



Legislatura de la Provincia de Río Negro

FUNDAMENTOS

La situación de irregularidad en el manejo de las tierras públicas en la provincia de Río Negro viene manifestando su más alto grado de impunidad durante la última década, en que se ha conformado un escenario complejo mediante la presencia de grandes sociedades anónimas, inversores inmobiliarios inescrupulosos y empresas con intereses especulativos que han concentrado miles de hectáreas de tierra con bosques, con acceso a nacientes de agua dulce, en zonas de Seguridad de Frontera, sin que mediara para ello control alguno por parte del estado y, al contrario, guardando ciertos funcionarios los intereses de esos privados en franca violación de la ley de Tierras y Colonias 279 y demás legislación vigente en la materia.

La citada ley sostiene como principio fundamental en su artículo 2^a 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...".

No cabe duda que durante estos años se ha producido 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.

Ha sido común el enterarnos de la triangulación de escandalosas operaciones para que, finalmente, las tierras pasen a manos de grandes inversores escudados detrás del anonimato de una Sociedad Anónima, generalmente de origen extranjero, pero siempre con socios locales y, sobre todo, con la aquiescencia de algunos funcionarios de turno.

El denominado "CASO MINDLIN" es uno de los casos más sonados e involucra tres predios fiscales que fueron asignados a un mismo titular, violando por completo la legislación vigente. En este caso se trató de tierras que fueron del estado rionegrino en una zona rural y que suman alrededor de 20.000 hectáreas cercanas a la localidad de El Bolsón. En este caso se trata de Marcos Mindlin, empresario de



Legislatura de la Provincia de Río Negro

la energía, titular de Pampa Energía, que explota la planta hidroeléctrica en Lago Escondido.

La operación constituyó una clara triangulación, dado que los tres predios fueron escriturados a favor de Mindlin en escrituras sucesivas, el mismo día y en el mismo registro notarial. El Estado no hizo uso de su derecho de preferencia establecido por ley. A su vez, lejos de la aplicación de los principios de la ley 279 de Tierras y Colonias, se delataron claramente las pretensiones especulativas de los privados en dichas operaciones, pues ni bien se escrituraron dichas tierras, comenzaron los pedidos de aquellos para poder venderlas.

En este caso se trató de una adjudicación directa a favor de Damián Mindlin, hermano de Marcos Mindlin, a la vez que directivo del grupo empresarial Patagonia Energía. En 2010 la Dirección de Tierras y Colonias de Río Negro dispuso la adjudicación de un campo de 700 has. a favor de Damian Mindlin, situado en cercanías de la localidad de El Manso, dentro de la zona de seguridad de fronteras y lindera con la estancia Lago Escondido. Ese mismo año se concretó la escritura definitiva.

A su vez, la cantidad de tierras que originalmente poseía la empresa Hidden Lake S.A. fue incrementándose en la medida que nuevas operaciones inmobiliarias permitieron su expansión. Según la denuncia del entonces legislador Luis Bardeggia durante febrero de 2006, el gobierno provincial adjudicó un predio rural de 329 hectáreas al presidente de la Empresa Forestal Rionegrina (Emfor SA), José Luis Martínez Pérez. El 27 de diciembre del mismo año, a través de un boleto de compraventa, la propiedad fue transferida a Nicolás Bernardo Van Ditmar. En dicho contrato se especificó que Van Ditmar realizaba la operación "por gestión de negocios y con dinero de y para Hidden Lake". Desde la primera operación, solo transcurrieron 10 meses, lo cual ya se encontraba expresamente prohibido por ley. Una operación similar y con los mismos operadores se había realizado con otro predio de 247 has. en el año 1997.

Recordemos que durante el año 2012, del Defensor del Pueblo de la Nación, señaló en un Informe la existencia de "maniobras" por parte de Hidden Lake SA para permitir al magnate Joseph Lewis quedarse con las tierras ubicadas en zonas de seguridad de frontera. El informe consigna también irregularidades en el proceso de adquisición de dichas tierras, así como una total ausencia de controles estatales sobre la documentación presentada, lo que derivó en la adquisición de más de 11 mil hectáreas, en dos operaciones.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

El mismo José Luis Martínez Pérez, abogado y apoderado de Hidden Lake S.A., a la vez que titular de la empresa estatal ENFOR SA., adquirió de la provincia de Río Negro en 2008 la empresa Forestal y Ganadera San Tadeo SRL -a través del intermediario Fernando Valenzuela, que integra el mismo estudio de abogados que Martínez Pérez- la titularidad de dos predios: uno por 4.526 hectáreas, donde se abonó apenas la suma de \$ 36.- (pesos treinta y seis) la hectárea, y otro por 5.598 hectáreas a \$ 27.- (pesos veintisiete) la hectárea. Luego de pocos meses de realizada la primera operación, las más de diez mil hectáreas fueron transferidas a la Dra. Ana María Trianes, cónyuge del Dr. Martínez Pérez y socia en su estudio en otra evidente triangulación.

