RAWSON, 11 de Junio de 2008.-

------ **VISTOS:** ----------

------ Estos autos caratulados: "**N., G. A. c/ Municipalidad de Comodoro Rivadavia s/ Recurso Contencioso Administrativo (Expte. N° 16.445 -N- 2007)**" (Expte. Nº 21.242 -N-2.008)".---------

---

------ **DE LOS QUE RESULTA:**----------

------ Que vienen estos autos a conocimiento de esta Sala del Superior Tribunal de Justicia, en virtud del Recurso de Apelación previsto en el art. 133 de la Ley Nº 3098 de Corporaciones Municipales, interpuesto a fs. 421 por la Sra. G. A. N., que funda sus agravios a fs. 430 y vta.----------

------ Que los mismos dan cuenta que el 2 de Julio de 2.007 intentó la nombrada acción Contencioso Administrativa -Ley N° 3098- contra la Municipalidad de Comodoro Rivadavia ante la Cámara de Apelaciones de esa misma ciudad (fs. 396/399 vta.), persiguiendo -según dice- *" la nulidad de la de la Resolución N° 29/07 y la Ordenanza N° 8803/06 que lo fundamenta... y de toda otra vinculada..."* para que

///juzgando en definitiva, resuelva adjudicarle en venta el lote xx de la manzana xx del Bº San Isidro Labrador.----------

------ La Resolución que primero dice atacar, no es sino la promulgatoria de la Ordenanza que cita, que de acuerdo a las constancias arrimadas -fs. 306/307- abroga una anterior (Nº 2880/87) que adjudicaba en venta a un Consorcio –D. - este lote, "*por incumplimiento a las exigencias normadas"* (art. 1º), dejando sin efecto todo reconocimiento de derechos sobre dicho lote que hubiera a favor del Sr. E. C. "*por incumplimiento a las exigencias normadas"* (art. 2º), ordenando que por el área que corresponda se reintegre y/o compense a este último el valor cancelado por el lote con las sumas adeudadas, destinando el mismo "*para lo que la comuna estime corresponder".*----------
---

------ Invocó G. A. N. su "legitimación para obrar-interés legítimo" apoyándose en la documental que adjunta a la demanda: recibo de pago del 20 de mayo de 1997 suscripto por el Sr. E. C. (fs. 289) por la venta del terreno indicado, y certificación (fs. 290) con la que acredita que es integrante del Consorcio D. y propietaria de aquél, por lo que estima que la decisión la agravia en el derecho que adquirió de C. "cuya desafectación es objeto de la resolución en recurso", lo que a su vez la habilita -entiende- a plantear la demanda.----------
---

///

///--- El nombrado C. -luego detallará- fue integrante del Consorcio, canceló la deuda, extendiéndole éste un certificado (fs. 294 y otros recibos fs. 298/300) y la Municipalidad de Comodoro Rivadavia otorgó otro por la cancelación del pago total de las tierras adjudicadas a D. -el macizo que comprende la manzana y lote en cuestión (fs. 295).- Adquiere la actora de C. el terreno y el Presidente del mencionado Consorcio le extiende la certificación como "integrante y propietaria".- Así, el día 22/05/97 se presentaron -ambos- a la comuna para poner en conocimiento la compraventa celebrada y -refiere- el funcionario que los atendió les indicó que debía presentar una nota solicitando el título de propiedad del inmueble (fs. 305).- A más -dice- se le indicó que concurriera a la Dirección de Tierras para comunicar a Rentas que los recibos de pago de impuestos, tasas y contribuciones se enviaran a su domicilio -documental adjunta a fs. 291 y 327.----------

---- Previo a "la cesión y venta" -dice- se solicitó al Municipio un certificado de deuda el 15/05/97 (fs. 292), y con el Sr. C. presentaron una planilla de antecedentes personales con sus domicilios (fs. 293 y 297).----------

------ La actora -que sostiene venía pagando los impuestos, tasas y contribuciones que correspondían al lote- recuerda que tomó conocimiento el día 17 de Mayo de 2.007 que los mismos habían sido

///"bajados del sistema informático", y que ese mismo día se le entregaron copias de los dos actos administrativos que ahora impugna -dictados entre Diciembre de 2.006 y Enero de 2007- ante lo cual presentó primero un "reclamo", que luego amplió el 30/05/07.- Refiere que el letrado que la patrocina concurrió al Municipio el día 28, siendo atendido por la Subsecretaria de Tierras y el Director de Tierras, a quienes les informó la situación, citándoselos para el día 30, y en ese ínterin -acusa la actora- otra persona tomó posesión del terreno en cuestión: el Sr. J. L., invocando una Resolución N° 135 del 29/05/07, que exhibió en la Comisaría, por la que se le adjudicaba el mismo lote, manifestando tener instrucciones de aquellos dos funcionarios.----------

------ Expone luego las causas en que la nulidad se funda; sostiene que el Municipio desconoció la verdad objetiva acreditada en el Expte. Administrativo para beneficiar a un tercero, que hay vicios en la voluntad al actuar subjetivamente con arbitrariedad.- Que reunía los requisitos para la adjudicación del lote fiscal, a más que es madre soltera, se encuentra en el "Plan jefas y jefes de hogar" y que no existía impedimento -entiende- para tener acceso a la tierra.----------

