

**ESTADO PROVINCIAL C/ DANI MADERAS S.A. S/ ACCION DE LESIVIDAD -
EXPTE. Nº 468**

ACUERDO:

En Paraná, capital de la provincia de Entre Ríos, a los veintisiete (27) días de noviembre de dos mil veintitrés, reunidos la Señora Vocal y los Señores Vocales, miembros de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Nº 1, a saber: **ADRIANA ACEVEDO, HUGO RUBÉN GONZALEZ ELIAS** y **ESTEBAN SIMON**, asistidos por el Secretario autorizante, fueron traídas para resolver las actuaciones caratuladas: **"ESTADO PROVINCIAL C/ DANI MADERAS S.A. S/ ACCION DE LESIVIDAD"**.

Practicado el sorteo de ley, resultó que la votación debía tener lugar en el siguiente orden: **GONZALEZ ELIAS, ACEVEDO, SIMON**.

Examinadas las actuaciones el Tribunal se planteó la siguiente cuestión para resolver: ¿Corresponde hacer lugar a la demanda promovida por la actora? ¿Cómo deben imponerse las costas?.

A LA CUESTIÓN PROPUESTA, EL SEÑOR VOCAL GONZALEZ ELIAS DIJO:

ANTECEDENTES:

1. El Estado Provincial interpuso acción de lesividad, por medio de su representante constitucional en juicio, el Señor Fiscal de Estado, persiguiendo que el Tribunal declare la nulidad de los Decretos números 2319/78, 1048/79, 5151/79, 1828/82 y 3779/90, como así también, del contrato de promesa de venta celebrado con la firma demandada, inscripto en el Registro Público de la ciudad de Gualaguaychú en fecha 18/01/80; y disponga judicialmente la cancelación o supresión de las respectivas inscripciones registrales de dicho contrato.

Promovió demanda contra la empresa Dani Maderas S.A., por considerarla beneficiaria de los actos administrativos atacados, en calidad de adjudataria de los Lotes Nº 1, Nº 2, Nº 3 y Nº 4, ubicados en el Departamento Gualaguay, Islas "Las Lechiguanas" Sección F, Norte de nuestra Provincia, conforme surge de la correspondiente escritura traslativa de dominio agregada

en el Expte. Administrativo Nº 1846354.

El Estado Provincial fundamentó jurídicamente sus pretensiones anulatorias a partir de preceptos con jerarquía superior que tutelan el orden público, y como tal, no son disponibles para las partes. Refirió a los bienes de dominio público que no integran el patrimonio de los respectivos Estados, el que sólo está compuesto por los bienes privados de aquellos. Resaltó sus notas salientes, afirmando que se encuentran fuera del comercio, y por ello resultan inalienables e imprescriptibles.

Prosiguió argumentando que no existen dudas que las islas constituyen bienes naturales, a los que el legislador nacional ha calificado como de dominio público, por ser del resorte de su competencia el estatuir sobre la condición jurídica de las cosas, de manera tal que sólo el Congreso de la Nación podría disponer la desafectación de los bienes públicos naturales, para que pasaran a revestir carácter de bienes del dominio privado de la Nación o de las Provincias, a partir de lo cual, estas últimas recién estarían autorizadas para disponer su venta a particulares.

Por tal razón, continuó, serían inconstitucionales las leyes locales por medio de las cuales se hubiera autorizado la venta de islas o partes de ellas, por invadir potestades legislativas de la Nación en materia expresamente reservada a su competencia conforme la Constitución Nacional, como ser en el caso, la ley provincial 6047.

Insistió indicando que La Ley 9603, en su art. 15, derogó en todos sus términos la Ley 6047 e instituyó un nuevo régimen al sólo efecto de adjudicar la explotación de las islas pertenecientes a la Provincia por vía de arrendamiento, figura jurídica que no desapodera de la titularidad del bien de dominio, sino que sólo permite su uso y goce por tiempo determinado y bajo un precio en dinero.

En consecuencia, concluyó que las islas situadas en el territorio de la Provincia de Entre Ríos que a la fecha de entrada en vigencia del Código Civil, no pertenecieran de modo irrevocable a la propiedad privada de los particulares, son del dominio público perteneciente al pueblo de la provincia de Entre Ríos, en los términos del art. 2340, inc. 6 del Código citado (sancionado

por ley Nº 340).

