

## TÍTULOS DE TRANSMISIÓN DE DOMINIO. NECESIDAD DE SU OTORGAMIENTO ANTE ESCRIBANO PÚBLICO\*

### Acuerdo

En la ciudad de **Ushuaia**, capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, al 1<sup>er</sup> día del mes de marzo del año dos mil uno, se reúnen los miembros del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia en acuerdo ordinario para dictar sentencia en los autos caratulados “**Municipalidad de Ushuaia c/ Colegio Público de Escribanos de la Provincia s/ acción declarativa**”, Expte. N° 991/00 de la Secretaría de Demandas Originarias, habiendo resultado que debía observarse el siguiente orden de votación: jueces *Omar A. Carranza* y *Carlos E. Andino*. Participan del acuerdo solamente los magistrados mencionados por encontrarse vacante la restante vocalía.

### Antecedentes

I. La Municipalidad de la Ciudad de Ushuaia, por intermedio de sus representantes legales, inicia acción meramente declarativa con el fin de “*hacer cesar el estado de incertidumbre municipal sobre la validez y alcance de los títulos administrativos de transmisión de dominio de tierras fiscales municipales*” (v. fs. 22, punto I).

Al relatar los hechos que motivan la presentación, se explica que la cuestión se generó a partir de la comunicación que efectuó el Colegio de Escribanos informando que los Títulos Administrativos entregados a los adjudicata-

---

\*Fallo inédito del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Tierra del Fuego, de fecha 1° de marzo de 2001.

rios de predios fiscales carecían de aptitud para transferir el dominio y que, en los casos en que ya se hubiera emitido ese documento, debía otorgarse la escritura pública en cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 1185 y 1187 del Código Civil.

La accionante sintetiza su postura señalando que: “*La facultad reconocida por la ley nacional 4167 y el decreto 2991/61 continúa en cabeza del Intendente de Ushuaia aun a partir de la Ley de Provincialización y de las leyes provinciales 323 y 327, ya que éstas mismas remiten a una regulación especial en la materia (dada por las ordenanzas 1406/94 y 2025/99) en un todo de acuerdo con la previsión del artículo 2344 del Código Civil (que por ser una norma especial en materia de transmisión de derechos reales sobre bienes del dominio municipal debe prevalecer sobre el 1184)*” (v. fs. 23). Agrega que el propio Colegio de Escribanos reconoció la posibilidad legal de otorgamiento de los títulos administrativos al suscribir con la Municipalidad de Ushuaia el convenio de colaboración y distribución de trabajo oficial para escriturar las tierras fiscales, registrado bajo el N° 750, aprobado por decreto municipal N° 1354/98 y ratificado por resolución C. D. N° 220/98, que en la cláusula tercera reserva al Municipio el derecho de extender los títulos de propiedad.

Dice también que el Banco Hipotecario Nacional, a través de su sucursal Ushuaia, ha otorgado mutuos con garantía hipotecaria sobre inmuebles titularizados administrativamente (sobre la base de títulos emitidos por el Intendente de la Municipalidad).

No obstante las argumentaciones explicadas, exponen las letradas apoderadas del municipio que la presente demanda “*se impone para hacer cesar el estado de incertidumbre que la actual postura jurídica del Colegio de Escribanos de la Provincia provoca a esta parte*” (v. fs. 23 vta.).

Fundan el derecho, ofrecen prueba documental que se agrega a las actuaciones (fs. 3/21) y peticionan que este Superior Tribunal dicte sentencia declarativa respecto de la validez y alcance de los títulos administrativos de transmisión del dominio de los predios fiscales municipales, haciendo cesar el estado de incertidumbre del municipio en la cuestión.

II. Mediante resolución de este Cuerpo agregada a fs. 33 de autos se corre traslado de la demanda al Colegio Público de Escribanos de la Provincia para que comparezca y la conteste, de conformidad con las reglas del proceso sumario.

III. La Municipalidad de Ushuaia presenta un escrito de ampliación de demanda y denuncia de hecho nuevo, y se acompaña documental (fs. 53, 42/52 respectivamente).

IV. Este Cuerpo resuelve tener presente el hecho nuevo denunciado y la ampliación de la demanda efectuada, corriendo traslado a la accionada de esas piezas procesales en forma conjunta con la demanda.

