Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Buenos Aires, 14 de mayo de 2013.

Vistos los autos: "Neuquén, Provincia del c/ Estado Nacional y otra s/ acción declarativa", de los que

Resulta:

I) A fs. 33/41 la Provincia del Neuquén interpone demanda en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Administración de Parques Nacionales y contra la Asociación de Fomento Rural Curruhuinca, a fin de que el Tribunal declare que las tierras en las que se ubica la ruta provincial n° 19, que originariamente integraron el Parque Nacional Lanín, le fueron cedidas por el Estado Nacional; que integran el dominio público provincial, y que están excluidas de la transferencia a título gratuito de los lotes cincuenta y uno (51) a sesenta y uno (61) inclusive, ubicados en jurisdicción de la Reserva Nacional Lanín, de la Colonia Maipú, que el Estado Nacional efectuó a favor de la asociación codemandada. Solicita asimismo que se disponga rectificar la escritura n° 313 del 20 de julio de 1994 y su complementaria n° 332 del 27 del mismo mes y año, de la Escribanía General del Gobierno de la Nación, así como la inscripción de dominio obrante en la matrícula 10.386-Lacar, del Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia del Neuquén.

Sostiene que posee dentro de su dominio público el inmueble sobre el que se asienta la ruta provincial n° 19, sito en las cercanías de la ciudad de San Martín de los Andes, por

haberle sido cedido en el año 1969 por el Estado Nacional, al que le pertenecía por integrar el Parque Nacional Lanín.

Aclara que la transferencia no fue documentada en escritura pública por resultar innecesaria en virtud de las previsiones contenidas en el artículo 1810 del Código Civil, en cuanto a que las donaciones al Estado podrán acreditarse con las constancias de actuaciones administrativas.

Señala que el 20 de julio de 1994, en mérito a lo establecido en la ley nacional 23.750, se suscribió en la Escribanía General de Gobierno de la Nación la escritura número 313, por la que se instrumentó la transferencia de dominio de los lotes 51 al 61 inclusive, ubicados en jurisdicción de la Reserva Nacional Lanín, a favor de la Asociación de Fomento Rural Curruhuinca. Agrega que en dicho instrumento público se dejó constancia de que el 5 de julio de 1994 se había suscripto entre la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales - Programa Arraigo, la Administración de Parques Nacionales y la referida asociación, un acta acuerdo para la transferencia de aquellas tierras, en cuya cláusula segunda se asentó que la asociación aceptaba la exclusión de los sectores indicados en el anexo I del acta, entre los cuales se omitió consignar el tramo de la citada ruta provincial que se ubica dentro de los lotes transferidos, y que estaba afectado al dominio público del Estado local.

Relata que el presidente de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales reconoció la omisión y remitió al Escribano General de Gobierno de la Nación la nota n° 28/01 en la que indicó que, después de analizar la documentación remitida por la

Dirección Provincial de Vialidad del Neuquén, comprobó que se había omitido deslindar la ruta provincial de los terrenos cedidos, por lo que solicitaba que se efectuase una escritura complementaria a fin de formalizar su exclusión de la transferencia.

Explica que el Escribano General del Gobierno de la Nación confeccionó el instrumento respectivo (escritura número 43 del 14 de marzo de 2001), pero que el Registro de la Propiedad Inmueble provincial rechazó su inscripción pues para modificar, aclarar o rectificar un asiento, los artículos 41 y 42 de la ley local 2087 exigen la comparecencia y firma de todas las partes que suscribieron la escritura original —salvo que fuese dispuesto por orden judicial—, y la asociación se habría negado a suscribirla.

Pone de resalto que se han suscitado conflictos con la asociación demandada por razones incluso ajenas al tema de la ruta, y que inicia esta acción declarativa de certeza a los efectos de que se dirima el derecho de las partes respecto del terreno afectado a esos fines.

