

**Voces:** COMPRAVENTA ~ COMPRAVENTA DE INMUEBLE ~ DEBIDO PROCESO ~ DECRETO NACIONAL ~ DERECHO DE PROPIEDAD ~ FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO ~ FACULTADES DEL PODER JUDICIAL ~ MEDIDAS CAUTELARES ~ PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES ~ SOCIEDAD RURAL ARGENTINA

**Tribunal:** Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, sala de feria(CNFedCivCom)(SalaDeFeria)

**Fecha:** 04/01/2013

**Partes:** Sociedad Rural Argentina c. Estado Nacional Poder Ejecutivo s/acción meramente declarativa

**Publicado en:** LA LEY 14/01/2013, 4 - LA LEY2013-A, 188 - Suplemento Administrativo 2013 (febrero), 70 - LA LEY2013-B, 59 - DJ08/05/2013, 76

**Cita:** TR LALEY AR/JUR/2/2013

#### **Hechos:**

La Cámara suspendió cautelarmente los efectos del Decreto 2552/12, mediante el cual el Poder Ejecutivo revocó la aprobación de venta del Predio Ferial Palermo a la Sociedad Rural Argentina, e intimó a la Agencia de Administración de Bienes del Estado a realizar los actos conducentes a la toma de posesión del inmueble.

#### **Sumarios:**

1 . Los efectos del Decreto 2552/12, mediante el cual se dejó sin efecto la aprobación de venta del Predio Rural Palermo a la Sociedad Rural Argentina, deben ser suspendidos, pues tal acto importaría que el Poder Ejecutivo extinga, por sí y ante sí, una propiedad adquirida hace más de dos décadas, lo cual es susceptible de conculcar prima facie los derechos previstos en los arts. 14, 17 y 18 de la Constitución Nacional.

2 . La potestad revocatoria ejercida por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto 2552/12, que dejó sin efecto la aprobación de venta del Predio Rural Palermo a la Sociedad Rural Argentina, encuentra serias limitaciones en el principio de división de poderes, en el derecho de propiedad y en el debido proceso, pues las decisiones que alteren situaciones jurídicas firmes y consolidadas regidas por el derecho común se encuentran, en principio, reservadas exclusivamente a la intervención de los jueces.

#### **Texto Completo:**

**2ª Instancia.** — Buenos Aires, 4 de enero de 2013.

Autos y Vistos:

El pedido de habilitación de la Feria Judicial formulado a fs. 290/301 por la Sociedad Rural Argentina (en adelante “SRA”), y

Considerando:

1. La actora solicita a este Tribunal que habilite la Feria Judicial al solo efecto de que se tramite y resuelva, en forma urgente, el recurso de apelación interpuesto contra la resolución del 26 de diciembre de 2012, mediante la que se rechazó la medida cautelar requerida en defensa de su legítimo derecho de propiedad sobre el Predio Ferial de Palermo (en adelante “PFP”).

Para decidir acerca de ese pedido, cabe recordar que el 21 de diciembre pasado la accionante denunció, como hecho nuevo, el dictado del decreto 2552/12 del 19 de diciembre, y requirió a la señora jueza una medida precautoria con el objeto de que se suspendan todos los efectos de ese decreto, y que se ordene al Poder Ejecutivo Nacional, específicamente a la Agencia de Administración de Bienes del Estado (en adelante “AABE”) que, hasta tanto recaiga sentencia definitiva en la causa, se abstenga de ejecutar cualquier acto tendiente a concretar la toma de posesión del PFP, y/o cualquier otro acto que suponga desconocer, alterar o afectar los derechos emergentes del contrato civil de compraventa inmobiliaria que le corresponden sobre ese predio, que fuera celebrado con el Estado Nacional y perfeccionado mediante escritura pública N° 84 del 27 de mayo de 1992.

Asimismo, para el hipotético caso de que al dictarse la medida ya se hubieren puesto en ejecución los actos conducentes a la toma de posesión del inmueble, se ordene al Poder Ejecutivo y a la AABE —y/o

cualquier otro organismo que lo pueda reemplazar en el futuro— que retrotraigan la situación de hecho existente al momento anterior al decreto 2552/12.

En tal situación procesal, la urgencia invocada por la actora surge en forma manifiesta del propio decreto 2552/12 en cuanto revoca, por estar afectado de nulidad absoluta, el decreto 2699/91 —mediante el cual el Poder Ejecutivo aprobó la venta del PFP a favor de la SRA—, así como todos los actos dictados en su consecuencia (art. 1°), e instruye a la AABE para que en su carácter de Autoridad de Aplicación del decreto, realice todos los actos conducentes a la toma de la posesión del inmueble y a la regularización de la situación jurídica resultante de esa medida (art. 2°). Y queda ratificada con la intimación efectuada por la AABE el 21 de diciembre al Presidente de la SRA para que “en el plazo único y perentorio de 30 días corridos” a partir de la notificación —efectuada en la misma fecha— “proceda a la restitución y entrega de posesión del inmueble” (ver fs. 237/40).

