------ En la ciudad de Rawson, Capital de la Provincia del Chubut a los 19 días del mes de Mayo del año dos mil diez, reunida en Acuerdo la Sala Civil, Comercial, Laboral, Contencioso Administrativa, de Familia y Minería del Excmo. Superior Tribunal de Justicia con la Presidencia de su titular, Dr. Daniel Luis CANEO y asistencia de los Sres. Ministros Dres. José L. PASUTTI y Fernando S.L. ROYER, para dictar sentencia en los autos caratulados: **"O. C. N. c/ Municipalidad de Comodoro Rivadavia s/ Recurso Contencioso Administrativo" (Expte. Nº 15.925-O-2006) (Expte. N° 21.724 -O 2.009)** y atento el resultado del sorteo practicado a tal fin, de conformidad con la Acordada Nº 3204, resultó el siguiente orden para la emisión de los respectivos votos: Dres. CANEO, PASUTTI y ROYER.----------

------ Acto seguido se resolvió plantear y votar las siguientes cuestiones: **PRIMERA:** ¿Es procedente el Recurso de Apelación? y **SEGUNDA:** ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?.----------

------ A la primera cuestión el Dr. CANEO, dijo:----------

------ Vienen estos autos a consideración de esta Sala del Excmo. Superior Tribunal de Justicia, en virtud del Recurso de Apelación que contra la Sentencia Definitiva dictada en esta causa –SD N°01

///

del año 2009 del Libro de Sentencias Definitivas “C”- de la Sala “B” de la Excma. Cámara de Apelaciones de la Circunscripción Judicial con asiento en la ciudad de Comodoro Rivadavia -agregada a fs. 261/271- interpuso el actor –a fs. 272, a través de su representante legal.- A fs. ///274 la Cámara -actuando como Tribunal de Primera Instancia- concede dicho Recurso, y elevados los autos a este Cuerpo, a fs. 287 se ponen a disposición del apelante por el término de ley; quien expresa agravios a fs. 289/298 vta.----------

------ Corrido traslado de rito, la contraria Municipalidad de Comodoro Rivadavia lo responde a fs. 304/309 vta.----------

------ A fs. 311/312 vta. emite su Dictamen el Señor Procurador General.----------

------ A fs. 313 pasan los autos para sentencia, y a fs. 314 se practica el sorteo de la causa.----------

------ **I.- ANTECEDENTES:**----------

------ 1.- El Sr. C. N. O., por derecho propio, interpuso la Acción Contencioso Administrativa prevista por la Ley N°3098 (en el Digesto Ley Nº XVI-46) contra la Municipalidad de Comodoro Rivadavia.- Solicitó que se decretase la nulidad de las Resoluciones

N°154 y N°1623 del 27 de Enero y del 10 de Julio de 2.006 dictadas por el Sr. Intendente de esa ciudad.----------

------ La primera, declaró nula la Disposición N° 86/05 suscripta por la Subsecretaria de Obras Públicas de ese Municipio, mediante la cual la UNIDAD EJECUTORA MUNICIPAL (UEM) ordenó *"conferir la tenencia precaria"* de la parcela **, de la manzana **, del Barrio G. de Comodoro Rivadavia a favor del actor.- La segunda, rechazó el Recurso de Reconsideración contra aquella Resolución N° ///154/06, con alcance de reclamo preliminar y articulado –aclaró el actor- a los efectos del art. 130 de la Ley 3098 (XVI-46).----------

------ Es de acotar, que si bien en distintos puntos de la demanda el actor alude a la *"Disposición N° 86/05"* o a la *"N°85/06"* o a la *"N°86/06"*, se desprende del escrito que se refiere al mismo acto administrativo que pretende revivir con las declaraciones de nulidad del que la revocó y del que posteriormente confirmó esta decisión.- Asimismo, noto que en el Expte. Administrativo N°2676/04 –que tengo a la vista y al cual se acumuló el N°5758/05- luce a fs. 32 y vta. individualizada como *"Disposición N° 86/05"* de Septiembre de 2005, sin indicar el día y sobreenmendado el 6; y a fs. 76 y vta. como *"Disposición N° 85/05"* con idéntica mención de fecha y sin ninguna enmienda.- La identificaré oportunamente en el análisis

///

con el Nº 86/05.----------
--

------ Señalan los Considerandos de esta Disposición: que la Ordenanza Nro. 5907/96 en su art. 48 autoriza a disponer de Tierras Fiscales, para solucionar situaciones de emergencia habitacional de familias de escasos recursos; que la familia del Sr. O. C. N. se encuentra con una encuesta socio-económica favorable para ser incorporada al programa de lotes y servicios que conduce la Unidad Ejecutora Municipal; que se da respuesta a la problemática social y urbanística para el desarrollo de las familias; que la Dirección de Catastro informa que el postulante y su cónyuge no registran antecedentes como adjudicatarios ni propietarios de lotes en el ejido de la comuna; que es necesario dictar una norma que agilice la ocupación ///del lote por la situación de urgencia que existe y para resguardo de los lotes disponibles, hasta la adjudicación definitiva; que esto redundaría en el inicio de un programa de mejoramiento de la calidad de vida de sectores que no tienen acceso a otras alternativas de viviendas.- Tal la motivación que conduce a la decisión que el apelante pretende sostener en juicio.----------
-----

