Corte Suprema de Justicia de la Nación
Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional

Buenos Aires, 19 de abril de 2016.

Vistos los autos: "Figueroa de Cornejo, Hortensia y otros c/ Administración de Parques Nacionales s/ expropiación inversa".

Considerando:

1°) Que la Cámara Federal de Apelaciones de Salta, al revocar la sentencia de primera instancia, hizo lugar a la demanda de expropiación irregular dirigida contra la Administración de Parques Nacionales y, en consecuencia, ordenó transferir a ésta el dominio de la porción del inmueble demarcado en el plano de subdivisión para expropiación n° 42, inscripto en el catastro del Departamento de Santa Victoria de la Provincia de Salta, con una superficie de 8.907 hectáreas, 4 centiáreas y 50 decímetros cuadrados; y condenó a la demandada a abonar en concepto de indemnización la suma de $ 5.789.550, más intereses a la tasa pasiva promedio que publica el Banco Central de la República Argentina desde la interposición de la demanda hasta su efectivo pago, la que debería quedar a disposición del juez que interviene en el juicio sucesorio de Candelaria Hortensia Campero de Figueroa, fallecida en 1980.

Contra este pronunciamiento, la demandada interpuso el recurso ordinario de apelación (fs. 819), que fue concedido a fs. 890/891. El respectivo memorial obra a fs. 901/913 vta. y su contestación a fs. 919/934.

2°) Que al expedirse recientemente en la causa CSJ 494/2013 (49-A)/CS1 "Anadon, Tomás Salvador c/ Comisión Nacional de Comunicaciones s/ despido", esta Corte declaró la inconstitucionalidad del art. 24, inciso 6°, apartado a, del decreto-ley 1285/58, que instituyó la "apelación ordinaria de las sentencias definitivas de las cámaras nacionales de apelaciones" para los supuestos allí individualizados (sentencia del 20 de agosto de 2015). En su pronunciamiento el Tribunal aclaró que las causas en las que hubiera sido notificada la sentencia de cámara con anterioridad a que aquel quedase firme continuarían con su tramitación con arreglo a la norma declarada inconstitucional. Dado que esta última situación es la que se presenta en el sub lite, corresponde examinar las condiciones de admisibilidad de la apelación interpuesta a la luz de la referida normativa y de conformidad con los criterios interpretativos que fueron elaborados por esta Corte a su respecto.

3°) Que al ser así, en el caso, el recurso deducido es formalmente admisible en la medida en que se trata de una sentencia definitiva, recaída en una causa en que la Nación Argentina es directamente parte, y en la que el valor disputado en último término, sin sus accesorios, supera el mínimo previsto en el art. 24, inciso 6°, apartado a, del decreto-ley 1285/58 y la resolución de esta Corte 1360/91. Asimismo la parte actora interpuso el recurso extraordinario que fue concedido a fs. 891.

4°) Que para resolver como lo hizo, el tribunal de alzada señaló que el 27 de marzo de 1974 se publicó la ley 20.656 que creó el Parque Nacional Baritú, sujeto al régimen de la ley 18.594 (Ley de Parques Nacionales), y que no se contro-

virtió en autos que aquella ley incluía una franja de terreno de propiedad de los actores. Indicó que, por su parte, la ley 18.594 estableció importantes restricciones al ejercicio del derecho de propiedad de los titulares de áreas comprendidas en su régimen; prohibió así: a) la enajenación, arrendamiento o concesión de tierras, b) la exploración y explotación minera, c) la instalación de industrias, d) la explotación agrícola, ganadera y forestal, e) la pesca comercial, la caza y cualquier otro tipo de explotación de los recursos naturales, f) la construcción de viviendas, salvo las destinadas a los servicios de la autoridad de aplicación, de vigilancia o seguridad de la Nación y turísticos, g) la introducción de animales domésticos, con la excepción de los necesarios para la atención de los servicios mencionados en el inciso "f", h) la introducción de flora o fauna exóticas, i) crear pueblos en propiedades particulares, y j) toda acción que pudiera originar alguna modificación del paisaje o del equilibrio biológico. Tales restricciones -apuntó- fueron mantenidas en lo sustancial por la ley 22.351.

Observó que, en tales condiciones, las posibilidades de uso y goce, en aquel entonces, de Candelaria Hortensia Campero de Figueroa sobre el fundo objeto de este proceso quedaron limitadas por aquel ordenamiento a un estrecho margen de acción.

