



## Desafíos jurídicos en relación a las islas del Valle Inferior del río Negro: Análisis del régimen dominial.

TRABAJO FINAL DE GRADO. ABOGACÍA.  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE RÍO NEGRO. SEDE ATLÁNTICA.  
AUTORA: FLORENCIA LUCÍA DAVIS  
DIRECTOR: MGTER. MIGUEL ÁNGEL VOLONTE  
2025

## Contenido

Contenido.....	1
Agradecimientos.....	3
1. Capítulo I: Introducción y fundamentos.....	4
1.1. Introducción.....	4
1.2. Marco teórico.....	6
1.3. Marco metodológico.....	9
1.4. Objetivos generales.....	11
1.5. Objetivos específicos.....	11
2. Capítulo II: Dominio y jurisdicción. Principios. ....	11
2.1. Dominio.....	12
2.2. Jurisdicción.....	14
3. Capítulo III: Excepciones al dominio público.....	15
3.1. Usucapión previa al Código Civil.....	15
3.2. El proceso de colonización de los Territorios Nacionales y la relativización del régimen de dominio público de las islas.....	17
3.3. Islas originariamente privadas.....	19
4. Capítulo IV: Afectación y desafectación de los bienes del dominio público natural..	20
4.1. Afectación y desafectación de los bienes al dominio público.....	20
4.1.1. La afectación.....	20
4.1.2. La desafectación.....	21
4.2. Afectación y desafectación en clave provincial: el caso de la normativa rionegrina.....	23
4.2.1. Antigua Ley de Tierras de Río Negro Q N°279.....	23
4.2.2. Ley de Tierras de Río Negro N° 5705.....	25
4.3. Legislación provincial comparada sobre la desafectación de islas y jurisprudencia consecuente.....	27
4.4. La tenue legitimidad de la Ley Q N° 279 frente a la legislación comparada y la Ley N° 5705.....	29
5. Capítulo IV: Las islas en los hechos.....	30
5.1. Gaitán, Rolando Facundo c/ Provincia de Río Negro. Superior Tribunal de Justicia. 2006.....	30
5.2. “Evans Alberto Davel c/ Provincia de Río Negro s/ contencioso administrativo”. Superior Tribunal de Justicia. 2022. ....	31
5.2.1. La división entre el dominio público y el privado bajo criterios provinciales	32

5.2.2.	La importancia de la línea de ribera en la determinación de derechos sobre las islas	33
5.2.3.	La incorrecta denominación de la ocupación de Evans como "islote" .....	34
5.3.	Abbate Leticia Soledad c/ Railefe Ricardo Tomas s/ Interdicto de recobrar. Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia, de Minería y Contencioso Administrativa. 2021.....	34
5.4.	“Merele Laura Soledad c/ Provincia de Río Negro s/ Usucapion (CA)”. Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia, de Minería y Contencioso Administrativa.....	36
5.5.	Peirano San Martín María Julia c/ Galfrascoli Ernesto Ricardo s/ Reivindicación. Juzgado Civil, Comercial, Minería y Sucesiones N°3 de Viedma. 2019. ....	37
5.5.1.	Breve línea de tiempo de los hechos relevantes: .....	38
5.5.2.	Algunas aclaraciones previas.....	38
5.5.3.	La pretensión de los Peña .....	38
5.5.4.	La postura de Peirano sobre las islas y el dominio público.....	39
5.5.5.	Los roles del DPA, el Registro de la Propiedad Inmueble y la Dirección de Catastro. 40	
6.	Capítulo V: Conclusión y propuestas .....	42
7.	Bibliografía.....	48
8.	Índice de fallos citados .....	49

## Agradecimientos

A mi abuelos, que con mucho amor y orgullo me esperaban afuera del colegio en la chata, y estoy segura de que lo seguirían haciendo aún hoy.

A mi mamá, que no dejó de insistir, porque quería y confiaba en que desplegara mi potencial.

A mi papá, cuya curiosidad fue el punto de partida de este Trabajo Final de Carrera.

A mi hermana, porque su rebeldía innata me inspiró para soltar la presión interna y externa.

A Mariela, Eduardo y Giuli, por adaptarse tantas veces a mis tiempos de estudiante.

A David y Luca. Si mencionara todos los porqués, mis agradecimientos serían más largos que el marco teórico, pero si debo reducirlos a una frase, gracias por ser mi fuente de calma.

A las personas que conocí en este camino, especialmente a Luisina, Karen, Tomás, Nico, Enzo, Liza, Juli y Giuliano, por la angustia dividida y la alegría multiplicada.

A Marina, el “rompa el cristal en caso de emergencia” que me dio la carrera.

A mis amigas de toda la vida, Sofía, Anita, Lu y Agus, que siguieron llamándome, invitándome y entendiéndome en mis ausencias.

A Miguel, que se tomó el trabajo de dirigir este proyecto intermitente, que llegaba a las puertas de su mail cada par de meses (a veces más), y respondía con toda la paciencia y el compromiso que lo caracterizan como docente.

A la Universidad Nacional de Río Negro, por permitirme convertir en un objetivo lo que para algunos de mis familiares fue un sueño, gracias a la educación pública y cercana.

# 1. Capítulo I: Introducción y fundamentos

## 1.1. Introducción

En nuestro país, no hay provincia que no esté atravesada por fuentes de agua y, en Río Negro la presencia de numerosas islas en el curso del río ha generado ciertas complejidades legales y administrativas, especialmente en cuanto a la regulación de su propiedad bajo el régimen del dominio público natural.

Desde la costa, algunos curiosos podrán observar algunas casas, animales y cultivos que se esconden entre los árboles que rodean a las islas, lo que contrasta con su estatus jurídico de bienes públicos. Esta aparente contradicción entre norma y realidad se refleja en expresiones comunes cuando surgen charlas de este tema, como “las islas son de todos” o “yo conozco a alguien que tiene una isla”, lo que evidencia la percepción social sobre la ambigüedad regulatoria de estos territorios. Llegados a oídos de una estudiante de abogacía, estos comentarios sólo despertaron dudas ¿Cómo es posible que estos bienes del dominio público presenten en la práctica dinámicas que parecen acercarse al dominio privado?

Como una primera aproximación al tema, recurrimos al Código Civil y Comercial que en el artículo 235 establece una lista que enumera los bienes que pertenecen al dominio público. Las islas son parte de dicha norma.

Son bienes pertenecientes al dominio público, excepto lo dispuesto por leyes especiales: [...] d) las islas formadas o que se formen en el mar territorial, la zona económica exclusiva, la plataforma continental o en toda clase de ríos, estuarios, arroyos, o en los lagos o lagunas navegables, excepto las que pertenecen a particulares (CCyCN, 2015).

Sin embargo, a diferencia de otros bienes del dominio público, como las calles, plazas, parques, ríos, playas y espacios públicos en general, cuyo uso y acceso están destinados a todos los ciudadanos, algunas islas o parcelas dentro de ellas cuentan con *ocupantes*<sup>1</sup>. En otras se permite su uso a través de figuras del derecho administrativo, y en ciertos casos, se

---

<sup>1</sup> Según el Diccionario Jurídico Elemental de Cabanellas de Torres (1993), la ocupación es la “[t]oma de posesión de algo. Apoderamiento de una cosa [...]. Hecho de habitar en una casa [...] En el Derecho Civil, modo originario de adquirir la propiedad mediante la aprehensión o apoderamiento de una cosa que carece de dueño, por no haberlo tenido nunca, por haber hecho abandono de la misma su último propietario o por haber fallecido éste sin herederos”. En este sentido, se toma en este trabajo el concepto de ocupante para denominar a las personas que detentan un inmueble con independencia de la validez o existencia de un título legítimo que respalde su ocupación, y de los conceptos de tenencia, posesión y dominio. De esta manera, podemos albergar, en una palabra, la cantidad de casos existentes respecto a la propiedad de las islas.

han promovido demandas ante los tribunales competentes<sup>2</sup> para solicitar la adquisición del dominio por prescripción de terrenos en estas áreas.

Como se puede apreciar, constituyen una categoría especial de bienes que, particularmente en nuestra provincia, son muy numerosos. Estas porciones de tierra generan un notable interés desde diferentes aristas, tanto en términos de producción agrícola como en su impacto ambiental, y también en sus potencialidades para el desarrollo habitacional o el ocio. Esto resalta la importancia de estudiar las normas y hechos que las afectan.

La regulación de las islas fluviales como bienes del dominio público plantea una tensión jurídica que merece análisis. Por un lado, el artículo 237 del CCyCN las declara inalienables, imprescriptibles e inembargables, consolidando su carácter público. Por otro, su ocupación histórica por particulares -tanto en las islas de la provincia de Buenos Aires como en las de Río Negro- y la reciente desafectación mediante legislación provincial (Ley 5705 de Río Negro) generan un escenario normativo contradictorio.

Los conflictos relacionados a la propiedad de estas tierras se manifiestan principalmente en tres aspectos:

- En relación a la competencia: La pugna entre el dominio originario provincial y la regulación nacional sobre bienes públicos, que genera interrogantes en cuanto a las facultades de estos niveles del Estado para legislar al respecto.
- En la práctica: La coexistencia de ocupaciones de larga data, permisos y planteos judiciales de usucapion que desdibujan los límites del dominio público.
- En relación con la naturaleza: La dinámica fluvial modifica los territorios, exigiendo herramientas como la fijación de la línea de ribera para delimitar derechos ante situaciones de inundabilidad de los terrenos.

En este contexto, este trabajo busca responder: ¿Cómo podría resolverse la tensión entre el régimen de dominio público de las islas fluviales y las disposiciones provinciales que buscan su desafectación, sin vulnerar la seguridad jurídica de sus ocupantes y respetando las competencias constitucionales?

Se parte de la hipótesis de que la tensión normativa existente entre el CCyC y las leyes provinciales genera inseguridad jurídica para los ocupantes de las islas, y que en las ubicadas

---

<sup>2</sup> Ver análisis del fallos de la provincia de Entre Ríos en el capítulo IV, y el fallo “Merele Laura Soledad c/ Provincia de Río Negro s/ Usucapion (CA)” en el capítulo V del presente trabajo.

en el río Negro confluyen distintas interpretaciones posibles respecto al régimen de propiedad que dificultan su gestión efectiva.

## 1.2. Marco teórico

El presente marco teórico tiene como objetivo brindar el sustento teórico-jurídico necesario para delimitar las categorías, normas y principios aplicables. A través de este apartado, se desarrollan dichos fundamentos, proporcionando las bases conceptuales y normativas indispensables para el análisis del objeto de estudio.

Las islas son extensiones de tierra rodeadas completamente por agua, que permanecen emergidas incluso en las máximas crecidas ordinarias. De acuerdo con el artículo 121.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, las islas son extensiones naturales de tierra rodeadas de agua, que se encuentran sobre el nivel del mar en pleamar. En el ámbito jurídico nacional, el artículo 235 del Código Civil y Comercial no las define de forma directa, sin embargo, el inciso c) dice “[...] Se entiende por río el agua, las playas y el lecho por donde corre, delimitado por la línea de ribera que fija el promedio de las máximas crecidas ordinarias[...].” (2015), es decir, que se puede concluir que las islas fluviales, objeto de este trabajo, son aquellas cuyo terreno se mantiene por sobre el agua durante la máxima crecida ordinaria, de lo contrario, la porción de tierra que se inunda, se considera parte del lecho del río. Si una porción de tierra que parece una isla durante los niveles bajos del río queda cubierta por el agua en las crecidas ordinarias, esta se considera un “banco”.

Este Trabajo Final de Grado analiza específicamente las islas fluviales del río Negro ubicadas en la zona del Valle Inferior, lo cual al constituirse en el sector un límite interprovincial, involucra a las jurisdicciones de las provincias de Río Negro y de Buenos Aires. Según Agustín Gordillo (2014), el dominio público se define como “un conjunto de bienes que de acuerdo al ordenamiento jurídico, pertenecen a una entidad estatal, hallándose destinados al uso público directo o indirecto de los habitantes”. Continúa explicando este autor que el dominio público se conforma con cuatro elementos que, aplicados a nuestro objeto de estudio, serían descritos de la siguiente forma:

1) El elemento subjetivo, es decir, quién es el titular del dominio público. En el caso de las islas fluviales enmarcadas en este trabajo, el titular es, en principio, el Estado provincial respectivo. Esto será desarrollado en el Capítulo II.

2) El elemento objetivo, es decir, cuáles son los bienes del dominio público. Gordillo indica que, en principio, el objeto del dominio público es igual al “que puede tener el derecho de propiedad en el derecho privado, de manera que todos los bienes que en principio pueden ser objeto de propiedad privada, pueden también si reúnen los elementos del caso, serlo de propiedad pública” (2014). Aunque el autor refiere a algunas excepciones o discusiones doctrinarias, estas no serán analizadas en este trabajo, ya que no son esenciales para identificar al objeto del que hablamos, las islas fluviales.

3) El elemento normativo, es decir, la norma que incorpora el bien al dominio público. En este caso, es el ya citado art. 235 del CCyC el que indica que las islas ubicadas en los ríos pertenecen al dominio público. Sin embargo, se agrega in fine “excepto las que pertenezcan a particulares”. Analizaremos en el Capítulo III a qué se refiere esta salvedad.

4) Por último, el elemento teleológico: Cuál es el fin al que están destinados este tipo de bienes, que puede ser al uso público directo o indirecto. Al menos por ahora, no se puede afirmar que las islas estén abocadas a un uso público directo, como podría estarlo una calle o una plaza.

Es interesante cuestionarse a qué fin de uso indirecto están destinadas las islas fluviales. No existe una respuesta única; a pesar de que las islas enunciadas en este trabajo cuentan con personas que las habitan y algunas están ligadas a una suerte de régimen de dominio privado, no sólo cumplen fines privados. Las islas constituyen un entorno natural único con un doble valor: por un lado, son fundamentales para la preservación del ambiente, ya que contribuyen al equilibrio ecológico y pueden albergar una rica biodiversidad. Por otro lado, sus condiciones de humedad hacen de ellas un lugar especial para la producción, más aún en la zona abarcada en este trabajo, caracterizadas por el ejercicio de actividades agrícola y ganadera que pueden beneficiarse de estas características únicas y contribuir al desarrollo económico local.

