
S. A. GANADERA "LOS LAGOS" v. NACION
ARGENTINA

ACTOS ADMINISTRATIVOS.

ACTOS JURIDICOS: Nulidad.

Las disposiciones del Código Civil sobre nulidad de los actos jurídicos son aplicables en la esfera del derecho administrativo, con las discriminaciones impuestas por la naturaleza de lo que constituye la substancia de este último

ACTOS ADMINISTRATIVOS.

PODER JUDICIAL.

El Poder Judicial tiene facultades para analizar la validez o nulidad de un acto de autoridad del P. E., cuando se pretende que desconoce preceptos constitucionales y cuando ese análisis es indispensable para decidir si se ha operado la prescripción opuesta.

(1) Fecha del fallo: junio 27 de 1941.

ACTOS JURIDICOS: Nulidad.

Si bien el Código Civil no contiene una enumeración de los actos de nulidad absoluta y de nulidad relativa y no existe correlación completa entre los actos nulos y los de nulidad absoluta y los actos anulables y los de nulidad relativa. las disposiciones de aquél, sus fuentes y la elemental conclusión de que un acto debe ser de nulidad absoluta cuando le falta alguno de los elementos esenciales para nacer, como la capacidad, la forma o el objeto, demuestran que lo que no llegó a formarse por falta de uno de éstos es insubsistente.

ACTOS JURIDICOS: Nulidad.

La nulidad de los actos previstos en el apartado segundo del art. 1045 del Código Civil es absoluta aun cuando, por la necesidad de una investigación previa para establecer su verdadero carácter, sólo puede ser declarada a pedido de parte.

ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Los actos administrativos, como actos de autoridad emanados del P. E. tienen en su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la actividad administrativa; su nulidad no puede ser declarada de oficio por los jueces y sólo puede ser pedida por las personas afectadas; todo lo cual no cambia, sin embargo, la naturaleza de la nulidad ni convierte en relativa a la que es absoluta.

*JURISDICCION: Principios generales.**PODER JUDICIAL.*

Es condición esencial de la organización del Poder Judicial, la de que no le sea posible controlar por propia iniciativa —de oficio— los actos legislativos o los decretos de la administración.

ACTOS ADMINISTRATIVOS.

La competencia — en el sentido de jurisdicción— es un elemento esencial en el acto administrativo, tanto como su equivalente la capacidad lo es en derecho privado.

FALLOS DE LA CORTE SUPREMA

CONSTITUCION NACIONAL: *Constitucionalidad e inconstitucionalidad. Decretos nacionales.*

DECRETOS NACIONALES.

DERECHOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES: *Derecho de propiedad — Inviolabilidad de la defensa en juicio. Sucesos naturales.*

TIERRAS PUBLICAS.

El decreto del P. E. por el cual se declaran caducas determinadas ventas de tierras fiscales, dejándose sin efecto las respectivas transmisiones del dominio, y se manda tomar razón de ello en el Registro de Propiedad, es violatorio de los arts. 95 y 17 de la Constitución Nacional y, por consiguiente, absolutamente nulo.

ACTOS JURIDICOS: *Nulidad.*

PRESCRIPCION: *Prescripción de acciones en particular. Civil. Acciones imprescriptibles.*

La nulidad manifiesta y absoluta y la absoluta que requiere una investigación de hecho para determinar su verdadera naturaleza, son imprescriptibles.

PRESCRIPCION: *Prescripción de acciones en particular. Civil. Acciones imprescriptibles.*

El art. 4030 del Código Civil no comprende el caso de un decreto del P. E. que declara la nulidad de actos anteriores de carácter definitivo producidos por el mismo P. E. y cuyas consecuencias se hacen efectivas o indirectamente repercuten sobre la facultad de disponer de la propiedad privada, ejerciendo funciones judiciales prohibidas por el art. 95 de la Constitución Nacional.