Por todo eso, no resulta aislada de la realidad la resolución del Juez Penal de Viedma, Dr. Favio Martín Igoldi, difundida el 14 de noviembre de 2013, donde dictara el procesamiento del ex ministro de Producción, Juan Manuel Accatino, y de los funcionarios del área de Tierras de la Provincia, Daniel Alberto Tait y Jorge Daniel Belacin, en varios hechos vinculados con adjudicaciones y ventas de tierras fiscales. La actuación de los ex funcionarios fue encuadrada por el magistrado como "fraude a la administración pública por administración fraudulenta agravada en concurso ideal con incumplimiento de los deberes de funcionario público".

Si bien el Dr. Igoldi dictó la falta de mérito, por entender que no habría habido una conducta defraudatoria de la "pata privada" de la triangulación, es decir, de quienes operaron junto a estos funcionarios para lograr la venta de tierras fiscales a precios irrisorios, decide disponer el sobreseimiento de los ciudadanos Federico Pío Van Ditmar, Damián Miguel Mindlin, Marcos Marcelo Mindlin, y Ana María Trianes, quienes fueron beneficiados por el fallo del Juez.

Sin embargo, el Dr. Igoldi también corrió vista al Fiscal para que analice "la probable comisión de delitos de evasión fiscal, ante la posible adquisición ficticia de bienes por parte de Marcos y Damián Mindlin, quienes en realidad lo habrían hecho para Joseph Lewis con la intervención necesaria de Nicolás Van Ditmar".

Pero más relevante aún para el planteo de la ley aquí propuesta, el Juez también dio intervención a la Fiscalía de Estado provincial a los fines que investigue "la posibilidad de reintegrar a la Provincia de Río Negro las tierras fiscales indebidamente adjudicadas y vendidas a particulares, e instó a Fiscalía de Estado que inicie un proceso de recupero de las tierras". Entre otros argumentos el



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Juez cuestionó que no se hubiese aplicado "la opción de condición de preferencia o aplicado el decreto Q 545/70 en cuando prohibía la reventa del bien dentro de los 5 años siguientes a la adquisición del particular de parte del Estado".

Cabe destacar aquí la vigencia del decreto provincial Q 545/70, consolidado por el digesto jurídico, que determina que quien resulte adjudicatario de tierras fiscales no puede, durante el plazo de cinco años, vender la tierra fiscal una vez paga. En los casos anunciados, los titulares vendieron, sin más, las tierras a poco de recibir las escrituras.

Igoldi dispuso también en su resolución que "Los imputados Tait y Belacin, en sus respectivos cargos, y el por entonces Ministro de Producción de Río Negro Accatino, violaron en los casos que cada uno de ellos intervino el deber de confianza y cuidado para con la cosa ajena. Esto, sin dudas, con el objeto de beneficiar a terceros adquirentes de los predios en perjuicio del erario provincial. Esto, claramente, implican actos de administración fraudulenta de bienes públicos cuyo manejo, custodia y administración tenía cada uno de los imputados en su órbitas".

En relación con los privados involucrados en estas operaciones, el Dr. Igoldi interpretó que "Se habría simulado mediante la interposición de terceras personas a fin de lograr la obtención del título de propiedad de los inmuebles por parte del Estado provincial, para luego insertarlos en el mercado inmobiliario contraviniendo la función social y productiva que se procura con su adjudicación, provocando un perjuicio patrimonial al erario público provincial".

Muy significativo resulta el criterio del Juez cuando se refiere al "despreciable fin lucrativo que pudieran tener algunos de los particulares imputados, en relación con las mencionadas tierras fiscales", a pesar de lo cual estimó que no se puede, sin más, tener como delictuales sus conductas, aunque estimó que "Claramente existió un aprovechamiento de parte de los indagados ante la infiel administración de los bienes por parte de los funcionarios provinciales".

"La adquisición de predios fiscales a precios bajos (o también llamado viles) no puede ser tenida como una conducta defraudatoria de los particulares, ya que este valor -notoriamente más bajo que los de mercado para tierras particulares- venía impuesto por un decreto provincial y sus reglamentaciones".



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Deja abierta finalmente la posibilidad de existencia de delitos tributarios por parte de los privados, toda vez que indicó que "en los casos de los hermanos Mindlin, aparecen ambos como empresarios radicados en la Capital del país, quienes a sugerencias de Joseph Lewis adquieren tierras en la región. Sin embargo, el desconocimiento de los Mindlin de lo que adquirirían, la falta de desarrollo de actividades luego de las compras de los lotes y la intervención de Nicolás Van Ditmar -señalado como "hombre" de Lewis y Lago Escondido- tanto en la adquisición de los predios, la negociación (Damián Mindlin dijo que el nombrado estuvo cuando se firmó el convenio de cesión de derechos que adquiriría), las mejoras como alambrados y puentes que realiza 'Lago Escondido' sin un acuerdo comercial, resultan ser graves y concordantes indicios de que en realidad, los predios estarían siendo, en realidad, adquiridos por Lewis". Por todo ello, el Juez dio intervención al Fiscal para que investigue dicha posibilidad, toda vez que "se podrían estar incurriendo en delitos de competencia Federal como infracción a la Ley de evasión impositiva".

