PROVINCIA DEL CHACO

ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO

"2024- 30° ANIVERSARIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL NACIONAL Y PROVINCIAL"

DICTAMEN N° 62.....

REF:E14-2023-3955-AE- Y **E14-2024-173-AE** LÓPEZ RAMON ALBERTO-LIBRADA BEATRIZ ROMERO- LÓPEZ DANIEL ORLANDO- LÓPEZ DAVID ALBERTO- LÓPEZ WALTER RAMON- ACOSTA DEVORA LILIANA **S/ LEASING.----------**

DE: ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO
PROVINCIA DEL CHACO
DRA. MARÍA ALEJANDRA FERREYRA

AL: FISCAL DE ESTADO
DR. ROBERTO ALEJANDRO HERLEIN

De mi consideración:

I.- El expediente de referencia es derivado a este Organismo Asesor por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Instituto de Colonización, en relación a la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble de Presidencia Roque Saenz Peña de las escrituras N° 298, 299, 300, 301 y 302 todas de fecha 13 de septiembre de 2023, las cuales versan sobre contratos de leasing sobre 11(once) inmuebles que fueron titularizados por el Instituto de Colonización, encontrándose en curso el período de 10 (diez) años regulado por el artículo 38° de la Ley N° 471 P, el cual regula la prohibición de transferencia.

II.-ANTECEDENTES:

En E- Parte 2 la Gerencia General del Instituto de Colonización solicita a la Dirección de Asuntos Jurídicos de ese organismo se expida respecto a la titularidad dominial actual de las matrículas por las cuales ese organismo escrituró en el año 2015 la primera de las matrículas (14701) y la última del año 2022 (17617), atento a que de los expedientes administrativos surge que pertenecen a los Sres. López y su grupo familiar: López Ramón Alberto DNI 22.489.476 - Expte E14-2011-230/E, inscriptas RPI en las Matriculas 14701 – 16894 – 16895 - Dpto. 9.- Romero Librada Beatriz DNI 22.465.029 - Expte. N° E14-2012-457/E, inscripto en RPI Matriculas 15698 – 17617- Dpto. 9.- López Daniel Orlando DNI 40.736.838 - Expte. N° E14-2016-100/E, inscriptos en RPI Matriculas 17033 – 17034 – 17035, Dpto. 9.- López David Alberto DNI N° 35.690.413 - Expte. N°E14-2011-238/E – inscripto en el RPI Matricula 15695 Dpto. 9.- Acosta Devora

Liliana DNI N° 35.469.741– Expte. N° E14-2012-459/E inscripto en el RPI Matricula 15699 Dpto. 9.- López Walter Ramón DNI N° 33.872.914 – Expte. E 14-2011-237/E, inscripto al RPI Matrícula 15694 Dpto. 9.

La Dirección de Asuntos Jurídicos informa al respecto: "El Instituto de Colonización (en adelante IC), otorgó los títulos luego de haberse declarado cumplidas las obligaciones contempladas en el artículo 29°, lo cual fue constatado por los agentes inspectores en cada caso.

Las Matrículas asignadas por el RPI: 15698 – 17617 – 15699 – 14701 – 16894 – 16895 – 15695 – 17033 – 17034 – 17035 – 15694, todas del Dpto. General Güemes, en las cuales quedó asentada la Prohibición/Gravamen - de venta/transferencia por el término de 10 años Ley 5713.

Los títulos se inscribieron en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia del Chaco, con la cláusula restrictiva del art. 38° del régimen de tierras fiscales Ley N° 471-P.

A posteriori en E Parte 14 la Dirección del Registro de la Propiedad Inmueble de Presidencia Roque Saenz Peña remite a la Presidencia del Instituto de Colonización consulta sobre la Factibilidad de inscripción de contrato de Leasing Inmobiliario.

