

LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DEL ESTADO NACIONAL ARGENTINO ADQUIRIDOS POR EXPROPIACIÓN

SU TUTELA ADMINISTRATIVA ANTE
SITUACIONES DE DESPOSESIÓN, FRENTE
A LOS VACÍOS LEGALES DE LA LEY
NACIONAL DE EXPROPIACIONES

JULIETA AMATO¹

Universidad Nacional de Córdoba - Argentina

Resumen: El trabajo se centra principalmente, en analizar la afectación de los bienes inmuebles que se expropián a los fines de la construcción de caminos, por parte de la Dirección Nacional de Vialidad dentro de la Provincia de Córdoba y en identificar las distintas formas de tutela de esos bienes.

En este contexto, vamos a identificar dos situaciones problemáticas que se presentan con frecuencia: en primer lugar, la creciente expansión de asentamientos irregulares sobre espacios que, aunque no están ocupados por las rutas propiamente dichas, forman parte de las trazas con proyecto de obra vigente a ejecutarse, o forman parte del espacio necesario para el resguardo de la seguridad dentro de los que se denomina zona de camino.

¹ Abogada, Especialista en Abogacía del Estado por la ECAE-PTN, apoderada de la Dirección Nacional de Vialidad.

Y en segundo lugar, la ocupación informal de suelo, donde “la irregularidad se confunde con el continuo del tramado urbano o rural, y los límites de lo público y lo privado se tornan difusos”(Oliver, 2013: pág. 86).

De lo desarrollado, surge que la normativa local tanto registral como catastral es perfectamente compatible con la ley nacional de expropiaciones y que coadyuva a que ésta pueda cumplir con su finalidad, que es la adquisición de bienes con destino de utilidad pública, a través de la publicidad de su situación jurídica y que las medidas de tutela descritas podrían ser implementadas en todos los organismos que tengan a su cargo la custodia y conservación de bienes de dominio público.

Palabras claves: expropiacion - dominio público - tutela

Abstract: This work is mainly focused on analyzing the way private property is expropriated for the purposes of road construction, by the Dirección Nacional de Vialidad within the Province of Córdoba and on identifying the different forms of protection of those goods, once they are taken.

In this context, we are going to identify two problematic situations that frequently appear: first, the increasing expansion of irregular settlements on spaces that, although not occupied by the routes themselves, are part of the plans with a current work project to be carried out, or they are part of the space necessary for safeguarding security within what is called the road zone.

And secondly, the informal occupation of land, where “the irregularity is confused with the continuum of the urban or rural plot, and the limits of the public and the private become blurred”(Oliver, 2013: page 86).

From what has been studied, it appears that the local regulations, both registry and cadastral, are perfectly compatible with the national law of expropriations and that it contributes to the fact that it can fulfill its purpose, which is the acquisition of goods for the purpose of public utility, through the publicity of their legal situation and that the protection measures

described could be implemented in all the organisms that are in charge of the custody and conservation of public use assets.

Key words: expropriation - public property - legal protection

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se centra principalmente, en analizar la afectación de los bienes inmuebles que se expropian a los fines de la construcción de caminos, por parte de la Dirección Nacional de Vialidad dentro de la Provincia de Córdoba y en identificar las distintas formas de tutela de esos bienes.

En la práctica cotidiana, se presentan desafíos que se intentan resolver en el ámbito del procedimiento administrativo, con la intención de defender los intereses públicos, sin necesidad de judicializar situaciones que, por su entidad o urgencia, no ameritan tal extremo.

En este contexto, vamos a identificar dos situaciones problemáticas que se presentan con frecuencia: en primer lugar, la creciente expansión de asentamientos irregulares sobre espacios que, aunque no están ocupados por las rutas propiamente dichas, forman parte de las trazas con proyecto de obra vigente a ejecutarse, o forman parte del espacio necesario para el resguardo de la seguridad dentro de los que se denomina “zona de camino”².

Y en segundo lugar, la ocupación informal de suelo, donde “la irregularidad se confunde con el continuo del tramado urbano o rural” (Oliver, 2013: pág. 86), y los límites de lo público y lo privado se tornan difusos.

CAPÍTULO 1

Para desarrollar la temática planteada en este trabajo, es necesario hacer algunas precisiones sobre los conceptos que se irán abordando.

² Ley Nacional de Tránsito N° 24.449. Sanción: 23/12/1994 B.O.N: 10/02/1995. Artículo 5° Definiciones. A los efectos de esta ley se entiende por...(z) Zona de camino: todo espacio afectado a la vía de circulación y sus instalaciones anexas, comprendido entre las propiedades frentistas.

Marienhoff (1960: pág. 60, § 1735, Capítulo IV, Tomo V) define el dominio público como “el conjunto de bienes que de acuerdo al ordenamiento jurídico, pertenecen a la comunidad política -pueblo- encontrándose destinados al uso público directo o indirecto de los habitantes”.

En la Sección 2°, Capítulo 1° del Título III del Libro I del Código Civil y Comercial (en adelante CCC), se regulan los bienes con relación a la personas, siendo el Artículo 235 el que indica cuáles son los bienes pertenecientes al dominio público, el artículo 236 cuales son los bienes de dominio privado del Estado y el artículo 238, por defecto, hace mención a los bienes de los particulares, como aquellos que no son ni del Estado Nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ni municipal.

No obstante la distinción en el CCC, debería verificarse el destino que efectivamente se le ha dado a esos bienes y si existe calificación jurídica que los incluya en la categoría de bienes de dominio público. Tanto la jurisprudencia como la doctrina aceptan en la actualidad que puede considerarse de dominio público aquellos bienes que sirven tanto directa como indirectamente al uso público (Gordillo, 2014: pág. 359).

