



PROVINCIA DEL CHACO
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 11 de Septiembre de 2020.-

VISTO Y CONSIDERANDO:

Para dictaminar en el Expte. 3813/20 caratulado "SOTO SERGIO DANIEL – PTE. CORFOR S.A. S/ SOLICITA DICTAMEN REF: CONCESIÓN Y/O ADJUDICACIÓN DE TIERRA PÚBLICA FISCAL".

Que las actuaciones se inician con la presentación del Prof. Sergio Soto en su carácter de presidente de la Empresa Corporación Forestal Chaco Sociedad Anónima (CorFor Chaco S.A.) con participación estatal mayoritaria, mediante la que solicita que desde esta Fiscalía se emita Dictamen respecto a los alcances del art. 43 de la Constitución Provincial en cuanto a la concesión y/o adjudicación de Tierra Pública Fiscal en beneficio de la entidad por él representada.

Que, en primer término atento la naturaleza de la cuestión traída en análisis, corresponde dejar sentado que la competencia de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, en los términos del art. 6 de la Ley Nro. 616-A (antes Ley 3468) ley de creación del organismo, se circunscribe a la promoción de la investigación formal, legal y documental de la gestión general administrativa y de los hechos o actos que pudieran ocasionar daños y perjuicios a la hacienda pública; extremos que, si se consideran particularmente la presentación efectuada por el Sr. Soto, no se encuentran alcanzados.

Que, no obstante, encontrándose en juego la interpretación de la norma constitucional cuya función es estrictamente jurisdiccional, y no administrativa, pero cuyo cumplimiento y respeto estricto es establecido como deber para el desempeño de la función pública en el art. 1 inc. a) de la Ley de Ética y Transparencia en la Función Pública, resulta procedente el ejercicio de la función de asesoramiento y evacuación de consultas previsto en su art. 19 inc. f) por parte de esta Fiscalía, en su carácter de autoridad de aplicación de la norma; por lo que a título de colaboración, corresponde emitir dictamen fundado.

Que la ley de Etica Pública N° 1341 a dice: articulo 1°. "La presente ley de Etica y Transparencia en la Función Pública, se dicta conforme con lo normado por el articulo 11 de la constitución ...y tiene por objetivo establecer las normas y pautas que rijan el desempeño de la función pública, en cumplimiento de los siguientes principios, deberes, prohibiciones e incompatibilidades: a) *cumplir y hacer cumplir estrictamente las normas de las constituciones nacional, provincial 1957-1994, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten,*" y luego el articulo 19°.- "... la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, será la autoridad de aplicación de la presente y

ES COPIA

tendrá las siguientes funciones: f) asesorar y evacuar consultas, sin efecto vinculante, en la interpretación de situaciones comprendidas en la presente ley".-

Que, así también debe dejarse desde ya aclarado que las opiniones aquí vertidas carecen de carácter vinculante conforme la normativa antes mencionada, y en tanto corresponde al Ejecutivo Provincial, previa intervención de la Asesoría General de Gobierno –conforme competencias y funciones acordadas en el art. 1 de la Ley Nro. 2108-A- y de la Fiscalía de Estado – atento las funciones y atribuciones conferidas por el art. 6 de la Ley Nro. 1940-A-, el decisorio definitivo.

Que como antecedente de la cuestión planteada por el Prof. Soto, debe señalarse el Decreto Provincial N° 210/2012 mediante el cual fue ratificada la Resolución N° 25/12 del Instituto de Colonización, en la que se resolvió afectar al Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Provincia predios fiscales, con motivo del cumplimiento del Proyecto Agroalimentario del Poder Ejecutivo Provincial, en el marco de la Ley Nro. 217-I (antes Ley N° 1427 y su modificatoria N° 1622) y los Decretos 2356/10 y N° 2111/11.

Que conforme surge de los considerandos de dicha Resolución, se solicitó dictamen a la Asesoría General de Gobierno respecto a la admisibilidad legal de la afectación de los predios. En virtud de lo cual mediante el Dictamen N° 1026 del 21/11/11, el Asesor General de Gobierno se expidió señalando que *"estimamos que no se configuran incumplimientos constitucionales en razón de lo establecido por el Art. 43 de la Constitución Provincial, que prevé excepciones mediante régimen legal en caso de adjudicaciones directas o indirectas a las sociedades mercantiles, cualquiera sea su forma o naturaleza, siempre que se trate de "Emprendimientos de interés general, basados en la inversión, incorporación de tecnología, generación de empleo, promoción de actividades rurales alternativas, radicación de agroindustrias y la preservación ambiental..." "En este sentido se ha manifestado los señores constituyentes al fundamentar la norma transcripta..."*.

