

CSJ 43/2007 (43-E)/CS1

ORIGINARIO

Ejército Argentino c/ Tucumán, Provincia de s/
acción declarativa de inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

A
Buenos Aires, *veintiseis de marzo de 2018.*

Vistos los autos: "Ejército Argentino c/ Tucumán, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", de los que

Resulta:

I) A fs. 26/35 se presenta el Estado Nacional -Ejército Argentino- y promueve demanda en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación contra la Provincia de Tucumán, a fin de que se declare la inconstitucionalidad de la ley provincial 7408 (B.O. 6 de agosto de 2004), por la que se revocó la donación de un inmueble realizada a favor del Estado Nacional -Comando en Jefe del Ejército- mediante la ley local 3943 y su modificatoria, identificado catastralmente como circunscripción III, sección D, lámina 287, parcela 116 A, padrón 81.236, matrícula catastral 35.234/9, inscripto en el Registro de la Propiedad Inmueble provincial T 05425, ubicado en la localidad de El Mollar, Departamento de Tafí del Valle, de ese Estado local.

Señala que mediante la ley 4978 del 9 de junio de 1978, la provincia modificó la citada ley 3943, a efectos de realizar la escrituración del inmueble en cuestión.

Expone que la donación se efectuó mediante la escritura pública 256 del 19 de octubre de 1976, la que a su vez fue aceptada por el Estado Nacional mediante el decreto 619 del 24 de marzo de 1980 (expte. 3J7-4011/2145), procediéndose luego a la correspondiente anotación del referido decreto en el Registro

de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Tucumán, conforme surge del certificado de dominio que acompaña.

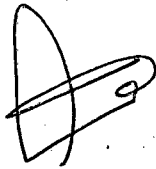
Alega que la Nación ha cumplido con el cargo al que estaba sujeta la donación, toda vez que dicho inmueble se destinó al funcionamiento de un campo de instrucción y maniobras, defensa, seguridad y otros fines militares como lo indicaba la ley; por lo que la demandada ha revocado la donación sin causa justificada.

Concluye, por tanto, que con sus actos la provincia conculca los artículos 31, 75 (incisos 27 y 30) y 126 de la Constitución Nacional, así como las leyes nacionales 23.554 y 23.985 y el decreto nacional 653/96, reglamentario de esta última (fs. 30/31 vta.).

Solicita, asimismo, el dictado de una medida cautelar de no innovar para impedir que la demandada transfiera a su patrimonio un bien de uso, goce y pacífica posesión por parte del Estado Nacional (fs. 31 vta.). Pide en el supuesto que la demandada haya "revertido registralmente" el dominio del Estado Nacional, la nulidad de dicha toma de razón.

II) A fs. 232/240 se presenta la Provincia de Tucumán y contesta la demanda. Niega los hechos allí expuestos y solicita su rechazo.

Sostiene, en primer término, que la donación invocada no se ha configurado, atento a que la escritura pública 256 que se registró en el asiento 3 fue dejada sin efecto por la escritura pública 972 de fecha posterior, según se acredita en el



Corte Suprema de Justicia de la Nación

asiento 4; por lo que el "actual" titular de dominio es la Provincia de Tucumán.

En este contexto, dice, el decreto nacional 619/80 carece del antecedente necesario (la previa donación válida), dado que la inscripción de ese decreto resulta inocua, por aplicación del principio de tracto continuo.

Por otra parte, se agravia de que la ley provincial 3943 y su modificatoria -ley 4978-, que dispusieron la donación, emanan de una autoridad militar que, a la vez, componía con el Ejército beneficiario un único sistema de poder, y fueron gestadas en una época en la que el gobierno local quedó reducido "a un puro concepto estructural, a un mero recurso técnico". Expone que así se puso de manifiesto también en oportunidad de debatirse la ley 7408, conforme surge del Diario de Sesiones del 15 de julio de 2004.

Sostiene que el mentado "Campo de Instrucción El Mollar" integra el patrimonio cultural y económico del pueblo tucumano, ubicándose dentro de una reserva natural enclavada en los llamados Valles Calchaquíes, esto es, en una zona turística donde el funcionamiento de un campo militar resulta "irracional".

Recuerda que la donación de bienes inmuebles -y su correlativa aceptación- son actos formales, al par que solo se prueban mediante la respectiva escritura pública, inexistente en el caso (artículos 1810, 1811 y 1812 del Código Civil). Aclara que en el artículo 2° de la citada ley 4978 se previó expresamente que la escrituración del bien en favor de la donataria se

realizaría ante la Escribanía de Gobierno de la Provincia, requisito este que no se cumplió ni tampoco lo exigió la actora.

