

PERÍODO PARLAMENTARIO

2009

ORDEN DEL DÍA Nº 108

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS

Impreso el día 8 de febrero de 2010

Término del artículo 113: 17 de febrero de 2010

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a las observaciones formuladas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen del control ejercido por la Secretaría de Interior del Ministerio del Interior en la compraventa de tierras por extranjeros en áreas de frontera en las provincias de Corrientes y Misiones a efectos de determinar su impacto en los recursos naturales. (212-S.-2009.)

Buenos Aires, 2 de diciembre de 2009.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe las medidas adoptadas en relación a las observaciones y recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen del control ejercido por la Secretaría de Interior del Ministerio del Interior en la compraventa de tierras por extranjeros en áreas de frontera en las provincias de Corrientes y Misiones, a efectos de determinar su impacto en la gestión de los recursos naturales.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN C. MARINO.
Juan Estrada.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) realizó el examen del control ejercido por la Secretaría de Interior del Ministerio del Interior en la compraventa de tierras por extranjeros en áreas de frontera en las provincias de Corrientes y Misiones, a efectos de determinar su impacto en la gestión de los recursos naturales.

El período auditado corresponde desde 2005 hasta el primer semestre de 2008. Las tareas de auditoría se desarrollaron entre abril y octubre de 2008.

La AGN formula aclaraciones previas en las cuales informa que:

La diversidad climatológica y la variación en la constitución de los suelos han dado origen a numerosas asociaciones vegetales agrupadas en 10 regiones fitogeográficas. El área auditada se enmarca en dos regiones fitogeográficas, la selva misionera y el parque mesopotámico.

La selva misionera abarca aproximadamente las 4/5 partes de la provincia de Misiones entre los ríos Paraná y Uruguay.

El parque mesopotámico es un gran parque de praderas, sabanas y bosques higrófilos que ocupa el sudoeste de Misiones y las provincias de Corrientes y Entre Ríos hasta el Delta del Río de la Plata.

Un efecto indirecto de la deforestación es su incidencia sobre el efecto invernadero, ya que los ecosistemas forestales conservan entre 20 y 100 veces más carbono por unidad de superficie que los sistemas agrícolas y reducen el nivel de anhídrido carbónico de la atmósfera vía su transformación fotosintética en material leñoso.

El bosque nativo cumple un papel importante en la protección del ambiente en general; sin embargo, su superficie ha disminuido en el país. La presencia de extensas zonas de cultivo, sumada al movimiento que ello significa, así como la influencia del laboreo y los controles de pesticidas, hacen necesario conocer las

actividades que se realizan en la zona auditada a efectos de asegurar la sustentabilidad del sistema.

Hay en la zona dos importantes cursos de agua de los ríos Paraná y Uruguay y sus afluentes. El modelo de desarrollo agroindustrial del presente y del futuro debe contemplar el cuidado del medio ambiente, es decir, crecer de manera sustentable. En la actualidad, esta región está fuertemente antropizada y la actividad económica del área presiona la vegetación original. Es por ello relevante conocer las actividades que se realizan en el área auditada para asegurar el cumplimiento de la sustentabilidad.

Asimismo, informa que el marco legal e institucional está conformado en:

Zonas de seguridad

Las zonas de seguridad comprenden una franja a lo largo de la frontera terrestre y marítima y una cintura alrededor de los establecimientos militares o civiles del interior que interesan especialmente a la defensa del país.

El ancho de las zonas lo fija el Poder Ejecutivo según la situación, la población, los recursos y los intereses de defensa nacional. Ese ancho no puede exceder en ningún caso los 150 kilómetros en la frontera terrestre, los 50 kilómetros en la frontera marítima y los 30 kilómetros en las zonas del interior. (Decreto ley 15.385/44.)

Secretaría de Interior (SI)

La Secretaría de Interior (SI), dependiente del Ministerio del Interior tiene, entre otras funciones, la aplicación de las leyes relacionadas con la preservación de la seguridad de las áreas y zonas de seguridad; además, coordina, asesora y orienta a las autoridades nacionales, provinciales y municipales que desarrollan actividades en las zonas de seguridad y que directa o indirectamente atañen a la defensa nacional. (Ley 26.338 y decreto 21/2007.)