Mertehikian (2012: apartado IV) señala que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN) tiene dicho desde antiguo “Que según jurisprudencia firme de esta Corte la afectación de un bien al dominio público requiere, además de la norma que la imponga, su consagración efectiva al uso o servicios general o común (Fallos: 249:383, 436: 242: 168, entre otros), debiendo, asimismo, ser susceptible de tal uso o destino (Fallos: 141:307; 146:304). Son así insuficientes las nudas declaraciones legales (Fallos: 249:436)”.

Actualmente nuestro Máximo Tribunal ha sostenido y reiterado ese criterio, diciendo que para considerar integrante del dominio público es necesaria “una consagración real y efectiva al uso o servicio público (Fallos: 194:210; 242:168) aun cuando hubiera existido una anterior afectación formal a dicho uso o servicio (Fallos: 242:168; 263:437)”

Los caracteres que a continuación describiremos, le otorgan a los bienes una protección exorbitante respecto del que tienen los bienes en el derecho común, y tienen por objeto mantener y proteger su integridad, en razón de las finalidades que justifican su existencia.

Estos son la inalienabilidad, inembargabilidad y la imprescriptibilidad. Rosatti (2007:pág. 417/418) agrega la sujeción a reglamentos de policía, es decir que están sujetos a un régimen especial y único para ellos.

Los derechos reales administrativos

Son entendidos como aquellos derechos reales cuyo objeto son cosas del dominio público. Surgidos una nota a fallo de Hauriou, a comienzos del siglo XX, hoy cuentan con gran aceptación en el derecho argentino. Los derechos reales administrativos surgen en cabeza de los concesionarios y participan además de las características de los derechos reales sobre cosa ajena, tales como su naturaleza erga omnes (oponibilidad frente a terceros, incluso frente al mismo Estado).

Cassagne y De la Riva (2014: pp. 799- 824) hablan de la existencia de un verdadero derecho de propiedad administrativa del Estado sobre los bienes demaniales y que, el derecho del concesionario constituye un desmembramiento, y que obviamente tiene carácter temporario y revocable por parte de la Administración.

Esta posición jurídica que adquiere el concesionario es más que interesante, porque al reconocerle el carácter real le otorga amplias facultades de disponibilidad, pero no de los bienes sino del uso que hace de ellos, favoreciendo, según Héctor Mairal, (como se citó en Cassagne y De la Riva, 2014) “un mejor aprovechamiento económico y social de los bienes del demanio, sin traicionar los fundamentos y alcances históricos de la figura”. Así, se compatibilizan los derechos del concesionario sobre el bien, dejando a salvo su inalienabilidad y su titularidad en cabeza del Estado.

Modos de afectación al dominio público

“La afectación es un hecho o acto del Estado en cuya virtud un bien queda incorporado al uso y goce de la comunidad” (Gordillo, 2014: pág. 363). La afectación al dominio público de bienes artificiales es la asignación como tales efectuada por ley, por acto administrativo y por hecho administrativo. (Durand, 2010: pág. 3 y ss.) se refiere a ésta, como la dedicación de un bien de titularidad estatal al uso público

directo o indirecto. Para que exista una afectación válida, (Gordillo, 2014: pág. 364/365) señala tres requisitos: a) Asentimiento de la autoridad administrativa competente. b) El bien afectado debe estar en poder Estatal mediante un título traslativo de dominio y c) El bien debe destinarse al uso público en forma actual y efectiva.

La expropiación

Una de las formas de adquisición de bienes con destino a dominio público (si es que se reúnen los elementos subjetivo, objetivo, teleológico y normativo) es la expropiación, definida como un procedimiento de derecho público por el cual el Estado adquiere bienes de los particulares para el cumplimiento de un fin de utilidad pública, mediante el pago de una indemnización justa y previa (Diez, 1980: pág. 277).

Nuestro Máximo Tribunal se ha expresado al respecto, afirmando que la expropiación por causa de utilidad pública legalmente declarada, origina una relación jurídica de derecho público nacida de una manifestación unilateral de la voluntad del Estado (CSJN, Punto V del Dictamen de la Procuradora Fiscal a la cual adhiere la mayoría de la Corte en autos “Aranda Camacho, Carlos c/ Dirección Nacional de Vialidad s/ expropiación irregular”, 1992) y afirma que “...la decisión de expropiar (...) produce el efecto jurídico de encuadrar la relación de las partes en un juicio en el marco del derecho administrativo y, por lo tanto, los derechos y obligaciones emergentes de esa relación escapan, por principio, a las previsiones del Código Civil...” (CSJN, Dictamen del Procurador Fiscal en autos “Dirección Nacional de Vialidad c/ Valle de Damonte, Magdalena suc”, 1972), estableciendo así, el marco jurídico que regirá las relaciones entre los sujetos intervinientes.

Los “vacíos” de la Ley de Expropiación

En este punto debemos indagar cuáles son los aspectos que la ley no aclara u omite definir y que, a los fines de este trabajo, luego se convierten en la base de las problemáticas detectadas al inicio de este trabajo de investigación.

Fundamentalmente, identificamos el tema de la publicidad del acto de la afectación de un bien a la utilidad pública. Para esto es necesario destacar la diferencia entre el acto de declaración de utilidad pública (requisito previsto en el artículo 17 de la Constitución Nacional) y el de afectación, siendo necesario que el primero se realice mediante ley de un órgano legislativo mientras que el segundo podía delegarse en una autoridad administrativa.