------ Sintetizó O. en la demanda los trámites realizados en ese Expediente Administrativo antes citado.- Señaló que en Febrero de 2.004 había promovido el mismo ante el Municipio en procura de la compra de un terreno en el Barrio GÜEMES para la construcción de

vivienda, laboratorio y taller de diseño; que en Septiembre de 2.005 se concedió la tenencia precaria de la parcela en cuestión a través de aquella Disposición de la UEM, que en su art. 4° penalizaba con la pérdida de derechos su falta de ocupación en un plazo de noventa días; y en Marzo de 2006 se le notificó de la Resolución N° 154/06 que declaraba la nulidad de dicha disposición.- Transcribió el Recurso de Reconsideración que planteó contra este último acto administrativo, finalmente rechazado mediante la Resolución N°1623/06 -como punto 9 al que aludió en el resto del escrito que inicia este juicio.----------

------ Sostuvo al plantear la acción contencioso-administrativa, que esta última Resolución agraviaba sus intereses pues confirmaba la similar N° 154/06 que le privó del derecho a acceder a la tierra publica, por cinco motivos que distingo –a pesar que indicó primero cuatro, desde a) hasta d), y luego agregó otro.----------

------ Primero, porque ratificó implícitamente la declaración hecha en la Resolución N° 154/06 de la nulidad administrativa de la Disposición ///N° 86/05 de la UEM cuando tal nulidad –dijo- sólo puede válidamente declararse en sede judicial.----------

------ Segundo, porque ratificó implícitamente la misma declaración de nulidad administrativa de esa Disposición de la UEM, sin considerar –aduce- la Resolución N° 312/05 que otorga validez a lo actuado por ese organismo y que contradice el aparente fundamento legal que se invoca.----------
------

------ Tercero, porque sostuvo falazmente –considera- que no calificaba para acceder a la tierra pública so pretexto que no era persona de recursos insuficientes.----------

------ Cuarto, porque sostuvo esto anterior falazmente, en tanto la Resolución N° 312/06 no contiene tal requerimiento.----------

------ Quinto, cuando añadió que además en los Considerandos de la "*Disposición N° 86/06"* de la UEM se tuvo en cuenta su condición económica en términos favorables, sin que la Resolución N° 154/06 aporte elementos objetivos que justifiquen la aseveración contraria que contiene.----------

-------Fundó en la demanda esos cinco motivos.----------

------- Planteó frente al primero -remitiendo a lo expresado en su recurso de reconsideración y volcó en el punto 9 (a fs. 35/36)- la "*LA ///ILEGÍTIMA DECLARACION DE NULIDAD".-*Advirtió que la Municipalidad de Comodoro Rivadavia pretendió declarar la nulidad

administrativa de la Disposición N° 86/05 de la UEM; pero que si bien, en principio, el Municipio puede declarar la nulidad de un acto administrativo, esta potestad encuentra su límite en aquellos casos en los que el acto en cuestión *"reconozca derechos subjetivos a un particular y el mismo haya tenido principio de ejecución, supuestos en los cuales sólo procede la declaración judicial de nulidad"*.- Argumentó el actor que por ello preliminarmente declaraba encontrarse "*ocupando el inmueble donde ha realizado actos propios de la tenencia pacífica como lo es la delimitación, cercado y forestación del lote".*-Con sustento en la doctrina de la Suprema Corte de Justicia adujo que si el acto afectado de nulidad absoluta estuviese firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo -como ocurre en el presente caso- aseguró, el mismo no podrá ser revocado en sede administrativa y sólo se podrá impedir su subsistencia, y la de sus efectos aún pendientes, mediante declaración judicial de nulidad.- Arguyó a partir de tal razonamiento que aún en el supuesto que el acto de admisión estuviese viciado, "*su revocación en sede administrativa aparece como un acto administrativo manifiestamente nulo"*.-Su nulidad la estimó patente y manifiesta; dijo que surge de la mera confrontación del acto revocatorio con los límites normativamente impuestos a la potestad revocatoria de la Administración.- Analizó que en esa jurisprudencia –seguida en diversos casos que cita- se entendió que "*la limitación impuesta por el art. 17, in fine de la ley 19.549"* constituye una excepción a la potestad revocatoria de la Administración y que establecida como principio

///

general de la primera parte de su texto, debe ser interpretada con carácter estricto, toda vez que su aplicación acarrea la subsistencia en el mundo jurídico de un acto ///viciado de nulidad absoluta, hasta tanto se produzca la declaración judicial pertinente.- Comentó otra jurisprudencia provincial.- Concluyó que emana de la misma que la potestad de la Administración para declarar la nulidad administrativa encuentra su justo límite en aquellos (casos) en que el acto administrativo dé nacimiento a derechos subjetivos y que los mismos se estén cumpliendo.- Adujo que ambos extremos se encuentran presentes en el caso si se considera, por un lado, que la Disposición anulada le otorgó un derecho cual es el de ocupar la parcela "**" de la manzana "**" del Barrio G. y penalizó la falta de ocupación en un plazo de 90 días; y por otro, que se encuentra ejerciendo la tenencia otorgada.- Entendió demostrado con ello que el acto administrativo cuya nulidad pretendió declarar la MUNICIPALIDAD DE COMODORO RIVADAVIA mediante la resolución atacada, al reconocerle derechos subjetivos, podrá –reitera- *ser exclusivamente declarada su nulidad en sede judicial*, resultando en consecuencia la dispuesta en el articulo 1° de la Resolución N° 154/06 carente de todo efecto legal y jurídico.----------

------ Insistió en la demanda con esa línea argumental cuando dijo que está reforzada por dos circunstancias del caso.- Una, el hecho que estaba ejerciendo la tenencia y afrontando la inversión al haber comenzado a construir –aclaró que contrató la obra con R. A. S., abonó parte del servicio e inició el Expediente en la Dirección de

