

EL JUICIO DE LANZAMIENTO (DECRETO-LEY 17.091)

Por AYELEN A. CASELLA

SUMARIO

1. Introducción	357
2. Objetivos de la vía procesal	358
3. Análisis de la norma en comentario.....	360
3.1. El contrato de concesión como título de la relación jurídica.....	360
3.2. La concesión debe recaer sobre un bien inmueble de titularidad del Poder Ejecutivo Nacional.....	361
3.3. Falta de vigencia del título que sustenta la relación jurídica	362
3.4. El plazo de diez días como condición.....	363
3.5. Aplicación de la norma a relaciones jurídicas preexistentes.....	364
4. Procedimiento judicial.....	364
5. Corolario.....	365

EL JUICIO DE LANZAMIENTO (DECRETO-LEY 17.091)

Por AYELEN A. CASELLA

1. Introducción

El decreto-ley 17.091¹ sancionado durante el gobierno de facto del General OGGANÍA se integró al plexo normativo del derecho público nacional con la finalidad de permitir a la administración pública una adecuada gestión de los inmuebles fiscales objeto de contratos de concesión.

Dicha norma vino a insertarse en nuestro ordenamiento jurídico en el marco de un contexto social de particulares aristas que resulta oportuno reseñar, al menos someramente.

Durante los años previos a la sanción de la norma que nos proponemos analizar las zonas más densamente pobladas de los núcleos urbanos de la Provincia de Buenos Aires y el territorio de la Capital Federal, históricamente la jurisdicción con mayor densidad demográfica, sufrían uno de los mayores déficits habitacionales de su historia.²

A raíz de ello se sancionaron diversas normas, en su gran mayoría reguladoras de relaciones jurídicas celebradas por particulares al amparo del derecho privado, con la unívoca finalidad de atenuar la gravedad de la situación referida y establecer estándares de orden público con el objetivo de impedir los abusos y desigualdades en las que se encontraban inmersos amplios sectores de la sociedad.

Entre las medidas adoptadas, la más común fue la prórroga por acto estatal de los contratos de locación al vencimiento del plazo convencional establecido, bajo iguales términos y condiciones en los que habían sido celebrados los contra-

¹ Sancionado el 29-XII-66 y publicado en el B.O. del 9-I-67, ADLA1966 - C, 1673.

² Una situación análoga ocurrió a principios del siglo XX dando así origen a la doctrina de la emergencia que la Corte Suprema esbozó en el precedente *Ercolano c/Lanteri de Renshaw*. (CSJN, *Ercolano c/Lanteri de Renshaw*, 1922, Fallos, 136: 170.)

tos, excluyendo así a las partes del principio de disponibilidad reconocido por la legislación civil.³

Claro está que estos regímenes jurídicos de emergencia, dictados en protección del interés público, contenían disposiciones que se encontraban destinadas a limitar el principio de autonomía de la voluntad en el marco de contratos de alquiler celebrados entre particulares, para inmuebles destinados a vivienda familiar principalmente.

Sin embargo, los concesionarios que ocupaban bienes del dominio estatal merced a un típico contrato de derecho público como el de concesión, acudieron tal vez a una capciosa analogía, y pretendieron usufructuar los beneficios o ventajas que se habían dispuesto en favor de sectores que se hallaban en una situación jurídica sustancialmente distinta a la de ellos.

De este modo, quienes ostentaban el uso y goce de inmuebles fiscales con fines comerciales en virtud de un vínculo celebrado al amparo del derecho público pretendieron, al término de sus contratos, extender el plazo de su vigencia invocando institutos que no se habían previsto a favor de éstos y que, en realidad, procuraban amparar a los sectores económicos y sociales de mayor vulnerabilidad.⁴

Así las cosas, el Poder Ejecutivo Nacional entendió imperioso la sanción de una norma que permitiese a éste y a sus órganos inferiores, centralizados o descentralizados, acudir ante la justicia para requerir el inmediato desalojo de los predios de propiedad estatal que se encontraban ocupados por quienes careciesen de título vigente.⁵

Es así como nació, para el ámbito del derecho público administrativo, uno de los procesos dotado de mayor celeridad en el trámite reconocido por nuestro sistema procesal, pues la autoridad judicial, una vez verificados los requisitos establecidos en el artículo primero de la norma debe ordenar, sin más trámite, el lanzamiento del ocupante.

