

ES COPIA



PROVINCIA DEL CHACO
FISCALIA DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS

Resistencia, 2 de julio de 2021.-

VISTO Y CONSIDERANDO:

Para dictaminar en el Expte. de Oficio N° 746/21 caratulado "INSTITUTO DE COLONIZACIÓN DEL CHACO S/ SOL. OPINION REF: LEY N° 471-P "REGIMEN DE TIERRAS FISCALES RURALES".

Las actuaciones se inician con la presentación de la Sra. Silvina Alejandra Reyes, A/C de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Instituto de Colonización, mediante la que solicita opinión en relación a la interpretación normativa de artículos de la Ley Nro. 471-P "Régimen de tierras fiscales rurales" y adjunta nota remitida previamente por correo electrónico.

En dicha nota solicita la colaboración del suscripto "expidiéndose como autoridad de aplicación de la Ley N° 1341-A de Ética y Transparencia en la función pública", refiriendo particularmente al art. 10 de la Ley Nro. 471-P que determina quienes no podrán ser adjudicatarios de tierras fiscales, señalando la presentante que en los incisos a) y b) no se distingue si refiere a agentes activos y pasivos, o sólo a los primeros; y que en el inc. c) puntualiza que incluye a aquellos en situación de retiro, generando interpretaciones diversas respecto a la inclusión o no de personal jubilado.

Asimismo señala que "se presentan situaciones que obtienen adjudicación de tierras fiscales encuadrados en los términos de la ley y con posterioridad -antes de obtener el título de propiedad por parte del organismo- ingresan como agentes del Estado", indicando que podrían generarse conflictos de intereses.

Que en lo que respecta a la competencia de esta Fiscalía para emitir opinión en la consulta realizada debe señalarse que el art. 18 inc. f) de la Ley Nro. 1341-A establece entre las funciones que le corresponden como autoridad de aplicación de la norma "Asesorar y evacuar consultas, sin efecto vinculante, en la interpretación de situaciones comprendidas en la presente Ley".

Que si bien conforme la presentación de la Sra. Reyes se encuentra en juego la interpretación de una norma provincial, 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; no corresponde a la naturaleza de esta Fiscalía la función consultiva o de interpretación de normas en términos genéricos, cuando no se presenten situaciones concretas que habiliten su intervención en los términos

ES COPIA

de la Ley 1341-A.

Sin perjuicio de lo cual a los fines de la colaboración interinstitucional corresponde emitir dictamen, dejando desde ya aclarado que las opiniones aquí vertidas carecen de carácter vinculante conforme la normativa antes mencionada.

Asimismo, debe hacerse saber a la Directora a cargo de la Dirección de Asuntos Jurídicos que, a los fines de interpretación de normas provinciales como en el caso por el cual se solicita opinión, corresponde solicitar la intervención de la Asesoría General de Gobierno, conforme competencias y funciones acordadas en el art. 1 incs j y l de la Ley Nro. 2108-A, que establece: "La Asesoría General de Gobierno dependerá directamente del Gobernador de la Provincia, prestará asesoramiento jurídico al Poder Ejecutivo, los organismos y reparticiones que lo integran y tendrá a su cargo las siguientes funciones: (...) j) Efectuar la interpretación de las leyes y reglamentos para su correcta ejecución y aplicación, fijando criterios generales de actuación; (...) l) Suministrar, en general, todos los informes y opiniones legales que le requieran los ministerios, organismos y reparticiones integrantes del Poder Ejecutivo, por intermedio de sus funcionarios o autoridades superiores". También corresponde recordar la Circular N° 001 de fecha 20/01/2020 de la Asesoría General de Gobierno, que fuera puesta en conocimiento de esta FIA y que diera origen al Expte. de Oficio N° 713/20 caratulado "ASESORÍA GENERAL DE GOBIERNO S/ COMUNICA CIRCULAR N° 001/2020 REF: ART. 12 LEY N° 2018-A SOBRE INTERVENCIÓN PREVIA DE ASESORIAS LETRADAS"; en la cual se tiene presente lo previsto en el art. 12 de la Ley Nro. 2108-A y se solicita a los organismos que las actuaciones o expedientes remitidos a esa Asesoría deben provenir de las autoridades superiores, ser remitidas con todos los antecedentes que correspondan, incluir los informes técnicos necesarios y cumplir con la debida intervención previa de la asesoría letrada de cada repartición.