------ Aclara la actora que por "evidente ignorancia y/o mal asesoramiento de funcionarios municipales" no pidió la homologación de la compraventa del lote y actuó de buena fe, lo que demuestra con el pago -cancelatorio del inmueble- y de los Impuestos y Tasas desde el año 1991.- Que el Municipio "no desconocía el contrato de

///

///compra-venta, como lo demuestran los hechos invocados como fundamentos.----------

------ Afirma que existió una violación "flagrante" a su derecho constitucional de defensa en juicio y de posesión ininterrumpida y ejercida como "propietaria" durante más de diez años.- Peor aún si se considera que al dejar sin efecto la adjudicación al Sr. C., se resuelve reintegrarle y/o compensarlo a él, respecto del valor cancelado del terreno, cuando es la accionante -"eventualmente" insiste ésta- la titular legítima del derecho.----------

------ Ofrece como prueba tres Exptes. Administrativos de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia: N° 1702-C-06 sobre adjudicación en venta al E. C. -el único que la Cámara solicitó, conforme constancias de fs. 415/416 previo al dictado del fallo apelado, por cuerda-; N° 135/07 sobre adjudicación en venta del mismo lote a J. L. -quien habría tomado posesión de éste luego de dictarse los actos impugnados, según expuso la actora a fs. 397 y vta.-; y N° 299/P/84 -según constancias obrantes en el primero citado- que correspondería al Consorcio DINAVI (fs. 1/16).----------

------ Además ofreció prueba testimonial, perito valuador, inspección ocular e informativa.----------

///--- II.- A fs. 417/419, la Sala "A" de la Excma. Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo interpuesto.- Sus fundamentos, en redacción confusa, dicen que *"no se encuentran reunidos los presupuestos reglados legalmente a los efectos de la admisión del recurso intentado".-* Así porque -se expresa- si bien la accionada es la Administración Pública, la Resolución y la Ordenanza atacada han causado estado porque el Sr. E. C. -que califican *el afectado*- no las impugnó en tiempo y forma.- Que la Sra. N. reconoce que "no solicitó la homologación" de la compra que efectuó de éste, y a más, no surge de las constancias administrativas documentación que acredite esta compraventa.----------

---

------ Destaca que aquéllas indican que fue C. quien solicitó se le otorgue título de propiedad, el Consorcio D. emitió certificado a favor de esta persona y ***no de otra***, y la solicitud que presentó la actora de otorgamiento del título no es suficiente para demostrar esa compra.---

---

------ Por ello -estima el a quo- "***surge evidente"*** la falta de cumplimiento de los recaudos necesarios previstos por el art. 128 inc b) de Ley N° 3098, porque no se vulnera ningún derecho de carácter administrativo establecido a favor de la actora... tornándose operativas las disposiciones del art. 129 inc. a) y concordantes de la misma Ley, atento no haber sido recurridos los actos administrativos

///

///impugnados en tiempo y forma.- Por tales motivos rechazó "la apertura de la vía intentada".----------

------ Se alza la actora y a fs. 422 fue concedido el Recurso de Apelación.----------

------ III.- Recibida la causa en esta sede, se pone a disposición de la recurrente a efectos de que exprese sus agravios, lo que hace a fs. 430 y vta. argumentando que el fallo no es una derivación razonada de la prueba documental agregada -Expte. Nº 1702-C-2006-, ya que su interpretación es arbitraria.- Además, tilda a la sentencia de contradictoria.----------

------ Expone, que cuando la Cámara resuelve en ese sentido lo hace mérito de las actuaciones obrantes en ese Expediente Administrativo "*pero no de las que menciona sino de todas*".- Afirma que es "impensable" que los señores Camaristas la desconozcan como la nueva titular del lote xx de la manzana xx, en particular si hubiesen atendido a la ***constancia de fs. 12 que suscripta por la Presidente de D., certifica que es miembro del Consorcio y propietaria del terreno***.----------
---

------ Alude a las "planillas de antecedentes" agregadas a fs. 9 y 14, correspondientes al Sr. E. C. y a la ahora apelante, y a ///otras

presentaciones que ésta efectuó a fs. 11, 33, 34, 35/85 ante el Municipio en dicho Expediente.- Aduce que esta documental "demuestra el error de la sentencia", toda vez que en el certificado extendido por D. allí agregado, le comunicó a la ahora accionada "*la transferencia operada y aprobada por el consorcio de propietarios"* y que si bien "no se pidió homologación", estima que "*con la sola presentación debió haber homologado o rechazado el contrato de compraventa"* aprobado por dicho consorcio.----------

------ Añade que "la forma del despojo realizado" como lo señaló en la demanda, encierra "*una maniobra altamente sospechosa realizada por los funcionarios municipales*" que no puede convalidarse judicialmente.- Engarza estas apreciaciones con uno de los fundamentos por los que se declara la inadmisibilidad, al entender que es insostenible afirmar que las resoluciones objeto de la acción han quedado firmes porque fueron notificadas por edictos al Sr. E. C., porque "*es innegable que éste ya no era el dueño del lote, ya no tenía interés alguno"*.- A su juicio, el Tribunal apelado debió "abrir el recurso a prueba para que se ratificara judicialmente la documental acompañada".- Y acusa que rechazando esta posibilidad la dejó en estado de indefensión.----------
---