Obras Particulares dependiente de la accionada.-Y luego señaló otra circunstancia: la propia conducta del Municipio que en el pasado había recurrido al Poder Judicial para anular un acto propio en lugar de intentarlo en su propio ámbito como declara en la especie.- Aludió a la ///Resolución N° 1476/91 cuya nulidad demandó la ahora accionada en los autos caratulados: "MUNICIPALIDAD DE COMODORO RIVADAVIA c/ T. C. S.A. y otro s/ Ordinario", causa que con el N°459/92 tramitó ante el Juzgado Civil y Comercial N° 3 de Comodoro Rivadavia y que había sido archivada, conforme constancias de fs. 192 y 194 de los presentes, agregada por cuerda a fs. 195.- Arguyó que esa diferencia entre lo que hizo en el pasado y lo que hace ahora (el Municipio) es una práctica disvaliosa que el derecho no ampara por ser violatoria de la doctrina de los actos propios.- Estimó que ésta, derivada de los principios generales del derecho o de la buena fe que debe prevalecer en las relaciones jurídicas, establece que es dable exigir de los partícipes en un acto jurídico una conducta congruente con sus antecedentes.- Solicitó su aplicación en mérito al mismo punto 9 de su Recurso de Reconsideración, en tanto que descalifica la pretensión de nulificar en sede administrativa y sin intervención judicial la Disposición N°86/05.----------

------ Adunó jurisprudencia de este Excmo. Superior Tribunal de Justicia –en autos: "P. C. R. S.A. c/ Provincia del Chubut s/

Ordinario" (Expte.N°10.350/82), en cuanto impide hacer valer en juicio un derecho que resulta incoherente respecto de una conducta anterior, no errónea y relevante, observada dentro de la misma situación jurídica.----------

------- Como segundo agravio expuso que en la Resolución N° 154/06, son aparentes los fundamentos cuando se considera que *sólo el Poder Ejecutivo Municipal y el Concejo Deliberante pueden disponer de la tierra fiscal en el marco de la Ordenanza N° 5.907/96.-* Arguye que al decirlo de ese modo se omitió considerar la existencia *"de* ***la ///Resolución N° 312/05*** *que otorga plena legitimidad a la Disposición N° 86/05 de la UEM... que ha sido dictada en uso de facultades legales impecables".*----------
---

-------Remitió nuevamente a lo expresado en su Recurso de Reconsideración, en el sentido de que la Resolución N° 312/05 dictada por el Poder Ejecutivo Municipal que instituyó a la UEM, fue "*ominosamente ocultada en el análisis de... Asesoría Letrada y en los considerados... de la Disposición N° 86/05 de la UEM..."* y se apoya en distintos artículos de aquélla.- Sostuvo que la UEM fue creada por su art. 2° *"...para implementar el Plan de Reordenamiento y Ampliación Urbana (PRYAU) que se instituyó por el articulo 1° de la misma".-* Trajo *los objetivos del PRYAU,* anunciando que se encontraban establecidos en su art. 1°: "*...b) Ejecutar en una primera etapa de 90 días los Programas de Lotes con Servicios con* ***adjudicación*** *a los que resulten del banco de inscriptos de la Dirección de Tierras Fiscales como prioridad y los* ***Programas***

de Relocalización *y de Reubicación que resulten de asentamientos informales e irregulares en diferentes sectores del ejido tanto urbanos, suburbanos y sub-rurales...*".- El resaltado pertenece al actor y sobre este último texto transcripto interpretó que el Poder Ejecutivo Municipal había delegado en la UEM sus facultades de adjudicar y relocalizar o reubicar a personas en tierra fiscal, y ellas conllevan la de otorgar la tenencia precaria por aplicación del principio del que puede lo mas puede lo menos.----------
-

///--- Añadió que en su art. 7° la Resolución N° 312/05 dispuso poner su contenido en conocimiento del Poder Legislativo por lo que la delegación de facultades que señaló cuenta con la convalidación del Honorable Concejo Deliberante.- Concluyó que de ello resulta *que la UEM actuó dentro del ámbito de sus facultades regladas al momento de dictar la "Disposición N° 86/05" y por ello ésta deviene legitima*.----

------ Criticó que en la Resolución N° 1623/06 se considerase respecto de esa Resolución N° 312/05 -reiterando lo expuesto acerca de sus arts. 1° y 2°- que no le otorga a la UEM facultades, que son propias del Poder Ejecutivo o del Consejo Deliberante y que la misma debe interpretarse en forma armónica con el resto del ordenamiento.- Cuestionó la hermenéutica propiciada por la Asesoría Letrada

Municipal porque entendió que dicha Resolución N°312 no había introducido modificación alguna al régimen de la tierra pública enmarcado en la Ordenanza 5907/96.- Pero –afirmó- esa inteligencia pugna con los siguientes fundamentos de la Resolución, que transcribió: *"...Para revertir este proceso de* (se) *debe dar prioridad al desarrollo de Políticas de Suelo Activas. La previsión de una oferta adecuada de suelo clasificado y urbanizado, son imprescindibles para evitar las tensiones entre los puntos de la demanda (como la actual provocada por el impacto de la industria petrolera) y la oferta insuficiente de lotes para viviendas sociales o de iniciativas privadas. El Municipio ha generado proyectos destinados a paliar el histórico déficit en materia de alojamiento social e infraestructura de servicios, pero es evidente que la discontinuidad de las acciones como también la imposibilidad de generar una trama institucional más compleja que asegure una mayor eficiencia en el destino de los recursos, impidió el cumplimiento de los proyectos* " .----------