LITIS CONTESTACION: *Efectos.*

SENTENCIA: *Contenido y nulidad.*

No mediando reconvenición, es improcedente un pronunciamiento judicial acerca de la nulidad de los títulos de dominio del actor, invocada por la demandada para justificar la declaración de aquélla hecha por el P. E., en el decreto impugnado; sin perjuicio de las acciones que correspondan al Fisco.

DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SENTENCIA DEL JUEZ FEDERAL

Buenos Aires, abril 30 de 1940.

Y Vistos: Para resolver estos autos caratulados "Sociedad Anónima Los Lagos contra Gobierno de la Nación, sobre nulidad de decreto", de los que resulta:

1º Que a fs. 16, se presenta la actora por apoderado, deduciendo formal demanda contra el Gobierno de la Nación, por nulidad del superior decreto del 21 de abril de 1917 que declaró caduco el dominio sobre tierras que más adelante se indicarán; en mérito de las siguientes consideraciones:

Dice que es propietaria entre otros, de los siguientes lotes: Nos. 55, 57, 58, 59, 61, 109, 110, 111 y 112, todos del territorio nacional de Santa Cruz y cuyos detalles se especifican en el referido escrito de demanda (fs. 16). Que el pleno dominio de los referidos inmuebles se adquirió de acuerdo a la legislación vigente. Que no obstante ello, el Poder Ejecutivo revisando los respectivos títulos y haciendo uso de facultades que no le reconoce, decidió por el decreto que impugna en esta demanda, declarar caduco el dominio de los referidos inmuebles, mandando anotar en el Registro de la Propiedad la anulación respectiva.

Sostiene la presentante que tal decreto es ilegal y nulo, en cuanto el Estado no ha podido en su caso optar por otro procedimiento que el de la vía judicial reivindicatoria autorizada por el art. 2758 y siguientes del Código Civil, ni ha podido tampoco anotar en el Registro de la Propiedad las caducidades respectivas sin violar los expresos y categóricos mandatos de la ley Nº 1893 y que ha violado el art. 2511 del código antes citado, respaldado por el texto de la Constitución Nacional de que nadie puede ser privado de su propiedad, sino por causa de utilidad pública, previa desposesión y justa indemnización.

En definitiva, pide que se declare la nulidad del impugnado decreto, con costas.

2º Declarada la competencia del Juzgado y corrido traslado de la demanda al Poder Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Agricultura, a fs. 49 se presenta el señor Procurador Fiscal contestando y dice:

Que de acuerdo a lo expresamente dispuesto por el art. 10 de la ley Nº 4167 y art. 35, inc. 5º del decreto reglamentario (8 noviembre de 1906), el Poder Ejecutivo ha po-

dido dentro de las facultades que las referidas disposiciones de orden legal y reglamentario le acuerdan, disponer la caducidad de los títulos cuestionados en la presente demanda, toda vez que de acuerdo a los antecedentes que surgen de las constancias administrativas que ilustran el presente, se ha comprobado que en la adquisición de todos los lotes cuestionados han intervenido personas prestanombres que han facilitado la violación de la ley en cuanto prohíbe la acumulación de grandes extensiones de tierra en manos de una sola persona. Opone la defensa de prescripción (arts. 4023 y 4030 del Código Civil). Hace luego una serie de consideraciones sobre la facultad que tiene el poder administrador para revocar sus propios actos con citas de toda naturaleza y pide que en definitiva se rechace la demanda con especial condenación en costas.

3º Abierta la causa a prueba por todo el término de ley, se produjo la certificada por el actuario a fs. 189, alegando ambas partes a fs. 190 y fs. 221, con lo que se llamó autos para sentencia a fs. 235 vta., y

Considerando:

1º Que dado la naturaleza de la defensa de prescripción que entre otras opone la demandada en su escrito de responde (fs. 49), el Juzgado pasará a resolver en primer término esta articulación para pronunciarse sobre las otras contestaciones en caso de que ésta no prosperara.