En consecuencia, corresponde acceder al pedido de habilitación, desde que la actuación —excepcional— del Tribunal de FERIA está prevista, precisamente, para asuntos que no admiten demora (art. 4 del Reglamento para la Justicia Nacional), como el que presenta la peticionaria; es decir, cuando la falta de un resguardo o de una medida especial, en un momento determinado, puede causar un perjuicio irreparable por el transcurso del tiempo (esta Cámara, Sala de FERIA, causas 21.248/96 del 7-1-1997; 4352/99 del 25-01-2000; 15.930/2004 del 15-07-2005, 6230/09 del 21-7-2009 y 7526/09 del 12-1-2011, entre otras).

Es que no se puede soslayar que existe un riesgo cierto de que, en el supuesto de que no se habilite la FERIA Judicial, se frustre el derecho de propiedad que invoca la actora tanto en la pretensión de fondo cuanto en el pedido cautelar denegado.

2. Decidido lo anterior, para una mejor comprensión del asunto corresponde recordar los antecedentes de la causa.

En el año 1866 se creó la SRA, la cual desde el año 1875 realiza exposiciones agrícolas ganaderas en la Ciudad de Buenos Aires, y desde el año 1878 las efectiviza en el PFP ubicado entre las Avenidas Santa Fe y Sarmiento y las calles Cerviño y Oro que originariamente perteneció a Juan Manuel de Rosas, luego pasó a formar parte del dominio privado del Estado y durante la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento el Poder Ejecutivo Nacional lo cedió por 20 años prorrogables por otros 20 años más. Esta cesión fue sucesivamente prorrogada por la ley 11.365, por el decreto ley 3581, por las leyes 15.794, 22.036, 22.730 y 23.333 y la resolución 27/1989, que le concedieron el uso gratuito en los términos del art. 53 de la ley de contabilidad. La ley 23.697 impulsó al Estado Nacional a agilizar las ventas de los inmuebles del dominio privado del Estado que no fuesen necesarios para el cumplimiento de sus funciones o gestión (art. 60). En este marco, el 20 de diciembre de 1991 la SRA adquirió el inmueble citado, perfeccionando la compraventa civil mediante escritura pública traslativa de dominio el 27 de mayo de 1992. El precio se fijó en U\$S 30.000.000. Al momento de la firma del boleto de compraventa se pagaron U\$S 3 millones y al tiempo de la firma de la escritura se cancelaron U\$S 7 millones, dando como garantía del saldo de precio el gravamen con derecho real de hipoteca en primer grado a favor del Estado Nacional.

3. El 15 de agosto de 2012 la SRA inició ante el Juzgado Civil y Comercial Federal N° 8 una acción declarativa de certeza con el fin de: 1) “...hacer cesar el estado de incertidumbre respecto de la suma de dinero que la SRA debe pagar al Estado Nacional en concepto de saldo de precio por la compraventa del Predio Ferial de Palermo (PFP) y cuáles son los parámetros que deberán utilizarse para su cálculo” y 2) declarar que una vez abonada por la SRA la suma de dinero que se derive del punto 1, quedará cancelado en forma definitiva el saldo de precio por la compraventa del PFP, debiendo procederse a la inmediata cancelación de la hipoteca constituida en garantía de la escritura de venta e hipoteca N° 84 del 27 de mayo de 1992.

4. El 7 de febrero de 2012, la SRA planteó una primera medida cautelar autónoma con el objeto de que “se ordene al Poder Ejecutivo Nacional que se abstenga de alterar o afectar unilateralmente, los derechos emergentes del contrato civil de compraventa inmobiliaria que le corresponden a la SRA sobre el Predio Ferial de Palermo, según el contrato celebrado con el Estado Nacional y perfeccionado mediante Escritura Pública N° 84, del 27 de mayo de 1992”. La SRA fundó el peligro en la demora en los dictámenes de los organismos de control del Poder Ejecutivo Nacional, los cuales sugerían dejar sin efecto la compraventa del PFP, mediante la revocación en sede administrativa del decreto que aprobó el

boleto de compraventa (fs 1/54 del expte. N° 271/12 “Sociedad Rural Argentina c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ medidas cautelares”).

