ccantidad de tierras adjudicadas - 24.648 - exceden notoriamente el límite impuesto por los decretos N° 764/81 y 723/83 por tanto fija que la unidad económica agraria para el Departamento de Valcheta es de 15.000 has. El concepto de unidad económica se encuentra descrito por los decretos antedichos 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”. Los actos administrativos adjudicantes – disposición N° 558/06 DGTyC; n° 35/07 DGTyC - superan el límite impuesto por la normativa vigente. Es decir, la entrega de los tres lotes adjudicados constituye una clara violación al artículo 43 de la ley 279 toda vez que ello supero la entrega de una unidad económica conforme ha sido la voluntad del legislador. El inciso d) del artículo precitado establece que: “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”. En el mismo sentido, el artículo 42 de la ley 279 prevé a clara prohibición de entregar más de una unidad económica a la misma persona.

Párrafo aparte merece la situación de que el (II) adquirente no ha cumplido fehacientemente con la obligación de residir en el predio ni de producir la tierra como elemento de producción conforme lo prescribe el art. 51 y 60 de la ley 279. Ello se advierte puesto que existe un exiguo tiempo entre la ocupación del Sr. Montes y su posterior escrituración sobre el campo que no alcanza el establecido por la ley, esto es un mínimo de 5 años. Véase que en fecha 9 de septiembre del año 2003 se otorga el permiso

precario de ocupación al Sr. Montes, y se escritura posteriormente con en fecha 27 de abril de 2007 infligiendo claramente las prescripciones que establece el Art. 60 de la ley 279: “Cuando el adjudicatario hubiere cumplido satisfactoriamente toda las obligaciones a su cargo y trascurridos cinco (5) años desde la ocupación del predio, sea ésta anterior o posterior a la adjudicación, previa inspección y mediando resolución favorable de la Dirección, bajo pena de insanable nulidad, será extendido el Título Traslativo de dominio por el Poder Ejecutivo, otorgándosele por ante la Escribanía Mayor de Gobierno. En caso de no haberse pagado el precio total, se gravará el inmueble con derecho Real de Hipoteca en primer grado, por el saldo de precio y por un plazo máximo de quince (15) años.” Se observa que el plazo de cinco (5) años que exige la ley para ser adjudicatario en venta de tierra fiscal no ha sido cumplimentado, toda vez que dicho plazo se cumplía íntegramente un año después de la fecha del dictado del acto administrativo adjudicante.

Tampoco surge de las constancias del expediente que se hubiera realizado la (III) inspección previa en el predio conforme manda la legislación.

Otra gravísima irregularidad presente en los expedientes administrativos tiene que ver con la (IV) falta de intervención de la EX CODEMA en el trámite de adjudicación puesto que los lotes a que hacemos referencia se encuentran ubicados dentro del área protegida “Área Natural Meseta de Somuncura” conforme surge del Plan de Manejo del área aprobado por Decreto N° 465/08. Dicha obligación de intervención se encuentra prescripta en la ley provincial 3896, lo que tonaría nulo de nulidad absoluta el procedimiento llevado a cabo en función de lo que prevé el art. 3 de dicha normativa.

Las irregularidades ut-supra descritas se encuentran mencionadas en la disposición N° 011-12 DGTyC. Ahora bien, previo al dictado de dicho acto administrativo se dio vista a la Fiscalía de Estado, organismo que emite opinión legal a través de la vista N° 2343/12 en cuyo análisis jurídico se detallan las irregularidades detectadas en la tramitación de adjudicación en venta al Sr. Montes y posterior entrega de escritura pública: 1.- Unidad económica agraria; 2.- tiempo de la posesión; 3.- Medio ambiente; 4.- Compra de derechos. La opinión legal emitida por el Sr. Fiscal de Estado Dr. Pablo Bergonzi - de la cuál se acompaña copia - es la fundamentación y base legal del dictado de la disposición Nro. 001-12 “DGTyC”, y desde ya, fundamento del presente proyecto de ley.

Debe mencionarse que con motivo de la investigación iniciada por el Sr. Fiscal de Estado, dicho agente fiscal promovió acción de lesividad, pidiendo la nulidad de los actos administrativos Nros. 558/06 y 35/07 de la Dirección de Tierras. La causa se identifica como “Provincia de Río Negro C/ Montes, Mauricio Alejandro S/ Contencioso Administrativo (Nulidad – Acción de Lesividad) (Expte. N° 0039/2012) en trámite por ante la Cámara Civil, Comercial y de Minería de la Primera Circunscripción Judicial con asiento en la ciudad de Viedma, con competencia contenciosa administrativa. El Sr. Fiscal de Estado ha informado que el Tribunal dictó una medida cautelar, disponiendo la anotación de litis y medida de no innovar y contratar, ordenando al Sr. Montes se abstenga hasta la terminación del proceso de cualquier

acto de disposición y/o administración sobre las tierras.