2º Que sobre la defensa de prescripción sostiene la demandada que la acción ha caducado en cuanto ha transcurrido con exceso el término de dos años que marca la ley (art. 4030 Código Civil), para que ella se opere, entre el hecho generador de la demanda (decreto del Poder Ejecutivo del 21 de abril de 1917) y la iniciación de la misma (25 de septiembre de 1934 — ver cargo escrito fs. 16), invocando además la prescripción decenal autorizada por el art. 4023 (código citado).

La cuestión que se plantea para resolver en el presente, no es novedosa, y ha sido materia de resolución por parte de la Suprema Corte de la Nación "in re" "S. A. Explotadora de Tierra del Fuego contra Gobierno de la Nación, sobre nulidad de decreto" (ver Fallos, t. 185, pág. 100) en el sentido de que cuando el acto que se invoca como hecho generador de la acción es de nulidad absoluta y por lo tanto inasusceptible de confirmación, no hay prescripción posible.

Que la doctrina clara y terminante que fluye del fallo anteriormente citado y que confirma con la cita de los que se registran en los tomos 113, pág. 189 y 179, pág. 249 (Fallos de la Suprema Corte), de estricta aplicación al caso de autos por tratarse de situaciones de hecho y de derecho análogas; decide al susrito, dando por reproducidas en esta sentencia las razones que en mayor extensión se expresan en los casos señalados, por el rechazo de la defensa de prescripción anulada y así lo declara.

3º Que rechazada la defensa de prescripción en la forma expresada anteriormente queda resuelta en forma definitiva la cuestión que se articula en esta demanda en los términos del escrito de fs. 16 ya que aceptada la nulidad absoluta del decreto impugnado (decreto del 21 de abril de 1917), ninguna otra cuestión puede entrarse a considerar en esta sentencia por no haber hecho valer por vía de reconvenión, la demandada, alguna defensa que permita entrar a analizar la existencia de los vicios imputados a los títulos de la actora.

Por las precedentes consideraciones, fallo haciendo lugar a la demanda instaurada por la sociedad anónima Los Lagos contra el Gobierno de la Nación y declarando en su consecuencia nulo y sin valor legal al decreto del Poder Ejecutivo de fecha 21 de abril de 1917 impugnado en el presente juicio, con costas. — *Eduardo Sarmiento.*

SENTENCIA DE LA CÁMARA FEDERAL

Buenos Aires, septiembre 2 de 1940.

Y Vistos: Considerando:

1º Que según se sostiene y se demuestra con todo acierto en la expresión de agravios de fs. 240, en la sentencia de la Corte Suprema que se invoca en el fallo recurrido (Fallos, tomo 185, pág. 100, y Gaceta del Foro, tomo 143, pág. 105), dictada con fecha 6 de noviembre de 1939, en el juicio promovido por la sociedad anónima Explotadora de Tierra del Fuego contra la Nación, no se decidió de ningún modo, ni siquiera implícitamente, que fuera de nulidad absoluta o manifiesta el decreto del 12 de diciembre de 1917 (análogo al de 21 de abril del mismo año, que se cuestiona en los presentes autos), e imprescriptible, por tanto, el derecho para reclamar su anulación; y tampoco pudo resolverse eso, pues no

existía pronunciamiento de primera y segunda instancia acerca del fondo del asunto, desde que ambos fallos se limitaron a declarar procedente la prescripción liberatoria opuesta por la demandada, rechazando por esa sola causa la acción deducida.