El dominio público cuenta con tres caracteres, enunciados en el artículo 237 del CCyC “[...] Los bienes públicos del Estado son inenajenables, inembargables e imprescriptibles. Las personas tienen su uso y goce, sujeto a las disposiciones generales y locales”. Esto significa:

- 1) La inembargabilidad; que no puede ser objeto de un embargo ni una ejecución.
- 2) La imprescriptibilidad; que, por ser bienes fuera del comercio, no pueden ser adquiridos por usucapión.

- 3) La inalienabilidad; quiere decir que no pueden enajenarse o gravarse, sin perjuicio de utilizar alguna de las figuras del derecho administrativo que permiten el uso o explotación de los bienes como el permiso, la concesión o la servidumbre administrativa. Este principio es directamente vulnerado por la Ley 5705 de Río Negro, que subroga a la antigua Ley de Tierras de la provincia (Ley Q N°279) y uno de sus artículos dispone que “[s]e desafectan administrativamente [...] a la totalidad de las islas fiscales que se encuentren sometidas al régimen previsto en el artículo 235 del Código Civil y Comercial de la Nación” (Legislatura de Río Negro, 2023), lo que habilita su transferencia al dominio privado. Esta regulación local plantea interrogantes sobre la constitucionalidad de tales disposiciones y la competencia de las provincias para modificar el régimen de dominio de estos bienes.

Comprendidos los rasgos esenciales del dominio público, corresponde abordar el modo en que los bienes ingresan o egresan de dicho régimen jurídico, a través de los actos de afectación y desafectación.

De acuerdo con Marienhoff, “la *afectación* es el hecho o la manifestación de voluntad del poder público en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad” (Marienhoff, 1992). Desde ese momento, la cosa queda incorporada al dominio público y se le aplican los principios y consecuencias jurídicas derivados de ello.

Para el mencionado autor, la autoridad competente para afectar las cosas al dominio público va a variar dependiendo de que el bien sea “natural” o “artificial”.

A su vez, el procedimiento o la modalidad en que un bien es afectado al dominio público, será aplicado de manera rigurosa en el proceso de desafectación. Es decir, las formas de efectuar la afectación van a repercutir en la desafectación, debiendo seguirse el llamado paralelismo o interdependencia de las formas.

Conocer quién tiene facultades para desafectar las islas nos permitirá entender si la provincia de Río Negro, que recientemente ha modificado su Ley de Tierras, lo ha realizado conforme a derecho.

El estudio del marco normativo en contraste con esta doctrina evidencia una tensión jurídica en la regulación de las islas fluviales. Por un lado, el artículo 235 del Código Civil y Comercial, establece su carácter de bienes públicos. Por otro lado, diversas provincias - incluyendo a Río Negro mediante la Ley 5705- han promulgado normas que pretenden regular estos bienes como parte del dominio privado del Estado, además de disponer

administrativamente de las mismas, no sólo con figuras que permiten su uso, sino incluso su adjudicación en venta.

Este escenario jurídico complejo será analizado en los capítulos siguientes, examinando particularmente las normas provinciales que modifican el régimen de dominio de las islas fluviales.

En este trabajo se utilizarán no sólo fuentes primarias, como leyes y decisiones judiciales, sino también fuentes secundarias, como obras de autores especializados y análisis previos, integrando las perspectivas de expertos en derechos reales y administrativo, y dominio sobre las aguas, como Marina Mariani de Vidal, Lilian Gurfinkel de Wendy, Miguel Marienhoff y Alberto G. Spota. La revisión de estas fuentes permitirá responder algunas interrogantes específicas. Los particulares ¿pueden ser titulares dominiales de las islas? ¿Quién es el titular originario de las mismas? ¿Qué nivel estatal puede regular sobre la propiedad de estas? ¿Podrían desafectarse del dominio público? ¿De qué manera?

Las principales fuentes utilizadas incluyen:

- Normativas nacionales y provinciales: Código Civil y Comercial de la Nación, normas nacionales que implicarían desafectación, Ley de Tierras de Río Negro y disposiciones provinciales comparadas.
- Jurisprudencia relevante: Análisis de fallos que han evidenciado el régimen legal al que se sujetan las islas, si el del dominio público o privado del Estado, y cómo se determina el límite entre ellos.
- Doctrina especializada: Estudios de autores que han abordado el régimen de los bienes del dominio público y las islas fluviales en profundidad.

Este trabajo se enmarca en una problemática aún debatida, donde el estudio del régimen jurídico de las islas fluviales ayuda a visibilizar los desafíos de su regulación. Esto es especialmente relevante en un contexto donde las provincias buscan mayor autonomía para gestionar estos bienes.

### 1.3. Marco metodológico

Este Trabajo Final de Grado se aborda a través de un estudio jurídico-documental, cuyo objetivo es analizar la normativa vigente, la jurisprudencia relevante y las opiniones doctrinarias sobre el régimen jurídico de las islas fluviales ubicadas en el ámbito territorial

del Valle Inferior del río Negro, lo cual involucra a la competencia de ambas provincias, Río Negro y Buenos Aires. Este enfoque permite recopilar, interpretar y sistematizar información documental para comprender las tensiones normativas y doctrinarias que surgen en torno a la afectación y desafectación de bienes del dominio público.

La recopilación de antecedentes documentales tiene el objetivo de “profundizar en sus teorías y aportaciones para complementar, refutar o derivar nuevos conocimientos” (Cortes Gonzales & Álvarez Cisneros, 2017).

Asimismo, se trata de una investigación descriptiva, ya que no busca manipular variables, sino analizar y detallar el marco legal y su aplicación en casos concretos. La realidad jurídica se examina tal como se presenta, sin intervención del investigador, pero con un enfoque analítico que permite identificar contradicciones normativas y doctrinarias.

De acuerdo con Cortes Gonzales y Álvarez Cisneros (2017), un enfoque cualitativo permite comprender fenómenos jurídicos en profundidad, explorando matices y aspectos complejos que no pueden ser reducidos a datos cuantificables. Desde este punto de vista metodológico, este trabajo sigue un enfoque cualitativo, pues se basa en la interpretación de textos normativos, doctrinarios y jurisprudenciales sin recurrir a una medición numérica.

Las principales técnicas utilizadas, en orden de relevancia para este trabajo, son:

1. Análisis documental: Constituye la técnica principal del estudio, ya que el desarrollo surge, fundamentalmente, del examen de leyes y textos doctrinarios para identificar los criterios jurídicos que se aplican a la propiedad y uso de las islas.
2. Estudio de casos jurisprudenciales: Si bien no existe un amplio desarrollo jurisprudencial local sobre el tema, los fallos disponibles, como “Fisco de la Provincia contra Isabel Guerrero de Simone, reivindicación” de la Cámara de Apelación del Departamento Costa Sud en la provincia de Buenos Aires, y las sentencias recabadas de la Primera Circunscripción Judicial de Río Negro, resultan ilustrativos para comprender distintas soluciones o enfoques interpretativos respecto a la legislación o criterios aplicables a las islas.

Este enfoque metodológico permite no solo describir el marco normativo, sino también analizar su implementación y las consecuencias de la determinación del régimen de dominio público de las islas.

#### 1.4. Objetivos generales

Describir los conflictos jurídicos derivados del régimen de dominio público de las islas fluviales del Valle Inferior del río Negro, evaluando la tensión entre las disposiciones del Código Civil y Comercial de la Nación y las normas provinciales y nacionales que implican cesión o desafectación de estas tierras, con el fin de explorar posibles soluciones a estas contradicciones.

#### 1.5. Objetivos específicos

1. Determinar la distribución del dominio de las islas fluviales entre las provincias de Río Negro y Buenos Aires, así como el alcance de su jurisdicción, con especial mención a las competencias delegadas a la Nación.
2. Examinar los supuestos excepcionales que permiten el dominio privado sobre islas fluviales, atendiendo a los derechos adquiridos con anterioridad al Código Civil de Vélez, a la desafectación por norma competente y la doctrina de los terrenos aislados.
3. Identificar la compatibilidad entre la desafectación de islas dispuesta por la Ley 5705 de Río Negro y la legislación comparada, en relación con lo establecido por el art. 235 del CCyC, incorporando el análisis de la Ley 279 de Río Negro a la luz de normativa nacional aplicable a provincias que fueron Territorios Nacionales.
4. Evaluar la actividad administrativa respecto a las islas y sus efectos en la seguridad jurídica de los ocupantes, a través del análisis de jurisprudencia local.

## 2. Capítulo II: Dominio y jurisdicción. Principios.

Siendo el primer objetivo específico de este trabajo explorar la diferencia entre los conceptos de *dominio* y *jurisdicción*, para luego aplicarlos a las islas fluviales de la región mencionada, es imprescindible hacer algunas consideraciones al respecto.

El dominio, al que en el Código Civil y Comercial del 2015 se le agregó la palabra “perfecto” es definido en el artículo 1941 como “el derecho real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa, dentro de los límites previstos por la ley [...]” (CCyCN, 2015).

Sin embargo, esta definición que corresponde al ámbito del derecho privado debe ser “pasada por el tamiz” del derecho público, ya que, en el caso de las islas fluviales, el régimen aplicable es, en principio, el del dominio público. Es así, que a este derecho real se le suman

algunas características propias. Estas son: que pertenecen a una entidad estatal (en cualquiera de sus niveles), que tienen la función de satisfacer un bien general o uso público, y que gozan de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad. Esto fue mencionado en mayor detalle en el marco teórico.

Por otro lado, el concepto de jurisdicción implica un “poder de policía que comprende a las potestades regulatorias, sancionatorias y fiscalizadoras del Estado sobre determinados bienes” (Volonté, 2013). El autor explica que la jurisdicción puede abarcar tanto la emisión de normas sobre distintos aspectos de estos bienes como la aplicación de disposiciones, incluidas las sancionatorias, sobre aspectos específicos de estos.

En principio, el dominio sobre un bien del dominio público conlleva a la jurisdicción, o sea la facultad de dictar y aplicar el régimen jurídico correspondiente. Pero, sucede en muchos casos que se delega en órganos diferentes a quien detenta el dominio del recurso, las facultades de regular sobre determinados aspectos específicos.

Marienhoff (1992) justifica la distinción de ambas figuras ya que “pueden tener aplicación simultánea respecto a una misma cosa”, y ofrece un ejemplo muy útil a los fines de este trabajo: la diferencia entre un río que nace y muere dentro de la misma provincia y un río interprovincial. En el primero, el mismo actor Estatal tendrá la propiedad sobre el río y las facultades para regular su uso. Este no es el caso del río Negro, que es interprovincial, a lo que el mencionado autor plantea que el dominio pertenece a las “respectivas entidades locales, en tanto que la jurisdicción le pertenece a la autoridad nacional en todo lo atinente a la navegación” (Marienhoff, 1992). Esto sucede porque es una facultad delegada, sin embargo, las provincias tendrán jurisdicción en los demás aspectos.

Este ejemplo sobre los ríos tiene mucha relevancia para la temática abordada en este análisis. No obstante, las islas fluviales al este del Meridiano V tienen una pequeña particularidad en cuanto a su dominio, que será expuesta en el siguiente apartado.

## 2.1. Dominio

La Constitución Nacional, en el artículo 124 in fine, declara: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

Este artículo incluido en la modificación constitucional de 1994 se debe armonizar con el previamente citado art. 235 CCyC, que establece que los ríos y las islas pertenecen al dominio público.

Marienhoff, en su obra “Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas” (1996), explica que las islas que se encuentran en los ríos interiores son de dominio de la provincia por las mismas razones que lo son los ríos; estas preexisten a la Nación y por ende sus recursos le pertenecen a cada una de ellas.

El doctrinario entiende que las islas se agregaron al conjunto que forman los bienes del dominio público puesto que se aplica el principio de accesión. Este principio establece que, cuando un bien accesorio se incorpora a un bien principal, el propietario de este último adquiere también la propiedad del bien accesorio. Por lo tanto, al ser el río un bien público perteneciente a la provincia, la isla, al formarse como parte de él, pasará a ser un bien del dominio público del estado provincial.

Respecto a qué provincia tendrá la propiedad de las islas en el curso del río Negro, debe tenerse en cuenta que, durante el proceso de definición de los límites provinciales, la ausencia de herramientas adecuadas derivó en algunos errores que más tarde fueron corregidos. Según Bante y Ferreyra, estas correcciones favorecieron a la provincia de Buenos Aires, otorgándole una extensión territorial mayor en comparación con las provincias de Río Negro y La Pampa. Luego, para compensar la pérdida de tierras en este ajuste, se acordó que ciertas islas del río Negro, que por su ubicación debían pertenecer a Buenos Aires, pasaran a ser propiedad de la provincia de Río Negro (Bante & Ferreyra, 1996). Esta repartición se ve representada en la Ley de Río Negro B N°605<sup>3</sup>:

...y en los tramos en que existen islas el límite estará dado por la línea media del cauce normal del brazo del río en que existen costas frentistas asignadas a distintas jurisdicciones provinciales. Pertencerán a Buenos Aires las islas designadas en la carta de fs. 24 con las siguientes denominaciones: 2, 5a, 7a, 7b, Cte. Simone, 7c, 7d, 9 Piedrabuena, 12a, 12b, 12c, 16c, Aventa, 16d, del Molino, 17a, 17b, 20a, 20b, 20c, 22c, 22d, y 26; pertenecerán a Río Negro las islas designadas en la misma carta como 1, 3, 4, 6 Gral. Winter, 8 Marchesotti, 10 Gaviota, 11 Churlaquin Chica, 13a, Churlaquin Grande, 13b, 14 del Carbón, 15a, El Tigre, 15b, 16a, 16b, 18 Anduelo, 19, 21a, 21b, 21c, 22a, 22b, 23a, 23b, 24 y 25 (Ley Provincial N°605, 1970).