El tribunal destacó, además, que el Poder Ejecutivo, mediante decreto 716 del 24 de marzo de 1975, mandó llevar adelante la expropiación de los inmuebles necesarios para la constitución del Parque Nacional Baritú, a cuyo fin, en el anexo I

del decreto, solo se mencionaron las fincas pertenecientes a Amalia Beatriz del Río de Calero y otros, y Carlos Alberto Franzini, no así a la que es objeto de este litigio. No obstante -subrayó la cámara-, casi un año más tarde la demandada confeccionó y aprobó el plano de subdivisión n° 42 para la expropiación, en el que se delimitó la porción de la señora Campero de Figueroa, de quienes los actores serían sus herederos.

A juicio de la cámara, la realización de dicho plano puso en evidencia una conducta de la demandada desplegada en el interés, en ese entonces, de avanzar con los trámites expropiatorios, más allá de la omisión en que incurrió el decreto 716 de 1975.

Valoró, asimismo, el contrato celebrado entre Campero de Figueroa y Roberto Raúl Robles el 15 de enero de 1976, por el cual la primera arrendó al segundo por el plazo de cinco años "los bosques de su propiedad existentes en la Finca Santa Victoria (...) para la explotación del monte que hubiere en ella con excepción de la fracción loteada y de la fracción que fuere afectada por la expropiación para el Parque Nacional Baritú". Dijo el tribunal que tal instrumento fue agregado a los autos en los términos del art. 260, inciso 3°, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, que de acuerdo al peritaje caligráfico debía considerarlo auténtico, y que constituía una prueba más de que la existencia del Parque Nacional Baritú restringía el derecho de propiedad de la actora, en tanto esta debió excluir expresamente de la explotación forestal al sector afectado a la expropiación.

Por otra parte, la cámara consideró de cabal importancia el resultado del peritaje llevado a cabo por miembros del Tribunal de Tasaciones de la Nación, del que surge que se accede al Parque Nacional Baritú a través del inmueble en cuestión y que en él se halla instalada la casa del guarda parque, lo que no fue negado por la demandada ni refutado por prueba en contrario.

Todas estas circunstancias llevaron al a quo al convencimiento de que, en el caso, se reunían los presupuestos que tornaban admisible la acción de expropiación irregular, de conformidad con el art. 51, inciso b, de la ley 21.499, porque la declaración contenida en la ley 20.656 había incidido en forma directa en la aplicación a los actores del estricto régimen establecido en las leyes 18.594, 22.351 y el decreto 2149/90, que prohibían una importante cantidad de actividades y usos sobre el inmueble en cuestión, lo que demostraba un estado de indisponibilidad por evidente dificultad o impedimento para disponer de la fracción de tierra en condiciones normales. Puso de relieve, finalmente, que la serie de actos y circunstancias examinados, lejos de constituir una muestra del abandono de la expropiación alegado por la demandada en los términos del art. 33 de la ley 21.499, se erigen como prueba de su avance sobre el derecho de propiedad de los actores.

5°) Que, en primer lugar, cabe rechazar la excepción de prescripción de la acción de expropiación irregular opuesta por la parte demandada, en los términos del art. 56 de la ley

21.499, cuya inconstitucionalidad fuera planteada por la actora en la demanda. Ello en tanto, la mencionada disposición que prevé la prescripción quinquenal para esta acción, fue declarada inconstitucional por este Tribunal en Fallos: 315:596 y su doctrina reiterada en Fallos: 320:1263 y 327:1706.

6°) Que sentado ello, es menester recordar que el art. 33 de la ley 21.499 establece: "Se tendrá por abandonada la expropiación -salvo disposición expresa de ley especial- si el expropiante no promueve el juicio dentro de los dos años de vigencia de la ley que la autorice, cuando se trate de llevarla a cabo sobre bienes individualmente determinados; de cinco años, cuando se trate de bienes comprendidos dentro de una zona determinada; y de diez años cuando se trate de bienes comprendidos en una enumeración genérica (...)".

Esta Corte, en Fallos: 304:1484 sostuvo que una razonable interpretación de dicha norma puede llevar a sostener "que la configuración del abandono exige, no sólo que no haya promovido el expropiante el respectivo juicio durante el lapso indicado, sino también que no haya mediado un comportamiento o conducta de aquél tendiente a concretar indebidamente los efectos de la expropiación (confrontar: incs. a y c del citado art. 51), habida cuenta que tal conducta desvirtuaría la presunción de 'abandono'".