2º Que como es fácil advertirlo —y resulta bien claramente de la forma condicional y dubitativa de lo expresado en el considerando séptimo del antedicho fallo— el Superior Tribunal se redujo a establecer en éste, en síntesis, que siendo de carácter absoluto la nulidad imputada por la parte actora al referido decreto, no podía declararse prescripta la acción deducida para obtener la anulación del mismo, sin determinar antes la verdadera naturaleza de aquélla, es decir, de la nulidad alegada; y por eso revocó la sentencia que decidió el punto sin esa previa determinación, y mandó que los jueces de primera y de segunda instancia se pronunciaran “sobre el fondo de la cuestión”, esto es, de la clase de la nulidad argüida; y después recién, por consiguiente, respecto de la defensa de prescripción. Corresponde, en consecuencia, proceder de tal manera.

3º Que tratándose de una nulidad que habría de ser declarada sólo en beneficio de determinadas personas, es decir, de un interés privado, como basta a demostrarlo el hecho de que no podría sancionarse sino a petición de los titulares del supuesto derecho que se invoca, y en tanto fueron lesionados en él por el acto de gobierno que se impugna; no pudiendo sostenerse así, con verdad, que la anulación del decreto del 21 de abril de 1917 que se pide en la demanda, haya de redundar de algún modo “en beneficio de la colectividad”, como lo dijera la Corte Suprema decidiendo un caso análogo, en la sentencia de fecha 24 de diciembre de 1926, en la causa “Gobierno Nacional contra The Catalina Warehouses and Mole Co. Ltd.”, considerando noveno (Fallos, tomo 148, pág. 118; Gaceta del Foro, t. 66, pág. 89); teniendo en cuenta que la nulidad es absoluta, “cuando aparece manifiesta en el acto” (art. 1047 del Código Civil), y la ley “lo ha declarado nulo, o le ha impuesto la pena de nulidad” (art. 1038), lo que revela, juntamente con lo previsto en el art. 1037 del mismo código, el criterio restrictivo con que ha de juzgarse para admitirla, máxime en casos tan especiales como el de autos; no revelando las circunstancias de éste, por otra parte, que el acto cuya anulación se reclama haya afectado de ninguna manera la moral o el interés público, según lo preceptuado en

DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

el antedicho art. 1047 de la ley civil; ni conteniendo ésta, por fin, una enumeración o especificación de las nulidades absolutas, lo que obliga a determinarlas dentro de las normas limitativas anteriormente expuestas, debe concluirse que no es absoluta o manifiesta, sino simplemente relativa, la nulidad que la actora imputa al decreto de fecha 21 de abril de 1917, y que, por consiguiente, es susceptible de confirmación por el transcurso del tiempo.

4º Que en presencia de esto; habiendo pasado más de diecisiete años desde que se dictó el decreto cuestionado (21 de abril de 1917) hasta la interposición de la demanda de fs. 16 (25 de septiembre de 1934, según cargo de fs. 21); siendo de constante jurisprudencia de la Corte Suprema, que los trámites del procedimiento administrativo no interrumpen el curso de la prescripción liberatoria; y de acuerdo con lo resuelto por el mismo Tribunal Superior en caso análogo (C. S., 12 de abril de 1935, Gaceta del Foro, tomo 131, pág. 289), no cabe ninguna duda de que la acción deducida se halla prescripta, conforme a lo dispuesto por el art. 4023 del Código Civil.

Por estas consideraciones, por las concordantes de la expresión de agravios de fs. 240, revócase la sentencia apelada de fs. 236; declárase prescripta la acción deducida en la demanda de fs. 16, y desestimase ésta en todas sus partes. Las costas de ambas instancias "en el orden causado", en vista de la naturaleza de la defensa que determina el rechazo de aquélla. Devuélvase. — *Carlos del Campillo*. — *R. Villar Palacio*. — *J. A. González Calderón*. — *N. González Iramáin*.

FALLO DE LA CORTE SUPREMA

Buenos Aires, junio 30 de 1941.