V. La Presidente del Colegio de Escribanos de la Provincia de Tierra del Fuego y la Secretaria de dicha institución se presentan a fs. 80/91 con patrocinio letrado y oponen excepción de incompetencia, piden se cite a terceros interesados y contestan la demanda.

A modo de síntesis, y en lo que hace al fondo de la cuestión, afirman coincidiendo plenamente con lo expresado por la Academia Nacional del Notariado, que el dictamen A. L. M., N° 181/99 carece de asidero jurídico o legal alguno por lo que puede inferirse sin lugar a duda alguna que:

*“a) La legislación local de la Provincia (Constitución, leyes, decretos del Poder Ejecutivo, ordenanzas municipales y/o decretos municipales) no puede dejar sin efecto disposiciones del Código Civil de la Nación, conforme el artículo 31 de la Constitución Nacional;*

*b) En consecuencia, la transmisión del dominio de tierras fiscales, desafectadas del dominio público del Estado Provincial o Municipal, con excepción de la que se opere por subasta pública, debe necesariamente formalizarse en escritura pública, aunque ésta sea autorizada a través de la Escribanía General de Gobierno de la Provincia, si su competencia por razón de la materia así lo admite;*

*c) Por tanto, las pretendidas transmisiones de dominio de inmuebles fiscales que no cumplan con el requisito de su formalización en escritura pública carecen de eficacia a tal efecto por defecto de forma;*

*d) La propia legislación provincial prevé la escrituración de los inmuebles fiscales como medio de transmitir su dominio (artículo 6°, inciso f) de la ley 313 y artículo 5° de la ley 323)” (v. fs. 90, punto IX).*

Ofrecen prueba, fundan en derecho y hacen expresa reserva del caso federal (v. fs. 91) peticionando que en la instancia procesal pertinente se dicte sentencia rechazando la pretensión de la accionante en todos sus términos, con costas (v. fs. 91 vta., punto XIV).

VI. El Superior Tribunal resuelve rechazar la excepción de incompetencia planteada por la demandada y no hacer lugar a la citación a juicio del Estado Provincial y entidades bancarias especificadas en el escrito de fs. 81, imponiendo las costas a la demandada (conf. fs. 99/101).

VII. Declarándose por este Cuerpo la cuestión de puro derecho, se corre nuevo traslado a las partes, por su orden (fs. 105).

VIII. Consta una presentación del Colegio de Escribanos denunciando un hecho nuevo, acompañando documental que es agregada a fs. 113/116. De esa pieza se corre traslado a la parte actora mediante la resolución obrante a fs. 119, el que es contestado por la accionante a fs. 122/123.

IX. La parte actora presenta su alegato (v. fs. 126) y a fs. 137/138 consta agregado un escrito de la parte demandada en el cual denuncia un hecho nuevo y acompaña documental (v. fs. 128/136).

X. El Ministerio Fiscal ante el Superior Tribunal dictamina a fs. 141/142 y a fs. 143 se llaman los autos para el dictado de la sentencia.

Encontrándose la causa para resolver, el Tribunal resolvió considerar y votar las siguientes

## Cuestiones

**Primera cuestión:** *La transmisión de dominio de tierras fiscales municipales otorgadas por el Intendente de la ciudad de Ushuaia, ¿debe otorgarse mediante escritura pública?*

**Segunda cuestión:** En su caso, ¿qué pronunciamiento corresponde dictar?

*A la primera cuestión el juez Omar Carranza dijo:*

I. El conflicto jurídico traído a decisión tiene que ver con el estado de incertidumbre sobre la validez y alcance de los títulos administrativos de transmisión de dominio de tierras fiscales municipales y con la postura asumida por el Colegio de Escribanos de la Provincia que les niega aptitud a objeto de la transferencia del dominio. Según la postura asumida por la Municipalidad accionante, pretende estar facultada a transferir en virtud de las leyes provinciales 323 y 327 que remitirían a regulaciones especiales (ord. 1406/94 y 2505/99) que, de acuerdo con el artículo 2344, prevalecerían por sobre el artículo 1184 del Código Civil. Según la tesis propugnada por el Colegio de Escribanos, salvo los casos de subasta pública, toda transmisión del dominio de tierras fiscales debe formalizarse mediante escritura pública.

