



Provincia del Neuquén

2025 - 70° Aniversario de la Provincialización del Neuquén.

Número:

Referencia: EX-2025-00774326- -NEU-SGRAL - RECLAMO - OSVALDO LAGOS

VISTO:

El expediente electrónico EX-2025-00774326- -NEU-SGRAL mediante el cual el señor **OSVALDO LAGOS** interpuso reclamo administrativo y el expediente electrónico asociado EX-2023-00558634- -NEU-DYAL#SGSP; y

CONSIDERANDO:

Que el 18 de marzo de 2025 el señor Osvaldo Lagos, mediante apoderado y con patrocinio letrado, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén con el objeto de obtener la escrituración de los lotes 16, 17 y 20 de la Sección XXXVIII Paraje Río Minero, Departamento Los Lagos, de Villa Trafal, y subsidiariamente -en caso de denegatoria- una indemnización sustitutiva por daño patrimonial y moral;

Que en su presentación manifestó que era tataranieta de los primeros pobladores de la zona y que había mantenido la actividad productiva ganadera y de turismo rural junto a su familia. Asimismo, indicó que su historia familiar se remontaba a don Feliciano Lagos, quien contrajo matrimonio con la señora Margarita Quesada, culminando con el asentamiento definitivo de la familia en la zona denominada posteriormente como “población Lagos”. Señaló que la ocupación ancestral del territorio se encontraba documentada mediante permiso de pastaje, boleto de compraventa e inspecciones realizadas por el área provincial de tierras, entre otros;

Que expresó que el 14 de junio de 1995 el Estado Provincial le otorgó la posesión de los lotes mencionados mediante un acta de posesión provisoria, señalando que la misma se regía por las disposiciones de la Ley 263, su reglamentación y por las cláusulas del acta referida. Así, sostuvo que desde la ocupación de los mencionados inmuebles ha dado cumplimiento a todos los requisitos legales y exigencias, habiendo ejercido tal posesión de manera pacífica, legítima e ininterrumpida;

Que asimismo efectuó un detalle pormenorizado de las actuaciones administrativas que originaron su pretensión y de los antecedentes históricos que daban cuenta de su arraigo territorial. Especificó que el 13 de diciembre de 2004 presentó una nota formal solicitando que se le otorgara el correspondiente título de propiedad, peticionando se le indicasen los requisitos para la adquisición en venta del inmueble que ocupaba desde tiempo inmemorial;

Que ante la falta de respuesta y luego de múltiples comunicaciones, en febrero de 2022 formalizó una presentación ante la entonces Dirección Provincial de Tierras solicitando la escritura de dominio.

Posteriormente, reiteró su pretensión ante la entonces Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente y, ante el silencio administrativo, recurrió ante el Poder Ejecutivo Provincial, quien el 09 de noviembre de 2023 emitió el Decreto DECTO-2023-2253-E-NEU-GPN, que denegó su pretensión;

Que en síntesis sustentó su impugnación en los siguientes agravios: a) violación de los principios de buena fe y de la doctrina de los actos propios por parte del Estado, b) existencia de mecanismos legales para desafectar tierras de parques nacionales (artículo 2° de la Ley nacional 22.351) y c) vulneración de derechos constitucionales en relación a la función social de la tierra y derecho al arraigo;

Que en sustento de su pretensión adjuntó prueba documental, entre la cual obra: permiso de pastaje, actuaciones de inspección, acta de posesión provisoria y mapa histórico. Además, señaló que existen otros lotes en la misma sección XXXVIII que fueron escriturados a particulares -como estancia "La Primavera"- y que tal circunstancia invalidaría el argumento sobre la imposibilidad. Finalmente citó jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia local (en adelante TSJ) en respaldo del derecho de pobladores históricos a la propiedad cuando cumplen las condiciones legales;