Tomando el caso de la Dirección Nacional de Vialidad, el Decreto Ley N° 505 (1958), en oportunidad de aprobarse su Estatuto Orgánico, se declara de utilidad pública y sujetos a expropiación todos los terrenos, servidumbres o materiales requeridos para la apertura, trazado y construcción de los caminos previstos, sus obras anexas, complementarias y sus futuros ensanches y ampliaciones.

Seguidamente, indica que la Dirección declarará la afectación a dominio público de los bienes necesarios para las obras. La afectación de bienes usualmente se hace en forma genérica para cada obra en particular, a través de un acto administrativo, que rara vez se encuentra publicada en algún medio de publicación oficial. La Ley de Expropiaciones nada dice al respecto de la publicidad de la afectación. En la práctica, ésta se realiza a través de los planos de mensura para expropiación.

Modos de desafectación de los bienes de dominio público

Cuando hablamos de desafectación nos referimos al cese de la habilitación al uso público de un bien, ya sea por incorporación al dominio privado del Estado o al dominio de los particulares y la misma puede ser de carácter formal o tácita.

En muestra de esta distinción, se ha dicho "... para que cese el carácter de dominio público de un bien, es necesaria la desafectación de su destino, la cual puede producirse no solo por las leyes o por actos administrativos sino también por hechos de la administración, que de manera tácita pero inequívoca y categórica revelen la voluntad desafectante de la autoridad competente" (Pallito Salvador Jesús c/ Propietario Av, Luis J. Dellepiane 6041 s/ Posesión vicenal, 2000, Voto de la Dra. Billa de Serrat, Cámara Nacional en lo Civil y Comercial, Sala J 14 de Julio de 2000).

CAPÍTULO 2

¿Por qué es necesario tutelar los bienes del Estado?

En primer lugar, su tutela es necesaria porque de su uso y aprovechamiento depende promover el bienestar general. Además, porque los bienes de dominio del Estado, son un activo que debe gestionarse en conjunto con los demás recursos financieros gubernamentales. Especialmente los bienes adquiridos mediante expropiación, demandan una erogación de fondos del Tesoro Nacional que, en caso de que a los bienes no se les diera el destino previsto, implicaría un menoscabo al patrimonio estatal.

Y más importante, el Estado no sólo tiene el “derecho”, sino también y fundamentalmente el “deber” de velar por la conservación del dominio público (Marienhoff, 1960: §1779 pág. 128). Todo ello constituye lo que se denomina tutela o protección de dicho dominio.

La administración de los bienes del Estado en la actualidad

En la actualidad, el sistema de administración de bienes del Estado lo concentra la Agencia de Administración de Bienes del Estado (Decreto PEN N° 1382, 2012), en el marco del mandato ordenado por el artículo 135 de la Ley N° 24.156 (1992) de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, que faculta al Poder Ejecutivo Nacional a organizar el sistema de administración de bienes del Estado. La misma normativa creó además el Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (RENABE). Entre sus objetivos encontramos la ejecución de las políticas, normas y procedimientos que rigen la disposición y administración de los bienes inmuebles del Estado Nacional, comprendiendo tanto los bienes de dominio público como los de dominio privado.

Mediante el inciso 19 del artículo 8° del Decreto PEN N° 1382/12, se otorgó facultades a la AABE para desafectar aquellos bienes inmuebles propiedad del Estado Nacional que se encontraren en uso y/o concesionados, cuando de su previa fiscalización resultare la falta de afectación específica, uso indebido, subutilización o estado de innecesariedad.

En relación con el sistema de gestión de bienes de la Ley de Expropiación, creemos que no se trata de sistemas excluyentes, sino complementarios, los cuales deben compatibilizarse para mejor administración de los bienes del Estado.

Habida cuenta de lo expresado, desde 2015 la AABE ha adquirido una función predominante, dentro del sistema de gestión de los bienes inmuebles (tanto de dominio público como de dominio privado), principalmente, porque ha adoptado tres funciones integradas entre sí: lleva adelante programas comunitarios tendientes a satisfacer el déficit habitacional (PROCREAR, Escrituración de Viviendas, PRESERVAR); brinda servicios al Estado, para una mejora en la planificación, desarrollo y ejecución de políticas públicas (Modernización de Oficinas del Estado, Optimización de uso de inmuebles) y realiza servicios inmobiliarios con fines de dinamizar la economía, impulsar el empleo y favorecer integración de áreas postergadas al tejido urbano y mejorar el entorno (Desarrollos Urbanísticos, Ventas y Concesiones)³.

CAPÍTULO 3

La normativa general respecto de la inscripción del dominio público

Lo primero que debemos destacar es que según el artículo 10 in fine de la Ley de Registro de la Propiedad Inmueble N° 17.801 (1968) se exceptúan del deber de matriculación en los registros de la propiedad, los inmuebles de dominio público. Esto es coherente con los caracteres de dichos bienes, especialmente en relación a su inalienabilidad, y es consecuente con los privilegios inherentes al régimen exorbitante de los bienes de dominio público, que implican la posibilidad de oponerlos frente a terceros, sin necesidad de que los mismos se encuentren registrados.

En segundo lugar, la misma ley afirma que la inscripción no convalida título nulo ni subsana los defectos de que adoleciere según las

³ Funciones de acuerdo a lo publicado en la página oficial. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/bienesdelestado> Consulta: 02/06/2020

leyes (artículo 4°), y que la inscripción se realiza a “para su publicidad, oponibilidad a terceros y demás previsiones de esta ley” (artículo 2°).

En consecuencia, prima facie, no resulta obligatoria la inscripción de estos bienes. Sin embargo, en la actualidad resulta necesaria dado incesante tráfico comercial interjurisdiccional y la seguridad jurídica que debe amparar el resguardo de los derechos subjetivos sobre los bienes, aún más, cuando hay dominio público de por medio.

