Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 4 de febrero de 2014.

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que la Compañía de Tierras del Sud Argentino S.A. promueve la acción prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia del Chubut, el Estado Nacional (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación - Secretaría de Políticas Sociales y de Desarrollo Humano - Instituto Nacional de Asuntos Indígenas [INAI]) y la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, a fin de que se despeje el estado de incertidumbre acerca de los alcances y eficacia de su derecho de propiedad sobre los inmuebles denominados "Colonia Lepa y Esquel", ubicados en la sección J-III del departamento Cushamen de la provincia demandada, cuyo dominio posee desde el año 1896, y que se encuentra inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble provincial al tomo 337, folio 5, finca 60.388.

Asimismo, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la resolución 587/07 del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y del convenio suscripto el 14 de octubre de 2009 entre ese organismo y la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (CONV. SJB: 0000037/2009), con el objeto de implementar el relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades de los pueblos indígenas asentadas en jurisdicción provincial, dispuesto por la ley nacional 26.160 y su decreto reglamentario 1122/07.

Sostiene que la resolución impugnada altera el presupuesto esencial según el cual deben relevarse las tierras ocupadas por indígenas argentinos con posesión actual, tradicional, pública y fehacientemente acreditada, reemplazando esas condiciones establecidas en la ley 26.160 por una supuesta posesión indígena ajena a la prevista en el Código Civil, con el deliberado propósito –según esgrime– de alcanzar en el relevamiento propiedades privadas, como las de su dominio, que fueron usurpadas y quitadas a sus dueños.

Indica que si bien los terrenos indicados son de su titularidad, uno de sus lotes fue invadido por intrusos con el pretexto de pertenecer a familias indígenas que ocupaban en forma "ancestral" la región, lo cual motivó el inicio de la causa 159-159-03 caratulada "Nahuelquir, Rosa Sara; Curiñanco, Atilio s/ usurpación Compañía de Tierras Sur Argentino s/ damnificado", ante el Juzgado Correccional de la Circunscripción Judicial del Noroeste del Chubut, Esquel, en la que se dictó sentencia haciendo lugar a la demanda.

A pesar de ello –señala–, las tierras fueron nuevamente ocupadas por intrusos, por lo cual se promovió otro proceso para recobrar la posesión y obtener su restitución ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Laboral de Esquel, caratulado "Compañía de Tierras Sud Argentino c/ Curiñanco, Cristian Fabián y otros s/ sumario" (expte. n° 59/2007), en el que también se hizo lugar al reclamo. No obstante –continúa–, encontrándose pendiente la sentencia de segunda instancia ante la Cámara de Apelaciones del Noroeste del Chubut, fue suspendido el trámite de las actuaciones con motivo de que

Corte Suprema de Justicia de la Nación

el INAI informó que estaba siendo ejecutado el "Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas-Ejecución de la ley 26.160", el cual incluía el lote en litigio, que permaneció ocupado por los allí demandados.

Dirige su demanda contra la Provincia del Chubut puesto que integra la Unidad Ejecutora Provincial constituida para la ejecución del programa de relevamiento, y habría participado con las codemandadas en la ilegítima inclusión de su propiedad, facilitando su personal y registros.

Solicita que se dicte una medida cautelar para que se suspenda la ejecución de la resolución 587/2007 y sus actos consecuentes sobre los inmuebles de su titularidad.

2°) Que a efectos de que una provincia pueda ser tenida como parte y proceda, en consecuencia, la competencia originaria de la Corte prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional, es necesario que ella participe nominalmente en el pleito —ya sea como actora, demandada o tercero— y sustancialmente, es decir, que tenga en el litigio un interés directo, de tal manera que la sentencia que se dicte le resulte obligatoria (Fallos: 311:879 y 1822; 312:1227 y 1457; 313:144; 314:508; 322:1511 y 2105, 330:4804, entre muchos otros).

Asimismo, esa calidad de parte debe surgir, en forma manifiesta, de la realidad jurídica, más allá de la voluntad de los litigantes en sus expresiones formales (Fallos: 307:2249; 308:2621; 314:405; 321:2751; 322:2370), pues lo contrario impor-

taría dejar librado al resorte de éstos la determinación de la instancia originaria.