La SI interviene en los procedimientos de previa conformidad impuestos para transmisión de dominio, el arrendamiento o las locaciones o cualquier otra forma de derechos reales o personales en virtud de los cuales debe entregarse la posesión o tenencia de inmuebles en las zonas de seguridad. (Decreto ley 15.385/44 y sus modificaciones.)

Trámite de previa conformidad

Según la normativa vigente, es de conveniencia nacional que los bienes ubicados en las zonas de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos. En consecuencia, para la adquisición de inmuebles y/o explotación de permisos y concesiones en zonas de seguridad existe un régimen de previa conformidad del que están exceptuados los ciudadanos argentinos nativos sin antecedentes judiciales que puedan afectar la seguridad y defensa nacional. (Resolución Superintendencia Nacional de Fronteras. ([SNF] 205/95.)

Las personas físicas que sean argentinos naturalizados o extranjeros deben acreditar años de ejercicio de la

ciudadanía o años de residencia permanente en el país respectivamente; el período exigido varía de acuerdo con la ubicación del inmueble que deseen adquirir y el origen del adquirente. (Resolución SNF 205/95.)

Otros requisitos particulares de la persona y de los emprendimientos son: el grado de argentinización alcanzado, la presión demográfica respecto de los países limítrofes, el grado de desarrollo socioeconómico relativo respecto de los países limítrofes, la existencia o no de accidentes de carácter orográfico e hidrográfico que dificulten o faciliten el tránsito de personas a través del límite internacional y la adecuada compatibilización de las medidas restrictivas en la materia existentes en los países limítrofes. (Resolución SNF-Comisión Nacional Zonas de Seguridad. ([CNZS] 1751/95.)

Para tramitar la previa conformidad se debe presentar el formulario 1 (solicitud de previa conformidad), el formulario 2 (antecedentes del solicitante), el formulario 3 (antecedentes del inmueble) y un certificado de antecedentes judiciales de los solicitantes. (Resolución SNF 205/95.)

Si las personas físicas no cumplen con la acreditación de años de ejercicio de la ciudadanía o de residencia permanente en el país, deben presentar el proyecto de inversión requerido a las personas jurídicas extranjeras. (Resolución SNF 205/95.)

Las personas jurídicas argentinas y extranjeras deben presentar los formularios 1, 2 y 3, y el formulario 4 (antecedentes de compañías, sociedades y asociaciones), el estatuto o contrato social, el acta de constitución del último directorio y el último balance aprobado. En la presentación deben especificar el acto jurídico para el cual se solicita la previa conformidad y la finalidad y destino del inmueble que se pretende adquirir. (Resolución SNF 205/95 y resolución CNZS 217/97.)

Las personas jurídicas extranjeras deben presentar un proyecto de inversión donde se especifique, como mínimo: monto de capital invertir, cronograma de inversión, etapas del proyecto nacionalidad de la mano de obra a emplear. (Resolución SNF 205/95.)

Para la aprobación del proyecto de inversión se evalúan los siguientes requisitos:

–Que se cumpla con todas las normas nacionales, provinciales o municipales vinculadas con la actividad a desarrollar en el inmueble o en el permiso o concesión a explotar.

–Que se emplee en forma mayoritaria mano de obra de nacionalidad argentina.

–Que tenga principio de ejecución inmediata.

–Que promueva el desarrollo socioeconómico para la zona o región.

–Que se establezca en zonas de bajo desarrollo económico.

–Que sea considerado y declarado de interés nacional, provincial o municipal. (Resolución SNF-CNZS 1751/95.)

Sin perjuicio de ello, la Dirección de Asuntos Técnicos de Fronteras (DATF) puede dirigirse a las autoridades nacionales, provinciales o municipales que

considere oportuno y necesario consultar, y requerirles información y opinión sobre el proyecto de inversión presentado. (Resolución SNF-CNZZS 1751/95). Las solicitudes formuladas por personas jurídicas extranjeras, personas físicas argentinas por naturalización y personas físicas extranjeras que no cumplan con los requisitos particulares serán expedidas por vía de excepción previo cumplimiento de las exigencias antes detalladas. (Resolución SNF 205/95.)