Aduce que en el artículo 3° de la ley 3943 se dispuso que el donatario estaba obligado a respetar la posesión de los pobladores que existieran en la zona donada y que ello revela la contradicción con el destino que invoca la actora, toda vez que no explica cómo podían "convivir" los moradores que eran numerosos con un campo militar para maniobras. Esto demuestra, dice, que el Ejército Argentino no utilizó el campo para instrucción y maniobras, defensa, seguridad u otros fines militares (fs. 234 vta.).

Añade, por último, que la eventual acción de escrituración en cabeza del actor está prescripta (fs. 238).

Solicita el rechazo de la demanda con costas.

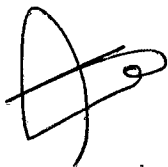
III) A fs. 253/257 el Estado Nacional articula la nulidad por falsedad ideológica respecto de la escritura pública 972. A fs. 258 se desestimó *in limine* en virtud de que dicho instrumento fue invocado por la propia actora al iniciar la demanda.

IV) A fs. 37 y 315/316 dictamina la señora Procuradora Fiscal.

Considerando:

1°) Que este juicio es de la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional) y se hallan reunidos los recau-

Corte Suprema de Justicia de la Nación



dos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

En cuanto a la declaración de certeza es dable recordar que, en tanto no tenga carácter simplemente consultivo, no importe una indagación meramente especulativa y responda a un "caso" que busque precaver los efectos de un acto en ciernes, al que atribuye ilegitimidad y lesión al régimen federal, constituye causa en los términos de la Ley Fundamental (v. doctrina de Fallos: 307:1379; 312:1003; 322:1253; 310:606 y 977; 311:421 y 332:1704, entre otros).

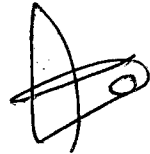
Sobre la base de estas premisas y del examen de los antecedentes acompañados por la actora surge que se encuentran reunidos los requisitos establecidos por el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, en tanto ha mediado una actividad explícita de la Provincia de Tucumán (v. la ley 7408 que revoca la donación efectuada por la ley 3943 y su modificatoria -ley 4978-), que coloca al demandante en "un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica", entendiéndose por tal a aquella que es "concreta" al momento de dictarse el fallo (Fallos: 310:606 y 311:421) por existir un interés legítimo suficiente (v. las escrituras públicas 65 y 256 suscriptas por las partes y su posterior asiento en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Tucumán a nombre del Estado Nacional, el decreto nacional 619/80 por el que este último acepta la donación efectuada por la ley 4978) y carecer el actor de otras vías procesales aptas para resguardar su derecho (fs. 1/18).

2°) Que la cuestión de fondo consiste en dilucidar si la donación que se cuestiona en este pleito se ha perfeccionado y, en caso afirmativo, si la revocación efectuada por la demandada -mediante la ley local 7408- es válida o no (v. también dictamen de la señora Procuradora Fiscal, fs. 315/316).

3°) Que corresponde señalar que encontrándose la causa a estudio del Tribunal, el 1° de agosto de 2015 entró en vigencia el Código Civil y Comercial de la Nación, aprobado por la ley 26.994. En el capítulo 22 bajo el título "Donación" se reguló en los artículos 1542 al 1573 y se introdujeron reformas respecto al régimen anterior.

Sin embargo, la situación planteada debe ser juzgada de conformidad con la redacción que tenían los artículos 1789, 1792, 1793 y concordantes del Código Civil, toda vez que se configura una situación jurídica agotada o concluida bajo el régimen anterior que, por el principio de la irretroactividad, obsta a la aplicación de las nuevas disposiciones (arg. "D. L. P., V. G. y otro", Fallos: 338:706). La noción de consumo jurídico impone la aplicación de los citados artículos en toda su extensión (causa "Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires", Fallos: 338:1455).

4°) Que en reiteradas oportunidades esta Corte ha señalado que, a fin de determinar el derecho aplicable al contrato de donación cabe seguir la jurisprudencia de este Tribunal, según la cual, cuando el Estado, en ejercicio de sus funciones públicas que le competen y con el propósito de satisfacer necesidades del mismo carácter, suscribe un acuerdo de voluntades,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

sus consecuencias están regidas por el derecho público (Fallos: 253:101; 263:510; 315:158; 321:714; 325:2935; 326:1263; y causa "Estado Mayor General del Ejército", Fallos: 336:1127).

En el presente caso no cabe apartarse de este principio, habida cuenta del propósito de fin público perseguido y el carácter de las partes intervinientes. Ello permite concluir que la oferta y la aceptación de la donación son regidas por el régimen público. Ante la laguna normativa para reglamentar dichos supuestos, son aplicables por vía analógica, los preceptos del Código Civil en materia de donaciones (artículos 1789, 1792, 1793, 1810, 1826, 1838, 1848, 1849, 1850 y concs.), que constituyen un régimen adecuado al caso (Fallos: 321:714; 325:2935; 326:1263 y causa "Estado Mayor General del Ejército", Fallos: 336:1127, ya citados).

