

LA ENTREGA DE BIENES DEL DOMINIO DEL ESTADO FRENTE A LA RECLAMACIÓN DE ACREEDORES EXTRANJEROS

Delia Córdoba

Verónica Gómez Tomas

Christian Guillermo Sommer Silenzi

Guillermo Federico Campbell Gargiulo¹

El presente trabajo, procura echar luz, respecto a un tema que se planteara en la República en los últimos meses, y que ha pasado inadvertido por la mayoría de los ciudadanos argentinos, aunque para algunas personas y organizaciones no es algo nuevo.

El presente dictamen surge a pedido de algunos legisladores de la Provincia de Chubut, preocupados por la repercusión que generara una encuesta, liderada por la Consultora GIACOBÉ y Asociados, en donde se consulta a la población patagónica sobre su aprobación o no, para ceder a los acreedores extranjeros de nuestra deuda pública externa, parte de los inmuebles y muebles del Estado en forma de pago, en virtud del ya proclamado “default” financiero.

Luego de un analítico estudio sobre el tema, nos encontramos que no sólo se alzan voces por parte de legisladores patagónicos, sino de expertos en relaciones internacionales y estrategas, aunque muchas de estas “denuncias” pueden, a la vista de algunos, rayar el filo de teorías conspirativas.²

¹ Integrantes del Instituto de Derecho Comparado de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, y miembros del Consejo Latinoamericano de Estudiosos del Derecho Internacional y Comparado (COLADIC)

² Para autores de investigaciones y denuncias como Adrián Salbuchi y Juan G. Labaque, los Organismos Internacionales y los acreedores privados, liderados por el Tesoro de los Estados Unidos, desde el Council on Foreign Relations (CFR) se vienen proponiendo un nuevo concepto: el de canje de deuda por territorio. ¿Y que mejor activo puede disponer un país grande, rico en recursos naturales y escasamente poblado como la Argentina que el de cambiar deuda por territorio? Hoy somos apenas 37.000.000 de argentinos muy, muy mal distribuidos en un territorio nacional que debiera tener al menos el doble de la población. Por ejemplo, en la Patagonia Argentina la sumatoria de las poblaciones de las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén apenas si llega a 1.500.000 habitantes: un 4% de la población nacional y menos que la de un partido del Gran Buenos Aires como el de La Matanza. Para estos autores, Una de estas etapas consiste en múltiples métodos para pagar civilizada y decorosamente” la deuda con territorio. Entre las opciones se encuentran:

- ... Constituir reservas ecológicas.
- ... Certificados “verdes” o de oxígeno, para “aprovechar” nuestros extensos y ricos bosques.
- ... Grandes emprendimientos en conjunto con algún banco acreedor o grupo transnacional, en los Parques y Reservas Naturales del País, dándose en concesión.
- ... Cesión de tierras para bases militares y/o científicas.

En este punto de análisis ha salido a conocimiento público que en el año 2001, el gobierno de Perú, ha cedido tierras por deuda externa.³

Con el fin de dar protección, en especial, a las tierras fiscales, que constituyen los bienes de dominio privado del Estado nacional y Provincial, un grupo de legisladores han redactado un proyecto de ley que procuran introducir al Congreso Nacional a fin de modificar el Código Civil e incorporar a las tierras fiscales de los parques, reservas, etc, como bienes del dominio público, que como desarrollaremos más adelante posee un régimen jurídico diferente a los bienes privados del Estado garantizando su conservación e inalienabilidad, frente al reclamo de particulares.

A continuación transcribimos el Proyecto de Reforma:

Artículo 1°.- Incorporáse como inciso 10 del artículo 2340 del Código Civil, el siguiente texto:

10) Las tierras fiscales que se encuentren dentro de los parques nacionales, monumentos nacionales, reservas naturales o cualquier otra denominación que se utilice para designar una región, zona o área de interés ecológico.

... Privatizar el Banco Nación que tiene hipotecada una gran proporción de las tierras fértiles de nuestro país; si se privatizara el B. Nación, sus nuevos dueños (los bancos acreedores de la deuda externa, con toda seguridad) podrían apoderarse de todas esas tierras, con sólo ejecutar las hipotecas.

... Y el último y más ingenioso (y por eso mismo, el más peligroso): emitir un nuevo bono estatal, que esté garantizado por un fideicomiso donde irían a parar todas las tierras fiscales; ese bono se entregaría a los acreedores, en canje por la deuda actual; ese mecanismo actúa, en la práctica, como una hipoteca, de modo que, si no pagamos tales bonos nuevos, el acreedor podría ejecutarlos y quedarse con su cuota del fideicomiso, es decir, con su parte de territorio.