3°) Que de los términos de la demanda —a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con el artículo 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 322:2370; 323:1217—, se desprende que el objeto de la pretensión no permite atribuirle a la Provincia del Chubut el carácter de parte adversa, pues la actora impugna la resolución 587/07 del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y el convenio celebrado por esa institución y la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, que le habrían dado sustento a la inclusión de sus inmuebles en el "Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas-Ejecución de la Ley 26.160", y que se identifican como violatorios de los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional, de la ley 26.160 y de su decreto reglamentario 1122/07 (fs. 8).

En efecto, los actos federales cuestionados emanaron del poder público del Estado Nacional, circunstancia que revela que los sujetos pasivos legitimados son las autoridades nacionales que los ejecutaron, las que, por otra parte, son las únicas que resultarían obligadas y con posibilidades de cumplir con el mandato restitutorio del derecho que se denuncia como violado, en el supuesto de admitirse la demanda (arg. Fallos: 330:555).

Ello impide vincular de manera directa e inmediata a la Provincia del Chubut con la conducta lesiva descripta, máxime cuando la actora no ha logrado individualizar ni concretar

hechos u omisiones en los que hubieran incurrido las autoridades provinciales de los que se derive un daño para ella.

4°) Que no empece a lo expuesto la circunstancia de que la Unidad Provincial esté integrada —entre otros— por un representante del Poder Ejecutivo local, pues dicha Unidad no es parte del convenio suscripto el 14 de octubre de 2009 tal como expresamente surge de su texto, y la realización del relevamiento técnico, jurídico y catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por comunidades indígenas en Chubut le fue encomendada a la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, que se ha constituido como "Equipo Técnico Operativo" (ETO), esto es, en el organismo administrador y ejecutor del Re.Te.C.I. en la provincia (v. prueba documental identificada como anexo V).

5°) Que en tales condiciones, no se advierte que la Provincia del Chubut esté sustancialmente demandada en autos, esto es, que tenga un interés directo en el pleito que surja en forma manifiesta de la realidad jurídica expuesta.

En razón de ello y dada la índole taxativa de la competencia prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional y su imposibilidad de ser extendida a otros casos no previstos, por persona o poder alguno, este proceso resulta ajeno a la competencia originaria de la Corte (Fallos: 32:120, y reiterado en Fallos: 270:78; 285:209; 302:63; 322:1514; 323:1854; 326:3642, entre muchos otros).

Por ello, y de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: Declarar que la presente causa es ajena a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Notifíquese, comuníquese a la señora Procuradora General y, ~~oportunamente~~, archívese.

RICARDO LUIS LORENZETTI

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

CARLOS S. FAYT

ENRIQUE S. PETRACCHI

DISI-//-

JUAN CARLOS MAQUEDA

E. RAUL ZAFFARONI

CARMEN M. ARGIBAY

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-DENCIA DE LOS SEÑORES MINISTROS DOCTORES DON CARLOS S. FAYT Y DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1°) Que la Compañía de Tierras del Sud Argentino S.A. promueve la acción prevista en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, contra la Provincia del Chubut, el Estado Nacional (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación - Secretaría de Políticas Sociales y de Desarrollo Humano - Instituto Nacional de Asuntos Indígenas [INAI]) y la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, a fin de que se despeje el estado de incertidumbre acerca de los alcances y eficacia de su derecho de propiedad sobre el inmueble denominado "Colonia Lepa y Esquel" de la sección J-III del departamento Cushamen de la provincia demandada, cuyo dominio posee desde el año 1896, y que se encuentra inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble provincial al tomo 337, folio 5, finca 60.388.

Asimismo, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la resolución 587/07 del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y del convenio suscripto el 14 de octubre de 2009 entre ese organismo y la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (CONV. SJB: 0000037/2009), con el objeto de implementar el relevamiento técnico-jurídico-catastral de la situación dominial de las tierras que en forma tradicional, actual y pública ocupan las comunidades de los pueblos indígenas asentadas en jurisdicción provincial, dispuesto por la ley nacional 26.160 y su decreto reglamentario 1122/07.

Sostiene que la resolución impugnada altera el presupuesto esencial según el cual deben relevarse las tierras ocupadas por indígenas argentinos con posesión actual, tradicional, pública y fehacientemente acreditada, reemplazando esas condiciones establecidas en la ley 26.160 por una supuesta posesión indígena ajena a la prevista en el Código Civil, con el deliberado propósito —según esgrime— de alcanzar en el relevamiento propiedades privadas, como las de su dominio, que fueron usurpadas y quitadas a sus dueños.