5. La jueza subrogante de primera instancia se declaró incompetente para entender en la medida precautoria solicitada (fs. 61/62) en contra de lo dictaminado por el fiscal de primera instancia, quien se manifestó a favor de la competencia del fuero, considerando que la cuestión planteada era del ámbito del derecho privado (fs. 59). La accionante apeló la declaración de incompetencia (fs. 67). El señor fiscal de Cámara se expidió sobre la competencia de este fuero señalando que “en autos se trata de evitar que se alteren o afecten unilateralmente derechos emergentes de una compraventa inmobiliaria, contrato civil que deberá examinar el juez mediante la aplicación preponderante de normas y principios que no exceden el derecho común” y la Sala II de la Cámara Civil y Comercial Federal declaró la competencia del fuero para juzgar la medida precautoria solicitada. Los magistrados de esa Sala señalaron que se trataba de una compraventa de un bien del dominio privado del Estado y que las normas que rigen su resolución son las normas civiles que regulan la materia. En esa oportunidad, el Tribunal puso de relieve que “...por otro lado, conviene recordar que en materia de compraventas de bienes inmuebles en las cuales el Estado es vendedor, la contratación sólo asumirá carácter administrativo si contuviere cláusulas exorbitantes del derecho privado (...). Y en ese orden, es bueno recordar que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema para que exista un vínculo contractual ‘ius administrativo’, además del elemento subjetivo dado por la participación de un órgano estatal, debe contener cláusulas exorbitantes del derecho privado o bien perseguir un fin propio de la Administración (...). Ello no implica, claro está, afirmar la existencia de contratos estatales puramente civiles, sino en ciertos casos —como parece ser el de autos— las reglas del derecho privado tienen una relevancia mayor (...). Sobre todo en lo que concierne a la ejecución y fiscalización del contrato...”. Declarada la competencia del fuero para entender en las causas derivadas de la adquisición civil y comercial de un bien del dominio privado del Estado, la causa volvió a primera instancia para que la doctora Bracamonte se expidiera sobre la medida cautelar, la que rechazó por considerar no fundado el peligro en la demora. Los magistrados de la Sala II del tribunal de alzada confirmaron esa decisión, en el entendimiento de que la compraventa del PFP realizada por la SRA es un contrato de derecho privado; que los dictámenes de la ONABE, la SIGEN, la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Planificación Federal y la Procuración del Tesoro de la Nación carecían de efectos para producir la modificación o revocación del contrato de adquisición; y que los dictámenes de la administración, aun cuando sean de requerimiento obligatorio, no tienen como regla carácter vinculante.

6. Como se recordó, la anterior medida cautelar fue rechazada porque tanto la primera como la segunda instancia consideraron que no existía peligro en la demora por la circunstancia de que los organismos administrativos hubiesen aconsejado dejar sin efecto la compraventa del PFP mediante la revocación en sede administrativa del decreto que la había aprobado; ello así, pues dichos dictámenes carecían de efecto para modificar o revocar el contrato de adquisición del inmueble. Estas circunstancias cambiaron con el dictado del decreto 2552/12 del 19 de diciembre de 2012, que revocó por contrario imperio en sede administrativa el decreto que había aprobado el boleto de compraventa del PFP y todos los actos dictados en su consecuencia. Ante esa decisión del Poder Ejecutivo Nacional, la SRA planteó una medida precautoria con el objeto de que se suspendan los efectos del decreto 2552/12 y que las autoridades se abstengan de ejecutar cualquier acto tendiente a concretar la toma de posesión del PFP y/o cualquier otro acto que suponga desconocer, alterar o afectar los derechos emergentes del contrato civil de compraventa inmobiliaria que le corresponden a la SRA sobre el citado predio en virtud del contrato celebrado con el Estado Nacional, perfeccionado mediante la escritura pública N° 84 del 27 de mayo de 1992.

7. La doctora Silvina Bracamonte rechazó la medida cautelar por entender que el objeto de la precautoria excede al de la acción principal. Asimismo, consideró que la ampliación o modificación del objeto de la demanda podría incidir en la competencia del fuero.

8. Los agravios que expresó la SRA en el escrito de fs. 206/221 contra la mencionada resolución del 26 de diciembre de 2012 son atendibles.

En efecto, le asiste razón a la recurrente en cuanto sostiene que la propia jueza reconoció que la pretensión cautelar “tiene vinculación con las cuestiones involucradas en este juicio” (ver Consid. IV, párrafo tercero). Y si bien es cierto que su objeto excede al de la acción principal, tal circunstancia no implica —a juicio de este Tribunal— que se rechace directa e irremediamente la cautelar, puesto que

no puede obviarse que ésta mantiene, aun en esa situación, el carácter de instrumental que le es propio, ya que continúa presente su finalidad de asegurar la eficacia práctica de la sentencia que debe dictarse en el proceso de fondo, al cual se encuentra vinculado por un nexo de subsidiariedad (cfr. Palacio, Lino E., Derecho Procesal Civil, Abeledo Perrot, 1989, T. VIII, pág. 45; Fassi-Yáñez, Código Procesal Comentado, Astrea, 1989, págs. 37/40).