Los patagónicos, ya hace tiempo se vienen manifestando en contra de la entrega de tierras fiscales a extranjeros, muchas de ellos en la provincia de Río Negro. La ley provincial, n° 279 fija en su acápite de los "imposibilitados de ser adjudicatarios de tierras fiscales", en el punto segundo: "los que hagan de las transacciones sobre inmuebles una actividad comercial", cuando queda demostrado tangiblemente la existencia de encargados de comprar tierras para posteriormente venderlas al mejor postor, activándose la triangulación. Disponible en www.cpolitica.com/article.php?sid=40

³ Así, el diario "Expreso" de Lima, detalla la noticia: Un acuerdo de canje de deuda por naturaleza firmaron ayer los gobiernos de Perú y Estados Unidos, a través de sus representantes, el embajador peruano en Washington, Allan Wagner, y el subsecretario de Asuntos Internacionales del Tesoro estadounidense, John B. Taylor.

A consecuencia de este convenio, Perú dejará de pagar más de US\$ 14 millones durante los siguientes 16 años (unos US\$ 875 mil anuales) y, como contrapartida, deberá destinar el equivalente en nuevos soles a US\$ 10.6 millones durante los siguientes 12 años (unos US\$ 883 mil anuales), los que serán utilizados en la conservación de bosques tropicales. Las organizaciones Conservation Internacional (CI), The Nature Conservancy (TNC) y el World Wildlife Fund (WWF) han facilitado este acuerdo al asumir el compromiso de aportar en conjunto US\$ 1.1 millones para contribuir a la reducción de la deuda peruana con EE UU. Los fondos del acuerdo incrementarán la capacidad de las organizaciones ambientalistas para conservar áreas de bosques tropicales, que cubren más de 11.1 millones de hectáreas, en diez zonas específicas de la Amazonía peruana. Disponible en www.expreso.com

Artículo 2°.- Modifícase el artículo 2341 del Código civil, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 2341.- Las personas particulares tienen el uso y goce de los bienes públicos del Estado o de los Estados Nacionales y Provinciales pero estarán sujetas a las disposiciones de este Código y a las ordenanzas generales o locales.

Sobre los bienes de dominio público establecidos en el artículo 2340 inciso 10, no podrán efectuarse actos jurídicos de ninguna naturaleza que afecten el uso y goce público de los mismos y el ejercicio de la soberanía interior ni el poder de policía del Estado.

Las tierras fiscales de dominio público del Estado nacional o de los Estados provinciales establecidos en el inciso 10 del artículo 2340 son inembargables por deudas contraídas por dichos estados, y no podrán ser utilizadas como garantías de préstamos, créditos u obligaciones de cualquier naturaleza. La concesión a particulares sobre dichos bienes, sólo podrá realizarse por ley especial, nacional o provincial, según correspondiere, y no podrá afectar el uso público.

Artículo 3°.- Derógase el artículo 6° de la ley 22.351.

Artículo 4°.- Modifícase el artículo 2° de la ley 22.351, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Las tierras fiscales existentes en los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, son del dominio público nacional. También tienen este carácter las comprendidas en las Reservas Nacionales.

Las tierras de propiedad de los particulares existentes en los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y las comprendidas en las Reservas Nacionales sólo podrán ser transferidas por cualquier título a otros particulares, en el caso de que el Estado Nacional no ejerciera la opción prevista en el artículo 7°, a personas físicas argentinas nativas o naturalizadas o extranjeros con cinco años de residencia permanente En el país, o personas jurídicas

constituidas en el país y autorizadas por la legislación vigente con inicio de actividades de más de cinco años anteriores a la fecha de traslación de dominio.

Artículo 4°.- De forma.

Es clara la voluntad del legislador de proteger las tierras fiscales frente a la posible entrega – mas allá del análisis de constitucionalidad o no que se llegue – de estos bienes a manos de extranjeros. Sin embargo, a la hora de procurar nuestra opinión sobre el presente tema, consideramos que se presentan inconvenientes de técnica legislativa, como de redacción poco clara en la interacción del articulado que se pretende elevar a consideración del Congreso Nacional, ello, dado que solo contamos con el presente proyecto y una sucinta fundamentación del mismo

La primera observación que nos surge, es el objeto que se pretende proteger. Si la preocupación de los legisladores es la no-confiscación o entrega por parte del Estado, de las tierras fiscales, tal como surge del fin que se procura en la fundamentación, por qué solo pretender proteger las *“Las tierras fiscales que se encuentren dentro de los parques nacionales, monumentos nacionales, reservas naturales o cualquier otra denominación que se utilice para designar una región, zona o área de interés ecológico,* tal como señala el Art. 1 de la ley de reforma del Art. 2340 del Código Civil argentino?

