Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 13 de agosto de 2020.

Autos y Vistos:

Por los fundamentos y conclusiones del dictamen del señor Procurador General de la Nación interino a los que corresponde remitirse en razón de brevedad, se declara que deberá entender en la causa en la que se originó el presente incidente el Tribunal de Impugnación de la Provincia de Río Negro, al que se le remitirá. Hágase saber al Juzgado Federal de San Carlos de Bariloche.

El juez Lorenzetti suscribe la presente en la localidad de Rafaela, Provincia de Santa Fe, y el juez Rosatti lo hace en la localidad de Santa Fe, provincia homónima, en virtud de las medidas de aislamiento social preventivas dispuestas por las autoridades nacionales.

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

RICARDO LUIS LORENZETTI

HORACIO ROSATTI

JUAN CARLOS MAQUEDA

CSJ 386/2020

S u p r e m a C o r t e :

La presente contienda negativa de competencia entre el Tribunal de Impugnación de la provincia de Río Negro y el Juzgado Federal de San Carlos de Bariloche, se refiere a la causa instruida por la presunta usurpación de un terreno de propiedad privada que se encuentra, al menos parcialmente, dentro del área de la reserva nacional Nahuel Huapi.

Surge de las actuaciones que al menos nueve personas de la comunidad mapuche B ocuparon partes del predio conocido como "lote pastoril 127", cuya propiedad es reclamada por Emilio F .

En el marco de esa investigación, se ordenó el desalojo de los ocupantes, medida que al ser apelada por la defensa suscitó la intervención del tribunal de impugnación, que en esa oportunidad declinó la competencia a favor del fuero federal para que continúe en conocimiento de la causa.

En su resolución del 10 de diciembre de 2019, el tribunal provincial sostuvo que los hechos trascienden el interés particular, dado que afectan facultades que ejerce el Estado Nacional a través de la Administración de Parques Nacionales de acuerdo a la Ley n° 22351, así como los derechos que el artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional reconoce a los pueblos originarios argentinos. Al desarrollar el argumento, el tribunal afirmó, con cita de Fallos: 338:362, que era irrelevante que el inmueble en disputa fuera propiedad privada, pues al estar emplazado en una reserva nacional se encuentra bajo jurisdicción federal. En particular, consideró que los hechos podían interferir en las facultades regulatorias del desarrollo

de asentamientos humanos que la ley confiere a Parques Nacionales en las áreas sometidas a su jurisdicción. Asimismo, el órgano provincial invocó como segundo motivo de su resolución que los imputados han alegado el derecho que surge de la posesión ancestral de esas tierras, en conformidad con el artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional y el convenio n° 169 de la OIT, y cita doctrina según la cual la competencia federal es la regla en estos casos, pues de esa forma se pretende garantizar que tales normas tengan vigencia uniforme en todo el país.

El juez federal rechazó la atribución por sentencia del 6 de mayo pasado en atención a los fundamentos expresados por la representante del Ministerio Público Fiscal. Éstos resaltan, por un lado, que de acuerdo a las conclusiones del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, por Decreto n° 17793 del 7 de agosto de 1945, el lote 127 fue entregado a Antonio B lo que fue formalizado en el título de propiedad n° 63 del 6 de marzo de 1946 y así consta hasta el día de la fecha. Parte de ese lote fue cedido más adelante y desafectado de la reserva del Parque Nacional Nahuel Huapi, aunque la delimitación precisa que debía ser realizada por convenio entre la Administración de Parques Nacionales y el Municipio de San Carlos de Bariloche nunca se llevó a cabo. Con respecto al resto del lote, que según refiere el juez federal se encuentra en el área de la reserva, a lo largo de los años Antonio B vendió fracciones a distintas personas, ninguna de las cuales ostenta títulos perfectos. La fracción que es objeto del *sub lite* habría sido vendida por B a Claudio T en noviembre de 2001, quien a su vez cedió sus derechos a Emilio F el 14 de abril de 2009. Es importante destacar que

con base en esos antecedentes, F promovió en sede provincial una acción civil –aún en trámite– para obtener la escrituración del inmueble (expediente n° 16516-224-12, "F , Emilio c/B C , Antonio s/escrituración", del Juzgado Civil y Comercial n° 3).