Es función indeclinable de los jueces resolver las causas sometidas a su conocimiento, teniendo como norte asegurar la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, sin que puedan desligarse de este deber so color de limitaciones de índole procesal (Corte Suprema, Fallos 313:1513), máxime cuando éstas no son esenciales para garantizar el debido proceso y la defensa en juicio de las partes, tal como se explicará a continuación.

La acción declarativa tiene una clara relación con la medida precautoria peticionada, porque aquélla tiene como objetivo que se declare el saldo de precio que debe pagar la propietaria del PFP al Estado Nacional, mientras que el fundamento por el cual la administración revocó *manu propria* la venta del inmueble consistió en considerar que el precio era vil. De lo expuesto se advierte claramente la íntima relación entre la medida que se solicita y la acción por la cual se pretende que se fije el saldo de precio a pagar.

Dicho en otros términos, no se alcanza a comprender el sentido de iniciar un proceso judicial para precisar lo que la compradora debe a la vendedora, si previamente no se suspende el acto unilateral por el cual la segunda deja sin efecto por su mera voluntad la venta realizada hace más de veinte años. Ello es así, pues si no se suspende la decisión administrativa que dispone resolver sin intervención judicial la adquisición del PFP, de nada sirve que a posteriori se establezca el saldo de precio.

En tal inteligencia, y a partir del reconocimiento de la referida vinculación entre la pretensión cautelar y la principal, este Tribunal de FERIA debe ponderar, en las actuales circunstancias fácticas, jurídicas y temporales, que la acción de fondo promovida en este proceso presupone la validez del contrato que ha sido desconocida por el Poder Ejecutivo en el decreto cuestionado por la SRA, como bien lo afirma en su memorial. En suma, el rechazo de la medida precautoria importaría que, durante el transcurso de esta FERIA Judicial, el derecho pretendido en la demanda declarativa y la posibilidad de obtener una sentencia útil puedan quedar frustrados si se materializa el curso de acción ordenado en el art. 2° del decreto 2552/12 e iniciado con la intimación de la AABE del 21 de diciembre pasado, consecuencia que, precisamente, persigue evitar la cautelar requerida.

Es oportuno destacar que esta solución no importa colocar a la demandada en un estado de indefensión procesal puesto que, por un lado, la peticionaria de la medida hizo referencia a la necesidad de ampliar y/o modificar la pretensión de fondo con motivo del dictado sobreviniente del decreto 2552/12 (ver fs. 165, nota al pie) —de acuerdo con la reserva que efectuó en el escrito de inicio (Pto. 9, fs. 48) y con lo dispuesto en el art. 331 del Código Procesal—, y por el otro existe la posibilidad de que la cautela se requiera con antelación a la demanda, quedando en tal caso sujeta al plazo de caducidad previsto en el art. 207 del Código Procesal.

Sólo resta añadir, en relación a la naturaleza declarativa de la acción, que ella no determina la improcedencia de una medida cautelar (Corte Suprema, Fallos 313:1152 y doctrina de Fallos 331:2907), máxime cuando en el sub examine se han explicitado las razones por las cuales el mantenimiento de la situación existente en este momento podría tomar ineficaz la decisión a dictarse en la cuestión de fondo.

Tanto la determinación del saldo de precio —y la consecuente cancelación de la hipoteca— que se persiguen con la pretensión de fondo, como la suspensión cautelar de los efectos del decreto 2552/12, se sustentan en el derecho de propiedad que ha quedado en tela de juicio con el dictado de ese último acto por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

9. Con sustento en los fundamentos antes expuestos, corresponde revocar la resolución de fs. 199/202 en cuanto denegó, por los fundamentos examinados anteriormente, la medida cautelar solicitada por la SRA a fs. 165/197vta., y emitir un pronunciamiento de acuerdo con la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora oportunamente invocados por la peticionaria, que reitera en el memorial de agravios.

10. En punto al primer recaudo, hay que decir, inicialmente, que mediante el decreto 2699/91 dictado por el Poder Ejecutivo Nacional se aprobó la venta del PFP, propiedad del Estado Nacional Argentino, a favor de la SRA, instrumentada en el boleto de compraventa suscripto ese mismo día, el cual integra el decreto (ver Anexo 2, reservado en caja aneja al expediente).