Que asimismo, en dicha oportunidad, el Fiscal de Estado de la Provincia emitió el Dictamen N° 62 del 22/11/2011 en el cual, como surge de la Resolución del Instituto de Colonización, sostuvo que *"no tiene ninguna observación que formular en cuanto a la constitución de COR FOR SA, haciendo la salvedad que para que la misma pueda llevar adelante su objeto social, en lo concerniente a los procesos de adjudicación de predios fiscales, deberá cumplimentarse en su totalidad los que dispone el art. 43 de la*

ES COPIA

Constitución Provincial del Chaco y su régimen de excepción en la ley reglamentaria. Al mismo tiempo destacó que se encuentra en vigencia la Ley N° 4180, y que por tratarse el proyecto de una excepción del art. 43 de la Constitución Provincial, el trámite deberá proseguirse encuadrándolo en la metodología exigida por la Ley 4180, a fin de que el mismo no adolezca de vicios de ilegitimidad y de legalidad”.

Que para el caso particular y a los fines de evacuar la consulta efectuada, debe señalarse que la Constitución Provincial establece en su primer párrafo que *“No podrán ser adjudicatarias directas o indirectas las sociedades mercantiles, cualquiera sea su forma o naturaleza, y las instituciones de carácter religioso o militar”*; por lo que una interpretación literal podría derivar, inicialmente, en un impedimento de orden constitucional para la adjudicación directa de Tierra Pública Fiscal a la Empresa CorFor S.A., por tratarse ésta de una sociedad regida en su constitución, funcionamiento, contralor y disolución, por la Ley de Sociedades Comerciales N° 19550. Sin embargo, es necesaria una interpretación integrada del plexo constitucional, así como de otras normas vinculadas a la cuestión, a los fines de determinar el alcance del artículo antes mencionado.

Que para determinar los alcances del término “Sociedades Mercantiles” empleado por el artículo 43 de la Constitución Provincial, debe conjugarse éste con el art. 42 que dispone que *“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...”*; por lo que se extrae del espíritu de la norma, que las limitaciones dispuestas en el artículo en análisis se encuentran orientadas a asegurar la finalidad social para el uso de las tierras fiscales, fiel a los principios que motivaron la sanción de la Constitución Chaqueña. Así los constituyentes han querido evitar que la tierra fiscal fuera apropiada por sociedades mercantiles, cuyo objeto principal es el ánimo de lucro o *afecctio societatis* ganancial.

En lo que respecta particularmente a CorFor Chaco SA, se trata de una sociedad anónima con participación estatal mayoritaria (SAPEM), creada por Ley Nro. 217-I y constituida de conformidad con el art. 308 de la Ley Nacional N° 19.550 y con Ley Nro. 197-I. Así, conforme el art. 7° de esta última, se encuentra sometida al derecho privado en todo lo que se refiere a sus actividades específicas y al derecho público en lo que atañe a sus relaciones con la administración.

Respecto de las Sociedad Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, los autores administrativistas abordan el tema partiendo desde el análisis de la organización administrativa, ello teniendo en

ES COPIA

cuenta que las SAPEM son una expresión más de la actuación del Estado.

Al efecto, Gordillo encuadra a las SAPEM dentro de las entidades descentralizadas públicas no estatales. Entiende que son públicas por haber sido creadas por ley, porque aun cuando cumplen una actividad industrial o comercial, su finalidad es pública, siendo este el criterio orientador del contenido de su objeto social. A estos dos requisitos, aunque con menor claridad, agrega el de mayor grado de control que ejerce el Estado sobre dichos entes, determinando entonces su caracterización como públicas.

Por otra parte Linares, Barra, Bianchi también consideran a las SAPEM como sujetos públicos, por entender que si fue el Estado mediante un acto de imperio el que decidió su creación, con fondos públicos para alcanzar finalidades también públicas, no pueden resultar sujetos privados, aun cuando su regulación esté prevista en la Ley de Sociedades Comerciales.