La aprobación de las solicitudes de previa conformidad que deban ser analizadas por vía de excepción estará condicionada al cumplimiento del proyecto de inversión que motiva la apertura del procedimiento. En concordancia, se deberá remitir periódicamente un informe de cumplimiento de las etapas del proyecto de inversión, elevar periódicamente la nómina del personal empleado, verificar las actividades desarrolladas en el inmueble por las autoridades nacionales, provinciales o municipales comisionadas a tal fin. (Resolución SNF 205/95 y resolución SNF-CNZZS 1751/95.)

Los peticionantes deben remitir copia certificada de la escritura, dentro de los 30 días posteriores a la suscripción. (Resolución SNF 205/95.)

La AGN formula los siguientes comentarios y observaciones:

–Actualización del marco normativo.

El marco normativo no tiene incorporada la dimensión ambiental para las distintas actividades que se desarrollan en zonas de seguridad relativas a la preservación y protección de los recursos naturales.

El proyecto de inversión no es exigible para la totalidad de los trámites de previa conformidad, lo que produce una ausencia de control de las actividades económicas en zonas de seguridad. No existe seguimiento de los proyectos de inversión.

No hay un régimen sancionatorio en casos de incumplimiento de los proyectos de inversión.

–Trámite de previa conformidad.

Se observa la ausencia de un procedimiento único y uniforme aplicable al trámite de previa conformidad.

Algunos expedientes aprobados y revisados no cumplen con todas las exigencias de la normativa.

Sólo el 35% de los expedientes cuenta con información referida a la existencia o no de accidentes orográficos e hidrográficos que dificulten o faciliten el tránsito de personas.

La información correspondiente a la ubicación de los establecimientos resulta insuficiente para su adecuada localización o bien es errónea.

–Articulación con la autoridad ambiental provincial y Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS).

Falta un procedimiento de consulta sistemática con las jurisdicciones provinciales y con la SAyDS.

No hay vinculación con los catastros provinciales.

–Mecanismo de control.

No existe un mecanismo para controlar que el universo de las transmisiones de dominio en zonas

de seguridad cumpla con el requisito de previa conformidad.

–Actividades económicas y demográficas.

Faltan mecanismos de obtención de información que posibiliten el conocimiento del conjunto de las actividades económicas y demográficas en las zonas de seguridad a fin de evaluar su impacto en el ambiente.

–Sistema informático.

Ausencia de un sistema informático que permita conocer en forma actualizada los titulares de dominio, sus actividades en zonas de seguridad y la localización de los predios.

La AGN remitió en vista al organismo copia del proyecto de informe de Auditoría de Gestión Ambiental referido al examen del control ejercido por la secretaría en la compraventa de tierras por extranjeros en las zonas de Misiones y Corrientes, a efectos de determinar su impacto en la gestión de los recursos naturales. El organismo hizo llegar su respuesta por nota DAFT 73 del 19 de enero de 2009.

Del análisis de la respuesta del organismo la AGN no realiza modificaciones a los comentarios y observaciones reseñados.

En consecuencia, la AGN efectúa las recomendaciones que se detallan a continuación:

Actualizar el marco normativo incorporando la exigencia de estudios de impacto ambiental en todas las actividades que puedan tener efectos nocivos sobre el ambiente.

Exigir la presentación del proyecto de inversión para todos los trámites de previa conformidad.

Instrumentar los mecanismos que permitan realizar el seguimiento de los proyectos de inversión.

Elaborar un régimen sancionatorio para los casos de incumplimiento de los proyectos de inversión.

Trámite de previa conformidad:

Establecer un procedimiento único y uniforme. Exigir el cumplimiento de la normativa vigente para el otorgamiento de la previa conformidad. Articular y coordinar acciones con autoridades nacionales y provinciales a fin de contar con informes técnicos sobre la existencia o inexistencia de accidentes orográficos e hidrográficos que dificulten el tránsito de personas. Instrumentar las medidas para asegurar la correcta localización de los predios existentes en zonas de seguridad.