------ Insiste en que del Expediente Administrativo resulta "sobradamente" que la apelante es la nueva titular del lote 15 de la manzana 457, por lo que es innegable que tiene un interés legítimo en el recurso contencioso planteado.----------

///

///--- Efectúa otras acotaciones en apoyo de lo argüido.- Cuestiona el apego estricto a la ley configurando -a su juicio- la sentencia una "verdadera iniquidad", y propone juzgar con equidad y justicia.---------

------ Concluye controvirtiendo el argumento del fallo en crisis que informa que, cuando la actora y E. C. concurrieron y entregaron la certificación de D. de fs. 12 del Expte. Administrativo referido "que acreditaba el nuevo titular del dominio", esto no fue homologado por el Municipio -según lo consideró la Cámara- pues ello "no tiene entidad suficiente para que su titular haya perdido los derechos", y considera esto imputable al Municipio y no al "ciudadano común".----
----

------ Solicita a este Cuerpo que atienda a los agravios que expone y revoque el fallo en recurso, que se juzgue en definitiva acoger el recurso contencioso administrativo planteado, resolviendo su admisión, ordenando su posterior sustanciación y de la prueba ofrecida.----------

------ **CONSIDERANDO:** ----------
-

------ 1.- Que las Corporaciones Municipales están sujetas al Contencioso-Administrativo regulado -de manera parcializada,

obsoleta e impropia, según este Tribunal ha dicho en anteriores ///oportunidades- por la Ley N° 3098, en su Capítulo XI.- Obsolescencia que ha provocado no pocas controversias derivadas de la interpretación de los pocos artículos que integran dicho capítulo, y de lo que el caso que expone el presente es un ejemplo más.----------

------ Pese a ello -como también en variados pronunciamientos se ha establecido- la vía apta para el cuestionamiento de actos municipales, es esa norma, que - por vía de el mal denominado "recurso", que constituye una verdadera acción- regula un procedimiento especial, con requisitos estrictos para su acceso: plazos de caducidad y reclamación previa, a más de los que las Cartas Orgánicas pudieran prever para el agotamiento de la vía en la propia sede.- Requisitos que las Cámaras de Apelaciones, competentes para entender en las acciones, deben examinar de oficio (SD N° 6/SRE/07 "Bustos..." y sus citas) - que no es otra cosa lo que el a-quo cumplió con el dictado de este fallo.----------

------ Ahora bien, el decisorio de la Cámara apelado, antes descripto, ha resuelto –sin expresarlo técnicamente de este modo, como hubiera correspondido- la ***falta de legitimación*** de la Sra. N.- Por la conexión que establece al decir que el Sr. C. fue el afectado, y que éste no recurrió en tiempo y forma, por lo que el acto está consentido y ha causado estado, no sólo ha negado a la apelante esa legitimación para impetrar esta acción, sino –y se insiste- conectada, también para formular la impugnación administrativa previa a su ejercicio.- Sólo C.

///

–a juicio del a-quo- pudo impugnar... y luego, ///ante una negativa de la administración expresa o tácita, accionar.- A más –razona- de las constancias del Expediente Administrativo que cita, no surge vulneración de ningún derecho de carácter administrativo establecido a favor de la actora.----------

------ Parece ser que a N. no ha de reconocérsele tutela judicial ninguna...----------

------ 2.- Esta imbricada forma de resolver, mueve a la Sala a distinguir ambos aspectos analizados en el marco de los agravios deducidos: el que deriva del desconocimiento de la legitimación para acceder al procedimiento administrativo –impugnación previa, que en el caso lo sería contra un acto formal por vía recursiva, y luego, el de la legitimación ad caussam para este proceso.----------

------ 2.1.- Es cierto, que en el marco del art. 130° de Ley N° 3098, conc. art. 128° inc. a) y 129°, la regla es la exigibilidad de la reclamación previa, tanto para habilitar el proceso ante las Cámaras de Apelaciones, como para el caso en que se ejerciera la opción por la vía ordinaria prevista por el art. 131° "in fine" (SD N° 9/93 y 8/SRE/98, 26/SRE/2001, 90/SCA/02, 3/SRE/03, 9/SRE/03, 28/SRE/04, entre muchas).----------