También destacó que, por el contrario, "parece adecuado sostener que no impide aquella configuración el supuesto contemplado en el inc. b del art. 51 de la ley 21.499, por no suponer un comportamiento o conducta del expropiante -mucho me-

nos de tipo indebido-, habida cuenta que quien ocasiona allí el agravio no es el Poder Administrador, sino el órgano legislativo al sancionar la ley formal".

7°) Que, de acuerdo a lo expresado, procede examinar si en el caso se ha probado la existencia de comportamientos o conductas que demuestren la intención del demandado de llevar adelante la expropiación y, por ende, que no se ha configurado la situación de "abandono" que dicha parte invocó desde la contestación de la demanda.

Por lo señalado en el último párrafo del considerando 6°, debe desecharse como elemento relevante la sujeción del predio a las restricciones impuestas por las leyes 18.594 y 22.351, en tanto dicha sujeción no proviene de acto alguno del poder administrador, sino de la decisión del Congreso de la Nación exteriorizada en la ley 20.656.

Por su parte, el contrato celebrado entre Candelaria Hortensia Campero de Figueroa y Roberto Robles para el aprovechamiento forestal de las tierras que no estuviesen sujetas a expropiación, tampoco es un acto en el que haya tenido intervención el demandado, por lo que mal puede servir para probar su intención de comenzar el proceso expropiatorio.

8°) Que, a diferencia de las circunstancias mencionadas en el considerando anterior, sí traducen comportamientos o acciones del demandado, tanto la realización y posterior aprobación del plano n° 42 de subdivisión "al sólo efecto de gestionar

la expropiación" -según el informe de la Dirección General de Inmuebles de la provincia obrante a fs. 168-, como la instalación de la casa del guarda parques en un sector del predio.

No obstante, ninguno de tales actos demuestra de modo fehaciente el interés del demandado por concretar la expropiación del inmueble. En efecto, si bien el plano aludido, obrante en el catastro provincial, tuvo por finalidad preparar la expropiación del terreno, lo cierto es que desde el 5 de enero de 1976, fecha de su aprobación, la demandada no desplegó ninguna otra actividad con igual objeto; lo que bien puede explicarse por el hecho de que el decreto 716/75 (publicado en el Boletín Oficial del 24 de marzo de 1975), al no incluir entre los inmuebles a expropiar al que es objeto de esta controversia, ponía de relieve la falta de interés del Poder Ejecutivo en incorporarlo al Parque Baritú.

En cuanto a la casa del guarda parques, su mera existencia dentro del predio, sin mayores precisiones sobre su ubicación exacta, fecha de construcción y utilización, no constituye un dato que pruebe inequívocamente el interés en expropiar por parte de la autoridad competente. Máxime cuando los actores, en su escrito de demanda no mencionaron su presencia, y por sí misma carece de relevancia para demostrar una restricción o perturbación esencial al dominio (conf. Fallos: 266:34, considerando 5°) que comporte el desapoderamiento de un inmueble de una superficie de 8.907 hectáreas.

Por último, tampoco es decisivo el decreto 2149/90, que clasificó como "Reserva Natural Estricta" ciertos sectores

de varios parques nacionales, considerándolos de dominio de la Nación -entre los que, según la cámara, se hallaría el predio de autos-, pues en el mismo decreto se aclaró que los mapas que delimitaban dichos sectores eran provisionales y estaban, por ende, sujetos a ulteriores correcciones.

9°) Que esta Corte, en los precedentes de Fallos: 291:507 y 304:1484 sostuvo que en toda expropiación válida el propósito fundamental que persigue el Estado es el de satisfacer intereses públicos superiores, cuya consolidación exige el sacrificio del dominio particular o privado. Y destacó que cuando circunstancias sobrevinientes o hechos anteriores desconocidos demuestran -a juicio de los poderes políticos del Estado- que la utilidad pública declarada no existe o ha desaparecido, va de suyo que no puede negarse a dicho Estado el derecho a desistir de la expropiación, en su caso, o el de hacer valer el "abandono", aun configurado luego de la promoción de una expropiación irregular y en tanto no haya quedado perfeccionada esta, obligándolo a concretar una expropiación que no tiende a la satisfacción de necesidades de utilidad general ni a la consecución de las exigencias propias del bien común.