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

A su vez, el mentado cuerpo legal prevé ciertos mecanismos para la entrega de tierras de dominio público provincial a los ocupantes que cumplan con las características y requisitos allí establecidos. Entre dichos mecanismos se encuentra regulada en la Sección Tercera: la venta de las tierras a través del instituto legal de la “adjudicación en venta”. Claro esta, el procedimiento administrativo mediante el cuál tramitan dichos mecanismos de entrega de tierras de dominio público debe, necesariamente adecuarse al espíritu pregonado por la Constitución Provincial en su art. 75: *“La Provincia considera la tierra como instrumento de producción que debe estar en manos de quien la trabaja, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad...”* Este es el principio rector con el cuál debe interpretarse el régimen legal de tierras fiscales que ha sido recogido por el legislador a la hora de sancionar la ley Q 279 cuyo artículo 2 reza: *“Para la interpretación y aplicación de esta Ley, se establece como principio fundamental el concepto de que la tierra es un instrumento de producción, considerada en función social ...”*

Pues bien, las disposiciones N° 558/06 y N° 35/07 de la Dirección de Tierras, ambas dictadas en uso la competencia que le es propia como autoridad de aplicación, contrarían de hecho y derecho el Régimen Legal de Tierras Fiscales prescripto en la ley Q 279, ello en base a las consideraciones ya vertidas por el propio Fiscal de Estado en su vista N° 02343-12 en el marco del expediente administrativo de la Dirección de Tierras Nro. 6585-2003.

Recordemos que por Disposición Nro. 558/06 se adjudico en venta al Sr. Mauricio Montes tres parcelas de tierras fiscales de la provincia por un total de 24.648 has, ubicadas en la Colonia Pastoril Chilabert del Departamento de Valcheta, identificadas como las parcelas 500.750, 500.930 y 350.750 ubicadas en parte de los lotes 1,2,9,10 y 11 de la Colonia Pastoril Chilavert, Fracción “A”, del Departamento de Valcheta al precio de NUEVE PESOS CON DIECIOCHO CENTAVOS (\$ 9,18) la hectárea; y que se declararon cumplidas las obligaciones exigidas por la ley Q 279 mediante el dictado de la disposición Nro. 35/07, para luego otorgarse escritura traslativa de dominio N° 87 de la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Río Negro.

Que si bien mediante la Causa “Provincia de Río Negro C/ Montes, Mauricio Alejandro S/ Contencioso Administrativo (Nulidad – Acción de Lesividad) (Expte. N° 0039/2012) se persigue la nulidad de los actos administrativos referenciados, cierto es que la dilatación de dicho proceso por parte de la justicia tornaría en abstracta la voluntad del constituyente a la hora de imprimirle un fuerte carácter social y

productivo al Régimen Legal de tierras fiscales que ésta Legislatura no puede ni debe soslayar. 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, - como ocurre en el presente caso -, que funciona bajo su órbita, ésta Legislatura tiene facultades y competencia suficiente para enderezar dichos actos e imprimirle 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.

Entendemos que el Poder Judicial deberá investigar la conducta y responsabilidad penal de los funcionarios que han intervenido en las adjudicaciones en venta otorgadas, estableciendo las consecuentes responsabilidades como autores o partícipes necesarios, prima facie y según el caso, de la comisión de delito tipificados en el código Penal de La Nación. Es que tanto la disposición N° 011-12 dictada por la Dirección de Tierras de la Provincia como la vista N° 2343-12 del Sr. Fiscal de Estado hacen mención a la nulidad de los actos administrativos 558/06 y 35/07 por estar ambos instrumentos viciados en sus elementos causa, objeto, finalidad y motivación cuya afectación determina la nulidad absoluta e insanable de dichos actos administrativos.

Ahora bien, con relación al acto administrativo afectado de nulidad absoluta, el artículo 21 de la Ley A 2938 dispone que se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aún en sede administrativa. No obstante, si el acto estuviere firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de nulidad. Al respecto, la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION ha expresado que las excepciones a la regla de la estabilidad del acto regular, previstas en el artículo 18 de la Ley N° 19.549 —entre ellas, el conocimiento del vicio por el interesado— son igualmente aplicables al supuesto de los actos irregulares ya que, de lo contrario, el acto nulo de nulidad absoluta tendría mayor estabilidad que el regular, lo que no es ni razonable ni valioso; una inteligencia literal y aislada de esas normas llevaría a concluir que habría más rigor para revocar un acto nulo que uno regular, cuya situación es considerada menos grave por la Ley (Fallos 321:169).