Esta división clara y precisa no fue siempre una realidad, sino que surgió a partir de un convenio realizado durante un gobierno de facto. Debido a este contexto, no existe

---

<sup>3</sup> En la provincia de Buenos Aires, el acuerdo se plasmó por Ley N° 7492, y a nivel Nacional por Ley del Poder Ejecutivo Nacional N° 18331/1969.

información legislativa completa que exhiba el convenio o si hubo alguna discusión al respecto. Tras realizar una búsqueda en la Biblioteca de la Legislatura de Río Negro, se constató que este convenio o información relacionada al mismo no se encuentran disponibles.

Con respecto a las islas que su ubican al oeste del Meridiano V, no hay dudas respecto a que su dominio corresponde a la provincia de Río Negro. Esto se debe a que, a partir de este límite geográfico, el curso completo del río se encuentra dentro del territorio provincial.

## 2.2. Jurisdicción

Por su parte, la jurisdicción suele ir de la mano del dominio, salvo excepciones. En relación a las islas al este del Meridiano V, la jurisdicción corresponderá a la provincia de Río Negro o a la de Buenos Aires, dependiendo la distribución de las islas acordada en las leyes mencionadas en el acápite anterior. Sin embargo, como se adelantó en la introducción del capítulo, les caben las excepciones respecto a las facultades delegadas al Estado Nacional, que será competente para entender en los siguientes casos:

- Cuando “afecte[n] los intereses de la navegación y del comercio exterior e interno”<sup>4</sup> (Marienhoff, 1996). Esto puede observarse en la jurisdicción que ejerce la Prefectura Naval Argentina, por Ley 18.711, art. 9° que dice que “actuará dentro de la siguiente jurisdicción territorial: a) En las aguas de los mares, ríos, lagos y canales utilizados como vías navegables interjurisdiccionales, para el transporte regular de personas y mercaderías [...]”. La actividad de la Prefectura podría interpretarse como una manifestación del poder de policía del Estado.
- Para el “dictado de normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, de acuerdo a lo previsto por el art. 41 de la Constitución” (Volonté, 2013), como la Ley 25.688 sobre Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, o la Ley General del Ambiente (25.675), que presenta varios instrumentos para la preservación del

---

<sup>4</sup> Conf. Constitución Nacional: “**Art. 26.-** La navegación de los ríos interiores de la Nación es libre para todas las banderas, con sujeción únicamente a los reglamentos que dicte la autoridad nacional.” “**Art. 75.-** Corresponde al Congreso:... **inc. 10.** Reglamentar la libre navegación de los ríos interiores, habilitar los puertos que considere convenientes, y crear o suprimir aduanas....**inc. 13:** Reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí” **Art. 126.-** Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden... expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior...” (Volonté, 2013, pág. 5).

ambiente, como el ordenamiento ambiental del territorio y la evaluación de impacto ambiental.

### 3. Capítulo III: Excepciones al dominio público

El régimen de dominio público establecido en el art. 235 CCyCN —analizado en el capítulo anterior— admite una excepción importante: las islas que “pertenecen a particulares”. Esta cláusula continua con la tradición establecida por el Código Civil predecesor.

El Artículo 2340 del Código Civil de Vélez (en su texto originario) señalaba que son bienes públicos del Estado general o de los estados particulares: "6) Las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de ríos, o en los lagos navegables" (1871).

Sin embargo, con la reforma introducida por la Ley 17.711, el artículo 2340 fue modificado, añadiéndose una aclaración in fine que establecía: "Quedan comprendidos entre los bienes públicos: [...] 6) Las islas formadas o que se formen en el mar territorial o en toda clase de río, o en los lagos navegables<sup>5</sup>, **cuando ellas no pertenezcan a particulares**" (la negrita me pertenece) (1968).

Esta reforma introdujo una distinción importante al excluir del dominio público aquellas islas que fueran propiedad privada, lo que remite a distintos supuestos, tanto históricos como normativos. Este capítulo se propone analizar los casos en que esto ocurre: las adquisiciones privadas previas a la codificación civil, las adjudicaciones derivadas de leyes nacionales de colonización, y los supuestos en que una isla es originariamente privada por causas naturales.

#### 3.1. Usucapión previa al Código Civil

Una razón por la cual se agregó esta modificación es “para casos en que se hubieran adquirido derechos de propiedad privada antes del Código Civil que se continuaron y, por ende, perduran a la sanción del Código Civil y Comercial” (Pastorino, 2019). Citando a Mariani de Vidal (1973, citado en Pastorino, 2019), Pastorino explica que posiblemente, una razón de Vélez para omitir su redacción fue que consideraba que los derechos reales, una vez adquiridos, no podían ser alterados o suprimidos por legislaciones futuras.

---

<sup>5</sup> En el Código Civil y Comercial de la Nación, el artículo 235 amplía su objeto incluyendo además la zona económica exclusiva, la plataforma continental, los estuarios, arroyos y otros cuerpos de agua como lagunas navegables.

Además, esta modificación guardaba relación con el Artículo 4051 del Código Civil de Vélez (1968), que establecía que las prescripciones iniciadas antes de la entrada en vigencia del nuevo Código debían regirse por la normativa anterior; sin embargo, si esta última exigía un plazo mayor que el previsto por la nueva ley, bastaría con que se cumpliera el tiempo fijado por el nuevo régimen, contado desde su entrada en vigencia.

Este artículo refuerza la seguridad jurídica en la transición normativa, garantizando la preservación de derechos adquiridos.

Un ejemplo práctico de esta situación es el fallo “Fisco de la Provincia contra Isabel Guerrero de Simone, reivindicación”<sup>6</sup> de la Cámara de Apelación del Departamento Costa Sud<sup>7</sup>. La provincia de Buenos Aires demandó en 1935 a la señora Isabel Guerrero de Simone por reivindicación de una porción de la isla “El Carbón”, sobre el cauce del río Negro, con el argumento jurídico de que “perteneciendo esta isla al dominio público de la Provincia con arreglo a lo dispuesto por el artículo 2337 del Código Civil, es inalienable e imprescriptible”, y por lo tanto el terreno debía “ser restituido al Estado” (La Nueva Era, 1942)

La demandada, sin embargo, demostró que su familia había poseído la isla desde 1798, antes de la sanción del Código de Vélez, cumpliendo con los requisitos de la prescripción adquisitiva establecidos por normas que regían con anterioridad a este. Aunque alegó que en el Registro de la Propiedad y en la Dirección de Rentas figuraban ocupantes inscriptos, la Cámara concluyó que dichas anotaciones no podían considerarse prueba suficiente de la desafectación de la isla, ya que solo un acto formal del Estado podría cambiar la condición de dominio público.

El fallo de Cámara, que emitió su sentencia en el año 1941, le fue favorable a la demandada y explicó que, aunque el Código Civil incorporó las islas al dominio público, antes de su sanción eran bienes susceptibles de usucapación bajo el régimen de las Siete Partidas, Código de Indias y la Novísima Recopilación. En ese marco, el juez reconoció que las islas eran

---

<sup>6</sup> La posibilidad de acceder a este fallo, publicado en un periódico local en el año 1942, fue gracias a la gentileza del personal del Museo Emma Nozzi de Carmen de Patagones.

<sup>7</sup> Antiguamente, la provincia de Buenos Aires estaba dividida en cuatro departamentos judiciales. Estos departamentos eran: Capital, con su cabecera en La Plata; del Sud, con cabecera en Dolores; Centro, con cabecera en Mercedes; y Norte, con cabecera en San Nicolás de los Arroyos. En el año 1902, se añadió el Departamento Costa Sud, con cabecera en Bahía Blanca. <https://aportesdelahistoria.com.ar/administracion-de-justicia-en-el-departamento-judicial-capital-provincia-de-buenos-aires-1880-1902/>

bienes “realengos” que podían prescribirse con un plazo de cuarenta años, conforme a la normativa previa al Código Civil, plazo que la demandada demostró haber cumplido.

La sentencia reconoce la posesión pública, pacífica y continua de la isla por parte de la demandada y sus antecesores<sup>8</sup>, evidenciada por testimonios y actos posesorios como cultivos y construcciones. Aunque no se acreditó un título registral, se concluyó que la demandada había adquirido la propiedad por prescripción adquisitiva.

Como último punto para analizar, quizás más procesal, es que no se desprende de la sentencia que se haya modificado la calificación de “ocupante” del inmueble a “titular de dominio” en el Registro de la Propiedad Inmueble. Siendo este caso un juicio por reivindicación y no un juicio de usucapión en sí, Gurfinkel de Wendy explica que la prescripción adquisitiva también puede presentarse como excepción pero que allí el poseedor no busca una declaración judicial del dominio, sino defender su relación real con el inmueble frente a la reclamación del propietario. No obstante, citando a Morello reconoce que esta solución no es práctica, ya que si se rechaza la demanda de reivindicación y el demandado demuestra que cumplió con los requisitos para adquirir el inmueble, podría suceder que, en un juicio de usucapión posterior, el vencido logre probar que no perdió la posesión, a pesar de que ya se haya juzgado previamente (Gurfinkel de Wendy, 2016).

### 3.2. El proceso de colonización de los Territorios Nacionales y la relativización del régimen de dominio público de las islas

El régimen de propiedad de las islas como bienes del dominio público comenzó a resquebrajarse tan pronto como Vélez lo plasmó en su código debido a las campañas de colonización impulsadas durante el siglo XIX, especialmente tras la llamada Conquista del Desierto y la organización de los Territorios Nacionales. Bajo la premisa de Alberdi de “gobernar es poblar” se implementó una política orientada a colonizar y explotar económicamente las regiones denominadas Territorios Nacionales, donde estaba incluida lo que ahora es la provincia de Río Negro. Para llevar esto a cabo se comenzaron a sancionar leyes y decretos que, a través de adjudicaciones, concesiones y otras formas de ocupación promovidas por el Estado, fueron abriendo camino a la apropiación privada de tierras originalmente fiscales, incluidas muchas de las islas fluviales.

---

<sup>8</sup> José Guerrero, padre de la demandada, llegó a Carmen de Patagones con los primeros expedicionarios y colonos, formando parte de la fundación del pueblo. Tuvo la posesión original del terreno desde 1798, adquirida de don Bernardo Bertuille, otro de los fundadores. Se probó la unión de las posesiones.

La Constitución Nacional de 1853, modificada en 1860, otorgó al Congreso la facultad de organizar y administrar los territorios nacionales a través de leyes especiales, así como de promover la colonización de tierras de propiedad estatal (art. 67, incisos 14 y 16). Este mandato se tradujo en la sanción de normas que facilitaron la adjudicación de tierras fiscales a particulares, con el objetivo de fomentar el poblamiento y el desarrollo económico. En este contexto se sancionó en el año 1903 la Ley Nacional N° 4167<sup>9</sup>, que, en su artículo 15 prohibía la enajenación de las islas, pero autorizaba el arrendamiento de islas fiscales. Dicha norma resultaba coherente con el régimen del Código Civil de Vélez Sarsfield, el cual reconocía a las islas como bienes del dominio público, lo cual impedía su enajenación, pero no así su aprovechamiento mediante otras figuras jurídicas.

Un punto de inflexión se produjo con la Ley nacional 13.995<sup>10</sup>, sancionada en 1950. Si bien esta ley tenía como objeto general la enajenación de tierras fiscales, su artículo 25 estableció que: “Las islas fiscales estarán sometidas al régimen de la presente ley en todo lo que sea compatible con la seguridad del Estado y las exigencias de la navegación”. La inclusión del término “islas fiscales”, en lugar de “islas del dominio público”, introdujo una confusión conceptual relevante. Es posible que, la confusión de conceptos, accidentada o intencional se haya dado por la utilización de la denominación de “tierras públicas” como sinónimo de “tierras fiscales”. En palabras de Marienhoff (1992), las tierras fiscales son aquellas que integran el dominio *privado* del Estado, y no deben ser confundidas con las del dominio público, cuya enajenación está expresamente prohibida salvo previa desafectación legal. “Únicamente por comodidad de lenguaje se les llama “públicas”, con lo que en realidad sólo quiere expresarse que no se trata de tierras pertenecientes a los administrados [...], no obstante el carácter privado de tales bienes”. Esta imprecisión terminológica se fue reiterando en la legislación y en la práctica administrativa, contribuyendo a la percepción de que las islas eran susceptibles de ser enajenadas.

A partir de la década de 1950 comienza la conformación de las nuevas provincias como Río Negro. El Decreto Ley 14.577/56 deroga a la Ley 13.995 pero mantiene el artículo referente a las “islas fiscales”. En los fundamentos de la norma se expresa que “es necesario proveer lo conducente al pase efectivo al dominio y jurisdicción administrativa de las provincias y comuna de las tierras e islas, o parte de las islas ficales, ubicadas dentro de sus límites territoriales” (Fraga Patrao, Oliva Velez, & Bulgheroni, 1956).

---

<sup>9</sup> Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-4167-285291/texto>

<sup>10</sup> Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-13995-296371/texto>

En el año 1958, a través del Decreto N° 6548/58 se dispone “la transferencia al dominio de la provincia de Río Negro de las tierras fiscales comprendidas en el Decreto-Ley 14.577/56 de adjudicación en venta de predios fiscales a sus ocupantes” (Vejsbjerg, 2016).

Para Marienhoff, estas disposiciones normativas resultan válidas para desafectar a las islas del dominio público, opinión que trataremos más adelante (Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, 1992, en Nota 411).

Mariani de Vidal (1973), por su parte señaló que si bien es cierto que no todas las islas son del dominio público, no parece lógico que un cambio tan importante como la alteración del carácter jurídico de las islas (por ejemplo, pasar de dominio público a privado) se haya hecho de manera implícita en las normas 13.995 y 14.577, sin una referencia clara a la derogación del artículo 2340, inc. 6 del Código Civil de Vélez.

Este proceso de flexibilización normativa se consolidó con la reforma del Código Civil de 1968 (Ley 17.711), que introdujo en el texto legal la expresión “excepto que pertenezcan a particulares”. Según Pinto y Martín (2015), esta fórmula tuvo por objeto convalidar situaciones de hecho preexistentes, ya que en muchas provincias se habían adjudicado o vendido islas pese a su carácter público formal. El nuevo artículo reconocía, de manera implícita, que podía existir propiedad privada sobre islas, ya fuera por desafectación expresa o, como se desarrolló en el acápite anterior, por prescripción adquisitiva previa a la sanción del Código de Vélez.