En E Parte 26 del Informe de la Gerencia General del IC surge que: "respecto de las matrículas: 1. 17617 y 15698 – Dpto. 9 - Librada Romero 2. 14701 – 16894 – 16895 - Dpto. 9 - López Ramón Alberto 3. 15694 Dpto. 9 - LOPEZ Walter Ramón 4. 15695 Dpto. 9 - López David Alberto 5. 17033 – 17034 – 17035 Dpto. 9 - López Daniel Orlando 6. 15699 Dpto. 9 - Devora Liliana Acosta, en fecha 17 de octubre de 2023 el Director del RPI informa que las matrículas se encuentran inscriptas a nombre de las personas enunciadas (conforme inscripción que hiciera el IC) adjuntando minuta de fecha 13 de septiembre de 2023- Inmueble Matricula 15699-9, Naturaleza el acto: Constitución de Leasing Inmobiliario.

Esa Gerencia remarca que en este caso la figura del LEASING puede estar siendo utilizada para desnaturalizar o transgredir la prohibición de venta establecida en la legislación específica.

En E Parte 29 toma intervención la Dirección de Asuntos Jurídicos del IC considerando que las operaciones comerciales celebradas por los Sres. López, y Sras. Romero y Acosta denotan la existencia de negocios

inmobiliarios sobre tierra que fuera pública, vulnerándose todos los fines constitucionales que se tuvieron en mira.

III. NORMATIVA:

El Artículo 38° de la ley N° 471_H establece*: "El propietario no podrá transferir el predio a terceros por el término de diez (10) años* quedando exceptuados únicamente los casos previstos en el artículo 30° de la presente; caso contrario, la transferencia dominial así efectuada será nula. El nuevo titular, en los casos de transferencias autorizadas en el artículo 30, deberá completar el período de inhibición aquí establecido. Vencido el plazo, contado a partir de su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, el dominio será pleno en los términos del Código Civil. Esta prohibición deberá ser incluida como cláusula especial en el Título. El Registro de la Propiedad Inmueble no inscribirá escrituras traslativas de dominio ni hijuelas que violen las disposiciones del presente."

La figura del leasing se encuentra regulada en el CC y CN en los artículos 1227 y siguientes, a saber: "En el contrato de leasing el dador conviene transferir al tomador la tenencia de un bien cierto y determinado para su uso y goce, contra el pago de un canon y le confiere una opción de compra por un precio".

Por otra parte, la Constitución de la Provincia del Chaco bajo el epígrafe: "RECURSOS NATURALES" establece en el Artículo 41: "La Provincia tiene la plenitud del dominio, imprescriptible e inalienable, sobre las fuentes naturales de energía existentes en su territorio. Podrá realizar por sí, o convenir, previa ley aprobada por los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Legislatura, actividades de prospección, cateo, exploración, identificación, extracción, explotación, industrialización, distribución y comercialización, fijando el monto de las regalías o contribuciones por percibir. El aprovechamiento racional e integral de los recursos naturales de dominio público está sujeto al interés general y a la preservación ambiental".

Estableciendo en su Artículo 42°: "El régimen de división o adjudicación de la tierra pública será adjudicado por ley con sujeción a planes de colonización, con fines de fomento, desarrollo y producción que prevean: 1. La distribución por unidades económicas de tipo familiar, de acuerdo con su calidad y destino. 2. La explotación directa y racional por el adjudicatario. 3. La entrega y adjudicación preferencial a los aborígenes, ocupantes, pequeños productores y su

descendencia; grupos de organización cooperativa y entidades intermedias sin fines de lucro. 4. La seguridad del crédito oficial con destino a la vivienda y a la producción, el asesoramiento y la asistencia técnica. 5. El trámite preferencial y sumario para el otorgamiento de los títulos, o el resguardo de derecho, una vez cumplidas las exigencias legales por parte de los adjudicatarios. 6. La reversión a favor de la Provincia, por vía de expropiación, en caso de incumplimiento de los fines de la propiedad, a cuyo efecto la ley declarará de interés social la tierra adjudicada, o la disolución del contrato, en su caso".

