

Procuración General de la Nación

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

- I -

A fs. 486/492, la Cámara Federal de Apelaciones de Rosario -Sala A-, al confirmar el fallo de primera instancia, desestimó la excepción de falta de acción opuesta por el Estado Nacional (Junta Nacional de Granos -en liquidación-) e hizo lugar a la demanda de usucapión promovida por Luis Brondello contra aquél y la Municipalidad de Puerto General San Martín de la Provincia de Santa Fe.

Los magistrados, para decidir de tal modo, entendieron que el inmueble en cuestión es de dominio público del Estado Nacional. La sola circunstancia, manifestaron, de que el art. 10 de la ley 17.801 exceptúe a los inmuebles de dominio público de la previa matriculación en el Registro de la Propiedad no lo convierte, automáticamente, en privado, para el caso de que se decidiera inscribirlo. Ello, no sólo por el carácter declarativo que tiene la registración, sino porque lo que otorga a un bien la condición de público es la previa afectación al uso público por medio de un acto idóneo.

Señalaron que el carácter de dominio público del predio surge de los decretos 10.107/44 y 9626/46, en virtud de los cuales y de conformidad con lo establecido en el art. 14 de la ley 11.742 se dispuso la expropiación de los terrenos, edificios, galpones, maquinarias, utilaje, equipos, implementos, muelles, vías férreas, derechos y demás mejoras, accesorios y dependencias complementarias de los bienes detallados en ellos. Así pues, consideraron que resultaba indudable, de los términos empleados en la legislación mencionada, que las instalaciones

expropiadas quedaron afectadas a un fin de utilidad común, lo que resultaba corroborado por el perito agrimensor al afirmar que la manzana reclamada en la demanda forma parte de la expropiación dispuesta por el decreto 9626/46 y que actualmente se halla inscrita a nombre del Estado Nacional Argentino (Junta Nacional de Granos) en el Registro General de Rosario.

Consideraron sin embargo, para hacer lugar a la pretensión, que habiendo pertenecido el inmueble al dominio público del Estado Nacional quedó tácitamente desafectado de ese dominio, al haber este último asentido pacíficamente que en el inmueble funcionara la explotación agropecuaria desarrollada por el demandante.

Además, tuvieron por demostrado que el actor había realizado actos posesorios y con *animus domini* sobre el bien ya que, según ponderaron, aun cuando la sola prueba testimonial daba cuenta de tal circunstancia, existían otros extremos como el pago de impuestos, la solicitud de luz eléctrica, de agua potable y de teléfono, así como la confección del plano de mensura acreditando que en el predio en cuestión el demandante desarrollaba aquella actividad. Consideraron, en consecuencia, que dichas circunstancias constituían actos posesorios típicos (art. 2384 del Código Civil) prolongados en el tiempo, que hacían procedente la usucapión solicitada.

- II -

Contra tal decisión, el Estado Nacional interpuso el recurso extraordinario de fs. 497/517, que fue concedido por el *a quo* a fs. 542/544 por entender que existía gravedad institucional.

Procuración General de la Nación

Sostiene que la incorrecta valoración de la prueba efectuada por el a quo perjudica el patrimonio del Estado en forma irreparable.

Afirma que, como lo establecen los decretos 10.107/44 y 9626/46, las tierras e instalaciones que allí se señalan, expropiadas por el Estado Nacional, son de dominio público, mientras no se produzca su desafectación dispuesta por la autoridad competente.

Los bienes afectados al dominio público -continúa- presentan como características propias la inalienabilidad y la imprescriptibilidad, lo que es reconocido por la doctrina y la jurisprudencia de la Corte.

Aclara que el inmueble que el actor identifica como lote 16, en realidad es una parte de la manzana 7, según surge del plano confeccionado por el agrimensor Horacio Mercado en junio de 1970, registrado en el Departamento Topográfico de la Delegación Rosario de la Dirección General de Catastro de la Provincia de Santa Fe bajo el número 62.610 a favor del Estado Nacional.