Al motivar el acto, el Poder Ejecutivo consideró que el PFP era un inmueble de dominio privado del Estado Nacional innecesario para su gestión, por lo que su enajenación se efectuaba dentro de la política trazada por el art. 60 de la Ley de Emergencia Económica N° 23.697 y las normas complementarias.

Asimismo, hizo mérito de que la SRA ocupaba a ese momento el PFP en virtud de la ley 5114 —sancionada por el Congreso Nacional el 31 de agosto de 1907—, la cual fue sucesivamente prorrogada por distintas normas que le concedían el uso precario y gratuito (la SRA en su escrito de inicio afirma que dicho uso le fue cedido el 4 de noviembre de 1875; ver fs. 4), y que había ofrecido adquirir el inmueble a los efectos de destinarlo a la realización de la Exposición de Ganadería, Agricultura e Industria, como así también para efectuar exposiciones y ferias vinculadas con distintas actividades.

El Poder Ejecutivo para aprobar la venta según el boleto que la instrumentaba, invocó el decreto 407/91 en cuanto admitía las ventas por el sistema de contratación directa, siempre que concurrieran circunstancias de interés general que las justificaran, y aclaró que las condiciones de venta inmobiliaria podían prever que se difiriese el pago del precio.

También se remitió a la ley 22.423 que prevé el sistema de contratación directa en los casos de asociaciones que utilizaran el inmueble con destino exclusivo al cumplimiento de sus fines estatutarios, siempre que hubieran realizado obras de infraestructura, considerando que los eventos anuales de la SRA estaban dentro de esos fines y beneficiaban a la comunidad en general.

La compraventa del PFP se perfeccionó ante el Escribano General del Gobierno de la Nación el 27 de mayo de 1992 con la Escritura N° 84. De ese instrumento surge, entre otras circunstancias, la suma dineraria acordada como precio (U\$S 30.000.000, que se convino pagar del siguiente modo: U\$S 3.000.000 con el boleto, U\$S 7.000.000 con la escritura y el saldo en diez cuotas anuales iguales y consecutivas de U\$S 2.000.000 a partir de marzo de 1994), la constitución de una hipoteca de primer grado a favor del Estado Nacional, y las cláusulas para el supuesto de incumplimiento de la obligación de pago en los términos convenidos y para su ejecución.

A su vez, constan en dicha escritura las condiciones a las que se obligó —además del pago del precio— la SRA, a saber: a) destinar el inmueble para la construcción y funcionamiento de un Centro Internacional de Exposiciones y Congresos, cuyo proyecto debía cumplir las bases detalladas en el Anexo adjunto al boleto de compraventa, y llevarse a cabo dentro de siete años; b) contribuir con el 5% de la recaudación de las ventas de entradas por los eventos que se realicen en el Predio; c) celebrar anualmente la tradicional Exposición de Agricultura, Ganadería e Industria; d) ceder al Estado Nacional hasta quince días por año las instalaciones para eventos oficiales, con el sólo pago de gastos de mantenimiento y otros directos en forma proporcional a la ocupación; en el caso de que transfiriese el inmueble a terceros, a título gratuito u oneroso, permanecería responsable de todos y cada uno de los compromisos adquiridos en la escritura y el boleto, sin perjuicio de la que tendría el adquirente en forma solidaria por el sólo hecho de adquirir el inmueble (ver Anexo 3 en caja con documentación).

Asimismo, del referido boleto de compraventa surge que la SRA se obligó a establecer descuentos especiales sobre las entradas generales a favor de estudiantes y jubilados, en eventos feriales con las modalidades que se acuerden (Cláusula Tercera).

La escritura traslativa de dominio e hipoteca se inscribió en el Registro de la Propiedad Inmueble (ver Anexo 3), perfeccionándose de ese modo la transmisión del derecho real (art. 2505 del Código Civil).

El negocio jurídico así convenido e instrumentado, aprobado por el decreto 2699/91, llevó a la Sala II —que es el Tribunal de Alzada del juicio—, a decidir la competencia de este fuero por considerar que no surge del contrato celebrado entre la SRA y el Estado Nacional que este último se hubiera reservado prerrogativas —cláusulas exorbitantes— que excedan el marco de cualquier contratación privada, sobre todo en lo que se refiere a la posible resolución por incumplimiento. Sobre esa base, concluyó que las pautas fijadas en el contrato se encuentran prima facie en la órbita de las normas civiles que regulan la materia, las que tienen una relevancia mayor en el caso, en particular en lo que concierne a la ejecución y finalización del contrato (ver considerandos quinto y sexto de la resolución dictada el 20 de abril de 2012 en el expte. N° 271/12 “Sociedad Rural Argentina d Poder Ejecutivo Nacional s/ medidas cautelares”, a la que se remite la señora jueza en la resolución apelada). Es más, la Sala II determinó en ese pronunciamiento que “la relación de derecho entre las partes enfrentadas no estaría prima facie regulada preponderantemente por el derecho administrativo” (considerando séptimo).

