TOMO **XVII -CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-** T.S.J..-
REGISTRO Nº 1070
FOLIO Nº 3383|3396
PROT. ELECT. **TSS1** 009 **C.201**

En la ciudad de Río Gallegos, capital de la Provincia de Santa Cruz, a los 18 días del mes de diciembre de dos mil veinte, se reúne el Excmo. Tribunal Superior de Justicia, integrado con los Sres. Vocales Dres. Daniel Mauricio Mariani, Enrique Osvaldo Peretti, Alicia de los Ángeles Mercau y Reneé Guadalupe Fernández, bajo la presidencia de la Dra. Paula Ernestina Ludueña Campos para dictar sentencia en los autos: **"ERCOLANO JUAN LUIS c/ PROVINCIA DE SANTA CRUZ s/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA"**, Expte. Nº **E-652/08-TSJ**. Se fija el siguiente orden de consideración: 1º) Dr. Daniel Mauricio Mariani, 2º) Dr. Enrique Osvaldo Peretti, 3º) Dra. Alicia de los Ángeles Mercau, 4º) Dra. Reneé Guadalupe Fernández y 5º) Dra. Paula Ernestina Ludueña Campos; y las siguientes cuestiones a tratar: **PRIMERA CUESTIÓN**: ¿Es procedente la demanda contencioso administrativa?; **SEGUNDA CUESTIÓN**: ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?.-

A la **primera cuestión** el Dr. **Mariani** dijo:

I.- Que a fs. 30/45 vta., Juan Luis Ercolano por intermedio de su letrado apoderado, promueve demanda contencioso administrativa contra la Provincia de Santa Cruz por: "…haber dictado el pasado 2/6/08 el Decreto Provincial nº 1316/08, en el Expediente CAP Nº 485.590…" (cfr. foja 30). Señala que: "…Mediante el mencionado Decreto el Señor Gobernador de la Provincia de Santa Cruz resolvió rechazar el recurso de reconsideración interpuesto por mi mandante contra el Decreto Provincial nº 1176/07 y su modificatoria introducida por el Decreto nº 2301/07, confirmando la revocación de dominio efectuada por los actos administrativos precitados por entender a los mismos ajustados a derecho. En consecuencia, el acto administrativo que aquí se cuestiona no ha hecho más que confirmar la medida de revocación de dominio efectuada mediante el Decreto Provincial nº 1176/07 y, de ese modo, ha hecho caso omiso a los sólidos argumentos de hecho y derecho expuestos por mi mandante durante todo el procedimiento administrativo previo a la presente contienda judicial." (cfr. foja cit.).-

En consecuencia, solicita que los Decretos Nros. 1176/07, 2301/07 y 1316/08: "…sean revocados, reconociendo expresamente la improcedencia de la revocación del [d]ominio efectuado y se declare la inconstitucionalidad del art. 22 de la Ley 1392." (cfr. foja cit.).-

Expresa, que se revoca: "…la transferencia de dominio dispuesta por el Decreto Provincial nº 1517/87 a favor del Sr. Juan Luis Ercolano de las

tierras cuya superficie total es de 1505 has, 94 as, 52 cas, 72 dm2, ubicadas: 875 has, 74 as. 82 cas, 89 dm2, de la parte Nord-Oeste de lote 114 y 630 has., 19 as, 69 cas, 83 dm2, ubicadas en la fracción centro oeste del Lote 114 y Fracción centro sur-oeste del Lote 108, todo en la Zona de Río Gallegos, otorgada por Escritura Pública nº 97 del Registro de Escribanía Mayor de Gobierno." (cfr. foja 32). Y que, por Decreto Nº 1316 de fecha 2 de junio de 2008 se resuelve: "...no hacer lugar al Recurso de Reconsideración y de Inconstitucionalidad interpuesto por mi mandante contra el Decreto nº 1176/07 y su modificatoria introducida por el Decreto nº 2301/07..." (cfr. foja 32 vta.).-

Considera que, las motivaciones que fundan el decreto referenciado resultan equivocadas, expresando: "Aplicación de las normas de Derecho Civil. En lo que concierne al primer argumento para rechazar el recurso de reconsideración impetrado por mi parte y relativa a la afirmación que hace la Administración relativa a la inaplicabilidad de las normas del Derecho Civil, va de suyo que una vez otorgada la escritura traslativa de dominio, el bien inmueble ingresa no sólo en el patrimonio de mi mandante sino en el tráfico jurídico normal, el cual por cierto se encuentra expresamente regulado por el Derecho Privado. Por ende si bien dicho inmueble tiene como causa eficiente todo un procedimiento de adjudicación de la tierra fiscal regulado por el Derecho Público, posteriormente no puede escapar del régimen ordinario de los derechos reales propios del Código Civil." (cfr. foja 33).-

Manifiesta que: "En la especie nos encontraríamos frente a una situación de domino revocable, situación prevista por el art. 2663 del Código Civil [...] Es así que nos encontramos frente a un título en el cual el actual propietario puede ser privado de su propiedad por una causa proveniente de su título. La causa que invoca el Estado Provincial para revocar es la falta de explotación racional del campo [...] Es por ello que la norma que la Administración debió tener presente y respetar en su procedimiento es el art. 2666 del C.C...." (cfr. foja 33 vta.). Agrega a ello, que: "Resulta obvio que siguiendo dicha norma correspondía a la Administración generar la correspondiente acción legal que fehacientemente acreditará aquellos extremos fácticos que invoca en el Decreto nº 1176/07 para generar la revocación del dominio, máxime cuando ha existido una palmaria violación al derecho constitucional de defensa y debido proceso...sino que ni siquiera se lo ha interpelado o intimado fehacientemente respecto a ninguna situación que la Administración considerara irregular." (cfr. foja 34).-

Como segundo fundamento, manifiesta: "La productividad de la tierra. Las motivaciones expuestas en los Decretos relativas a la falta de productividad de la tierra son equivocados y obviamente alejados de la verdad real porque omiten considerar que las tierras siempre estuvieron dentro del marco productivo que per-

mitía el variable contexto socio-económico de la Provincia de Santa Cruz en particular, y la Nación, en sentido general. Tampoco han considerado ni merituado (sic) que durante todo el lapso que computan como de falta de productividad estuvo vigente todo un plexo normativo sancionado por el propio Estado que tutelaba el régimen de la emergencia agropecuaria..." (cfr. foja 34 vta.).-

Agrega, que: "La invocada falta de explotación racional del campo a la que se refieren los Decretos recurridos no tiene en consideración los conceptos de desarrollo y sostenibilidad del recurso, entendiendo por ella aquella que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones para satisfacer las suyas. Tal como quedará plenamente demostrado en estas actuaciones mi mandante no solo que ha realizado una explotación efectiva del campo sino que ha conservado los recursos existentes, circunstancia que expresamente se desprende de las cláusulas de los contratos de arrendamiento que adjunto, donde se pone un límite a la carga del campo por parte de los arrendatarios. Consecuentemente no es posible adjudicar a mi mandante un estado de abandono del campo ni un empleo irracional del mismo [...] De igual modo, vale resaltar que en ningún momento ha existido abandono de la tierra [...] Prueba elocuente de ello lo constituyen los pozos de agua efectuados por mi mandante en el predio, existiendo inclusive uno de 30 mts., que lo hizo el propio Consejo Agrario Provincial, previo pago del arancel correspondiente, el cual cuenta con tanque australiano y un molino adquirido en la Veterinaria Sureña..." (cfr. fs. 36 y vta.).-

Realiza la enumeración de la actividad productiva que realizara, según sus dichos, desde el año 1979 hasta el momento de la revocación del dominio del predio fiscal, cuyo título se otorgara en el año 1987. Luego, realiza un análisis de la diferentes situaciones económicas de esta provincia y de nuestro país, desde la década del 90 hasta la presidencia del Dr. Néstor Carlos Kirchner (cfr. fs. 34 vta./37 vta.).-

Seguidamente expresa: "El acto administrativo de la revocatoria del dominio pretende fundarse en la supuesta inactividad de mi parte en relación al cumplimiento de las obligaciones emergentes de adjudicación en venta de la Ley 1009 y Ley n° 1392, cuando a pesar de la situación económica previamente descripta, nunca se ha detenido mi mandante en avanzar en el cumplimiento de las obligaciones legales. En efecto, el Estado Provincial omitió considerar que las obligaciones contractuales emergentes de la Ley n° 1009 y 1392 se han ido concretando paulatinamente, y conforme los pacíficos usos y costumbres de cuño administrativo vigentes en el Consejo Agrario Provincial." (cfr. foja 37 vta.), afirmando que: "...se puede advertir la absoluta falta de motivación y encuadre legal que exhiben los Decretos al no analizar todo lo hecho por mi representado, previo a disponer una medida de tamaña gra-

vedad como es la revocación del dominio con pérdida de mejoras, cuando el precio de la tierra se encuentra totalmente cancelado. En virtud de ello, se desprende éste error flagrante del acto administrativo que decreta la revocación, al no encontrarse debidamente motivado respecto a tales extremos, y por el contrario contener una falsedad, como es la de afirmar que el campo siempre estuvo improductivo. Tampoco se dice en ninguna parte de tales instrumentos cuál será el destino de las inversiones, y fundamentalmente cuál será la suerte del monto depositado en concepto de cancelación de la tierra." (cfr. fs. 37 vta./38).-