2. *Objetivos de la vía procesal*

Un viejo aforismo reza “primero es el hecho y luego el derecho.” En efecto, primero tiene lugar el fenómeno social y luego, es el hombre quien por medio de las instituciones se ve obligado a regularlo, circunstancia de la que no se encontró

³ Cabe destacar que al momento de la sanción del decreto-ley 17.091 se encontraba vigente en sus efectos la ley 16.739 publicada en el B.O. del 13-X-65, texto que fuera derogado por su similar 18.880 publicada en el B.O. del 15-I-71. La referida ley 16.739 consagraba la prórroga de las locaciones urbanas celebradas con anterioridad a su sanción y suspendía los desalojos bajo condición de la continuidad en el pago del canon oportunamente pactado y la no modificación en el uso que el locatario otorgaba al inmueble.

⁴ De conformidad con el mensaje de elevación publicado junto con el texto normativo. (Ver nota 1.)

⁵ Asimismo, el otro fin de la norma es consagrar “indirectamente la no aplicabilidad de las disposiciones de prórrogas locativas a las cuestiones originadas como consecuencia del contrato de concesión.” (Ver último párrafo del mensaje de elevación.)

exceptuado el nacimiento de la norma bajo análisis, lo que surge de manera manifiesta de la breve evocación histórica expuesta en los párrafos que anteceden.

Con el objeto de abordar la caracterización del instituto bajo análisis receptado esencialmente en sólo dos artículos⁶ del decreto-ley en comentario, los cuales regulan tanto los aspectos objetivos y adjetivos del régimen, resulta de utilidad reseñar el contenido del mensaje de elevación al Poder Ejecutivo del proyecto de plexo normativo, no sin antes señalar que pese a tratarse de una norma de limitada extensión en cuanto a su articulado, ha generado numerosas divergencias doctrinales; ensayos que desde su promulgación no han escatimado en variedad y cantidad de análisis con el objeto de someterla al test de aprobación constitucional, y que concluyeron en igual diversidad de resultados,⁷ muchos de ellos contrapuestos a los pronunciamientos convalidatorios del régimen que, sistemáticamente y por más de cincuenta años, ha emitido el Poder Judicial respecto a su validez y vigencia.⁸

Volviendo al referido mensaje de elevación, interesa poner atención en que dicho texto justifica la promulgación de la norma en la necesidad de establecer una vía procesal de exclusiva aplicación al derecho público, *ergo*, que reconozca su propia naturaleza jurídica, sin analogías o reenvíos supletorios a normas del derecho privado, y que garantice una eficiente y dinámica gestión de los inmuebles fiscales cedidos en concesión sobre los que ostente el dominio cualquiera de los entes que integran el Poder Ejecutivo,⁹ principalmente restringiendo maniobras o defensas dilatorias del legitimado pasivo, ello con el innegable objetivo de garantizar a dichos entes públicos una rápida recuperación del dominio de sus bienes, todo ello enmarcado en el régimen exorbitante típico del derecho administrativo¹⁰ como garantía tutelar en beneficio del ocupante de los bienes objeto de desahucio.

⁶ El último de los artículos —el tercero— es de forma, pues únicamente ordena su comunicación, publicidad y demás trámites de estilo.

⁷ A los efectos de abonar lo expresado se sugiere al lector los siguientes artículos: LEZANA, JULIO I., “Una ley que debe derogarse: la 17.091,” *LL*, 1980-A, 879; GORDILLO, AGUSTIN, “Intrusos y ex concesionarios en inmuebles del Estado,” *LL*, 1995-E, 491; GRECCO, CARLOS, “Autotutela administrativa y proceso judicial. A propósito de la ley 17.091,” *LL*, 1980-B, 908.