Solicita asimismo una medida cautelar de no innovar a fin de que se faculte a la provincia a realizar todos los actos relativos al ejercicio del dominio público sobre la ruta provincial n° 19, y se ordene a la Asociación de Fomento Rural Curruhuinca o a cualquier otro tercero, que se abstengan de realizar todo acto que tienda a impedir, limitar, entorpecer u obstaculizar la conservación, reparación, mantenimiento de la ruta,

el ejercicio del poder de policía, y a garantizar el libre tránsito.

II) Que a fs. 15/17 del incidente sobre medida cautelar se declaró la competencia de esta Corte para entender en el caso por la vía de su instancia originaria, y se dispuso, en los términos del artículo 204 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, la anotación de la litis en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia del Neuquén.

III) Que a fs. 63/68 la Administración de Parques Nacionales contesta la demanda y solicita su rechazo, con costas.

Afirma que de los antecedentes del sumario administrativo n° 2517/68 de su registro —instruido con motivo de haberse encontrado 40 ejemplares de la especie ciprés vivo apeados sin la marca oficial y sin la autorización correspondiente- se desprende que desde el origen de la referida ruta reconoció el dominio provincial sobre las tierras en las que se asienta, y que solo se ejercieron facultades jurisdiccionales en relación —exclusivamente— al cuidado del ambiente forestal en los tramos que se construyeron dentro del Parque Nacional Lanín, en cumplimiento de los fines determinados por su ley de creación, tal como surge de las autorizaciones que se concedieron en el marco de las citadas actuaciones.

Indica que para transmitir a la Comunidad Curruhuinca el dominio de los lotes 51 al 61 inclusive, fue necesario desafectarlos del dominio público del Estado Nacional mediante la ley 23.750, en la que no se hizo referencia a rutas por ser

éstas bienes del dominio público artificiales que sólo pueden ser desafectadas cuando cambian de destino (fs. 65 vta.).

Aduce que las transferencias de los bienes del dominio público se apartan del principio absoluto del derecho privado, en el sentido de que lo accesorio no sigue la suerte del principal. De modo tal —continúa— al estar destinada aquella ruta a un uso público del que no fue desafectada, mal puede entenderse que se transmitió junto con los lotes cedidos.

Destaca que al solicitar la provincia a la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales —Plan Arraigo— la confección de una escritura complementaria a fin de dejar expresamente excluida de las superficies transferidas a la ruta indicada, no requirió la intervención de la Administración de Parques Nacionales por considerar que no era quien cuestionaba sus derechos al respecto.

Alega que la Dirección de Vialidad provincial difería con la interpretación realizada por el Registro de la Propiedad Inmueble del Neuquén de las normas registrales locales en las que se fundamentó el rechazo de la inscripción de la ya aludida escritura número 43, y que, en consecuencia, el conflicto se generó entre tales organismos provinciales y la asociación codemandada, por lo que no existe razón para efectuar reclamo alguno en su contra, desde que nunca cuestionó el dominio provincial sobre la ruta 19.

IV) A fs. 80 vta. se hizo efectivo el apercibimiento previsto en el artículo 41 del Código Procesal Civil y Comercial

de la Nación en relación a la Asociación de Fomento Rural Curruhuinca, ya que no contestó la demanda ni constituyó domicilio legal en el proceso.

V) A fs. 130 se dispuso la integración de la litis con el Estado Nacional —Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios—, en virtud de la participación que tuvo la entonces Comisión de Tierras Fiscales Nacionales - Programa Arraigo en ejercicio de sus funciones y de lo dispuesto en el artículo 3, decreto 158/2006, y pese a haberse cursado la citación pertinente, no se presentó en autos.

VI) Que a fs. 159, luego de que dictaminara la señora Procuradora Fiscal a fs. 127/128, se llaman autos para sentencia.

Considerando:

1°) Que este juicio es de la competencia originaria de esta Corte (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional).