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN PLANTEADA:

La cuestión se suscita respecto a las escrituras N° 298, 299, 300, 301 y 302, todas de fecha 13 de septiembre de 2023, de contratos de leasing ingresados en el Registro de la Propiedad Inmueble de Pcia. De Roque Saenz Peña para su inscripción respecto de 11 inmuebles que fueran titularizados por el Instituto de Colonización.

Cabe resaltar que sobre estos inmuebles se encuentra en curso el período de 10 años prohibición de transferencia, establecido en el artículo 38° de la ley 471-P.

Ahora bien, atento a esta situación corresponde analizar si estos negocios jurídicos (leasing inmobiliario) podrían resultar violatorios de la cláusula mencionada.

De los antecedentes agregados surge: Mediante escritura N° 297 del 13/09/2023 se constituye leasing con opción a venta de los predios registrados bajo matrículas N° 15694 del Dpto. General Güemes a nombre del Sr. WALTER R. LÓPEZ, E Parte 28. En escritura N° 298 del 13/09/2023 se constituye leasing con opción a venta de los predios registrados bajo matriculas N° 15699 del Dpto. General Güemes a nombre de la Sra. DEVORA LILIANA ACOSTA, E parte 20. Mediante escritura N° 299 del 13/09/2023 se constituye leasing con opción a venta de los predios registrados bajo matriculas N° 17033, 17034 y 17035 del Dpto. General Güemes a nombre del Sr. DANIEL ORLANDO LÓPEZ, E parte 22.

En escritura N° 300 del 13/09/2023 se constituye leasing con opción a venta de los predios registrados bajo matrículas N° 15698 y 17617 del Dpto. General Güemes a nombre de la Sra. LIBRADA ROMERO, E Parte 23 mediante escritura N° 301 del 13/09/2023 se constituye leasing con opción a venta de los

predios registrados bajo matrículas N° 15695 del Dpto. General Güemes a nombre del Sr. DAVID ALBERTO LOPEZ, E parte 21. En escritura N° 302 del 13/09/2023 se constituye leasing con opción a venta de los predios registrados bajo matriculas N° 14701, 16894 y 16895 del Dpto. General Güemes a nombre del Sr. RAMON ALBERTO LOPEZ, E parte 24.

Cabe advertir, que todos estos contratos celebrados, tienen como "tomadores" del leasing inmobiliario a los Sres. WALTER EMANUEL BRUA y DIEGO HERNAN BRUA.

De las citadas escrituras surge que en todos los casos se ha pactado la duración del contrato de leasing en un plazo coincidente con la finalización del período de prohibición de transferir la propiedad establecido en la ley 471-P, artículo 38. Así, en la escritura 302, del SR. RAMON ALBERTO LÓPEZ se establece 6 cuotas anuales, siendo la última pagadera el 30/04/2030, consignando la opción de compra a ejercer hasta el día 30/03/2031.Se advierte, que de las tres parcelas comprometidas en el contrato, el período de prohibición de venta de la Pc. 1821 vence en el año 2025, mientras que las dos restantes Pc 1810 y 1814 vencen el 23/03/2030 (7 días antes de que venza el plazo para hacer opción de compra).

Asimismo, se prevé al tomar la posibilidad de adelantar cuotas y ejercer la opción de compra., consignando en "MANIFESTACIONES COMPLEMENTARIAS": OCTAVA: DECLARACIONES: A) El dador declara: I) Causa: ***que celebra este contrato a efectos de facilitar a El Tomador la compra de los inmuebles, proporcionándole la financiación de su valor". ...*** *DECIMO SEPTIMA,* ***donde se plasma que la opción de compra no podrá ser rechazada por ningún motivo por el dador (SR. LÓPEZ) salvo que queden saldos adeudados.***

Asimismo, **el dador otorga poder especial irrevocable a los tomadores, para efectuar varias acciones, entre ellas formalizar la transmisión de dominio, otorguen a su favor o de quien indiquen escritura traslativa de dominio de los inmuebles objetos del contrato, este poder se otorga por el plazo de 15 años a contar desde la fecha de ejercicio de la opción de compra.**

Todos los contratos prevén idénticas cláusulas, variando solo los sujetos "dadores" y plazos de duración de contrato, coincidente con cada plazo de vencimiento del período que prevé la ley 471.P.