///--- Concluyó que entonces, mediante esa Resolución, se proponía enfrentar una situación peculiar caracterizada por la insuficiencia de la oferta territorial que impone un ordenamiento donde la nota distintiva es la rapidez de la respuesta administrativa a la necesidad de los ciudadanos y en esa línea, más adelante define su objetivo social como la elevación de la calidad de vida de los habitantes.- Resaltó que *"tan imperiosa ha sido la situación"* que la Resolución N° 312/05 sustrajo el manejo del recurso territorial de su autoridad natural, la Dirección General de Tierras dependiente de la Secretaría de Gobierno para dárselo a una UNIDAD EJECUTORA MUNICIPAL, integrada por personal de la Secretaría de Desarrollo

Urbano.- Aseveró que *"el cambio de mando es más patente"* si se examina el memorando que el Intendente Raúl SIMONCINI despachó el 17 de marzo de 2005 a sus Secretarías, en cuyo punto tercero se lee: "*La demanda urbana, como lo determina la Resolución N°312/05, a través del Área Gestión Administrativa y de Regularización Dominial, será responsabilidad exclusiva de la UNIDAD EJECUTORA MUNICIPAL*".- Insistió en que tanto los fundamentos de la Resolución N° 312/05 como el memorando del Señor Intendente, constituyen una verdadera interpretación auténtica de la norma y determinaron que la respuesta a la demanda urbana se adecuara a lo establecido en esa norma.- Enfatizó que así se propuso dar respuesta a situaciones provocadas por una insuficiencia de la oferta municipal, por lo que le resultó claro que *si se encontraba y se encuentra comprendido en esa condición*, *pudo recurrir a la UEM y* la dependencia actuó regularmente al dictar la "Disposición N° 86/05" y por ello sostuvo que ésta deviene legitima.- Solicitó a la Cámara que así lo expresase.----------

///--- Planteado en tercer lugar como motivo de agravio contra las Resoluciones nulidichas, se encuentra su descalificación para acceder directamente a la tierra pública so pretexto que no tiene la condición de persona de "recursos insuficientes" en los términos de la Ordenanza N°5907/96.----------

------ Interpretó que el *art. 48* de esta última Ordenanza en el cual se establece la condición a la que alude (*"familias de recursos insuficientes" reza la Ordenanza)* no está reglamentado y que por esto no es posible determinar normativamente *con cuál referencia se ha de determinar en un caso concreto si la persona está o no comprendida en la excepción*.- A su juicio, tal ausencia de referencia normativa determina que la apreciación de la Asesoría Letrada es simple y meramente "*la del buen cubero*" y por lo mismo la entiende inapropiada para decidir si se encuentra o no comprendido en la excepción.----------

------- Hizo notar que al examinarse el asunto en sede judicial y para determinar la razonabilidad o su falta en los actos administrativos impugnados, la ambigüedad del término "*recursos insuficientes*" obligaría a indagar con que parámetro se ha de medir la suficiencia o insuficiencia de los recursos a los fines de la norma citada; que "*una interpretación honesta deberá concluir que el parámetro cuyo uso se impone es el valor de la parcela en el mercado inmobiliario local"*, por lo que propuso ofrecer prueba en tal sentido.- Que "*es el sano criterio que mencionan los considerandos de las Resoluciones N° 2001, 2002 y 2003/05, con las que la MUNICIPALIDAD convalidó las disposiciones de la UEM al preadjudicar a los beneficiarios las parcelas cuya ///tenencia aquella había acordado*." Dijo que en ellas se lee: "*Que el dictado de la norma que regularice la ocupación fortalecería los objetivos de mejoramiento de la calidad de vida de sectores que no tienen acceso a otras alternativas de vivienda, sino a través de programas*

sociales de lotes con servicios o de grupos autogestionados".- ***Anunció que la prueba que ofrecía determinaría los valores reales del mercado inmobiliario, en cuanto están por encima de las posibilidades económicas actuales del actor.*** ----------

------ En cuanto al cuarto agravio –sobre que la Resolución Nº 312/06 no contiene tal exigencia de que se trate de personas de escasos recursos o recursos insuficientes- afirmó que la norma referida procuró enfrentar "*la profunda crisis que por falta de oferta y planificación municipal se había producido en el sector de la Municipalidad que administra la tierra pública"*, e interpreta que ***"por ello importó una verdadera modificación de las pautas para el otorgamiento de la tenencia con vistas a su posterior adjudicación"***.-Distingue dos profundos cambios.- Uno, "*a)La generación de una nueva autoridad administrativa para administrar el recurso de la tierra fiscal, la UNIDAD EJECUTORA MUNICIPAL (UEM), que desplazó al área de gobierno a que tradicionalmente pertenecía el sector;* y otra: "*b)El propósito del nuevo régimen de dar solución y respuesta rápida, oportuna y tempestiva a toda la demanda de terrenos para impedir la ocupación ilegal de la tierra, que era llevada a cabo tanto por personas de escasos como de suficientes ///recursos ante la morosidad de la administración en atender la oferta de tierra fiscal".*----------

///

------ Interpretó que "*por eso*" la Resolución N° 312/05 otorgó a la UEM la potestad de implementar el Plan de Reordenamiento y Ampliación Urbana (PRYAU) según los objetivos antes detallados (adjudicación en el plazo previsto para relocalización y reubicación, con posibilidad de conceder tenencia precaria) y en ningún lugar se ha limitado esa facultad estableciéndola sólo con relación a personas de escasos recursos**.-** Y no pudo ser de otra manera –arguye- desde que el declarado objetivo social de la Resolución N° 312/05 ha sido "***promover la elevación de la calidad de vida de todos los habitantes, sean ellos de escasos o suficientes recursos económicos".***----------
---