Que subsidiariamente -en caso de denegatoria- petitionó que se le abone una indemnización sustitutiva en concepto de daño patrimonial por la suma de dólares doce millones (USD 12.000.000) más intereses, considerando el valor de mercado de los lotes y el lucro cesante por imposibilidad del desarrollo turístico y financiamiento, y en concepto de daño moral por la suma de dólares dos millones quinientos mil (USD 2.500.000) más intereses, por la afectación a la identidad cultural, incertidumbre y frustración por el incumplimiento estatal;

Que surge de los antecedentes que el 15 de marzo de 2023 el señor Lagos, mediante apoderado, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial, solicitando que se le otorgue el correspondiente título de propiedad por los inmuebles en cuestión;

Que el 17 de marzo de 2023 la entonces Dirección Provincial de Tierras emitió informe en el que expresó: *“... en fecha 30 de mayo del año 2017, el Sr. Nicolás Lagos (...) en carácter de hijo del Sr. Osvaldo Lagos, solicitó se extienda constancia de ocupación a nombre de su padre, en la Sección XXXVIII, Lotes 18, 20 y Remanente del lote 16, a fin de renovar Boleto de Marca y Señal. En los autos caratulados “Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió en sentencia de fecha 19 de diciembre de 2000 “...declarar que las Secciones XXXVIII y XXXIX pertenecen al dominio público del Estado Nacional por ser parte integrante de las Reservas y Parques Nacionales Nahuel Huapi y Lanín y, en consecuencia, ordenar la rectificación de la escritura pública n° 3, otorgada en la ciudad de Neuquén el 16 de septiembre de 1959;”. En fecha 28/05/18 intervino la entonces Dirección General de Asesoría Legal de esta Dirección Provincial de Tierras, por la que considero, en atención a la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia, que no siendo competencia de este organismo las tierras requeridas, resulta imposible el otorgamiento de la constancia solicitada por el señor Nicolás Lagos, lo cual le fue oportunamente notificado al peticionante conforme surge de Nota n° 347/18 que luce a fs. 232 y en la que se le anejo copia simple de la referida sentencia...”;*

Que mediante Dictamen DICFC-2023-81-E-NEU-AGG del 4 de agosto de 2023 la Asesoría General de Gobierno, en su anterior composición, aconsejó rechazar el reclamo administrativo interpuesto;

Que por Decreto DECTO-2023-2253-E-NEU-GPN del 9 de noviembre de 2023 se rechazó el reclamo administrativo interpuesto por el señor Lagos, siendo ello notificado el 15 de noviembre de 2023;

Que a fin de dar resolución al presente planteo cabe advertir que el objeto se circunscribe al control de legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia y a analizar la pretensión formulada por el señor Lagos;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley 263 de Tierras Fiscales (T.O. Resol. 669/03), su Decreto Reglamentario N° 826/64, sus modificatorios y complementarios,

Ley 1284 de Procedimiento Administrativo, Ley 22.351 de Parques Nacionales, los lineamientos jurisprudenciales en la materia y demás normas aplicables al caso;

Que a continuación se resolverá teniendo en cuenta los aspectos estrictamente jurídicos sobre la consulta, sin abrir juicio sobre las cuestiones técnicas, ni de oportunidad, mérito o conveniencia;

Que el reclamo administrativo interpuesto por el señor Lagos tiene como objeto obtener la escrituración de tierras fiscales bajo el régimen de la Ley 263 respecto de los inmuebles identificados como lotes 16, 17 y 20 de la Sección XXXVIII, Paraje Río Minero, identificados con nomenclatura catastral N° 16-RR-026-5818-0000, N° 16-RR-026-5914-0000 y N° 16-RR-026-5812-0000, respectivamente, situados en Paraje Río Minero, Departamento Los Lagos, de Villa Traful. Subsidiariamente, en caso de denegatoria, el requirente solicitó que se le abonara una indemnización sustitutiva en concepto de daño patrimonial y de daño moral más intereses;

Que en primer lugar se debe advertir que, tal como refiere el señor Lagos en su impugnación, la pretensión sustancial de escrituración fue oportunamente resuelta por el Poder Ejecutivo Provincial mediante la emisión del Decreto DECTO-2023-2253-E-NEU-GPN del 09 de noviembre de 2023;