Surge de manera concordante en todos los casos que se ha entregado la posesión y explotación de los 11 (once) inmuebles involucrados a los tomadores Sres. Brua.

Para analizar la figura del contrato de leasing debemos resaltar que se encuentra regulada en el art. 1227 sgtes. y cc del CCyCN. "ARTICULO 1227: En el contrato de leasing el dador conviene transferir al tomador la tenencia de un bien cierto y determinado para su uso y goce, contra el pago de un canon y le confiere una opción de compra por un precio".

Siguiendo a Alterini: "El leasing "...se trata de una operación consistente en facilitar la utilización de bienes a quien carece de capital necesario para su adquisición, merced a una financiación a largo plazo, coincidente con el termino de amortización del bien en cuestión, y garantizada con el bien objeto de ella, cuyo dominio se reserva, mediante el pago periódico de un canon, con la posibilidad de adquirirlo a su conclusión por un valor determinado."[1]

Tanto en el leasing como en la locación, una parte concede el uso y goce de la cosa contra el pago de una prestación en dinero (canon). Sin embargo, la diferencia sustancial que destaca al leasing es la introducción de la opción de compra. Podría decirse que esta diferencia es superficial, porque a una locación de cosa se podría adicionar una promesa de venta. Pero, la funcionalidad económica de los contratos es diferente, pues en el leasing lo principal es el financiamiento de acceso al bien y por lo tanto, el tomador solo abonará por este un valor residual. Esta es la diferencia principal con una simple locación con promesa de venta, ya que en este último caso la parte terminaría abonando el valor integro de mercado de la cosa.[2]

En esa línea, se pronunció la CNCom., Sala D,8/2/1982,JA,1982-IV-32 considerando que uno de los principales beneficios del contrato de leasing es que facilita el acceso de los operadores económicos a ciertos bienes mediante una forma de financiamiento relativamente segura y sin necesidad de adquirir directamente la propiedad.[3]

---

[1] Alterini, Jorge H. Código Civil y Comercial comentado, Tomo VI, pág. 397, Edición 2015.

[2] Alterini, Jorge H. Código Civil y Comercial Comentado, Tomo VI, pág. 227, Edición 2015.

[3] CCyC Comentado. Ed. La Ley. T III. P
ág 1013.

En este orden de ideas, cabe mencionar la teoría del *"descorrimiento del velo societario"*, que tuvo aplicación en el "leading case" "Duquelsy c/Fuar SA", y en el reciente pronunciamiento de la Cámara en lo Civil y Comercial de San Salvador de Jujuy, en un reclamo contra Norplan SRL (de fecha 25-11-2022), de donde se desprende que invocando criterios de aplicación restrictiva o utilizando la excusa justificante de que para dejar de lado el escudo de la limitación de la responsabilidad que permiten algunas personas jurídicas, se puede probar que la misma ha sido utlizada como un *"mero recurso para violar la ley, el orden público o la buena fe o para frustrar derechos de terceros"*, criterio que correspondería traspolarse analógicamente al caso en análisis.

En igual sentido el nuevo Código Civil y Comercial destaco la importancia atribuida a la *"seguridad jurídica en la actividad económica"* al consagrar como principio general la inoponibilidad de la personalidad jurídica del art. 144° del nuevo CCyCA, que procede cuando la actuación del ente o sujeto está destinada a la consecución de fines ajenos a la persona jurídica, o constituya un recurso para violar la ley, el orden público o la buena fe, o para frustrar derechos de cualquier persona. *"... Trátase de un recurso excepcional, que debe quedar limitado a casos concretos, cuando a través de la personalidad jurídica se ha buscado y logrado fines contrarios a la ley, y queda configurado un abuso de personalidad jurídica de tal entidad. De esta manera, resulta lícito atravesar el velo de la personalidad y captar la auténtica realidad que se oculta detrás de ella –es decir a la persona física que tiene el efectivo ejercicio del poder de decisión-, con la finalidad de corregir el fraude o neutralizar la desviación, toda vez que la sociedad configura un elemento que intenta cubrir la responsabilidad patrimonial del verdadero responsable"*. (CNCom., sala A, 24/3/2000).