------ Por otro lado hizo notar que la Disposición N° 86/05 de la UEM sí tuvo en cuenta su condición económica, pues en sus fundamentos se lee: "*...Que la familia del Sr. O. C. N., se encuentra <u>con una encuesta socio económica favorable</u>* –subrayó- *para ser incorporada al programa de lotes y servicios que conduce la UNIDAD EJECUTORA MUNICIPAL Y REGULARIZACION PATRIMONIAL*".- Insistió en que la mención de su condición económica ***"es una clara muestra que ella no fue ocultada ni ignorada por la autoridad de aplicación y por lo tanto*** -a juicio del apelante- ***"no hay allí vicio alguno que endilgarme o endilgarle a ella".***- Encuentra "*sorprendente*" que sin aportar ningún elemento objetivo que permita sostener que él "*ya no calificaba para lo que antes sí calificaba, se afirme livianamente que la encuesta que antes era favorable ya no lo sea".*- Encuentra evidente que los actos en análisis

///no contribuyen a la seguridad jurídica.- Y rogó al Tribunal que así se señalase *"para enseñanza"* al Departamento Ejecutivo Municipal.-------

------ Concluyó que mediante esos argumentos quedó al descubierto que la Municipalidad pretendió privarlo del derecho a acceder al lote y su ulterior preadjudicación como ha ocurrido con los demás beneficiarios de las disposiciones de la UEM: Resoluciones N° 2001, 2002 y 2003/2005 a las que aludió (adjuntó copias).----------

------ Ofreció prueba, fundó en derecho, e hizo reserva de recurrir ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ante la Corte Interamericacna de Derechos Humanos y de demandar a la Municipalidad de Comodoro Rivadavia y sus dependientes en los términos del art. 69 de la Constitución Provincial por daños e intereses que pudieran seguirse *"de error administrativo o judicial".*---------

------ 2- Corrido el traslado de ley, se presentó a juicio la Municipalidad de Comodoro Rivadavia a fs. 62 y vta. y a fs. 67/78 vta. y contestó negando puntualmente lo alegado en la demanda por el actor.----------

///

------ En el Apartado V dió su propia versión de los hechos, reseñando que el Expte. Administrativo N°2676/2004 ofrecido por el actor como prueba fue iniciado por éste el 16/02/04 y que principalmente se basa en la solicitud de fs. 3 de trámite "*para la compra de una parcela de tierra fiscal en el Barrio G. a los efectos de edificar vivienda única, laboratorio, taller y estudio de diseño"*, constituyendo domicilio legal en calle T. S. N° **** del Barrio G. de Comodoro ///Rivadavia.- Hizo notar que en *el proyecto* presentado a fs. 7/8 *no es el actor, sino el Sr. O. M. Á. N° de Documento 7.988.936,* -subrayó- con aquél domicilio, quien dejó constancia de ser el titular del inmueble.- Recordó que a fs. 15 se observa que se otorgó *"al Sr. O."* desde la Secretaría de Gestión del Plan de Desarrollo Estratégico "*en concepto de financiamiento del programa la suma de*

$10.000, suma que habría sido cancelada emitiéndose la Res. Nro. 2156 de liberación de garantía prendaria".- Hizo notar que allí figura que el crédito fue otorgado a la firma G. S.R.L. cuyo socio gerente es el Sr. M. Á. O., "***padre del solicitante***"; y que se transcribió el art. 43 de la Ordenanza General de Tierras que establece los requisitos a cumplir para la venta de tierra de uso industrial *y* ***"la imposición establecida en la resolución Nro.312/05".***----------

------ Resaltó algunos de los antecedentes que obran en ese mismo Expte. Administrativo.- Primero aludió a la ficha de antecedentes personales (fs. 17) de la Sra. M., L. A. "*técnica ambiental, autónoma"* y O., C. N. *"diseñador-programador".-* Advirtió que el domicilio denunciado era calle B. Nro. *** del Barrio P. P.; que a la misma se

había acompañado a fs. 20 recibo de "*convenio vivienda Nro. **...por la suma de $ 300, con fecha 6 de Julio de 2005. Así como comprobante monotributo de la Sra. M. a fs. 21 y recibo de haberes del Sr. O. C. de la firma L. A. S.A. por la suma de $ 2679,03"* (fs.22).- Luego se refirió a la encuesta social (a fs. 23 y vta.en la cual figura como beneficiario L. M.) realizada el 3 de Julio de 2005; dijo que se había dejado constancia de los ingresos "*de ambos solicitantes -$ 1500 y $ 2029,67-, solteros, con obra social –O. D., lugar de atención clínica privada, manifiestan abonar un ///alquiler mensual de $ 600, con cinco ambientes, poseen un vehículo Suzuki Grand Vitara";* y transcribió la conclusión de la Lic. R. al final de tal encuesta: "*teniendo en cuenta que el lote que solicitan se encuentra cerca de la vivienda de los progenitores del recurrente... y según manifiesta la nuera... y además el micro emprendimiento que originó el expediente fracasó, por lo cual continúan con la necesidad de la vivienda. Sugiero se dé curso favorable a lo solicitado.*".----------