Y Vistos: La presente causa traída a la Corte en tercera instancia ordinaria en el juicio seguido por la Sociedad Anónima Ganadera "Los Lagos" contra la Nación sobre nulidad de decreto; y

Considerando:

Que la Cámara Federal de la Capital ha desechado la demanda por estimar prescripta la acción, con arre-

glo a los siguientes antecedentes: el actor con fecha 25 de septiembre de 1934 pidió la nulidad del decreto del P. E. de la Nación del 21 de abril de 1917, cuya parte dispositiva (art. 3º) declaraba caducas las ventas hechas y formalizadas por el Gobierno Nacional a los antecesores del actor en el dominio, disponiendo, en consecuencia, respecto de las tierras comprendidas en el presente juicio, que el Registro de la Propiedad tomase razón, como fué practicado, de las referidas caducidades.

Que opuesta la prescripción de la acción de nulidad por el señor Procurador Fiscal con arreglo a lo prevenido por los arts. 4023 y 4030, la Cámara Federal de la Capital de la República, después de señalar que se trata "de una nulidad que habría de ser declarada sólo en beneficio de determinadas personas, es decir, de un interés privado como hasta a demostrarlo el hecho de que no podría sancionarse sino a petición de los titulares del supuesto derecho que se invoca" y, además, que han transcurrido más de diez y siete años desde que se dictó el susodicho decreto hasta la interposición de la demanda, resuelve que la acción se halla prescrita.

Que de acuerdo con lo dicho, el punto sometido a la decisión del Tribunal consiste en determinar cuál es la naturaleza de la nulidad que se atribuye al decreto del P. E. del año 1917, ya que de la elucidación de esa cuestión depende que la defensa de prescripción proceda o no.

Que las reglas de los arts. 1037 y siguientes del Código Civil acerca de las nulidades de los actos jurídicos, si bien no han sido establecidas para aplicarlas al derecho administrativo sino al derecho privado, nada obsta para que representando aquéllas una construc-

ción jurídica basada en la justicia, su aplicación se extiende al derecho administrativo, cuyas normas y soluciones también deben tender a realizar aquélla, con las discriminaciones impuestas por la naturaleza propia de lo que constituye la substancia de esta última disciplina.

En el presente caso, además, dando por admitido que por extensión las reglas de la prescripción se aplican, también, a las relaciones del Estado con los particulares cuando se halla en juego la propiedad privada de los últimos, aunque aquél actúe mediante decretos administrativos, el Poder Judicial está autorizado para analizar la validez o nulidad de un acto de autoridad en cuanto se afirme que mediante él se han desconocido o allanado garantías o preceptos constitucionales y, sobre todo, cuando ese análisis es indispensable y en cierto modo previo para saber si la prescripción está o no producida. De eso cabalmente se trata en estos autos.

Que, desde luego, las nulidades en el derecho administrativo, como en el civil, se consideran respecto de los distintos elementos que concurren a la formación del acto considerado, esto es, a la competencia del funcionario que lo otorgó, al objeto o finalidad del mismo y a las formas de que debe hallarse revestido. La falta de aptitud del P. E., derivada de carecer de facultades para poner en movimiento su actividad en un sentido determinado o la prohibición de realizar ciertos actos que, por motivos especiales, chocarían con la organización y contenido de las ramas del gobierno o con las garantías individuales; o la omisión de aquellos requisitos de carácter formal prescritos por las leyes y los reglamentos, constituirían otras tantas causas esenciales de invalidez en la apreciación y examen

de un acto administrativo. Puede agregarse, nutriendo la solución, que en todos esos supuestos la nulidad del acto sería completa y total, es decir absoluta, aun cuando su declaración sólo pueda pedirse por los particulares interesados en él.