Sostiene que se ha violado el derecho de defensa del administrado: "...al no haber sido puesto en conocimiento de ninguno de los informes, inspecciones y dictámenes que obran en el expediente y que son reproducidos en los decretos cuestionados." (cfr. foja 42).-

Indica que dichos decretos resultan inconstitucionales y arbitrarios. Se plantea: "...la manifiesta inconstitucionalidad del art. 22 de la Ley 1392, por transgredir palmariamente el art. 17 de la Constitución Nacional y el art. 68 de la Constitución Provincial [...] La exigencia sine die del mantenimiento de la tierra en condiciones de producción racional bajo apercibimiento de revocación del dominio sin duda constituye una cláusula exorbitante proveniente del Derecho Administrativo, y por ello es válida dentro de ese ámbito, pero una vez que el bien inmueble ingresa dentro del tráfico jurídico se transforma en una exigencia a todas luces inconstitucional ya que no se puede comprometer a sucesivas generaciones al mantenimiento inalterable del destino del bien inmueble vendido." (cfr. foja 43).-

Finalmente deja planteada: "...la prescripción de la acción de revocatoria del dominio de parte del Estado Provincial, conforme lo autoriza el art. 4023 del Código Civil, toda vez que han transcurrido con holgura más de diez años desde el otorgamiento del título traslativo del dominio a mi mandante (Decreto Provincial n° 1517/87)." (cfr. foja 44 vta.).-

A foja 45 hace reserva del caso federal.-

Que corrido el traslado de la demanda a la Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Cruz, es contestada a fs. 145/163. Allí expone que no se ha configurado una lesión a los derechos y/o garantías del Sr. Juan Luis Ercolano (cfr. foja 151). Afirma, que: "...en lo que refiere específicamente al marco normativo aplicable, el Sr. Ercolano no advierte que en el presente caso rigen normas de Derecho Público que, lógicamente, desplazan a las de Derecho Privado contenidas en el Código Civil." (cfr. foja 153).-

Considera, que: "...es claro que no resulta de aplicación la hipótesis contemplada para la compraventa con pacto comisorio del art. 2666 del Código Civil. Como lógico correlato de lo expuesto tampoco es necesaria la intervención

judicial previa a la decisión de revocación del dominio." (cfr. foja 154 vta.).-

A continuación, asegura que: "...no puede negarse el cumplimiento de la causal de revocación...basta acudir al Decreto N° 1176/07 y su modificación (sic) Decreto N° 2301/07 para advertir que el Sr. Juan Luis Ercolano se ha dedicado a la venta de lotes del terreno que, de acuerdo a sus propias manifestaciones, había sido adquirido para integrar una unidad económica de explotación con tierras linderas que ya poseía [...] Evidentemente, y esto surge simplemente al advertirse que ya ha enajenado sectores del terreno a diversas personas...una intencionalidad muy alejada de la explotación racional de la tierra rural. Especialmente cuando la misma constituía una unidad de explotación con la anexión de los terrenos linderos." (cfr. foja 155).-

Posteriormente, afirma que: "En relación a la efectiva explotación, se observa que...se enumeran diversos actos que constituirían explotación, no obstante, la discontinuidad...para la cual fue solicitada la adjudicación de la propiedad, se encuentran lejos de constituir la explotación racional de la misma. Finalmente, en lo que se refiere a la emergencia económica, cabe destacar que ninguna emergencia puede facultarlo a dejar de lado la normativa de la ley 1392 y habilitarlo para lotear y enajenar partes de un inmueble cuyo destino es la explotación agropecuaria, especialmente teniendo en cuenta que fueron adquiridos en el marco de una excepción y con la finalidad de anexarlo a otros para constituir una unidad de explotación que de otra forma resultaba improductiva según manifestaciones del Sr. Ercolano." (cfr. foja 155 vta.).-

Asimismo, expresa que: "Otra de las quejas refiere a la supuesta prescripción liberatoria que ha operado a favor del Sr. Juan Luis Ercolano. Al respecto debemos mencionar que el rechazo de este argumento se encuentra vinculado a lo desarrollado por esta parte en el presente responde con relación al régimen legal aplicable. En este orden de ideas, de conformidad a lo sostenido, la Administración al dictar los actos impugnados y lo expuesto anteriormente, cabe remarcar que en el caso resultan de aplicación normas de Derecho Público, excluyéndose las normas del Código Civil relativas a la compraventa, pacto comisorio, revocación, etc. Es así que en el supuesto de autos no se requiere una acción judicial para revocar el dominio y, por ende, carece de asidero que se discuta acerca de la prescripción de la acción revocatoria de dominio, la potestad ejercida por el consejo agrario surge de la ley 1392." (cfr. foja 159).-

A ello agrega: "Asimismo, no puede dejar de advertirse que el transcurso del plazo de la prescripción liberatoria no puede tener la virtualidad de dejar sin efecto las restricciones que pesaban sobre el dominio que adquirió el actor. Tales restricciones, atento la naturaleza del bien, siguen pesando sobre el mismo aún

luego de pasados 10 años, el mero transcurso del tiempo no convierte el dominio en irrevocable ni libera al adquirente de las obligaciones que expresamente emergen de la ley. Recordemos que no nos encontramos en nuestro supuesto ante una propiedad común sino ante un terreno que era fiscal y rural y que se adjudicó una finalidad específica, la cual consta además de la ley en el propio instrumento traslativo de dominio (escritura pública). La misma ley -y el artículo es transcripto en la escritura- señala incluso que tal obligación se transmitirá a los herederos del adjudicataria (sic). En definitiva, es claro que estamos ante una obligación '*protem rem*' que acompaña al bien y que no prescribe." (cfr. foja 159 vta.).-

Por último, solicita que oportunamente se rechace la acción interpuesta, con costas (cfr. foja 163).-

A fs. 165 y vta. contesta vista el Sr. Agente Fiscal ante este Tribunal, quien dictamina que se encuentra agotada la vía administrativa y que es materia contencioso administrativa. Por las consideraciones vertidas en su dictamen, entiende que la demanda es formalmente admisible, pudiendo ingresar este Alto Cuerpo al conocimiento de las actuaciones.-

Que a foja 168 se ordenó la apertura a prueba de la causa. Certificada su producción y puestos los autos a disposición de las partes para alegar a foja 269 vta., ambas partes hicieron uso de ese derecho a fs. 274/279 y a fs. 280/283.-

A foja 284 se llaman autos para sentencia.-

II.- Que conforme ha quedado trabada la presente *litis*, corresponde en primer lugar, analizar el argumento del actor en cuanto sostiene que la Administración debería haber generado la acción legal que acreditara el incumplimiento de la condición, y que un juez en definitiva debería decidir la revocación del domino. Cita un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que entiende apoya su posición.-

Preliminarmente, corresponde aclarar que esta afirmación -sustentada en normativa civil- se contradice con la vía que ha elegido el mismo. Es decir, iniciar una demanda contencioso administrativa. Es que, esta acción se realiza contra actos administrativos, y ha sido el propio actor quien al acudir a esta vía reconoce la preponderancia en los presentes del derecho administrativo.-

Sin perjuicio de lo expuesto en el párrafo anterior, nos referiremos al dominio imperfecto (en particular al dominio revocable), que es la situación jurídica que tenía el actor sobre las tierras públicas de marras (cuestión ésta sobre la cual nos extenderemos infra en el punto V), pues tal cuestión se encuentra referida en los fundamentos de los actos administrativos cuestionados en estos autos.-

El dominio revocable es una clase de dominio imperfecto que, al igual que el dominio fiduciario, debe resolverse cuando se cumple una condición

resolutoria o vence un plazo resolutorio. Puede ser que la causa esté mencionada en el mismo título, situación que ocurriría con el cumplimiento de la condición resolutoria como en este caso.-

Establecido ello, el artículo 2665 del antiguo Código Civil aplicable al caso decía: "La revocación del dominio transmitido por medio de un título revocable a voluntad del que lo ha concedido se efectúa por la manifestación misma de su voluntad.".-