Vale acotar que la ley 4.584, originada en un proyecto de mi autoría, modifica algunos artículos de la ley 279 con el fin de evitar la acelerada extranjerización de las tierras fiscales en Río Negro y proteger de forma más precisa aquellas que se encuentran en las zonas de seguridad de frontera, en un todo de acuerdo con el 42 de la ley n° 23.554 de Defensa Nacional que declara de conveniencia nacional "...que los bienes ubicados en la zona de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos o la que en el futuro se dicte".

La entrega de los tres lotes adjudicados cuya nulidad se persigue 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 los adquirentes no han 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



Legislatura de la Provincia de Río Negro

60 de la ley 279. Tampoco surge de las constancias del expediente que se hubiera realizado la inspección previa en el predio conforme manda la legislación.

Tal como ya lo estableciéramos en la ley 4.874, antecedente inmediato de la presente en que la Legislatura dispusiera la nulidad de la operación de venta de 24.648 has en la meseta de Somuncura, debe respetarse a rajatabla el principio establecido por la ley provincial Q 279 o "Régimen Legal de Tierras Fiscales", que en su artículo 1º estipula 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 cual 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 está, el procedimiento administrativo mediante el cual 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 ...".

Si bien mediante la denuncia por el caso Mindlin, el Juez Igoldi termina procesando a los ex funcionarios Tait, Belacin y Accatino por administración fraudulenta liberando momentáneamente a los privados que resultaron necesariamente cómplices de aquellos, no menos cierto es que el mismo juez fue claro cuando solicitó la intervención a la Fiscalía de Estado provincial a los fines de que investigue "la posibilidad de reintegrar a la Provincia de Río Negro las tierras fiscales indebidamente adjudicadas y vendidas a particulares", proponiendo que la Fiscalía de Estado "podría hacer revertir el perjuicio sufrido por la provincia y lograr el reintegro de esos predios fiscales que indebidamente salieron del patrimonio estatal".



Legislatura de la Provincia de Río Negro

En el actual estado de la causa, 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 los delitos investigados y tipificados en el código Penal de La Nación.

La CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION ha expresado a su vez 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).



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Corresponde en este punto hacer valer el antecedente más directo con que cuenta esta Legislatura, la que a través del dictado de la ley 4.874 ha establecido con total contundencia en un caso similar que: "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".

"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, siendo 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".

En la resolución, expediente 45653/11, el Juez Igoldi en el punto IV expresa: "Dar intervención a la Fiscalía de Estado provincial a los fines que analice, en la órbita de sus facultades y obligaciones la posibilidad de reintegrar a la Provincia de Río Negro las tierras fiscales indebidamente adjudicadas y vendidas a particulares. (Se adjunta copia de la sentencia).

Por ello:

Autora: María Magdalena Odarda.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

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

Artículo 1°.- Dispónese la nulidad absoluta e insanable de los actos administrativos de la Dirección de Tierras de la Provincia de los inmuebles: matrícula 20-6333 (Escritura 9 del 2/2/06); matrícula 20-6746 (Escritura 242 del 16/11/07); matrícula 20-6766 (Escritura 70 del 30/04/08); a los que posteriormente se sumaron: inmueble matrícula 20-6720 (escritura 40 del 31/03/08); 20-5015 (Escritura N° 48 del 24/06/98); 20-4413 (Escritura N° 423 del 22/10/91); 20-5482; 20-5483 (11/06/99 Escritura N° 33); 19-41546 (Escritura N° 367 11/12/06); matrículas 20-6782, 20-6784 y 20-6787 (Escritura N° 94 del 12/05/08); y Parcela 670350 (8/11/10 Escritura N° 254, así como todos aquellos actos dictados en consecuencia por adolecer de igual nulidad.

Artículo 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 identificado catastralmente como: matrícula 20-6333 (Escritura 9 del 2/2/06); matrícula 20-6746 (Escritura 242 del 16/11/07); matrícula 20-6766 (Escritura 70 del 30/04/08); a los que posteriormente se sumaron: inmueble matrícula 20-6720 (escritura 40 del 31/03/08); 20-5015 (Escritura N° 48 del 24/06/98); 20-4413 (Escritura N° 423 del 22/10/91); 20-5482; 20-5483 (11/06/99 Escritura N° 33); 19-41546 (Escritura N° 367 11/12/06); matrículas 20-6782, 20-6784 y 20-6787 (Escritura N° 94 del 12/05/08); y Parcela 670350 (8/11/10 Escritura N° 254, así como todos aquellos inherentes a la regularización de la situación jurídica resultante de dicha medida.

Artículo 3°.- De forma.