Que esta conclusión es, desde luego, indudable dentro de la teoría de las nulidades desenvuelta en relación a los actos del derecho privado. El Código Civil no contiene una enumeración de lo que debe entenderse por nulidad absoluta y nulidad relativa; se limita en los arts. 1047 y 1048 a señalar quiénes pueden declararla o alegarla según sea manifiesta o no. No existe correlación completa entre los actos declarados nulos por los arts. 1043 y 1044 y los de nulidad absoluta a que se refiere el art. 1047, y, tampoco, entre los actos anulables del art. 1045 y los de nulidad relativa a que se refiere el 1048. Pero ello no obstante, las propias disposiciones del código argentino, el antecedente que le sirviera de modelo y la elemental conclusión de que un acto debe ser de nulidad absoluta cuando le falta alguno de los elementos esenciales para nacer, como la capacidad, la forma o el objeto demuestran que lo que no llegó a formarse por falta de uno de éstos es insubsistente. Y es así, que el doctor BIBILOXI en el anteproyecto presentado a la Comisión de Reformas del Código Civil (tomo 1, página 192, artículo 11), incorporando el texto de FUERRAS, enuncia entre los actos de nulidad absoluta, además de los comprendidos por los arts. 1043 y 1044, el del inc. 2º considerado como acto anulable por el art. 1045. Inversamente, incluye como actos de nulidad relativa los actos anulables del art. 1045 salvo el inc. 2º, incluido antes entre los de nulidad absoluta.

Que este inciso segundo, que no obstante reputar

acto anulable la situación contemplada en él, lo califica de nulidad absoluta, contiene la solución legal de la cuestión planteada en este juicio. Efectivamente, a pesar de ser anulable el acto y, por consiguiente, de no poder ser declarada por el juez tal nulidad sino a petición de parte, debe reputárselo de nulidad absoluta. Cuando, pues, dice el art. 1045, apart. 2º, del Código Civil, fuese desconocida la incapacidad de derecho o la prohibición de la ley acerca del objeto del acto en el momento de su otorgamiento, por la necesidad de alguna investigación de hecho, indudablemente nuda a causas de nulidad basadas en la violación de la ley y del orden público cuya prueba no resulta del acto mismo. La necesidad de esa investigación previa, para resolver acerca del verdadero carácter de la nulidad, no impide que una vez comprobada la inexistencia de la capacidad o la falta de objeto del acto la nulidad sea tan absoluta y produzca una nulidad de la misma naturaleza que la prevista por los arts. 1044 y 1047 del Código Civil, es decir, absoluta e insusceptible de confirmación aunque su invalidez sólo pueda ser declarada a petición de parte.

Que la solución es aún más clara en el derecho público. El decreto de cuyo nulidad se trata es un acto administrativo, o sea un acto de autoridad emanado del P. E. que determina lo que para el actor debió ser el derecho en la materia de que aquél trata —MAYER, t. 1, § 8, páig. 119—. En esa calidad posee respecto de la persona a quien afecta la misma fuerza obligatoria ínsita en la ley, salvo la diferencia esencial de faltarle su generalidad; opera en relación al caso individual en forma semejante a las sentencias judiciales y es así la exteriorización de una jurisdicción administrativa

especial creada por ser indispensable a la realización del gobierno.

Esos actos administrativos, por serlo, tienen en su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la actividad administrativa y, por consiguiente, toda invocación de nulidad contra ellos debe necesariamente ser alegada y probada en juicio; así sucede cuando se han desconocido o vulnerado principios de derecho público o garantías individuales.

Que estos principios y garantías han sido consignados en la Constitución Nacional, precisamente para proteger a los habitantes contra los abusos siempre posibles de los gobiernos, sin que tales abusos pierdan su carácter o queden validados a causa del medio elegido para realizarlos. Tampoco la doble circunstancia de que la nulidad de tales actos no puede declararse de oficio por los jueces a mérito de la presunción de validez que los acompaña, y de que ella deba solicitarse sólo por las personas a quienes el acto afecta, son suficientes para que se cambie la naturaleza de la nulidad convirtiendo la calidad absoluta de ella por otra confirmable o relativa.