2°) Que la Administración de Parques Nacionales sostiene que nunca desconoció el dominio público de la Provincia del Neuquén sobre las tierras que originariamente integraban el Parque Nacional Lanín y que luego fueron afectadas a la ruta provincial n° 19 en los tramos que unen: por un lado a San Martín de los Andes con el Centro Cerro Chapelco, y por el otro el referido Centro Cerro Chapelco con el Empalme Ruta Nacional n° 234, ex complementaria "d".

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Esa afirmación se ve corroborada con las constancias del expediente administrativo 2517/68 que corre por cuerda. En efecto, en el marco de tales actuaciones, la Dirección Provincial de Vialidad solicitó autorización para abrir picadas en jurisdicción del Parque Nacional Lanín, para el replanteo del acceso al Hotel de Turismo que se encontraba en construcción en la localidad de San Martín de los Andes (nota 1094/68, fs. 23), la que le fue concedida el 17 de julio de 1968 por la ex Dirección General de Parques Nacionales (fs. 26).

Posteriormente, frente al requerimiento efectuado por el organismo provincial en esas actuaciones mediante la nota 2599/69 (fs. 78/80), se lo autorizó a realizar dentro de la jurisdicción del Parque Nacional Lanín, el desbosque y demás movimientos en las tierras afectadas por la traza de los caminos de acceso al Hotel Turismo en San Martín de los Andes y a la Villa Mahuida (Cerro Chapelco), desde la ruta nacional complementaria "d" (resolución 897/69 del 10 de noviembre de 1969, fs. 85/86).

3°) Que, paralelamente, de los antecedentes que obran en el expediente administrativo E 2707-7784/2000 de la Dirección Provincial de Vialidad, se desprende que mediante la resolución 216/86 del 13 de marzo de 1986, se aprobó la numeración de las rutas primarias y secundarias que componían la Red Vial Provincial y se incluyó entre ellas a la ruta n° 19 (fs. 56/60).

Tal como se puso de resalto en la resolución 255/00 (fs. 120/121), por ese acto administrativo se regularizó la situación de hecho en la que se encontraba el camino de uso público desde hacía más de quince años a esa fecha. En efecto, el es-

tudio y proyecto para su trazado había sido contratado el 23 de mayo de 1969 y aprobado el 16 de octubre del mismo año. A su vez, el llamado a licitación pública para la construcción de obras básicas, base anticongelante, base asfáltica y carpeta de concreto asfáltica fue aprobado el 7 de octubre de 1969; la adjudicación de la obra a la firma "Seminara Empresa Constructora S.A." se dispuso el 20 de noviembre de ese año, y las obras se recibieron provisoriamente el 24 de junio de 1976 y definitivamente el 15 de febrero de 1979 (fs. 24/26, 29/30, 34/35 y 49/52, respectivamente, del expediente administrativo E 2707-7784/2000).

4°) Que todos los actos reseñados en el considerando precedente, son anteriores a la transferencia a título gratuito de la propiedad de los lotes cincuenta y uno (51) al sesenta y uno (61) inclusive, ubicados en jurisdicción de la Reserva Nacional Lanín, dispuesta por la ley 23.750 del 29 de septiembre de 1989 a favor de la Asociación de Fomento Rural Curruhuinca, y constituyen los antecedentes considerados por la "Comisión de Tierras Fiscales Nacionales - Programa Arraigo" para requerirle al Escribano General del Gobierno de la Nación mediante la nota 28/01 del 12 de enero de 2001 (fs. 134/135 del expediente E 2707-7784/2000) la confección de una escritura complementaria de la número 313 del 20 de julio de 1994 en la que se instrumentó aquella transferencia, inscripta conjuntamente con su complementaria número 332 del 26 de julio de 1994, en el Poder Judicial-Registro de la Propiedad el 10 de agosto de 1994, matrícula 10.386 Lacar, bajo los números de entrada 20.513 y 20.514.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

