



ACUERDO N° 10. En la ciudad de Neuquén, capital de la Provincia del mismo nombre, a los veintinueve días del mes de febrero del año dos mil dieciséis, se reúne en Acuerdo la Sala Procesal-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, integrada por los Señores Vocales, **Doctores RICARDO TOMÁS KOHON** y **OSCAR E. MASSEI**, con la intervención de la titular de la Secretaría de Demandas Originarias, **Doctora Luisa A. Bermúdez**, para dictar sentencia definitiva en los autos caratulados: **"TILLERÍA JUAN DE LA CRUZ C/ PROVINCIA DE NEUQUEN S/ ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA"**, **Expte. 3589/12**, en trámite ante la mencionada Secretaría de dicho Tribunal y, conforme al orden de votación oportunamente fijado, el **Doctor RICARDO TOMÁS KOHON** dijo: **I.-** A fs. 19/38 se presenta el Sr. Juan de la Cruz Tillería, mediante apoderado, e inicia demanda contra la Provincia del Neuquén.

Solicita a) la escrituración del inmueble rural identificado como: Lote Y1, que es parte de los lotes oficiales 2, 3 y 8, Fracción D, Sección XXVIII, Paraje Aguada La Arena, Departamento Añelo, Provincia del Neuquén, NC 06-RR-012-5028, con una superficie de 64.857,530,70 m2, plano de mensura 3796-2183/05; b) la inscripción de la escritura en el Registro de la Propiedad Inmueble; c) la entrega del primer testimonio; d) que tal condena lo sea bajo apercibimiento de astreintes y e) se declare la inconstitucionalidad del Decreto N° 289/01 y, en consecuencia, su inaplicabilidad al caso.

Relata que las actuaciones administrativas que dan origen a la acción, se iniciaron en el año 1982 bajo expediente N° 2503-5455/82 del registro de la Dirección Provincial de Tierras (hoy Subsecretaría de Tierras).

Sostiene que desde entonces se cumplieron sucesivas etapas procedimentales que incluyeron el otorgamiento de permisos de pastoreo y ocupación, delimitación de ocupación, deslinde, mensura, adjudicación en venta, cancelación del precio de compra, declaración de cumplimiento de obligaciones



a cargo del actor, y se ordenó otorgarle el respectivo título de propiedad.

Alega que, sin embargo, aún no le fue escriturado el inmueble.

Entiende que la asignación y enajenación progresiva de tierras fiscales a los pobladores efectivos y actuales de las mismas se encuentra establecida en el Art. 82 de la Constitución Provincial, y el procedimiento aplicable a la operación de compra y venta es el establecido en el Código de Tierras, Ley 263 y su Decreto Reglamentario N° 826/64.

Enumera pormenorizadamente los reclamos administrativos presentados a fin de que la Administración escribure el inmueble objeto de autos.

Reclama sobre los derechos constitucionales conculcados por la parte demandada, especialmente el de propiedad, y los derechos de los pobladores rurales efectivos y actuales.

Posteriormente plantea la inconstitucionalidad del Decreto N° 289/01 y su acta anexa, cuya firma se le exige en forma previa a la escrituración.

Manifiesta que el decreto cuya constitucionalidad cuestiona, excluye la transferencia del derecho real de servidumbre por diez años, de los bienes el dominio privado del Estado.

Menciona que el predio sirviente es privado (de propiedad del actor) y la servidumbre hidrocarburífera se establece en beneficio de una empresa privada. Cita el Art. 100 de la Ley 17.319 y la Ley Provincial N° 2183.

Narra que en ese escenario, el acto administrativo en cuestión establece que la enajenación de las tierras fiscales a sus actuales ocupantes, en todos los casos, no implicará la transmisión de los derechos de cobro por canon por servidumbre correspondientes a la exploración y



explotación hidrocarburífera, establecida en la Ley 2183 o indemnizaciones equivalentes.