Que ante ello cabe precisar que en el mencionado decreto se efectuó una valoración integral del caso, el control de legalidad del procedimiento y un análisis jurídico de la pretensión, por lo que al reiterar el reclamante la pretensión principal sin agregar elementos nuevos que puedan cambiar lo expuesto en la referida norma, cabe reiterar lo dicho en aquella ocasión;

Que por tal razón a continuación serán transcritos los aspectos más relevantes del Decreto DECTO-2023-2253-E-NEU-GPN;

Que allí se detalló: “... conforme se desprende de los antecedentes desde el punto de vista fáctico está acreditado y no es objeto de controversia que sobre las tierras en cuestión se encuentra el señor Osvaldo Lagos, continuador de una ocupación familiar cuya antigüedad se remonta a más de cien (100) años; Que así, existe vasta documentación y numerosos informes que acreditan que en la tierra en cuestión se han introducido mejoras de importancia, tanto edilicias como productivas, la existencia de una explotación ganadera de relevancia y el aprovechamiento con fines turísticos del lugar”;

Que luego, se precisó: “... en lo que respecta al plano formal, dicha ocupación fue reconocida por la Administración Pública Provincial a través de un acta de posesión provisoria otorgada por la autoridad de aplicación en materia de tierras fiscales el 14 de junio de 1995; Que conforme surge de los informes de dominio y el Decreto N° 1982/85, al momento de otorgarse la posesión provisoria al señor Lagos, las tierras pertenecían al dominio fiscal de la Provincia; Que en la cláusula segunda del acta en cuestión puede leerse: “El señor Osvaldo LAGOS se obliga a aceptar las condiciones y precio de venta que a tal efecto fije el Poder Ejecutivo Provincial, con sujeción a las normas legales vigentes”;

Que por tal razón, se indicó: “... de lo hasta aquí expuesto se advierte en primer término la provisoriedad de dicho acto, el cual constituyó una suerte de puntapié inicial por parte de la Administración Pública provincial tendiente a regularizar desde lo formal la ocupación de la tierra; Que no surge de las actuaciones que luego se haya avanzado con la determinación del precio de venta y, consecuentemente, menos aún que se haya emitido el respectivo acto administrativo de adjudicación en venta de la tierra, a partir del cual podría emerger la obligación de escriturar por parte de la Provincia del Neuquén, una vez verificadas y declaradas cumplidas las obligaciones (pago del precio, ocupación efectiva, mejoras, etc.)”;

Que además, se detalló: “... sin perjuicio de ello, la situación dominial del lote se vio modificada por el fallo emitido el 19 de diciembre de 2000 por la CSJN en autos: “Administración de Parques Nacionales c/ Neuquén, Provincia del s/ acción declarativa”, mediante el cual se declaró que las secciones XXXVIII y XXXIX pertenecen al dominio público del Estado Nacional por ser parte integrante de las Reservas y Parques Nacionales Nahuel Huapi y Lanín y, en consecuencia, ordenó la rectificación de la escritura pública N° 3, otorgada en la ciudad de Neuquén el 16 de septiembre de 1959 y declaró la nulidad del

Decreto N° 1982/85 y de la escritura pública N° 468/65; Que en virtud de lo resuelto por la CSJN la tierra objeto de las presentes, que se encuentra localizada en la Sección XXXVIII, pertenece al dominio público de la Nación y se encuentra sujeta a las previsiones de la Ley 22.351 de Parques Nacionales; Que la mencionada norma establece en su artículo 2°: “Las tierras fiscales existentes en los Parques Nacionales y Monumentos Naturales, son del dominio público nacional. También tienen este carácter las comprendidas en las Reservas Nacionales, hasta tanto no sean desafectadas por la autoridad de aplicación”;

Que desde tal perspectiva se concluyó: “... por todo lo expuesto, en virtud de que los lotes cuya escrituración reclama el señor Osvaldo Lagos pertenecen al dominio público nacional y, en consecuencia, su titularidad dominial no recae sobre la Provincia del Neuquén, no es posible acceder a la pretensión incoada”;