La inscripción del dominio público en Córdoba

Actualmente, el Registro General de la Provincia de Córdoba se rige por la ley provincial N° 5771 (1974), dictada para regular la inscripción o anotación de todos los documentos previstos en el Decreto Ley N° 17.801, aquellos a los que por ley se imponga ese requisito, las resoluciones judiciales sobre el carácter litigioso de los bienes, los mandatos referidos a derechos reales y a actos de comercio y las respectivas cancelaciones.

En su texto no incluye ninguna referencia concreta a la inscripción del dominio público, pero haciendo una interpretación integral de su letra, hace numerosas indicaciones a las facultades que tienen los “funcionarios públicos de igual competencia que escribanos”, “autoridad administrativa”, “poderes públicos y organismos” y “funcionarios autorizantes” distintos de los escribanos y contiene además referencias específicas a actuaciones administrativas, tales como expedientes administrativos o resoluciones administrativas, como aquellos instrumentos susceptibles de inscripción.

Si contrastamos estos elementos con el procedimiento administrativo de la expropiación, por ejemplo, veremos que es perfectamente posible la inscripción de los terrenos afectados a dominio público adquiridos mediante convenio de avenimiento, ya que estos son aprobados por un acto administrativo, susceptible de inscripción. Tal es así, que por su parte, la Normativa Técnico Registral vigente indica expresamente en su artículo 62: “Serán registrados planos de mensuras parciales sólo en caso de expropiaciones o de inmuebles cuya titularidad recae en el Estado...” (Registro General de la Provincia de Córdoba, 2017).

En consonancia con estas previsiones, la Ley de Expropiaciones regula el procedimiento de inscripción directa, indicando que:

“para la transferencia del dominio de inmuebles al expropiante, no se requerirá escritura pública otorgada ante escribano, siendo suficiente al efecto la inscripción en el respectivo Registro de la propiedad del decreto que apruebe el avenimiento o, en su caso, de la sentencia judicial que haga lugar a la expropiación” (Ley Nacional de Expropiaciones N° 21.499, 1977, Artículo 32).

La normativa catastral en la provincia de Córdoba referida a los bienes de dominio público

Actualmente se cuenta con una ley sumamente actualizada, sancionada en consonancia con la Ley Nacional de Catastro N° 26.209 (2007) y con el Código Civil y Comercial vigente. Se trata de la Nueva Ley de Catastro N° 10.454 (2017), que recoge los principios y mandatos de la ley nacional.

En primer lugar, entre los principios que proclama, refiere al de no convalidación. En este sentido, el artículo 25 señala que la visación de los trabajos de agrimensura procede en mérito y control de la correspondencia de los documentos presentados, de la intervención previa de otros organismos en la medida de su competencia y de los recaudos formales y requisitos técnicos de la presentación y afirma que las facultades de policía inmobiliaria y catastral de la Dirección General de Catastro pueden ser ejercidas aún con posterioridad a la visación y registración de planos.

En segundo lugar, contiene una previsión fundamental para la tutela administrativa del dominio público y está relacionada con los requisitos de presentación de los trabajos de mensuras particulares para su visado en Catastro. El artículo 17.1 inc. 1 de la Resolución DGC N° 1/2015, Normativa Técnica Catastral indica que se deberá acompañar:

“Copia de plano visada por la Dirección Nacional o Provincial de Vialidad cuando el inmueble objeto del trabajo sea atravesado o colinde con camino público o ruta. En caso de rutas provinciales o nacionales, se exigirá la intervención de la autoridad vial aún cuando el inmueble se encuentre dentro de un radio municipal o comunal aprobado”.

Esto, en la práctica, promueve el control de zona de camino en diversas zonas de la provincia y posibilita identificar ocupaciones ilegales del espacio público a través del control de zona de camino, cuya fuente más segura de control es la mensura para expropiación. Esta revisión técnica es realizada por agrimensores y, en caso de detectar irregularidades, se da intervención a servicio jurídico para dar continuidad al trámite que corresponda.

El catastro provincial, en tercer lugar, contiene los requisitos técnicos necesarios para la presentación de los planos de mensura parcial de inmuebles adquiridos por expropiación con destino de utilidad pública e incluso para su desafectación del dominio público en el Capítulo X, Artículo 39.1 (Dirección General de Catastro, 2015).

Ley de Protocolización de Planos N° 10.432 (2017)

En el año 2017, se sancionó esta ley que determina que la visación o aprobación y protocolización de los planos de agrimensura, importa declararlos formalmente aptos para servir de base a la instrumentación de derechos y darles publicidad a los planos resultantes.

Esta ley aplica también a los inmuebles adquiridos por expropiación con destino de utilidad pública, ya que los mismos, como mencionamos anteriormente, son determinados a través de las “mensuras para expropiación”. Lo particular de estas mensuras, es que requieren necesariamente para su protocolización, del acto administrativo que sirva de título para la adquisición del dominio público.

Finalmente, se destaca la Resolución Conjunta N° 1/2018 (B.O.P 03/07/2018), emitida por la Dirección General de Catastro y el Registro General de la Provincia de Córdoba, en la que se determinó el procedimiento de registración aplicable a casos particulares y específicos que ameritan unificar el tratamiento registral y catastral, como lo son la mensura para expropiación y la mensura para futura unión.

CAPÍTULO 4

Problemáticas

Plantearemos a continuación las problemáticas que mencionamos en la Introducción y se podrá advertir en concreto cómo ellas involucran

bienes del Estado y por qué es necesario buscar la tutela administrativa de esos bienes. Ellas son, por un lado, los asentamientos irregulares sobre el espacio público y por el otro, la ocupación informal del espacio público.