Afirma que de conformidad al Art. 2 de tal ordenamiento, el Estado Provincial se reserva por el término de 10 años indemnizaciones derivadas de la actividad hidrocarburífera, respecto de las tierras fiscales enajenadas a sus ocupantes.

Prosigue que para ceder la servidumbre a favor del Estado se recurre a un acta denominada "acta decreto".

Funda en derecho, ofrece prueba y solicita se haga lugar a la demanda.

II.- A fs. 51/52, mediante Resolución Interlocutoria N° 336 del 30/06/2012 se declara la admisión del proceso.

III.- A fs. 53 la actora opta por el procedimiento sumario.

IV.- A fs. 66/73 vta. Se presenta la Provincia del Neuquén mediante apoderado y con el patrocinio letrado del Sr. Fiscal de Estado. Solicita el rechazo.

Efectúa las negativas de imperio procesal y reconoce que en el Expediente N° 2503-5455/82 se encuentra agregada la Res. 603/06 por medio de la cual adjudicó en venta al aquí actor el inmueble cuya escrituración reclama. Dice que en el acto se menciona el Decreto N° 289/01, estableciéndose que alcanza al adjudicatario, que éste acepta tal reglamento y que el mismo es de aplicación a la presente adjudicación.

Del mismo modo, asiente que el Decreto N° 1800/10 declaró las obligaciones a cargo del actor cumplidas, ordenando el otorgamiento del título.

Refiere que el Sr. Tillería solicitó la escrituración en sede administrativa y solicitó la inconstitucionalidad del Decreto N° 289/01.

Prosigue con el relato de las actuaciones administrativas.



Alega que la Administración no ha negado el derecho del actor a escriturar, ni ha incurrido en una demora imputable a ella, ya que no ha podido continuar con las gestiones, en tanto el accionante no se presentó a firmar el acta.

Invoca que tal trámite no afecta ningún derecho del actor, ya que la cesión al estado es gratuita, con el objeto de que cobre los cánones por servidumbre de hidrocarburos y otras; que existe y rige con independencia de que lo acepte el adjudicatario; que con la nueva norma legal que reemplazó al Decreto N° 289/01 ya no se exige que se firme acta acuerdo, la que, por lo demás, es solo una formalidad.

Estima que los trámites se encuentran paralizados por exclusiva culpa del actor.

Ilustra sobre la derogación del Decreto 289/01 y el dictado del nuevo Decreto 2112/08, por lo cual, interpreta que el planteo de inconstitucionalidad se encuentra referido a una norma no vigente.

Evidencia que el accionante no planteó la inconstitucionalidad del acto vigente, por lo que no podrá ser discurrida en el presente proceso en función el principio de congruencia (cfr. Art. 8 de la Ley 1305).

Rechaza que tales actos estén en contra del objeto y espíritu de la Ley 263, que al Estado Provincial no le corresponda el cobro de servidumbres y que el mismo sea contrario a los fines sociales dispuestos por tal ordenamiento.

Discrepa en torno a la afectación de los derechos de propiedad o igualdad que alega el señor Tillería en su demanda.

Invoca el precedente "Cuarta" del TSJ en pos de la improcedencia de la inconstitucionalidad, en función de los argumento de la mayoría, ya que a la luz de los mismos no se observa que el decreto derogado siga produciendo efectos. Por ello solicita su rechazo.



Tras ello, alude a que la elección de la vía sumaria le veda la acreditación de los hechos postulados en la demanda. Que solo podrá probar los actos administrativos agregados en el expediente origen del trámite.

Cita jurisprudencia, ofrece prueba documental y formula el petitório.

V.- A fs. 72/73 vta. contesta la actora el traslado de la documentación.

Entiende que resulta extemporánea la pretensión exteriorizada de aplicar a la titularización que se persigue en autos los alcances del Decreto N° 2112/08.

En base a ello, hace extensivo el planteo de inconstitucionalidad formulado contra el Decreto N° 289/01 al Decreto N° 2112/08.