En este mismo sentido, también en el derecho administrativo se utilizan formas jurídicas pertenecientes al derecho privado, para encubrir la creación de una figura que en realidad, se encuentra regida por el primero, como en el caso de marras, que bajo un contrato de leasing se vulnerarían la prohibición legal expresamente establecida, la finalidad social perseguida por el régimen aplicable y el interés público superior.

Es así que, consideramos que la consulta remitida por el Director del RPI de Pcia. Roque Saenz Peña, obedece a que en los hechos, los titulares dominiales indicados han entregado la posesión, uso y goce de los inmuebles a los

Sres. Brua, en todos los casos, dentro del plazo de 10 años de prohibición que prevé la norma.

A fin de dilucidar las cuestiones planteadas, corresponde examinar la normativa en juego y en ése cometido recordamos, como señalaba Germán Bidart Campos, que la constitución escrita de un Estado Democrático es un sistema de normas que tiene fuerza obligatoria y vinculante, es decir que reviste naturaleza de norma jurídica y no un mero carácter declarativo.[4]

El último párrafo del artículo 41° de nuestra constitución provincial establece que la Provincia tiene la plenitud del dominio, imprescriptible e inalienable, sobre las fuentes naturales de energía existentes en su territorio. El aprovechamiento racional e integral de los recursos naturales de dominio público está sujeto al interés general y a la preservación ambiental. El art. 42° establece: "El régimen de división o adjudicación de la tierra pública será establecido por ley, con sujeción a planes de colonización, con fines de fomento, desarrollo y producción que prevean.".

Edgardo Rossi ilustra que: "Los artículos 38°, 39°, 40° y 43° legislan sobre la tierra pública y la riqueza forestal. Consideramos que la reforma agraria en esta etapa y en este tiempo chaqueño, se habrán otorgado la tierra fiscal en propiedad a quienes quieran trabajarla, con las bases de la primera de esas normas. Sabemos de la enorme extensión de tierras del Estado, de la que se deberá disponer, pero consideramos que nuestro colono trabajará, cuidará y mejorará la que se le entregue, cuando sepa que esa será suya, pues mientras arbitremos los medios para garantizarle seguridad social, cree obtenerla por vía de ese derecho...Se deberán controlar inclusive, sus sucesivas transferencias para evitar la especulación, la desvirtuación de aquel fin. Por ello mismo se prohíbe la adjudicación a los sujetos jurídicos que enumera el artículo 39°".[5]

Así, se desprende que la Convención Constituyente tuvo la innegable finalidad de resguardar los principios consagrados en la propia constitución. Esto es que la adjudicación será realizada por unidades económicas de tipo familiar, la adjudicación directa y racional para su adjudicatario, cumpliendo

[4] Conf. aut. cit., "El Derecho Constitucional y su naturaleza normativa", Ed. Ediar, Bs. As., año 1995.

[5] Conf. Edgardo Rossi, "Manual de Derecho Constitucional del Chaco- Derecho Procesal Constitucional", Prólogo Dr. Carlos S. Fayt, Ed. Meana & Meana Impresores Chaco Argentina, año 1994, pág. 136/137).

una función social, evitando desarraigo y concentración de la propiedad, en una Provincia como la del Chaco.