En definitiva, y en función de las consideraciones precedentes sostuvo el Estado actor, que no obstante los derechos que pudieran haberse adquirido por los decretos puestos en crisis, cabe propiciar la revisión judicial de los títulos surgidos al amparo de las normas que los instituyeron, ya que el vicio de inconstitucionalidad determinaría la invalidez de los mismos, cualquiera sean, y la correlativa reversión al dominio público provincial de los terrenos insulares ilegítimamente vendidos y/o transferidos a particulares.

Citó jurisprudencia, enumeró los requisitos de procedencia de la acción de lesividad -los que describió y consideró cumplidos-, ofreció prueba, hizo reserva del caso federal, para requirió -entre otras peticiones- se haga lugar a la demanda deducida en su integridad.

2. Declarada la admisibilidad, y formulada la opción por el trámite ordinario, el Estado Provincial amplió la demanda, interesando se extienda la legitimación pasiva en carácter de demandados a los herederos del Sr. Abelardo Félix Pacayut, al Sr. Luis Alberto Ré, y a las entidades Santa Bárbara S.A., los Siriries S.A. y Banco de Entre Ríos S.A. -en quiebra-, todos ellos, por ser sujetos titulares de las sucesivas transmisiones de dominio de las propiedades cuya recuperación pretende el Estado actor, previa declaración de nulidad por la justicia de los actos administrativos que tildó nulos por lesividad al interés público provincial.

3. Se admitió la ampliación de la demanda en cuanto a los sujetos pasivos, luego se ordenaron y concretaron los traslados de demanda pertinentes, lo que provocó que comparecieran a contestarla, en primer lugar, la Sra. Defensora de Ausentes, por la originalmente demandada Dani Maderas S.A.

En tal carácter, opuso excepción de prescripción e invalidez de la declaración de lesividad por ausencia de perjuicio a los intereses de la Administración, defendió la constitucionalidad de la ley 6047 y adujo derechos adquiridos del demandante.

4. Oportunamente comparecieron los Señores Síndicos del Banco de Entre Ríos S.A., quienes sostuvieron sus defensas a partir de invocar

la buena fe de los adquirentes y subadquirentes, tachando la conducta estatal de abusiva, dado que fue el propio Estado Provincial quien puso el bien en el comercio. Reclamaron, en definitiva, la aplicación del art. 1051 del Código Civil velezano.

5. También compareció al proceso el codemandado Luis Alberto Ré, quien se allanó a la demanda, poniendo a disposición el inmueble para que el Estado recupere su tenencia.

6. A su turno, compareció el Defensor de ausentes representando a otro de los sujetos codemandados, Los Siriries S.A., quien pidió se rechace la demanda.

Sostuvo la improponibilidad objetiva de la acción, considerando que los actos impugnados fueron instrumentados en escritura pública, ante la plena fe de los hechos que el oficial público declaró cumplidos por él mismo o que pasaron bajo su presencia, que requieren, para ser derribados, querella criminal o un proceso de redargución de falsedad.

También afirmó que lo reclamado por el actor se encuentra prescripto. Agregó como obstáculo a la pretensión estatal, la ausencia de un daño delimitado o correctamente determinado en su perjuicio que justifique la pretensión anulatoria en ciernes.

7. Luego de producida la prueba y que alegaran las partes, dictaminó la Señora Fiscal del fuero quien. Recordó la postura adoptada por el propio Ministerio en precedentes idénticos al de autos en lo sustancial -sin perjuicio de algunas diferencias que no inciden en el fondo del asunto-, y procedió a extractar textualmente párrafos que justificaban el consejo favorable al planteo estatal al que, remitió.

FUNDAMENTOS:

8. Traídos estos autos a despacho para resolver, se adelanta que se comparten íntegramente las conclusiones arribadas en el dictamen antes referido, por lo cual sus consideraciones formarán parte de la presente decisión. Además, se aclara que este Tribunal en su composición titular anterior, abordó idéntico planteo -aunque con vicisitudes procesales distintas-, en la causa "Estado Provincial c/ Florizú SRL - Acción de Lesividad", donde en

fecha 30/06/2017 dictó sentencia haciendo lugar a la demanda instaurada, por resultar los actos atacados en ella lesivos al principio de juridicidad que debe imperar la actuación estatal. En consecuencia, se tomará dicho fallo como referencia y sobre él se basará el discurso que se desarrollará a continuación.