Asimismo ha señalado que "tratándose de actos administrativos producidos contra *legem*, basta el hecho objetivo de violación legal para que se configure el vicio de ilegitimidad", cuya declaración procede con "apoyo en las disposiciones del Código Civil relativas a las nulidades de los actos jurídicos que -entre otras- son aplicables en la esfera del derecho administrativo" (Fallos: 330:2849 y sus citas).

5°) Que este Tribunal ha sostenido que para la formación del contrato de donación no basta con la manifestación de la voluntad del donante sino que es necesaria igual manifestación del donatario, es decir la aceptación de la donación por este. En nada difiere del resto de los contratos, que se forman con la oferta o propuesta de una de las partes y la aceptación

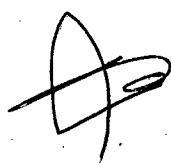
de la otra (artículo 1144 del Código Civil) (causa "Estado Mayor General del Ejército", Fallos: 336:1127, considerando 12).

Una vez que la donación ha sido aceptada, solo puede revocarse en los casos que la ley determina (artículos 1848, 1849 y 1850 del Código Civil derogado).

6°) Que los artículos 1792 y 1793 del Código Civil disponen que para que la donación tenga efectos legales debe ser aceptada por el donatario expresa o tácitamente.

"La aceptación de la donación, tal como lo señaló el codificador en la nota al artículo 1792 del Código Civil, no es otra cosa, que el consentimiento en el contrato por parte del donatario, consentimiento que está sometido a las reglas generales de los contratos. La aceptación entonces del donatario, en cuanto ella constituye su consentimiento, no es una condición de forma sino que es parte esencial de la substancia misma de la convención" (causa "Estado Mayor General del Ejército", Fallos: 336:1127).

En términos similares, Machado decía que "la aceptación es tan esencial que sin ella no hay vínculo alguno; es la manifestación de la voluntad, sin la cual no puede formarse contrato" y que "la donación no aceptada se encuentra en el mismo caso de la propuesta de un contrato, que puede revocarse antes de su aceptación". "Una promesa no aceptada, no produce ningún efecto, ni menos una aceptación hecha sin promesa, ó cuando ésta se encuentra revocada" (Machado, José Olegario, "Exposición y Comentario del Código Civil Argentino", tomo V, edit. Félix La-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

jouane, 1899, páginas 17, 18 y 74) (causa "Estado Mayor General del Ejército", Fallos: 336:1127, antes citada).

7°) Que el artículo 1810 establece que "Deben ser hechas ante escribano público, en la forma ordinaria de los contratos, bajo pena de nulidad:

1° las donaciones de bienes inmuebles;

2° las donaciones de prestaciones periódicas o vitalicias.

Respecto de los casos previstos en este artículo no regirá el artículo 1185.

Las donaciones al Estado podrán acreditarse con las constancias de actuaciones administrativas".

Esta Corte ha sostenido en Fallos: 181:257 que cuando la donación es hecha al Estado no es necesario el requisito de escritura pública para la existencia y validez de la donación cuando esta ha sido aceptada por un decreto o acto administrativo y la afectación de los terrenos al uso público se ha realizado.

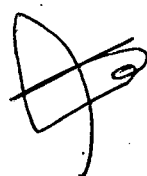
También este Tribunal ha expresado en Fallos: 130:91 que "tratándose de terrenos entregados voluntaria y espontáneamente por sus dueños al Gobierno de la Nación con fines de utilidad pública y sin reserva alguna por parte del donante, no es un requisito necesario y esencial para su existencia y validez el otorgamiento de una escritura pública para que la donación se perfeccione cuando la tierra objeto de la donación ha sido en-

tregada voluntariamente como se ha dicho, después de ser aceptada por un decreto del Gobierno como donatario".

En esa misma oportunidad, se recordó que en Fallos: 102:77 "esta Corte no ha considerado sin valor en sí, las promesas de donaciones de tierras hechas en decretos del Poder Ejecutivo Nacional [t. 81, pág. 28 de sus fallos], y ha declarado asimismo que los poderes públicos en lo concerniente a las adquisiciones de terrenos consagrados a caminos no se encuentra en igualdad de condiciones que los particulares en sus transacciones sobre inmuebles [sentencia del 6 de febrero de 1904, causa "Rodolfo Taurel v. Provincia de Buenos Aires", Fallos: 98:341]".

