

LOS LAGOS Sociedad Anónima Ganadera c/ GOBIERNO NACIONAL

Opinión del Procurador General de la Nación

La sentencia apelada ha declarado prescripto el derecho para demandar a la Nación sobre nulidad de un decreto dictado por el P.E. sobre concesión de tierras fiscales que afectan a la actora Soc. An. Ganadera Los Lagos según así lo sostiene ésta en la presente causa. Tal declaración se funda en doctrina de V.E. que se cita en la aludida sentencia.

Por ello y dando por reproducidas las defensas opuestas por el ministerio fiscal, pido se confirme en todas sus partes, con costas, el fallo apelado.- Octubre 7 de 1.940.- JUAN ALVAREZ.

Buenos Aires, junio 30 de 1.941.

Considerando:

Que la Cámara Federal de la Capital, ha desechado la demanda por estimar prescripta la acción, con arreglo a los siguientes antecedentes: el actor con fecha 25 de septiembre de 1.934 pidió la nulidad del decreto del P.E. de la Nación del 21 de abril de 1.917 cuya parte dispositiva (art. 3) declaraba caducas las ventas hechas y formalizadas por el Gobierno nacional a los antecesores del actor en el dominio, disponiendo, en consecuencia, respecto de las tierras comprendidas en el presente juicio, que el Reg. de la Propiedad, tomase razón, como fue practicado, de las referidas caducidades.

Que opuesta la prescripción de la acción de nulidad por el procurador Fiscal con arreglo a lo prevenido por los arts. 4023 y 4030, la Cámara Federal de la Capital de la República, después de señalar que se trata 'de una nulidad que habría de ser declarada sólo en beneficio de determinadas personas, es decir, de un interés privado, como basta a demostrarlo el hecho de que no podría sancionarse sino a petición de los titulares del supuesto derecho que se invoca', y, además, que han transcurrido más de 17 años desde que se dictó el susodicho decreto hasta la interposición de la demanda, resuelve que la acción se halla prescripta.

Que de acuerdo con lo dicho el punto sometido a la decisión del tribunal consiste en determinar cuál es la naturaleza de la nulidad que se atribuye al decreto del P.E. del año 1.917 ya que de la elucidación de esa cuestión depende que la defensa de prescripción proceda o no.

Que las reglas de los arts. 1037 y sigts. del Código Civil acerca de las nulidades de los actos jurídicos si bien no han sido establecidas para aplicarlas al derecho administrativo sino al derecho privado, nada obsta para que representando aquéllas una construcción jurídica basada en la justicia su aplicación se extienda al derecho administrativo cuyas normas y soluciones también deben tender a realizar aquélla con las discriminaciones impuestas por la naturaleza propia de lo que constituye la sustancia de esta última disciplina.

En el presente caso, además, dando por admitido que por extensión las reglas de la prescripción se aplican también a las relaciones del Estado con los particulares cuando se halla en juego la propiedad privada de los últimos, aunque aquél actúe mediante decretos administrativos, el Poder Judicial está autorizado para analizar la validez o nulidad de un acto de autoridad en cuanto se afirme que mediante él se han desconocido o allanado garantías o preceptos constitucionales y, sobre todo, cuando ese análisis es indispensable y en cierto modo previo para saber si la prescripción está o no producida. De eso cabalmente se trata en estos autos.

Que, desde luego, las nulidades en el derecho administrativo, como en el civil, se consideran respecto de los distintos elementos que concurren a la formación del acto considerado, esto es, a la competencia del funcionario que lo otorgó, al objeto o finalidad del mismo y a las formas de que debe hallarse revestido. La falta de aptitud del P.E., derivada de carecer de facultades para poner en movimiento su actividad en un sentido determinado o la prohibición de realizar ciertos actos que, por motivos especiales, chocarían con la organización y contenido de las ramas del gobierno o con las garantías individuales; o la omisión de aquellos requisitos de carácter formal prescriptos por las leyes y los reglamentos, constituirían otras tantas causas esenciales de invalidez en la apreciación y examen de un acto administrativo.