Que a los fines de emitir opinión en relación a la inclusión o no de jubilados que fueron miembros de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, funcionarios y empleados de la administración pública, nacional o municipal o directores representantes del sector estatal en las Sociedades de Economía Mixta, en la prohibición para ser adjudicatarios de tierras fiscales prevista en el artículo, se requiere una interpretación de la norma.

En tal sentido, el art. 2 del Código Civil y Comercial de la Nación prevé que "La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de

ES COPIA

los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento".

Que el artículo 10 de la Ley Nro. 471-P determina que: "No podrán ser adjudicatarios de tierras fiscales: a) Los miembros de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; b) Los funcionarios y empleados de la administración pública provincial, nacional o municipal, salvo que se trate de agentes pertenecientes a organismos de sanidad o educación con cinco (5) años de afincamiento efectivo en zona rural; c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad en actividad o en situación de retiro; (...)g) Los directores representantes del sector estatal en las Sociedades de Economía Mixta (...)".

Por lo que, el texto expreso de la norma, en sus incisos a, b y g refiere específicamente a miembros de los tres poderes del estado, a empleados y funcionarios de la administración pública y a directores representantes del sector estatal en las Sociedades de Economía Mixta; conceptos que se encuentran íntimamente ligados al desempeño de actividades o funciones en nombre o al servicio del Estado -conforme definición del Artículo I de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción-. Por tanto puede decirse que los incisos en análisis refieren únicamente a agentes en condición de "activos" cualquiera sea su situación de revista, no surgiendo referencia alguna a quienes han dejado de ostentar tal condición por haberse adherido al régimen jubilatorio y que en consecuencia se desvincularon definitivamente de la relación de dependencia laboral con el Estado; ni tampoco a los adheridos a regímenes de retiro voluntario, situación en la cual habrá que analizar lo que estrictamente prescriban las leyes que los establecieron y en cada caso particular y concreto.

Por otra parte, también debe señalarse que no resulta de aplicación análoga a tales incisos lo prescripto en el inc. c) del mismo artículo, en primer lugar porque éste refiere explícitamente a miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, a los que les corresponde un régimen diferente, estando por ejemplo el personal de seguridad excluido de la aplicación del Estatuto para el Personal de la Administración Pública Provincial (Art. 3 inc. 4 Ley Nro. 292-A). En segundo lugar, el régimen de retiro es completamente ajeno y tiene efectos diferentes al de jubilación, por lo que en modo alguno puede considerarse que su inclusión pueda extenderse a quienes se hubieran acogido al régimen jubilatorio.

Una interpretación distinta, que considere análogos los supuestos o que pretenda extender la prohibición más allá de lo que surge del propio texto legal, implicaría la imposición pretoriana de una prohibición, sin

ES COPIA

fundamento normativo, que en definitiva resultaría en restringir derechos de los administrados, lo que se contrapone a todas luces con los principios fundamentales del derecho administrativo, tales como la legalidad, razonabilidad e in dubio pro homine

También debe dejarse sentado, a fin de evitar confusiones en la materia, que la prohibición para ser adjudicatarios de tierras fiscales prevista en el art. 10 de la Ley Nro. 471-P importa una inhabilidad para acceder a la adjudicación, y no compone una incompatibilidad en los términos de la Ley Nro. 1128-A, por lo que no resultan aplicables sus prescripciones, que de manera expresa en el art. 1 disponen que "(...) La misma incompatibilidad rige con respecto a los beneficiarios de regímenes de jubilación o retro (...)".