Por otra parte, se agravia del modo en que los jueces ponderaron la prueba pericial. Considera que resulta incoherente sostener, por una parte, que -según el informe del perito- en el predio no hay silos, vías ni instalaciones portuarias, aunque existen en los alrededores dando la idea del conjunto del complejo portuario y, concluir, por la otra, que la actividad que se desarrolla en el predio es una explotación agropecuaria.

Al respecto, aclara que la noción de puerto debe ser considerada no sólo desde el punto de vista hidrográfico sino también funcional. A tal fin, indica que "puerto" es el conjunto

de instalaciones destinadas al trasbordo de personas o mercaderías, comprensivo de todos los terrenos y superficies adyacentes al lugar de su ubicación geográfica, sin estar necesariamente delimitado a la zona circunscripta a la directa vecindad con el mar o el río.

Descalifica la ponderación de la prueba efectuada por la cámara en la medida en que, a su juicio, los testimonios y el pago de servicios resultan insuficientes para demostrar la posesión y el *animus domini* por parte del actor. Del mismo modo, señala que las escasas constancias de pagos de las tasas generales de inmuebles efectuadas por este último (correspondientes a 1985, 1992, 1993 y 1994) tampoco son suficientes para acreditar tales extremos, ya que no cumplen con las condiciones legales para el progreso de la acción.

- III -

A mi modo de ver, el recurso extraordinario es admisible (art. 14, inc. 3° de la ley 48), toda vez que se ha debatido en el pleito la interpretación de normas de carácter federal (los decretos 10.107/44 y 9626/46 y la ley 11.742) y la decisión del tribunal superior de la causa ha sido contraria al derecho que el apelante funda en ellas (Fallos: 313:1469 y 330:628).

En tales condiciones, resulta aplicable al *sub lite* la jurisprudencia de V.E. en el sentido de que, aun cuando el apelante afirme que ataca la sentencia por estimarla arbitraria, si lo realmente impugnado es la interpretación efectuada a normas de carácter federal, resulta procedente el recurso

Procuración General de la Nación

deducido en ese aspecto (doctrina de Fallos: 312:303; 315:1922 y 318:817, entre otros).

- IV -

En cuanto al fondo del asunto, adelanto mi opinión en sentido contrario a lo resuelto por el *a quo*, porque entiendo que se ha prescindido del texto normativo aplicable al caso de autos.

Cabe recordar que en la tarea de interpretar y aplicar normas de naturaleza federal, la Corte no se encuentra limitada por los argumentos de las partes ni los aportados por la cámara, sino que le incumbe efectuar una declaración del punto en disputa de acuerdo con la inteligencia que ella rectamente le otorgue (Fallos: 321:1047).

La ley 11.742 autorizó la construcción de una red general de elevadores de campaña y terminales para la limpieza, desecación, clasificación y almacenamiento de granos e instalaciones de desgrane donde se juzgara conveniente y dispuso que "esta ley de elevadores funcionará como servicio público" (v. art. 1°), asimismo, para la ejecución de lo allí dispuesto, se estableció que el Poder Ejecutivo podría adquirir, mediante compra directa o expropiación, los terrenos necesarios en cualquier parte del país, a cuyo efecto se declararon de utilidad pública todos los que fueran necesarios para la construcción de elevadores y sus dependencias (v. art. 14).

En el marco de dicha ley, los decretos 10.107/44 y 9626/46 dispusieron la expropiación por el Estado Nacional de las tierras e instalaciones que allí se señalan, entre las cuales se halla el predio indicado en estas actuaciones.

De la ley 24.093 (Ley Nacional de Puertos) que regula todos los aspectos vinculados a la habilitación, administración y operación de los puertos estatales y particulares existentes o a crearse en el territorio de la República Argentina surge que se denomina "puertos" a los ámbitos acuáticos y terrestres naturales o artificiales e instalaciones fijas aptos para las maniobras de fondeo, atraque y desatraque y permanencia de buques o artefactos navales para efectuar operaciones de transferencia de cargas entre los modos de transportes acuático y terrestre o embarque y desembarque de pasajeros y demás servicios que puedan ser prestados a los buques o artefactos navales, pasajeros y cargas. Asimismo, se establece que quedan comprendidas las plataformas fijas o flotantes para alijo o completamiento de cargas (v. art. 2°).