Como expresa Cassagne (2011), desde entonces, el carácter de “públicas” de las islas pasó a ser residual volviéndose una categoría que puede ser modificada mediante hechos o actos administrativos.

Como se ha explicado en la introducción de este capítulo, el Código Civil y Comercial de la Nación, vigente desde 2015, mantuvo el régimen de dominio público sobre las islas y la excepción mencionada, perdiendo la oportunidad de ofrecer una solución clara respecto de esta ambigüedad.

### 3.3. Islas originariamente privadas

Según Marienhoff (1996), existen ciertas islas que, independientemente del curso de agua en el que se formen, permanecerán como bienes del dominio privado si originalmente formaban parte de un inmueble de esa naturaleza. Esto ocurre, por ejemplo, cuando un río (o incluso el mar) rodea y separa una porción de un terreno ribereño, transformándolo en una isla. En estos casos, dicha porción no pierde su carácter privado, ya que el fenómeno

natural que la aísla no implica la extinción del derecho de propiedad previamente existente. En consecuencia, esa tierra sigue perteneciendo a su propietario original.

## 4. Capítulo IV: Afectación y desafectación de los bienes del dominio público natural.

El recorrido realizado en el capítulo anterior puso en evidencia que, más allá del régimen formal previsto para las islas en el CCyC, han existido prácticas legislativas y administrativas que permitieron su enajenación. Para comprender la tensión entre estas prácticas y el marco legal vigente, es necesario abordar las categorías jurídicas que rigen el dominio público, así como los mecanismos de afectación y desafectación que delimitan sus alcances y excepciones.

Existen diversas formas para clasificar a los bienes dominiales. En la clasificación según el origen, el dominio público se divide en natural, como las islas, los ríos y los lagos, y artificial, creados por la intervención humana, como las calles y los puentes.

La distinción es pertinente, puesto que la naturaleza jurídica del bien dominical impactará en la forma de afectación y desafectación de estos al régimen de dominio público. Para Marienhoff “[s]egún cuál sea la naturaleza del bien de que se trate, la afectación y la desafectación podrán efectuarse por hechos o actos administrativos o será indispensable el pertinente acto legislativo” (Marienhoff, 1992, pág. 171).

A su vez, conocer quién tiene facultades para desafectar las islas nos permitirá entender si la provincia de Río Negro, que recientemente ha modificado su Ley de Tierras, lo ha realizado conforme a derecho.

### 4.1. Afectación y desafectación de los bienes al dominio público

#### 4.1.1. La afectación

De acuerdo con Marienhoff, “la *afectación* es el hecho o la manifestación de voluntad del poder público en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad” (Marienhoff, 1992, pág. 176). Desde ese momento, la cosa queda incorporada al dominio público y se le aplican los principios y consecuencias jurídicas derivados de ello.

Para el mencionado autor, la autoridad competente para afectar las cosas al dominio público va a variar dependiendo de que el bien sea “natural” o “artificial”. En virtud del tema que nos convoca, se hará mayor hincapié en los bienes naturales.

Continúa explicando que, con los bienes naturales (sea una isla, un río, un lago...), el “hecho de asignarles carácter público [...] vale automática afectación” (Marienhoff, 1992, pág. 182). No será necesario que la autoridad emita posteriormente un acto administrativo para complementar la norma. A este tipo de afectación se la denomina “Ministerio Legis”. Es el Congreso de la Nación, dentro de las facultades atribuidas por las provincias en la Constitución Nacional, quien puede estatuir la condición jurídica de las cosas. Son el más vivo ejemplo de esto los artículos 235 y 236 del Código Civil y Comercial.

Por ello, la autoridad facultada para afectar los bienes del dominio público natural es la Nación a través de una ley formal del Congreso.

Por otro lado, los bienes de carácter público pero artificiales, son afectados a través de su creación (v. g. una calle, un cementerio...). Aquí, la competencia será local. Estos bienes pueden afectarse por ley nacional o local, pero también, y a diferencia de los bienes del dominio público naturales, podrían serlo por acto administrativo o incluso hechos emanados de autoridad competente, como el corte de una cinta durante la inauguración de una escuela, un hospital o un puente.

#### 4.1.2. La desafectación

El procedimiento o la modalidad en que un bien es afectado al dominio público, será aplicado de manera rigurosa también en el proceso de desafectación. Es decir, las formas de efectuar la afectación van a repercutir en la desafectación, debiendo seguirse el llamado paralelismo o interdependencia de las formas.

Continuando con la distribución de competencias explicadas en el acápite anterior, la desafectación de un bien debería hacerse mediante una resolución emitida por las mismas autoridades que dispusieron la afectación del mismo y utilizando los mismos procedimientos que se emplearon para así establecerlo.

Conforme a lo señalado por la autoridad previamente citada, la desafectación puede ser clasificada según la forma en que se lleve a cabo, en *formal* y a través de *hechos*, y subclasificada de acuerdo con la naturaleza jurídica del bien objeto del acto, sea un bien natural o artificial.

La desafectación formal se puede dar tanto para bienes naturales como artificiales. En el caso de los bienes naturales, se podrán observar dos subtipos de desafectación: en primer lugar, la simple desafectación, en la cual la individualidad de la cosa permanece y cambia su condición jurídica más no la física (Marienhoff, 1992). Por ejemplo, desafectar una isla del dominio público.

La facultad de llevar este tipo de desafectación a cabo será de Nación -correspondiéndose con su forma de afectación-, a través de las competencias delegadas por las provincias al Congreso para legislar sobre el carácter jurídico de las cosas en el art. 75, inc. 12 de la Constitución Nacional. Continuando con el ejemplo, las islas deberían ser desafectadas a través de una ley formal, emanada del Congreso de la Nación, que modifique específicamente el art. 235 del CCyC <sup>11</sup>. No es competencia de las provincias realizar ese tipo de acto, sea a través de leyes locales u actos administrativos. A pesar de ello, estos casos se pueden observar en la práctica, donde provincias deciden desafectar las islas del régimen del art. 235, entendiéndose que estos bienes son recursos de su dominio originario. Río Negro no ha escapado a esta situación, lo que se podrá observar a lo largo del desarrollo de este capítulo.

El autor ofrece como ejemplo de una desafectación “correcta” al ya estudiado Decreto-Ley 14.577/56, que, a pesar de que es una norma dictada por un gobierno de facto, el autor explica que luego fue ratificada por ley del Congreso que validó decretos-leyes dictados por el Gobierno de la Revolución (Marienhoff, 1992). Al parecer, la mera mención de la palabra “fiscal” es suficiente para que se entienda que la isla ya no pertenecerá al dominio público.

Otra opción, dentro de la desafectación formal es la llamada por el autor de cabecera (Marienhoff, 1992) desafectación por transformación del bien, que surge cuando un bien del dominio público natural es modificado en su individualidad de manera física. Esta situación devendrá en casuismos como, por ejemplo, podría suceder con un río o porción de él, que es rellenado o desecado de manera artificial. En estos casos, la competencia sí le corresponde a las provincias, a través de ley formal dictada por ellas o por acto administrativo fundado en ley.

---

<sup>11</sup> De acuerdo al principio jurídico de que las leyes sólo se pueden modificar por otras leyes (Marienhoff, 1992, pág. 228).

Por otro lado, los bienes del dominio público artificial, como calles o cementerios, pueden ser desafectados mediante actos administrativos o leyes locales o provinciales.

El paralelismo de formas entre afectación y desafectación no siempre es estricto, admitiéndose excepciones, como una calle cerrada al tránsito que se desafecta por un hecho, o un bien afectado de hecho que se desafecta mediante acto administrativo o ley. En el caso de las islas, la única excepción posible sería la de un bien afectado por ley de la Nación, desafectado por una ley provincial (por transformación o especificación).

#### 4.2. Afectación y desafectación en clave provincial: el caso de la normativa rionegrina.

A nivel provincial, el tratamiento de las islas ubicadas en el río Negro se encuentra dentro de la legislación sobre tierras fiscales. Hasta hace poco tiempo, dicha regulación estaba dada por la Ley N.º 279, sancionada en 1961. Recientemente, esta norma fue subrogada por la Ley N.º 5705, cuyo texto completo se incorpora como anexo de la misma. Esta nueva ley introduce un artículo específico que debe ser analizado a la luz de la competencia para la desafectación.

En este capítulo se analiza el contenido de ambas normas, con especial atención a los puntos que resultan relevantes para comprender el modo en que la provincia de Río Negro ha regulado —y continúa regulando— la disposición de islas fluviales.

##### 4.2.1. Antigua Ley de Tierras de Río Negro Q N°279.

La antigua Ley de Tierras N° 279<sup>12</sup> establecía en su artículo 22: “Las islas fiscales quedan sometidas al régimen de la presente Ley en todo lo que fuera compatible con las leyes nacionales, la seguridad del Estado y de la navegación interjurisdiccional”.

Este artículo era prácticamente idéntico al de la Ley 13.995 y el Decreto-Ley 14.577 (sólo se agrega “en todo lo que fuera compatible *con las leyes nacionales*”) y, por ende, contenía la misma ambigüedad conceptual, ya que el término “islas fiscales” combina dos regímenes jurídicos incompatibles. Según la legislación de fondo, las islas son bienes del dominio público del Estado y son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Sin embargo, al

---

<sup>12</sup> Disponible en <https://web.legisrn.gov.ar/digesto/normas/documento?id=1961110029&e=DEFINITIVO>

calificar a las islas como "fiscales", se las coloca en la categoría de bienes del dominio privado del Estado, lo que permite actos de disposición, como la venta.

Como se señaló en el sumario del fallo B., N. F. e I. del C. C. c/ Municipalidad de Comodoro Rivadavia: “La tierra fiscal [...] no forma parte del dominio público. No se rige por ello por las normas generales del Código Civil aplicables a los bienes públicos, siendo distinto el régimen de su uso e indisponibilidad” (Tierras fiscales, dominio público, 2012). Por ende, la norma provincial resultaba ambigua y podría llegar a sugerir la desafectación, pero no en términos precisos.

Al hacer alusión a las “islas fiscales” y no a “las islas” en general, podría interpretarse que, además de las que pudiesen caber dentro de las excepciones previstas en el código de fondo (las que pertenezcan a particulares), hay algunas de ellas que continúan perteneciendo al dominio público.

La Ley 279 parece mantener cierta conexión con la normativa nacional vigente al momento de su sanción, especialmente con el Decreto-Ley 14.577/56 y su decreto reglamentario, lo que le otorga una tenue legitimidad en contextos específicos. Por ejemplo, los artículos 116 y 117 de dicha norma nacional reconocían adjudicaciones de tierras fiscales —rurales y urbanas— realizadas con anterioridad al 30 de abril de 1958, permitiendo su regularización.

Asimismo, el artículo 38 establece un orden de prelación para las adjudicaciones, proponiendo en primer lugar a “actuales pobladores de tierras rurales fiscales comprendidos en la primera parte "in fine" del artículo 17 del Decreto-Ley Nacional N° 14.577/56 [...]” (Ley Q N°279, 1961) y con “causa legítima fundada en prescripciones de las Leyes Nacionales N° 817, 1.265, 1.501, 2.875, 4.167; 5.559, 10.274 y 13.995 y Decreto-Ley Nacional N° 14.577/56” (Ley Q N°279, 1961).

Estas previsiones, si bien limitadas a un contexto histórico determinado, evidencian que parte de los objetivos de la Ley N° 279 podrían encontrar sustento en principios ya contemplados por la legislación nacional. Sin embargo, su aplicación como norma general habilitante para la desafectación de islas del dominio público sigue resultando jurídicamente cuestionable a la luz del régimen vigente del Código Civil y Comercial de la Nación, porque hay una falta de precisión sobre cuáles son las islas fiscales que fueron efectivamente transferidas desde el dominio privado de la Nación a las provincias en la década de 1950.

Esta indeterminación del objeto se torna aún más problemática si se considera que, a partir de la construcción de represas pudieron haberse formado nuevas islas. Estas, al surgir en el cauce de un río, integran el dominio público natural conforme al artículo 235 del Código Civil y Comercial de la Nación y sus antecesores.

Lo cierto, es que esto implicaría para la provincia de Río Negro la superposición de distintos “tipos” de islas fluviales o regímenes de propiedad aplicables a ellas:

- Islas desafectadas válidamente por normas nacionales aún sin adjudicar,
- Islas desafectadas válidamente por normas nacionales ya adjudicadas,
- Islas del dominio público que la provincia percibe como fiscales pero no lo son por no haber sido debidamente desafectadas,
- Islas del dominio público y que la provincia ha respetado esta clasificación de bien,
- Islas en manos de particulares por prescripción adquisitiva anterior a la sanción del Código Civil de Vélez o por ser “terrenos aislados según doctrina de Marienhoff ya expuesta.

Esta diversidad de situaciones, que se pueden dar incluso en terrenos dentro de una misma isla, impide que los administrados conozcan con claridad el régimen jurídico aplicable. La falta de certeza sobre la naturaleza dominial de cada isla debilita los mecanismos de protección del dominio público, genera inseguridad jurídica y habilita la posibilidad de desafectaciones irregulares o inconstitucionales. Sin contar con el hecho de las islas de la comarca Viedma-Patagones, que fueron repartidas en el ya mencionado acuerdo, y algunas de ellas cambiaron de “provincia titular”.

#### 4.2.2. Ley de Tierras de Río Negro N° 5705

A fines del año 2023, aquella Ley de Tierras de la provincia fue subrogada por una ley nueva; la Ley N° 5705<sup>13</sup>.

