DICTAMEN N°: 033
REF. EXPTE. N° E14-2010-101-E y sus agregados Nros. E14-1997-23-E y E14-1984-59-E
S/ Recurso Jerárquico.----------

A LA DIRECCIÓN DE CONTRALOR Y NORMATIZACIÓN
SUBSECRERTARÍA DE LGAL Y TÉCNICA:

Arriban las presentes actuaciones a este organismo a efectos de emitir opinión respecto al Recurso Jerárquico interpuesto subsidiariamente al de Reconsideración y Nulidad, obrante a fs.1/8 del Expte. N° E14-2010-101-E, por los abogados Gustavo Rafael Chapur apoderado del señor ANDRES RUBEN COSTAMAGNA, DNI N° 21.396.324, con el patrocinio letrado del Dr. Victor Hugo Paoletti, contra la Resolución N° 0394 de fecha 15 de junio de 2010 del Presidente del Instituto de Colonización (fs. 131/132 del Expte. N° E14-1984-59-E), la cual en su artículo primero rescinde con pérdida de las sumas abonadas por todo concepto la adjudicación en venta otorgada a favor del señor Andrés Rubén Costamagna, DNI N° 21.396.324, por Resoluciones N° 0278/07 y N° 0744/07 (fs. 104 y 106 Expte. N° E14-1984-59-E) respecto de los predios identificados como **Parcela N° 10**, Sección C, Circunscripción VII con una superficie de 200 has. y **Parcela N° 479**, Circunscripción VII, (anterior denominación U.P. N° 2, Subdivisión P.126, Circunscripción VIII- Zona B), con una superficie de 134 has., 15 as. 74 cas., ambas del Departamento Almirante Brown.

En el expediente agregado por cuerda al presente, N° E14-2010-101-E, a fs. 18/22 obra Resolución Nº 292 de fecha 11 de abril del año 2018, del Presidente del Instituto de Colonización, por medio de la cual no se hace lugar al Recurso de Revocatoria incoado por el señor Costamagna contra la Resolución N° 0394/2010, concediéndose en consecuencia el Recurso Jerárquico interpuesto en subsidio conforme lo estipulado por el artículo 96 de la Ley N° 1140, decisorio que fue notificado en fecha 16 de mayo de 2018, según surge de fs. 22 vta.

Formalmente el recurso en trato ha sido interpuesto en tiempo y forma, por lo que se debe proceder al estudio de la cuestión planteada.

El recurrente, se agravia al entender que ha cumplimentado todos y cada uno de los requisitos legales para ser adjudicatario de la tierra fiscal, que la resolución administrativa carece de todo tipo de fundamentos fácticos y jurídicos para rescindir la tierra fiscal adjudicada, que la

COPIA DIGITAL

misma es breve y que nada aporta o afirma para justificar su decisorio, que sólo hace referencia a numerosas irregularidades detectadas por la Comisión Revisora, que es arbitraria porque pretende equiparar irregularidades en el expediente con incumplimientos y que se estaría ante una situación de posibles nulidades siendo el camino la correspondiente Acción de Lesividad y/o que en el caso de incumplimientos correspondería una resolución rescisoria si se dieran los presupuestos para que proceda. Continúa haciendo alusión a la nota N° 3817/09 del Procurador General, al Dictamen N° 666 de este cuerpo asesor, al informe adicional de la Comisión Revisora, a lo cual me remito.

Tanto los Dictámenes del Instituto de Colonización como de la Asesoría General, se inclinaron en su momento por girar las actuaciones a Fiscalía de Estado a fin de que como encargado de defender el patrimonio del fisco, meritue los aspectos de oportunidad, mérito y conveniencia respecto de la interposición de la acción de lesividad, la cual no resultó prospero.

Asimismo, en el punto V- de su escrito, plantea la Nulidad de los Actos Administrativos y cita la normativa aplicable, es decir Ley N° 1140, Ley Nacional N° 19.549/72.