Pretende aplicables los argumentos que ya esgrimió, dado que la modificación se refiere a la extensión temporal de la restricción, que en el Decreto N° 2112/08 es sin límite temporal, mientras en el anterior es por 10 años.

Postula que la pretendida perpetuidad de la restricción la ejerce en la instancia extrema de contestación de la demanda en el proceso sumario, cuando prácticamente se encuentra vencido el plazo de 10 años del Decreto N° 289/01.

Niega y rechaza la aplicación del nuevo acto administrativo por cuanto entiende que los derechos de propiedad sobre el inmueble se encuentran consolidados bajo un régimen anterior.

Enuncia la secuencia del procedimiento contemplado en el Decreto: norma legal de adjudicación en venta, luego obligaciones cumplidas y, finalmente, el consecuente título de propiedad.

Expone que ni la norma de adjudicación en venta, ni la de obligaciones cumplidas refieren al Decreto N° 2112/08, sino que todas consignan el 289/01.



Sostiene que adquirió los derechos de propiedad y los consolidó al momento de la adjudicación en venta, por lo cual no pueden serles sustraídos tales derechos, en tanto adquiridos, por otra vía que no sea la expropiación.

Recuerda que todas las adjudicaciones anteriores al año 2010 se escrituraron sin restricciones, aún bajo la vigencia del Decreto N° 2112/08. Cita los casos.

Destaca que las adjudicaciones realizadas en el marco del Decreto 289/01 se escrituraron con las restricciones que surgen del mismo, aún bajo la vigencia del nuevo acto.

Bajo tal entendimiento, la norma derogada mantiene ultraactividad, en salvaguarda de los derechos adquiridos por el comprador a través de la adjudicación en venta; o que ha sido invariable en los títulos otorgados.

Por otra parte, dice que de los precisos términos que emplea el Decreto N° 2112/08 no surge que éste opere con retroactividad, por lo que rige el principio de la irretroactividad.

Cita jurisprudencia en apoyo.

VI.- A fs. 102 se dicta la providencia de autos para sentencia, la que firme, coloca a estas actuaciones en estado para el dictado del fallo definitivo.

VII.- Tal como ha sido señalado, el actor pretende que se le otorgue la escrituración del inmueble rural identificado con la mensura N° 3796-2183/05, en ese contexto, postula la inconstitucionalidad del Decreto 289/01 por medio del cual el Estado se reserva por el plazo de diez años el cobro de las indemnizaciones derivadas de la actividad hidrocarburífera respecto de las tierras fiscales enajenadas a sus ocupantes.

VII.1.- Ahora bien, tal como surge de los antecedentes administrativos, el Sr. Tillería obtuvo por parte de la Administración un permiso de pastoreo y ocupación; luego, mediante Resolución 603/06 emitida por el Ministerio de



Producción y Turismo, se le adjudicó en venta el fundo en cuestión y ésta, en forma expresa, bajo el artículo 1º dispuso que dicha adjudicación era "... en las condiciones establecidas por la Ley N° 263, Decreto Reglamentario N° 826/64, Decreto N° 289/01, y demás normas reglamentarias, ..."

En los considerandos de la Resolución citada, se indica que "el Decreto 289/1 estipula que la enajenación de las tierras fiscales a sus actuales ocupantes, en todos los casos, no implicará la transmisión de los derechos de cobro de servidumbre correspondiente a la exploración y explotación hidrocarburífera, quedando las mismas reservadas a favor del Estado Provincial"; "que por el mismo plazo de diez años establecidos como limitación a la libre disponibilidad dominial en la Ley 263 y Decretos Reglamentarios N° 826/64 y N° 289/1 aparece necesario limitar el cobro de servidumbres por electroductos o establecimiento de equipamiento de telecomunicaciones y accesorios"; "que el conjunto de restricciones enunciadas es el medio necesario para articular el cumplimiento de las demandas sociales de los tenedores de tierras fiscales, que requieren ser titulares de las mismas y la necesidad de que las actividades hidrocarburíferas, eléctricas y de telecomunicaciones no sean obstaculizadas ...máxime considerando que no nos encontramos frente a ventas aisladas, sino a un proyecto masivo de titulación de tierras fiscales"; "que sin el establecimiento de tales restricciones sería imposible cumplir con el programa de titulación de tierras fiscales sin grave perjuicio para el resto de la sociedad".