----- Hizo notar que el 19 de Julio de 2005 el Sr. C. O. había desistido "*de establecer un Micro emprendimiento productivo en el Barrio G. y que el mismo será utilizado con el objeto de poder construir mi vivienda única";* y que el siguiente 17 de Agosto la Sra. M. había acompañado contrato de alquiler (a fs.24, por nota dirigida a la Sra. M. M.-UNIDAD EJECUTORA MUNICIPAL (ahora testigo en el juicio).- Recordó que por la Disposición N°86/05 la Subsecretaria de Obras públicas decidió conferir la tenencia precaria de la parcela en cuestión (fs. 32 y vta.);

que el padre del actor había suscripto "*la colocación de estacas en el lugar"* (fs.34); y finalmente, que el 1 de diciembre de 2005 llegó a conocimiento de la Asesoría Letrada Municipal el visado de un proyecto de Resolución con fundamento en los arts. 48, 55, y 59 de la Ordenanza General de Tierras Fiscales, emitiéndose el Dictamen N°4250/05.----------

------ Aclaró que se agregó -al antes individualizado- un nuevo Expte. Administrativo N°5758-O-2005, en el que con fecha 17 de Octubre de ese año el actor solicitaba *"la anulación de la traza de la calle existente cercana al lote..."*; que la Dirección de Catastro había informado que no ///se tenía conocimiento de los derechos de titularidad que sobre el lote le asistían al Sr. O..----------

------ Por otro lado advirtió que el siguiente 17 de Noviembre la Interventora-Coordinadora de Tierras puso en conocimiento de aquella Asesoría las inquietudes formulas por la Unión –Comisión- Vecinal del Barrio G., adjuntando fotografía y nota en la que se hace referencia al otorgamiento de tierras fiscales (fs. 49/51) - la funcionaria aludió al reclamo referido a una "*supuesta usurpación y/o autorización de ocupación en la manzana **, parcela **, "donde la fecha continúan realizándose tareas de cercado perimetral*".- Añadió que el pedido "*del propio barrio*" aludía a la necesidad de mantener esos espacios como espacios verdes de uso público; y que a fs. 54 obra otra nota de dicha Comisión Vecinal respecto de la ocupación del lote.- Recordó que el siguiente 29 de diciembre se había ordenado una inspección –

que se efectuó- y la notificación *"de la nulidad de la disposición así como el encauzamiento por parte del actor de su petición en las normas vigentes"* (remite a fs. 55/58).- Refirió que luego, el 27 de Enero se dictó la Resolución N°154/06 que declaró la nulidad de la Disposición N°86/05 y ordenó notificar al actor que debía abstenerse de realizar actos tendientes a obtener la ocupación de la parcela...y debía dejar el predio libre de toda cosa o persona.... y que se había cursado notificación el 14 de marzo de 2006 (fs. 62/64 y 65, respectivamente).--

------ Aludió al Recurso de Reconsideración que tramitó el ahora accionante, que fue rechazado, para concluir relatando que se realizó una nueva inspección dejándose constancia que no se observaba avance con referencia a edificaciones y se ratificaba el (informe) anterior de fs. 55 vta., observándose que no se había dado cumplimiento a la ///Resolución N°154/06 donde se ordenaba que debía liberarse el mismo; y finalmente se dispuso efectuar el levantamiento respectivo (fs. 109).----------

------ En el capítulo 2 del mismo escrito la accionada analizó los actos administrativos y los dictámenes, sus fundamentos y la motivación expuesta en las resoluciones municipales.----------

///

------ Respecto de la "***Disposicion Nro. 86/05***", en primer lugar señaló "*que no tiene fecha cierta y ni siquiera guarda identidad de número, atento que no sólo a fs. 32 se percibe que habría sido enmendada y no salvada",* sino que –da como ejemplo- a fs. 32 vta. se hace mención a la N° 85/05, a fs. 33 a la N° 86, a fs. 34 a la N° 86, que el propio actor a fs. 39 se refiere a la N° 85/05, fs. 50, que es la fotografía del cartel colocado por el propio actor -aclaró.- Dejando de lado esos "defectos" algunos pueden considerarse "menores o leves"... reseñó los seis considerandos de aquel acto administrativo por el cual la Sra. Subsecretaria de Obras Públicas dispuso conferir la tenencia precaria.- Adujo que la Disposición contenía una serie de extremos fácticos que no se condicen con la realidad y analizó cada uno de sus considerandos, los que he descripto al inicio de esta glosa (ver 2° párrafo).----------
---

------ Criticó –en el primero- a la Sra. Subsecretaria por mencionar la Ordenanza General de Tierras, y "circunscribir" al actor en el art. 48 de ésta en cuanto "*autoriza a disponer"*, pero –señala- no dice que ///específicamente autoriza a disponer a esa Subsecretaría, porque la norma no lo establece.----------

------ Cuestionó que se considerase la situación de la "*la familia del actor*", extremo que no se acreditó, porque "*ni siquiera adjuntó una información sumaria de convivencia",* sino una encuesta suscripta por la Sra. M.; por otro, que se infiriese de la misma que "debía *ser*

incorporada a programa alguno de lotes y servicios que conduce la UEM"; y resaltó que esa Unidad conduce, pero no resuelve.----------

------ No comparte que en el caso particular se hubiese dado respuesta a la problemática social y urbanística para el desarrollo de las familias, según la demanda planteada por el actor.----------

------ Criticó que se aludiera a "*cónyuges"*, cuando O. –el postulante- y M. –aparentemente su pareja- no lo son, y ni siquiera se acreditó un concubinato.----------

------ Negó que en el caso del lote en cuestión hubiera existido una situación de "*urgencia y resguardo de los lotes disponibles"* porque se trata de un barrio cerrado, originariamente privado, donde los lotes vacíos "*hasta la fecha están destinados a espacios verdes, de uso público, con grandes plantaciones de diferentes especies arbóreas; y sin peligro de usurpación; mas allá del generado por el propio progenitor del actor"* y que motivara la creación del Expediente *A*dministrativo Nro. 3909/99", que ofreció como prueba.----------