Se señaló además que en ese mismo caso el señor Procurador General de la Nación manifestó que si el donante no otorgó la escritura de propiedad al Gobierno, esa circunstancia o condición necesaria en derecho respecto de los actos privados, no era indispensable cuando la transferencia se hace y consta por decretos públicos que la aceptan.

8°) Que, por consiguiente, la oferta de donación hecha al Estado Nacional puede ser aceptada en forma expresa mediante decreto del Poder Ejecutivo Nacional u otro acto administrativo. En efecto, la aceptación por la autoridad administrativa competente de donación de un inmueble de dominio público, mediante resolución o decreto, debe considerarse que lo ha sido en instrumento público (artículo 979, inciso 2° del Código Civil), pues tiene autenticidad y fecha cierta, y por esto, para la Administración, vale como la escritura pública (v. Bielsa, Rafael, "Derecho Administrativo", Editorial La Ley, 1964, tomo III,



Corte Suprema de Justicia de la Nación

páginas 461/462 y Borda, Guillermo A, "Tratado de Derecho Civil Argentino, Contratos, tomo II, página 345, nota 2306, edit. Abeledo Perrot, 1962).

Por ende, tanto de la jurisprudencia reseñada como del artículo 1810, último párrafo, del Código Civil, surge que la escritura pública y las actuaciones administrativas constituyen formas solemnes absolutas, de manera que para las donaciones al Estado se presenta la alternativa entre una y otra forma, pero ellas no pueden ser sustituidas por ninguna otra (causa "Estado Mayor General del Ejército", Fallos: 336:1127).

9°) Que los antecedentes del caso revelan que por la ley 3943 del 15 de mayo de 1973, el Gobernador de la Provincia de Tucumán -en virtud de lo solicitado por el Comandante de la IVa. Brigada con asiento en esa ciudad y en uso de las facultades legislativas concedidas por el artículo 9° del Estatuto de la Revolución Argentina y las atribuciones previstas en el artículo 1.3.1. del decreto 717- donó al Estado Nacional -Comando en Jefe del Ejército- un inmueble de la provincia y que fuera recibido en pago de créditos fiscales, ubicado en el 1er. distrito del Departamento de Tafí, el que es "parte del inmueble denominado Estancia El Mollar", cuya nomenclatura catastral se identificó como: circunscripción III, sección D, lámina 287, parcela 116 A, padrón 81.236, matrícula 35.234/9, "con el fin de que sea destinado a campo de instrucción y maniobras, defensa, seguridad y otros fines militares" (v. artículo 1°, fs. 9/11).

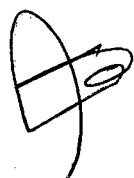
En el artículo 2° se indicó que se encontraba en trámite la escrituración del inmueble a la provincia según sur-

gía del expediente 416/15-S-1971, por lo que la transferencia definitiva del bien a favor del donatario se realizaría una vez concluidos los referidos procedimientos, ante la Escribanía de Gobierno de la Provincia de Tucumán, autorizándose expresamente al Ministro de Gobierno y Justicia para suscribir la correspondiente escritura traslativa de dominio.

Asimismo, se dispuso en el artículo 3° que para el caso de que existiere algún poblador dentro de la zona donada y cualquiera fuera el título de la posesión que detentara, la donataria estaría obligada a respetar dicha posesión en los límites en que se ejerce.

10) Que en el mes de julio de 1973 -ya realizadas las elecciones nacionales de ese año, y en ejercicio de los poderes públicos por parte de las autoridades constituidas, emergentes del respectivo acto eleccionario-, el señor Fiscal de Estado de la provincia se expidió -con referencia al expediente 1393/1-C-1973- iniciado por el Comando de la Va. Brigada, en el sentido de que no existía ningún inconveniente legal en dar la posesión al Ejército Argentino hasta tanto se cumplieran los trámites y diligencias que posibilitasen la escrituración del bien. Asimismo se puso de resalto que la entrega de la posesión debería efectuarse por "Acta" labrada por el Escribano de Gobierno suscripta por ambas partes o por los representantes que se designen y "que la transferencia de posesión será dentro de los límites físicos y las condiciones que indica la ley citada" (fs. 121).

Como consecuencia de ello, por el decreto local 2926/1 del 17 de julio de 1973, el gobernador constitucional en



Corte Suprema de Justicia de la Nación

ejercicio de la Provincia de Tucumán autorizó al Ministro de Gobierno y Justicia, para que en representación del Gobierno provincial suscribiera "la respectiva acta de posesión del inmueble donado al Estado Nacional Argentino (Comando en Jefe del Ejército), mediante la ley 3.943" (fs. 122).