///--- Ante la vetustez ya varias veces expuesta por este Tribunal de la norma, y falta de precisión técnica de la que adolece, esta exigencia abraza las distintas situaciones previstas para obtener – en el sistema eminentemente revisor en que se inscribe la Ley- el acto administrativo que "causa estado", contra el cual –expreso o tácito- la acción es procedente.- Varias veces se dijo, que no ha establecido la Ley Nº 3098, como sí lo hacen otros ordenamientos –y debiera hacerse- diferencia ninguna entre los supuestos de "agotamiento de la instancia administrativa" y de "reclamación administrativa previa", institutos disímiles –pese a que normalmente aparecen confundidos- ambos acápites de la habilitación de la instancia judicial, resultado a su vez de la distinción entre las distintas vías de procedimiento factibles de ser transitadas ante la sede administrativa : impugnativa o recursiva (originada en acto, o declaración de voluntad administrativa que se quiere remover) o reclamatoria (cuando no hay acto, sino que se procura lograr un pronunciamiento expreso de la Administración, en ausencia de declaración de voluntad –acto- administrativa) (TAWIL - Administración y Justicia - T. II, pág. 145), de tal suerte que recurso, reclamo, reclamación, son expresiones utilizadas sin concreción terminológica.- Como también se previno que marchando a contrario de las modernas tendencias en la materia procesal administrativa, sólo se han previsto en esta Ley los casos en que medió Acto Administrativo que cause estado (conf. SD Nº 26/SRE/01, SI N° 21/SCA/02).----------

///

///--- En otros decisorios, se estableció cuál es el acto que causa estado, expreso o tácito, producido en este último caso por efecto del silencio, y se determinó, que si no se impetró en tiempo oportuno la vía recursiva o impugnativa, o bien la reclamatoria, el acto fue consentido y tal consentimiento enerva el ejercicio de estas acciones como lo dice el art. 129° inc. a) Ley N° 3098, sin que puedan rehabilitarse por una reclamación ulterior o denuncia de ilegitimidad.----------

------ Pues bien, impugna en sede administrativa, quien desea obtener la revocación, anulación o modificación de un acto formal de la administración y reclama quien –no mediando acto- quiere obtener una decisión en un sentido determinado sobre una petición o pretensión (ver SD Nº 28/SRE/04 entre otras).- Mas en uno u otro caso, ***debe mediar interés.***----------

------ Ese interés es el que lo legitimará activamente en el procedimiento administrativo.- DROMI expresará que la legitimación para intervenir en el mismo la tiene todo aquél que pueda ser afectado por la resolución que se adopte, o si su interés legítimo, personal y directo puede resultar afectado.- Así sea que fuere titular de una relación jurídica derivada del acto o aunque no esté relacionado jurídicamente con la Administración (Procedimiento Administrativo – Inst. de Est. Adm. Local – Madrid 1886- pág. 258).-

Tal la legitimación del sujeto activo.- Y en ello coincide el art. 98° del ///Dto. Ley 920 de Procedimientos Administrativos de la Provincia, al cual el Municipio de Comodoro Rivadavia adhiere por Resolución N° 485/76.----------

------ Tratándose éstos traídos al proceso y nulidichos de actos formales –sujetos en consecuencia a la vía impugnativa o recursiva- a este punto de partida cabe inquirirse, qué interés tenía C. para recurrir administrativamente de ellos.- El a quo procura establecer las razones, que a su vez son las mismas que desacreditan a N.. pero, de estar, no sólo a los dichos de N. sino a determinadas constancias –más las pruebas que en el proceso podrían producirse y fueron ofrecidas- el interés de N. es visible, pues C. había vendido su lote –que adquirió por participación en un Consorcio, que a su vez certificó su propiedad...- Es obvio a la luz de las mismas constancias, qué interés tenía N.- Su interés para recurrir –siempre administrativamente, hasta lo ahora tratado, es –fue- inobjetable.----------

------ Lo hizo... y no obtuvo respuesta.- En el marco de las reglas derivadas de los efectos del silencio, la decisión administrativa fue la negativa de la comuna –vía rechazo tácito del recurso- a reconocer el derecho subjetivo administrativo que entiende poseer, que a su juicio venía "establecido" por sucesión singular de C., y participación en el Consorcio D., y que tomaba apoyatura en los hechos y derechos que invocara, exponiendo error de hecho del Municipio.------

///

///--- Si así fue –y sin entrar a analizar la legitimación en el procedimiento administrativo del sujeto pasivo, y los plazos, pues ello excedería el ámbito de conocimiento de esta Sala en tanto la Cámara no se pronunció al respecto, y por ende no fue materia de agravios- el resultado de la reclamación le fue adverso, y ello, desde esta óptica analizada, le habilitó la vía judicial contencioso-administrativa.----------

------ Sobre los efectos del silencio administrativo este Superior Tribunal de Justicia -en el marco de una demanda de daños contra la Provincia, mas resulta pertinente en el punto -en SD Nº 9/SRE/03 ("Montre Canovil...") trayendo a PERRINO- dijo que "*el* ***silencio administrativo*** *no es un acto, es un simple hecho, y a este hecho la ley le otorga efectos jurídicos, o bien... es una ficción legal con efectos puramente procesales, o -tercera opción- un simple arbitrio técnico concebido por el legislador para posibilitar el acceso a la justicia cuando media inactividad de la administración...* Desde que se trata de una ficción -presunción- legal, es justamente la Ley la que debe establecer cuál es su efecto y las condiciones que deben darse para que esta ficción o presunción opere, así como los procedimientos a seguir.- ***Si por otra parte está instituido a favor del administrado, la interpretación normativa debe ser la más favorable a su derecho, evitando considerar limitaciones no previstas por el legislador, imponiendo supuestas "cargas implícitas" a los justiciables para hacerlo valer.- Las formalidades que obliteran el acceso a la ///jurisdicción -reconocido y garantizado por las***