Agregó que si bien la atribución de declarar la utilidad pública es exclusiva del poder legislativo, la facultad de concretar la expropiación corresponde al poder administrador, que decide la oportunidad en que puede hacerlo o, en última instancia, el "abandono" de la expropiación, o su desistimiento, si

circunstancias así lo imponen o lo aconsejan (Fallos: 304:1484 citado).

10) Que, asimismo, el Tribunal señaló que el art. 29 de la ley 21.499 faculta al expropiante a desistir de la acción en tanto la expropiación no haya quedado perfeccionada, situación esta última que se configura cuando ha operado la transferencia del dominio al expropiante mediante sentencia firme, toma de posesión y pago de la indemnización. Vale decir que, en tanto no haya mediado perfeccionamiento de la expropiación -y aun cuando se haya operado el traspaso de la posesión del bien- el derecho del Estado para desistir de la acción expropiatoria resulta indiscutible, sin perjuicio de que los afectados por tal conducta utilicen las vías que el ordenamiento jurídico prevé para obtener la reparación de los daños que eventualmente pudieran ser su consecuencia.

Tratándose de una expropiación irregular no cabe estrictamente hablar de la posibilidad de desistimiento por el expropiante "de la acción promovida", por no ser este el dueño de dicha acción, interpuesta por los particulares afectados. Sin embargo -se destacó también en Fallos: 304:1484- que debe admitirse la posibilidad de que el Estado desista de su "derecho" a expropiar, ya que no sería razonable concluir que por la sola circunstancia de interponer el particular la acción expropiatoria inversa, se impidiera al Estado tal posibilidad que, con amplitud se le acuerda en el juicio de expropiación regular, aun mediando desapoderamiento del bien.

En consecuencia, aun en la hipótesis de descartarse la configuración de "abandono", a la misma solución debería arribarse por aplicación analógica de las normas del procedimiento contemplado en la ley 21.499. Sobre el particular, cabe poner de relieve que el demandado planteó la situación de "abandono" y la consecuente falta de interés por expropiar el bien desde la contestación de la demanda, y mantuvo esa postura a lo largo de todo el pleito. Por otro lado, no se ha probado que mediase una restricción o perturbación esencial al derecho de propiedad que invocan los actores, que contradijera el desinterés insistentemente invocado por el demandado.

11) Que, en consecuencia, por los principios antes expuestos y atendiendo a las circunstancias fácticas del caso, corresponde considerar abandonada la expropiación pretendida en autos, habida cuenta que al 29 de diciembre de 2000 -fecha de interposición de la demanda- se encontraban largamente vencidos los plazos establecidos en el art. 33 de la ley expropiatoria, en cualquiera de sus supuestos, pues la ley 20.656 que declaró de utilidad pública los inmuebles data del año 1974, y en el decreto 716/75 no fueron incluidas las tierras en litigio.

En atención al modo en que se decide, deviene inoficioso el tratamiento de los restantes agravios como así también el tratamiento del recurso extraordinario interpuesto por la parte actora que fue concedido a fs. 891.

Por ello, se revoca la sentencia apelada y se rechaza la acción de expropiación inversa, declarando el abandono de la expropiación, en los términos del art. 33 de la ley 21.499. En consecuencia, tómese nota del dictado de esta sentencia en el catastro n° 467, del Departamento de Santa Victoria, Provincia de Salta. Costas por su orden en esta instancia en atención a las particularidades que presenta la causa. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

RICARDO LUIS LORENZETTI

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

JUAN CARLOS MAQUEDA

Corte Suprema de Justicia de la Nación
Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional

Recurso ordinario interpuesto por **el Estado Nacional (Administración de Parques Nacionales), parte demandada**, representado por la **Dra. Ana Inés Rosa.**

Contestación del recurso ordinario y recurso extraordinario interpuestos por **Hortensia María Cornejo Figueroa, Federico Raúl Cornejo Figueroa, Corina María Cornejo Figueroa de Rodríguez, Hortensia Figueroa de Cornejo,** representados por el **Dr. Florentín Cornejo Figueroa (también por su propio derecho); Marcela Figueroa Serrey de Lee, Juan Manuel Figueroa Serrey y Leopoldo Carlos Figueroa Serrey**, representados por **el Dr. Ramiro García Pecci; Ricardo José Figueroa Patrón**, representado por **los Dres. Nicolás Ricardo Reimundín y Juan José Martínez, y Antonio Cornejo Figueroa**, representado por **el Dr. José Antonio Cornejo.**

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de Salta.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de Primera Instancia n° 1 de la Ciudad de Salta.**