Indica que si bien los terrenos indicados son de su titularidad, uno de sus lotes fue invadido por intrusos con el pretexto de pertenecer a familias indígenas que ocupaban en forma "ancestral" la región, lo cual motivó el inicio de la causa 159-159-03 caratulada "Nahuelquir, Rosa Sara; Curiñanco, Atilio s/ usurpación Compañía de Tierras Sur Argentino s/ damnificado", ante el Juzgado Correccional de la Circunscripción Judicial del Noroeste del Chubut, Esquel, en la que se dictó sentencia haciendo lugar a la demanda.

A pesar de ello —señala—, las tierras fueron nuevamente ocupadas por intrusos, por lo cual se promovió otro proceso para recobrar la posesión y obtener su restitución ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Laboral de Esquel, caratulado "Compañía de Tierras Sud Argentino c/ Curiñanco, Cristian Fabián y otros s/ sumario" (expte. n° 59/2007), en el que también se hizo lugar al reclamo. No obstante —continúa—, encontrándose pendiente la sentencia de segunda instancia ante la Cámara de Apelaciones del Noroeste del Chubut, fue suspendido el trámite de las actuaciones con motivo de que

Corte Suprema de Justicia de la Nación

el INAI informó que estaba siendo ejecutado el "Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas-Ejecución de la ley 26.160", el cual incluía el lote en litigio, que permaneció ocupado por los allí demandados.

Afirma que la reglamentación dictada por el INAI aquí impugnada, impone objetivos, principios y procedimientos que violan normas de jerarquía superior, cuales son el artículo 75, inciso 17 de la Constitución Nacional, la ley 26.160 y el decreto 1122/2007, en tanto equipara la mera ocupación de las personas que clandestinamente se encuentran dentro de su propiedad, con la legítima situación de los pueblos originarios que pudieren alegar posesión actual, tradicional, pública y fehacientemente acreditada.

Destaca que recién tuvieron noticia extraoficial a través de trascendidos de la inclusión de su propiedad en el relevamiento, una vez que éste se había consumado, pues en el convenio cuestionado se estableció que toda la información relacionada con el proyecto denominado Programa Provincial es secreta y su divulgación se encuentra sujeta a una cláusula penal de $ 218.872 (capítulo IV, puntos 1 y 2).

Dirige su demanda contra la Provincia del Chubut puesto que integra la Unidad Ejecutora Provincial constituida para la ejecución del programa de relevamiento, y habría participado con las codemandadas en la ilegítima inclusión de su propiedad, facilitando su personal y registros.

Solicita que se dicte una medida cautelar para que se suspenda la ejecución de la resolución 587/2007 y sus actos consecuentes sobre el inmueble de su titularidad, a cuyo fin requiere que se ordene a las demandadas que se abstengan de incluir a su propiedad dentro del régimen de la ley 26.160 y de inscribir en la Dirección General de Catastro e Información Territorial todo relevamiento que se hubiere efectuado o que se realice en el futuro.

2°) Que esta causa corresponde a la competencia originaria de la Corte *ratione personae* y *ratione materiae*.

En efecto, de los términos de la demanda —a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con el artículo 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 322:2370; 323:1217—, se desprende que la Provincia del Chubut ha participado en la inclusión de la propiedad de la demandante en el "Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas-Ejecución de la Ley 26.160", razón por la cual, en el limitado marco de conocimiento que ofrece la cuestión de competencia, cabe considerarla parte sustancial en el pleito.

En su mérito, corresponde sustanciar el proceso en esta instancia como única manera de armonizar las prerrogativas jurisdiccionales de las que gozan tanto la provincia a no ser juzgada por los tribunales inferiores de la Nación, en virtud de la garantía de rango constitucional que al respecto le reconoce el artículo 117, como el Estado Nacional y la Universidad Nacio-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

nal de la Patagonia San Juan Bosco al fuero federal, según el artículo 116 de la Ley Fundamental (doctrina de Fallos: 308:2054; 314:830; 315:158 y 1232; 322:1043, 2038 y 2263; 323:470, 1110; 324:2042 y 2859, entre muchos otros).