Que de lo hasta aquí descripto, se extraen dos premisas que servirán para resolver el presente reclamo: a) el carácter precario del acta de posesión provisoria invocada por el reclamante como prueba medular de sus derechos y b) que los lotes cuya escrituración peticiona mutaron su situación dominial, pasando a formar parte del dominio público del Estado Nacional, consecuentemente el Estado Provincial, lejos de incumplir sus obligaciones, se encuentra limitado en su competencia para disponer su enajenación. Desde tal vértice, corresponde rechazar la pretensión incoada;

Que desde otro vértice cabe señalar que el señor Lagos se agravió por la respuesta brindada por el Poder Ejecutivo Provincial mediante Decreto DECTO-2023-2253-E-NEU-GPN respecto a la imposibilidad de desafectar los lotes en cuestión por encontrarse situados en un Parque Nacional, alegando para ello que tal circunstancia no constituía un impedimento absoluto, dado que la propia ley lo permite;

Que ante ello cabe contemplar lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 22.351 que establece: “*Las tierras fiscales existentes en los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales son del dominio público nacional. También tienen este carácter las comprendidas en las Reservas Nacionales, hasta tanto no sean desafectadas por la autoridad de aplicación.*”;

Que luego el artículo 5° inciso a) de esa norma prevé: “*Además de la prohibición general del Artículo 4 y con las excepciones determinadas en el inciso j) del presente y Artículo 6, en los parques nacionales queda prohibido: a) La enajenación y arrendamiento de tierras del dominio estatal así como las concesiones de uso, con las salvedades contempladas en el Artículo 6*”;

Que por su parte el artículo 14° del mismo cuerpo legal indica: “*Será autoridad de aplicación de la presente ley, la ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES...*”;

Que de lo transcripto se deduce que las tierras objeto de controversia pertenecen al dominio público nacional y en efecto, son inalienables e imprescriptibles, salvo que sean desafectadas a instancia de la autoridad de aplicación. Consecuentemente, tal como fue señalado, la Provincia del Neuquén no puede disponer de ellas, menos aún se encuentra obligada a solicitar a la autoridad de aplicación (Parques Nacionales) la desafectación en cuestión;

Que en definitiva no se trata de tierras fiscales provinciales, por lo que cualquier pretensión de enajenación deberá ser reencauzada ante la autoridad competente;

Que a mayor abundamiento, debe señalarse que según lo previsto en el artículo 23° de la Ley 22.351 la desafectación únicamente puede ser instada por el Directorio de Parques Nacionales y no por decreto provincial. En otros términos, el señor Lagos alega que la Provincia del Neuquén pudo haber gestionado la desafectación, no obstante, no existe una obligación legal al respecto;

Que en síntesis, no existiendo una norma legal que prevea la alegada obligación estatal, no resulta procedente la pretensión examinada;

Que por otro lado, corresponde abordar ahora la pretensión subsidiaria de cobro de una indemnización

sustitutiva por daño patrimonial por la suma de dólares doce millones (USD 12.000.000), considerando el valor de mercado de los lotes y el lucro cesante por imposibilidad del desarrollo turístico y financiamiento, y en concepto de daño moral por la suma de dólares dos millones quinientos mil (USD 2.500.000), por la afectación a la identidad cultural, incertidumbre y frustración por el incumplimiento estatal;

Que al respecto, en primer término, conviene señalar que el Código Civil y Comercial de la Nación (Ley 26.994 vigente desde el 01 de agosto de 2015) dispone en su artículo 1765° que: *“La responsabilidad del Estado se rige por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local según corresponda”*;

Que en materia de responsabilidad del Estado no resultan en principio aplicables las previsiones del Código Civil y Comercial de la Nación y aún no se ha sancionado en la Provincia del Neuquén una ley especial que la reglamente, tal como sí acontece en el ámbito nacional por medio de la Ley 26.944 de Responsabilidad Estatal. Por lo cual ello deberá regirse por las directrices de fuente pretoriana dictados por el TSJ, en virtud del artículo 65° de la Ley 1305;