Entre los fundamentos de ese decreto se tuvo en cuenta que por medio de la ley citada se había efectuado la donación y, que era necesario otorgar el acta de posesión en mérito a que la escritura por la que debía inscribirse el inmueble a nombre de la provincia, como parte del tracto sucesivo, se encontraba aún en trámite, "siendo necesario por lo tanto autorizar al funcionario que en representación del Gobierno de la Provincia, suscriba el acta de posesión de dicha fracción"; atento a lo informado por la Escribanía de Gobierno y por el Fiscal de Estado.

Lo expuesto revela que fueron las propias autoridades provinciales constituidas constitucional y regularmente, las que convalidaron lo hecho el 15 de mayo de 1973.

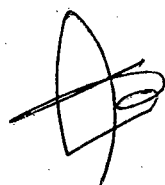
11) Que con posterioridad, el 19 de febrero de 1974 -es decir dentro del mismo período constitucional-, el Estado Nacional suscribió ante el Escribano de Gobierno provincial la escritura pública 65, mediante la cual se le entregó la posesión del referido inmueble al Estado Nacional (Comando en Jefe del Ejército); lo que importó la aceptación de esa donación y la perfección del contrato en los términos de los citados artículos 1792 y 1793 del Código Civil (arg. causa "Estado Mayor General del Ejército", Fallos: 336:1127 y fs. 112/113 y 206/207).

Dicha prueba fue reconocida y acompañada por la propia demandada, que la invocó en apoyo de su posición (fs. 216).

12) Que de esas mismas constancias surge que el 19 de junio de 1974, el entonces General de Brigada elevó una nota (no lleva firma) al Gobernador provincial en la que puso de resalto que el inmueble donado no era apto para "el desplazamiento de las tropas, vehículos y materiales de guerra que intervengan en las ejercitaciones militares", circunstancia advertida por personal de dicho Comando, en "los reconocimientos que se efectuaron luego de la formal toma de posesión instrumentada por escritura N° 65 con fecha 19 de febrero de 1974, labrada por la Escribanía de Gobierno de la Provincia, y ratificada técnicamente por el Comando de Ingenieros en una mensura efectuada por agrimensores nacionales de esa Repartición" (fs. 206/207).

Se señaló que en los acuerdos previos que las partes mantuvieron "en la oportunidad de tratarse la donación del inmueble en examen, se había estipulado que el mismo tendría la extensión suficiente como para permitir a las tropas desarrollar sus ejercitaciones en un marco físico compatible a un Teatro de operaciones que sintetizara las características geográficas de la jurisdicción territorial de esta Brigada. La idea central era que ese fuera el campo de maniobras donde anualmente reunirían la Vta. Brigada de Infantería y otras tropas del IIIer Cuerpo de Ejército, tal cual ocurrió en octubre de 1973".

Por tal motivo, se solicitaba que a fin de que el Ejército Argentino pudiera cumplir con las finalidades especificadas en la ley de donación, el Gobernador propiciara ante el



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Poder Legislativo provincial la modificación al artículo 1° de la ley 3943 en base al proyecto que se adjuntaba y en el que se consignaba como perímetro del inmueble "los valores concretados en el estudio practicado por los agrimensores nacionales del Comando de Ingenieros del Ejército".

13) Que en respuesta a este requerimiento, el 23 de septiembre de 1975, el Fiscal de Estado provincial elevó una nota, por orden del Gobernador, al Secretario de Estado de Obras Públicas provincial, en la que se señaló que se le remitían las actuaciones administrativas, a fin de que esa Secretaría de Estado "elabore la correspondiente planimetría respecto a la reforma de las medidas perimetrales que oportunamente solicitó el Comandante de la Va. Brigada de Infantería, del inmueble que forma parte integrante de la Estancia El Mollar, Departamento de Tafí y que fuera donado al Estado Nacional Argentino (Comando General del Ejército), mediante Decreto-Ley N° 3.943". Dicho plano se vería reflejado por primera vez en la escritura pública 256, con las dimensiones actuales del inmueble que la demandada intenta revocar.

En esa ocasión, el representante del fisco provincial puso de resalto que "por escritura N° 139 del 4 de julio de 1975, de la Escribanía de Gobierno, recién se obtuvo a favor del patrimonio de la Provincia, la formalización de la transferencia de dominio del inmueble en mayor extensión ubicado en el lugar denominado El Mollar..." (fs. 137).

14) Que en este contexto, el 19 de octubre de 1976, los representantes de la provincia y el Estado Nacional

-Ejército Argentino-, suscribieron, en cumplimiento de la ley 3.943, la escritura pública 256, por medio de la cual la provincia donó al Ejército Argentino, un inmueble ubicado en el Mollar, 1er. Distrito del Departamento de Tafí, designado en el plano de mensura y división 1120, serie G, año 1976, efectuado por Geodesia y Topografía de la provincia, y aprobado por catastro parcelario, como fracción 2, con una superficie de doce mil seiscientos setenta y cuatro hectáreas y dos mil doscientos cuarenta metros cuadrados (12.674 has. y 2240 m²). Se indicó además que se encontraba empadronado en el Catastro Parcelario como circunscripción III, sección D-M. o L. 287, matrícula y n° de orden 35234/398, padrón 483138 (fs. 14/16 y 18).