Con el propósito de dilucidar el conflicto presentado, creo imprescindible efectuar algunas precisiones acerca del sistema seguido por nuestro Código Civil para la transmisión del dominio de bienes inmuebles. Es cosa sabida que a los fines de la transmisión perfecta del dominio de bienes inmuebles deben cumplirse necesariamente los siguientes requisitos: 1°) el título; 2°) el modo, configurado por la tradición (doct. art. 577, Cód. Civil); 3°) la forma de escritura pública (doct. art. 1184, inc. 1°, Cód. Civil y 4°) la inscripción registral para su oponibilidad *erga omnes*.

Justo título es todo aquel que tiene por finalidad transmitir un derecho de propiedad, cuando se halla revestido de las solemnidades exigidas para su validez, sin consideración a la condición de la persona de quien emana (art. 4010 C. C.). O sea que se trata del acto jurídico (título en el sentido de acto jurídico y no de instrumento) que sirve de causa a la tradición o entrega de la cosa, pero que debe estar revestido de los caracteres y condiciones que la ley impone. En el caso de los inmuebles, para su transmisión deviene forzoso observar la forma de la escritura pública (art. 1184, C. C.); pues, mientras ésta no sea otorgada, habrá contrato –que produce una obligación de hacer– pero no transferencia. A todo lo cual corresponde añadir el recaudo impuesto por el nuevo artículo 2505 (ref. por ley 17711) de la inscripción del título en el registro inmobiliario para juzgar perfeccionada la adquisición o transmisión de los derechos reales sobre inmuebles; de lo contrario, tales adquisiciones o transmisiones no serán oponibles a terceros (véase Guillermo Borda, *Tratado..., Derechos Reales*, t. I, pág. 302, Ed. Perrot).

Resultando imprescindible entonces la forma de la escritura pública para la validez de la transferencia de bienes inmuebles, en mi parecer la incertidumbre que se presenta en el *sub examine* no tiene que ver con el artículo 1184 del Código Civil, sino con el artículo 997 de ese cuerpo legal, que reza: “Las escrituras públicas sólo pueden ser hechas por escribanos públicos, o por otros funcionarios autorizados para ejercer las mismas funciones”.

En mi concepto, la divergencia ha sido suficientemente zanjada por la doctrina autorizada en la materia. Señala al respecto Borda que se llama escritura pública a una clase especial de instrumentos públicos otorgados por los escri-

banos en su libro de protocolo, de acuerdo con las normas especiales que la ley establece para ellas. Y que sólo por excepción pueden ser otorgadas por otros funcionarios: tal es el caso de los jueces de paz, que están facultados para hacerlo cuando no hay escribano público en el lugar (arts. 1223, 1810 y 3655 del C. C. y leyes 3245 y 3478); de los cónsules (ley 4712) y de los ministros diplomáticos en caso de urgencia (ob. cit., Parte General, t. II, pág. 218). Por lo tanto, de acuerdo con dicho criterio, no parece aconsejable autorizar a un funcionario municipal, por más alta jerarquía que posea, a otorgar una escritura pública que debe ser confeccionada con arreglo a normas especiales, para cuya aplicación los escribanos públicos cuentan con los conocimientos específicos por haberse graduado como tales en las universidades, sólo ellos cuentan con el registro habilitante y el protocolo reglamentado por las leyes locales y están sometidos a la organización y disciplina que los notariados locales les imponen para el correcto desempeño del cargo.

II. Teniendo en cuenta las consideraciones predichas y las circunstancias que se presentan en los casos de inmuebles transferidos por la Municipalidad actora, según las cuales ésta viene a ser una de las partes intervinientes en la minuta sobre la cual dará fe el escribano (art. 999, C. C.), así como lo reglado por el artículo 1001 del C. C. de que el escribano da fe del conocimiento de los otorgantes (y si no es posible deberá valerse de dos testigos); también parece inoportuno que, en esa condición de parte otorgante –e interesada en el negocio sustancial–, duplique su intervención cumpliendo derechos y deberes propios de los escribanos, dando constancia y fe de todos los actos y aspectos contemplados por los artículos 997 a 1011 del Código Civil.