Entre las características que determinan la naturaleza jurídica de las SAPEM se enumeran: a) la creación proveniente de un acto estatal legislativo; b) el ejercicio de una actividad administrativa de control; c) su fin no es lucrativo, sino tienen por fin la satisfacción de intereses generales de la comunidad; d) el capital, en su gran mayoría, se forma a través de fondos públicos; e) la calificación de funcionarios públicos a los integrantes de los órganos sociales; f) la pertenencia de la SAPEM a la órbita de la Administración pública por la típica existencia del régimen exorbitante y el sometimiento a las normas presupuestarias del Estado fundador.

Nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso «La Buenos Aires, Cía. de Seguros c/ Petroquímica Bahía Blanca, S. A.», en oportunidad de decidir acerca de la aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo 19.549 a los procedimientos de actuación de una SAPEM, entendió que dicha norma le resultaba aplicable, ya que «el concepto de descentralización, propio de las técnicas de organización administrativa, es amplio e involucra básicamente a todos los entes menores dotados de personalidad jurídica propia y distinta de los centros polares de esa organización. De allí que no cabe excluir a las sociedades anónimas con participación estatal, de la pertenencia a la administración descentralizada o indirecta del estado federal».-

Volviendo a la CORFOR SA, su creación tuvo por objeto ser instrumento de ejecución de la política forestal del Gobierno de la Provincia del Chaco, conforme los principios básicos del art. 1 y los objetivos establecidos en el art. 3 de la norma. Por lo que se trata de una manifestación del Imperium Estatal, respecto a pautas fundacionales de la matriz forestal y

productiva de la provincia, genéricamente establecidas en los artículos 44 y 45 de la Constitución Provincial en cuanto establecen respectivamente: *“El bosque será protegido con el fin de asegurar su explotación racional y lograr su correcto aprovechamiento socioeconómico integral...”* y *“La Provincia creará los institutos y arbitrará los medios necesarios, con intervención de representantes del Estado, entidades cooperativas, asociaciones de productores, de profesionales, de trabajadores agropecuarios, forestales y de actividades vinculadas, de organizaciones empresarias y de crédito, para la defensa efectiva de la producción; la distribución de la tierra pública; el aprovechamiento racional de la riqueza forestal; la eliminación de la explotación monopolizada de los productores e intermediarios; la radicación regional del proceso industrial y la comercialización de la producción en beneficio de los productores y de los consumidores”*.

En virtud de su objeto y finalidad, y el régimen que resulta aplicable en sus relaciones con la administración pública provincial, CorFor Chaco SA fue constituida como vehículo para lograr la consecución del interés general por el Estado Provincial, y no con fines de lucro. Así también es dable destacar que dicha entidad, se encuentra integrada en su parte accionaria privada por participación de la Fiduciaria del Norte SA.

Que, respecto de la Fiduciaria del Norte SA, la FIA ha sentado criterio sobre su naturaleza jurídica, la que sin perjuicio de su condición de Sociedad Anónima, no escapa al control estatal, sea por el Tribunal de Cuentas, o por esta misma FIA según corresponda. Según ley 1186 D su capital se integra con el 99% de acciones de la Provincia del Chaco, estando obligada a rendición de cuentas, a prestar colaboración a los organismos públicos y a informar a la Cámara de Diputados sobre sus actividades, integrando el Subsector 4 del Sector Público Provincial Ley de Administración Financiera N° 1092 A (así también, AGG Dictamen 252 de 2008).

Que por lo expuesto y considerando los dictámenes derivados de la intervención de Asesoría General de Gobierno y de Fiscalía de Estado en el antecedente mencionado, y ante la naturaleza de la entidad en cuestión, resultaría admisible la adjudicación de tierras públicas fiscales a CorFor Chaco S.A.P.E.M, en el marco y bajo los términos de la excepción mediante régimen legal, prevista en el segundo párrafo del art. 43 de la Constitución Provincial; toda vez que tal adjudicación se encuentre dirigida a posibilitar el desarrollo de los planes generales y/o anuales de la SAPEM, con el objeto de efectivizar los principios básicos de la política forestal provincial y sus objetivos previstos en la Ley Nro. 217-I; y en tanto los mismos se

ES COPIA

encuadren en el art. 11 de la Ley Nro. 471-P, que establece los casos que habilitan la adjudicación directa de tierras, debiendo, a tal efecto, llevarse a cabo el procedimiento establecido en la Ley Nro. 838-A (antes Ley 4180), mediante la que se crea el consejo adjudicador de la tierra pública.