11. La verosimilitud del derecho para que se dicte la medida cautelar debe ser apreciada de acuerdo con la entidad que tiene el peligro en la demora en el caso concreto.

La naturaleza de las medidas cautelares no exige de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no excede del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad (Fallos 327:3202, 329:4822, 330:2610 y 5226, entre otros).

Como se dijo, el decreto 2552/12 al revocar por nulidad absoluta el decreto 2699/91 y todos los actos dictados en consecuencia, importa que el Poder Ejecutivo extinga la propiedad adquirida por la SRA por sí y ante sí, lo cual es susceptible de conculcar prima facie derechos de jerarquía constitucional adquiridos hace más de veinte años (arts. 17, 18 y 109 de la Constitución Nacional).

Para concluir de ese modo, se tiene en cuenta que la motivación del decreto 2552/12 remite a dos líneas argumentales: una de ellas es la calificación de vil del precio de la compraventa por ser sustancialmente menor al que surge de una tasación realizada en 2010 por el Tribunal de Tasaciones de la Nación a valores de 1991; la otra remite a la misma cuestión, en cuanto alude al procesamiento de funcionarios públicos, de las instituciones bancarias y representantes de la SRA que intervinieron en la operación, por el delito previsto en el primer párrafo del art. 261 del Código Penal (causa 6219/01 en trámite ante el Juzgado Criminal y Correccional N° 12).

En este orden de ideas, se precisa en el decreto que las tasaciones oportunamente realizadas por el Banco Ciudad de Buenos Aires y por el ex Banco Hipotecario Nacional, no consideró el valor de las mejoras y construcciones preexistentes —que se deberían haber computado en virtud de los términos de la concesión de uso que beneficiaba a la SRA hasta la venta del PFP— ni tampoco el efecto financiero derivado de una operación con financiación a largo plazo. Asimismo, el Poder Ejecutivo funda la aptitud de la vía para revocar el acto anterior y —de esta manera— la propiedad de la SRA sobre el inmueble, en los arts. 14, 17 y 18 de la ley 19.549, y en precedentes de la Corte Suprema que cita (Fallos 310:1045, 314:322, 321:169 y 321:174), como en dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación.

Ahora bien, la actora cuestiona los fundamentos del decreto 2552/12 con los que se dispuso la revocación de su propiedad.

Alega, en tal sentido, que el precio fue razonable y que el Estado Nacional prescindió de considerar las contraprestaciones adicionales a las que se obligó la SRA, con relación al destino, a las inversiones futuras, a las contribuciones a favor del Estado (canon por ventas de entradas y cesión de las instalaciones para eventos oficiales) y del público (descuentos para estudiantes y jubilados). Afirma que esos cargos y restricciones tienen impacto en el precio y que deberían haberse considerado por el Estado Nacional al dictar el decreto 2552/12 como valor económico de la operación contractual, máxime cuando habían sido ponderadas por la ONABE el 8 de junio de 2005 en la negociación sobre el saldo de precio adeudado —que motivara este juicio— y por el Procurador del Tesoro de la Nación en un dictamen del 2 de septiembre de 2010.

Respecto de la causa penal aduce que se encuentra en una etapa preliminar, que el procesamiento no está firme y que el auto que lo dispuso tampoco examinó la importancia de las mencionadas contraprestaciones, a la vez que se funda en pericias que se encuentran objetadas.

Por último, sostiene que es improcedente la revocación en sede administrativa del contrato de compraventa oportunamente celebrado bajo las reglas del derecho privado, por lo que entiende que cualquier reclamo debió canalizarse por las vías que habilita el derecho civil, y no mediante la aplicación de principios previstos en la ley 19.549 para regir relaciones de derecho administrativo. Y cita jurisprudencia de la Corte Suprema que funda su postura (Fallos: 109:431, 164:140, 185:177 y 241:384).

En síntesis, la actora sustenta la verosimilitud del derecho en la propiedad sobre el PFP a la vez que cuestiona los fundamentos en los que se apoya el decreto 2552/12 con los argumentos expuestos, los que por remitir a cuestiones de hecho y prueba cuya valoración excede el acotado marco cognoscitivo propio de las medidas cautelares, deberán ser examinados durante el juicio y ponderados en una sentencia definitiva después de que se haya escuchado a ambas partes (art. 18 de la Constitución Nacional).

12. Atendiendo a todo lo expuesto, lo cierto es que resulta verosímil sostener que la propietaria del PFP es la SRA, según surge de la escritura del 27 de mayo de 1992, otorgada ante el Escribano General de Gobierno de la Nación.