------ Afirmó que a contrario de lo motivado en la Resolución, el actor no acreditó "*ni podrá hacerlo ahora"* que ***no*** tenga acceso a otras ///alternativas de vivienda, máxime si se consideran "*los ingresos y ganancias potenciales en base a su supuesta formación académica...".-*

///

------ Reseñó el contenido del Dictamen de fs. 61 y vta. de la Asesoría Letrada del Municipio -que precedió a la Resolución N°154/06 N°4250/05 y no como fue citado *"N°42590/05"*- dictado *"frente a proyecto de resolución de preadjudicación que tenía como base de sustento los arts. 48, 55 a. 2.1. y 59"* –se aclaró.----------

------ Transcribió, para –dijo- ilustrar aún más al sentenciante, la Resolución N° 256/00, que en su art. 1° estableció: ***"Disponer el inmediato CESE del dictado de DISPOSICIONES por parte de las distintas áreas*** –resaltó-*, Secretarias, Subsecretarias, Direcciones y otras dependencias por las cuales se disponga el otorgamiento precario o tenencia precaria de Tierras pertenecientes al dominio público o privado de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia".-* En su art. 2° que*: "El otorgamiento de tierras fiscales, sea cual fuere la forma jurídica por la cual se efectivice, deberá ser dispuesta mediante Resolución suscripta por el Sr. Intendente Municipal, bajo pena de nulidad absoluta".* En su art. 3° que: *"Asimismo, y en orden a lo dispuesta por el Art. 48 de la citada Ordenanza, al referirse al otorgamiento de tierra para Familias de Escasos Recursos Insuficientes, no resultará viable ninguna solicitud o decisión de otorgamiento de Tierras Fiscales, si las mismas no reúnen los recaudos de MENSURA Y SERVICIOS ESENCIALES que exige la citada norma".* En su art. 4°: *"Previó disponer toda adjudicación en venta, la Dirección de Catastro deberá arbitrar las medidas necesarias ///para tomar nota e informar - en relación a los lotes involucrados - todo cuanto se vincule con la mensura exigida por el citado articulo 48.* En su art. 5°: *"La Secretaria de Obras y Servicios*

Públicos deberá informar y adoptar las medida' necesarias en lo que respecta a los Servicios Públicos esenciales referidos a los lotes en cuestión". En su art. 6°: *Refrendará la presente el Sr. Secretario de Gobierno y Coordinación de Gabinete y la Sra. Secretaria de Hacienda".-* Su art. 7° -completó- es de forma.----------

------ Se advirtió que el acto administrativo mediante el cual se declaró la nulidad de la Disposición N°86/05 de fs. 32 del Expte. Adm. N° 2676-O-04 y "*de todos los actos y trámites verificados como consecuencia del dictado de la misma",* la Resolución N°154/06, tuvo en consideración todos los elementos "*descriptos anteriormente"*–entiendo que la accionada aludió a los comentarios de aquel Dictamen- y que se encuentran en el Expediente Administrativo.- Sin más transcribió su parte resolutiva.----------

------ Refirió al Recurso de Reconsideración que contra esa última resolución interpuso el Sr. O. (fs. 88/92 vta.) y frente al cual la Asesoría Letrada emitió un nuevo Dictamen N°4331/06 (fs. 97/100 vta.), ante los mismos agravios que el actor reproduce en la demanda.- Se extrajo del mismo que la Constitución Provincial (aclaro que mal cita el Dictamen y la accionada reproduce art. 95, cuando es art. 96)- exige la oferta pública para disponer la tierra fiscal, salvo excepciones que la ley establezca... y se advirtió que *"ley"* refiere a "*ordenanzas"* sancionadas en ejercicio de la competencia material municipal, tal la

///

Ordenanza General de Tierras N° 5907/96.- Y que las excepciones alcanzan a los siguientes supuestos –detalló: *"1) instituciones -///art.37/42, b) industrias -art. 43/48, c) familias de escasos recursos económicos o recursos insuficientes-arts. 48/54".-* Manifestó que se había advertido *"que no se autoriza la entrega directa de tierra, sin el recaudo de ofrecimiento público, a personas que así lo solicitan cualquiera sea la invocación que a esos fines efectúen salvo las indicadas excepciones legalmente previstas".-* Recordó que se analizó el art. 48 de la mencionada norma y el agregado realizado a través de la Ordenanza Nº 5907-3-00. Además, que se habían considerado los antecedentes fácticos y actuaciones en general.- Y que la Asesoría a fs. 36 había advertido que resultaba improcedente la Disposición dictada por la UEM en virtud de la vigencia de la Resolución N° 256/00 y OGTF, pues de allí surgen los únicos institutos a través de los cuales se podía disponer de la tierra fiscal, estableciéndose expresamente que es facultad del Ejecutivo y del Concejo Deliberante esa disposición.- Arguyó que sin lugar a dudas el acto fue emitido *por quien carecía de facultades para hacerlo... no contaba con la competencia para el dictado de la Disposición de referencia y de allí que correspondiera su declaración de nulidad...*----------

---

------ Insistió en que el art. 96 de la Constitución Provincial prevé de modo expreso la sanción de nulidad de toda enajenación de tierra fiscal, provincial o municipal, realizada sin el recaudo del ofrecimiento público, salvo los supuestos de excepción... Remitió a las citas de doctrina y jurisprudencia en aquel Dictamen a fs. 98vta.----------

///--- Respecto de la Resolución N° 1623/06 (fs. 101/104) recordó que rechazó el Recurso de Reconsideración contra la N° 154/06 *tomando lo dictaminado por la Asesoría Letrada*.----------