Asimismo se dejó sentado que por ese acto el donante hacía "tradición de los derechos de propiedad y dominio" sobre el inmueble de referencia y le otorgaba la posesión al segundo. Se agregó además una copia de la ley 3943 "como cabeza de la presente escritura".

El dominio se inscribió en el Registro Inmobiliario de la Provincia de Tucumán en la matrícula T-05425, asiento 3 (v. fs. 2 y 16 vta.).

15) Que a fs. 272 obra el informe del 2009 del Ejército Argentino que informa que las Unidades Militares que hacen uso del inmueble son: LMGAL, B Com 141, Br Parac IV, BAL Córdoba, BAL Salta, y que se destina para campo de instrucción de cadetes del liceo militar, ejercicios de navegación, patrullas y marchas a pie.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

16) Que los antecedentes referenciados bastan para tener por demostrado acabadamente que la donación del inmueble en cuestión se perfeccionó en la escritura pública 65 de 1974, y se plasmó luego -por consenso de las partes en la escritura pública 256 de 1976, por lo que fueron las propias autoridades provinciales con competencia para hacerlo, quienes bajo el estado de derecho -julio de 1973 y septiembre de 1975- sostuvieron su voluntad de donar al Estado Nacional por dicha norma, ya sea al ordenar el Gobernador por el decreto local 2926/1 la ejecución de la ley 3943 mediante la designación de un funcionario para otorgar la posesión del inmueble donado al Estado Nacional, o al entregar voluntaria y espontáneamente el inmueble el donante para que el donatario tomara posesión en 1974, al dar el representante del Poder Ejecutivo provincial la orden a uno de sus Ministros a fin de que arbitrara los medios para que se confeccionara un plano del inmueble a efectos de que -conforme a lo peticionado por el donatario- pudiera cumplir con el fin de utilidad pública para el cual se había donado; por lo que no puede tener favorable acogida la pretensión de la provincia demandada respecto de la invalidez que se intenta hacer valer con relación a la donación efectuada mediante la ley local 3943.

17) Que cabe aclarar que este último acto de 1976 realizado por el interventor provincial de un gobierno militar no invalida los anteriores, ya que sabido es que en el régimen del Código Civil, el contrato de donación era consensual, no real, de manera que el contrato quedaba perfeccionado con el consentimiento de las partes (artículos 1792, 1813 del Código Civil), y la formalidad de la escritura pública no hacía a la

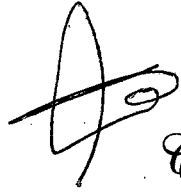
esencia del acto por tratarse de una donación entre Estados (artículo 1810, último párrafo, del Código Civil).

En este sentido debe recordarse que este Tribunal ha sostenido que los hechos de los contratantes subsiguientes al contrato, que tengan relación con lo que se discute, sirven para explicar la intención de las partes al tiempo de celebrarlo (Fallos: 181:257).

Del mismo modo, ha establecido que "la interpretación de un acto jurídico está condicionada por las circunstancias anteriores, simultáneas y posteriores que lo rodean" (Fallos: 263:510 y sus citas).

18) Que no puede ser admitido el planteo de la demanda de fs. 237/238 y 311 vta./312 en el sentido de que por escritura pública 972 del 2 de diciembre de 1977 se dejó sin efecto la escritura anterior y que "la titularidad del dominio desde el punto de vista registral es a la fecha de la Provincia de Tucumán". En efecto, quienes suscribieron ese acto carecían de competencia para expresar la voluntad de los estados supuestamente partes, en la medida en que solo denunciaron la representación, mas no acompañaron ningún instrumento que la acreditara; como tampoco acto jurídico alguno que expresara las supuestas "instrucciones de sus representados" para disponer de un bien del Estado Nacional tal como se pretendió.

En dicha oportunidad ni el escribano interviniente, ni los firmantes expresaron que se hubiesen presentado poderes y documentos de delegación habilitantes. Tampoco surge de la escritura ninguna referencia de que, a los pertinentes, se los



Corte Suprema de Justicia de la Nación

hubiese protocolizado, o se encontrasen registrados (artículo 1003, del Código Civil); ni la demandada ha aportado ninguna prueba en este proceso, en lo que se refiere a esa carencia de instrumentos que acrediten la autorización para manifestar la voluntad de desapoderamiento de un bien del Ejército Argentino, cuya titularidad -tal como ha quedado dicho- ya se había perfeccionado en cabeza del Estado Nacional (artículo 67, inciso 4° [actual 75, inciso 5°], de la Constitución Nacional; artículos 986, 988, 1792, 1813, 1939, del Código Civil).