En este contexto, el Estado Nacional carecería, en principio, de legitimación para intentar recuperar un bien que vendió hace más de veinte años, por un acto unilateral. Aun cuando el precio hubiera sido “vil”, como el Poder Ejecutivo lo sostiene, el Estado debería recurrir a la vía judicial para dejar sin efecto

el acto que considera lesivo, ya que no podría rescindir el contrato por sí y ante sí, de conformidad con doctrina de la Corte Suprema (Fallos: 109:431 y 164:140).

Por lo demás, conforme las normas de derecho común, la propiedad de un inmueble se adquiere mediante la compraventa, cuando se hubiese realizado el contrato correspondiente mediante el otorgamiento de escritura pública (arts. 1184 y concordantes del Código Civil), inscripta en el Registro de la Propiedad Inmueble, y se hubiese operado la tradición del bien. Una vez cumplidos estos requisitos, podría atacarse el contrato mediante su impugnación en sede judicial, alegando la existencia de alguno de los vicios de la voluntad (arts. 922 y ss. del Código Civil) o institutos como la lesión (art. 954 del ordenamiento citado), abuso de derecho (art. 1071 del Código Civil), fraude o simulación (arts. 931, 959 y concordantes del Código Civil). La nulidad de un asiento efectuado en el Registro de la Propiedad sólo puede ser declarada judicialmente (ley 17.801). Mientras ello no se realice, el titular registral goza de todos los derechos que le confiere el dominio (art. 2506 y ss. del Código Civil).

13. A mayor abundamiento, no hay que perder de vista que si la Administración considera que el decreto 2699/91 se encuentra viciado, teniendo en cuenta que causó estado (se encuentra firme) y generó derechos adquiridos definitivamente incorporados al patrimonio de la parte actora —a quien le fue extendido el título definitivo de propiedad por escritura pública en 1992—, su revocación debería haber sido promovida —en principio— por vía de acción judicial, porque de no ser así podrían resultar afectadas las garantías constitucionales previstas en los arts. 14, 17 y 18 de la Ley Fundamental (Fallos: 164:140; 185:177 y 241:384, entre otros).

En efecto, prima facie, con los elementos hasta ahora arrimados y en el contexto de la causa, la sola invocación del vicio de ilegitimidad denunciado para la compraventa no autorizaría a que la Administración (omitiendo toda oportunidad de defensa frente a un tercero imparcial) deje sin efecto el acto, sustituyendo a la autoridad judicial; máxime cuando, por lo demás, existirían otras vías legales judiciales para promover su invalidación.

A lo dicho podría agregarse que: a) en principio, la potestad revocatoria de la Administración no procedería en las relaciones jurídicas regidas por el derecho privado (fallos citados), donde no prima directa e inmediatamente el interés público que justificarían y legitimaría tal prerrogativa; b) la protección conferida por el decreto 2699/91 (acto que aparece como regular, con requisitos extrínsecos de validez en cuanto a la forma y a la competencia) no se presentaría vinculada a la satisfacción de un interés público, a una actividad que importaría una prerrogativa de carácter público, ni tampoco se encontraría comprometido el orden público, sino que constituiría un acto regular que reconoce un derecho subjetivo exclusivamente patrimonial (Luqui, Roberto E.: “La revocación de los actos administrativos por razones de ilegalidad”, La Ley 2011-F, 907), como lo es una compraventa inmobiliaria de derecho privado; c) no se trataría de la invocación de un vicio patente y manifiesto, encontrándose sujeto a la apreciación y prueba a fin de establecer de manera definitiva y en forma incuestionable su existencia; d) la calificación de “precio vil” (con la dificultad que significaría la realización de cálculos de valores inmobiliarios extrapolados a más de 20 años) se encuentra expresamente controvertida por el peticionante, quien además rechaza la interpretación que aparentemente realiza la Administración del alcance de las convenciones expresamente pactadas después de realizados los actos de tradición y registro; y e) las actuaciones penales (en etapa de instrucción) carecerían de la firmeza necesaria e indispensable, no existiendo por el momento sentencia firme y definitiva condenatoria fundada en las circunstancias invocadas por la Administración.