En lo que respecta la interpretación de la norma a partir de sus finalidades, debe superarse el análisis del artículo de manera aislada, para considerar las normas constitucionales en la materia, así como el articulado de la Ley 471-P en su conjunto. La Constitución de la Provincia establece en el art. 42 que el régimen de división o adjudicación de la tierra pública tendrá como fines el fomento, el desarrollo y la producción, estableciendo como limitación en el art. 43 la adjudicación a sociedades mercantiles y a instituciones de carácter religioso o militar. Asimismo, del texto de la Ley Nro. 471-P surge que la adjudicación de tierras debe realizarse para la incorporación de las tierras al proceso productivo, asegurando la explotación racional de la tierra, propendiendo a la constitución de unidades económicas, en miras a afincar a sus ocupantes, posibilitar el acceso a la tierra a hijos de productores, la radicación de productores, profesionales o técnicos de la ciencias agrarias, el acceso a tierra fiscal de personas con vocación agropecuaria o forestal, atendiendo al mejoramiento social del productor, entre otras pautas.

Considerando lo cual se observa que la prohibición de acceder a la adjudicación de tierras fiscales para quienes se desempeñan en los tres poderes del Estado encuentra sentido, puesto que la prestación de servicios en el ámbito estatal podría imposibilitar el cumplimiento de los fines perseguidos. Sin embargo tales condiciones no se advierten en relación a personas que hubieran accedido al beneficio de jubilación y que por lo tanto ya no realizan actividades en el ámbito estatal. Entendiendo así que el acceso por parte de éstos a tierras fiscales rurales no impediría el cumplimiento de las pautas previstas en el Art. 6 de la Ley, siempre y cuando se encuentren reunidos los restantes requisitos exigidos por la norma.

Por otra parte, en relación a la consulta efectuada por la Sra. Reyes respecto a la posible generación de conflictos de intereses

ES COPIA

cuando personas que obtienen adjudicación de tierras fiscales encuadradas en la ley, posteriormente ingresan como agentes del Estado; debe señalarse que en el caso de supuestos conflictos de intereses, por implicar la confrontación entre el interés público y los intereses privados del funcionario, tales extremos deben ser considerados en cada caso puntual, no siendo posible ni admisible emitir una solución genérica desde esta Fiscalía.

En virtud de lo expuesto se solicita que ante la concurrencia de tales supuestos, se remitan los antecedentes del caso a esta FIA, a fin de que en los términos de la Ley Nro. 1341-A se proceda a dictaminar respecto a la situación concreta.

Cabe recomendar que se generen mecanismos para realizar el monitoreo permanente durante el curso de los procesos de adjudicación respecto a la permanencia y cumplimiento de las pautas exigidas en la Ley Nro. 471-P que fundamentan y justifican la adjudicación de tierras fiscales rurales.

Que como corolario debe reiterarse y resaltarse que el carácter consultivo de esta FIA se encuentra previsto en la Ley de Ética y Transparencia en la Función Pública para situaciones concretas que se deriven de la interpretación de dicha norma; que para la interpretación de leyes en abstracto y para la fijación de criterios generales de actuación resulta pertinente e imprescindible la consulta por parte de la presentante a la Asesoría General de Gobierno, conforme funciones asignadas por Ley; y que el presente Dictamen se emite a título de colaboración, con carácter no vinculante.

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

DICTAMINO:

I. HACER SABER a la Sra. Silvina Alejandra Reyes, A/C de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Instituto de Colonización, el presente Dictamen a sus efectos.-

II. LIBRAR el recaudo pertinente.-

III. TOMAR RAZÓN por Mesa de Entradas y Salidas; y oportunamente proceder al ARCHIVO de las actuaciones.-

DICTAMEN Nº 15-065