Constituciones Nacional y Provincial- son de restrictiva interpretación (Conf. GARCÍA DE ENTERRÍA en "El principio de interpretación más favorable al derecho de los administrados al enjuiciamiento jurisdiccional de los actos administrativos" – RAP Madrid – Nº 42 págs. 271 y sigs.). En ese decisorio y en SD Nº 1/SCA/02 ("Aravena..."), se añadía: "El silencio negativo es la regla y el silencio positivo la excepción, y sólo mediando disposición expresa- debe entenderse no como una sanción para la Administración, sino como una garantía a favor del particular." Y se traía a Armando N. CANOSA, citando a GONZALEZ SALINAS y GARCÍA TREVIJANO GARNICA- que tiene su razón de ser en tanto y en cuanto evita que la Administración lo acorrale con su inactividad, quien con sólo guardar silencio impediría que vea satisfecha su pretensión o en su caso impediría que acuda al juez; "tiene un fin netamente antiobstruccionista, existe pura y exclusivamente para favorecer al particular... ("Autolimitaciones de la Administración en materia de silencio y caducidad" - Armando N. CANOSA, ED 158-271)", habiendo el Cuerpo criticado en algún pronunciamiento la estrictez de la Ley N° 3098 en cuanto plazos para intentar la acción contenciosa en este supuesto (SD N° 28/SRE/04 – "Belmar...").---------

------ Que, de acuerdo hasta lo aquí dicho, la afectada por la decisión administrativa tácita por efecto del silencio del Municipio, fue la Sra. N., que ***debidamente legitimada para acudir al recurso administrativo por entender lesionados sus derechos***, obtuvo una ///"ficta" respuesta negativa, y a todo evento habría que haber analizado si ***a su respecto***

///

los actos que ataca causaron "estado".- Mas por lo antes dicho, el fundamento que la priva de habilitar la instancia porque así fue respecto de C., no es sostenible.----------

------ 2.2.- A su vez, la decidida aunque innominada ausencia de legitimación para este proceso, que fincándola en el art. 128° inc. b) de Ley N° 3098, la Cámara enlazó con el interés y entendió que reposa en C. –al igual que la legitimación para recurrir administrativamente- afirmando que dados los motivos que expuso, no se daba ese presupuesto, merece otro análisis.----------

------ 2.2.1.- Definida la legitimación para obrar o en la causa, como la aptitud de los sujetos referida a la materia sobre la que versa la pretensión en cada caso particular, ella se determina en el marco de las relaciones y estados jurídicos que en el proceso se controvierten.- Es aquel requisito "en cuya virtud debe mediar una coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender (legitimación activa) y para contradecir (legitimación pasiva) respecto de la materia sobre la cual el proceso versa" (PALACIO - Derecho Procesal Civil - Tomo I - págs. 404, 405 – SD N° 25/95 – "Arce...").- Y a ella –activa- hace alusión el art. 128° inc. b) de la Ley N° 3098.----------

///--- Ha de recordarse que este Tribunal en SD N° 7/SCA/02 (“Moya...”), destacó –siguiendo a DAVIS ECHANDÍA, que a partir de las enseñanzas de CHIOVENDA Y GOLDSCHMIT, se abandona la posición tradicional que identificaba la legitimación en la causa como la titularidad del derecho o relación jurídico material objeto del juicio, y se deja de considerar a la acción como el derecho material en actividad, o como un elemento del mismo, por lo que ***resulta inaceptable la identificación de la titularidad del derecho y la legitimación en la causa***.- “El ejercicio de la acción corresponde a quien tiene interés en la decisión jurisdiccional, necesita de su intervención, porque lo relativo a la existencia o no del derecho reclamado es cuestión a decidir en la sentencia de mérito; las partes pueden estar legitimadas para la causa tengan o no el derecho o la obligación sustancial, porque el derecho de poner en actividad la jurisdicción y solicitar se dicte una sentencia que resuelva sobre la litis, no corresponde solamente al titular del derecho material.- Estar legitimado en la causa -en suma- significa tener derecho a que se resuelva sobre las peticiones formuladas en la demanda, ser la persona idónea para discutir sobre el objeto concreto de la litis, el titular del interés materia del litigio (Nociones Generales de Derecho Procesal Civil – pág. 281, 283, 299/300)”.----------

------ En el mismo fallo, citando la SD N° 13/93 (“Pereyra...”) en orden al régimen jurídico de la tierra fiscal, y a la posibilidad de transferencia que las normas administrativas admiten entre los titulares de los derechos otorgados por el órgano administrador, se

///señalaba que este régimen involucra una serie de relaciones jurídicas complejas.- Se delimitó –como se había hecho en la SD Nº 24/95 (Slápeliz...") la relación jurídica como la describe DROMI: la actividad estatal, que se exterioriza de diferentes maneras (ley, reglamento, contrato, acto...), genera consecuencias de tipo jurídico que instituyen recíprocamente derechos y deberes correlativos, los que se delimitan según la ***correspondencia*** entre las situaciones en que se encuentren cada uno de ellos respectivamente.- La relación jurídica se da así cuando la situación de poder (derecho) en la que se encuentra uno de ellos, se corresponde necesariamente con una situación de deber (obligación) del otro.----------