Puede agregarse, anticipando la solución, que en todos esos supuestos la nulidad del acto sería completa y total, es decir, absoluta, aun cuando su declaración sólo pueda pedirse por los particulares interesados en él.

Que esta conclusión, es, desde luego, indudable dentro de la teoría de las nulidades desenvuelta en relación a los actos del derecho privado. El Código Civil no contiene una enumeración de lo que debe entenderse por nulidad absoluta y nulidad relativa; se limita en los arts. 1047 y 1048 a señalar quienes pueden declararla o alegarla, según sea manifiesta o no. No existe correlación completa entre los actos declarados nulos por los arts. 1043 y 1044 y los de nulidad absoluta a que se refiere el art. 1047, y, tampoco, entre los actos anulables del art. 1045 y los de nulidad relativa a que se refiere el art. 1048. pero ello no obstante, las propias disposiciones del código argentino, el antecedente que le sirviera de modelo y la elemental conclusión de que un acto debe ser de nulidad absoluta cuando le falta alguno de los elementos esenciales para nacer, como la capacidad, la forma o el objeto, demuestran que lo que no llegó a formarse por falta de uno de éstos es insubsistente. Y es así, que el Dr. Bibiloni en el anteproyecto presentado a la Comisión de reformas del Código Civil (t. 1, pág. 192, art. 11), incorporando al texto de Freitas, enuncia entre los actos de nulidad absoluta, además de los comprendidos por los arts. 1043 y 1044, el del inc. 2 considerado como acto anulable por el art. 1045. Inversamente, incluye como actos de nulidad relativa los actos anulables del art. 1045 salvo el inc. 2 incluido antes entre los de nulidad absoluta.

Que este inc. 2, que no obstante reputar acto anulable la situación contemplada en él, lo califica de nulidad absoluta, contiene la solución legal de la cuestión planteada en este juicio. Efectivamente, a pesar de ser anulable el acto y por consiguiente de no poder ser declarada por el juez tal nulidad sino a petición de parte, debe reputárselo de nulidad absoluta. Cuando, pues, dice el art. 1045, ap. 2, del Código Civil, fuese desconocida la incapacidad de derecho o la prohibición de la ley acerca del objeto del acto en el momento de su otorgamiento, por la necesidad de alguna investigación de hecho, indudablemente alude a causas de nulidad basadas en la violación de la ley y del orden público cuya prueba no resulta del acto mismo. La necesidad de esa investigación previa, para resolver acerca del verdadero carácter de la nulidad, no impide que una vez comprobada la inexistencia de la capacidad o la falta de objeto del acto la nulidad sea tan absoluta y produzca una nulidad de la misma naturaleza que la prevista por los arts. 1044 y 1047 del Código Civil, es decir, absoluta e insusceptible de confirmación aunque su invalidez sólo pueda ser declarada a petición de parte.

Que la solución es aun más clara en el derecho público. El decreto de cuya nulidad se trata es un acto administrativo, o sea un acto de autoridad emanado del P.E. que determina lo que para el actor debió ser el derecho en la materia de que aquél trata (Mayer, t. 1 & 8, pág. 119). En esa calidad posee respecto de la persona a quien afecta la misma fuerza obligatoria ínsita en la ley, salvo la diferencia esencial de faltarle su generalidad; opera en relación al caso individual en forma semejante a las sentencias judiciales y es así la exteriorización de una jurisdicción administrativa especial creada por ser indispensable a la realización del gobierno.

Esos actos administrativos por serlo tienen en su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la actividad administrativa y por consiguiente toda invocación de nulidad contra ellos debe necesariamente ser alegada y probada en juicio; así sucede cuando se han desconocido o vulnerado principios de derecho público o garantías individuales.

Que estos principios y garantías han sido consignados en la Constitución Nacional, precisamente para proteger a los habitantes contra los abusos siempre posibles de los gobiernos, sin que tales abusos pierdan su carácter o queden validados a causa del medio elegido para realizarlos. Tampoco la doble instancia de que la nulidad de tales actos no puede declararse de oficio por los jueces a mérito de la presunción de validez que los acompaña, y de que ella deba solicitarse sólo por las personas a quienes el acto afecte, son suficientes para que se cambie la naturaleza de la nulidad convirtiendo la calidad absoluta de ella por otra confirmable o relativa.