Que por otra parte, y en virtud del antecedente que constituye el Decreto Provincial N° 210/2012 antes referido, resulta como alternativa para el caso traído a consulta la utilización de tal instrumento legal para la *afectación* de tierras públicas fiscales a los fines del desarrollo de programas o proyectos específicos que se encuadren en la finalidades y objeto de la Ley Nro. 217-I como medidas de ejecución de la política forestal. A tal efecto, el instrumento pertinente debe encontrarse debidamente motivado, determinando los inmuebles afectados, el interés público comprometido, la finalidad específica de la afectación y sus condiciones.

Que respecto a la aludida "afectación" de las tierras fiscales, debe señalarse que, siendo éstas bienes del Estado por Constitución - del dominio privado conforme el art. 236 del Código Civil y Comercial, pero con opinión doctrinaria compartida en cuanto a su concepción de dominio público- su afectación importa la declaración de voluntad de autoridad administrativa competente mediante la que el bien se incorpora al uso directo o indirecto de la comunidad. En el caso particular se trataría de un uso indirecto, en tanto se oriente a una finalidad de interés general.

EL CCC dice "ARTICULO 236.- Bienes del dominio privado del Estado. "Pertencen al Estado nacional, provincial o municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales: a) los inmuebles que carecen de dueño;"

A su vez la jurisprudencia tiene dicho que "La tierra fiscal ... no forma parte del dominio público. No se rige por ello por las normas generales del Código Civil aplicables a los bienes públicos, siendo distinto el régimen de su uso e indisponibilidad." (*SENTENCIA 15 de Junio de 2012 Nro. Interno: 09-C-12 SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA. RAWSON, CHUBUT Sala CIVIL Magistrados: Fernando S.L. Royer Daniel Luis Caneo José Luis Pasutti Id SAIJ: FA12150068*), pero así también luego Agustín Gordillo expresa "...resulta difícil poder considerar en la actualidad que las tierras fiscales integran el dominio privado del Estado, cuando hay toda una legislación especial de derecho público en la materia". En el estado actual de nuestro derecho nacional podía afirmarse que su régimen las asimilaba en realidad al dominio público. (Gordillo, Agustín, *Derecho administrativo de la economía*, Buenos Aires, 1967, cap. XVII, p. 361.)

Por otra parte, atento a la vigencia de la Ley Nro.

ES COPIA

1297-P (Antes Ley 5320) que establece un régimen especial y transitorio sobre tierras fiscales y privadas en *comodato* la cual es una figura que viene del derecho privado, debería evaluarse la posibilidad de que, en caso de darse los supuestos exigidos en la norma y bajo los términos de la misma, se considere la figura de la **concesión de uso** de los inmuebles fiscales, o un **permiso especial de uso**, bajo condición resolutive, de que sea al solo efecto del uso, sin posibilidad de disposición, por un plazo determinado, ínterin se cumpla lo dispuesto por la Constitución Provincial en su art. 43 en cuanto a la excepción allí prevista *mediante régimen legal, aprobado por dos tercios de la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados, que prevea adjudicaciones en caso de emprendimientos de interés general, basados en la inversión, incorporación de tecnología, generación de empleo, promoción de actividades rurales alternativas, radicación de agroindustrias y la preservación ambiental, o cuando el destino de la tierra en pequeñas parcelas fuere para establecimientos fabriles. ... no podrá afectar tierras ocupadas.*"