------ Se dijo –con el mismo autor- que en este marco referencial que es la relación, la ***ubicación*** o disposición jurídica de un sujeto, es lo que caracteriza su ***situación jurídica*** (Derecho Subjetivo y Responsabilidad Pública - GROUZ 1986 -pág. 41/42) y ésta "no es un mero requisito procesal de la demanda, sino de la pretensión, en oportunidad de la sentencia, como legitimación ***sustantiva*** que determina el alcance reparatorio o anulatorio final.- ***Para la admisión procesal preliminar, basta la invocación de la titularidad de la situación subjetiva, no la realidad de la misma, la cual, por pertenecer al fondo de la cuestión, se revelará con la sustanciación y la prueba.-"*** (Ob. cit. pág. 74/75).- Y se añadió, que "la discusión y abundamiento sobre el punto puede ser dispendiosa y no deja de confundir al

///justiciable, ***a salvo los casos de evidente "falta de acción", cuando la insuficiencia del derecho invocado, o la improcedencia de la acción en cuanto al fondo por la falta de correspondencia absoluta de la situación en la relación jurídica controvertida, aparece manifiesta en la demanda, a tal extremo que permite su rechazo, sea "in límine"*** o en la etapa final del proceso, pero sin entrar a considerar otros argumentos.- (Conf. MAIRAL - Control Judicial de la Adm. Púb. T. I pág. 141/142)".----------

------ Se ha interpretado que ***es manifiesta la falta de legitimación para obrar*** si resulta de los términos en que está concebida la demanda, de los documentos agregados a ella o del escrito en el cual se opone excepción (CN Civ. Sala C, 17/4/70, ED 32-642, íd. Sala G 30/8/94, LL 1994-E-579; FASSI-MAURINO, "Cód. Proc. Civ. y Com. com. anotado y conc." T° 3, pág. 249).- Con cita de PALACIO estos últimos autores han interpretado que su falta, como un presupuesto de la pretensión, ***sólo puede resolverse como artículo previo cuando se perfila como plena o palmaria, sin que exista la más mínima hesitación para declarar que el actor o el demandado no se encuentran habilitados para asumir tales calidades con referencia al juicio concreto; pero cuando ofrece dudas, cabe hacer lugar a un amplio debate que arrime al juzgador suficientes elementos para resolver en definitiva*** (Nota n° 87 en igual página).----------

------ Su declaración "in límine", tiene por finalidad impedir la tramitación de un juicio cuando *ab initio* existe la certeza de que la

///misma resulta procedente; esto es, que quien demanda o contra quien se demanda no revisten la condición de personas habilitadas por la ley para discutir sobre el objeto a que se refiere el juicio".- Así lo dicen BENAVENTOS-FISCELLA-LLOBET ("Excepciones y Defensas procesales", pág. 101 y jurisp. que citan) que concluyen afirmando que "***lo que debe privar, en definitiva, es el resguardo de la defensa en juicio, ya que un debate amplio y pleno sobre la legitimación en la causa de la parte preserva este principio constitucional"*** (Ob. cit. pág. 104).----------

------ En el marco del proceso contencioso administrativo en particular, GRECCO –con cita de GONZÁLEZ PÉREZ, BETTI y CORDON MORENO- expone, que la existencia del derecho que se pretende no pertenece en realidad al plano procesal de la acción, sino al plano del derecho sustancial, conforme al cual debe juzgarse, en definitiva, si la demanda es fundada, perteneciendo por ende, a distintos órdenes las cuestiones que conciernen, por un lado, a los presupuestos de la relación procesal y a las condiciones para examinar el fondo de la demanda, y por otro, a las que directamente engarzan con la fundabilidad misma de la demanda.- De tal suerte, en el proceso contencioso administrativo la legitimación funciona, independientemente del tratamiento procesal que se le otorgue, netamente como un presupuesto de fundabilidad de la pretensión, y por lo tanto, existe un ligamen insecindible entre la materia que forma

///el objeto del proceso y la situación jurídica sustancial del impugnante (“La legitimación contencioso administrativo y tutela judicial del interés legítimo” - LL 1981-C-878).----------

------ Para CORDON MORENO, la legitimación en el proceso contencioso administrativo no es un presupuesto procesal que condicione la admisibilidad de la demanda, sino que posee una misma naturaleza y desempeña la misma función que la legitimación en el proceso civil, a saber, la de ser un presupuesto de fundamentación por lo que no cabe adoptar una decisión sobre ella sin prejuzgar el fondo del litigio.- Se trata de una decisión previa por razones de fondo y no por razones atinentes a la pura relación procesal (“La legitimación en el proceso contencioso administrativo” pág. 98, citando a GARCÍA DE ENTERRÍA).- Y pone de relieve que ***la decisión previa respecto de la atribución subjetiva de un derecho o de un interés implica prejuzgar el fallo y olvidar que el objeto de la decisión judicial de fondo no es, exclusivamente la legalidad o ilegalidad del acto o disposición administrativa impugnada, sino esta misma declaración en cuanto juega indisolublemente unida a la titularidad de una situación jurídica lesionada.***----------