19) Que por consiguiente, mal puede el Estado provincial pretender revocar -mediante la ley 7408- la donación que le hizo al Ejército Argentino treinta y un años antes con un fin de utilidad pública, bajo el pretexto de que la ley 3943 del 15 de mayo de 1973 era inválida por haber sido dictado por el gobierno provincial de facto, cuando sus propios actos realizados por el Gobernador en ejercicio durante el gobierno constitucional que lo sucedió, fueron claramente demostrativos de que mantuvo su voluntad de donar conforme a la ley 3943 y lo reconoció al Ejército Argentino como donatario del inmueble en cuestión.

Tampoco puede la demandada violar principios de derecho fundamental y por medio de una ley provincial dejar sin efecto la afectación de un establecimiento de utilidad nacional que no ha sido desafectado de su destino al uso público (arg. Fallos: 323:4046).

Elementales consideraciones de seguridad jurídica imponen esta solución.

20) Que teniendo en cuenta este desenlace y los argumentos de la propia provincia demandada según los cuales le desconoce validez a los actos de gobierno de facto, ninguna necesidad existe de examinar la virtualidad de los realizados por la modificatoria de la ley 3943 a la que se hace referencia en el artículo 1° de la ley 7408, ni de los demás actos que le sucedieron; los que solo prueban la confusión jurídica y la conducta pendular del donante desde 1973 hasta el 2004.

Por las razones expresadas, corresponde declarar la inconstitucionalidad de la ley local 7408 que revoca la donación efectuada por la Provincia de Tucumán al Estado Nacional mediante la ley 3943.

21) Que las consideraciones precedentes son suficientes para resolver el caso y tornan innecesario expedirse sobre las restantes cuestiones planteadas en este pleito.

Por ello, se decide: Hacer lugar a la demanda seguida por el Ejército Argentino contra la Provincia de Tucumán y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de la ley provincial

-//-

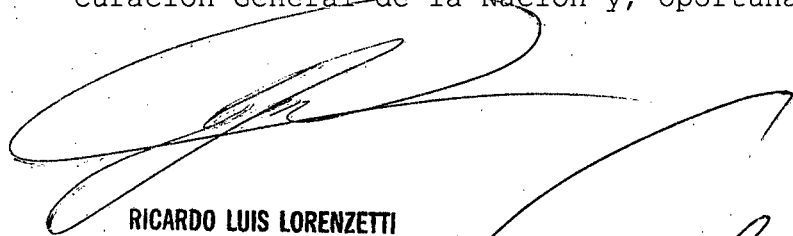
CSJ 43/2007 (43-E)/CS1

ORIGINARIO

Ejército Argentino c/ Tucumán, Provincia de s/
acción declarativa de inconstitucionalidad.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//7408. Con costas por su orden (artículo 1° del decreto 1204/01). Notifíquese, remítase copia de esta decisión a la Procuración General de la Nación y, oportunamente, archívese.



RICARDO LUIS LORENZETTI



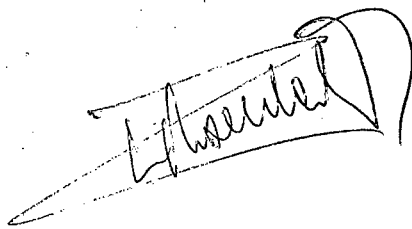
JUAN CARLOS MAQUEDA



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



HORACIO ROSATTI



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Nombre del actor: **Estado Nacional -Ejército Argentino-**.

Nombre del demandado: **Provincia de Tucumán.**

Profesionales: **doctores Sandra Puchernau; Luis R. Albornoz y Tomás Olmedo.**

Ministerio Público: **doctora Laura Monti.**

Para acceder al dictamen de la Procuración General de la Nación ingrese a:

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumento.html?idAnalisis=743987&interno=1>

S.C. E. N° 43; L. XLIII

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

El Ejército Argentino promueve acción declarativa de inconstitucionalidad contra la Provincia de Tucumán, con la finalidad principal de hacer cesar la incertidumbre que existiría respecto de la situación jurídica del inmueble situado en la localidad de El Mollar, Departamento de Tafí del Valle. Aduce que dicha fracción le habría sido transmitida mediante una donación que la Legislatura provincial habría pretendido dejar sin efecto con el dictado de la ley n° 7.408, ejerciendo una potestad que le es ajena. En ese sentido, alega la inconstitucionalidad de la mencionada norma provincial que –al revocar la transferencia a su favor– afectaría indebidamente el patrimonio del Estado Nacional.