En doctrina se ha dicho que *existen figuras de derecho público, en algún modo similares aunque no iguales, que son la concesión de uso y el permiso de uso; estas dos figuras administrativas son permitidas respecto de los bienes de dominio público. La concesión de uso constituye un contrato por el que se otorga derechos especiales de uso sobre dependencias del dominio público. En el caso concreto de las tierras que el Estado tenga ellas pueden destinarse a constituir una "reserva fiscal." Esta reserva fiscal podría afectarse expresamente, por un acto de derecho público, como bien del dominio público nacional o provincial, para ser utilizado a los fines de la colonización, por concesiones temporarias de uso de ese dominio. Procediéndose así, no creemos que pueda subsistir duda alguna en cuanto a la naturaleza dominial del conjunto de la tierra afectada a un plan de colonización, parque industrial, etc., y en consecuencia a la aplicación integral del derecho administrativo a todo el sistema de concesiones... no creemos que pueda subsistir duda alguna en cuanto a la naturaleza dominial del conjunto de la tierra y el agua afectada al plan de colonización, parque industrial, etc., y en consecuencia a la aplicación integral del derecho administrativo a todo el sistema de concesiones...*" (HACIA UNA CONCEPCIÓN PUBLICISTA DE LA CONCESIÓN DE TIERRAS- www.gordillo.com/pdf_tomo11/secc6/ca7.pdf)

El incumplimiento de las obligaciones impuestas al concesionario —siempre que este incumplimiento le sea imputable— tiene como efecto jurídico la extinción de la concesión y se denomina *caducidad de la concesión*. (Así Juan Carlos Cassagne en "Dominio Público"- Jurisprudencia

ES COPIA

Argentina. Número especial año 2010) Pero también puede ocurrir que no exista ningún incumplimiento de parte del concesionario y que la Administración por razones de **oportunidad, mérito o conveniencia** decida la *revocación de la concesión*; la Administración Pública es el principal garante y gestor del interés público, siendo la potestad revocatoria una facultad inherente al ejercicio de la función administrativa.

Por todo ello, **concluyo** que, tratándose de Corfor Chaco SA, creada por ley como una Sociedad con Participación Estatal Mayoritaria, perteneciendo el 51% de las acciones al Estado Provincial, y el 49 % de la parte privada asumida también por Fiduciaria del Norte SA., atento su objeto social, y la manda constitucional aplicable al caso, en el marco de competencia ut supra argumentada, y en razón de los antecedentes citados, doctrina y jurisprudencia, esta Fiscalía de Investigaciones Administrativa entiende que por medio de la figura administrativa de la Concesión de Uso, o de un Permiso Especial de Uso, podría resultar viable la *afectación* de las tierras fiscales a Corfor Chaco SA, de manera y a título precario, por tiempo determinado con opción a renovación, respetando las disposiciones constitucionales de los art. 44 y 45, y bajo la condición resolutoria de cumplir oportunamente con el art. 43 segundo párrafo de la Constitución Provincial, la Ley 217 I (antes Ley 1427) respecto de los PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA FORESTAL PROVINCIAL ; Ley LEY Nº 783 R (antes 3964) y Art. 38 de la Constitución Provincial en defensa y preservación del Medio Ambiente; salvaguardando las previsiones del art. 141 de la Constitución Provincial en cuanto a las Atribuciones y Deberes del Gobernador como Jefe de la Administración de prevenir el Impacto Ambiental; por lo que el concesionario o usuario tendría la posibilidad de administrar el bien a fin de cumplir con su objeto social, pero sujeto a los controles estatales y condicionado a la oportuna concurrencia a la Cámara de Diputados y demás condiciones precedentes,.

Que sin perjuicio de lo expuesto debe resaltarse para el caso particular la necesaria intervención previa que debe darse a la Asesoría General de Gobierno, a Fiscalía de Estado y al Instituto de Colonización en su carácter de organismo de aplicación de la Ley Nro. 471-P (antes Ley 2931); al tiempo de reiterar el carácter no vinculante del presente Dictamen.

Por todo lo expuesto, normas legales citadas y facultades conferidas;

DICTAMINO:

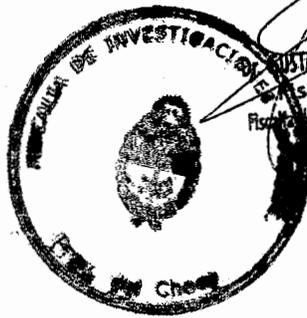
- I.- **TENER** por contestada la consulta.
- II.- **HACER saber** al Prof. Sergio Daniel Soto,

ES COPIA

Presidente de CorFor Chaco S.A., el presente Dictamen a sus efectos.

III.-ARCHIVASE, tomándose debida razón por Mesa de Entradas y Salidas .

DICTAMEN N.º **045**



GUSTAVO SANTIAGO LEGUIZAMON
Fiscal General
Provincia de Investigaciones Administrativas