------ GRECCO aplica aquellas reflexiones al examen del interés legítimo dentro de la dinámica del contencioso administrativo, descartando en absoluto su consideración como requisito procesal.- Admitiendo su ubicación en el ámbito de las situaciones jurídico-materiales, interpreta que su individualización sólo será factible en el

///momento de la sentencia definitiva cuando, al decidir acerca de la legalidad o ilegalidad del acto, se declare coetáneamente que la situación jurídica sustancial encuentra o no tutela en el ordenamiento jurídico.- Circunstancia ésta que no excluye la posibilidad de que cuando inicialmente aparezca comprobada "de manera palmaria" la desvinculación del impugnante con la relación jurídica sustancial que funda la pretensión articulada pueda, por razones de economía procesal y por la conveniencia de evitar un dispendio jurisdiccional, juzgarse respecto de existencia de una situación jurídica tutelada.-------

------ De este modo, en tanto aquella desvinculación de la relación jurídica sustancial no concurra o límpidamente emerja que el impugnante carece de un interés jurídico tutelable, el proceso -actuación concreta del derecho subjetivo a la tutela jurisdiccional- debe continuar su cauce normal a fin de que ***en la sentencia definitiva*** (únicamente en ella) se declare si el obrar administrativo ha sido legal o ilegal y si ha lesionado o no una situación jurídica sustancial del impugnante (GRECCO, publicación citada).----------

------ HUTCHINSON, estima que en general, ***la falta de legitimación no puede declararse de oficio por el Tribunal, sino a partir de la excepción opuesta por la demandada*** (pág. 525), por cuanto si aquélla se formula en relación con una situación jurídica subjetiva, la misma va a estar dada por la titularidad de ésta.- Esa relación puede darse

/// -dice- entre la Administración y el demandante, y entre el demandante y otro particular, cuando haya incidido en esa relación que se le niega, no se le reconoce, o se modifica en su perjuicio, o se declara extinguida una facultad o aquél a quien se le impone una obligación, deber o carga estima que no esté obligado a soportarla.- Y en tanto que la pretensión de fondo es resolver si existe ese derecho o facultad no reconocidos o si es posible imponer la obligación, carga o deber ("La legitimación en el proceso contencioso administrativo" en la obra colectiva Derecho Procesal Administrativo, T° 1 –pág. 525, 526, 528) el proceso debe sustanciarse.----------

------ Además, como advierte MAIRAL "el rechazo de la legitimación del actor implica necesariamente el rechazo de su pretensión, y lo priva... de todo remedio jurídico frente a la ilegitimidad que se imputa a la Administración..." (Control Judicial de la Administración Pública, pág. 232).- GRAU indica que deben armonizarse las instituciones del proceso administrativo con el derecho de defensa en juicio de los administrados y del Estado; y recomienda que en la tarea de hallar los principios de interpretación, se puede colocar uno que podría enunciarse como *"in dubio pro habilitate instantia"* (Habilitación de la instancia contencioso administrativa, pág. 135/136).- Aclara luego -en la nota 394 de esta última página- que GARCÍA DE ENTERRÍA prefiere la fórmula *pro actione*, usándola en el sentido de favorecer el ejercicio de la acción (remitiendo a la publicación que data de 1963, en la Rev. Adm. Pública, titulada "El principio de la interpretación más favorable al derecho del administrado al enjuiciamiento

///

///jurisdiccional de los actos administrativos" -Madrid– N° 42, pág. 267).----------

------ Aclara que "no es lo mismo colocarse en una base legal con esta perspectiva, que prescindir de las formas legales... No se trata de no aplicar la ley –v. g. no exigir el cumplimiento de requisitos legales- sino de aplicarla razonablemente a favor de la habilitación de la instancia, como interpretar restrictivamente las causas de inadmisibilidad" (ob. cit. pág. 136).----------

------ A su vez, la doctrina de la Corte Nacional informa que "*está vedada la aplicación mecánica de principios jurídicos que conducen a la frustración ritual en la aplicación del derecho*".- (CS Fallos 238:550, 268:271, 281:238, 303:1646, 310:299 – STCH SD N° 66/92, 5/93, 13 y 14/94, 32/95, 9/SRE/96, 25 y 28/SRE/00, 16/SRE/02), y, como lo afirmó este Tribunal en SD N° 4/SCA/06, así es con mayor razón cuando existe un rigorismo formal que *"lleva a la negación del derecho de acceso a la justicia, vulnerando un principio administrativo, particular en la materia, aplicable en instancia administrativa y judicial: el in dubio pro administrado, respecto al cual no es necesario extenderse –por lo evidente- a más de otro principio procesal que debe primar a la hora en que el juzgador se encuentra en la disyuntiva de admitir o rechazar una demanda: el indubio pro actione"* .----------

///--- En Diciembre de 2006, en beneficio de este criterio y de los preceptos constitucionales subyacentes, la Cámara Contencioso-Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Bs. As. declaró la inconstitucionalidad del art. 94° de la Ley de Procedimientos Administrativos que impide el acceso a la jurisdicción contra resoluciones que deniegan denuncias de ilegitimidad (in re "Frávega SA..." – laleyonline).----------