Asentamientos informales sobre el espacio público

La existencia de asentamientos informales sobre el espacio público debe verse, primeramente, como una consecuencia de necesidades sociales básicas desatendidas por parte del Estado, en sus distintas esferas de gobierno, principalmente referido al acceso a la vivienda⁴, considerado éste, como un derecho humano básico para luego la satisfacción de otros derechos. (Oliver, 2013: págs. 104-107).

El crecimiento poblacional desmedido, excluyente e insustentable, motivado fundamentalmente por la necesidad de encontrar mejoras laborales, sanitarias y educativas, está localizado en los grandes centros urbanos y ha tenido como consecuencia la ocupación de incontables espacios destinados a la utilidad pública, especialmente, aquellos destinados a servir al ferrocarril y a las rutas y caminos.

Por citar un ejemplo, la organización sin fines de lucro “Un Techo para mi País”, muestra gráficamente en su Relevamiento del año 2016, cómo numerosos asentamientos se dan en zonas de camino⁵, zonas colindantes a caminos, en terrenos que alguna vez fueron adquiridos o se encontraban emplazados para la traza de alguna obra o en terrenos del ferrocarril, que hoy se encuentran dentro del ejido urbano y que no atienden, en muchos de los casos, a la finalidad pública para la que fueron adquiridos.

⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) Art. 25 Inc. 1: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; (...). Ver también: Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969), art. 5 inc. e) iii; el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976) en el Art. 11 inc. 1; la Convención de los Derechos del Niño (1990), Art. 27 inc. 3, entre otros.

⁵ Ley Nacional de Tránsito N° 24.449. Sanción: 23/12/1994 B.O.N: 10/02/1995. ARTICULO 5° DEFINICIONES. A los efectos de esta ley se entiende por...(z) Zona de camino: todo espacio afectado a la vía de circulación y sus instalaciones anexas, comprendido entre las propiedades frentistas.

De acuerdo con los datos de la Revista del Consejo Nacional de la Vivienda, como se citó en (Observatorio de Políticas Públicas, 2007), los asentamientos precarios se caracterizan por presentar una ocupación del espacio de manera espontánea, no planificada, dando como resultado un trazado irregular e intrincado.

Desde el punto de vista catastral, “los asentamientos informales son parte de la realidad territorial y tienen una expresión geoespacial, ya que son polígonos geométricos, que surgen del acceso irregular/informal del hombre al suelo, basados en una relación de hecho entre el sujeto y la cosa”. (Oliver, 2013: pág. 86).

Detrás de su conceptualización y características, no hay que olvidar el dato principal, que se trata de grupos humanos que, por necesidades básicas insatisfechas, hacen del espacio público su centro de vida.

Políticas conjuntas entre la DNV y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Córdoba

En este orden de ideas, y retomando lo señalado en el Capítulo 2 sobre la Agencia de Administración de Bienes el Estado, la DNV está trabajando conjuntamente con la Provincia a los fines de regularizar la situación dominial de determinados asientos informales de población sobre terrenos de dominio del Estado.

Para ello se elaboraron los informes dominiales de Villa La Tela y Villa Renault Norte. Estos terrenos fueron desafectados de la utilidad pública mediante Resolución AG N° 1871 de fecha 18 de agosto de 2009 y Resolución AG N° 332 de fecha 10 de mayo de 2002, por cambio de traza de la Avenida de Circunvalación de la Ciudad de Córdoba, a solicitud de la Resolución N° 33 (Comisión de Tierras Fiscales Nacionales Programa Arraigo, 1997).

Dichos informes fueron otorgados a la Provincia de Córdoba, a requerimiento del Ministerio de Desarrollo Social, para realizar las transferencias de dominio en favor de los ocupantes de los inmuebles, bajo la coordinación de la AABE⁶.

⁶ La Provincia de Córdoba sancionó la ley N° 10495. Expropiación de Inmuebles en Barrio Las Flores, Asentamiento “Villa La Tela”, Departamento Capital,

Irregularidad en el uso del espacio público

Al comienzo de este trabajo, identificamos como segundo punto problemático irregularidad en el uso del espacio público que surge del tramado urbano o rural indefinido.

Distintos son los orígenes de este “aprovechamiento”, ya que no está relacionado con las características sociales o económicas del tercero involucrado y en general, se trata de conductas lesivas del dominio público de carácter individual.

Motivan este actuar diferentes razones: desconocimiento de los límites entre el espacio público y el espacio privado por irregularidad en el tramado, la falta de inscripción en dominio público o por el uso de diferentes técnicas de registración por parte del Registro de la Propiedad local, también la antigüedad o carencia de la información catastral o incluso la mala fe de los enajenantes, que no informan las afectaciones parciales a los adquirentes.

Esto implica conductas lesivas que en ocasiones, alcanzan también el patrimonio de los privados, generando conflictividad e incertidumbre jurídica respecto del órgano jurisdiccional facultado para decidir, por ejemplo si interviene la justicia federal u ordinaria.

CAPÍTULO 5

Medios de tutela administrativa de los bienes

Habiendo desarrollado las problemáticas que involucran los bienes de dominio público y teniendo en consideración la normativa aplicable a los mismos, estamos en condiciones de determinar distintos medios de tutela administrativa de los bienes, frente a las situaciones de desposesión que desarrollamos en las problemáticas.

Autotutela de bienes de dominio público

La Administración Pública goza del privilegio de actuar por sí misma, en forma directa, en la tutela de los bienes dominicales para

para Regularización Dominial y Saneamiento de Títulos con destino a viviendas en el mencionado asentamiento. (B.O.P: 04/12/2017).

reprimir la actitud ilegítima del administrado. Todas las reglas atinentes a la tutela o protección del dominio público forman parte de la policía de la cosa pública, que es una nota característica del régimen jurídico de la dominicalidad y que le habilitan a la Administración a proceder unilateralmente, por autotutela, a través de sus propias resoluciones ejecutorias. Este empleo de la fuerza es considerado como un caso de coerción de policía directa.