5°) Que el 14 de marzo de 2001, el Escribano General del Gobierno de la Nación otorgó la escritura pública número 43, complementaria de la número 313, requerida por la citada comisión nacional. En ese instrumento, luego de transcribirse la citada resolución 255/00 de la Dirección Provincial de Vialidad, se declararon excluidas del inmueble transferido a la Asociación de Fomento Rural Curruhuinca las tierras afectadas al dominio público por la ruta provincial n° 19 en dos tramos: primero: San Martín de los Andes - Centro Chapelco, y segundo: Centro Cerro Chapelco - Empalme Ruta Nacional n° 234, ex complementaria "d". Asimismo se dejó constancia de que quedaba complementada la escritura de referencia y que se expedía el testimonio respectivo para su inscripción (fs. 140/142 del expediente administrativo provincial y fs. 151/153 del sub examine).

Sin embargo, el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia del Neuquén rechazó su inscripción por no cumplir con los recaudos de los artículos 41 y 42 de la ley local 2087.

6°) Que en mérito a lo hasta aquí expuesto, cabe concluir que no existe controversia entre la actora y los organismos que representaron al Estado Nacional en el "Acta-Acuerdo para la transferencia de las tierras según ley n° 23.750" -la ex Comisión de Tierras Fiscales Nacionales - Programa Arraigo y Administración de Parques Nacionales— en la que se acordaron los deslindes que surgen de la escritura n° 313, en cuanto a que las tierras en las que se asientan los tramos de la ruta provincial n° 19 ubicados en los lotes transferidos a la asociación code-

mandada, pertenecen al dominio público provincial y están excluidos de dicha transferencia.

En tales condiciones, no se configuran a su respecto los requisitos que el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación establece para la procedencia de las acciones meramente declarativas, pues no existe un estado de incertidumbre que despejar sobre la existencia, alcance o modalidades de la relación jurídica que los vincula con la actora.

7°) Que tampoco cabe atribuirle ningún tipo de responsabilidad al Estado Nacional por el rechazo de la inscripción de la escritura complementaria número 43, en la medida en que ese trámite se frustró por las observaciones efectuadas por el Registro de la Propiedad Inmueble del Neuquén que surgen de la nota del 30 de abril de 2001 obrante en copia a fs. 139, las que se sustentaron en la falta de cumplimiento de recaudos previstos en disposiciones registrales de índole local (artículos 41, 42 y concordantes de la ley provincial 2087).

En efecto, no deben perderse de vista las modalidades del derecho público y su incompatibilidad con las que rigen la transmisión del dominio del derecho privado.

Esta Corte ha distinguido "la prioridad y generalidad del dominio eminente originario, consustancial con la soberanía...que excluye en su ejercicio sucesivo las limitaciones legales reglamentarias de la adquisición singular posterior de la posesión con arreglo al derecho común" (Fallos: 263:158).

Y más adelante, con atinencia a casos de transferencias por provincialización, declaró que "resulta claro que el régimen de transmisión de dominio de los inmuebles del Estado Nacional en casos como el de autos, es distinto del previsto para la transferencia de esos bienes en el derecho privado, conforme con lo establecido por los arts. 577, 1184, inc. 1° y 2505 del Código Civil" (Fallos: 276:104, considerando 6°). En este mismo precedente el Tribunal desarrolló aún más este criterio al señalar "que, a los fines de incorporar los bienes a las provincias, la ley no exigió que fuera necesaria la tradición de los inmuebles, en los términos establecidos por el ordenamiento civil, lo cual no constituye una anomalía u omisión, pues la norma agrupó bajo el mismo régimen a los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional y, para aquéllos, por su destino y naturaleza, no es requerida la tradición". Cabe aclarar que la sentencia se refiere a las que en el caso disponían la provincialización del territorio de La Pampa y la reserva por parte del Estado Nacional de ciertas tierras.

Como corolario de todo ello concluía que en el caso tienen primacía "las normas especiales del derecho público, que en esta materia establecen un régimen distinto para la transmisión del dominio de las tierras de propiedad nacional", recordando, a la vez, la cita del caso de Fallos: 263:158 transcripta precedentemente (Fallos: 323:4046).