Al respecto, se ha dicho que: "Este artículo se refiere a uno de los casos enumerados en el artículo 2663, esto es, cuando la revocación del dominio está dada por la voluntad del que lo ha transmitido. En esa inteligencia, destaca que el titulo sea 'revocable a voluntad del que lo ha concedido', de lo que se desprende que el revocante debe manifestar su voluntad [...] en la revocación facultativa por manifestación de voluntad del revocante, la resolución no se produce automáticamente, sino que requiere, por lo menos, que la parte beneficiaria con la facultad resolutoria la ejerza manifestando su voluntad [...] Cabe señalar que, sin perjuicio de lo expuesto, existen algunos supuestos en los que también se requiere una declaración judicial al respecto, los que están contemplados normativamente en los artículos 2666 y 2667." (Código Civil Comentado: Doctrina, Jurisprudencia, Bibliografía: Derecho Reales: artículos 2611 a 2969. Dirigido por Claudio Kiper -1° ed.- Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2004, págs. 135/136).-

Efectivamente, en el Código Civil se establecía en el artículo 2666: "Exceptúase de la disposición del artículo anterior, el pacto comisorio en el contrato de venta, el cual no obra la revocación del dominio sino en virtud del juicio que la declare, cuando las partes no estén de acuerdo en la existencia de los hechos de que dependía.".-

Por su parte, en el siguiente artículo (2667) se decía: "La misma excepción se aplica a la condición resolutoria impuesta en el caso de ingratitud del donatario o legatario, y a la inejecución de las cargas impuestas a estos últimos.".-

Entonces, debe interpretarse la normativa en cuestión conforme lo establecía el artículo 16 del mismo cuerpo legal: "Si una cuestión civil no puede resolverse, ni por las palabras, ni por el espíritu de la ley, se atenderá a los principios de leyes análogas; y si aún la cuestión fuere dudosa, se resolverá por los principios generales del derecho, teniendo en consideración las circunstancias del caso.".-

En efecto, y refiriéndonos en particular al pacto comisorio, debemos mencionar el artículo 1203 que expresaba: "Si en el contrato se hubiere hecho un pacto comisorio, por el cual cada una de las partes se reservase la facultad de no cumplir el contrato por su parte, si la otra no lo cumpliere, el contrato sólo podrá resolverse por la parte no culpada y no por la otra que dejó de cumplirlo. Este pacto es

prohibido en el contrato de prenda.".-

Al respecto se ha manifestado: "El artículo ahora comentado y el siguiente se ocupan de la 'resolución por incumplimiento' del contrato: medio extintivo que funciona a pedido de la parte cumplidora, *in bonis*, como protección al contratante de buena fe, que cumple con sus compromisos, frente a quien deja de hacer; se trata de una 'sanción' que apunta a castigar a quien ha quebrado el equilibrio de las convenciones libremente celebradas. En el respeto a la palabra empeñada está de por medio, según hemos visto (art. 1197), la seguridad jurídica y los derechos subjetivos reconocidos por las leyes. Puede ser definido, este derecho a la resolución, que existe 'con o sin pacto', como un elemento natural de los contratos con prestaciones recíprocas, que otorga a las partes la facultad de resolver el contrato, con extinción de las relaciones nacidas del mismo, en el caso de que una de ellas no cumpla con lo acordado. Y pese a la redacción oscura no puede ser confundido con otros institutos...[como] la condición resolutoria, que funciona ante la mera ocurrencia del hecho futuro e incierto tenido en vista; la resolución con base en la *lex comisoria* requiere, por el contrario, un incumplimiento imputable, por una parte, y una voluntad de resolver, por la otra. El contratante *in bonis* podría, pese al incumplimiento, demandar por cumplimiento, dejando de lado la extinción." (Código Civil Comentado. Doctrina - Jurisprudencia - Bibliografía. Contratos. Parte General. Artículos 1137 a 1216. Dirigido por Mosset Iturraspe, Jorge y Piedecasas, Miguel A. -1° ed.- Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2004, pág. 434).-

En definitiva, en estas excepciones al principio del artículo 2665 "Hay distintos supuestos en que la sola voluntad del transmitente no alcanza para que proceda la revocación, porque también se exige un juicio que la declare -como prescribe textualmente el artículo 2666, aunque esta frase debe interpretarse como que el derecho deberá ser declarado a través de la sentencia judicial dictada en el respectivo proceso-. Las excepciones allí consignadas tienen lugar cuando las partes no se ponen de acuerdo sobre la existencia de los hechos de que dependía la aplicación de lo convenido, ante lo cual la revocación quedará subordinada a la decisión judicial. Una de ellas es el pacto comisorio en el contrato de compraventa, en el que sólo habrá revocación del dominio con la sentencia judicial que así lo declare...Es importante destacar que, ante la existencia de controversias, la sentencia declarará la resolución del contrato; no obstante, en virtud de lo dispuesto por el artículo 2669, ésta retrotraerá sus efectos al día en que se adquirió la cosa, salvo que expresamente las partes hubieren pactado fijar un momento distinto a tal fin. La restante excepción es la que surge del artículo 2667, referida a la revocación de las donaciones y legados por ingratitud del donatario o legatario, así como a la inejecución de las cargas impuestas a estos últimos. En dichos supuestos, hasta el acaecimiento de la condición

resolutoria para que el donante, el testador, o sus herederos -en su caso-, soliciten la revocación del acto jurídico, más ante la discrepancia de las partes también deberá reclamarse por vía judicial, siendo necesaria la sentencia que determine la solución." (Código Civil Comentado. Doctrina - Jurisprudencia - Bibliografía. Derecho Reales. Artículos 2611 a 2969, Tomo II, Dirigido por Kiper, Claudio -1° ed.- Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2004, págs. 137/138).-

En consonancia con ello, tanto el supuesto del caso del artículo 2666 (pacto comisorio), como el del 2667 (donación), son excepciones al caso del artículo 2663, que resulta ser la norma aplicable a estos actuados. Por lo tanto, al no configurarse en el caso ni un pacto comisorio ni una donación, es que la revocación del dominio declarada en un juicio sea un supuesto que sólo resulta aplicable a las cuestiones mencionadas, y siempre como excepción.

Finalmente y con respecto al fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (autos: "Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Buenos Aires, Provincia de s/ Acción Declarativa de Inconstitucionalidad"), citado por el actor (cfr. fs. 34 y vta.), surge sin hesitación que dicha sentencia se funda en un supuesto de hecho diferente al que nos ocupa. Ello, pues se decide sobre una donación con cargo entre entes públicos; supuesto este que, como se ha explicado *supra*, no es el de autos.-

Es por todo lo expuesto, que dicha alegación debe desestimarse.-

III.- Conforme lo expuesto precedentemente, corresponde resolver respecto del objeto de la acción contencioso administrativa deducida; cual es la legitimidad de los Decretos Provinciales Nros. 1176/07, 2301/07 y 1316/08. Asimismo, respecto de la solicitud de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley Nº 1392.-

A los efectos mencionados, se analizará la prueba que se ha producido en los presentes, comenzando por las actuaciones administrativas.-

Así, dichas actuaciones (Expediente CAP Nº 485.590/83), comienzan el 14 de junio de 1983 con la presentación de una solicitud de terreno fiscal efectuada por el Sr. Ercolano ubicado "...en el ángulo Sud Oeste del lote 114 de la zona de Río Gallegos...en razón de tener justificada e imperiosa necesidad de ampliar la extensión de tierras que mantengo en explotación, a efectos de evitar la remisión a matadero de vientres reproductores de muy buena calidad, actualmente en existencia forzando la receptividad del campo en uso." (cfr. foja 1 del expte. cit.).-

Con fecha 7 de junio de 1984 -mediante Resolución Nº 1130 del Consejo Agrario Provincial- se adjudica en venta a favor del actor la parcela solicitada de 800 has. Entre sus considerandos se manifiesta: "Que la presente solicitud

por lo reducido de su superficie se encuadra dentro de lo estipulado por el artículo 29 de la Ley 1009, que establece que podrán exceptuarse de ofrecimiento público tierras que por su naturaleza, superficie o ubicación sean necesarios para integrar unidades económicas con sus linderos…" (cfr. foja 44 del expte. cit.). Posteriormente, mediante Acuerdo Nº 62 de fecha 4 de julio de 1986, se adjudica en venta a favor del Sr. Ercolano la superficie de aproximadamente 600 has (cfr. fs. 77/78 del expte. cit.).-

Finalmente, mediante Acuerdo del Consejo Agrario Provincial Nº 77/87 se dieron por: "…cumplidas las obligaciones impuestas por la Ley 1009 y 1392 al adjudicatario en venta señor Juan Luis Ercolano, por la superficie total de 1.505 has…" (cfr. foja 93 del expte. cit.).-

Por Decreto Provincial Nº 1517/87, se ordena suscribir el título de propiedad formulado a favor de Juan Luis Ercolano (cfr. fs. 104/105 del expte. cit.).-