Al respecto, tiene dicho la Procuración del Tesoro de la Nación que “existiendo una ocupación ilegítima de un espacio perteneciente al dominio público, resulta procedente la intervención de la Administración para recuperar el sector afectado. Esta autotutela administrativa constituye un verdadero privilegio a favor del Estado, configurando el rasgo del Derecho Administrativo que exorbita los márgenes del Derecho Privado, en el que sólo se encuentran disponibles las acciones judiciales pertinentes (petitorias, posesorias, interdictales)”. Dictámenes 235:446.

Como la autotutela del dominio público se trata de una excepción en el ordenamiento jurídico, para ser procedente, deben darse dos supuestos.

En primer lugar, es indispensable que el carácter público del bien sea “indubitable”, no sólo para motivar la actuación de la Administración sino también para rechazar, basado en la dominicalidad, las acciones o excepciones que deduzcan los particulares.

Y en segundo lugar, siendo de excepción dicho régimen, sólo y únicamente corresponde aplicar el procedimiento administrativo de tutela directa, o autotutela, tratándose de bienes “dominicales” stricto sensu, pero de ningún modo tratándose de bienes del dominio privado del Estado.

La opción entre la autotutela y las acciones judiciales no depende de principio alguno, sino exclusivamente de la discrecionalidad administrativa y de que se den los requisitos previstos para la tutela del dominio público, de lo contrario, quedará habilitada únicamente la vía judicial.

Tutela antes y durante la expropiación

En primer lugar, consideramos que debe hacerse hincapié en los medios de publicidad de las resoluciones que determinan los inmuebles

que estarán destinados a ser incorporados al dominio público. Para ello se necesita la sistematización de los datos de las propiedades afectadas, en qué superficie y cuáles son sus titulares dominiales, para ser incorporados al acto administrativo de afectación de inmuebles.

La publicidad en el Boletín Oficial satisface el requisito, pero fundamentalmente debería realizarse a través de los organismos locales sobre los que recae dicha función. En el Registro de la Propiedad de Córdoba puede realizarse a través de una anotación especial sobre la matrícula (art. 33, Ley N° 17.801 y art. 44, Ley N° 5771) y en la Dirección General de Catastro, antes de la presentación del plano de mensura para expropiación correspondiente, podría informarse la afectación como un supuesto de limitación administrativa (ap. 2, inc. c. del art. 4 de la Ley 10.454).

Después de la expropiación

La tutela debe surgir, esencialmente, de darles a los bienes expropiados, el destino para el cual fueron adquiridos. Esto es lo que indica la norma, la jurisprudencia de la CSJN y la doctrina.

En segundo lugar, debe anoticiarse a la AABE de los inmuebles expropiados y de su destino, luego del registro patrimonial interno dentro de la repartición. Especialmente debe hacerse énfasis en informar aquellos inmuebles que puedan ser objeto de controversia de límites o que sean más vulnerables (por ejemplo, los adquiridos con destino a áreas de descanso y esparcimiento, reforestación, puestos camineros o sub campamentos).

En caso de que por el transcurso del tiempo y por las causas que fueran, no se le hubiere dado el destino originalmente previsto a esos bienes, consideramos que puede optarse por convenir con los titulares expropiados o terceros adquirentes de los remanentes, para que puedan hacer usufructuar de las fracciones afectadas, a cambio de su conservación y su inmediata desocupación, en caso de reactivación de las obras previstas.

Además la AABE podría extender autorizaciones a los distintos organismos (existen antecedentes con relación a la DNV), a fin de que celebren contratos de concesión de uso, otorguen permisos de uso

precarios onerosos o gratuitos y custodias, sobre inmuebles de su jurisdicción, a cambio de resguardo e integridad de los mismos. Esto facilita la celeridad en el procedimiento administrativo y el éxito en la medida.

Otra situación podría plantearse y es que, frente a la imposibilidad de darse el destino de utilidad pública previsto, se acuerde con antiguos propietarios para el ejercicio del derecho de retrocesión, conforme las previsiones de la Ley Nacional de Expropiación.

Tutela administrativa de los bienes frente a los asentamientos informales

Según lo estudiado respecto de esta problemática, una vez presente, los mecanismos de tutela administrativa de los bienes intrusados es prácticamente nula.

Lo significativo en relación a estos asentamientos debe ser prevenir que sucedan, ya que una vez que se han arraigado, el Estado tiene la obligación de atender las necesidades habitacionales de los ocupantes.

En este contexto, es central la participación activa de la AABE, como órgano centralizador de la gestión de bienes del Estado, en relación con los demás organismos estatales intermedios y más cercanos a la población (la provincia y los municipios).

Una posibilidad podría ser el traslado de los ocupantes a otros terrenos estatales, que estén preparados a tales efectos, tanto en materia de infraestructura como en materia de regularización dominial.

Tutela administrativa de los bienes frente a situaciones de irregularidad en el uso del espacio público

Al respecto, la DNV debe actuar coordinada y colaborativamente con la Dirección de Catastro para que esta pueda ejercer facultades de policía inmobiliaria y catastral, durante la visación de un plano de particulares y aún después, cuando la DNV pudiera tomar conocimiento de una controversia, especialmente en áreas de zona de camino.

Esta tarea conjunta podría materializarse en la toma de conocimiento, a través de los medios digitales, de las trazas existentes y las próximas a construirse, para mejor control del dominio público, no

sólo del Estado Nacional, sino también de la provincia y de las municipalidades.