De ahí que en el *Código Civil comentado, anotado y concordado* bajo la dirección de Augusto Belluscio y la coordinación de Eduardo Zannoni, en el comentario al artículo 997 se dice que la alusión del artículo a “*otros funcionarios autorizados para ejercer las mismas funciones*” debe entenderse referido a otros funcionarios autorizados a otorgar escrituras públicas, no a los demás funcionarios con atribuciones notariales en general, ya que hay casos excepcionales de atribución de funciones notariales a funcionarios que no son escribanos públicos, como –por ejemplo– los oficiales, capellanes y médicos autorizados para recibir el testamento militar (art. 3673, C. C.), el comandante del buque ante el cual puede otorgarse el testamento marítimo (C. C., art. 3679) o el juez ante el cual se puede celebrar la convención matrimonial (C. C., art. 1223). En todos esos casos, el instrumento labrado será un instrumento público, pero no una escritura pública, pues para que exista ésta es inexcusable que sea labrada en el protocolo notarial, sometido a exigencias y características especificadas en la ley. Y más adelante, en el comentario al artículo 998, se recalca el valor del protocolo y de la solemnidad para que se configure la fe pública: “El acto de evidencia no tiene fe pública si no se produce en un acto ritual de solemnidad regulado, con más o menos trámites, por la ley. Es lo que se llama el rigor formal de la fe pública. La evidencia dentro de la solemnidad, esto es, dentro del conjunto de garantías legales para la fiel percep-

ción, expresión y conservación del hecho histórico” (vid. ob. cit., t. 4, págs. 563/564, con cita de Núñez Lagos, Ed. Astrea).

III. Finalmente cabe expresar, luego del análisis de la solicitud deducida ante el Tribunal, que es preciso dejar debidamente establecido cuál es el objetivo de la acción declarativa de certeza, conforme la prescripción normativa fijada en el art. 339 del CPCCLRyM, pues de este modo se enmarca acabadamente la respuesta que debe dar este Tribunal a la cuestión.

Al respecto he tenido oportunidad de exponer mi opinión sobre la finalidad del tipo de acción formulada en autos, en el fallo dictado en el caso “GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO S/ ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA” (Expte. N° 1133/00 SDO, sentencia del 5/10/00, registrada en T° XXIII, F° 109/135), señalando que: “*Sostiene Chiovenda que el actor que pide una sentencia de declaración de certeza no quiere conseguir actualmente un bien de la vida que esté garantizado por la voluntad de la ley, ya sea que aquel bien consista en una prestación del obligado, ya consista en la modificación del estado jurídico actual; quiere solamente saber que su derecho existe, o quiere excluir que exista el derecho del adversario; pide al proceso la certeza jurídica y no otra cosa (cit. por Fenochietto-Arazi, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Ed. Astrea, t. 2, pág. 105)*”.

“Al respecto, Guillermo J. Enderle nos señala que: ‘*así es como CHIOVENDA, explicando la orientación de WACH y su doctrina de la tutela jurídica, enfatiza que la acción no tiene inexorablemente como presupuesto un derecho subjetivo violado, ya que sólo basta un simple interés en la declaración de certeza para fundar el derecho a la tutela jurídica, demostrando de tal modo la autonomía de la acción a través de la sentencia declarativa: el derecho a la tutela existe, aun cuando ninguna prestación sea debida*’ (pág. 32); y agrega: ‘*De las pretensiones constitutivas y teniendo en cuenta las precisiones realizadas por los autores que específicamente las estudiaron –LORETO (Loreto, Luis, ‘La sentencia constitutiva’, en Revista de Derecho Procesal, año II, N° 1, Buenos Aires, Ediar, 1944, págs. 1 y ss.); MERCADER (Mercader, Amílcar A, ‘La sentencia constitutiva. Análisis del criterio clasificador’, en Revista de Derecho Procesal, año V, Núms. 3 y 4, Buenos Aires, Ediar, 1947, págs. 434 y ss.); STROHM (Strohm, Erick, ‘La sentencia constitutiva’, en Revista Jurisprudencia Argentina, 1962, T. IV, págs. 130 y ss.)–, podemos afirmar que son aquellas que procuran una sentencia que, además de declarar un derecho, produzca la génesis de un nuevo estado jurídico, al innovar sobre el preexistente, o sea que no se limitan a la mera declaración, sino que crean, modifican o extinguen un estado jurídico. ‘Estas sentencias –dice KISCH (Kisch, Wilhelm, ‘Elementos de Derecho Procesal Civil’, trad. L. Prieto Castro, Madrid, Revista de Derecho Privado, 1932, págs. 181 y ss.)–, como las declarativas, no son susceptibles de ejecución ni la necesitan, pues lo que el actor persigue se lo concede por sí sola la sentencia (aut. cit., La pretensión meramente declarativa, Ed. L. E. P., págs. 40/41)’”.*