El director de Tierras de la provincia expresa que la norma era “una deuda pendiente con muchos pobladores fiscales a lo largo de la historia, los cuales, al día de hoy, están reclamando su título de propiedad” y añade que “es gente que ocupa la tierra, la trabaja”. Según Lawrie, la norma es una forma de “[p]oder darle tranquilidad a esa ocupación que

---

<sup>13</sup> Disponible en <https://web.legisrn.gov.ar/legislativa/legislacion/documento?id=10790>

ejercieron a través de tanto tiempo y tener seguridad jurídica” (Prensa Gobierno de Río Negro., 2024).

En sintonía con lo dicho por Lawrie, el legislador Lucas Pica enfatizó la necesidad de brindar una respuesta a quienes poseen tierras en situación irregular, y señaló que la normativa previa no ofrecía las soluciones adecuadas, y que, aunque requería una actualización, la perspectiva que prevalece sigue siendo la de los constitucionalistas de 1957, quienes definieron que “la tierra debe ser para quien la trabaja” (Legislatura de Río Negro, 2023).

En esta nueva ley, el cambio más importante a los fines de esta investigación se encuentra en el artículo 2 del Anexo I de la norma, el cual establece: “Artículo 2º.-Islas fiscales. Se desafectan administrativamente por la presente a la totalidad de las islas fiscales que se encuentren sometidas al régimen previsto en el artículo 235 del Código Civil y Comercial de la Nación” (Legislatura de Río Negro, 2023).

El inconveniente jurídico que plantea esta disposición radica, fundamentalmente, en una cuestión de competencia legislativa. Cabe preguntarse si la Legislatura de Río Negro posee facultades para desafectar bienes que, conforme al artículo 235 del Código Civil y Comercial, integran el dominio público natural.

Mientras que en el caso de la Ley Q 279 la cuestión podía considerarse más debatible —en tanto reproducía una fórmula normativa proveniente del derecho nacional—, la Ley 5705 parece incurrir en un exceso normativo evidente. No se limita a replicar una norma nacional, sino que pretende implementar una desafectación directa y autónoma del régimen previsto por el Código de fondo, en una suerte de “parche legislativo” quizás frente a las dificultades generadas por la diversidad de estatus dominiales analizados en el acápite anterior.

Desde la perspectiva doctrinaria revisada, la opinión ante este tipo de desafectaciones provinciales resulta negativa. La competencia para desafectar bienes del dominio público natural corresponde al Congreso de la Nación, no a las legislaturas provinciales. Así lo sostiene con claridad Marienhoff, quien, si bien se muestra crítico del régimen actual, advierte que:

[S]i el actual régimen dominial o público de las islas es inconveniente, debe modificárselo; pero tal cambio debe disponerlo la autoridad competente: el Congreso

Nacional, no las legislaturas de provincia, ni las autoridades judiciales so pretexto de interpretación de la ley (Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, 1992, pág. 94).

#### 4.3. Legislación provincial comparada sobre la desafectación de islas y jurisprudencia consecuente

Río Negro no es la primera provincia en legislar sobre las islas fluviales. Las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe han dictado diversas normas respecto de las islas del delta del Paraná, una región de naturaleza fluvial compartida, en la que el intento de desafectar o enajenar bienes del dominio público por parte de autoridades provinciales ha generado conflictos normativos y jurisprudenciales, por la falta de competencia para regular sobre este tipo de bienes.

La provincia de Buenos Aires tiene una regulación histórica sobre las islas del Delta del Paraná, con decretos que datan del 1856. Leonardo Pastorino menciona como ejemplos de normativa que habilitó la venta de estas tierras a la Ley 2072 de 1888 y a la Ley 4207, de 1934, ambas posteriores al Código Civil de Vélez (Islas: ¿de quién?, 2019).

Mariani de Vidal (1973), menciona a la Ley 4276<sup>14</sup>, que habilitó a los particulares a adquirir tierras del dominio público ubicadas en la isla de Santiago<sup>15</sup>. Así fue que la prescripción adquisitiva queda acreditada por el actor en el fallo “Cardile, Pancraccio c/ Provincia de Buenos Aires s/ interdicto de retener la posesión”. La sentencia expresa que, a razón de esa normativa, los terrenos pasaron a formar parte del dominio privado de la provincia y son, entonces, susceptibles de comerciarse, e incluso, adquirirse por prescripción adquisitiva. Este fallo dividió a la doctrina: Spota en comentario de este fallo, en J.A. 1942-I-1015 (Spota, 1942) sostuvo que, mientras no se altere el destino público del bien, las provincias podrían desafectar islas del dominio público, interpretando que la norma del antiguo Código Civil solo las consideraba tales “en principio”. Marienhoff, en cambio, cuestionó esta postura por contradecir el principio de legalidad y la distribución constitucional de competencias, señalando que cualquier modificación del régimen jurídico debía provenir del Congreso, no de los jueces ni de normas provinciales, expresando que “si bien a través del acto judicial, debe auspiciarse la recepción de nuevas concepciones y la satisfacción de nuevas

---

<sup>14</sup> Disponible en <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/1934/4276/10901>

<sup>15</sup> Esta isla no se encuentra en la zona del Delta, sino sobre el río Santiago en el Gran La Plata.

necesidades, ello siempre deberá ser sobre la base del más escrupuloso respeto del derecho positivo...” (Marienhoff, 1992).

Retomando el análisis sobre el Delta del Paraná bonaerense, actualmente la venta de tierras fiscales en la zona se encuentra regulada en el Título II de la Ley 10.081/83 (Código Rural actual)<sup>16</sup>; ventas que resultan revocables si el comprador no cumple con el plan de explotación establecido, volviendo la propiedad al Estado provincial. A pesar de hacerse alusión al CC, en ningún momento se menciona la desafectación de las islas del antiguo art. 2340, inc. 6 que las comprendía dentro de los bienes del dominio público. Como sí lo hace el artículo 2 en la ley N° 5705 de la provincia de Río Negro.

Respecto a la provincia de Santa Fe, Mariani de Vidal menciona a la ley de tierras públicas de 1884, más específicamente al art. 105 de dicha norma, que le permitió al Poder Ejecutivo a vender “[...] las tierras que existen sobre las márgenes del Río Paraná, dentro de los límites de la provincia, y que se conocen con el nombre islas o anegadizos” (Mariani de Vidal, 1973)

En Entre Ríos, el Decreto-Ley 6047/77 “adjudicaba tierras a particulares por venta” (Pastorino, 2019), lo que generó que la provincia se viera envuelta en dos conflictos judiciales de usucapión. Pastorino señala una decisión judicial del Tribunal de Gualeguay en el caso «Los Hornillos S. A. s/usucapión», que, en el año 2010, marcó un hito al reconocer que las tierras de las islas del Delta son bienes públicos del Estado, inalienables, imprescriptibles e inembargables. Posteriormente, el Tribunal Superior de Entre Ríos adoptó este mismo criterio en el caso “Escalada, Félix Germán y otro s/Usucapión”<sup>17</sup>, confirmado por la Corte Suprema en 2017. En este caso se analizó el la norma mencionada supra, que estableció un régimen de adjudicación por arrendamiento o venta aplicable a las “islas fiscales” que integraban el patrimonio provincial, lo que llevó al actor a interpretar, erróneamente según los argumentos expuestos en capítulos anteriores (y replicados en la sentencia), que dichos bienes habían sido desafectados del dominio público. Se hace mención a doctrina de Marienhoff sobre la necesidad de una ley formal del Congreso para desafectar bienes del dominio público natural y se señaló la Ley 9603 del 2004, que derogó la normativa anterior (Dto.-Ley 6047), restringiendo la adjudicación únicamente a la modalidad de arrendamiento (Escalada, Félix Germán y otro s/ usucapión., 2017).

---

<sup>16</sup> Disponible en <https://normas.gba.gob.ar/documentos/0Y6brfdx.html>

<sup>17</sup> Disponible en <https://www.entrerios.gov.ar/fiscalia/fallos/ESCALADA%20FELIX%20G.%20Y%20OTROS%20-%20USUCAPION.pdf>

#### 4.4. La tenue legitimidad de la Ley Q N° 279 frente a la legislación comparada y la Ley N° 5705

El análisis de la legislación comparada, especialmente de las normas dictadas por las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe respecto de las islas del Delta del Paraná, permite advertir que las tensiones entre las regulaciones provinciales y el régimen de dominio público previsto en el artículo 235 del Código Civil y Comercial no son exclusivas de la Provincia de Río Negro. De hecho, estas jurisdicciones comenzaron a legislar sobre la enajenación de tierras insulares aun sin haberse identificado, hasta la fecha, una norma nacional que las habilitara de manera análoga a la Ley 13.995 o el Decreto-Ley 14.577/56. A diferencia de Río Negro, estas provincias no fueron Territorios Nacionales, por lo que no contaron con un acto formal de desafectación dispuesto por autoridad competente. Así, avanzaron con la enajenación de bienes dominio público, creando marcos normativos que, aunque intentaron responder a necesidades territoriales locales, se alejaron del principio de inalienabilidad que tenía que regir sobre estos bienes.

La Ley Q N° 279 de Río Negro se presentaba como un caso intermedio: si bien puede ser cuestionada, se sostenía formalmente en una norma nacional —el Decreto-Ley 14.577/56— dictada cuando durante el proceso de provincialización de Río Negro. La Ley 5707, en cambio, no se limita a continuar ese marco normativo, sino que dispone la desafectación administrativa de la totalidad de las “islas fiscales” comprendidas en el artículo 235 del Código Civil y Comercial de la Nación y con esto, incurre en el mismo desacierto que las normas provinciales dictadas por Buenos Aires, Entre Ríos o Santa Fe. En todos estos casos, la desafectación de islas del dominio público fue realizada por autoridades provinciales que carecen de competencia para modificar el régimen jurídico previsto en el CCyC.

A la luz de las normas nacionales dictadas cuando la provincia de Río Negro era un Territorio Nacional, sería importante que la autoridad pudiera distinguir entre aquellas efectivamente habrían sido transferidas como fiscales y otras que, por su origen natural, integrarían el dominio público. El artículo 2 de la nueva ley de Tierras desconocería no solo los límites de la competencia provincial, sino también la dinámica fluvial del río Negro, donde intervenciones como la construcción de represas podrían haber generado nuevas formaciones insulares excluidas de aquel Decreto-Ley y bajo el amparo de la norma de fondo.

## 5. Capítulo IV: Las islas en los hechos

Hasta ahora, este trabajo se ha enfocado en describir la normativa aplicable a las islas fluviales. Pero en la práctica, lejos de la uniformidad que pareciera prometer el CCyC, la situación dominial de cada isla en particular se rige por criterios de lo más diversos, donde algunos de sus habitantes ostentan permisos de uso, otros, títulos registrales -contraviniendo al art. 235 CCyC-, y, en otros casos, las ocupaciones son informales.

En este capítulo se analizarán sentencias recabadas a través del buscador de fallos web del Poder Judicial de Río Negro y la Biblioteca del Superior Tribunal de Justicia de dicha provincia. Se lograron recopilar dos fallos del STJ, dos de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia, de Minería y Contencioso Administrativa y uno del Juzgado Civil, Comercial, Minería y Sucesiones N°3 de Viedma, todos ellos sobre islas fluviales en el ámbito territorial de la primera circunscripción judicial. Se encuentran organizados de forma jerárquica, desde la instancia superior hasta la inferior, y en orden cronológico, del más antiguo al más reciente.

### 5.1. Gaitán, Rolando Facundo c/ Provincia de Río Negro. Superior Tribunal de Justicia. 2006.

El análisis de este caso revela una contradicción en los criterios aplicados por el Estado provincial de Río Negro para la calificación de este tipo de bienes.

Aunque el fallo pronunciado en autos “Gaitán, Rolando Facundo c/ Provincia de Río Negro”, del Superior Tribunal de Justicia (2006) no presenta los antecedentes de manera exhaustiva y su análisis jurídico resulta algo complejo, se puede advertir que, en 1995, la Provincia de Río Negro le vendió al Sr. Rolando Gaitán un terreno de 117 hectáreas en una isla denominada "La Ribera" mediante Disposición de la Dirección General de Tierras, Colonización y Desarrollo Agropecuario N° 296/95. Gaitán pagó, pero no logró obtener la escritura traslativa de dominio y luego de un tiempo descubrió que el terreno figuraba a nombre de Emilio Franke desde 1913 y no de la provincia. Surge, asimismo, que la

Provincia, en 2004, había declarado la isla como propiedad del Fisco de la Provincia mediante el Decreto 837/2004<sup>18</sup> por “prescripción administrativa”<sup>19</sup> contra Franke.

De lo expuesto hasta ahora, se puede advertir que la provincia ha adjudicado tierras y que, con la figura de la prescripción administrativa, puede volver a adquirir la propiedad.

Resulta cuanto menos llamativo que en el mismo listado de argumentos que se mencionan en el fallo, la provincia haya invocado el carácter de bien público de la isla según el artículo 2340 del antiguo Código Civil para anular la venta.

Por otro lado, de haberse acreditado que la isla pertenecía originalmente a un particular (Franke) y luego fue legítimamente incorporada al dominio privado del Estado, su posterior afectación al dominio público no se observa, ni en la sentencia del Superior Tribunal ni en el Decreto 837/2004.

El fallo del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro no resolvió esta contradicción, ya que decidió cerrar la cuestión por falta de agotamiento de la vía administrativa. Sin embargo, el conflicto queda expuesto: el Estado usó dos figuras jurídicas incompatibles para describir a las islas fluviales.

Que el Estado utilice dos regímenes jurídicos contradictorios según su conveniencia muestra una falta de criterio unificado en la gestión de estos bienes, que data, al menos desde esta sentencia del año 2006.

## 5.2. “Evans Alberto Davel c/ Provincia de Río Negro s/ contencioso administrativo”. Superior Tribunal de Justicia. 2022.

En el fallo “Evans Alberto Davel c/ Provincia de Río Negro s/ contencioso administrativo” el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro resolvió una disputa en torno a la mensura de terrenos insulares.