Sentado ello, surge de las causas administrativas N° E14-1984-59-E y E14-1997-23-E, que en el año 2008 se realizó un relevamiento dominial y del estado de las adjudicaciones de la totalidad de las tierras fiscales, identificando a los adjudicatarios o beneficiarios de los últimos diez años, contando el interventor designado en esa época con las mismas facultades que otorga la Ley N° 2913 y su Decreto Reglamentario. En ese marco el Poder Ejecutivo efectuó el control de los actos administrativos dictados por los organismos autárquicos, y en este caso, el Instituto de Colonización. Del informe de la Comisión Revisora de fecha 21 de octubre de 2008, surgieron una serie de irregularidades apuntadas correctamente por la Dirección de Asuntos Jurídicos del mencionado organismo en el Dictamen N° 410 de fecha 12 de diciembre de 2017 a fs. 14/17 del Expte. N° E14-2010-101-E, al cual me remito.

Al respecto, la Ley N° 471-P (anterior Ley N° 2913), en su artículo 6º establece: *"El proceso de adjudicación de las tierras fiscales deberá encuadrarse dentro de las siguientes pautas: a) afincar a los ocupantes que hubieren demostrado aptitud para encarar una adecuada explotación agropecuaria y/o forestal; b) posibilitar el acceso a la propiedad de la tierra a hijos de productores agropecuarios y forestales, asi como la radicación de productores, profesionales o técnicos de las ciencias agrarias que se comprometan a realizar una adecuada explotación; c) acceso a la tierra fiscal a las personas que tengan vocación agropecuaria y/o forestal, y se sometan a las condiciones y requisitos que se exijan como consecuencia de los planes*

COPIA DIGITAL

especiales y generales de colonización que se implementen; d) erradicación de la trashumancia e integración del aborigen a la comunidad; e) fomentar el criterio empresario de las explotaciones, desalentando tanto el latifundio como el minifundio; f) fomentar la adjudicación a grupos de organización cooperativa con orientación agrícola, ganadera o forestal, en la zona de colonización; g) incorporar al proceso económico de producción las tierras fiscales rurales, asegurando la explotación racional de la tierra y una adecuada preservación y uso de los recursos naturales, atendiendo al mejoramiento de la condición social del productor; h) la preferencia a que hace mención el artículo 5 de la presente ley, se refiere al objetivo de que las adjudicaciones se efectúen en unidades económicas, pero no excluye a aquellas situaciones de hecho en que se trate de parcelas que no alcancen a constituir unidad económica por defecto de magnitud".

La misma Ley, en sus artículos 7°, 29°, 30° y 32° establece respectivamente: *"Se adjudicara en forma directa en los siguientes casos: ... b) cuando se trate de planes a ejecutar sobre tierras libres u ocupadas, destinados a ordenar y reordenar la estructura agropecuaria y/o forestal;... d) las tierras libres de ocupantes, cuando resulte conveniente ejecutar programas destinados a la implantación de cultivos o realización de actividades agropecuarias y/o forestales que se declaren de interés provincial por el poder ejecutivo. Las inversiones en mejoras y cultivos se determinaran de acuerdo a los objetivos del programa a ejecutar ..."; "Son obligaciones comunes a todos los adjudicatarios, sin perjuicio de las particulares que se exijan para cada caso, según el destino:... b) realizar una explotación racional del predio bajo su responsabilidad; c) participar en los trabajos comunes de bien general para la construcción, conservación y mantenimiento de obras o servicios para el predio adjudicado; ... e) no arrendar ni subarrendar ni dar en aparcería, comodato o cualquier otro título, la explotación del predio adjudicado, salvo expresa autorización del organismo de aplicación y en la forma que determine la reglamentación;..."; "Los derechos emergentes de convenios de adjudicación no podrán ser transferidos, salvo las siguientes excepciones: a) cuando se trate de padres a hijos y viceversa; b) cuando el juez de la sucesión del titular, así los disponga"; "Las adjudicaciones se rescindirán por: ... b) incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ley, su reglamentación o en el respectivo contrato de adjudicación".*