⁸ CSJN, *Estado Nacional Argentino c/ Cannas Manuel y Muotri Carlos s/ desalojo*, 1968, *Fallos*, 272: 11; *Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino c/ Pedro Albino Rossi*, 1970, *Fallos*, 277: 245; *Administración General de Puertos c/ La Fragata SRL y/u ocupantes s/ lanzamiento*, 1972, *Fallos*, 283: 231; *S.A. Cía de Seguros la Franco Argentina c/ Provincia de Buenos Aires*, 1975, *Fallos*, 293: 470; *Vialco S.A.*, 1979, *Fallos*, 301: 1028; *EFA c/ S.R.L. Retiro y/u otros*, 1980, *Fallos*, 302: 997; *Ferrocarriles Argentino c/ Rocalom S.R.L.*, 1983, *Fallos*, 305: 932; *E.F.A. c/ Marenca S.A. y otros*, 1985, *Fallos*, 307: 1172.

⁹ En la actualidad es posible señalar que resultan legitimados para accionar por esta vía procesal los entes enunciados en el art. 8° de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156.

¹⁰ En la actualidad, la doctrina mayoritaria entiende que la exorbitancia del derecho administrativo deriva de la especificidad de su contenido equilibrado en prerrogativas y garantías, y de su carácter de derecho común de la administración pública, ámbito que en principio se encuentra excluido de las regulaciones de derecho privado, concepción que echa por tierra antiguas doctrinas que definían a los regímenes jurídicos de derecho público como marcos regulatorios residuales a los plexos normativos

Puede advertirse en consecuencia que la norma en comentario consagra un régimen jurídico de singulares características, el cual se encuentra destinado a regular relaciones jurídicas bilaterales que encuentran al Poder Ejecutivo Nacional como integrante del referido vínculo.

De este modo no puede sino concluirse que el decreto-ley 17.091 se encuentra comprendido dentro del compendio normativo que conforma el derecho público administrativo nacional,¹¹ sistema jurídico que se edifica sobre la base de prerrogativas estatales sustantivas y procesales, que encuentran como correlato un complejo sistema de garantías, también sustanciales y procesales, conferidas a favor de los particulares.

3. *Análisis de la norma en comentario*

La propuesta de estudio contenida en este título se centra en los requisitos sustanciales que habilitan la procedencia de este régimen procesal, sea porque éstos resultan de objetiva recepción en el texto positivo, o bien porque emergen de las interpretaciones jurisprudenciales forjadas hasta el presente.

3.1. *El contrato de concesión como título de la relación jurídica*

La vía procesal analizada resulta procedente en los casos que el Poder Ejecutivo Nacional —o sus órganos inferiores— hubiesen otorgado la concesión de inmuebles, contrato que ha merecido variadas regulaciones desde la sanción de la norma a la actualidad.¹²

En la actualidad, el vigente reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado nacional define al contrato de concesión de uso como el instrumento por el que los administrados, actuando a su propia costa y riesgo, se encuentran facultados en virtud de un acto administrativo a ocupar, usar o explotar, por tiempo determinado, bienes pertenecientes al dominio público o privado del Estado nacional, al que abonan un canon por dicho uso, explotación u ocupación de los inmuebles puestos a su disposición en forma periódica y de acuerdo a las pautas que establezcan los pliegos de bases y condiciones particulares que rigen al procedimiento contractual celebrado para otorgar la concesión.¹³

En punto a este requisito, aún cuando resulta evidente, cabe precisar que no se encuentra presente en los casos en que la ocupación es efectuada por quien carece título habilitante para la posesión, es decir, un mero intruso.

reguladores de relaciones entabladas al amparo del derecho privado. Ampliar en COMADIRA, JULIO R., "El Acto administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos," *LL*, 2006, 13.