“La llamada acción declarativa se resuelve de una doble función: investigar si una norma concede a un determinado interés una tutela y qué tutela es la que concede, a efectos de establecer, en el caso particular, cuál de dos o más normas es

aplicable a ese caso. La acción meramente declarativa procura, también, una sentencia de mera declaración de certeza que se limita a afirmar la existencia de una voluntad de la ley que garantiza al actor su bien”.

“Se configura a través de la pretensión meramente declarativa un procedimiento mucho más civilizado, con un objetivo concreto: proveer certeza, proporcionando clarificación, a través de la interpretación de derechos, deberes o situaciones, previo a consumarse ninguna violación. Se produce con el advenimiento de estas pretensiones un cambio radical de ópticas: a la justicia represiva se le opone la preventiva; al sistema reparador, el sistema preventor, a través de una sentencia declarativa y no coercitiva (Enderle, G. J., ob. cit., pág. 76)”.

De allí que la decisión del Tribunal debe establecer, como conclusión, el cese de la incertidumbre sobre “la existencia, alcance, o modalidades de una relación jurídica...”, conforme la merituación desarrollada a lo largo de este voto.

A la primera cuestión, el juez Carlos E. Andino dijo:

1. La Municipalidad de la Ciudad de Ushuaia entabla la presente acción meramente declarativa con la finalidad de “hacer cesar el estado de incertidumbre municipal sobre la validez y alcance de los títulos administrativos de transmisión de dominio de tierras fiscales municipales” (v. fs. 22, punto I). En cuanto a la admisibilidad de la vía intentada, este Tribunal ya se pronunció señalando que “en el sub spes se encuentra configurada la existencia de una causa, de un planteo concreto, es decir de un litigio, extremos que constituyen una controversia en los términos de la ley. Habrá de tenerse presente que se encuentran imbricados intereses contrapuestos y la decisión que ponga fin a la disputa resolverá un verdadero conflicto sobre las normas de fondo que originan el litigio” (v. resolución de fs. 98/101).

Respecto del alcance de la acción entablada, este Cuerpo ha dicho que “...se tiende a obtener un pronunciamiento que elimine la falta de certeza sobre la existencia, eficacia, modalidad o interpretación de una relación o estado jurídico (Palacio, Lino, Derecho Procesal Civil, t. I, pág. 426). De ahí que la sentencia definitiva a dictarse tenga por objeto la pura declaración de la existencia de un derecho (BOURGUIGNON, M.; MADOZZO, L., ‘Acción declarativa de certeza’, La Ley, t. 1989, D, pág. 1203)” (v. voto del Dr. Carranza en la causa “Gobernador de la Provincia de Tierra del Fuego s/ Acción Declarativa de Certeza”, Expte. N° 1133/00, de la Secretaría de Demandas Originarias, sentencia del 5 de octubre del año en curso, registrada en T° XXIII, F° 109/135).

Bajo esos parámetros entraré en el análisis e interpretación de la normativa nacional y provincial que reglamenta la materia en examen.

2. La Ley Nacional N° 4167, regulatoria del régimen de Tierras Fiscales, determinó que el PEN podía “...disponer se otorgue el título definitivo de propiedad... El título será expedido por medio de boletos talonarios de los registros respectivos... dicho boleto tendrá fuerza de escritura pública, y deberá anotarse en los registros públicos correspondientes...” (art. 3°).

Tal norma modificó el art. 1184 del Código Civil, consagrando una excepción a dicho artículo, que establece que los contratos que tuvieran por objeto

la transmisión de bienes inmuebles, en propiedad o usufructo, o alguna obligación o gravamen sobre los mismos, o traspaso de derechos reales sobre inmuebles de otros, deben ser hechos en escritura pública.