Acreditado que el inmueble no pertenece al dominio público, la fiscal sostuvo que las atribuciones de la autoridad nacional en la zona de reserva natural están referidas en términos generales a la conservación ecológica, y en relación con los asentamientos humanos en particular, a que éstos no comprometan los objetivos de conservación del ambiente y del paisaje natural. En este sentido, consideró que el ejercicio de esas facultades ni tampoco el cumplimiento de tales fines se han visto comprometidos en el *sub lite*, a diferencia del precedente de Fallos: 338:362 citado por el tribunal provincial, en el que se trataba de una demanda contra la APN que buscaba dejar sin efecto una serie de resoluciones por las que la autoridad nacional había prohibido a la provincia de Misiones instalar un globo aerostático en la reserva Iguazú, por considerar que el globo en sí y la actividad turística asociada resultarían perjudiciales para el ambiente. En suma, la fiscal sostuvo que en el presente caso la controversia sobre la nuda propiedad del terreno o el derecho para ocuparlo no afecta al patrimonio nacional, ni a la jurisdicción que ejerce la nación en esa zona para los específicos fines mencionados.

En cuanto al segundo argumento utilizado por el tribunal provincial, el dictamen fiscal citado por el magistrado federal señaló que simplemente no es correcto afirmar que todo asunto en que surja como cuestión la propiedad de tierras ocupadas por comunidades

indígenas corresponde a la competencia federal. Al respecto, mostró ejemplos de varias controversias resueltas por las autoridades judiciales locales con aplicación de las normas de jerarquía constitucional mencionadas en la declinatoria y sus leyes reglamentarias, criterio que fue convalidado por la Corte Suprema al pronunciarse en conflictos similares al presente (Fallos: 328:3555 y causa n° 1133, letra C, libro XLV, "Comunidad de San José – Chustaj Lhokwe y Comunidad de Cuchuy c/Salta y otro s/amparo, del 15 de octubre de 2013).

A esas razones ofrecidas por la fiscalía, el juez federal añadió que las atribuciones que deben ser ejercidas por las autoridades públicas para garantizar y reconocer la propiedad comunal de la tierra que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas han sido expresamente conferidas de manera concurrente a la Nación y las provincias por el inciso 17 del artículo 75 de la Ley Fundamental y, por ende, la pretensión de excluir la jurisdicción provincial con el fin de lograr una respuesta judicial uniforme conlleva el riesgo de impedir o estorbar, y hasta anular por completo poderes de gobierno de las provincias de carácter reservado o no delegado. Sobre la base del reconocimiento de tales atribuciones concurrentes, el juez sostuvo que la continuidad del sumario en sede ordinaria favorece además la más expedita administración de justicia, pues el proceso lleva un largo trámite allí y se realizaron actos procesales importantes para un avance de la causa que podría revertirse por una decisión inopinada relativa a la competencia.

Devuelto el expediente al tribunal de origen, éste insistió en su criterio y, en abono de su postura, refirió que la

CSJ 386/2020

Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó el 14 de mayo pasado la resolución 23/20 que hizo lugar a una medida cautelar peticionada por la comunidad mapuche Lof B ante amenazas y ataques sufridos por sus miembros de parte de otros pobladores del lugar y ordenó al Estado argentino adoptar las medidas adecuadas para proteger la vida e integridad personal de los solicitantes. A juicio del tribunal local, ello demuestra que el caso afecta intereses del Estado Nacional que justifican la intervención de la justicia federal. Así tuvo por trabado el conflicto y las actuaciones fueron elevadas a la Corte.

Como bien señalan ambos jueces contendientes, la competencia federal para conocer en causas por usurpación se limita a aquéllos casos en que el delito recaiga sobre un inmueble perteneciente al Estado Nacional, en tanto puede causar perjuicio directo a su patrimonio (Fallos: 326:1081; 339:1437), o cuando se cometa en lugares donde el gobierno nacional tenga absoluta y exclusiva jurisdicción y los hechos obstruyan o corrompan el buen servicio de sus empleados, como en términos generales establece el artículo 3° de la ley 48 (Fallos: 324:3467; 325:782; 328:2932; 333:294).

Sin embargo, no es materia de controversia que el hecho investigado en esta causa se cometió en un inmueble de titularidad privada y la circunstancia de que parte del terreno se encuentre emplazado dentro de una reserva natural no altera la competencia local, en tanto se trata de un litigio entre particulares que, tal como fue notado con acierto por el juez federal, no guarda relación alguna con actos de la autoridad nacional en ejercicio de la jurisdicción que ejerce en el lugar, ni se basa en hechos con entidad

suficiente para obstruir el buen servicio de sus empleados (Fallos: 312:1344; 319:2381; 320:2586).