¹¹ En el mismo sentido ver HEILAND, LILIANA, "Competencia de los tribunales nacionales en lo contencioso administrativo federal," *LL*, 1989-E, 810.

¹² La referencia incluye al decreto-ley 23.354/56, al decreto 5.720/72 y al decreto 436/00 esencialmente, los que antecedieron al decreto 893/12.

¹³ Conforme art. 177 del anexo al decreto 893/12.

3.2. *La concesión debe recaer sobre un bien inmueble de titularidad del Poder Ejecutivo Nacional*

El texto de la norma exige que el objeto de la concesión recaiga sobre un bien inmueble de titularidad estatal que se encuentre afectado a la administración centralizada, descentralizada, empresas del Estado o entidades autárquicas,¹⁴ los cuales han sido calificados como fiscales en el mensaje con el que se elevó la norma a su promulgación.

En punto a ello, cuadra resaltar que el contrato de concesión de uso de bienes del Estado se refiere a lo pertenecientes al dominio público¹⁵ de éste o a aquéllos que se encuentren afectados a un servicio público.¹⁶

Sin embargo, la calificación de los inmuebles como *fiscales* ha generado controversias acerca de la aplicación de la ley a otros supuestos, en razón que poseen carácter fiscal aquellos inmuebles que integran el dominio privado del Estado, independientemente del uso al que se hallen destinados los mismos.¹⁷ Ello, habida cuenta que dicha determinación es derivación del concepto de *fisco* con la que se identifica al Estado cuando desenvuelve su personalidad en el campo del derecho privado —también resulta útil para identificar a éste como sujeto de derechos pecuniarios—, aunque dicha acepción excluye al universo de derechos que, aún siendo de índole económico, sustenten su exigibilidad en el *ejercicio del poder público estatal*.

Retomando lo expuesto en el acápite anterior, se pone de relieve que la norma delimita su ámbito de aplicación a los bienes del sector público que sean propiedad de la administración centralizada, descentralizada, las empresas del estado o las entidades autárquicas.¹⁸

¹⁴ Una situación particular se planteó al crearse la empresa Ferrocarriles Metropolitanos S.A. cuyo capital pertenecía en un 99% al Ministerio de Economía y el 1% a Ferrocarriles Metropolitanos. A dicha sociedad anónima, constituida al amparo de la Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550, se le asignó la administración de los ferrocarriles suburbanos que hasta aquél momento se encontraba a cargo de la empresa Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado. En ese contexto la cuestión requería resolver si la nueva sociedad se encontraba legitimada para iniciar acciones en los términos de la ley 17.091. (Ver el análisis efectuado por CNFed. CA, Sala II, 1/X/96, *Ferrocarriles Metropolitanos S.A. /Incidente- c/ Faragasso Ricardo A. s/lanzamiento ley 17.091*; 16/V/96, *Ferrocarriles Metropolitanos S.A. c/ Intrusos y/o ocupantes del inmueble s/lanzamiento*.)

¹⁵ CSJN, *Ferrocarriles Argentinos v. Arenera Zarateña y otros*, 1976, *Fallos*, 297: 1005.

¹⁶ Huelga destacar, en virtud de los numerosos precedentes jurisprudenciales que tienen como parte a los organismos estatales encargados de la administración de los ferrocarriles, que el art. 2342, inc. 4° del Código Civil, incluye a aquéllos dentro de los bienes privados del estado, con lo cual se encuentran excluidos del uso público, común y directo, pero no significa que los actos realizados en torno a ellos caigan necesariamente en los preceptos del derecho privado. Pues cuando se encuentran destinados a un objeto de utilidad pública inmediata o afectados a un servicio público, su condición es equiparable con la de los bienes del dominio público. (Ver dictamen del Procurador Fiscal en CSJN, *Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino -EFEA- c/ Pedro Albino Rossi*, 1968, *Fallos*, 271: 9229.)

¹⁷ Ampliar en MARIENHOFF, MIGUEL A., *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995, p. 73 y ss., nota 17.