El recurrente debió conocer, los términos y condiciones legales a las que se sometía al ser adjudicatario de tierras fiscales, no cumpliendo con la finalidad que el legislador le dio al instituto de Adjudicación en Venta de tierras fiscales ni con las que se plasmaron en nuestra Constitución

CORTE DIGITAL

Provincial. A saber, el fomento del trabajo agrícola ganadero, el afincamiento en las tierras, afincando en ellas a quienes más lo necesitan.

Se evidencia la intención de adquirir las tierras con una finalidad distinta a la apuntada, ello en detrimento de quienes verdaderamente tienen la intención de trabajar y explotar la misma, más aún teniendo en cuenta la magnitud de la que nos ocupa. Surge la existencia de distintos negocios realizados por el recurrente con el predio que nos ocupa para obtener un beneficio económico, sin tener en miras el fin por el cual el inmueble le fue adjudicado en venta oportunamente, situaciones que no pueden ser avaladas por el Estado Provincial.

Por otro lado, debemos destacar que la adjudicación en venta de tierras fiscales no implica la existencia de derechos adquiridos, los cuales están sujetos al cumplimiento de las obligaciones a las cuales el adjudicado se obligó. Su actuar no ha hecho más que demostrar su falta de interés en ocupar y explotar el predio, más aún cuando se ha constatado que el mismo tiene su domicilio en la Provincia de Córdoba y que no ocupa ni explota el predio.

Es dable mencionar que la adjudicación en venta de tierras fiscales confiere al particular adjudicatario un derecho en expectativa que se perfecciona con la entrega del respectivo título de propiedad; *derecho que está condicionado al cumplimiento de las obligaciones previstas en art 29, cuya inobservancia habilita a la Administración a declarar la caducidad de la misma -art. 32 inc. b) de la Ley N° 471-P (anterior Ley N° 2913) que regula el Régimen de Tierras Fiscales.*

Esta instancia entiende que no existe fundamento legal para apartarse del decisorio del Instituto de Colonización dispuesto por Resolución N° 0292/18, toda vez que la misma importa la decisión de la Administración ante la constatación objetiva de los presupuestos rescisorios establecidos en la Ley N° 471-P (anterior Ley N° 2913).

Del informe efectuado por la Comisión Revisora de las Actuaciones Administrativas del Instituto de Colonización con documentación respaldatoria (fs. 125 a 183) y luego corroborado por dictamen N° 0289 del 19.09.08 firmado por el Interventor de la Dirección de Asuntos Jurídicos del mencionado Instituto, se evidencia que han existido irregularidades en el procedimiento administrativo referidas a la sucesión, a las consideraciones en cuanto al domicilio, a la firma, al aspecto fiscal, a la ocupación y a la venta indirecta de tierras fiscales a sociedades comerciales, todo lo cual está detalladamente descripto en el memorial de referencia en las fojas antes indicadas; destacándose también las normativas aplicables en el dictamen de la actuación, concluyendo la Comisión Revisora y

COPIA DIGITAL

asentida por el Departamento de Asuntos Jurídicos del referido organismo autárquico, que no se ha cumplido con las obligaciones previstas en la Ley N° 2913, verificándose además de los incumplimientos la existencia de hechos y actuaciones irregulares llevadas a cabo por el causante y consentidas deliberadamente por el personal que intervino en el trámite de la causa con el único fin de privilegiar y favorecer a la Sra Nelly Mabel García de Buratovich en la obtención de tierras fiscales, estimando conveniente desadjudicar las mencionadas tierras oportunamente otorgadas y la iniciación de las pertinentes acciones de lesividad dispuestas por el Artículo 129 Inciso a) de la Ley 1140, configurando el caso en cuestión además un claro ejemplo de adjudicación indirecta a una sociedad comercial como lo es Conexa S.A. conforme a los detalles y fundamentos que exponen.