Que la competencia (en el sentido de jurisdicción) es un elemento esencial en el acto administrativo tanto como su equivalente la capacidad lo es en el derecho privado. En éste cuando una persona es de incapacidad absoluta o incapaz de derecho para realizar un acto determinado y la contravención está expresamente prevista en la ley, es decir es manifiesta, el acto puede declararse nulo de oficio por los jueces con o sin pedido de las partes o del Ministerio Público en el interés de la moral o de la ley, es decir, su nulidad se confunde con la inexistencia.

Cuando un acto administrativo es otorgado por el

P. E., sin competencia para hacerlo, a causa de una prohibición expresa o virtual de la Constitución o de la ley, los jueces no pueden declararlo nulo de oficio, sin una demanda judicial directa o indirectamente relativa al acto en el cual las partes hayan alegado tal nulidad.

Que si, pues, el acto administrativo es un acto de autoridad o de poder que lleva consigo como expresión de tal poder la presunción de su validez, será siempre necesaria una investigación de hecho usando los términos del art. 1045 del Código Civil para determinar la incompetencia o la prohibición del objeto del acto, es decir, una demanda en la cual el que ha recibido el agravio proveniente de la transgresión pruebe la verdad de sus asertos encaminados a destruir la referida presunción de validez.

Que es condición esencial en la organización de la administración de justicia con la categoría de "poder" la de que no le sea dado controlar por propia iniciativa de oficio los actos legislativos o los decretos de la administración. Para mantener la supremacía de la Constitución y de las leyes sin provocar el desequilibrio de los tres poderes es indispensable que exista en pleito una cuestión que proporcione a los componentes del Poder Judicial la oportunidad de examinar, a pedido de alguno de los litigantes, si la ley o el decreto conforman sus disposiciones a los principios y garantías de la Constitución Nacional. Como ha dicho COOLEY es indispensable un conflicto judicial y un peticionante cuyos derechos personales se encuentren realmente afectados. Sólo entonces la potestad legislativa y ejecutiva puede ser puesta en tela de juicio y tachada de ilegítima. Sin este freno el equilibrio de los tres poderes, condición esencial del gobierno organizado por la Cons.

titución, se habría roto por la absorción del Poder Judicial en desmedro de los otros dos.

Que siendo por consiguiente indispensable en el derecho público argentino que la inconstitucionalidad de las leyes y de los decretos sólo pueda pronunciarse a petición de parte, es decir, por aquéllos a quienes perjudique, la circunstancia de no poder serlo de oficio por los jueces no altera la verdadera naturaleza del acto que será inconsistente o nulo, a pesar de esa circunstancia, si el agente fuese incompetente para otorgarlo o resultara prohibido su objeto por la Constitución o por la ley. Y eso, porque no podría decirse sin manifiesta inconsecuencia que la nulidad de un acto que allana disposiciones de carácter constitucional no lesiona al orden público o a la colectividad porque se haya atribuido para mantener el instrumento de gobierno así creado a los directamente interesados en conservarlo el pedido de nulidad. En el derecho administrativo por razones institucionales la declaración de actos inexistentes o nulos es independiente del hecho de que ella pueda o no pedirse por los interesados. Más aun, es a éstos a quien les corresponde constitucionalmente tomar la iniciativa con exclusión de los miembros del Poder Judicial.

Que aplicando estas conclusiones a la nulidad solicitada por la actora al decreto del año 1917 sobre enajenación de tierra pública, resultaría: a) que ese decreto ha sido dictado por el P. E. desconociendo la disposición concluyente del art. 95 de la Constitución Nacional, que vedó al Presidente de la Nación el ejercicio de funciones judiciales; b) que ese mismo decreto, al ordenar la cancelación en el Registro de la Propiedad de las anotaciones del dominio hecha en favor de la actora como consecuencia de los actos de transmisión por escritura pública suscriptos por el propio gobierno, ha des-

conocido la garantía del art. 17 del mismo instrumento, pues tal cancelación hecha efectiva por el Registro comporta para el propietario la imposibilidad de disponer de los bienes transmitidos en propiedad.