8°) Que, por lo demás, la suerte de la demanda entablada contra la Administración de Parques Nacionales no puede decidirse en otro sentido por la circunstancia de no haber me-

diado oportunamente la regular desafectación del destino primigenio de las fracciones en cuestión, pues en definitiva, los lotes ubicados en jurisdicción de la Reserva Nacional Lanín en los que se asientan los tramos referidos de la ruta provincial 19, luego fueron desafectados mediante la ley 23.750.

9°) Que en relación a la Asociación de Fomento Rural Curruhuinca corresponde hacer efectivo el apercibimiento previsto en el artículo 356, inciso 1° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y, en consecuencia, tenerle por reconocida la verdad de los hechos relatados en el escrito inicial, como así también los documentos incorporados al proceso.

No obstante ello, cabe destacar que según surge del expediente administrativo E 2707-7784/2000 de la Dirección Provincial de Vialidad, la asociación codemandada pretendió obtener un pago por aquellas tierras (fs. 147) y esa pretensión no se ajusta a los antecedentes que surgen de las actuaciones administrativas incorporadas a este proceso, reseñados en los considerandos 2° y 3° de esta sentencia, ni a la situación de hecho en la que se encontraba el camino provincial con anterioridad a la transferencia a título gratuito de los lotes 51 al 61 inclusive, la que no podía ser desconocida por la asociación.

Por otra parte, uno de los recaudos exigidos por el Registro de la Propiedad Inmueble local para la inscripción de la escritura complementaria número 43, era la presentación del testimonio de la escritura número 313 del 20 de julio de 1994 inscripto en la matrícula 10.386 - Lacar el 10 de agosto de 1994 que se encontraba en poder de la asociación, y ese título no fue

entregado para completar el trámite, pese a las gestiones realizadas por la Escribanía General del Gobierno de la Nación de la que dan cuenta las constancias de fs. 141/142 de estas actuaciones.

10) Que, en definitiva, al haber sido citados a este proceso todas las partes del acto instrumentado en la escritura número 313 del 20 de julio de 1994, pasada ante el Escribano General del Gobierno de la Nación, es necesario un pronunciamiento del Tribunal a fin de completar el trámite de inscripción de la escritura complementaria número 43, a los efectos de que concuerde la realidad registral y extrarregistral del derecho del que ya es titular la Provincia del Neuquén en relación a las fracciones afectadas al dominio público provincial por los tramos indicados de la ruta n° 19.

Por ello, se decide: I. Rechazar la demanda seguida por la Provincia del Neuquén contra la Administración de Parques Nacionales. Con costas (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). II. Hacer lugar a la demanda entablada contra la Asociación de Fomento Rural Curruhuinca, y ordenar la inscripción de la escritura pública número 43, complementaria de la número 313, otorgada por el Escribano General de Gobierno de la Nación el 14 de marzo de 2001, en el Registro de la Propiedad Inmueble local, a cuyo fin, líbrese el oficio respectivo. Con

-//-

-//-costas (artículo 68 citado). Notifíquese a las partes y al Escribano General del Gobierno de la Nación mediante oficio, comuníquese a la señora Procuradora General y, oportunamente, archívese.

RICARDO LUIS LORENZETTI

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

CARLOS S. FAYT

ENRIQUE S. PETRACCHI

JUAN CARLOS MAQUEDA

CARMEN M. ARGIBAY

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Parte actora: **Provincia del Neuquén**, representada por su **letrado apoderado, Dr. Edgardo O. Scotti.**

Parte demandada: **Administración de Parques Nacionales**, representada **por su apoderada, Dra. Martha Arias Cuenca**, con el patrocinio letrado de las **Dras. Adriana Beatriz Villani y Cecilia Ángeles Martín.**

Asociación de Fomento Rural Curruhuinca, no presentada en autos.