A criterio de este Organismo Asesor, existió una serie de despropósitos y faltas de acatamiento a la legislación en materia de tierras fiscales de la provincia al momento de la transferencia de la adjudicación al Sr. Costamagna, sin embargo, no correspondería la nulidad del acto administrativo en sede judicial, atento a que si bien existía una adjudicación otorgada por la administración, la misma se encontraba sujeta al control del Instituto de Colonización, como condición resolutoria, de los requisitos a cumplir por parte del adjudicatario, para la obtención del título de propiedad correspondiente.

Por lo mencionado ut supra, es dable destacar que la Acción de Lesividad debe ser interpuesta por el mismo órgano que dictó el acto ilegítimo y siempre que el particular no conozca ni sea responsable de esa ilegitimidad, porque en ese caso, incluso aunque le haya dado derechos, el acto puede revocarse en sede administrativa. En consecuencia, la Lesividad se aplica solamente a los actos administrativos irrevocables en sede administrativa, lo cual no se correspondería con el caso en trato ya que el mismo era susceptible de ser subsanado o revocado en sede administrativa mediante el dictado de una resolución del propio Instituto de Colonización.

Sin perjuicio del análisis realizado anteriormente, creemos que correspondería la sustanciación de una información sumario y/o sumario administrativo a los agentes que se vieron involucrados en las irregularidades que pudo haber sufrido el procedimiento de adjudicación. .

Asimismo, para el tratamiento del presente instaurado contra la resolución atacada, cabe destacar, que el planteamiento recursivo fue deducido contra un acto administrativo de una entidad autárquica del Estado Provincial, y conforme reiterado criterio de la Asesoría General de Gobierno, corresponde señalar en primer lugar, que el control del Poder Ejecutivo

COPIA DIGITAL

sobre actos de los entes autárquicos, de acuerdo a la doctrina sustentada por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia en los Fallos N° 18/84 en los autos: "***Martinez Lovey Manuela c/ Provincia del Chaco e I.P.D.U.V. de la Provincia s/ Demanda Contencioso Administrativa***", **Expte. N° 18.343/81** y **N° 490/92** en autos: ***"Dosso Oscar Alberto c/ Instituto de Previsión Social del Chaco s/Demanda Contencioso Administrativa"*** **Expte. N° 32.432/91**, se halla limitado a los supuestos de legitimidad, por lo que en base a ello, solo puede confirmar o revocar el acto sometido a su fiscalización pero no modificarlo, reformarlo o sustituirlo (conforme Dromi José R.-Derecho Administrativo- Tomo I -página 261). Por su parte, Miguel S. Marienhoff en su obra Tratado de Derecho Administrativo- T.I. - página 424 y siguientes, señala: "El *control de legitimidad tiene por objeto hacer respetar "la legalidad", asegurando que los actos de los entes autárquicos armonicen con el derecho objetivo".*

Así la Ley N° 471-P (anterior Ley N° 2913) sobre Régimen de Tierras Fiscales, que crea el Instituto de Colonización, establece que el mismo será una entidad autárquica y organismo de aplicación de dicha ley, determinando sus facultades y la aplicación de los fondos que recaude provenientes de las adjudicaciones de tierras fiscales.

En mérito a lo expuesto y teniendo en cuenta el marco de competencia del Poder Ejecutivo Provincial para entender en el planteamiento recursivo esta Asesoría General de Gobierno considera que corresponde RECHAZAR el Recurso Jerárquico interpuesto subsidiariamente al de Reposición.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO,

05 FEB. 2019

Dr. MIGUEL ARMANDO GARRIDO
Asesor General de Gobierno
Provincia del Chaco

COPIA DIGITAL