En virtud de lo anterior, en el acto de adjudicación se consignó expresamente: "la aplicación del Decreto 289/01 a la presente adjudicación en venta, aceptando el adjudicatario que el ejercicio de los derechos de cobro por servidumbre derivados de la actividad hidrocarburífera queda



reservado al Estado Provincial por el plazo de 10 años a partir de notificada la presente" (art. 3º Res. 1143/04).

Ese acto aparece consentido por el actor pues no hay constancias de que se hubiera disconformado de las condiciones en las que se le efectuó la adjudicación en venta de la tierra fiscal.

VII.2.- Retomando, finalmente, mediante el Decreto N° 1800/10 del 17/09/2010 se declaran cumplidas las obligaciones de compra impuestas a su cargo por la Ley 263 y se ordenó el otorgamiento del correspondiente título de propiedad, con expresa mención al Decreto Reglamentario N° 826/64.

El actor no realizó ningún planteo en punto al Decreto 289/01, en las oportunidades que requirió que se procediera a la escrituración; recién aparece el tema, cuando solicita la escrituración en el año 2011 donde se deja planteada la inconstitucionalidad del Decreto 289/01 alegando que:

"Ninguna cesión gratuita debe realizarse por ser contraria a mis derechos constitucionales y legales adquiridos".

"Que la decisión final del PE no ha sido condicionada a la cesión gratuita de mis derechos ya adquiridos. Que los requisitos legales previstos son claros (Art. 7 Ley 263), todos ya cumplidos, no pudiendo sumarse nuevas exigencias en esta instancia final, que disminuyen mis derechos constitucionales, al tiempo que implican un enriquecimiento sin causa para la vencedora, vulnerando principios elementales de nuestra Carta Magna Provincial y Nacional".

Con lo anterior queda claro entonces que, desde el mismo momento en el que le fue adjudicada en venta la tierra fiscal, el actor conocía las condiciones en que se le otorgaban; entre ellas, las contenidas en el Decreto 289/01



cuya inconstitucionalidad alegó posteriormente como fundamento de su negativa a suscribir el acta.

VII.3.- Y, al respecto, conocida doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene resuelto que: el voluntario sometimiento, sin reservas expresas, a un régimen jurídico, a una decisión judicial, o a una determinada jurisdicción, comportan un inequívoco acatamiento que determina la improcedencia de su impugnación ulterior con base constitucional (cfr. Fallos 169-245; Fallos 170-12, etc.).

Tal el supuesto de autos: el actor, recién después de atravesar todo el procedimiento tendiente a obtener la tierra fiscal (permiso de pastoreo, adjudicación en venta, declaración de las obligaciones cumplidas) -el que se realizó con absoluta y expresa referencia, en lo que aquí importa, al Decreto 289/01- y de haberse ordenado la escrituración en esos términos intenta, ahora, obtenerla, impugnando el mismo régimen sobre el cual se asentó el otorgamiento de aquel derecho y el cual fue aceptado por el accionante sin ningún tipo de reservas.

VII.4.- Más allá de ello, que en el caso ya alcanzaría para sellar la suerte del planteo, tampoco logra advertirse que en ese régimen -dado por el Decreto 289/01- exista, efectivamente, una lesión a derechos constitucionales. Tal como se ha venido señalando en anteriores precedentes de este Tribunal en causas análogas al presente (cfr. Acuerdo 25/14).

En efecto, el Decreto 289/01 (aún cuando haya sido derogado por el Decreto 2112/08) rige el caso sub examine pues la adjudicación en venta dictada en el procedimiento administrativo tuvo como referencia esa normativa "por el plazo de diez (10) años a partir de notificada la presente".