Por lo demás, tal como ha sido planteada, la cuestión aparece como nítidamente federal, en la medida en que el derecho que se pretende hacer valer está directa e inmediatamente fundado en el artículo 75, inciso 17 de la Ley Fundamental, en la ley 26.160 y en su decreto reglamentario, de manera que la causa es de las especialmente regidas por la Constitución a las que alude el artículo 2, inciso 1° de la ley 48 pues está en juego la inteligencia de una cláusula constitucional, y es parte una provincia (Fallos: 333:1386 y sus citas), y se sostiene que la disposición en la que se sustenta el actuar de las codemandadas sería totalmente contraria a aquéllas, al incluir en el derecho consagrado en el inciso 17 citado tierras que no están tradicionalmente "ocupadas" por los pueblos indígenas argentinos.

3°) Que este Tribunal ha establecido que si bien, por vía de principio, medidas como las requeridas no proceden respecto de actos administrativos o legislativos habida cuenta de la presunción de validez que ostentan, tal doctrina debe ceder cuando se los impugna sobre bases prima facie verosímiles (Fallos: 250:154; 251:336; 307:1702; 314:695; 329:4822, 4829 y 330:2470).

Asimismo, ha dicho en Fallos: 306:2060 "que como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existen-

cia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad".

4°) Que en razón de la coincidencia del objeto de la cautela con el de la demanda, no puede admitirse que se ordene a los demandados abstenerse de ejecutar toda acción que implique incluir la propiedad de la actora en el relevamiento territorial previsto en la ley 26.160, en la medida en que el dictado de aquélla tendría los mismos efectos que la sentencia definitiva (Fallos: 327:2490, considerando 4°).

No obstante ello, sí corresponde atender al restante pedido efectuado desde que el "Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas-Ejecución de la Ley 26.160" no establece entre sus disposiciones la inscripción registral de su resultado, como por el contrario sí lo prevé el convenio suscripto el 14 de octubre de 2009 entre el INAI y la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco con el objeto de implementarlo en la Provincia del Chubut, al imponer como carga de la Universidad la de "Promover la Inscripción en la Dirección General de Catastro Provincial de los Levantamientos Territoriales de las Comunidades relevadas en el marco del PROGRAMA PROVINCIAL" (punto V.1.k).

Tales circunstancias, y la necesidad de determinar si la inclusión de los inmuebles objeto de este proceso en el referido Programa Nacional se ajusta a las previsiones constitucio-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

nales y legales que lo regulan, permiten concluir que resulta aconsejable impedir la inscripción del relevamiento que se hubiere realizado o que se lleve a cabo en relación a aquéllos.

5°) Que por otra parte, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 36, inciso 4° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, se requerirá a las codemandadas que informen al Tribunal si el relevamiento del inmueble objeto de este litigio ha finalizado, haciéndoles saber que en el caso de que se encuentre aún en ejecución deberán otorgarle participación a su titular registral, la "Compañía de Tierras del Sud Argentino S.A.".

Asimismo, deberán informar cuáles son las razones que justificarían y, en su caso, en qué previsiones legales se sustentaría la confidencialidad pactada en la cláusula IV.1 del Convenio Específico aquí impugnado, que determinaría el carácter secreto de toda la información relacionada con el relevamiento territorial *"en los términos y con los alcances previstos en la Ley Nacional N° 24.766, sus modificatorias y reglamentaciones"* (Anexo V de la documentación reservada).

6°) Que el Tribunal no examinará la previsión contenida en el artículo 4° de la ley 26.854, que dispone el requerimiento de un informe a la autoridad pública demandada en forma previa al dictado de una medida cautelar, pues la jurisdicción originaria prevista en la Constitución Nacional es ajena a aquélla, y no puede ser ampliada o restringida por disposición alguna; extremo que se configuraría en el caso si se la considera para situaciones ni siquiera contempladas legalmente.

En efecto, a esta Corte no se le pueden imponer limitaciones de orden procesal en el ejercicio pleno de las atribuciones constitucionales que el artículo 117 de la Ley Fundamental le ha encomendado en los asuntos que corresponden a su jurisdicción más eminente, como intérprete final de aquélla, guardián último de las garantías superiores de las personas y partícipe en el sistema republicano de gobierno (arg. Fallos: 329:2316).