¹⁸ En un supuesto en el cual el bien otorgado en concesión dejó de encontrarse sujeto a la prestación de un servicio público, se sostuvo que el Estado no puede iniciar la acción prevista en el decreto-ley

Ahora bien, un supuesto particular se suscitó luego del proceso de Reforma del Estado encarado durante los años noventa en nuestro país, y en el marco de las concesiones de servicios públicos que se celebraron en ese contexto.

En el caso del Sistema Nacional Aeroportuario la autoridad administrativa otorgó a particulares la concesión de aeropuertos para que sean éstos quienes llevaran a cabo las acciones tendientes a la prestación de dicho servicio público esencial.

En líneas generales, en relación al tema que nos ocupa, la autoridad concedente aseguró a los concesionarios la plena disponibilidad de los bienes transferidos que incluían, claro está, a los bienes inmuebles destinados a la prestación del servicio público en cuestión.

Ahora bien, determinados espacios de dichas fincas habían sido objeto de contratos de concesión de uso en el período durante el cual era el Estado quien prestaba el servicio público que se cedía.

Éste último vínculo relacional, me refiero a la concesión de uso y las consecuencias derivadas de la extinción del mismo, motivó el interrogante que implicó dilucidar si el concesionario del servicio público se encontraba habilitado para interponer una acción de lanzamiento en los términos del decreto-ley 17.091 a fin de desalojar intrusos u ocupantes de los inmuebles que integraban el objeto de dicha concesión.

Un análisis exegético de la norma descartaría aquélla posibilidad, y fue en efecto la interpretación que se plasmó, tanto desde la Procuración del Tesoro de la Nación¹⁹ como de los propios tribunales,²⁰ sin perjuicio de lo cual se señaló que el concesionario puede ejercer la acción de despojo o las respectivas acciones posesorias, pues ejerce un derecho propio contra el ataque de terceros pero, aún cuando la titularidad del bien sea del estado, el decreto-ley 17.091 exige que sea el propio estado quien promueva judicialmente la acción.²¹

3.3. Falta de vigencia del título que sustenta la relación jurídica

Por otra parte exige el plexo analizado que el contrato de concesión que vincula a las partes haya perdido vigencia, ya sea por el vencimiento del plazo previsto

17.091 habida cuenta que la desafectación del bien ocurre por una pérdida de interés general para el que fue previsto, y en consecuencia desaparece la urgencia que se ha considerado al sancionar la ley y que surge de la nota de elevación de aquélla. (Cámara Federal de La Plata, Sala I, 19/VII/06, *ONAB c/RGP y otros*.)

¹⁹ PTN, *Dictámenes*, 232: 27.

²⁰ CNFed. CA, Sala II, 27/VIII/02, *Aeropuertos Argentina 2000 S.A. c/ Estado Nacional, LL*, 2002-E, 743; Cámara Federal de La Plata, Sala III, 01/IX/03, *Aeropuertos Argentina 2000 S.A. c/ Interbaires S.A., LLBA*, 2004, 197.

²¹ Ver también MERTEHIKIAN, EDUARDO "La administración y explotación de los espacios aeroportuarios y la aplicación de la ley n° 17.091 a la concesión aeroportuaria nacional," *RAP*, 306: 61. Comentario al fallo de la Cámara Federal de La Plata, Sala III, 01/IX/03, *Aeropuertos Argentina 2000 S.A. c/ Interbaires S.A.*

para su duración o por rescisión de aquél, o bien, conforme la jurisprudencia, que se encuentre demostrada la ocupación en forma clandestina del predio.²²

3.4. *El plazo de diez días como condición*

La norma establece que en el supuesto de concesión de un bien inmueble la obligación de restitución nace con el vencimiento del plazo dispuesto en el contrato de concesión o, en su caso, al declararse la rescisión de aquél por la autoridad competente, y debe efectivizarse dentro de los diez días corridos en que ocurrieran cualquiera de los dos supuestos mencionados.