Mediante el decreto 2991/61, el Presidente de la Nación Argentina autorizó al Gobernador del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud para que, en nombre y representación del PEN, suscriba los títulos traslativos de dominio de predios urbanos fiscales ubicados en las localidades de Ushuaia y Río Grande a favor de los adjudicatarios. Esa delegación estuvo motivada por razones específicas: el *“aislamiento y las condiciones climáticas del territorio, que permiten la construcción solamente en la temporada estival; que la autorización solicitada es acorde con el firme propósito del Gobierno Nacional de fomentar el desarrollo de la región fueguina”* (v. considerandos del decreto 2991/61).

Ahora bien, al provincializarse el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego cesó el carácter de delegación que poseía el Poder Ejecutivo Territorial e implícitamente quedó derogado el decreto 2991/61; por lo que la excepción que consagraban la ley nacional N° 4167 y el citado decreto al art. 1184 Cód. Civil dejó de tener vigencia en el ámbito provincial.

En alusión directa a la especie de mandato que se establece mediante la delegación de funciones, enseña Marienhoff que: *“La delegación se hace a favor de un órgano determinado por considerársele –sea por su origen, su composición, los criterios de funcionamiento, como también por las tareas que ejerce normalmente– como el más adecuado para el cometido; si se admitiera que el mismo puede delegar ese cometido a otro órgano, el presupuesto lógico de la delegación quedaría contravenido. Aparte de ello, el ‘delegado’ no podría delegar válidamente la ‘competencia’ que expresamente le atribuyó el delegante”* (Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. Abeledo-Perrot, 1990, t. I, págs. 262/263). De ahí que no pueda coherentemente interpretarse que la facultad de otorgar los títulos traslativos de dominio pasó también por delegación del Gobernador del Territorio Nacional al Gobernador de la Provincia de Tierra del Fuego, y de éste último al señor Intendente de la ciudad de Ushuaia.

Por otra parte, la ley 23775 dispuso en su art. 14 que las normas del Territorio Nacional vigentes a la fecha de su promulgación mantendrían su validez en la nueva provincia, **mientras no fueren derogadas o modificadas por la Constitución de la Provincia, por dicha ley o las dictadas por la Legislatura provincial.**

El tema de las tierras fiscales fue abordado por la legislación provincial, previendo expresamente el otorgamiento de las escrituras traslativas de dominio (art. 6°, inc. f, de la ley N° 313 y art. 5° de la ley N° 323). Por ello, cualquier otra modalidad de transmisión de dominio que no se instrumente por escritura pública carece de eficacia por defecto de forma y debe necesariamente concluirse conforme lo establece el art. 1185 del Cód. Civil.

3. Cabe agregar, además, que recae sobre los municipios el deber de reglamentar el sistema de adjudicación de tierras fiscales (v. art. 6° de la ley N° 323: *“El sistema de adjudicación de tierras fiscales urbanas lo determinará cada Mu-*



nicipio o Comuna en base a las ordenanzas reglamentarias que a tal efecto se dicten...”).

Haciendo uso de tal facultad, el Concejo Deliberante de la ciudad de Ushuaia sancionó la ordenanza municipal N° 2025/99, promulgada mediante decreto municipal N° 905/99 y publicada en el Boletín Municipal, año IX, N° 03/99 del 1° de septiembre de 1999, que reglamenta el procedimiento a seguir para la adjudicación y venta de predios municipales que se encuentren comprendidos dentro del ejido urbano y urbano rural. Entre otros preceptos, establece que será autoridad competente para realizar la adjudicación de los predios municipales la Subsecretaría de Planeamiento y Gestión del Espacio Urbano (v. arts. 3°, 4°, 16°, 17°, 19°, 21°, 22°, 23° y 30°).

Tocante al tema en estudio, en el art. 22° se señala que: “*La Subsecretaría de Planeamiento y Gestión del Espacio Urbano deberá requerir al solicitante la documentación que avale fehacientemente los datos consignados y la que permita la futura escrituración del bien inmueble.*” Por su parte, el art. 30° establece que: “*Una vez cumplidas todas y cada una de las obligaciones emergentes del decreto de adjudicación por parte del adjudicatario, la Subsecretaría de Planeamiento y Gestión del Espacio Urbano certificará tal situación mediante resolución, adquiriendo de esta forma el adjudicatario el derecho a gestionar el Título de Propiedad correspondiente firmado por el Ejecutivo municipal. En todos los casos, el titular del predio adjudicado se hará cargo de los gastos que demande la escrituración del mismo...*”; y el art. 31° señala que: “*Cuando el adjudicatario haya cancelado íntegramente el precio de venta y construya con un crédito hipotecario, y la institución bancaria lo requiera, el municipio procederá, ante el escribano que designen las partes, a la escrituración de la compraventa en forma simultánea con la constitución de la hipoteca a favor del banco otorgante del crédito... En forma previa, la institución bancaria requerirá al municipio la conformidad u oposición a la firma de la escritura...*”