Que asimismo resulta aplicable la jurisprudencia dictada por el TSJ, en virtud de que la cuestión es de derecho público local, conforme al precedente “Barreto” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación;

Que ante ello, cabe mencionar que el Estado resulta responsable siempre que sea posible acreditar: 1) la existencia de un daño injusto, cierto, debidamente acreditado y mensurable en dinero, 2) que el acto, hecho u omisión pueda ser imputado al agente u órgano estatal, 3) que exista relación de causalidad directa e inmediata entre el daño ocasionado y la conducta estatal y 4) que dicha conducta comisiva u omisiva constituya una falta de servicio (BALBIN, Carlos F.; Manual de Derecho Administrativo; 3ª edición actualizada y ampliada, Thomson Reuters La Ley, CABA, 2015; ISBN N° 978-987-03-3001-1; pp.629-630; TSJ Neuquén; autos “Lardani I. Leonardo y otro c/ EPAS y otro s/ Acción Procesal Administrativa”, Acuerdo N° 92, del 15 de marzo de 2018, Expediente N° 4546/2013);

Que el daño resarcible es el “daño jurídico” entendido como todo menoscabo a los derechos, siempre que no exista un deber legal de soportarlo o se encuentre autorizado por el ordenamiento jurídico. Además el daño jurídico debe ser cierto, no meramente conjetural o hipotético, estar debidamente acreditado, ser mensurable en dinero y constituir un “injusto”, es decir que no debe pesar sobre el particular un deber legal de soportarlo;

Que la indemnización es el resultado que provoca el evento dañoso. El propósito de la indemnización es restablecer al damnificado a la situación anterior al hecho antijurídico y se traduce en el nacimiento de una obligación en sentido técnico: obligación de dar sumas de dinero o cosas, de hacer o de no hacer. Por lo tanto, la reparación siempre reviste sustancia patrimonial, aunque el interés subyacente puede no tenerlo;

Que conforme los parámetros jurisprudenciales delineados, no basta con la sola ocurrencia de un evento dañoso. Es carga procesal de los reclamantes acreditar de manera indubitable la configuración de cada uno de los presupuestos de responsabilidad estatal, conforme lo dispuesto por el artículo 164° de la Ley 1284;

Que en el presente caso el señor Lagos pretende una cuantiosa suma de dinero, endilgando supuestas obligaciones estatales incumplidas. No obstante, tal como ya fue mencionado, la Provincia del Neuquén se encuentra imposibilitada para disponer jurídicamente de los inmuebles en cuestión porque los mismos pertenecen al dominio público del Estado Nacional. Por ello, no es posible predicar una falta de servicio ni trazar una relación de causalidad directa e inmediata entre el daño alegado y la supuesta omisión estatal;

Que en función de todo lo expuesto, no surgiendo acreditada una violación de los principios de buena fe ni de los derechos constitucionales invocados, no resulta procedente la pretensión de escrituración ni es plausible la pretensión subsidiaria del cobro de la indemnización;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas corresponde rechazar en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por el señor Osvaldo Lagos;

Que por último se declara agotada la vía administrativa, dejando expedito el ejercicio de la acción judicial para el supuesto que el solicitante se considere con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno, mediante Dictamen DICFC-2025-86-E-NEU-AGG;

Por ello;

LA VICEPRESIDENTA 1° DE LA HONORABLE LEGISLATURA PROVINCIAL

EN EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO

D E C R E T A:

Artículo 1°: **RECHÁZASE** en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por el señor **OSVALDO LAGOS**, en relación a la escrituración de los lotes 16, 17 y 20 de la Sección XXXVIII Paraje Río Minero, Departamento Los Lagos de Villa Traful y al cobro de una indemnización sustitutiva por daño patrimonial y moral, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2°: Notifíquese al interesado lo dispuesto en la presente norma.

Artículo 3°: El presente decreto será refrendado por la señora Ministra de Turismo, Ambiente y Recursos Naturales.

Artículo 4°: Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y archívese.