El Alto Tribunal ha indicado también —y por ende constituye una obligación que debe observar la propia Administración— que la revocación en sede administrativa de los actos nulos de nulidad absoluta tiene suficiente justificación en la necesidad de restablecer, sin dilaciones, la juridicidad comprometida por ese tipo de actos que, por esa razón, carecen de la estabilidad propia de los actos regulares y no pueden válidamente generar derechos subjetivos frente al orden público y a la necesidad de vigencia de la legalidad (Fallos 314:322 y 310:1045).

La gravedad de los vicios, puesta de manifiesto, conlleva que la declaración de nulidad produzca efectos

retroactivos y por consiguiente alcance a todos los actos que se hayan otorgado como consecuencia y en cumplimiento de los fines de los actos administrativos que aquí se revoca, toda vez que los mismos se han sustentado en un antecedente nulo.

En virtud de todo lo expuesto, frente a la gravedad de los vicios acontecidos en los actos administrativos mediante los cuáles se otorga la escritura traslativa de dominio al Sr. Montes la cantidad de 24.648 has de origen fiscal, visto la disposición N° 011-2012 de la Dirección de Tierras, la vista N° 2343/12 del Sr. Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro; consideramos que se encuentran fehacientemente probadas las irregularidades llevadas a cabo y por tanto la nulidad de los actos administrativos adjudicantes.

Asimismo, el proyecto de ley que hoy se presenta va en concordancia con la intencionalidad política que tuvo el entonces Gobernador de la Provincia de Río Negro, Carlos Soria, en su búsqueda por brindar al pueblo rionegrino lo que le es propio, como es la tierra entendida como elemento de producción y con un claro y fuerte contenido y función social. Mucha es la tierra que se ha entregado a especuladores inmobiliarios que han hecho un negocio espurio con el patrimonio de todas y todos los rionegrinos. En el mismo sentido se ha expresado el actual gobernador de la Provincia, Sr. Alberto Weretilnek quién ha expresado la voluntad política de restituir al erario público las tierras que hoy son objeto del presente proyecto de ley. Hoy estamos presentando éste proyecto de ley con la clara convicción de que el mismo viene a reparar una situación de injusticia puesto que se ha dado impronta de mercancía al patrimonio más valioso que hace a la identidad histórica y cultural del pueblo rionegrino: la tierra.

Por tanto, 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 más trámite, 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, en tanto ser el poder democrático por excelencia donde se encuentra representada en su mayor magnificencia la soberanía del pueblo. Esto significa que es la misma ciudadanía, en tanto pueblo soberano, la que dicta, indirectamente, sus propias normas. La Legislatura de la Provincia de Río Negro es el órgano en donde se resuelven democráticamente y mediante una reflexión colectiva algunos de los desacuerdos más profundos que pueden existir en el seno de la sociedad. Es la propia Constitución la que le otorgó al Poder Legislativo esta delicada función porque es precisamente allí en donde se encuentran políticamente representadas a través de sus integrantes -al menos en un modo más directo que en otros órganos- las distintas voces, intereses y perspectivas presentes en la sociedad..

Por todo ello,

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

ARTÍCULO 1°.- Dispónese la nulidad absoluta e insanable de los actos administrativos de la Dirección de Tierras de la Provincia N° 558/2006 y N° 35/2007, así como todos aquellos actos dictados en consecuencia por adolecer de igual nulidad.

ARTICULO 2° - Comuníquese al PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO, para que a través del organismo competente que estime corresponder, realice todos los actos conducentes a la toma de la posesión del inmueble denominado, identificado catastralmente como parcelas 500.750, 500.930 y 350.750 ubicadas en parte de los lotes 1,2,9,10 y 11 de la Colonia Pastoril Chilavert, Fracción "A", del Departamento de Valcheta, así como todos aquellos inherentes a la regularización de la situación jurídica resultante de dicha medida.

ARTICULO 3° - De forma.-

**MIGUEL FERNANDEZ BALLESTER CASADEI DOÑATE
GEMIGNANI ODARDA CONTRERAS HORNE PAZ TORRES**

Atento al orden de prelación establecido vuelvan las presentes actuaciones a: la **Comisión de PLANIFICACIÓN, ASUNTOS ECONOMICOS Y TURISMO.**

DEPARTAMENTO COMISIONES, Viedma, 15 de Mayo de 2013