Por su parte, del contenido fijado en la Ley 263 puede advertirse que se persigue como política pública en el ámbito de la Provincia, hacer viable el cumplimiento de la



función social de la tierra fiscal (recuérdese que la Constitución Provincial establece que "la tierra es un bien de trabajo y la ley promoverá una reforma agraria integral con arreglo a las siguientes bases: ... asignación de las parcelas a pobladores efectivos actuales y a quienes acrediten condiciones de arraigo y trabajo o iniciativas de progreso social..." -art. 82-).

Dispone el artículo 1º de la Ley 263: "El Poder Ejecutivo promoverá el cumplimiento de la función social de la tierra fiscal, mediante su arrendamiento y enajenación en forma progresiva y orgánica a favor de los auténticos trabajadores del campo. Declárase norma fundamental para la interpretación y aplicación de esta Ley, el concepto de que la tierra no debe constituir un bien de renta sino un instrumento de trabajo. El objetivo principal de la Ley es la protección del campesinado y la reactivación de la tierra fiscal".

El artículo 7º prescribe las obligaciones que los adjudicatarios de tierras fiscales deben cumplir y, en lo que aquí interesa, el artículo 9º dispone: "Cumplimentados los requisitos que fija el artículo 7º, el Poder Ejecutivo deberá otorgar el correspondiente título de propiedad, quien también podrá otorgarlo cumplidos dos (2) años de adjudicación, con prohibición absoluta de venta por diez (10) años. Si se trata de pobladores con más de diez (10) años de explotación del predio -a quienes se le adjudique en venta la tierra- el Poder Ejecutivo podrá otorgarles el título de propiedad, estableciéndose en el mismo las obligaciones a cumplir y sus plazos respectivos. En los casos indicados en el párrafo anterior, deberá establecerse a favor del Estado provincial garantía hipotecaria por el saldo de precio pactado, en la forma que lo establezca la reglamentación de la presente Ley".

Y finalmente, el artículo 10º dice: "Comprobado el incumplimiento de obligaciones establecidas en la presente Ley y su reglamentación, el Poder Ejecutivo declarará su



caducidad, con o sin pérdida de mejoras y sumas abonadas a favor del Estado provincial”.

Luego, en función de lo anterior, el Decreto 289/01, que reglamentó la mencionada norma, parte precisamente de concebir a la tierra como un instrumento de trabajo y no como un bien de renta.

Con relación a la restricción bajo examen, se expresa en sus “considerandos” que: “el objetivo buscado con tal restricción, es impedir la utilización especulativa de la tierra pública, mantener arraigado a ella al campesinado, instaurando un salvaguarda para el uso de la misma por la gente de campo, al desalentar la venta de la tierra y la migración de sus ocupantes”.

Por ello, en el artículo 1, se establece que: “la enajenación de las tierras fiscales a sus actuales ocupantes, en todos los casos, no implicará la transmisión de los derechos de cobro de canon por servidumbre correspondiente a la exploración y explotación hidrocarburífera, establecida en la Ley Provincial 2183 o indemnizaciones equivalentes”.

En el art. 2, que: “El Estado Provincial se reserva por el plazo de diez años el ejercicio de los derechos de cobro de cánones e indemnizaciones derivados de la actividad hidrocarburífera, respecto de las tierras fiscales enajenadas a sus ocupantes, quedando estos autorizados de pleno derecho a ejercer tales derechos luego de vencido el plazo previsto en este Decreto, sin necesidad de otros trámites o autorizaciones. Conforme lo establece el art. 9 de la Ley 263 se mantiene asimismo la prohibición de vender la tierra por el término de diez años”.

Y a ese fin, en el artículo 3, se aprueba el tenor de las cláusulas que deberán insertarse en las respectivas escrituras (Anexo I). Se refiere al “Acta Decreto 289/01” -fs. 8 de autos- mediante el cual, en consonancia con la normativa que está siendo descripta, se deja expresa constancia de las



limitaciones impuestas al dominio, entre ellas, la que ocupa este análisis (durante diez años el Estado Provincial se reserva el cobro de las indemnizaciones y cánones).