Alberto Evans se encontraba ocupando unos “islotos”<sup>20</sup> que utilizaba para pastoreo y buscaba regularizar su situación ante la Dirección de Tierras de la provincia, la cual, junto con el

---

<sup>18</sup> En este decreto, la Provincia fundamenta su derecho sobre la isla basándose en la posesión continuada desde 1967 sobre el terreno estaba registrado a nombre de Emilio Franke desde 1913. Publicado en el Boletín Oficial N°4225. Disponible en <https://rionegro.gov.ar/download/boletin/4225.PDF>

<sup>19</sup> La prescripción administrativa permite al Estado adquirir la titularidad de inmuebles de su dominio privado mediante un trámite administrativo, sin necesidad de intervención judicial, lo que agiliza tiempos y reduce costos. Se encuentra prevista en la Ley Nacional N° 21477 y su modificatoria N° 24.230 y en la Ley Provincial N° 3079 y normas reglamentarias (Carballo, Rocha Rodríguez, & Hernandez, 2024).

<sup>20</sup> Denominados así en la sentencia de la instancia previa. Ver punto 3 del presente apartado.

Departamento Provincial de Aguas (DPA), le denegó esta posibilidad al considerar que se trataban de tierras inundables. En su demanda, Evans solicitó la anulación de una mensura aprobada por la Gerencia de Catastro de Río Negro sobre una isla lindante a las tierras que él ocupaba. Argumentó que esta mensura había incorporado ilegítimamente al dominio privado de Punta Ribo S.A. tierras que en realidad pertenecían al dominio público hídrico, ya que, al igual que el terreno que él ocupaba, eran inundables.

La sentencia asume que a pesar de que Evans tiene una relación de hecho con el inmueble que ocupa, esto no es suficiente para acreditar un interés legítimo que le permita llevar ese reclamo a la justicia. Además, se señaló que no había agotado la instancia administrativa previa antes de recurrir a la vía judicial.

De esta sentencia surgen tres cuestiones importantes para analizar:

#### 5.2.1. La división entre el dominio público y el privado bajo criterios provinciales

Tanto de esta sentencia como de la anteriormente analizada, se puede advertir que la Dirección de Tierras de Río Negro, como autoridad administrativa competente para la gestión de tierras fiscales, considera a las islas como bienes fiscales, es decir, parte del dominio privado del Estado, lo que habilita su adjudicación en venta.

En este sentido, se utiliza la línea de ribera como criterio técnico para determinar los límites del dominio público hídrico, en particular respecto de terrenos inundables. Una vez establecida esa línea por la autoridad hídrica (el Departamento Provincial de Aguas), lo que queda fuera de ese límite -lo que se considera propiamente isla- es evaluado por la Dirección de Tierras para su eventual adjudicación o permiso de uso.

Como se ha explicado en acápites previos, de acuerdo con el art. 235 del CCyC, las islas, pertenecen al dominio público, y sólo bajo las excepciones planteadas en el capítulo III podrían pertenecer al dominio privado. Aunque también se mencionó a la norma nacional que constituiría un acto de desafectación válido, esto no fue discutido o probado en el caso. Con lo cual, nos debemos ajustar al principio, que es el régimen del dominio público.

### 5.2.2. La importancia de la línea de ribera en la determinación de derechos sobre las islas

La línea de ribera es una delimitación establecida por la Autoridad del Agua en la provincia de Buenos Aires y por el Departamento Provincial de Aguas en la provincia de Río Negro<sup>21</sup>. Su función principal es definir los límites del río, separando el dominio público hídrico del dominio privado. Esta línea se establece con base en el promedio de las máximas crecidas ordinarias, lo que permite identificar también los terrenos susceptibles de inundación. No se tienen en consideración las crecidas extraordinarias. Empero, estos límites no son fijos ni inmutables, ya que pueden ser modificados por la autoridad competente debido a los cambios naturales del río, cuyo cauce puede variar con el tiempo u otros factores.

Aunque según el Código Civil y Comercial las islas pertenecen al dominio público, en los hechos existen porciones de tierra que han sido adjudicadas en venta, como se ha observado. Sin entrar aún en el análisis sobre la legitimidad de estas desafectaciones administrativas, vale destacar que la línea de ribera constituye una herramienta práctica y fundamental para establecer límites funcionales.

Cuando se habla de ella, se suele decir que su función es la de dividir el dominio público del privado, lo que parecería en principio carecer de sentido en las islas, ya que tanto estas como el río son, en principio, bienes del dominio público. No obstante, en el presente trabajo se considera que su trazado cumple un rol extra en la práctica, ya que permite establecer restricciones y regulaciones a quienes ocupan estas tierras. La línea de ribera, en estos casos, serviría para determinar hasta dónde puede llegar el derecho otorgado a través de figuras del derecho administrativo, como permisos, arrendamientos o, en este caso, regularización de ocupaciones y adjudicaciones en venta. Según Lamoglia, “[l]a fijación de la línea de ribera no solo tiene relevancia jurídica, sino también ambiental y urbanística, ya que su correcta delimitación permite evitar ocupaciones indebidas y proteger áreas de alto valor ecológico” (2018).

En este caso en particular, fue la delimitación de la línea de ribera lo que impidió que Evans pudiera regularizar su ocupación, ya que el DPA determinó que el terreno era inundable y, por lo tanto, parte del lecho del río.

---

<sup>21</sup> Establecidas en el Código del Agua de Buenos Aires (Ley 12.257) y el Código de Aguas de Río Negro (Ley Q N° 2952).

### 5.2.3. La incorrecta denominación de la ocupación de Evans como "islote"

Si bien la sentencia analizada corresponde al Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, también se encuentra disponible la sentencia de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia y Minería, donde se utiliza inicialmente el término “islas” para referirse a las tierras ocupadas por Evans, y posteriormente, son denominadas “islotes”<sup>22</sup>. El actor es informado por la Dirección de Tierras “que al ser tierras inundables, era competente para tramitar su requerimiento el Departamento Provincial de Aguas (en adelante, DPA), [...] donde se le advierte que el territorio involucra la línea de ribera” (EVANS ALBERTO DAVEL C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, 2021). Esta podría ser la razón por la que se les llamó equívocamente “islotes”.

Es importante aclarar que este término carece de un significado jurídico y no corresponde a ninguna categoría legalmente establecida. La legislación nacional sólo hace alusión a “islas”. Como aporte doctrinario, Marienhoff (1996) denomina a este tipo de terrenos insulares inundables como “bancos”, y explica que, a diferencia de las islas, los bancos son parte del lecho. Esto se debe a que están debajo de la cota de la línea de ribera fluvial. También indica que para distinguir a una isla de un banco se podría observar la vegetación existente, terrestre en las primeras, e hidrófilas en los últimos. Sin embargo, más allá de esta distinción botánica, se puede concluir que la línea de ribera es el criterio determinante para establecer si una porción de tierra pertenece al dominio público hídrico o podría ser objeto de desafectación y posterior adquisición.

### 5.3. Abbate Leticia Soledad c/ Railefe Ricardo Tomas s/ Interdicto de recobrar. Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia, de Minería y Contencioso Administrativa. 2021.

En este caso, la actora solicitó la restitución de la Isla 184, en la localidad de Guardia Mitre, alegando que había sido despojada ilegítimamente de la posesión que su familia había ejercido de manera continua y pacífica desde 1951.

El tribunal de primera instancia hizo lugar a la demanda, resolución que fue confirmada en segunda instancia. Se tuvo por acreditado que la actora y su familia habían ocupado la isla durante décadas, ejerciendo actos posesorios característicos, tales como el uso habitacional

---

<sup>22</sup> Una situación similar con esta confusión de conceptos surge del fallo “Peirano San Martin Maria Julia c/ Galfrascoli Ernesto Ricardo s/ Reivindicacion” del Juzgado Civil, Comercial, Minería Y Sucesiones N° 3 de Viedma, año 2019.

y la explotación económica del terreno. Entre las pruebas presentadas, la actora acompañó un expediente administrativo tramitado ante la Dirección de Tierras y Colonias de la Provincia de Río Negro, en el cual constaban gestiones realizadas por su familia respecto a la regularización de la ocupación, lo que reforzó la presunción de una posesión estable y reconocida administrativamente.

El demandado, en su expresión de agravios, sostuvo que las islas formaban parte del dominio público, por lo que no podían ser objeto de posesión privada. Además, argumentó que el expediente administrativo presentado por la actora solo demostraba la existencia de un permiso de uso precario otorgado por la Dirección de Tierras, sin que ello implicara el reconocimiento de un derecho posesorio legítimo. Sin embargo, el tribunal de segunda instancia desestimó estos argumentos, señalando que la existencia de actos posesorios prolongados y pacíficos era suficiente para conceder el interdicto, ya que esta herramienta procesal “se da en favor de quien ejerce la posesión o la tenencia de un bien, aun sin derecho a ello, contra el que lo ha privado de ella con violencia o clandestinidad” (ABBATE LETICIA SOLEDAD C/ RAILEFE RICARDO TOMAS S/ INTERDICTO DE RECOBRAR (Sumarísimo), 2021). De este modo, la sentencia reafirmó la protección de la ocupación en sí misma, sin tener en cuenta el régimen dominial de la isla.

A los fines del presente trabajo, el caso resulta ilustrativo respecto de la protección de la ocupación frente a actos de despojo, dándole a los habitantes de las islas un recurso que evita la justicia por mano propia y el resguardo de los bienes y mejoras que hayan introducido a estas tierras.

Es menester tener en cuenta que, hablando de bienes del dominio público, no podemos hablar de posesión. Al menos, no de una posesión válida a los efectos de lograr una eventual prescripción adquisitiva. Además, a través de la obtención de un Permiso Precario de Uso, se está reconociendo la dominialidad de la provincia sobre la tierra, por lo que el “animus domini” necesario para que se configure la posesión, no se alcanza.

Esta es otra sentencia que pone de manifiesto los trámites administrativos que se llevan a cabo en la Dirección de Tierras para obtener, no sólo permisos de uso, sino adjudicaciones en venta de tierras del dominio público, que, una vez más, la provincia gestiona como fiscales.

#### 5.4. “Merele Laura Soledad c/ Provincia de Río Negro s/ Usucapion (CA)”. Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia, de Minería y Contencioso Administrativa.

Este caso comienza en fecha 4 de octubre de 2022, con una demanda de adquisición de dominio por prescripción adquisitiva contra la provincia de Río Negro. La actora, Laura Soledad Merele intenta obtener la propiedad de un inmueble que se encuentra ubicado en la isla “General Vintter” (antes llamada “La Porteña”). Su principal argumento es la posesión continuada y ostensible del terreno por 38 años.

La posesión comenzó en el año 1983, cuando la familia de la actora se trasladó al inmueble por impulso de quien entonces era intendente de Carmen de Patagones <sup>23</sup>que buscaba estimular el asentamiento y fomentar la producción agrícola.

La provincia opuso excepción por falta de legitimación, argumentando que el bien integra el dominio público y, como tal, es inalienable, imprescriptible e inembargable conforme al art. 237 del CCyC. La actora contesta la excepción argumentando que el inmueble consta con identificación catastral y ello constituye un hecho inequívoco que lo sustrae del dominio público y, por ende, es susceptible de ser adquirido por prescripción adquisitiva.

El juez observó que el inmueble pertenece al dominio público y que la inscripción en Catastro no implica desafectación, dado que no tuvo la vista de la Dirección de Tierras.

Posteriormente, el tribunal reafirmó que, según el art. 235, inc. d, del CCyC, la desafectación de bienes del dominio público requiere actos inequívocos imputables al Estado. Asimismo, que el fallo Vila establece que “Si no se ha acreditado de manera suficiente que mediaron por parte del Estado Nacional actos o hechos que importarían la desafectación de los predios que ocupa, resulta improcedente el instituto de la usucapación[...] (Fallos: 335:1822)”, y que no se ha logrado demostrar que la parcela en cuestión se halle bajo la excepción del art. 235, inc. d), mencionada en el CCyC (2023).

Este fallo es relevante en la discusión sobre la afectación y desafectación, ya que reafirma la idea de que solo cuando un bien es desafectado del dominio público puede pasar a ser considerado parte del dominio privado. Coincide con la doctrina de Spota sobre el fallo *Cardile* quien señala que “ese medio de adquirir el dominio [la usucapión] no puede

---

<sup>23</sup> En el Capítulo 2 se mencionó que algunas islas que anteriormente pertenecían a la provincia de Buenos Aires pasaron posteriormente al dominio de Río Negro.

funcionar sin previa desafectación expresa, que coloque el bien público en el comercio jurídico” (Spota, 1942).

La fecha de esta sentencia coincide con el día posterior a la publicación de la nueva Ley de Tierras N°5705 en el Boletín Oficial, que será analizada en el capítulo siguiente. Sin embargo, el juicio se inició durante la vigencia de la Ley 279. No se mencionan en el caso las normas nacionales que implican una desafectación válida (14.577 o 13.995), por lo que, la solución de que rija el principio del dominio público parece atinada.

Esta sentencia muestra que la provincia tiende a considerar los terrenos insulares como bienes fiscales únicamente cuando la adjudicación en venta se realiza a través de la Dirección de Tierras, lo que, lógicamente, le permite obtener un rédito económico; en cambio, frente a intentos de prescripción adquisitiva, sostiene que se trata de bienes del dominio público.

Aunque el argumento de la imprescriptibilidad es válido, este debería ser acompañado por el de inalienabilidad por parte de la provincia.

#### 5.5. Peirano San Martín María Julia c/ Galfrascoli Ernesto Ricardo s/ Reivindicación. Juzgado Civil, Comercial, Minería y Sucesiones N°3 de Viedma. 2019.

Este fallo resuelve un conflicto en torno a la titularidad de una porción de tierra ubicada sobre el río Negro, en la localidad de General Conesa, que presenta características insulares. La demanda es interpuesta por María Julia Peirano, quien promueve la reivindicación de un inmueble de alrededor de 200 hectáreas adquirido por escritura pública, en 1982. La acción se dirige contra Ernesto Galfrascoli quien manifiesta que se encuentra a título de tenedor, en representación de Ángel y Nicanor Peña, y que el inmueble en cuestión consiste en dos “islotos” de 100 y 75 has., respectivamente.