Por otra parte, claro está, que no debe esperarse el cumplimiento de ningún plazo en caso de ocupación indebida del inmueble por parte intrusos, puesto que se trata de un derecho que puede ejercerse desde que tiene lugar la intrusión.

Además, si bien no se encuentra receptado explícitamente en la norma, tratándose de un proceso, el de desalojo, excepcional corresponde intimar al ocupante, por medio fehaciente, para que en un plazo perentorio restituya el inmueble bajo apercibimiento de iniciar la acción prevista en el decreto-ley 17.091.²³

En el mismo sentido el reglamento para la adquisición, enajenación y contratación de bienes y servicios del Estado nacional, establece que la obligación de restitución del bien concesionado se origina a partir del momento en que se produce el agotamiento del plazo dispuesto en el contrato de concesión, devolución que debe materializarse dentro de los diez días hábiles posteriores al vencimiento del mismo.²⁴ Por su parte, en el supuesto que la autoridad administrativa competente declare la rescisión del contrato de concesión que sustenta el vínculo jurídico entre las partes,²⁵ no produce variación en el precepto analizado, y al igual que en el

²² En la década del 90 numerosos fallos sostuvieron que sólo era aplicable el procedimiento analizado cuando había concesión, descartando los supuestos de ocupación indebida por parte de intrusos. (Ver CNFed. CA, Sala III, 21/II/95, *FE.ME.SA. c/ Intrusos y/u ocupantes*, LL, 1995-E, 491, entre otros.) Luego la jurisprudencia modificó tal doctrina ampliando la aplicación del decreto-ley a dichos supuestos. (Ver dictamen del Procurador Fiscal en CSJN, 13/VIII/98, *Ferrocarriles Metropolitanos S.A. c/ Intrusos y/u ocupantes inmueble s/ lanzamiento ley 17.091* (no publicado en la colección de fallos); CNFed. CA, Sala V, 12/IX/06, *Organismo Nacional de Administración de Bienes c/ Intrusos y/o ocupantes de Castañeras e/ Gral Paz y Vía s/ lanzamiento ley 17.091*.)

²³ La acreditación fehaciente de la intimación ha sido entendida por la jurisprudencia —aún cuando no se encuentre expresamente establecido— como un requisito más para la procedencia de la acción (CNFed. CA, Sala I, 03/III/05, *Organismo Nacional de Administración de Bienes c/ Intrusos Estación Retiro s/ lanzamiento ley 17.091*; Sala III, 27/X/92, *FE.ME.SA. c/ Lira, Rodolfo y otro s/ lanzamiento Ley 17.091*; Sala IV, 07/III/06, *Organismo Nacional de Administración de Bienes c/ Kruger Federico s/ lanzamiento ley 17.091*, entre muchos otros.)

²⁴ Se trata de un principio de orden público que ninguna de las partes intervinientes en el contrato de concesión pueden soslayar o modificar, ya que la prescripción del art. 183 inc. h) del anexo al decreto 893/12 integra, en todos los casos, las cláusulas particulares del respectivo pliego de bases y condiciones.

²⁵ El art. 12 inc. a) del decreto 1023/01 consagra expresamente esta prerrogativa de la autoridad administrativa.

anterior, el ex-concesionario debe efectivizar la devolución del bien dentro de los diez días corridos contados a partir del momento en que el acto cobró eficacia.

3.5. Aplicación de la norma a relaciones jurídicas preexistentes

Esta particularidad emerge del carácter de orden público que el art. 2° del decreto-ley 17.091 le otorga a este régimen, precepto por el cual se dispuso extender su aplicación a los contratos celebrados con anterioridad a la sanción de la norma.