Que lo primero significa el ejercicio de funciones judiciales contraviniendo el art. 95 de la Constitución Nacional pilar básico del sistema político adoptado y según el cual el Poder Judicial como una de las ramas del gobierno sólo puede ser desempeñado por jueces nombrados en la forma señalada por la Constitución y por las leyes e investidos de la potestad de juzgar con independencia de los otros dos poderes que lo integran.

Que acerca de lo segundo, la sociedad actora ha acompañado los testimonios de escrituras públicas de los que se desprenden que el P. E. transmitió el dominio de las tierras fiscales a que la demanda y el decreto se refieren, después de dar la posesión de las mismas y en la cual como se ha demostrado en los autos todavía se encuentra.

Que esas escrituras públicas hacen plena fe de su contenido hasta que sean argüidas de falsas por acción civil o criminal de la existencia material de los hechos cumplidos en presencia del oficial público y también en cuanto a la realización del acto y de las convenciones, disposiciones, pagos, reconocimientos, etc. —arts. 993 y 994 del Código Civil.

Que en resumen, promediando en la especie una nulidad absoluta no le sería aplicable la prescripción de dos años autorizada por el art. 4030 del Código Civil, pues éste, según se infiere de su simple lectura, no comprende ninguna de las hipótesis de nulidad previstas por los arts. 18 y 1044, entre las cuales se encuentra la examinada en este juicio. La nulidad manifiesta y absoluta y la absoluta que requiere una investigación

de hecho para determinar su verdadera naturaleza, son insusceptibles de prescripción. La disposición de tal artículo, ha dicho esta Corte, reducido a legislar sobre las acciones de nulidad allí previstas, no comprende el caso de un decreto del P. E., acto administrativo por excelencia, que declara la nulidad de actos anteriores de carácter definitivo producidos por el mismo P. E. y cuyas consecuencias se hacen efectivas o indirectamente repercuten sobre la facultad de disponer de la propiedad privada, ejercitando así funciones judiciales vedadas al P. E. por el art. 95 de la Constitución Nacional —Fallos: 185, 101; 179, 249; 148, 118.

Que con arreglo a lo dicho, es patente la nulidad del decreto dictado por el P. E. el 21 de abril de 1917, en cuanto trasciende de la esfera administrativa y afecta el dominio que la sociedad actora tiene sobre las tierras descriptas en la demanda. Con arreglo a lo prescripto por el art. 1050 del Código Civil, la declaración de nulidad vuelve las cosas al estado en que se encontraban antes de dictarse el decreto objetado. Por consiguiente, la anotación de la caducidad de las escrituras de transmisión del dominio ordenada por el decreto del año 1917, carece de todo valor y así corresponde declararlo.

Que no habiéndose deducido reconvención por el representante del Gobierno, acerca de los vicios que imputa a los títulos de dominio sobre los campos fiscales objeto de la transmisión relacionados con los de la actora, este Tribunal no se encuentra autorizado para pronunciarse sobre esa cuestión, sin perjuicio de los derechos del Gobierno para hacerlos valer en la forma que corresponde según derecho.

En su mérito se revoca la sentencia de la Cámara Federal, desestimándose la excepción de prescripción y se declara la nulidad del decreto de 21 de abril de 1917

en cuanto afecta el dominio de la sociedad actora sobre las tierras enumeradas en la demanda y, por consiguiente, la caducidad de las inscripciones de dominio sobre dichas tierras. Déjanse a salvo al P. E. las acciones que puedan corresponderle para hacer valer judicialmente las acciones no comprendidas en esta causa. Sin costas atenta la naturaleza de las cuestiones debatidas. Notifíquese y devuélvanse, reponiéndose el papel en el tribunal de origen.

ROBERTO REFETTO — ANTONIO SAGARNA — LUIS LINARES — B. A. NAZAR ANCHORENA — F. RAMOS MEJÍA.