Ellos nos obliga a señalar que estas tierras fiscales ya estarían protegidas por la ley 22.351 de Parques Naturales, que prescribe:

***Artículo 2:** Las tierras fiscales existentes en los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, son del dominio público nacional. También tienen este carácter las comprendidas en las Reservas Nacionales, hasta tanto no sean desafectadas por la autoridad de aplicación.*

Creemos al respecto que supone una mayor protección el resguardar como dominio público del Estado nacional y provincial, todas las tierras fiscales del territorio nacional.

Sin embargo, mas allá del caso en concreto, en cuanto a la redacción final del Inciso 10 del Art. 2340, sobre los diversos bienes en los que pesa la protección de éste proyecto, si la intención del legislador, fue solamente proteger, espacios de interés ecológico, consideramos correcta su incorporación al Código Civil, en virtud, de procurar de esta

forma una mayor sistematización, al enumerar los diversos bienes que componen el dominio público del Estado, en el mismo artículo, sin necesidad de recurrir a leyes complementarias del Código Civil, para comprobar la coexistencia de otros bienes del dominio público no enumerados en el articulado del 2340. Tal el caso de la ley 22.351

Otra observación importante a la hora de brindar claridad al presente proyecto, es la falta de relación entre el objeto protegido en el Art. 1 y lo expresado en el art.2. En el Art. 1, se hace referencia a, *“Las tierras fiscales que se encuentren dentro de los parques nacionales, monumentos nacionales, reservas naturales o cualquier otra denominación que se utilice para designar una región, zona o área de interés ecológico.”*

Sin embargo, en el Art. 2 del proyecto de reforma, se hace mención a las Provincias, ampliando el eje de influencia del inc 10 del Art. 2340 del Código Civil, al hacer referencia en la reforma del Art. 2341 del Código Civil a *“ (...) Las tierras fiscales de dominio público del Estado nacional o de los Estados provinciales establecidos en el inciso 10 del artículo 2340 (...).”*

No queda claro, de esta forma, si se introduce a las tierras fiscales de los parques y reservas provinciales en la protección general del Art.1 de dicho proyecto de ley. Aquí el legislador solo hace mención específicamente a los parques y monumentos **nacionales**, pero nada dice, en forma expresa y clara, sobre los parques o reservas naturales de jurisdicción provincial o municipal, mas allá de los que se puede inducir en la expresión *“o cualquier otra denominación que se utilice para designar una región, zona o área de interés ecológico”*.

Sin embargo, la fundamentación del presente proyecto, hace referencia expresa a este tema, al sostener que:

“Las tierras fiscales de carácter nacional que se encuentran dentro de los parques, reservas y monumentos naturales son de dominio público en virtud del artículo 1° de la ley 22.351, de Parques Nacionales, y el agregado que proponemos al artículo 2340 al no distinguirlas comprende las tierras fiscales de propiedad de los estados locales. La protección resulta entonces integral.”

Frente a esta doble interpretación sobre los bienes que en forma definitiva, componen el plexo normativo del inc. 10 del Art. 2340 del Código Civil, es que sugerimos para salvar estas dudas, sería conveniente omitir la referencia al carácter de nacional de los parques y monumentos, para de esa forma resultar genéricos y abarcativos tanto del dominio público nacional, como también provincial o municipal, según el caso concreto, en razón de que el anterior Art. 2339, sostiene claramente que:

2339. Las cosas son bienes públicos del Estado general que forma la Nación, o de los Estados particulares de que ella se compone (...).

De esta forma, este artículo, ya está haciendo referencia clara que el Art. 2340 y 2342, componen los bienes del dominio público y privado respectivamente de los Estados, Nacional y Provinciales.

Una pequeña acotación es la redacción de la expresión que se vierte en la redacción del Art. 2341: “*Artículo 2341.- Las personas particulares tienen el uso y goce de los bienes públicos del Estado o de los Estados Nacionales y Provinciales*”. La misma consiste en señalar que el Estado Nacional es uno solo. Creemos que es un error de tipeado pero, que podría ser aprobado si pasara desapercibido.

Continuando con el análisis del proyecto, con respecto a la segunda parte del Art. 2 del proyecto de reforma del Art. 2341, expresa que: “*Sobre los bienes de dominio público establecidos en el artículo 2340 inciso 10, no podrán efectuarse actos jurídicos de ninguna naturaleza que afecten el uso y goce público de los mismos y el ejercicio de la soberanía interior ni el poder de policía del Estado*”.

La observación que hacemos en este punto, es el hecho de impedir solamente la realización de actos jurídicos, ya que de esta manera el objetivo podría verse burlado al ser afectado el uso y goce de los mismos, por la realización de otro tipo de actos, que no revistan precisamente este carácter.