En ese orden, no cabe duda de que el predio en cuestión es de dominio público del Estado Nacional, forma parte del puerto y se encuentra afectado a un servicio público, según los términos de la ley 11.742.

Sentado lo expuesto, cabe recordar que los bienes que pertenecen al dominio público del Estado Nacional pueden cambiar su condición jurídica a través de la desafectación. Desafectar un bien significa sustraerlo de su destino al uso público, haciéndolo salir del dominio público para ingresar al dominio privado, sea del Estado o de los administrados. El principio consiste en que los bienes desafectados ingresan al dominio privado del Estado; la excepción consiste en que dichos bienes ingresen al dominio privado de los administrados (Marienhoff, Miguel "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo V, pág. 205 y siguientes).

Procuración General de la Nación

En este sentido, se ha establecido que la desafectación es la "decisión del Estado adoptada por sus autoridades competentes, en el sentido de alterar el destino de la cosa" agregando que "de ordinario tal determinación corresponde al Poder Legislativo del Estado, pero se ha considerado que también hay desafectación cuando en virtud de una declaración del poder administrador o de otro acto suyo resulta indudable que la cosa ha dejado de servir directamente al uso o goce público, al cual hasta el momento se encontraba destinada" (Llambías, Jorge "Tratado de Derecho Civil", Parte General, T.II, número 1350, páginas 240/241).

Por su parte, el Tribunal ha manifestado que la propiedad pública termina por la desafectación y tal desafectación produce el efecto general de cambiar la condición jurídica del bien, que se torna a partir de ella enajenable, prescriptible, embargable y regido, no ya por las disposiciones del derecho administrativo relativas a la policía de los caminos y de las calles, sino por el derecho civil, a cuyo campo de acción ha ingresado, como consecuencia de aquélla (Fallos: 146:289; 147:154; 335:1822).

La necesidad de una evidencia absoluta de la desafectación ha sido reconocida por la Corte (conf. doctrina de Fallos: 263:437; 311:2842, entre otros). La desafectación puede ser formal o tácita, aunque vale recalcar, los actos o hechos que la produzcan deben ser indudables y manifestarse por constancias inequívocas de las que se desprenda una certeza irrefutable de aquélla. Por otra parte, es menester destacar que los hechos de los particulares, por sí solos, no son hábiles para operar la desafectación de los bienes públicos, pues requieren

inexcusablemente del asentimiento indubitable de la autoridad competente.

No se encuentra controvertida en esta causa la inexistencia de un acto de desafectación formal. Empero, de la sentencia tampoco surge la existencia de hechos de los cuales se pueda derivar la desafectación tácita del predio en cuestión, toda vez que no se alude al inexcusable asentimiento indubitable -expreso o tácito- de los funcionarios competentes a los actos posesorios del actor, máxime cuando el predio sujeto al dominio público (decretos 10.107/44 y 9626/46) se encuentra destinado al servicio público en los términos de la ley 11.742.

No es posible pasar por alto que los bienes de dominio público que integran el patrimonio del Estado Nacional por estar fuera del comercio de derecho privado y por ser imprescriptibles, no pueden ser objeto de una prescripción adquisitiva; ni siquiera pueden ser objeto de una posesión útil por parte de terceros. Dichos bienes, pues, no son susceptibles de perder su carácter público por prescripción adquisitiva. Los particulares, en ningún caso, pueden adquirir por prescripción la "propiedad" de bienes dominiales, lo contrario atentaría contra principios vigentes en Derecho Administrativo (Marienhoff, Miguel, obra citada, páginas 247 y 248).

De ello se sigue que habiendo existido normas que afectaron en forma indubitable el bien al dominio público, la existencia de los actos o hechos de desafectación debió ser evaluada y, en caso de haber existido, interpretada por el a quo en forma restrictiva.

Procuración General de la Nación

- V -

Por lo tanto, opino que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario y dejar sin efecto el pronunciamiento de fs. 486/492.

Buenos Aires, 10 de marzo de 2014.

ES COPIA

LAURA M. MONTI


ADRIANA M. MARCHISIO
Prosecretaría Administrativa
Procuración General de la Nación