Asimismo, es de hacer notar que los precedentes jurisprudenciales invocados en el decreto 2552/12 carecerían de la relación adecuada con las circunstancias de la causa, toda vez que no se vincularían con las facultades de la Administración con relación a compraventas del Estado sujetas al derecho privado, sino aparentemente sólo con actos dictados en ejercicio de facultades de la Administración para la satisfacción de intereses públicos, como lo serían: 1) el ejercicio de prerrogativas sancionatorias por parte del Instituto Nacional de Vitivinicultura (Fallos: 314:322); 2) el ejercicio de las facultades ratificadorias o rectificatorias de gobiernos constitucionales respecto de los actos emanados de las autoridades universitarias durante un gobierno de facto (Fallos: 310:1045); 3) la legitimidad del ejercicio de atribuciones vinculadas con la designación de personal no docente de universidades nacionales (Fallos: 321:169); y 4) el alcance y legitimidad del ejercicio de prerrogativas revocatorias dentro de un contrato de carácter administrativo, con arreglo a los principios y reglas propias del derecho público (Fallos: 321:174).

Todo lo hasta aquí expuesto —dentro del análisis preliminar que suscita el marco de una medida cautelar— resultaría suficiente para concluir que la potestad revocatoria ejercida por el decreto 2552/12 encontraría serias limitaciones —por razones de seguridad jurídica y frente a la garantía de los derechos adquiridos— en el principio de división de poderes, en el derecho de propiedad y en el debido proceso legal (arts. 14, 17 y 18 de la Constitución Nacional), puesto que las decisiones que pueden alterar las situaciones jurídicas firmes y consolidadas regidas por el derecho común como aparentemente serían las del sub iudice, en principio, se encuentran reservadas exclusivamente a la intervención de los jueces de la Nación, y por ende, ajenas al Poder Ejecutivo (art. 109 de la Constitución Nacional), lo que hace, en definitiva, a la vigencia del Estado de Derecho.

14. En cuanto al restante recaudo, con lo que hasta aquí se lleva dicho, se debe reconocer que existe suficiente peligro irreparable en la demora para dictar la medida cautelar pedida, en los términos del art. 230 del Código Procesal.

La urgencia en obtener un pronunciamiento precautorio ya fue reconocida para habilitar la Feria Judicial. A partir de ello y considerando que el decreto 2552/12 tiene por consecuencia revocar la propiedad adquirida de la SRA del modo antes reseñado, hay que añadir que son atendibles los argumentos que sostiene la recurrente en cuanto a los daños que generará la posibilidad de que la Administración Pública pueda despojarla de la posesión que es inherente a la propiedad (art. 2513 del Código Civil) —lo cual se tiene por cierto con lo dispuesto en el art. 2 del decreto 2552/12 y en la intimación de la AABE del 21 de diciembre de 2012—, frustrando así las actividades propias de la SRA y ocasionándole perjuicios económicos en virtud de los contratos celebrados (ver fs. 217 y siguientes).

En efecto, surge palmario del decreto 2552/12 que la AABE deberá realizar todos los actos conducentes a la toma de posesión del PFP. La urgencia es evidente ante la posibilidad de que órganos de la administración despojen a la SRA de la propiedad que le fuera vendida por escritura pública sin indemnización, sin juicio y sin devolución previa de lo pagado ni de lo invertido y sin juicio. Y por último, ello resulta indefectible con la carta del 27 de diciembre del 2012, por la cual el Estado Nacional intima a la SRA en el plazo único y perentorio de 30 días corridos a partir de la notificación a restituir y entregar la posesión del inmueble denominado “Predio Ferial de Palermo”, bajo apercibimiento de realizar los actos conducentes a la efectiva toma de posesión del predio citado” (fs. 237).

La Corte Suprema ha tenido por acreditado el peligro en la demora cuando éste surge en forma objetiva del conflicto, como ser por los efectos que podría provocar la aplicación de las disposiciones que impugna el peticionario de la medida, entre ellos, su gravitación económica (conj. doctrina que surge de Fallos 324:2859, 327:5521, 330:2610, 331:108, 332:2891 y 333:60).

15. De acuerdo con lo solicitado por el representante de la actora, con la verosimilitud del derecho y con las circunstancias del caso, tiénese presente la caución juratoria ofrecida, la que deberá ser ratificada ante este Tribunal (art. 199 del Código Procesal).

Por los fundamentos expuestos, SE RESUELVE: 1. habilitar la Feria Judicial al efecto de examinar el recurso de apelación interpuesto a fs. 204 y fundado a fs. 206/21; 2. revocar la resolución de fs. 199/202; 3, suspender, en los términos de los arts. 230 y 232 del Código Procesal, los efectos del decreto 2552/12 y de los actos dictados en consecuencia, en especial, la intimación de la AABE del 21 de diciembre de 2012, hasta tanto se dicte la sentencia definitiva en el proceso al que resulte accesoria esta medida.

Regístrese, notifíquese y líbrese oficio al Estado Nacional, Poder Ejecutivo Nacional, con habilitación. — Graciela Medina. — Francisco de las Carreras. — Ricardo Víctor Guarinoni.