En adición a esto, se podrían plantear restricciones al dominio en los términos del artículo 1970 del Código Civil y Comercial.

La tutela judicial de los bienes de dominio público y privado del Estado

En la misma, proceden las acciones petitorias (reales) y posesorias. El Estado es legitimado activo para ejercerlas porque, independientemente de la teoría que se aborde respecto del sujeto titular del dominio público, hay un verdadero derecho de propiedad pública, con su correlativa posesión (Marienhoff, 1960: §1783, pág. 130).

El argumento de que sobre los bienes del dominio público no puede haber una posesión útil, sólo vale para los administrados o particulares, pero en modo alguno para el Estado. Por eso pudo decirse, acertadamente, que las acciones posesorias proceden, en principio, a favor del Estado, pero no en su contra (Marienhoff, 1960: §1783, pág. 130).

Finalmente, existen supuestos en que la Administración necesariamente debe recurrir a la vía judicial (Marienhoff, 1960: §1783, pág. 131): en primer lugar, cuando se trata de la represión de delitos del derecho penal, cometidos con relación al dominio público como la Usurpación (art. 181 C.P).

En segundo lugar, cuando el carácter público del bien o cosa no sea indubitable. En tal hipótesis, la Administración debe recurrir a la autoridad judicial en demanda de apoyo a sus pretensiones.

Y finalmente, cuando el pertinente acto administrativo carezca de ejecutoriedad “propia” y sólo posea la llamada ejecutoriedad “impropiá”, vale decir, cuando la ejecución o cumplimiento del acto dependa o deba solicitarse a otro órgano o autoridad.

CONCLUSIONES

Al iniciar este trabajo, la necesidad de identificar las distintas formas de tutela administrativa de los bienes, frente a situaciones de

desposesión por el establecimiento de asentamientos informales o por el uso irregular del espacio público.

Atendiendo a lo desarrollado, concluimos, por una parte, que la normativa local tanto registral como catastral es perfectamente compatible con la ley nacional de expropiaciones y que coadyuva a que ésta pueda cumplir con su finalidad, que es la adquisición de bienes con destino de utilidad pública, a través de la publicidad de su situación jurídica.

Destacamos por último, la necesidad de implementar estas medidas de tutela administrativa de los bienes, no sólo en el ámbito de la Dirección Nacional de Vialidad sino también en todos los organismos que tenga a su cargo la custodia y conservación de bienes de dominio público.

Finalmente, a modo de cierre, no podemos dejar de reflexionar sobre el hecho de que de nada sirve atender al resguardo de los bienes de dominio público para que estos puedan cumplir con la finalidad de utilidad pública para la cual fueron adquiridos, si no se atiende primero a las necesidades básicas de la población. En este sentido, el Estado globalmente debería tener políticas sostenidas a lo largo del tiempo que no lleven a oscilaciones que luego tengan impacto negativo en la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Administración de Bienes del Estado. (17 de Julio de 2017). RESFC-2017-189- APN-AABE#JGM. *Autoriza a la Dirección Nacional de Vialidad a celebrar contratos de concesión de uso sobre inmuebles registrados en el RENABE*. Buenos Aires, Argentina.
- Aranda Camacho, Carlos c/ Dirección Nacional de Vialidad s/ expropiación irregular., Fallos: 315:596 (Corte Suprema de Justicia de la Nación abril de 1992).
- Avila, F. A. (1988). Resolución General Número Cuatro- Registro General de la Provincia. *REVISTA NOTARIAL*, 1 (55).
- Azuela, A. (2016). Para una ciudad incluyente y sustentable, otro régimen de propiedad. *Direito & Praxis.*, 7 (14), 588-608.
- Casas y Romero Villanueva. (2005). *Expropiación. Ley 21.499. Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales*. Buenos Aires: Astrea.

- Cassagne Juan C.; De la Riva Ignacio M. (2014). Formación, trayectoria y significado actual del dominio público en la Argentina. *Derecho Administrativo*, Mayo/Junio, 799-824.
- Código Civil. (25 de Septiembre de 1869). Argentina.
- Código Civil y Comercial de la Nación. (1 de Octubre de 2014). Argentina.
- De la Riva, I. M. (2016). Derecho de superficie y bienes del dominio público. ¿Un nuevo instrumento para el desarrollo de infraestructuras? (J. H. Alterini, Ed.) *La Ley* (47), 1-3.
- De la Riva, I. M. (10 de Marzo de 2016). *Derecho de superficie y bienes del dominio público. ¿Un nuevo instrumento para el desarrollo de infraestructuras?* Recuperado el 15/07/2018, de http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/359-Derechos_de_superficie_y_bienes_del_dominio_publico.pdf
- Decreto DNU N° 1416. (19 de Septiembre de 2013). Argentina.
- Decreto PEN N° 1382. (13 de Agosto de 2012). Argentina.
- Decreto/Ley N° 505. (22 de Enero de 1958). Argentina.
- Diez, M. M. (1980). *Manual de derecho administrativo. Tomo II*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Dilthey, W. (1980). *Introducción a la Ciencia del Espíritu*. Madrid: Alianza.
- Dirección General de Catastro. (30 de Noviembre de 2015). Resolución DGC N° 1,
- Normativa Técnica Catastral. Córdoba, Argentina.
- Dirección General de Catastro. (1 de Agosto de 2017). Resolución Normativa N° 6. Córdoba, Argentina.
- Dirección General de Catastro. (05 de Octubre de 2017). Resolución Normativa N° 7. Córdoba, Argentina.
- Dirección Nacional de Vialidad c/ Valle de Damonte, Magdalena suc, Fallos 284:23 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 1972).
- Durand, J. C. (2010). Breve glosario de términos usuales en materia de dominio público. *Jurisprudencia Argentina*, III, 3 y ss.
- Escola, H. (1984). *Compendio de Derecho Administrativo. Tomo II*. Buenos Aires: Depalma.