La normativa es clara y precisa y se adecua a la ley de fondo que reglamenta (art. 1184 Cód. Civil y art. 6°, inc. f, de la ley N° 313); otorga únicamente al Ejecutivo municipal la facultad de **firmar** los títulos de propiedad; no autoriza al señor Intendente a que los extienda, tal como lo admitía la cláusula TERCERA del convenio de fecha 20/10/98 suscripto entre el Municipio de la Ciudad de Ushuaia y el Colegio de Escribanos de la Provincia de Tierra del Fuego (v. fs. 16/18; el decreto municipal N° 1354/98 obrante a fs. 14/15, que aprueba en todos sus términos el convenio “*Ad referendum del Concejo Deliberante*”, y la resolución C. D. N° 220/98 –agregada a fs. 21– que ratifica en todos sus términos el convenio); y establece la formalidad de la **escritura pública** para la transferencia de dominio de los predios municipales.

Por último, cabe agregar que la citada cláusula TERCERA del convenio, aun en la hipótesis favorable al otorgamiento de títulos de propiedad sin escritura pública por parte del señor Intendente del municipio capitalino, perdió la vigencia que pudo haber tenido, ya que el artículo 35° de la citada ordenanza municipal N° 2025/99 determina la abrogación de “*toda otra norma que se oponga a la presente*”.

4. Por todo lo expuesto, entiendo que el señor Intendente de la Municipalidad de la Ciudad de Ushuaia carece de facultades para extender los títulos de propiedad de los predios fiscales municipales, los que deben ser otorgados mediante escritura pública.

5. En cuanto a la naturaleza jurídica de la acción entablada y la finalidad de la misma, ha señalado con precisión este Tribunal en la causa “GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO S/ ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA”, Expte. N° 1133/00 SDO (sentencia del 5/10/00, registrada en T° XXIII, F° 109/135, según voto del Dr. Carranza), que: *“En el caso de las acciones meramente declarativas nos encontramos ante una actividad jurisdiccional de carácter preventivo, por lo cual se obtiene la eliminación de una incertidumbre aun cuando no existiera en ese instante una lesión, desconocimiento o violación de un derecho. Nuestro régimen procesal sólo exige, para interponer la acción interés legítimo, aun sin la existencia de lesión actual”*.

*“En ese orden de ideas, resulta oportuno traer a colación las precisiones aportadas en tal sentido por el maestro A. M. Morello, en cuanto expresa que ‘el carácter de la acción meramente declarativa acuña una manifestación de actividad jurisdiccional de carácter preventivo, ínsito en la finalidad de eliminar la inseguridad, lo que supone el matiz de la amenaza o de un daño potencialmente actual, aunque todavía la lesión no llegue a existir, ni el desconocimiento, violación o menoscabo del derecho padezca de la inminencia del perjuicio’ (aut. cit. en ‘Precisiones en torno de la acción mera declarativa de constitucionalidad en el orden nacional’ E.D., t. 123, pág. 421, citando a Clemente Díaz en su libro La Demanda Civil, pág. 46)”*.

*“También se sostiene que ‘el instituto que nos ocupa se perfila, entonces, en tanto y en cuanto el Juzgador interviene de una manera preventiva, es decir, sin que aún se haya producido la lesión, violación o menoscabo, en orden a disipar un estado de incertidumbre, de falta de certeza y en la medida en que ello sea susceptible de poder causar eventualmente una lesión o perjuicio’ (...) ‘La correcta denominación de pretensión de sentencia meramente declarativa de certeza indica aquellas que no tienden a la realización del derecho, sino que se limita a pedir que sea declarada la certeza respecto de la existencia o inexistencia de una relación jurídica o, de existir, la certeza respecto de las innumerables facetas que de la misma pueden derivarse y respecto de las cuales, lógicamente, haya incertidumbre. Con la eliminación del estado de incertidumbre que proporciona la declaración de certeza, el instituto cumple su cometido en cuanto su particular y propia manera de tutelar jurídicamente los derechos’ (...) ‘Y ello es así porque la norma debería haberse estructurado sobre el ya mencionado carácter preventivo y el interés legítimo del demandante, porque el instituto de marras se da en aquellos casos en que aún no se está frente a una lesión, violación o menoscabo de un derecho, pero que sí podrían llegar a producirse de persistir el estado de incertidumbre, que es precisamente lo que se quiere disipar’ (...) ‘Claramente así lo afirma Salgado al manifestar que si se quiere que esta institución, ya universalmente aceptada, adquiera vigencia, sólo es posible interpretar que lo ‘actual’ debe ser únicamente el estado de incertidumbre y para nada el de perjuicio. (Salgado, Ali*