4. Procedimiento judicial

El decreto-ley 17.091 regló el ejercicio de la autotutela²⁶ administrativa para la protección de los bienes inmuebles estatales y, además, estableció un régimen especial, distinto del derecho privado, que ubicó la cuestión dentro de la órbita del derecho administrativo, de manera que no existen dudas acerca de la competencia del fuero contencioso administrativo federal para entender en las causas que se promuevan con sustento en esta norma.²⁷

Así lo ha entendido la jurisprudencia, en tanto por fallo plenario dictado en autos *Ferrocarriles Argentinos c/ Barracas Palermo SRL s/ desalojo y lanzamiento*,²⁸ la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal declaró la competencia de dicho fuero respecto de las acciones de lanzamiento que se inicien en los términos del decreto-ley 17.091.²⁹

De este modo, la acción en estudio debe interponerse ante el fuero contencioso administrativo federal acreditándose en debida forma el cumplimiento de los recaudos mencionados en el punto 3 de este trabajo, aportando la documentación correspondiente,³⁰ en la que debe encontrarse identificado adecuadamente el inmueble, pues dadas las características del trámite, el desalojo se llevará adelante respecto de cualquier ocupante sin admitir oposición alguna.

²⁶ La autotutela ejecutiva o ejecutoriedad, elemento característico del acto administrativo, encontró recepción positiva en nuestro ordenamiento jurídico merced al art. 12 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, de posterior promulgación al texto en comentario. De este precepto emerge la prerrogativa que faculta a la autoridad administrativa a ejecutar y exigir el cumplimiento del acto administrativo por sus propios medios, salvo que la ley —como en este caso— o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial. Por lo tanto, es posible sostener que el decreto-ley 17.091 reguló una excepción al principio general de ejecutoriedad del acto administrativo, la cual no fue afectada en modo alguno por la norma procedimental posteriormente sancionada.

²⁷ HEILAND, *op. cit.*

²⁸ CNFed. CA, en pleno, 24/VIII/82, *Ferrocarriles Argentinos c/ Barracas Palermo SRL s/ desalojo y lanzamiento*.

²⁹ LL, 1983-A, 470.

³⁰ A saber: Escritura o en su caso la norma que determine la titularidad del inmueble, el contrato de concesión, del cual debe surgir el vencimiento del plazo allí previsto para la duración del contrato o, en su caso, el acto administrativo de rescisión de aquél, y la intimación —fehaciente— de desocupación.

Verificados los requisitos ya mencionados, el juez ordenará sin más trámite el lanzamiento de los ocupantes del predio,³¹ el que se efectuará mediante la expedición de un mandamiento de desalojo,³² con el auxilio de la fuerza pública.

De esta manera finaliza este procedimiento tan sencillo y expedito,³³ cuya características más importante es la de sustanciarse *inaudita* parte, de manera que el demandado sólo será escuchado luego de producido el lanzamiento.³⁴

El recurso de apelación interpuesto contra la resolución judicial que ordene el lanzamiento se concederá con efecto devolutivo, toda vez que una decisión distinta implicaría desnaturalizar la finalidad de la ley, que es la de hacer efectivo el desalojo inmediatamente.³⁵

Claro está que el decisorio que recaiga en la segunda instancia, si bien no tendrá carácter definitivo, será pasible de recurso extraordinario cuando se hallen en tela de juicio la interpretación y aplicación de normas de carácter federal, pues por la naturaleza y caracteres del procedimiento contemplado en la ley cabe equipar como definitiva a la sentencia que en esa instancia recaiga.³⁶

5. Corolario

Desde sus comienzos y hasta la actualidad, en forma reiterada, la norma fue sometida al análisis de constitucionalidad, aún cuando el Máximo Tribunal de la Nación³⁷ sistemáticamente sostuvo que el procedimiento excepcional que ésta

³¹ Vale recordar que una vez concretado el lanzamiento, sólo asiste al legitimado pasivo el derecho a ejercer acciones de orden pecuniario derivadas de los perjuicios que hubiere sufrido a consecuencia de la adopción de la medida. Así lo establece la norma en comentario, la cual finaliza su texto señalando la viabilidad de esta única opción. Ahora bien, parte de la doctrina sostiene que no existe impedimento alguno para que, en caso de corresponder, se proceda a la restitución del bien al concesionario, tal como sostiene GRECCO en su trabajo ya citado.