También fue citada a juicio la provincia de Río Negro, en calidad de tercero. El análisis de la intervención de la provincia, de sus organismos competentes —Dirección de Tierras, Dirección de Catastro y Departamento Provincial de Aguas (DPA) y Registro de la Propiedad Inmueble (RPI) — es relevante, ya que permite entender sus roles en cuestiones relacionadas con la delimitación, registración y, en algunos casos, la determinación de la propiedad de las islas.

### 5.5.1. Breve línea de tiempo de los hechos relevantes:

Para poder ilustrar los hechos y las relaciones mencionadas, se organizarán en orden cronológico.

Es así como en el año 1922 se confecciona un plano que la actora presenta como prueba, el cual establece que el inmueble en cuestión le pertenece.

En 1940, comienza la “posesión” de los Peña, sobre dos islotes de 100 y 75 has. Se plantea que es el de 100 has, llamado “Establecimiento El Álamo” el que se pretende reivindicar por la Sra. Peirano.

En el año 1967 Saúl Peña, padre de los demandados, solicita arrendamiento y concesión en venta de los islotes, pero no se aclara qué sucede. Luego, en 1974 solicitó un Permiso Precario de Ocupación (PPO) que le es otorgado por la Dirección de Tierras.

Ese mismo año, es increpado por Peirano, padre de la actora, por lo que interviene la Dirección de Tierras, solicitando pruebas de que el terreno es suyo y se le otorga un plazo, pero no continúa con el trámite. Entonces, en 1975, se le otorga un nuevo PPO a los Peña, pero esta vez consta en el mismo el conflicto con la propiedad lindera.

Finalmente, en 1982 es que se escritura la propiedad de las Peirano sobre un campo donde se encuentra el bien que pretenden reivindicar, habiendo realizado una compraventa a la Sociedad Anónima Agropecuaria y Comercial.

### 5.5.2. Algunas aclaraciones previas

Vale recordar que, al igual que en el caso Evans, la utilización de la palabra “islote” para referir a islas inundables, no es la más adecuada para definir las. La doctrina ha utilizado la palabra “bancos” para referirse a estas tierras que, por estar debajo de la cota de la línea de ribera, son parte del lecho del río y, por ende, dominio público hídrico.

Asimismo, durante la sentencia se habla del término de “posesión”. Ya se ha explicado previamente la razón por la cual, en el presente trabajo, se utilizará el término “ocupación”.

### 5.5.3. La pretensión de los Peña

Los Peña no sólo contestaron demanda para aclarar la extensión y modalidad de su ocupación, sino que plantean subsidiariamente la prescripción adquisitiva de las 7 has que quedan por fuera de la línea de ribera.

La respuesta de la provincia consiste en que, por ser islas, no se podría otorgar dicha prescripción, y cita a los artículos 235 y 237 del CCyC, y que, en todo caso, se debería recurrir por la Ley Q 279 (Ley de Tierras anterior).

Esto demuestra que, ante la justicia, y ante pedidos de prescripción adquisitiva de los inmuebles, como en este caso o el caso “Merele”, el Estado provincial confía en que se aplicará el CCyC y se defenderá el dominio público de los bienes. No obstante, en trámites administrativos, deja de lado esta visión y permite la adjudicación en venta de las islas, en oposición al principio de inalienabilidad de los bienes públicos. Esta gestión contradictoria de las tierras resulta contraria a derecho y discrecional.

También es importante analizar el argumento de la actora, que plantea la imposibilidad de que los Peña puedan usucapir ya que se encuentran a título de tenedores, en tanto al aceptar un Permiso Precario de Ocupación, reconocen la titularidad de la provincia sobre las tierras, por lo que, a menos de que se pruebe la interversión de título<sup>24</sup>, no se podrá acreditar el animus domini. Esto se ha visto también en el fallo Abbate. Y aunque se probara, la Provincia siempre cuenta con la normativa de fondo, el régimen del dominio público de la isla.

#### 5.5.4. La postura de Peirano sobre las islas y el dominio público.

Peirano plantea que las islas pertenecen dominio privado desde hace casi un siglo, y asegura que el art. 2.340 inc. 6 del C.C. y el art. 235 inc. d) del CCyC reconocen como excepción al dominio público aquellas islas que le pertenecen a particulares, por ende, no todas las islas son de dominio público. Respecto a esta afirmación vale recordar lo expuesto en el capítulo III del presente trabajo. La modificación introducida por la ley 17.711 hace referencia a aquellas islas que pertenecían a particulares previamente a la disposición que las afecta al dominio público por el CC, lo cual fue hecho hace más de un siglo, en 1871, antes de que se inscribiera el plano que figura en el expediente en el año 1922. A su vez, no se hace mención a las normas nacionales que significan, según Marienhoff, una desafectación formal de las islas (13.995 y 14.577). Por ello, al menos de lo que surge de la sentencia, no se podría comprobar que haya habido una posesión que cumpla todos los requisitos para su validez.

---

<sup>24</sup> La interversión de título implica el cambio de la relación real con la cosa. Por ejemplo, quien tenía el inmueble como tenedor y pasa a ser poseedor. Es de carácter restrictivo; en principio, la relación real con la cosa no cambia, a menos que se demuestre lo contrario a través de “actos exteriores que produzcan el efecto de excluir al poseedor” (Gurfinkel de Wendy, 2016).

#### 5.5.5. Los roles del DPA, el Registro de la Propiedad Inmueble y la Dirección de Catastro.

El rol del DPA en el presente caso es analizar si el terreno se encuentra debajo o sobre la línea de ribera. Informa que, mediante la Resolución N° 1.695/16, se aprobó la línea de ribera de un terreno identificado catastralmente como 10-6-310560, en el marco de un trámite de usucapión. Indica además que la parte ubicada fuera del cauce del río abarca una superficie de aproximadamente 7 hectáreas.

Por su parte, el juez hace una importante distinción entre el RPI y Catastro:

Explica que los registros de la propiedad se enfocan en inscribir y mantener actualizados los derechos reales sobre los inmuebles —como la propiedad, las hipotecas o servidumbres— y no en identificar los inmuebles en sí, por lo que “son organismos propios del derecho civil o ‘común’, cuya competencia legislativa ha sido delegada al legislador nacional (artículo 75, inciso 12, de la CN)” (PEIRANO SAN MARTIN MARIA JULIA C/ GALFRASCOLI ERNESTO RICARDO S/ REIVINDICACION (Ordinario), 2019). En cambio, la Dirección de Catastro se ocupa de relevar y describir físicamente los inmuebles, asignándoles una identificación (como la parcela), lo que es una función administrativa y local, “hace al poder administrativo de policía territorial que interesa y compete concurrentemente tanto al Estado Nacional (ley 26.209), cuanto al Provincial (ley rionegrina E 3483)” (PEIRANO SAN MARTIN MARIA JULIA C/ GALFRASCOLI ERNESTO RICARDO S/ REIVINDICACION (Ordinario), 2019). Aunque ambos sistemas se relacionan, tienen finalidades distintas y competencias diferentes.

A pesar de que en el RPI se encuentra una escritura traslativa de dominio, Catastro no tiene lo que denomina “estado parcelario del inmueble”, razón por la cual se rechaza la demanda, debido a la imposibilidad de determinar con precisión el objeto de la reivindicación; “el objeto de reivindicación son cosas actualmente existentes, determinadas e individualizadas. Kiper Claudio. Tratado de Derechos Reales T. II. Ed. Rubinzal-Culzoni. Sta Fe. 2016. Pág. 465” (PEIRANO SAN MARTIN MARIA JULIA C/ GALFRASCOLI ERNESTO RICARDO S/ REIVINDICACION (Ordinario), 2019).

Nuevamente se pone de relieve la importancia de la línea de ribera en la determinación del inmueble. La fluctuación natural de los ríos, sumada a las intervenciones humanas como la construcción de represas, puede modificar la configuración del terreno y, en consecuencia, los derechos sobre él. Esto demuestra que los títulos deben ser observados en relación con

la situación física actual del terreno y no solo con el plano registrado en el momento de su otorgamiento. En este caso, la erogación del río podría haber alterado la superficie y ubicación de los islotes, lo que haría necesaria una nueva identificación catastral.

## 6. Capítulo V: Conclusión y propuestas

Este trabajo tuvo como objetivo analizar el régimen jurídico de propiedad aplicable a las islas fluviales, con especial énfasis en aquellas situadas en el Valle Inferior del río Negro. Se propuso, además, estudiar la tensión entre el carácter de bienes del dominio público natural que el Código Civil y Comercial les atribuye, y las prácticas administrativas y judiciales que, en algunos casos, permiten su ocupación, uso o incluso venta, problematizando el rol de las provincias frente a estos bienes.

Se procuró avanzar desde un enfoque general hacia uno particular, partiendo de los principios establecidos por la norma de fondo y las definiciones doctrinarias relevantes, para luego abordar las excepciones al régimen general y su aplicación al caso concreto. Aunque no de manera estrictamente lineal, se intentó mantener ese orden expositivo en la medida de lo posible, iniciando con el análisis del marco nacional y descendiendo luego al plano normativo provincial.

En primer lugar, se identificaron las clasificaciones doctrinarias y normativas del dominio público y los bienes que se encuadran en él, específicamente, las islas fluviales. En segundo lugar, se estudió la normativa provincial vigente -con especial énfasis en la nueva Ley de Tierras de Río Negro- y se contrastó con la normativa nacional. Finalmente, se incorporó el análisis de jurisprudencia, tanto nacional como local, para ilustrar los conflictos concretos que surgen en la aplicación del régimen legal.

Se pudo encontrar respuesta a las preguntas formuladas al inicio del trabajo, tales como:

1. ¿Las islas pueden ser objeto de apropiación privada? Se llegó a la conclusión de que **sí**. Las islas pueden pertenecer a particulares, escapando del dominio público por distintos motivos. Sobre el río Negro se pueden identificar principalmente dos razones legítimas para que esto suceda: la prescripción adquisitiva anterior a la sanción del Código Civil de Vélez y las tierras que hubiesen sido adjudicadas en virtud de normas nacionales que dispusieron válidamente la desafectación de la isla (Ley 13.995 y Decreto-Ley 14.577). De todas formas, respecto de la segunda opción, no se ha podido identificar en el análisis de la norma o la jurisprudencia local, ningún ejemplo de isla o terreno dentro de ella que sea privada o fiscal en razón de estas normas. Esto es dejando de lado todas las adjudicaciones que se hayan realizado a

través de trámites administrativos basados en leyes provinciales (como la Ley Q N°279 o su sucesora, la Ley 5705 de Río Negro) sin competencia para desafectar a las islas del dominio público.

2. ¿La provincia tiene competencia para desafectar y vender tierras insulares? La respuesta a la que arriba la mayor parte de la doctrina es **no**. A pesar de casos aislados, como el fallo “Cardile, Pancraccio c/ Provincia de Buenos Aires s/ interdicto de retener la posesión”, donde la judicatura otorgó validez a una usucapión en base a normativa provincial, la mayor parte de las decisiones jurisprudenciales tuvieron la tendencia de optar por el resguardo del dominio público, lo que se pudo observar en los fallos “Los Hornillos S. A. s/usucapión” y “Escalada, Félix Germán y otro s/Usucapión” de la provincial de Entre Ríos, como en el reciente fallo Merele Laura Soledad c/ Provincia de Río Negro s/ Usucapion (CA)” de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia, de Minería y Contencioso Administrativa de la ciudad de Viedma.
3. ¿Cómo se compatibilizan los derechos de quienes actualmente las ocupan con la normativa nacional? Una de las respuestas específicas para la provincia de Río Negro pero que no pudo identificarse en la previa investigación a este trabajo, es la adjudicación de tierras e islas fiscales realizadas por las normas nacionales que se mencionan en el punto 1, Ley 13.995 y Decreto-Ley 14.577. Si una persona ocupa una isla en virtud de esta normativa, la antigua Ley de Tierras de la provincia de Río Negro, Ley Q N°279, le daba herramientas para obtener la propiedad siendo una excepción compatible lo dispuesto por el CCyC.

Otra de las formas de resguardar los derechos de los ocupantes que no contaban con un título de propiedad válido en los términos de la Ley Q N°279, fue compatibilizar esa ocupación con la figura del interdicto de recobrar, como se hizo en el fallo “Abbate Leticia Soledad c/ Railefe Ricardo Tomas s/ Interdicto de recobrar” (2021) de Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia, de Minería y Contencioso Administrativa, donde se explicó que esto era posible ya que es una herramienta procesal destinada a personas que ejerzan la posesión o la tenencia de un bien, incluso sin título legítimo, en contra de quien lo haya privado o excluido mediante violencia o clandestinidad.

Con respecto al resto de las adjudicaciones otorgadas por la Ley de Tierras de Río Negro anterior, y el artículo 2° de la rionegrina actual, podría afirmarse que no sucedieron en el

marco de leyes acordes a la distribución de competencias otorgada por la Constitución Nacional, donde la facultad para legislar sobre el carácter jurídico de las cosas está en manos del Congreso de la Nación. Esto es así porque en el art. 75, inc. 12, se encuentra la atribución de dictar los códigos de fondo, y es en el Código Civil y Comercial donde se encuentra dicha regulación de los bienes y las cosas. Cualquier disposición provincial que contradiga al art. 235 del CCyC será ilegítima a menos que se ampare en una ley especial del Congreso que desafecte de manera formal el bien del dominio público del que se trate.

Sin embargo, este trabajo se planteó una pregunta quizás más ambiciosa: ¿Cómo podría resolverse la tensión entre el régimen de dominio público de las islas fluviales y las disposiciones provinciales que buscan su desafectación, sin vulnerar la seguridad jurídica de sus ocupantes y respetando las competencias constitucionales?

En este sentido, lo que se puede concluir es que el ordenamiento jurídico nacional no logra brindar una solución definitiva a la problemática de que las provincias, como ocurre con Río Negro, hayan avanzado en políticas de cesión, venta y regularización de las islas que hoy se encuentran habitadas por familias y personas que trabajan sus tierras, manteniéndolas productivas. La posibilidad de retrotraer esas decisiones no solo generaría un complejo problema administrativo y judicial, sino que también afectaría a las personas y comunidades que han desarrollado allí su vida y sustento en su expectativa por continuar haciéndolo, en virtud del tiempo y la tolerancia estatal.