Corresponde considerar que el Tribunal Cimero respecto de la interpretación de las normas ha dicho: "Es propio del intérprete indagar lo que las leyes dicen jurídicamente, sin que esto signifique apartarse del texto legal, pero tampoco sujetarse rigurosamente a él cuando la interpretación razonable y sistemática así lo requiere, por lo que ella debe practicarse teniendo en cuenta el contexto general y los fines que informan a aquéllas".[6]

Asimismo ha expresado: "La interpretación de las leyes debe practicarse teniendo en cuenta el contexto general y los fines que las informan, y en ese objeto la labor del intérprete debe ajustarse a un examen atento y profundo de sus términos que consulte la racionalidad del precepto y la voluntad del legislador, extremos que no deben ser obviados por las posibles imperfecciones técnicas de la instrumentación legal, precisamente para evitar la frustración de los objetivos de la norma". [7]

Cabe remarcar que el objetivo perseguido por la Ley 471-P en concordancia con lo dispuesto por la Constitución Provincial, es la plena producción de las tierras públicas entregadas a productores rurales particulares a precios y condiciones de fomento, ello exige al adjudicatario una conducta proactiva para realizar inversiones y los trabajos necesarios para que el inmueble rural adjudicado se incorpore a la producción efectiva conforme al destino y al plan de trabajos comprometido.

Por lo que, la entrega por parte de los Sres. López y Sras. Romero y Acosta de la posesión, uso y goce de los 11 inmuebles referidos a través de esta figura contractual, habiendo comprometido la venta, aparece como contrario al sistema constitucional y normativo involucrado, y en pugna con la finalidad del régimen de adjudicación de las tierras públicas.

Desde ese marco de razonamiento, es que entendemos que la realidad a la fecha, **violenta la finalidad para la cual fueron otorgados los predios y su prohibición legal de disposición.** En el caso, las adjudicaciones fueron efectuadas para la explotación racional del predio rural, lo que suponía el

[6] CSJN, en "Aria, Alejo Fernando c/ Instituto Nacional de Reaseguros Sociedad del Estado en liquidación s/ despido", 11/12/2007, T. 330, pág. 4936, y en "Esteguy, Amelia Adela c/ Estado Nacional (Poder Judicial de la Nación)", 17/07/07,T. 330, pág. 3426.
[7] CSJN, Fallos: 310:1390; 312:1036; 327:1507, 4200.

esfuerzo e inversión de los y las adjudicatarios/as de manera de lograr su evolución productiva y económica sustentable, que no sólo incida en su economía familiar sino, en definitiva, en los intereses generales de la Provincia, asentados sobre la producción ganadera, forestal y agropecuaria. No se trató de una mera transferencia de bienes públicos en favor de los particulares y en su exclusivo beneficio, y la obtención del título de propiedad se concretó con la finalidad expresa, que no es otra que la delineada por el convencional constituyente y el legislador al dictar la Ley N° 2913, hoy 471-P.

Las operaciones comerciales celebradas por los Sres. López, y Sras. Romero y Acosta permiten entrever la existencia de negocios inmobiliarios sobre tierra que fuera pública, concedida a precios promocionales, vulnerándose todos los fines constitucionales que se tuvieron en mira: no hay función social, claramente ha mediado desarraigo y concentración de la propiedad, resaltando que los Sres. Walter E. y Diego H. Brua se han hecho con un total de 2900 hectáreas aproximadas, iniciando la explotación de los predios.

La realidad y el compromiso social en el que nos encontramos inmersos, nos imponen mayores estándares de transparencia y extremar las medidas necesarias, tendientes a evitar la corrupción. Lo que ha sido especialmente ponderado en el presente dictamen.

Por todo ello - salvo mejor y elevado criterio- considero viable el inicio de acciones judiciales que entienda pertinente el Sr. Fiscal de Estado, en resguardo del Patrimonio Estatal frente a posibles actos de simulación tendientes a violar el régimen aplicable y la finalidad de la norma. Asimismo, de considerarlo procedente, se implementen medidas a fin de evitar la registración de contratos de leasing en trato y/o eventualmente proceder a la recuperación de las tierras.

Atentamente.

ASESORIA GENERAL DE GOBIERNO,

14 FEB. 2024

Dra. MARIA ALEJANDRA FERREYRA
Asesora General de Gobierno
PROVINCIA DEL CHACO