A fs. 121/126 del expediente administrativo citado, con fecha 1º de diciembre de 1987, obra copia certificada de la escritura traslativa de dominio a favor del Sr. Ercolano. Es de destacar, que a foja 124 vta./125, en el acápite tercero de la misma, se manifiesta: "…De acuerdo a lo preceptuado en el Decreto Provincial número mil quinientos diecisiete de adjudicación en venta del inmueble objeto de la presente escritura se transcribe a continuación el artículo veintidós de la ley provincial número mil trescientos noventa y dos que expresa: 'Otorgado el título traslativo de dominio, el propietario deberá mantener la tierra en las condiciones de producción racional y ocupación previstas en el contrato de adjudicación o autorizadas con posterioridad. Esta obligación, que regirá también para los sucesivos adquirentes, deberá constar en la escritura y será asentada en el registro de la propiedad inmueble. El incumplimiento de lo establecido precedentemente, dará lugar a la revocabilidad del dominio'." (cfr. fs. cit. del expte. cit.).-

Ello resulta de vital importancia a los fines de la solución que cabe darle al presente caso, por las circunstancias que a continuación se detallan.-

En el año 2005, se realizó una inspección de las tierras adjudicadas, ordenada por el entonces Director General de Gestión Técnica Administrativa del Consejo Agrario Provincial, en el cual se manifiesta: "Al momento de la inspección se constató que en la parte noroeste del lote 114 de la Zona de Río Gallegos, Fracción I, con una superficie de 875 ha...no se encontró ganado alguno en estos terrenos y en la parte noreste se encuentra loteado según mensura 3988 donde se encuentra asentada una población conocida como barrio San Benito, este sector pertenecía a la Cooperativa Agropecuaria Rio Santa Cruz el cual se explotaba en forma conjunta con las otras dos fracciones, las mejoras que se consideraban como casa principal, casa de peones y demás dependencias, fueron adquiridas por Clara del Carmen y

José Luis Espinosa. Estarían ubicadas en las manzanas 114 y 115 del mencionado loteo, no cumpliendo con lo establecido en escritura 97/87. Por lo tanto el mencionado campo no se encuentra en explotación ganadera, y no se pudo ubicar al titular del mencionado establecimiento, según escritura antes mencionada." (cfr. foja 152 del expte. cit.).-

Ante esta situación, y mediante Nota CAP-Nº 103/05, el Presidente del Consejo Agrario Provincial se dirige al Sr. Fiscal de Estado con el fin: "...de solicitarle tenga a bien analizar la acción que tienda a revocar la Escritura otorgada oportunamente al Titular del Expediente de referencia de las tierras en cuestión." (cfr. foja 158 del expte. cit.).-

Con motivo de ello, el Sr. Fiscal de Estado remite nota al Consejo Agrario Provincial, solicitando ampliación de la inspección obrante a foja 152 (cfr. fs. 160 y vta. del expte. cit.).-

A foja 173 del expediente citado, obra informe de la Inspección de la Dirección General de Tierras del Consejo Agrario Provincial de fecha 15 de septiembre de 2005, donde se expresa: "En cumplimiento a lo ordenado mediante memorándum de fecha 14 del corriente expedido por la Dirección General, se procedió a inspeccionar parte de los lotes 108 y 114 de la Zona de Río Gallegos, tierras con título de Propiedad a favor del señor Juan Luis Ercolano, a fin de dar cumplimiento con la tarea encomendada se recorrió el campo partiendo desde la ruta vieja hasta las vías del Ferrocarril, ingresando en dirección a la Ruta Nacional N° 3 camino a Chimen Aike, llegando hasta el Río Chico...En el lugar solo se pudieron ver caballos posiblemente de propiedad de un Suboficial retirado de la Policía como así también algunas ovejas que pertenecerían a la Estancia Bella Vista Bitsch, estos últimos datos fueron aportados verbalmente por la policía con asiento en el Destacamento de Chimen Aike. Los alambrados exteriores como interiores son antiguos y se encuentran en su mayoría levantados a excepción de ingresos alternativos, seguramente por la falta de tranqueras. Con respecto al casco principal de la estancia, el mismo fue vendido y es habitado por sus compradores.".-

Por otra parte, a fs. 184/188 del expediente citado obra informe del Consejo Agrario Provincial (del año 2006) donde se realiza una detallada síntesis de la situación de autos, que resulta de gran utilidad a fin de comprender acabadamente el actuar del Estado Provincial en el caso. Así, se arguye: "De las tierras fiscales adquiridas: Con fecha 14 de Junio del año 1983, Ercolano solicita al Consejo Agrario Provincial, la adjudicación en venta de tierras aledañas a las de propiedad de la 'Cooperativa de Provisión Propietarios Carniceros Río Gallegos Limitada', antes descripta, con el pretexto de...'tener justificada e imperiosa necesidad de ampliar la extensión de tierras que mantengo en explotación, a efectos de evitar la remisión a

matadero de vientres reproductores de muy buena calidad, actualmente en existencia forzando la receptividad del campo en uso...'...Adjunta a la solicitud, 'Convenio de Sociedad en Explotación Ercolano-Cooperativa', guías de campaña y Registro de Marcas y Señales de su hacienda. Esto dio origen así al expediente N° 485.590/ CAP/ 83, en el que se tramitara la adjudicación, cuyos actos más relevantes se detallan: Con fecha 19 de Julio del año 1983, Ercolano ratifica el pedido antes mencionado, argumentando que su pedido se ajusta a lo establecido en el artículo 29° de la Ley N° 1009, dado que...'En efecto, la tierra en cuestión (solicitada al CAP) que por sí sola está muy lejos de constituir una unidad económica, puede exceptuarse de ofrecimiento público y adjudicarse directamente, a efectos de integrar unidad económica de explotación con la tierra lindera que el suscripto tiene en producción por tiempo prácticamente indeterminado...'...". (cfr. foja 184/185 del expte. cit.).-

Es de resaltar que el artículo 29° de dicha ley manifiesta: "...Podrán exceptuarse del ofrecimiento público para su adjudicación, aquellas tierras que por su naturaleza, superficie o ubicación sean necesarias para integrar unidades económicas de producción con sus linderos, siempre que se encuentre en condiciones conforme a la presente Ley para ser propietarios. En este caso, el Consejo Agrario Provincial podrá efectuar la adjudicación en venta en forma directa.".-

Continúa el informe expresando: "Bajo esta argumentación solicita al Consejo Agrario Provincial la adjudicación directa de las tierras linderas a las de propiedad de la Cooperativa, con el objeto de ampliar la unidad económica, y en virtud al Convenio de Explotación que mantenía con aquella [...] Es así que relacionando las tierras ya de su propiedad, adquiridas a la Cooperativa, y las adjudicadas por el Consejo Agrario Provincial, justifica la solicitud de adjudicación complementaria de las tierras que separan a las de su propiedad, para 'integrar su explotación' [...] Con estos antecedentes, el CAP mediante Acuerdo N° 62/86 del 04 de Julio, adjudica en venta a Ercolano dichas tierras 'para integrar una unidad económica y rentable con las tierras linderas adjudicadas en venta por Resolución N° 1130/84 y las adquiridas en propiedad a la Cooperativa de Provisión de Carniceros Río Gallegos Limitada' [...] De esta manera, el Estado da cumplimiento a lo estipulado en el marco legal vigente para las adjudicaciones de tierras fiscales, dejando en claro en el mencionado 'Contrato de Adjudicación', en qué condiciones se otorgan, tal lo establecido en el artículo 22° de la Ley Nº 1392. Claramente la venta de las tierras a favor de Ercolano, han sido condicionadas al cumplimiento del requisito de mantenerlas en condiciones de producción racional y ocupación, como una unidad integrada en su totalidad con las que adquiriera a la cooperativa. Es decir que la unidad económica resultante de la complementación de las 1.964,55 hectáreas previas con las 1.500 compradas al Consejo Agrario Provincial, no debía ser desintegrada [...] Con fecha 25 de Febrero del

año 2005, Ercolano suscribe un 'Contrato de comodato de inmueble'...Dando en comodato el inmueble de su propiedad sito en la Zona de Río Gallegos, identificado como parte del lote...Con fecha 06 de julio del año 2005, Ercolano solicita a la Subsecretaría de Planeamiento y la Función Pública, la registración de las Láminas II y III, para su correspondiente loteo, las que complementan el loteo existente y conforman las tierras que le vendiera la Cooperativa." (cfr. fs. 185/187 del expte. cit.).-

Con base en ello, se llega a las siguientes conclusiones: "Es clara la intención especulativa de Ercolano sobre las tierras, tanto adquiridas a la entonces Cooperativa, como las otorgadas por el Estado, dado que por un lado, solicita tierras con el fin de ampliar su unidad económica, y por el otro, a pocos meses de la adjudicación de dichas tierras, el mismo disgrega dicha unidad, mediante el loteo de las tierras que comprara a la Cooperativa. Salvo los primeros años desde la adquisición de las tierras, tanto de la Cooperativa como del Estado, las tierras integradas como unidad fueron objeto de arrendamiento, y no de producción por parte del titular. Esta condición fue documentada con el registro de marcas y señales por parte del arrendatario. Las mismas tierras fueron las afectadas al proyecto de loteo, al mismo tiempo que el arrendamiento, tal como surge de la documentación acompañada, presentada al Registro de Marcas y Señales [...] Los antecedentes descriptos de arrendamiento y comodato dan cuenta del uso especulativo, o en el mejor de los casos financieros que se le dio a la propiedad, y no productivos, ya desde el año 1992, y posteriormente en el año 2005. Por todo lo expuesto en el presente informe, es que se considera entonces perfectamente aplicable lo establecido en el artículo 22º de la Ley Nº 1392, que establece la obligatoriedad de mantener la tierra en condiciones de producción racional, lo que fuera además argumento de solicitud de Ercolano, y así entendido entonces por el Estado cuando se le adjudicara tierras fiscales para conformar dicha unidad funcional." (cfr. foja 187 del expte. cit.).-