A pesar de las críticas doctrinarias a la inclusión de las islas al dominio público en el Código Civil, el nuevo CCyC desaprovechó la posibilidad de traer un poco de luz sobre la cuestión. Lo mismo sucedió con la modificación al CC realizada por la Ley 17.711.

Mariani de Vidal (1973) ha criticado que, pese al reconocimiento doctrinario del desuso del antiguo inciso 6° del artículo 2340 del Código de Vélez, la reforma de 1968 no corrigió el problema de fondo. Según su análisis, al no haberse eliminado expresamente la referencia a las islas en el dominio público, se perpetuó una norma ya superada por la práctica y la doctrina, desaprovechando la oportunidad de adecuarla a la realidad jurídica vigente y al comercio jurídico consolidado sobre muchas islas. En 2015, se reincidió en la omisión, y tomo expresamente las palabras de la autora respecto a la legislación de 1968; “la Reforma legislativa no sólo no aportó mejoras sustanciales al régimen de las islas, sino que representó

una oportunidad desaprovechada para resolver un problema identificado desde hace tiempo” (Mariani de Vidal, 1973).

La autora concluye que, en línea con las orientaciones doctrinarias clásicas y contemporáneas, la normativa debió haber incorporado expresamente a las islas en el dominio privado estatal y menciona a Marienhoff y su propuesta (Mariani de Vidal, 1973).

Marienhoff, inspirado en legislación comparada y aportes del jurista Bibiloni, ha sugerido que la modificación al régimen de propiedad de las islas, quede plasmada de la siguiente manera:

- a) Las islas que se formen en el mar territorial y en los ríos y lagos navegables, son bienes privados del Estado.
- b) Las islas que se formen en ríos y lagos no navegables, pertenecen a los propietarios ribereños del lado en que se forme la isla, en proporción igual a la que la isla tenga sobre sus respectivos frentes. Si la isla no se forma de un solo lado, ella se divide entre los propietarios de los dos lados, que respectivamente recibirán la porción que resulte partiendo de una línea que se supondrá trazada en medio del río.
- c) Si un río, sea o no navegable, dividiéndose en brazos corta y circunda la heredad de un propietario ribereño, y forma una isla, ese propietario conservará el dominio sobre todas las partes de su fundo. El nuevo álveo entra en el dominio público, sin indemnización alguna; pero si las aguas lo abandonaran, sea por obras autorizadas, sea naturalmente, el dueño de la heredad recobrará el dominio (Marienhoff, Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas, 1971, págs. 526-527).

Previendo incluso las posibilidades de las tierras insulares que ya cuentan con adjudicaciones que no fueron dictadas conforme a derecho, el autor plantea que no se pueden desatender las consecuencias injustas que podría generar la aplicación estricta de la normativa, como privar de sus derechos a quienes adquirieron islas en base a actos erróneos de autoridades públicas. No obstante, también advierte que dichas situaciones no pueden resolverse vulnerando los principios jurídicos vigentes. Propone entonces como solución que se sancione una ley del Congreso que desafecte las islas del dominio público “con efecto retroactivo al día de las ventas, o a la fecha de las respectivas leyes locales o de las resoluciones judiciales que

impliquen el reconocimiento del dominio privado sobre ellas” (Marienhoff, Tratado de Derecho Administrativo, 1992) idealmente desde la fecha de sanción del Código Civil.

Por tanto, más que plantear una solución única, el presente trabajo invita a reflexionar sobre la necesidad de generar criterios claros, respetuosos de la Constitución Nacional, pero también realistas respecto de la situación actual de las islas y sus habitantes.

En contraste con las soluciones propuestas por los autores anteriormente citados, que tienden a la búsqueda de la desafectación y reconocimiento del dominio privado sobre islas, Pastorino plantea una mirada crítica y más actualizada sobre el proceso de privatización de estos territorios. Subraya que estas ideas respondían a un paradigma liberal propio de otro contexto histórico, caracterizado por una baja población, y territorios amplios. Desde una perspectiva actual, valora que el Código Civil y Comercial preserve las islas como bienes públicos “para cumplir con intereses colectivos a perpetuidad” (Pastorino, 2019). No niega la posibilidad de su uso productivo o poblacional, pero propone que se lleve a cabo “bajo un adecuado ordenamiento ambiental y, en lo concreto, con formas concesionales a largo plazo que permitan el monitoreo estatal del cumplimiento de los fines previstos” (Pastorino, 2019).

Tomando en cuentas todas estas opiniones doctrinarias respecto a las inclinaciones por el dominio público o el dominio privado y la realidad fáctica, se puede concluir que cualquier afirmación tajante, en uno u otro sentido, corre el riesgo de desconocer la complejidad jurídica y social del tema. El ordenamiento nacional, si bien establece un marco general coherente con la tradición civilista, no termina de ofrecer una solución operativa frente a situaciones consolidadas de hecho y de derecho que se han desarrollado a nivel local.

En definitiva, lo que este trabajo deja en evidencia es la necesidad de una revisión de los marcos legales que busque un equilibrio entre la protección de estas tierras que conforman ecosistemas únicos y el reconocimiento de las realidades territoriales, con criterios que sean jurídicamente sólidos pero también viables desde el punto de vista administrativo y humano.

Entre los posibles caminos de abordaje, pueden mencionarse:

1. **Revisión legislativa coordinada:** impulsar mecanismos de cooperación entre el Estado nacional y las provincias para acordar criterios comunes sobre desafectación, adjudicación o protección de islas, respetando el régimen federal pero evitando contradicciones normativas. Dentro de esta línea, podría considerarse la sanción de una ley especial que modifique el artículo 235 del Código Civil y Comercial,

incorporando un tratamiento diferenciado para las islas fluviales ocupadas o adjudicadas por las provincias. Si bien una propuesta de este tipo podría generar resistencias —dado el peso simbólico que conserva la idea de que estos bienes “no se privatizan”—, lo cierto es que en muchos casos su pertenencia al dominio público es solo nominal, ya que existen situaciones consolidadas de ocupación, uso o incluso adjudicaciones formalizadas.

2. **Mapeo e inventario como punto de partida:** avanzar en un relevamiento integral de las islas que contemple no sólo el aspecto registral y catastral, sino también el ambiental y social. En este sentido, pueden tomarse como antecedentes las leyes de presupuestos mínimos, como la Ley de Bosques Nativos (26.331), que exige un inventario para ordenar el uso del recurso, o el proyecto de Ley de Humedales, que propone una herramienta similar para clasificar y proteger estos ecosistemas.
3. **Evaluación caso por caso:** promover decisiones que tengan en cuenta las particularidades de cada isla y su entorno, evitando generalizaciones que puedan resultar injustas o ineficaces.
4. **Enfoque interdisciplinario o interinstitucional:** asegurar la participación de actores como el Registro de la Propiedad Inmueble, Catastro, Dirección de Tierras, Departamento Provincial de Aguas, municipios, agrimensores y especialistas en derecho, ambiente y planificación territorial. Como pudimos observar en casos como “Peirano San Martín María Julia c/ Galfrascoli Ernesto Ricardo s/ Reivindicación” del Juzgado Civil, Comercial, Minería y Sucesiones N°3 de Viedma, estos actores no sólo aportan perspectivas técnicas, sino también herramientas para construir soluciones más sustentables y viables.
5. **Inclusión de principios de justicia ambiental y función social:** incorporar criterios que reconozcan la relevancia ambiental y social de estos espacios, equilibrando la protección del dominio público con los derechos de quienes históricamente habitan o trabajan en ellos.

En definitiva, una regulación justa y eficaz de las islas requiere no sólo ajustar las normas, sino también transformar la forma en que se comprende y se gestiona el territorio para avanzar hacia un modelo que trate de contemplar todos o al menos la mayor parte de los intereses puestos en juego.

## 7. Bibliografía

- Bante, S. M., & Ferreyra, P. A. (1996). Geografía Física. En P. Floria Navarro, & M. A. Nicoletti, *El Gran Libro de la Provincia de Río Negro*. BarcelBaires Ediciones S.A.
- Carballo, F. M., Rocha Rodriguez, F., & Hernandez, S. E. (Enero de 2024). *Observatorio de valores de suelo*. Obtenido de Prescripción administrativa, alcance y uso del instrumento: <https://observatoriosuelo.gba.gob.ar/notas/prescripcion-administrativa-alcance-y-uso-del-instrumento>
- Cassagne, J. C. (2011). Reflexiones sobre el régimen jurídico del dominio público.
- Cortes Gonzales, J., & Álvarez Cisneros, S. (2017). *Manual de Redacción de Tesis Jurídicas*.
- Fraga Patrao, R., Oliva Velez, C. M., & Bulgheroni, A. R. (1956). ANALES DE LEGISLACION ARGENTINA. TOMO XVI-A. Buenos Aires: La Ley.
- Gordillo, A. (2014). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (Primera ed., Vols. Tomo 9, Primeros manuales). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo. Obtenido de [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo9/libroi/capitulo17.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo17.pdf)
- Gurfinkel de Wendy, L. N. (2016). *Derechos Reales* (Segunda ed., Vol. Tomo I). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Abeledo-Perrot.
- La Nueva Era. (7 de marzo de 1942). La Cámara Departamental de Apelaciones ha Dictado Fallo Definitivo en una Cuestión sobre las Islas Costeras del Río Negro. *La Nueva Era*, pág. 6.
- Lamoglia, C. M. (2018). La línea de ribera y el aluvión desde la legislación y su tratamiento en la jurisprudencia. En L. (. Pastorino, *Las formas de la naturaleza y sus formas de regulación*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP y Ediciones Cooperativas. Obtenido de [https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/68470/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/68470/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Legislatura de Río Negro. (17 de noviembre de 2023). Aprueban una actualización de la Ley de Tierras. Obtenido de <https://web.legisrn.gov.ar/comunicacion/aprueban-una-actualizacion-de-la-ley-de-tierras>
- Mariani de Vidal, M. (1973). Islas - La reforma al art. 2340 del Código Civil: Una oportunidad desperdiciada. En *El Derecho. Jurisprudencia General* (Vol. Tomo 48, págs. 811-821). Buenos Aires.
- Marienhoff, M. S. (1971). *Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas*. Buenos aires: Abeledo-Perrot.
- Marienhoff, M. S. (1992). *Tratado de Derecho Administrativo* (Vol. V). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Marienhoff, M. S. (1996). *Tratado de Derecho Administrativo* (Vol. VI). Buenos Aires: Abeledo-Perrot .

- Pastorino, L. F. (2019). *Islas: ¿de quién? V Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial*. Corrientes.
- Pinto, M., & Martín, L. (15 de septiembre de 2015). El régimen de las aguas en el nuevo Código Civil y Comercial y su compatibilidad para la tutela ambiental.
- Prensa Gobierno de Río Negro. (30 de julio de 2024). Ley de Tierras en Río Negro: un paso firme hacia el futuro sostenible. Obtenido de <https://www.youtube.com/watch?v=bG7x71cMvQk&t=4s>
- Spota, A. G. (marzo de 1942). *Jurisprudencia Argentina. "Desafectación" y venta de las islas. La usucapión de las mismas*, 1015-1021. Abeledo-Perrot.
- Tierras fiscales, dominio público*. (15 de junio de 2012). Obtenido de SAIJ - Sistema Argentino de Información Jurídica: <https://www.saij.gob.ar/tierras-fiscales-dominio-publico-suq0026529/123456789-0abc-defg9256-200qsoiramus?&o=4&f=Total%7CTipo%20de%20Documento%7CFecha/2012%5B20%2C1%5D%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema/Derecho%20constitucional/Estado%7CEstado%20de%20Vigen>
- Torres, G. C. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental* (Undécima edición ed.). (G. C. Cuevas, Ed.) EDITORIAL HELIASTA S.R.L. Obtenido de <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/01/doctrina34261.pdf>
- Vejsbjerg, L. (noviembre de 2016). Sombras del Desarrollo. La Patagonia de la energía y la formación de la provincia de Río Negro. *Políticas de desarrollo turístico y espacios para la conservación en la zona andina de la provincia de Río Negro (1958-1976)*. (P. G. Núñez, Recopilador) Bariloche.
- Volonté, M. (Mayo de 2013). Dominio y Jurisdicción de las aguas en la Provincia de Río Negro. El caso del Lago Nahuel Huapi. Sello Editorial Patagónico.

## 8. Índice de fallos citados

- ABBATE LETICIA SOLEDAD C/ RAILEFE RICARDO TOMAS S/ INTERDICTO DE RECOBRAR (Sumarísimo), B-1 VI-296-C2017 (UNIDAD JURISDICCIONAL 3 - EX CIVIL 3 9 de Abril de 2021).
- Escalada, Félix Germán y otro s/ usucapión., CSJ 113/2014 (50-E)/CS1 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 9 de Mayo de 2017).
- EVANS ALBERTO DAVEL C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, C-1 VI-15-CC-2014 (CÁMARA APELACIONES EN LO CIVIL, COMERCIAL, FAMILIA Y MINERÍA 1RA - VIEDMA 10 de Septiembre de 2021).
- GAITAN ROLANDO FACUNDO C/PROVINCIA DE RIO NEGRO S/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO S/ APELACIÓN, Expte. 18873/03 (SECRETARÍA CAUSAS ORIGINARIAS Y CONSTITUCIONAL STJ N°4 8 de Junio de 2006).

Merele Laura Soledad c/ Provincia de Río Negro s/ Usucapion (CA), VI-31958-C-0000  
(Cámara Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia y Minería 1ra - Viedma 27 de  
diciembre de 2023).

PEIRANO SAN MARTIN MARIA JULIA C/ GALFRASCOLI ERNESTO RICARDO S/  
REIVINDICACION (Ordinario), A-1VI-525-C2016 (JUZGADO CIVIL,  
COMERCIAL, MINERÍA Y SUCESIONES N° 3 - VIEDMA 28 de Octubre de  
2019).