A su tiempo, la Provincia aduce centralmente: (i) que la donación invocada no se ha configurado, atento a la rescisión bilateral efectuada e inscripta oportunamente y la ausencia de escritura posterior. (ii) que la donación de bienes inmuebles –y su correlativa aceptación– son actos formales, al par que sólo se prueban mediante la respectiva escritura pública, inexistente en el caso (arts. 1810, 1811 y 1812 del Cód. Civil). (iii) que el decreto nacional n° 619 no implica aceptación por parte del Estado Nacional, dado que carece del antecedente necesario (la previa donación válida). (iv) que la inscripción de ese decreto resulta inocua, por aplicación del principio de tracto continuo. (v) que la eventual acción de escrituración en cabeza del actor está prescripta. (vi) que el donatario no ejecutó el cargo impuesto en orden al destino de las tierras (instrucción, maniobras, defensa y seguridad u otros fines militares), puesto que el bien no era apto para ese uso. (vii) que el mentado campo integra el patrimonio cultural y económico del pueblo tucumano, ubicándose dentro de una reserva natural enclavada en los llamados calles calchaquíes, esto es, en una zona turística donde el funcionamiento de un campo militar resulta irracional. (viii) que la ley provincial n° 3.943 y su modificatoria n° 4.978 –que dispusieron la donación– emanan de una

autoridad militar que, a la vez, componía con el Ejército beneficiario un único sistema de poder, y fueron gestadas en una época en la que el gobierno local quedó reducido a un puro concepto estructural, a un mero recurso técnico.

-II-

A fs. 253/257 el Estado Nacional articula la nulidad por falsedad ideológica respecto de la escritura de distracto que lleva el n° 972, incidencia que es desestimada *in limine* en virtud de que dicho instrumento fue invocado por la propia actora al iniciar la demanda (v. fs. 258).

A fs. 289 se abrió la causa a prueba, produciéndose: (i) la informativa que corre a fs. 296/300 (informe de dominio expedido por el Registro local). (ii) la instrumental de fs. 269/286, tendiente a acreditar la utilización del predio conforme al cargo impuesto oportunamente que --debidamente sustanciada [v. fs. 288 y 291 vta.]-- no fue desconocida.

A fs. 304 se pusieron los autos para alegar, haciendo uso de la facultad respectiva ambas partes (v. fs. 308/ 310 y 311/312).

A fs. 307 el tribunal dispuso correr vista a este Ministerio Público.

-III-

Ante todo, creo menester recordar que, en supuestos similares, esa Corte ha tenido ocasión de decir que --cuando el objeto del convenio es la entrega gratuita de una fracción de terreno, por parte de una provincia al Estado Nacional y para que éste realice actividades militares--, el fin público perseguido, unido al carácter de las personas intervinientes, permite concluir que la relación es regida por el régimen público; y, ante la laguna normativa, se emplean por vía analógica los preceptos del Código Civil en materia de donaciones, que constituyen un estatuto jurídico adecuado al caso (v. Fallos: 325:2935, consid. 7°; 326:1263 consid. 3°, entre otros, entre otros).

S.C. E. N° 43; L. XLIII

Procuración General de la Nación

Del mismo modo, V.E. sostuvo más recientemente que, tratándose de actos administrativos, basta el hecho objetivo de la violación legal para que se configure el vicio de ilegitimidad, cuya declaración procede con apoyo en las disposiciones del Código Civil relativas a las nulidades de los actos jurídicos, aplicables –entre otras– en la esfera del derecho administrativo (v. Fallos: 330:2849 consid. 14).

En ese contexto, entiendo que el debate suscitado en autos no atañe a cuestiones federales, acerca de las que está llamada a dar opinión esta Procuración General.

Así lo pienso, desde que a mi modo de ver, la solución de la controversia exige determinar previamente si la donación base de la acción se ha perfeccionado y, en caso afirmativo, si se han cumplido o no los extremos atinentes a la validez de la revocación (naturaleza y/o ejecución del cargo impuesto, legitimidad de la decisión unilateral, etc.), análisis que remite al examen de materias gobernadas por el derecho común, al tiempo que involucra puntos de hecho y prueba propios de los jueces de la causa. Y esa situación persiste aún en el ámbito del eventual vínculo del problema con leyes de naturaleza federal, desde que el estudio antedicho podría transformar en inoficioso un pronunciamiento a ese respecto.

-IV-

Por lo tanto, en ausencia –reitero– de cuestiones federales que conciernan a este Ministerio Público Fiscal, estimo encontrarme eximida de dictaminar.

Buenos Aires, 30 de noviembre de 2011.

3
ADRIANA M. MARCHESE
Procuradora Administrativa
Procuración General de la Nación

20/12/10