Con fundamento en ello, la Fiscalía de Estado, emite Dictamen mediante nota Nº 31/F.E./07 (ver fs. 203/206 del expte. cit.), donde solicita se emita: "...el pertinente Decreto que proceda a revocar el dominio que fuera oportunamente dispuesto." (cfr. foja 206 del expte. cit.).-

Así, por medio del Decreto Provincial Nº 1176/07 (cfr. fs. 214/220 del expte. cit.), se revoca la transferencia de dominio dispuesta por Decreto Provincial Nº 1517/87 a favor del Sr. Juan Luis Ercolano.-

Entre sus fundamentos deben destacarse: "Que la Ley Provincial N° 1009, establece la competencia del Consejo Agrario Provincial, en materia de recursos naturales, agropecuarios, de suelos, y en lo concerniente al régimen de la tierra, estableciéndose en el Capítulo I del Título II de la citada norma, que las tierras rurales son aquellas que se encuentran ubicadas fuera de las plantas urbanas y que

tengan por objeto principal la explotación agropecuaria. Por su parte, dicho cuerpo legal establece que los predios libres de ocupantes serán adjudicados por el sistema de ofrecimiento público, señalándose que pueden exceptuarse aquellas tierras que por su naturaleza, superficie o ubicación sean necesarias para integrar unidades económicas de producción con sus linderos; Que en este caso, la venta de las tierras mencionadas tuvo como objeto su explotación agropecuaria y por ello se contempló la excepción al principio general de oferta pública indicada precedentemente, y solicitada expresamente por el señor Ercolano, en sus diversas presentaciones...Que en este mismo cabe afirmar que la causa de la adjudicación y posterior venta fue el destino productivo que debió haberse realizado, circunstancia ésta que fue expresamente consignada en la Escritura Traslativa de Dominio...Que la Ley Provincial Nº 1392 claramente señala que su objeto es regular la adjudicación, uso de tierras fiscales rurales provinciales a los efectos de la producción, explotación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, forestales, mineras, industriales, pesqueras, turísticas, energéticas, sociales, urbanísticas y de conexidad, siendo la autoridad de aplicación el Consejo Agrario Provincial [...] Que del análisis de las normas de derecho público aplicables al caso, es dable concluir que el dominio otorgado al señor Ercolano, trajo aparejada una disminución en el goce normal de la propiedad y esta limitación se inspiró en el principio de solidaridad social que en el plano jurídico positivo se impone como reglamentación legal al ejercicio del derecho de dominio [...] Que tal como surge del informe de Inspección de las tierras mencionadas, obrante a fs. 152, no se encontró ganado alguno, consignándose que: '...El mencionado campo no se encuentra en explotación ganadera, y no se pudo ubicar al titular del mencionado establecimiento...', situación ésta que motiva la solicitud de revocación dominial de tales tierras por parte del Consejo Agrario Provincial, a la Fiscalía de Estado quien mediante Nota FE-N° 95/05, ordenó la ampliación de tales informes; Que entre los mismos se destacan: a) Nota RYMS-N° 216/05, suscripta por el Jefe de Marcas y Señales de la Dirección Provincial de Registros Públicos en el cual se informa que si bien es cierto que el señor Juan Luis Ercolano se encuentra inscripto en el Registro, el establecimiento ganadero se encuentra en '...la actualidad arrendado o en comodato, a favor de Millaje, Ramón Omar...con un certificado de Marca para ganado mayor...'; b) la Nota Nº 1385 suscripta por el Juez de Paz suplente de la ciudad de Río Gallegos (fojas 168), quien informa sobre los movimientos de hacienda registrados por el Señor Ercolano (el último es de 2 de Diciembre de 1994), agregándose que a partir del 1º de Julio de 2005 fue extendida una sola guía a nombre del señor Ramón O. Millaje, quien comunicara mediante Nota del año 2005 su inscripción como comodatario del establecimiento; c) en el informe de Inspección de fojas 173, se manifiesta que en la fracción de terreno perteneciente al señor Ercolano solo se pudieron ver caballos que pertenecían a una

tercera persona, como asimismo algunas ovejas que serían de propiedad de una estancia adyacente. Se agrega también que los alambrados exteriores e interiores son antiguos y se encuentran en su mayoría levantados a excepción de ingresos alternativos, por falta de tranqueras, como asimismo que el casco principal de la Estancia fue vendido y es habitado por sus compradores. Finalmente, cabe destacar el informe realizado por la Subsecretaría de Planeamiento y Función Pública, obrante a fojas 183/202 donde se puntualiza todos aquellos incumplimientos a la condición resolutoria impuesta al señor Ercolano [...] Que posteriormente se acredita que el 1º de Diciembre de 1992, el señor Ercolano suscribe un contrato de locación rural con el Sr. José Alejandro Alonso por el término de cinco (5) años y añade el informe que: '...este contrato da en locación las tierras que integran la supuesta Unidad Económica, con excepción del loteo aprobado por la Subsecretaría de Planeamiento...'; Que con fecha 25 de Febrero de 2005, el nombrado suscribe un Contrato de Comodato del Inmueble con el Sr. Ramón O. Millaje dando en comodato el inmueble de su propiedad sito en zona de Río Gallegos, identificado como parte del lote 114 y 108. Asimismo, en fecha 6 de Julio de 2005, solicita a la Subsecretaría de Planeamiento y la Función Pública la registración de las Láminas II y III para su correspondiente loteo, las que complementan el loteo existente y conforman las tierras que le vendiera la Cooperativa, solicitud que reitera el 29 de septiembre del año 2006..." (cfr. fs. 215/218 del expte. cit.).-

Es con estos fundamentos, que se concluye que el Señor Ercolano no ha dado cumplimiento con lo preceptuado por el artículo 22º de la Ley Nº 1392, en concordancia con lo prescripto por el artículo 29º de la Ley Nº 1009. Es por ello que se expresa: "Que en consecuencia, corresponde hacer efectiva la condición resolutoria establecida en las normas citadas precedentemente, que fuera objeto de transcripción en la misma Escritura Traslativa de Dominio (fojas 125 - Artículo 22º de la Ley Nº 1392), siendo procedente el dictado del presente procediendo a la revocación del dominio..." (cfr. fs. 219/220 del expte. cit.).-

Posteriormente, en razón de que fracciones de tierra que pertenecieran a la extensión que se adjudicara al actor se encontraban en propiedad de otros particulares, es dictado el Decreto Nº 2301/2007, por el cual es agregado al artículo 1º del Decreto Nº 1176/07, como párrafo final: "...con deducción de lo vendido..." (cfr. foja 237 del expte. cit.).-

Al pretender notificar los decretos provinciales al domicilio del actor, ello resultó imposible pues, como lo explica el escribano Ricardo Albornoz en nota dirigida a la Sra. Escribana Delegada a cargo de la Escribanía Mayor de Gobierno: "...no siendo esta dirección de Don Bosco nº 336 el domicilio real del Sr. Ercolano, es que a título de valiosa colaboración con esa Escribanía Mayor de Gobierno, pongo en vuestro conocimiento que el mencionado residiría realmente en la Ciudad

de Balcarce (CP 7620) Provincia de Buenos Aires, Estancia el Regreso, Ruta n° 55, Km. 30, Casilla de Correo Argentino n° 4, dato que se desprende de requerimientos que el mencionado efectuó a este Notario." (cfr. foja 258 del expte. cit.).-

A foja 273 del expediente citado se presenta el apoderado del Sr. Ercolano a efectos de tomar vista de las actuaciones administrativas e interpone Recurso de Reconsideración e Inconstitucionalidad contra el Decreto Nº 1176/07 (fs. 274/292), el cual es rechazado por medio del Decreto Provincial Nº 1316/08 a fs. 301/ 312.-

Prosiguiendo con el análisis de las probanzas, a fojas 194 y vta. obra testimonio del Sr. José Orfelino Bahamonde Bahamonde, que declara haber realizado trabajos en la tierra adjudicada al actor, "...Aproximadamente en el año 1987..." (cfr. foja 194).-