Luego, como se adelantó, de cara a los objetivos de la Constitución Provincial y de la Ley mencionada, no se advierte, ni se ha acreditado, que el Decreto impugnado traduzca, efectivamente, la afectación a los derechos constitucionales que la accionante invoca como vulnerados.

Antes bien, la regulación contenida en el régimen del Decreto 289/01, se encuentra orientada a garantizar el derecho regulado mediante la Ley 263 y en cumplimiento de determinados objetivos de políticas públicas en el ámbito de la Provincia de Neuquén; de allí que, en los considerandos del acto de adjudicación al Sr. Tillería, se haya realizado expresa referencia a todas estas cuestiones (cfr. en este sentido, el dictamen del Sr. Fiscal ante el Cuerpo).

En definitiva, se estableció una regulación que, bajo ciertas condiciones, permite adjudicar en venta a los pobladores las tierras fiscales (ya descriptas anteriormente); en ese contexto, el Estado Provincial implementó un programa de titularización de tierras fiscales a quienes acrediten efectivo arraigo y afectación de las tierras a la actividad agrícola ganadera; esa finalidad superior, vale señalar, logra imponerse sobre el supuesto derecho que intenta erigir aquí el accionante (cobro de servidumbres).

Así, por los fundamentos expuestos, no logra advertirse que en la reglamentación dada por el Decreto 289/01 se encuentren vulnerados los derechos constitucionales que se dicen afectados.

VIII.- Finalmente, teniendo en consideración el análisis aquí efectuado, la escritura traslativa de dominio deberá ser otorgada en los términos antedichos; es decir, bajo el régimen sobre el cual originariamente fue concebido el derecho.



IX.- Luego, desestimado el planteo de inconstitucionalidad, deberá darse cumplimiento a la obligación de escriturar las tierras que le han sido adjudicadas al actor, en los términos y condiciones fijados en los puntos precedentes.

En relación con las costas, de acuerdo a como se resuelven las cuestiones planteadas, conforme surge del artículo 71 del C.P.C. y C. (de aplicación supletoria en esta materia), deberán imponerse en el orden causado. **TAL MI VOTO.**

El señor Vocal **Doctor OSCAR E. MASSEI** dijo: Comparto los argumentos desarrollados por el Dr. RICARDO TOMÁS KOHON, por lo que voto en idéntico sentido. **MI VOTO.**

De lo que surge del presente Acuerdo, habiéndose dado intervención al Sr. Fiscal General, por unanimidad, **SE RESUELVE:** **1º)** RECHAZAR el planteo de inconstitucionalidad del Decreto 289/01 efectuado por el actor, por las consideraciones consignadas en los puntos precedentes; **2º)** ORDENAR a la demandada a que otorgue el título de propiedad y la escritura correspondiente -a nombre de la parte actora- del inmueble individualizado como Lote Y1, que es parte de los lotes oficiales 2, 3 y 8, Fracción D, Sección XXVIII, Paraje Aguada La Arena, Departamento Añelo, Provincia del Neuquén, NC 06-RR-012-5028, con una superficie de 64.857,530,70 m2, plano de mensura 3796-2183/05, y la respectiva inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble; **3º)** Imponer las costas en el orden causado (art. 71 del C.P.C. y C., de aplicación supletoria en la materia); **4º)** Diferir la regulación de honorarios hasta tanto se cuente con pautas para ello; **5º)** Regístrese, notifíquese y oportunamente archívese.

Con lo que se dio por finalizado el acto que previa lectura y ratificación firman los Magistrados presentes por ante la Actuaría, que certifica.

Dr. RICARDO TOMÁS KOHON - Dr. OSCAR E. MASSEI
Dra. LUISA A. BERMÚDEZ - Secretaria