Que la competencia (en el sentido de jurisdicción) es un elemento esencial en el acto administrativo tanto como su equivalente la capacidad lo es en el derecho privado. En éste cuando una persona es de incapacidad absoluta o incapaz de derecho para realizar un acto determinado y la contravención está expresamente prevista en la ley, es decir, es manifiesta, el acto puede declararse nulo de oficio por los jueces con o sin pedido de las partes o del ministerio público en el interés de la moral o de la ley, es decir, su nulidad se confunde con la inexistencia.

Cuando un acto administrativo es otorgado por el P.E., sin competencia para hacerlo, a causa de una prohibición expresa o virtual de la Constitución o de la ley, los jueces no pueden declararlo nulo de oficio, sin una demanda judicial directa o indirectamente relativa al acto en el cual las partes hayan alegado tal nulidad.

Que, si, pues, el acto administrativo es un acto de autoridad o de poder que lleva consigo como expresión de tal poder la presunción de su validez, será siempre necesaria una investigación de hecho usando los términos del art. 1045 C.C. para determinar la incompetencia o la prohibición del objeto del acto, es decir, una demanda en la cual el que ha recibido el agravio proveniente de la transgresión pruebe la verdad de sus asertos encaminados a destruir la referida presunción de validez.

Que es condición esencial en la organización de la administración de justicia con la categoría de 'poder' la de que no le sea dado controlar por propia iniciativa, de oficio los actos legislativos o los decretos de la administración. Para mantener la supremacía de la Constitución y de las leyes sin provocar desequilibrio de los tres poderes es indispensable que exista un pleito, una cuestión que proporcione a los componentes del Poder Judicial la oportunidad de examinar, a pedido de alguno de los litigantes, si la ley o el decreto conforman sus disposiciones a los principios y garantías de la Constitución Nacional. Como ha dicho Cooley, es indispensable un conflicto judicial y un peticionante cuyos derechos personales se encuentren realmente afectados. Sólo entonces la potestad legislativa y ejecutiva puede ser puesta en tela de juicio y tachada de ilegítima. Sin este freno el equilibrio de los tres poderes, condición esencial del gobierno organizado por la Constitución, se habría roto por la absorción del Poder Judicial en desmedro de los otros dos.

Que siendo por consiguiente indispensable en el derecho público argentino que la inconstitucionalidad de las leyes y de los decretos sólo pueda pronunciarse a petición de parte, es decir, por aquéllos a quienes perjudique, la circunstancia de no poder serlo de oficio por los jueces no altera la verdadera naturaleza del acto que será inconsistente o nulo, a pesar de esa circunstancia, si el agente fuese incompetente para otorgarlo o resultara prohibido su objeto por la Constitución o por la ley. Y eso, porque no podría decirse sin manifiesta inconsecuencia que la nulidad de un acto que allana disposiciones de carácter constitucional no lesiona al orden público o a la colectividad porque se haya

atribuido para mantener el instrumento de gobierno así creado a los directamente interesados en conservarlo, el pedido de nulidad.

En el derecho administrativo por razones institucionales la declaración de actos inexistentes o nulos es independiente del hecho de que ella pueda o no pedirse por los interesados. Más aun, es a éstos a quienes les corresponde constitucionalmente tomar la iniciativa con exclusión de los miembros del Poder Judicial.

Que aplicando estas conclusiones a la nulidad solicitada por la actora al decreto del año 1917 sobre enajenación de tierra pública resultaría:

a) que ese decreto ha sido dictado por el P.E. desconociendo la disposición concluyente del art. 95 de la C.N. que veda al presidente de la Nación el ejercicio de funciones judiciales;

b) que ese mismo decreto al ordenar la cancelación en el Reg. de la Propiedad de las anotaciones del dominio hechas en favor de la actora como consecuencia de los actos de transmisión por escritura pública subscriptos por el propio gobierno, ha desconocido la garantía del art. 17 del mismo instrumento, pues tal cancelación hecha efectiva por el Registro comporta para el propietario las imposibilidad de disponer de los bienes transmitidos en propiedad.