- Gordillo, A. (2014). *Tratado de derecho Administrativo y obras selectas. Primeros Manuales* (Vol. Tomo 9). Buenos Aires: FDA.
- Kirgal Trading Company S.A. c/ GCBA s/ expropiación inversa - retrocesión (Tribunal Superior de Justicia de Buenos Aires 13 de Junio de 2012).
- Klikgsberg, B. (1999). Inequidad en América latina: Un tema Clave. *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental* (N° 13 La Cuestión Social). Recuperado el 10/06/2020 de: http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/13/a13_01.pdf
- Ley N° 24.449, Ley Nacional de Tránsito. (10 de Febrero de 1995). Argentina.
- Ley N°10.432, Protocolización de Planos. (19 de Abril de 2017). Córdoba, Argentina.
- Ley Nacional de Expropiaciones N° 21.499. (21 de Enero de 1977). Argentina.
- Ley Nacional N° 17.801. Registro de la propiedad inmueble. (10 de Julio de 1968). Argentina.
- Ley Provincial N° 5771. Registro General de la Provincia de Córdoba. (12 de Noviembre de 1974). Córdoba, Argentina. Ley de Expropiaciones N° 189. (1866). Buenos Aires, Argentina.
- Ley N° 24.449, Ley Nacional de Tránsito. (10 de Febrero de 1995). Argentina.
- Ley N° 33 del Patrimonio de las Administraciones Públicas. (3 de Noviembre de 2003). España.
- Ley N°10.432, Protocolización de Planos. (19 de Abril de 2017). Córdoba, Argentina.
- Ley Nacional de Catastro N° 26.209. (15 de Enero de 2007). Argentina.
- Ley Nacional de Expropiaciones N° 13.264. (23 de Septiembre de 1948). Argentina.
- Ley Nacional de Expropiaciones N° 21.499. (21 de Enero de 1977). Argentina.
- Ley Nacional N° 17.801. Registro de la propiedad inmueble. (10 de Julio de 1968). Argentina.
- Ley Nacional N° 22.423. Inmuebles del Estado. Perfecciónense las normas vigentes sobre venta de bienes inmuebles pertenecientes

- al estado Nacional no necesarios para el cumplimiento de sus funciones. (12 de Marzo de 1981).
- Ley Nacional N° 23.697. Emergencia Económica. (15 de Septiembre de 1989). Argentina.
- Ley Nacional N° 23.967. Tierras Fiscales. (29 de Agosto de 1991).
- Ley Nacional N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. (26 de Octubre de 1992).
- Ley Provincial N° 5771. Registro General de la Provincia de Córdoba. (12 de Noviembre de 1974). Córdoba, Argentina.
- Marienhoff, M. S. (1960). *Tratado de Derecho Público* (Vol. Tomo V). Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina.
- Mecle Armiñana, E. S. (Marzo de 2001). Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales. (A. Z. (comp.), Ed.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*.
- Mertehikian, E. (2012). *El mito del dominio público imprescriptible*. Recuperado el 30 de Enero de 2018, de http://www.saij.gov.ar/doctrina/dacfl30251-mertehikianmito_dominio_publico_imprescriptible.htm.
- Mertehikian, E. (2006). *La responsabilidad pública: análisis de la doctrina y jurisprudencia de la Corte Suprema*. Buenos Aires: Eduardo Mertehikian.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario, un modelo Nacional y Popular* (Vol. I). Buenos Aires, Argentina.
- Mur Ramon Gumersindo c/ Estado de la Provincia de Corrientes s/ Prescripción Adquisitiva (Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial, Sala IV 9 de Octubre de 2015).
- Nueva Ley de Catastro N° 10.454. (30 de Mayo de 2017). Córdoba, Argentina.
- Observatorio de Políticas Públicas. (Noviembre de 2007). *Administración de Bienes del Estado Bases para un Proyecto de Ley de Bienes*. Recuperado el 29 de noviembre de 2016, de Cuerpo de Administradores Gubernamentales Jefatura de Gabinete de Ministros.

- Oliver, M. C. (2013). *Informalidad e instrumentos para regularización dominial. Guía para regularización dominial. Aplicación en Asentamientos Informales del Catastro 2011 de la ONG Un Techo para mi País*. Córdoba, Córdoba, Argentina: Universidad Nacional de Córdoba.
- Pallito Salvador Jesús c/ Propietario Av., Luis J. Dellepiane 6041 s/ Posesión vicinal (Cámara Nacional en lo Civil y Comercial, Sala J 14 de Julio de 2000).
- Procuración del Tesoro de la Nación, Dictámenes 235:446
- Rosatti, H. (2007). *Código Civil comentado*. Santa Fe: Rubinzal Culzoni.
- Pedro y Antonio Lanusse c/ Provincia de Buenos Aires, Fallos 194:210 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 9 de Noviembre de 1942).
- UntechoparamiPaísONG.(2016).*Relevamiento de Asentamientos Informales*. Recuperado el 23 de Enero de 2018, de <http://relevamiento.techo.org.ar/?latlng=-31.43437554415758,64.23774719238283&z=12&l=mapa&f=2&y=r2016&chart=0&table=0&details=0&detailsTab=0&nid>.
- Villegas Basavilbaso, B. (1952). *Derecho Administrativo: Instituciones fundamentales (segunda parte) - Dominio Público* (Vol. IV). Buenos Aires: TEA.