Mejorar la articulación con las jurisdicciones provinciales y la SAyDS.

Establecer un sistema de intercambio de información con los catastros provinciales.

Asegurar que todas las operaciones de transmisión de dominio en zonas de seguridad cumplan con el requisito de previa conformidad a fin de asegurar el control de las actividades que se desarrollan en éstas. Debe fortalecerse la relación con los escribanos públicos y los registros de la propiedad inmueble para asegurar el cumplimiento de los procedimientos fijados por la normativa vigente.

Instrumentar acciones con organismos como el Instituto Nacional de Estadística y Censos –Censo Nacional de Población 2001 y Censo Nacional Agropecuario 2002–, el Registro de la Propiedad Inmueble y el catastro de las provincias y con el Instituto Geográfico Militar para conocer con mayor rigor las actividades económicas y demográficas existentes en zonas de seguridad.

Dotar al organismo de los recursos profesionales y tecnológicos para el diseño e implementación de un sistema de información actualizada de los trámites de previa conformidad para incluirlos en un sistema de información geográfica (SIG) que facilite su ubicación georeferenciada.

La AGN concluye su informe señalando lo siguiente:

Las zonas de seguridad se crean en 1944 para complementar las reglamentaciones de defensa nacional en materia territorial. Se establece para la adquisición de inmuebles y/o la explotación de permisos y concesiones en dichas zonas el trámite de previa conformidad.

Teniendo en cuenta la creciente importancia de la temática ambiental en nuestro país, a partir de la reforma constitucional de 1994, la existencia de tratados internacionales y el desarrollo normativo nacional alcanzado en la materia, resulta relevante elaborar un nuevo marco regulatorio para las zonas de seguridad, que incorpore la protección y conservación de los recursos naturales. En particular, es importante exigir la presentación de estudios de impacto ambiental para toda actividad que pueda degradar el ambiente o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, para cumplir con los preceptos establecidos en la ley 25.675, y la obligatoriedad de la presentación de proyectos de inversión para todas las actividades económicas, con mecanismos establecidos que aseguren su seguimiento y monitoreo por la autoridad competente.

También resulta importante crear un régimen sancionatorio para proteger y conservar los recursos naturales nacionales considerados estratégicos en zonas de seguridad.

La articulación con los organismos provinciales con competencia ambiental y la autoridad nacional ambiental, facilitará a través de mecanismos de coordinación una gestión eficiente en la preservación de los recursos existentes.

Por lo tanto, debe dotarse al organismo de los recursos humanos y tecnológicos adecuados a fin de asegurar el cumplimiento de la tarea asignada por la normativa vigente y par realizar las adecuaciones y actualizaciones

que requiere el control de las actividades en las zonas de seguridad.

*Nicolás A. Fernández. – José J. B. Pampuro.
– Gerardo R. Morales. – Juan J. Álvarez.
– Miguel Á. Pichetto. – Ernesto R. Sanz. –
José M. Á. Mayans. – Carlos D. Snopek.*

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-85/09, mediante el cual la Auditoría General de la Nación remite resolución referida a la gestión llevada a cabo por la Secretaría de Interior - Ministerio del Interior referida al examen del control ejercido en la compraventa de tierras por extranjeros en áreas de fronteras en las provincias de Corrientes y Misiones; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1) Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitándole informe sobre las medidas adoptadas en relación a las observaciones y recomendaciones efectuadas por la Auditoría General de la Nación con motivo del examen del control ejercido por la Secretaría de Interior del Ministerio del Interior en la compraventa de tierras por extranjeros en áreas de frontera en las provincias de Corrientes y Misiones, a efectos de determinar su impacto en la gestión de los recursos naturales.

2) Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.*

De acuerdo con las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 3 de septiembre de 2009.

*Nicolás A. Fernández. – José J. B. Pampuro.
– Gerardo R. Morales. – Juan J. Álvarez.
– Miguel A. Pichetto. – Ernesto R. Sanz. –
José M. A. Mayans. – Carlos D. Snopek.*

2

Ver expediente 212-S.-2009.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.