9.1 Ahora bien, en primer lugar corresponde resolver el planteo efectuado por el Defensor de ausentes en su calidad de representante de "Los Siriries S.A.", quien pidió se rechace la demanda en base a diversos argumentos que luego serán tratados en forma conjunta, ya que en este punto se abordará sólo lo inherente a la supuesta prescripción invocada.

Esa defensa ya ha sido opuesta en causas de igual contenido, cuya respuesta (contundente por cierto) se transcribe textualmente a fin de no destinar mayores explicaciones, las que abundarían. Así, este Tribunal, ha sostenido que: *"El Congreso de la Nación resulta competente para desafectar bienes naturales del dominio público. Hasta tanto ello no suceda, cualquier acto de disposición sobre dichos bienes resulta de **nulidad absoluta** y la acción para recobrarlo es imprescriptible. Cuánto más, si dichos actos emanan de usurpadores mediante el uso de violencia del gobierno constitucionalmente electo -tal el caso del autor del Decreto-Ley."* en sentencia dictada en la causa "ESTADO PROVINCIAL C/ CHIOCCI HORACIO Y OTRO S/ ACCION DE LESIVIDAD" Expte. Nº 470 de fecha 16/10/19.

Por lo antes expuesto la defensa de prescripción no puede prosperar y se rechaza.

9.2 Continuando con el estudio de la causa y respecto a los planteos referidos al fondo de la controversia, se considera atinado citar algunos conceptos vertidos en el dictamen fiscal de la Procuradora de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Dra. Laura Monti, en fecha 19/08/15, en una causa remitida por el Superior Tribunal de Justicia entrerriano, los que resultan indudablemente transferibles al sustrato fáctico y jurídico de este juicio, y por tanto se comparten.

A los fines de poner en contexto la opinión de la Procuradora Fiscal aludida, cabe referir que en la causa caratulada "ESCALADA, FÉLIX GERMÁN Y OTRO s./USUCAPIÓN. CSJ 113/2014 (50-E)/CS1. (RECURSO DE

HECHO)", la Corte confirmó en fecha 09/05/17, la sentencia de la instancia anterior, convalidando el rechazo de la demanda de usucapión promovida por los actores con relación a un inmueble ubicado en las Islas Las Lechiguanas, Sección "C", lote 1, Departamento Gualeguay, por considerar que la parcela en cuestión se encontraba comprendida entre los bienes del dominio público del Estado, en virtud de tratarse de una isla.

El referido dictamen expresa: *"En efecto, la decisión a la que arribaron los miembros del tribunal local para desestimar la demanda encuentra fundamento suficiente en lo dispuesto por el art. 2340, inc. 6°, del Código Civil, el decreto-ley local 6047/77 y la ley local 9603, así como también en que resulta insoslayable el dictado de una ley por el Congreso de la Nación para desafectar bienes naturales del dominio público -como es el caso de las islas para que, una vez que el bien se encuentra en el dominio privado de la Nación o de las provincias, se pueda disponer su venta a los particulares, circunstancias que no se verifican en la presente causa.- Tampoco parece admisible la tacha de arbitrariedad de la sentencia apelada con fundamento en que aplica la ley provincial 9603, toda vez que resolver del modo en que pretenden los recurrentes importaría un claro apartamiento de las normas vigentes. Tal extremo, que se añade a la ausencia de un acto de desafectación expresa por parte del órgano competente, tornó insustancial el tratamiento de los elementos probatorios agregados al proceso a fin de demostrar que los actores realizaron actos posesorios o que la provincia había desafectado tácitamente las islas del dominio público, motivo por el cual no se advierte la alegada violación a la defensa en juicio o al debido proceso."* Luego concluyó opinando que debía ser inadmitida la queja interpuesta por quienes pretendían como propias, islas de titularidad de la Provincia de Entre Ríos.

En conclusión, por los fundamentos de los dictámenes hechos propios, corresponde hacer lugar a la acción de lesividad interpuesta por el Estado Provincial, declarando la nulidad de los Decretos Nos. 2319/78 M.E. del 10/07/78, 1048/79 M.E.O.S.P. del 09/04/79 y 5151/79 por resultar ser contrarios al orden jurídico y en consecuencia lesivos al principio de juridicidad que debe imperar la actuación estatal.

9.3 Por último corresponde resolver lo inherente al pedido de declaración de lesividad del contrato de promesa de venta celebrado con la demandada e inscripto en el Registro Público de la ciudad de Gualeguaychú, en fecha 18/01/90.