Que lo primero significa el ejercicio de funciones judiciales contraviniendo el art. 95 de la Constitución Nacional, pilar básico del sistema político adoptado y según el cual el Poder Judicial como una de las ramas del gobierno sólo puede ser desempeñado por jueces nombrados en la forma señalada por la Constitución y por las leyes e investidos de la potestad de juzgar con independencia de los otros dos poderes que lo integran.

Que acerca de lo segundo, la sociedad actora ha acompañado los testimonios de escrituras públicas de los que se desprenden que el P.E. transmitió el dominio de las tierras fiscales a que la demanda y el decreto se refieren, después de dar la posesión de las mismas y en la cual como se ha demostrado en los autos todavía se encuentra.

Que esas escrituras públicas hacen plena fe de su contenido hasta que sean argüidas de falsas por acción civil o criminal de la existencia material de los hechos cumplidos en presencia del oficial público y también en cuanto a la realización del acto y de las convenciones, disposiciones, pagos, reconocimientos, etc. (arts. 993 y 994, C.C.).

Que en resumen promediando en la especie una nulidad absoluta, no le sería aplicable la prescripción de 2 años autorizada por el art. 4030 del C.C., pues éste, según se infiere de su simple lectura, no comprende ninguna de las hipótesis de nulidad previstas por los arts. 18 y 1044, entre las cuales se encuentra la examinada en este juicio. La nulidad manifiesta y absoluta y la absoluta que requiere una investigación de hecho para determinar su verdadera naturaleza, son insusceptibles de prescripción. La disposición de tal artículo, ha dicho esta Corte, reducido a legislar sobre las acciones de nulidad allí previstas, no comprende el caso de un decreto del P.E., acto administrativo por excelencia, que declara la nulidad de actos anteriores de carácter definitivo producido por el mismo P.E. y cuyas consecuencias se hacen efectivas o indirectamente repercuten sobre la facultad de disponer de la propiedad privada, ejercitando así funciones judiciales vedadas al P.E. por el art. 95 de la Constitución Nacional (Fallos, t. 185, p. 101; t. 179, p. 249 [1]; t. 148, p. 118).

Que, con arreglo a lo dicho, es patente la nulidad del decreto dictado por el P.E. el 21 de abril de 1917, en cuanto trasciende de la esfera administrativa y afecta el dominio que la sociedad actora tiene sobre las tierras descriptas en la demanda.

Con arreglo a lo prescrito por el art. 1050 C.C., la declaración de nulidad vuelve las cosas al estado en que se encontraban antes de dictarse el decreto objetado. Por consiguiente, la anotación de la caducidad de las escrituras de transmisión del dominio ordenada por el decreto del año 1917, carece de todo valor, y así corresponde declararlo.

Que no habiéndose deducido reconvencción por el representante del gobierno, acerca de los vicios que imputa a los títulos de dominio sobre los campos fiscales objeto de la transmisión relacionados con los de la actora, este tribunal no se encuentra autorizado para pronunciarse sobre esa cuestión, sin perjuicio de los derechos del gobierno para hacerlos valer en la forma que corresponda según derecho.

En su mérito se revoca la sentencia de la Cámara federal, desestimándose la excepción de prescripción y se declara la nulidad del decreto del 21 de abril de 1917 en cuanto afecta el dominio de la sociedad actora sobre las tierras enumeradas en la demanda, y, por consiguiente, la caducidad de las inscripciones de dominio sobre dichas tierras.

Déjanse a salvo al P.E. las acciones que puedan corresponderle para hacer valer judicialmente las acciones no comprendidas en esta causa. Sin costas, atenta la naturaleza de las cuestiones debatidas.-

ROBERTO REPETTO

ANTONIO SAGARNA

LUIS LINARES

BENITO A. NAZAR ANCHORENA

FRANCISCO RAMOS MEJIA