J., en *Fenochietto-Arazi*, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, *As-trea*, 1983, t. II, pág. 128. DANIELE, Gustavo, ‘La acción meramente declarativa’, E.D., t. 123, págs. 922 y ss.)’.

Finalmente he de resaltar, en orden a reconocer que la acción declarativa presenta entre sus rasgos distintivos que sus efectos lo son para el futuro, que la Corte Suprema ha dicho: “...el primer requisito a que la ley subordina la admisibilidad de acciones declarativas está dado por la aparición de un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica... en cuanto se endereza a obtener una declaración proyectada hacia el futuro...” (Chubut, Pcia. del, c/ Agua y Energía Eléctrica Sociedad del Estado, marzo 11 de 1982, ED, 98, pág. 692).

Merced a ello, a la presente cuestión me pronuncio por la afirmativa. Así lo voto.

#### A la segunda cuestión el juez Omar Carranza dijo:

En virtud de las consideraciones precedentes, estimo que debe hacerse cesar el estado de incertidumbre declarando que en todos los casos de adjudicaciones de predios fiscales municipales, las transmisiones de dominio sólo podrán juzgarse perfeccionadas mediante la inscripción de las escrituras públicas correspondientes en los respectivos registros de la propiedad, las que sólo podrán ser labradas por escribanos de registro; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 1185 del Código Civil.

Estimo, asimismo, que las costas deben imponerse por el orden causado atento a tratarse de una cuestión novedosa, cuyo resultado resulta favorable a ambos litigantes (arg. arts. 78.2 y 81 del C. P. C.).

#### A la segunda cuestión el juez Carlos Andino dijo:

En atención a la respuesta dada al tratar la cuestión anterior, corresponde hacer cesar el estado de incertidumbre normativa en el presente caso, declarando que para transmitir en el futuro el dominio de tierras fiscales municipales deberá instrumentarse tal acto –indefectiblemente– mediante el otorgamiento de las correspondientes escrituras ante escribano público.

Las costas se impondrán por su orden, habida cuenta de que –no obstante que la normativa vigente sólo admitía la transmisión de dominio por escritura pública (art. 1184, Cód. Civil; art. 6º, inc. f, de la ley N° 313 y art. 5º de la ley N° 323)– la dificultad en la interpretación de la ley aplicable al caso y la cláusula 3ª del convenio de fs. 16/18 suscripto por ambas partes –que admitía la reserva del derecho del Municipio para extender los títulos de propiedad–, pudieron generar confusión, inducir al error en la aplicación del derecho y justificar la acción entablada en las presentes actuaciones para que este Superior Tribunal dirimiera la cuestión. En concreto entonces, entiendo que la parte actora tuvo válidas razones para litigar en derecho, sobre todo al hacerlo en defensa de los intereses públicos y de sus administrados.

#### Así voto.

Con los criterios esgrimidos por cada uno de los jueces finalizó el acuerdo dictándose la siguiente

## Sentencia

Ushuaia, 1º de marzo de 2001

Vistas: las consideraciones efectuadas en el Acuerdo que antecede, y en razón del resultado de la votación,

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA  
RESUELVE

1º - **Declarar** que los títulos emitidos por la Municipalidad de Ushuaia a los fines de transmitir el dominio de tierras fiscales municipales deben otorgarse mediante escritura traslativa de dominio ante escribano público.

2º - **Imponer** las costas por el orden causado.

3º - **Mandar** se registre, notifique y cumpla.

Fdo.: Dr. *Omar A. Carranza*

Dr. *Carlos E. Andino*