³² De conformidad con lo establecido por el art. 686 del CPCCN.

³³ Debe destacarse que a pesar de la especial naturaleza del juicio analizado corresponde emitir pronunciamiento sobre las costas en los términos del art. 68 del CPCCN, aún cuando se trate de un procedimiento *inaudita* parte. (CNFed. CA, en pleno, 23/IX/03, *Estado Nacional – Fuerza Aérea Argentina- c/ Asociación Civil ‘Campo de Pato Tranquera’ s/ lanzamiento Ley 17.091*.) En ese sentido, se ha sostenido que la particularidad del proceso no obsta la aplicación del principio general de derrota en juicio previsto en el art. 68 del CPCCN, pues no debe olvidarse que es la resistencia del demandado a liberar el inmueble lo que obliga a la parte actora a recurrir a los estrados judiciales para el reconocimiento de su derecho. (CNFed. CA, Sala IV, 31/III/95, *Ferrocarriles Metropolitanos S.A. c/ Di Laudo Carlos s/ lanzamiento ley 17.091*.)

³⁴ En ese sentido CNFed. CA, Sala V, 10/III/99, *Fuerza Aérea Argentina c/ Your Packet Internacional S.A. / Expte. 5436344 s/ lanzamiento ley 17.091*; Sala IV, 25/II/93, *UBA c/ ORKU s/ lanzamiento ley 17.091*, entre otros.

³⁵ En ese sentido CNFed. CA, Sala I, 28/XI/00, *Estado Nacional – FAA- c/ Vozzi MR S.R.L./RQU s/ queja*; 10/II/05, *Organismo Nacional de Administración de Bienes c/ Desarrollos Comerciales S.A. s/ queja*.

³⁶ CSJN, 28/III/95, *Universidad de Buenos Aires c/ Orku S.A.C.I. s/ lanzamiento ley 17.091* (no publicado en la colección de fallos); *FE.ME.S.A. c/ A.DA.CA. s/ lanzamiento ley 17.091*, 1995, *Fallos*, 318: 1246.

³⁷ La CSJN declaró —en numerosos precedentes— la impugnación constitucional de la ley como *cuestión insustancial*. (Fallos: 271:229; 302:1260, entre otros.)

regula no vulnera la garantía de defensa en juicio consagrada en el art. 18 de la Constitución nacional.

El fundamento reside, esencialmente, en que el lanzamiento tiene como único fin la recuperación del bien por la administración, lo que no impide ni la revisión del acto administrativo ni —en su caso— las acciones pecuniarias que pudieran proceder.³⁸

En efecto, el interesado que considere ilegítima la decisión administrativa de proceder al desalojo puede —y debe— atacarlo mediante todos los planteos que entienda pertinentes para lograr la eventual restitución del inmueble por la vía ordinaria.³⁹

Así es como se sostiene que el decreto-ley, lejos de lesionar garantías constitucionales, procura la regulación de la autotutela administrativa en una situación especial, que ya hemos caracterizado en este trabajo, con el objetivo de facilitar la gestión patrimonial de la autoridad administrativa, y sin soslayar las cuestiones relativas a la legalidad del acto, las que podrán ser impugnadas por el interesado por las vías administrativas y/o judiciales pertinentes, y sin perjuicio de las sanciones de orden pecuniario que pudieren corresponder.⁴⁰

³⁸ CNFed. CA, Sala II, 11/V/01, *EN -FAA c/ Sociedad Aeronáutica San Fernando SRL s/ lanzamiento ley 17.091*.

³⁹ CNFed. CA, Sala I, 12/V/00, *ENABIEF -Inc- c/ Apollonio y Cerutti S.R.L. s/ lanzamiento ley 17.091*; Sala II, 19/VII/07, *Vieyra Victor Lucio -RQU (en autos ONAB) s/ queja*, entre otros.

⁴⁰ Ver GRECCO, *op.cit.*