A fojas 195 y vta., el Sr. José Luis Espinosa, manifiesta que junto a su padre realizó "changas", como levantar alambres y marcar animales, hacer pozos de agua, y levantar un molino. Preguntado, por la época en que se concretaron dichos trabajos, responde: "No recuerdo con exactitud la fecha, ya que pasaron muchos años..." (cfr. foja 195).-

Por su parte, el Sr. Gregorio José Morala a fojas 196 y vta., expresa que le compraba hacienda al actor. Manifiesta que el mismo: "...Realizó pozos, a uno le puso un molino y levantó todos los alambrados tanto interiores como exteriores. Asimismo al molino le hizo una aguada." (cfr. foja 196). Respecto de la fecha en las cuales se realizaran estas tareas, responde: "...Entre el año 1979 a 1980 el Sr. Ercolano realizó muchas tareas mencionadas en la pregunta anterior..." (cfr. foja cit.).-

A fojas 205 y vta., el Sr. Ramón Omar Millape, manifiesta, que el actor mantenía las tierras desde el año 1991. Comenta que realizó reparaciones de alambrados en el predio e instalación de un molino. Expresa que las mejoras se realizaron a fines del año 1994 y principios de 1995, y que desde el año 1997 hasta la fecha del interrogatorio (2011), cuida las tierras y mantiene los alambrados del predio.-

A foja 208, obra informe de la Presidente del Consejo Agrario Provincial, donde se enumeran diversos decretos donde se declararon emergencias agropecuarias: Decreto Nº 176 -Emergencia por Sequía- (1991); Decreto Nº 1529 -Emergencia Volcán Hudson- (1991); Decreto Nº 1734 -Emergencia por Sequía- (1993); Decreto Nº 1707 -Prórroga de Decreto 1734 por 180 días- (1994); Decreto Nº 1070 -Emergencia por nevadas- (1995); Decreto Nº 1145 -Prórroga por un año Decreto 1070- (1996); Decreto Nº 1141 -Emergencia por nevadas- (1997); Decreto Nº 299 -Emergencia por Sequía- (2000) y Decreto Nº 458 -Emergencia por nevadas- (2001).-

El Sr. Ricardo Alfredo López Reyes, a fojas 227 y vta., dice que el actor reparó los alambrados y llevó caballos, vacas y ovejas, y tenía bien cuida-

do el predio. Expresa que dichas reparaciones fueron realizadas entre el año 1979 y 1980; y que las tierras tuvieron un cuidador hasta el año 1988.-

A foja 258, obra informe de prueba pericial agrotécnica, donde se expresa, luego de explicar qué debe entenderse por "Explotación Racional": "...de acuerdo con lo evaluado en campo mediante recorrido el día 5-6-2014, se pudo constatar que el campo recibió un alto impacto negativo suponiéndose que se superó el valor de la carga a partir de la distribución de gramíneas, tipo de especies presentes que no se encuentran y deberían estarlo y la distribución modal de la altura de las mismas que indican un alto grado de degradación por pastoreo [...] analizando in situ el lote 108 y el lote 114 en áreas no impactadas (por el Volcán Hudson) se pudo constatar que la vegetación permite una carga animal de 0,125 ovejas por hectárea, con lo cual, pudo verificarse que el campo fue sometido a un mal uso de sobre explotación. Asimismo se pudieron identificar especies indicadoras de procesos de desertificación como las azorrellas trifurcatas y otras sp. ya arraigadas lo que indica que desde hace tiempo, aproximadamente más de 10 años que los campos fueron impactados por el ganado ovino. Esto comprueba el mal uso del campo por sobrecarga...No se observa que se hayan realizado operaciones productivas desde la última emergencia económica.".-

Hasta aquí, la prueba aportada.-

IV.- Expresado ello, y a los efectos de valorar la prueba producida, con el objeto de corroborar si la carga impuesta al actor fue incumplida, debe expresarse en primer lugar, que los informes mencionados *ut supra*, que fueran realizados por el Consejo Agrario Provincial, resultan reveladores de la situación en la que se encontraban las tierras, corroborado ello con el informe del perito agrotécnico mencionado *supra*, que reafirman las conclusiones a las que llegara el Estado Provincial en el expediente administrativo.-

Al respecto, a foja 38 vta. el actor manifiesta que en los Decretos recurridos no consta: "...estudio ni informe suscripto por ningún profesional Ingeniero Agrónomo o técnico agropecuario que sustente la arbitraria afirmación de la administración respecto a una supuesta falta de productividad.".-

Sin embargo, las inspecciones referenciadas fueron realizadas por la autoridad competente, que es el Consejo Agrario Provincial, y que dejan a la luz una situación en la cual las tierras se encontraban en un virtual estado de abandono: no se encontró ganado alguno, y los pocos animales encontrados no pertenecían al actor. Asimismo los alambrados exteriores como interiores eran antiguos y se encontraban en su mayoría levantados: "...a excepción de ingresos alternativos, seguramente por la falta de tranqueras..." (cfr. foja 173 del expte. cit.).-

Y más grave aún: el casco principal de la estancia había sido

vendido y era habitado por sus compradores; la parte noroeste de las tierras se encontraba loteado, y se encontró asentada una población conocida como "Barrio San Benito".-

Es decir, que el actor no sólo se encontraba infringiendo el objeto de la adjudicación, sino que también vendió tierras, constituyendo ello un grave incumplimiento.-

Asimismo agrega el Sr. Ercolano, que la Administración: "...en su afán de privilegiar la cuestión economicista de la productividad, ha soslayado un elemento más que importante, cual es el carácter de colono que siempre tuvo el adjudicatario y su familia..." (cfr. foja 38 vta.).-

El Sr. Ercolano obvia, no sólo el estado de abandono de las tierras adjudicadas, sino también que el mismo ni siquiera habitaba esta Provincia al momento de labrarse las actuaciones administrativas (se encontraba viviendo en la ciudad de Balcarce, Provincia de Buenos Aires, como se explica *infra*).-

Además de ello, es el propio actor el que, en el poder que otorgara a su abogado, denuncia como suyo dicho domicilio.-

Prosiguiendo con el análisis de la prueba, deben resaltarse dos cuestiones.-

En primer lugar, las tierras fueron adjudicadas directamente al actor con el claro objeto de integrar una "unidad económica de producción" conforme lo explicitado *supra*.-

Ella es la razón por la cual se realiza una excepción en su caso. Nos encontramos así, ante la única excepción legal a la regla de la obligación de realizar un ofrecimiento público de las tierras.-

Esta excepción no es intrascendente, sino que tiene un claro componente social y se realiza en pos del interés público.-

La razón y el origen de la adjudicación de tierras al actor, entonces, tenían (y tienen) un claro objeto: la producción de la tierra pública.-

En segundo lugar, y en consonancia con lo expresado *supra*, es de destacar que en la propia escritura traslativa de dominio se pone de manifiesto no sólo esta circunstancia, sino también la real dimensión de la importancia que para el Estado Provincial posee el interés de que las tierras públicas sean explotadas.-

En dicha escritura se deja constancia sin hesitación alguna, que si el Sr. Ercolano no cumpliera con la condición de explotar las tierras, el dominio le sería revocado.-

Párrafo aparte merecen las argumentaciones del actor en su demanda, respecto de la situación del país, las crisis vividas por el campo y la leyes de emergencia. Cuestiones éstas, que alega el mismo que no han sido consideradas al

momento de juzgar el estado de productividad de sus tierras.-

Sin embargo, y de forma contradictoria, el propio Sr. Ercolano en su escrito de demanda manifiesta a foja 41: "Si bien mi mandante en ningún momento hizo uso de la aludida situación de emergencia para pedir subsidios al Estado, o dejar de pagar sus impuestos con la Comuna, ni sus obligaciones tributarias con el fisco provincial o nacional, ello no exime al Estado Provincial de encontrarse en pleno conocimiento de tal normativa y adaptar su proceder, accionar y mecanismos administrativos al mencionado y crítico contexto, ya que estos son de aplicación 'erga homes'". Huelga expresar que si no le solicitó subsidios al Estado, fue porque no le era necesario. Entonces, ello no es excusa para abandonar la producción de las tierras adjudicadas. Y dicho abandono sucedió años atrás.-

Además de ello, el análisis de los testimonios ofrecidos por el actor no sólo no tuercen estás conclusiones, sino que por el contrario, las avalan.-

Ello así, pues se remontan a la década de finales de 1980 y mediados de la década de 1990, al declarar sobre las mejoras realizadas.-

Párrafo aparte merece la declaración de fojas 205 y vta., del Sr. Ramón Omar Millape, que manifiesta, que desde el año 1997 hasta la fecha del interrogatorio (2011), cuida las tierras y mantiene los alambrados del predio.-

Al respecto, cabe recordar que el 25 de febrero de 2005, el actor suscribió con el nombrado, contrato de comodato en Zona de Río Gallegos, identificado como parte del lote 114 y 108.-