La intervención del fuero de excepción tampoco se deriva de que los legitimados pasivos en la causa invoquen un título para ocupar las tierras sustentado en el artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional. Sobre este aspecto, entiendo en primer lugar que una investigación por presunto delito de usurpación no persigue en forma directa -ni es necesariamente relevante para la solución del caso- la determinación del derecho real de dominio, en tanto el bien jurídico protegido por la figura del artículo 181 del Código Penal es la posesión como "poder de hecho consolidado sobre la cosa", razón por la cual "podría ser cometido por el propietario contra el simple tenedor, salvo que su tenencia no se hubiera consolidado en el tiempo y aquél conservara el derecho al uso de la fuerza para recobrar la posesión" (conf. D´Alessio, Andrés, "Código Penal, Parte Especial", pag. 553, y sus citas, La Ley, Buenos Aires, 2004).

No obstante, aun si fuera el supuesto de que las normas constitucionales invocadas tuvieran una inequívoca y directa relación con el caso, aprecio correctas las consideraciones del juez federal en el sentido de que la aplicación de tales principios y normas ha sido expresamente contemplada en la Ley Fundamental como facultad concurrente de las provincias y la nación, por lo que no hay un argumento legal concluyente para afirmar que las cuestiones vinculadas al reconocimiento de la propiedad comunitaria de las tierras que los pueblos indígenas tradicionalmente ocupan (artículo 75, inciso 17 de la C.N.) susciten la competencia exclusiva de la justicia federal. Antes bien, V.E. ha resuelto en un precedente referido a la

demarcación de la propiedad comunitaria demandada por una comunidad wichí en la provincia de Salta, que las cuestiones litigiosas que se deriven "(d)el reconocimiento de la posesión y la propiedad comunitaria de las tierras que ocupan ancestralmente, con la delimitación correspondiente, la mensura del terreno, la expedición del título de dominio y su inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble (…) corresponden a la justicia local, pues tales planteos requieren para su solución la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico provincial, sin perjuicio de una eventual cuestión federal en los términos del artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional pueda habilitar la instancia extraordinaria" (causa n° 1133, letra C, libro XLV, "Comunidad de San José – Chustaj Lhokwe y Comunidad de Cuchuy c/Salta y otro s/amparo, del 15 de octubre de 2013, considerando 3° y sus citas; Fallos: 336:2271; 341:1148).

En esa oportunidad, sostuvo la Corte que "la consagración constitucional de facultades concurrentes en la materia entre la Nación y las provincias (artículo 75, inciso 17), no solo tiene raigambre histórica, pues desde la organización nacional fueron los Estados locales los que se ocuparon en primer término de las cuestiones indígenas, e incluso el proceso legislativo de reconocimiento de tales derechos tuvo su origen en las provincias que sancionaron una serie de leyes específicas (…) sino que además responde a los lineamientos básicos de un régimen federal equilibrado, que no puede prescindir de las múltiples y variadas realidades locales, con mayor razón en materia aborigen, por el íntimo encuentro entre los distintos pueblos y cada una de las tierras que habitan (arg.

decreto PEN 700/2010)" (considerando 4°). Esa debida consideración a la realidad local exigida por un federalismo equilibrado, complementada por la posibilidad que brinda el artículo 14 de la ley 48 de acudir al máximo tribunal para hacer valer los derechos tutelados por la Constitución Nacional constituyen, a mi modo de ver, la respuesta correcta al argumento esbozado por el tribunal provincial sobre la necesidad de un tratamiento legal uniforme.

Por otra parte, los criterios señalados son los que efectivamente orientan una larga práctica judicial que también fue subrayada por el juez federal al citar los casos en que la justicia provincial de Río Negro resolvió planteos de esta índole; y que se replica en otros estados provinciales (conf. Fallos 331:1664, referido a una usurpación imputada a una comunidad indígena del Chubut; y expte. CSJ 466/2013 (49-M)/CS1, "Martínez Pérez, José Luis c/Palma, Américo y otro s/medida cautelar", del 10 de noviembre de 2015", puntualmente sobre el desalojo de una comunidad mapuche).

Es coherente con esa práctica, y particularmente relevante para la decisión de este caso, que ante el fuero civil local tramite actualmente el proceso en el que se ventila la cuestión de fondo sobre el dominio del inmueble en conflicto.

Por último, con respecto a la resolución 23/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprecio que más allá de la concomitancia o vínculo circunstancial existente entre los hechos que motivaron ese pronunciamiento y los que son investigados en esta causa, no advierto que lo allí decidido guarde una relación formal con este proceso ni tenga incidencia en la determinación del

tribunal competente para llevarlo adelante de acuerdo al derecho interno.

En virtud de los argumentos expuestos, opino que corresponde a la justicia provincial seguir conociendo en la causa que originó la contienda.

Buenos Aires, 22 de junio de 2020.

CASAL Eduardo Ezequiel

CASAL Eduardo Ezequiel serialNumber=CUIL 20121640040, c=AR, cn=CASAL Eduardo Ezequiel 2020.06.22 14:42:14 -03'00'