------ 2.2.2.- Que, examinados los fundamentos del fallo apelado, se aprecia que el a quo no ha atendido estos lineamientos, y claramente se advierte la invasión en la cuestión de fondo propuesta.- Con un agravante, pues como intenta decirlo el apelante (punto 3.2 de su escrito), es verdad que para desdeñar la legitimación, la Cámara no atiende a la totalidad de las constancias arrimadas al Expediente Administrativo.----------

------ Prueba de ello es que aseveró que D. había otorgado certificación de propiedad a C. ***no a otra persona***, cuando obra en las actuaciones a que refiere ***un certificado de igual tenor emitido por el Consorcio a favor de la actora*** amén de otras constancias, a que esta Sala no ha de referirse –como propone la apelante, cuando señala una manifiesta arbitrariedad de la sentencia en el análisis de cierta documental que detalla- pues corre el riesgo de incurrir en el mismo defecto que se señala en el fallo, cual es invadir la cuestión de fondo.--

///

///--- Que aplicando los principios que viene enunciando, el Cuerpo se constreñirá a establecer, que tal como se dijo en aquel precedente anteriormente citado – SD Nº 13/93- en el caso se debaten cuestiones sobre tierras públicas, lo que desde ya involucra relaciones jurídicas complejas.- Que no se trata de adjudicatarios particulares simplemente –los Sres. C. y su sucesora singular N.- sino de integrantes de un Consorcio –D. - al que las tierras se otorgaron, y es necesario determinar de qué modo se previeron –si se previeron- las relaciones jurídicas entre Consorcio y Municipio, y de aquél y éste con sus integrantes; y que de estar a los actuados administrativos medió una presentación que daba cuenta de aquella sucesión.- Ello más otros elementos que indican que es preciso indagar en profundidad en la relación jurídica sustancial, (vg. el plan de pago de impuestos a favor de N. por el periodo 1991 a 1997, que las boletas llegaban a su domicilio hasta tal punto que cuando se intentó notificar a C., resultó que era el domicilio de la Sra. N....) y no decidir ligeramente una falta de legitimación que oblitera a la actora el acceso a la jurisdicción.----------

------ 2.3.-Que atento lo expuesto, está lejos de resultar manifiesta la falta de legitimación de la actora en este estado del litigio.- Se da el mismo supuesto que se analizó en la SD Nº 24/95; la invocación por la actora de la situación subjetiva en que se halla –y sus constancias- son suficientes para la admisión preliminar, y la realidad de la misma

///–que pertenece al fondo de la cuestión- se revelará con la sustanciación y la prueba.- Y podrá determinarse ***la improcedencia de la acción en cuanto al fondo por la falta de correspondencia absoluta de la situación en la relación jurídica controvertida,*** esto es, por falta de legitimación, en la etapa final del proceso, con la sentencia definitiva, pero sin entrar a considerar otros argumentos.----------

------ 3.- Que conforme lo que se viene diciendo, el fallo apelado afecta derechos y garantías consagrados en la Constitución Provincial: el de acceder a la jurisdicción y a la defensa de sus derechos (art. 18° inc. 9), y el de defensa en juicio (art. 44°), y corresponde admitir el Recurso de Apelación de la actora, y revocar el fallo de la Cámara, ordenando que vuelvan los autos a la instancia originaria, para que, conformada la Sala por subrogantes legales – en tanto hubo expresión de opinión sobre cuestiones relativas al fondo de la pretensión (art. 17° inc. 7 conc. 32 CPCC)- continúe su trámite.----------

------ Que así es sin costas, en tanto no medió sustanciación.----------

------ Que corresponde regular los honorarios del Dr. J. N. I. por su actuación en el Incidente, en primera instancia en un 15% de lo que le resulte regulado en el proceso, y ante esta alzada, en un 35% de lo que resulte como regulación del Incidente (arts. 6°, 33°,14° in fine y 47° de Dto. Ley N° 2200-T.O. Dto. N° 138/99).----------
---

///

///--- Por ello la Sala Civil, Comercial, Laboral, Contencioso Administrativa, de Familia y Minería del Superior Tribunal de Justicia;----------

---------- R E S U E L V E: ----------

------ **1°) ADMITIR** la apelación deducida por la actora revocando la Sentencia N° 207/2007 dictada por la Sala "A" de la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia.- Sin costas.----------

------ **2°) DEVOLVER** estos actuados al mismo Tribunal para que, por subrogantes legales continúe su trámite.----------

------ **3°) REGULAR** los honorarios del Dr. J. N. I. por su actuación en el Incidente, en primera instancia en un 15% de lo que le resulte regulado en el proceso, y ante esta alzada, en un 35% de lo que resulte como regulación del Incidente (arts. 6°, 33°,14° in fine y 47° de Dto. Ley N° 2200-T.O. Dto. N° 138/99).----------

------ **4°)REGÍSTRESE**, notifíquese y devuélvase.----------

Fdo. Dres. José Luis Pasutti, Fernando S.L. Royer y Daniel Luis Caneo.

Recibida y Registrada en Secretaría el 12/06/08 bajo el N°23/SCA/08

///