Recuérdese lo expresado en la pericia agrotécnica mencionada, al manifiestar que: "No se observa que se hallan (sic) realizado operaciones productivas desde la última emergencia económica." (cfr. foja 258).-

No obstante la contundente conclusión que contraría los dichos del actor; el punto más gravoso para el mismo es sin duda la venta de lotes de las tierras adjudicadas, como surge de los informes realizados por el Consejo Agrario Provincial y de los decretos del Estado Provincial.-

En definitiva, y analizando la prueba en su conjunto, se llega a la conclusión que el Sr. Ercolano no cumplió con el cargo impuesto oportunamente, en cuanto a que se debía mantener la producción de las tierras.-

No sólo la condición fue incumplida, sino que las tierras fueron abandonadas y en parte vendidas; incluso radicándose el Sr. Ercolano fuera de esta Provincia.-

V.- Lo expuesto en el acápite anterior, nos lleva a realizar una aclaración necesaria, respecto del dominio imperfecto, referido y tratado en los considerandos del Decreto N° 1316/08, mediante el cual se rechaza el Recurso de Reconsideración e Inconstitucionalidad articulado por el actor.-

Ello, se relaciona con lo dispuesto en el artículo 2507 del Código Civil que clasificaba al dominio en perfecto e imperfecto o menos pleno. Así, el dominio es imperfecto si está sometido a condición o plazo resolutorio, o si la cosa está gravada con cargas reales.-

Este es el caso que analizaremos en este punto, tal como lo adelantáramos en el punto II.-

Al respecto, se había expresado que: "Dentro de la categoría de dominio imperfecto, el Código argentino distingue tres especies de dominio: fiduciario, revocable y desmembrado...El dominio fiduciario y el revocable tienen en común la temporalidad, y en ese aspecto se diferencian del dominio perfecto que no está sujeto a plazo o condición resolutoria. Por eso, según algunos autores, el dominio fiduciario y el revocable son imperfectos porque falta el carácter de perpetuidad [...] El dominio revocable es definido por el art. 2663 (del Código Civil) que expresa: 'Dominio revocable es el que ha sido transmitido en virtud de un título revocable a voluntad del que lo ha transmitido; o cuando el actual propietario puede ser privado de la propiedad por una causa proveniente de su título'. Este dominio es el que constituye el dueño perfecto (revocante) en favor del dueño imperfecto (interino o revocado), quien debe retransmitir el dominio de la cosa al constituyente al cumplimiento de un plazo o condición resolutoria. El titular del dominio revocable ostenta todas las facultades del dueño perfecto, pero los actos de disposición jurídica que otorga se encuentran sujetos a los efectos de la revocación..." (Código Civil y leyes complementarias, Comentado, Anotado y Concordado, Director: Zanoni, Coordinadora: Kemelmajer de Carlucci, Ed. Astrea, T° 10, Bs. As. 2005, Tomo 10, págs. 687/688).-

Entonces, analizando el caso en estudio, el dominio revocable es una clase de dominio imperfecto que debe resolverse cuando se cumple una condición resolutoria o vence un plazo resolutorio. Puede ser que la causa esté mencionada en el mismo título, como ocurriría con el cumplimiento de la condición resolutoria, tal como se presenta en este caso.-

Siempre guiándonos por los artículos del Código Civil (que resulta ser el aplicable al caso), como la resolución produce efecto retroactivo, una vez cumplida la condición o vencido el plazo, o incumplida la carga, el dominio revocable queda automáticamente extinguido (conforme se expusiera en el punto II) y el dueño anterior se convierte nuevamente en dueño perfecto, sin necesidad de que se haga la tradición, pues se establece un supuesto de constituto posesorio. En efecto, quien era dueño sujeto a resolverse, al verificarse el evento resolutorio se convierte en tenedor (el actor), y el anterior dueño pasa a ser nuevamente poseedor y, obviamente, dueño perfecto (Estado Provincial). Ello, es lo ocurrido en el caso.-

VI.- Que, debe destacarse el actuar y la motivación de la Ad-

ministración para adjudicar al Sr. Ercolano las tierras referenciadas de forma directa, como se expresara *supra*.-

Así, en este caso, se realizó una excepción a lo establecido legalmente pues las tierras en cuestión se utilizarían para una explotación agropecuaria.-

Al considerar las pruebas aportadas, se destaca el prolijo y exhaustivo trabajo realizado por la Administración al efectuar diversas inspecciones a los fines de comprobar el incumplimiento de los requisitos impuestos por la normativa al actor.-

La prueba aportada por el Sr. Ercolano nada demuestra, salvo que en sus comienzos se realizaron actividades productivas. Tampoco argumenta el actor en relación a la imputación de haberse realizado un loteo y venta de parcelas de tierra.-

Con dichas inspecciones, que han sido detalladas *ut supra*, se llega a una clara conclusión: El Sr. Ercolano no cumplió con el objeto por el cual le fueron adjudicadas oportunamente las tierras fiscales. Es decir, abandonó las mismas, e incluso se llegó al loteo y venta de ellas. Ello es de suma gravedad y resulta en la afectación directa del interés público.-

Efectivamente, debe considerarse en este caso particular que el denominado "Barrio San Benito", es de público y notorio conocimiento que se ha convertido en una zona densamente poblada, desconociéndose la cantidad de terrenos que el actor ha vendido.-

Ante ello, que no puede dejar de mencionarse que sin lugar a duda el actor estaba al tanto de que no podía enajenar los terrenos, pues, como se ha expresado a lo largo de esta sentencia, desde la primigenia solicitud de los terrenos fiscales hasta la firma de la escritura, algo no merecía duda alguna: los terrenos se adjudicaban al solo efecto de su producción, y no para lotearlos y venderlos o arrendarlos.-

Con fundamento en ello, la Administración Pública debía regularizar la situación descripta ya creada, centrando su actuar en la situación de los habitantes del barrio creado.-

Sin lugar a dudas, los actos administrativos cuestionados debían emitirse con la urgencia del caso, y constituían un paso ineludible para garantizar los derechos de los habitantes del referido barrio. Es decir, no debía dilatarse una cuestión de grave trascendencia social.-

En este punto entendemos oportuno recordar que el Estado -tanto en el orden nacional, como provincial y también municipal- tiene como fin el bien común, por lo que la propiedad estatal tiene una función social inherente a su

condición de tal.-

En el caso que nos ocupa, la parte actora no cumplió con las obligaciones con las cuales se comprometiera, llegando a extremos inaceptables como la venta de las tierras adjudicadas; y ello se opone evidentemente a la política del interés público que debe fomentar el Estado provincial con relación a las tierras fiscales.-

VII.- Que, debemos referirnos a la pretensión del actor en cuanto solicita la prescripción de la acción de revocatoria de dominio de parte del Estado Provincial: "...conforme lo autoriza el art. 4023 del Código Civil, toda vez que han transcurrido con holgura más de diez años desde el otorgamiento del título traslativo del dominio a mi mandante (Decreto Provincial n° 1517/87)." (cfr. foja 44 vta.).-

Esta argumentación debe rechazarse con fundamento en lo expuesto *supra* con relación al cargo que condicionaba el uso de las tierras.-

Es que, la existencia de la condición, deja en claro que el dominio de las tierras subsistiría mientras se cumpliera con la condición de explotar las mismas. De no ser así, el dominio le sería revocado. La demandada expresa que tanto en la ley 1392 como en la escritura, se señala que tal obligación se transmitirá a los herederos del adjudicatario.-

En este acápite, corresponde realizar una aclaración respecto de la reforma que se realizara, de la normativa civil en el año 2015 la cual, como se ha expresado, no resulta aplicable a los presentes.-

Así, en el actual Código Civil y Comercial, y respecto del dominio revocable, se indica en su artículo 1965: "Dominio revocable es el sometido a condición o plazo resolutorios a cuyo cumplimiento el dueño debe restituir la cosa a quien se la transmitió. La condición o el plazo deben ser impuestos por disposición voluntaria expresa o por la ley. Las condiciones resolutorias impuestas al dominio se deben entender limitadas al término de diez años, aunque no pueda realizarse el hecho previsto dentro de aquel plazo o éste sea mayor o incierto. Si los diez años transcurren sin haberse producido la resolución, el dominio debe quedar definitivamente establecido. El plazo se computa desde la fecha del título constitutivo del dominio imperfecto.".-

Para introducir esta reforma, se consideró lo siguiente: "El Código para evitar la incertidumbre, la espera indefinida, pone un plazo máximo de espera. Si la condición se cumple antes de los 10 años, allí acaba el dominio revocable. Si no se cumplió, se la tiene por cumplida al cabo de ese tiempo, y 'el dominio debe quedar definitivamente establecido'. Cabe entender que se la tiene por fracasada, y que el dueño revocable (sujeto a resolución) es quien se queda con la cosa, pero ahora el dominio es perfecto... Es una novedad la fijación de un plazo máximo para la con-

dición resolutoria. Se supone que la intención del legislador es buscar seguridad y terminar con la situación de incertidumbre, lo que beneficia no solamente a las partes sino también a los terceros..." (Código Civil y Comercial de la Nación comentado, T° IX, Arts. 1882 a 2161, dirigido por Ricardo Luis Lorenzetti, 1a. ed., Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2015, pág. 276).-