Otra observación, en este mismo artículo, es la alusión a la inembargabilidad por deudas y la imposibilidad de ser utilizadas como garantías, tal como lo expresa el proyecto de reforma al decir: “*Las tierras fiscales de dominio público del Estado nacional o de los Estados provinciales establecidos en el inciso 10 del artículo 2340 son inembargables por deudas contraídas por dichos estados, y no podrán ser utilizadas como garantías de préstamos, créditos u obligaciones de cualquier naturaleza. La concesión a particulares sobre dichos bienes, sólo podrá realizarse por ley especial, nacional o provincial, según correspondiere, y no podrá afectar el uso público.*”

Lo objetable, entonces no sería el hecho de incluir en la redacción del presente artículo las características generales inherentes a todos los bienes dominio público, tales como la inembargabilidad e imprescriptibilidad, sino, el hecho de hacerlo solamente respecto de los bienes incorporados en el inciso 10, ya que de esa manera, se podría entender a contrario sensu, que los bienes incluidos en los demás incisos, no gozan de dichas características. Esta redacción se repite dos veces en el mismo artículo 2341, al señalarse el Art. 2340 inc. 10.

Con respecto al artículo 4 del proyecto, el cual sostiene que: *“Las tierras de propiedad de particulares existentes en los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y las comprendidas en las Reservas Nacionales solo podrán ser transferidas por cualquier título a otros particulares, en el caso de que el Estado Nacional no ejerciera la opción prevista en el artículo 7º, a personas físicas argentinas nativas o naturalizadas o extranjeros con cinco años de residencia permanente en el país, o personas jurídicas constituidas en el país y autorizadas por la legislación vigente con inicio de actividades de más de cinco años anteriores a la fecha de traslación de dominio.”*, entendemos que respecto a los particulares que eventualmente podrían adquirir el dominio por parte de otros particulares dueños de inmuebles ubicados dentro del área de interés ecológico, solo deberían estar habilitados las personas naturales argentinas nativas y naturalizadas, debiendo quedar excluidas las personas físicas y jurídicas extranjeras, desde que:

- 1) Nada justifica que una persona jurídica constituida en el país, con mas de cinco años de actividades tenga la posibilidad de tener dentro de los activos de su patrimonio diferenciado a un inmueble ubicado dentro de una área ecológica protegida, desde que, podría ser usada como garantía de obligaciones asumidas por aquella, ante contrapartes que de buena fe entiendan que están negociando con un sujeto patrimonialmente confiable, cuando no es así; sin mencionar la posibilidad que bajo la fachada se una persona jurídica, se encuentren sujetos sin escrúpulos decididos a tomar acciones contra los bienes del Estado, con la complicidad de los sujetos encargados de “proteger” dicho patrimonio.
- 2) Y respecto de que solo los argentinos nativos o naturalizados estén habilitados a ser adquirentes de dichos bienes, pensamos que, sin caer en un idealismo, el vínculo jurídico-político que implica la nacionalidad respecto del Estado argentino, vigoriza ciertas obligaciones de carácter moral, así como un aseguramiento, por el requisito de una residencia mínima con el carácter de permanente de 2 años continuos para la naturalización, y que sumado a la conducta positiva del interesado de pleitear su nacionalidad ante los organismos migratorios nacionales, se crea la presunción de la formación de un sentimiento de pertenencia a la tierra, de integración a la sociedad y de respeto a las instituciones, tan necesario para cumplir con el fin de protección de las áreas ecológicas, como para la tan deseada regeneración de nuestra República.

Esperamos con este conciso dictamen, el haber podido aportar a Ud. y a los demás interesados en el presente proyecto de ley, una visión sobre los puntos observables al mismo, generando una crítica constructiva para, desde nuestra opinión, una mejor redacción de los artículos del presente proyecto. Tal como enseñan los, doctrinarios,

esta técnica, tan utilizada por el legislador, debe siempre procurar reunir los requisitos básicos de la redacción de una ley: coherencia, autoridad identificable, precisa y consistente.

Aplaudimos su interés por la salvaguarda del patrimonio nacional, que se ve reflejado en otros proyectos de ley o leyes ya aprobadas por el Honorable Congreso Nacional. La exhortamos desde aquí, a seguir trabajando para procurar una respuesta a la amenaza que se asoma en cuanto a lo expresado al inicio de este dictamen; las tierras fiscales de las provincias y de la Nación, que no constituyen áreas de interés ecológico y están comprendidas como bienes del dominio privado del Estado. Usando la lógica y el sentido común de todo acreedor, es allí donde seguramente se atacaría para procurar el cobro de deudas extranjeras.