Las altas razones institucionales que determinaron su consagración constitucional, y que en los casos que tienen lugar por razón de las personas —como el sub examine— es asegurar una justicia libre de toda sospecha de parcialidad, y evitar complicaciones con Estados extranjeros, y querellas entre Provincia y Provincia, que pondrían en peligro la paz y el orden público (Fallos: 14:425); impiden someterla al cumplimiento de requisitos previos tales como el previsto en la norma citada, ya sean estos legales o administrativos (Fallos: 334:1640 y sus citas).

Se trata, en definitiva, de la simple aplicación del principio de la supremacía de la Constitución dispuesto por su artículo 31, cuya consecuencia inmediata determina, como lo ha establecido esta Corte en forma constante y reiterada, que su jurisdicción originaria y exclusiva, no está sujeta a las excepciones que pueda establecer el Congreso; limitada como lo está, no puede ser ampliada, restringida, ni modificada por persona o poder alguno, ni mediante normas legales (Fallos: 32:120; 250:774; 271:145; 280:176; 284:20; 302:63; 311:872; 316:965, entre otros).

Corte Suprema de Justicia de la Nación

7°) Que las cuestiones sometidas a la competencia prevista en el artículo 117 citado, de naturaleza muchas veces compleja, requieren en otras tantas ocasiones de soluciones inmediatas —aunque contingentes—, extremos que exigen de una experta administración más que de una decisión que se base en reglas procesales (arg. Fallos: 310:2478; 323:1877), y si se considerase que el informe previo a la decisión previsto en el artículo 4° de la ley 26.854 fue también contemplado para la jurisdicción en examen, se atentaría contra la inmediatez y la eminente función que la Constitución Nacional le ha otorgado a esta Corte.

Es preciso dejar expresamente establecido que no se sigue de lo expuesto que los juicios de competencia originaria no estén sometidos a ninguna regla procesal, sino que la aplicación de la sancionada el 24 de abril de 2013 limitaría en tal medida las atribuciones conferidas por la Ley Fundamental que no se vislumbra, ni de su letra ni del debate legislativo, que haya sido pensada para ser aplicable en esta instancia constitucional.

Por ello, y oída la señora Procuradora Fiscal, se resuelve: I. Declarar que la presente causa corresponde a la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. II. Correr traslado de la demanda interpuesta, que se sustanciará por la vía del proceso ordinario, al Estado Nacional y a la Provincia del Chubut por el plazo de sesenta días; y a la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, por el plazo de quince días (artículos 338 y concordantes del Código Procesal Civil y

Comercial de la Nación), más otros seis en razón de la distancia (artículo 158 del ordenamiento procesal). Para su comunicación líbrense oficios al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, al Juzgado Federal de Primera Instancia de Rawson a los efectos de notificar a los señores gobernador y fiscal de Estado de la provincia, y al Juzgado Federal de Primera Instancia de Comodoro Rivadavia en relación a la Universidad demandada. III. Hacer lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, ordenar a la Provincia del Chubut, al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y a la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, que deberán abstenerse de inscribir en la Dirección General de Catastro e Información Territorial del Chubut todo relevamiento que se hubiere efectuado o que se realice en el futuro del inmueble denominado "Colonia Lepa y Esquel" de la sección J-III del departamento Cushamen de la provincia demandada, inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble provincial al tomo 337, folio 5, finca 60.388. Notifíquese en las personas de los señores presidente del INAI, rector universitario y director general de catastro provincial, a cuyo fin, líbrense los correspondientes oficios. IV. Requerir al INAI, a la Provincia del Chubut y a la Universidad demandada mediante oficios que informen al Tribunal en el plazo de diez días si el relevamiento del inmueble referido ha finalizado, haciéndoles saber que en el caso de que se encuentre aún en ejecución deberán otorgarle participación a su titular registral, la "Compañía de Tierras del Sud Argentino S.A.". Asimismo, deberán informar en el mismo plazo cuáles son las razones que justificarían y, en su caso, en qué previsiones legales se sustentaría la confidencialidad pactada en la cláusula IV.1 del Convenio Es-

pecífico aquí impugnado, que determinaría el carácter secreto de toda la información relacionada con el relevamiento. Notifíquese a la actora y comuníquese a la señora Procuradora General.

CARLOS S. FAYT

ENRIQUE S. PETRACCHI

Parte actora: **Compañía de Tierras del Sud Argentino S.A.**, representada por su apoderada **Dra. Agnés Sibileau**, con el patrocinio letrado del **Dr. Horacio Felipe Artigas.**

Parte demandada: **Provincia del Chubut; Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco.**