Como se aclara sin hesitación, el establecimiento de un plazo máximo de espera resulta ser una novedad.-

Resulta de suma importancia esta aclaración, ya que en el antiguo Código (normativa aplicable al caso que nos ocupa) no se establecía plazo alguno.-

En estas circunstancias, queda claro que la prescripción alegada por el actor no resulta aplicable al caso; ya que la condición resolutoria no la hallamos en el tiempo, sino en el modo. Es decir, en el cumplimiento de dicha condición. La estipulada por la Ley Nº 1392.-

Por otro lado, y como se expresara claramente *supra*, queda por demás acreditado que el Sr. Ercolano no cumplimentó las obligaciones legalmente establecidas en casos como el presente; pese a los argumentos esgrimidos en su demanda.-

VIII.- Finalmente, se tratará el planteo de inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley Nº 1392. Al respecto, el actor argumenta que dicha norma resulta inconstitucional por transgredir el artículo 17 de la Constitución Nacional (derecho de propiedad) y el artículo 68 de la Constitución Provincial ("La tierra fiscal será adjudicada en propiedad irrevocable...").-

Recuérdese, que en el artículo 22 de la Ley Nº 1392 se expresa: "Otorgado el título traslativo de dominio, el propietario deberá mantener la tierra en las condiciones de producción racional y ocupación prevista en el contrato de adjudicación o autorizada con posterioridad. Esta obligación, que regirá también para los sucesivos adquirentes, deberá constar en la escritura y será asentada en el registro de la propiedad inmueble. El incumplimiento de lo establecido precedentemente, dará lugar a la revocabilidad del dominio.".-

En virtud de ello, manifiesta: "La exigencia sine die del mantenimiento de la tierra en condiciones de producción racional bajo apercibimiento de revocación del dominio sin duda constituye una cláusula exorbitante proveniente del Derecho Administrativo, y por ello es válida dentro de ese ámbito, pero una vez que el bien inmueble ingresa dentro del tráfico jurídico se transforma en una exigencia a todas luces inconstitucional ya que no se puede comprometer a sucesivas generaciones al mantenimiento inalterable del destino del bien inmueble vendido." (cfr. foja 43).-

En razón de todo lo analizado y fundado *supra*, surge a todas luces que lo expuesto carece de asidero.-

Por un lado, el actor reconoce que el mantenimiento de la tierra en condiciones de producción racional bajo apercibimiento de revocación del dominio resulta válida dentro de la órbita del derecho administrativo.-

A continuación manifiesta que al entrar el bien inmueble "dentro del tráfico jurídico", se transforma en una exigencia inconstitucional "ya que no se puede comprometer a sucesivas generaciones al mantenimiento inalterable del destino del bien inmueble vendido." (cfr. foja cit.).-

De manera indiscutible, este supuesto no se corresponde con el de autos, resultando abstracto su tratamiento.-

Es que en los presentes no se trata de dilucidar cuestiones referidas a "sucesivas generaciones", como se encuentra normado. La actora es la misma persona que firmó la escritura traslativa de dominio, y también un compromiso con el Estado, para mantener en productividad las tierras que se le adjudicaran. Compromiso que no fue cumplido.-

Es por todo lo expuesto, que el pedido de inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley Provincial Nº 1392, resulta a todas luces infundado.-

No obstante lo expuesto, debe destacarse especialmente que la declaración de inconstitucionalidad de una norma configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como última *ratio* del orden jurídico, por lo que se requiere inexcusablemente la demostración del agravio en el caso concreto y sólo cabe acudir a ella cuando no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Constitución Nacional (cfr. Fallos 256:602; 258:255; 316:188; 316:1717; 316:2624; 321:441; 321:1888; 322:842; 322:919; 324:920 y 325:1922, entre muchos otros) circunstancia que no se verifica en el caso de autos.-

Asimismo: "La declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad institucional, ya que las leyes debidamente sancionadas y promulgadas, esto es, dictadas de acuerdo con los mecanismos previstos en la Ley Fundamental, gozan de una presunción de legitimidad que operan plenamente y que obliga a ejercer dicha atribución con sobriedad y prudencia, únicamente cuando la repugnancia de la norma con la cláusula constitucional sea manifiesta, clara e indudable." (cfr. Fallos 314:424). De lo contrario, se desequilibraría el sistema constitucional de los tres poderes, que no está fundado en la posibilidad de que cada uno de ellos actúe destruyendo la función de los otros, sino en que lo haga con la armonía que exige el cumplimiento de los fines del Estado, para lo cual se requiere el respeto de las normas constitucionales y del poder encargado de dictar la ley (cfr. Fallos 226:688, 242:73, 285:369, 300:241 y 300:1087).-

Como se ha manifestado, no se advierte en los presentes que la presunción de legitimidad de la norma atacada pueda verse afectada.-

IX.- Que, en consecuencia, los actos administrativos cuestionados en autos resultan ajustados a derecho, suficientemente motivados en concordancia con los antecedentes causales, debiendo descartarse entonces la ilegitimidad por los vicios denunciados, y comprobada la razonabilidad de la actuación de la demandada.-

Conforme lo expuesto, no deviene palmaria la ilegitimidad de los Decretos Nros. 1176/07, 2301/07 y 1316/08, correspondiendo el rechazo de la demanda instaurada, a su respecto.-

En razón de todo lo expuesto, a la **primera cuestión** voto por la **negativa**.-

Los Dres. **Enrique Osvaldo Peretti**, **Alicia de los Ángeles Mercau**, **Reneé Guadalupe Fernández** y **Paula Ernestina Ludueña Campos**, **adhieren** al voto del Dr. **Mariani**, por compartir sus fundamentos.-

A la **segunda cuestión** el Dr. **Mariani** dijo:

Atento a la forma en que me he pronunciado respecto de la Primera Cuestión, propongo se dicte sentencia rechazando la demanda contencioso administrativa interpuesta a fs. 30/45 vta. por el Sr. Juan Luis Ercolano contra la Provincia de Santa Cruz; imponiendo las costas en el orden causado de conformidad a lo establecido en el artículo 90 del CPCA, Ley Nº 2600; teniendo presente la reserva del caso federal manifestada por la actora a fs. 45, y difiriendo la regulación de honorarios del letrado interviniente -por la actora-, hasta tanto de cumplimiento con lo dispuesto por las leyes previsionales y tributarias vigentes (cfr. Resolución General de AFIP Nº 689/1999). Asimismo difiérase la regulación de honorarios del Perito Ingeniero José O. Álvarez, hasta tanto actualice las constancias tributarias oportunamente acompañadas a fs. 262/263.-

Los Dres. **Enrique Osvaldo Peretti**, **Alicia de los Ángeles Mercau**, **Reneé Guadalupe Fernández** y **Paula Ernestina Ludueña Campos**, **adhieren** al pronunciamiento propuesto por el Dr. **Mariani**.-

En virtud de todo lo expuesto, se dicta la siguiente sentencia:

Río Gallegos, 18 de diciembre de 2020.-

VISTO Y CONSIDERANDO:

Por los fundamentos del Acuerdo que antecede y el voto unánime de los Sres. Vocales, Dres. Daniel Mauricio Mariani, Enrique Osvaldo Peretti, Alicia de los Ángeles Mercau, Reneé Guadalupe Fernández, y de la Sra. Presidenta, Dra. Paula Ernestina Ludueña Campos; y oído que fue el Sr. Agente Fiscal, el Excmo. Tribunal Superior de Justicia;

FALLA:

1º) Rechazando la demanda contencioso administrativa interpuesta a fs. 30/45 vta. por el Sr. Juan Luis Ercolano contra la Provincia de Santa Cruz.-

2º) Imponiendo las costas en el orden causado.-

3º) Difiriendo la regulación de honorarios del letrado interviniente -por la actora-, hasta tanto de cumplimiento con lo dispuesto por las leyes previsionales y tributarias vigentes; y del Perito Ingeniero José O. Álvarez, hasta que actualice las constancias tributarias oportunamente acompañadas.-

4º) Regístrese y notifíquese. Oportunamente devuélvanse las actuaciones administrativas mediante oficio y archívese la presente causa.-

PAULA ERNESTINA LUDUEÑA CAMPOS
Presidenta
Tribunal Superior de Justicia

DANIEL MAURICIO MARIANI
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

ENRIQUE OSVALDO PERETTI
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

ALICIA DE LOS ÁNGELES MERCAU
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

Siguen...///

///…las firmas.-

RENEE GUADALUPE FERNÁNDEZ
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

MARCELA SILVIA RAMOS
Secretaria
Tribunal Superior de Justicia