Con tal finalidad corresponde desarrollar dos conceptos que son complementarios a los ya desarrollados antes, en un primer lugar, la naturaleza jurídica de los contratos administrativos ha sido calificada como "actos administrativos de contenido bilateral", si bien técnicamente, en mi opinión, el carácter bilateral los excluye de la definición técnica del acto administrativo en sentido estricto (justamente por ser "unilateral") lo cierto es que bien puede ser declarado lesivo de todas formas por las causales que lo justifican y en aras de resguardar el interés público comprometido.

Tal criterio ya ha sido expuesto por esta Cámara en anteriores causas (*DAKOTA SOCIEDAD ANONIMA C/ MUNICIPALIDAD DE PARANA S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*", Expte Nº2639/S, del 08/09/2016) y obedece, justamente, a la esencia revisora de la actuación administrativa del proceso contencioso administrativa (arts. 1, 2, 3 sigtes. y ccdtes. del CPA) y por ello es que la defensa opuesta debe ser rechazada.

COSTAS Y HONORARIOS:

10. En cuanto a las costas, deben ser impuestas a las demandadas vencidas en virtud de lo dispuesto en el artículo 65, 1º párrafo CPCyC, aplicable por remisión del artículo 88 del CPA, imposición de la cual debe ser excluido el demandado Luis Alberto Ré, quien se allanó a la demanda, poniendo a disposición el inmueble para que el Estado recupere su tenencia, motivo por el cual será, en su exclusivo caso, por el orden causado. Honorarios, oportunamente.

Así voto.

A LA MISMA CUESTIÓN PROPUESTA, LA SEÑORA VOCAL ACEVEDO manifiesta que adhiere al voto del Vocal preopinante, por compartir sus fundamentos.

A SU TURNO, EL SEÑOR VOCAL SIMÓN manifiesta que hace uso de la facultad de abstención, prevista legalmente (artículo 47 de la LOPJ

6902).

Con lo que no siendo para más, se dio por finalizado el acto quedando acordada la siguiente sentencia:

SENTENCIA:

PARANÁ, 27 de noviembre de 2023

VISTO:

Por los fundamentos del Acuerdo que antecede y lo dictaminado oportunamente por el Ministerio Público Fiscal;

SE RESUELVE:

I. HACER LUGAR a la acción de lesividad promovida por el **Estado Provincial** contra **Dani Maderas S.A.** en su calidad de adjudicataria de los Lotes Nº 1, Nº 2, Nº 3 y Nº 4, ubicados en el Departamento Gualeguay, Islas "Las Lechiguanas" Sección F, Norte de nuestra Provincia, contra los **herederos** del **Sr. Abelardo Félix Pacayut**, el Sr. **Luis Alberto Ré**, y las entidades **Santa Bárbara S.A.**, **los Siriríes S.A.**, y **Banco de Entre Ríos S.A. -en quiebra-**, todos ellos sujetos titulares de las sucesivas transmisiones de dominio efectuadas; y, en consecuencia, declarar lesivos y anular los Decretos Números 2319/78, 1048/79, 5151/79, 1828/82, 3779/90, como así también, el contrato de promesa de venta celebrado con la demandada e inscripto en el Registro Público de la ciudad de Gualeguaychú en fecha 18/01/80 por lesionar gravemente el ordenamiento jurídico.

II. IMPONER las costas del presente a las demandadas vencidas (art. 65, 1º párrafo CPCC, aplicable por remisión dispuesta por el art. 88 CPA), salvo con relación al demandado Luis Alberto Ré, caso en el cual por los motivos antes expuestos, las mismas serán impuestas por el orden causado.

III. DIFERIR la regulación de honorarios para su oportunidad.

Regístrese y notifíquese en la forma prevista en los arts. 1 y 4 del Reglamento de Notificaciones Electrónicas (Ac. Gral. Nº 15/18 STJER) dejándose expresa constancia que la presente se suscribe mediante firma

**PODER JUDICIAL DE ENTRE RIOS
CAMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
Nº 1 - PARANÁ**

digital, prescindiendo de su impresión en formato papel.

Adriana Acevedo. Presidenta

Hugo Rubén Gonzalez Elias. Vocal de Cámara

Esteban Simon. Vocal de Cámara -*abstención*-

Se registró. CONSTE.

Pablo F. Cattaneo. Secretario

El presente documento se encuentra firmado digitalmente, con certificados emitidos por ONTI. La verificación se efectúa en www.firmar.gov.ar, mediante Acrobat Reader o aplicación similar.
--