------ Entendió necesario para el análisis de los agravios del actor, referirse a otra normativa que éste *"en forma desvirtuada"* planteó como aplicable al caso de autos, la Resolución N°312/05, con sustento en la cual aquél adujo que tendría legitimidad la nula Disposición 86/05.- Niega estos extremos, que tilda de *"forzadas interpretaciones sobre la existencia misma de la UEM"* transcribe un extracto de la propia Secretaria de Desarrollo Urbano - Unidad Ejecutora Municipal (U.E.M) en la página web *www.comodoro.gov.ar Digesto Municipal,* respecto de la función social de la tierra, a los motivos que indujeron a crear esta Unidad, su integración, objetivos generales y específicos.----

------ Concluyó de lo trascripto que no era cierto que se hubiese "*sustraído el manejo del recurso territorial*" y "*delegado*" a la UEM, como infundadamente pretende sostener el actor, no sólo porque la Constitución, la Carta Orgánica, la Ordenanza General de Tierras y demás Resoluciones lo prohíben, sino porque tampoco lo estableció expresamente ni a través de sus fundamentos originarios de la propia creación, ni los fines para los cuales fue creada la UEM, que "*es sólo*

///

una unidad ejecutora", que se integra con la Dirección General de Tierras, y carece de atribuciones para resolver sobre la adquisición, enajenación, etc. de tierras fiscales.----------

------ En el acápite *"3- Improcedencia de Agravios del Recurrente. Nulidad"* criticó que el actor centrara su análisis y la supuesta existencia de agravio en que la accionada no puede dictar la nulidad de actos ///administrativos y en particular de la Disposición N° 86/05, y desarrolló fundamentos jurídicos para afincar su potestad.- Sintetizando, aludió a la reducida posibilidad en el derecho privado de *actos inexistentes* porque la norma directa o indirectamente los declara sin vida antes de nacer; contrapuso que en el derecho público acontece lo contrario; que ningún presunto acto administrativo que nazca sin un presupuesto normativo que autorice su existencia puede tener validez para el Derecho Administrativo.----------

------ Aludió a los vicios del acto administrativo y consecuente invalidez: que conduce según su gravedad a su inexistencia, nulidad -nulidad absoluta- o anulabilidad-nulidad relativa.- Culminó el punto analizando la normativa que entendió resultaba de aplicación en el derecho administrativo local: la Ordenanza de Procedimiento Administrativo Municipal, la N° 485/76, y dijo que con referencia a la nulidad decretada, expresamente se establece como sanción.- Transcribió los principios contenidos en el art. 26 de la primera en

sus incisos 1°), 2°), 3°), 4°), 5°), 6°), 7°) 8°), el art. 27 y el art. 33 que establece causas de nulidad en ambos incisos.----------

---

------ Insistió en la evidencia de la nulidad de la Disposición N° 86/05, y en la magnitud de la transgresión al orden jurídico, y por la ausencia de elementos esenciales.- Aseguró que a resultas del plexo normativo citado, la Administración Municipal sólo se limitó a proceder conforme el ordenamiento jurídico al declarar su nulidad.- Añadió que dicha Disposición no solo incumple los deberes impuestos por normas constitucionales, legales, y reglamentos dictados por una autoridad ///superior, contraviniendo instrucciones precisas –remitiendo a la Resolución N°256/00-, sino que fue dictada por "*un órgano incompetente en razón del grado y la avocación; sino que el objeto de la misma está prohibido por el orden normativo",* acto que adolece asimismo de "*incompetencia en razón de la materia por haberse ejercido atribuciones de otros órganos- Poder Ejecutivo y Concejo Deliberante (según el supuesto)".-* Interpretó que se presentaba "*una clara excepción al principio de la estabilidad fundada en razones de interés público, a través de la revocación del acto, volviéndose las cosas al estado en que se encontraban."* Añadió que la naturaleza jurídica de dicha Disposición N°86/05 "*es la de un acto de administración, es decir un acto interno de la Administración, que justamente por tal carácter no provoca efectos jurídicos directos al administrado".*----------

---

///

------ Criticó que la Disposición nula otorgase *"la tenencia precaria*" -figura que no se encontraba contemplada como modalidad para la disposición de la tierra por parte de la Municipalidad, aclaró- mas nunca pudo crear un *"derecho subjetivo"* en cabeza del actor.----------

----- Arguyó que *"**el interesado conoció los defectos o vicios de los que adolecía y prosiguió de manera irregular".*** Entendió evidente *el animus domini* del Municipio sobre el terreno en cuestión, por haber tenido "-*en forma nula - la tenencia precaria- modalidad no prevista"* –insistió.---------

---

------ Criticó al actor por alegar la supuesta contratación de obra para una vivienda sobre un terreno del que no tenia la disposición, posesión, ni derecho alguno, por lo que pidió fuera rechazado su infundado ///planteo.- Abonó con doctrina y jurisprudencia su posición relativa a la legítima actividad revocatoria de la Municipalidad concretada en la Resolución N° 154/06, frente a la irregularidad del acto, y afirmó que *"igual suerte corre la Res. 1623/06, que confirmó su precedente al rechazar el recurso de reconsideración intentado por el actor".-* Insistió en que esa facultad revocatoria encuentra suficiente justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones el imperio de la juridicidad, comprometida por la existencia de un acto, la Disposición N° 86/05 afectado de nulidad absoluta y que por tal razón, carecía de la estabilidad propia de los actos regulares, no pudiendo generar válidamente derechos subjetivos para C. N. O.,

frente al orden público interesado en la vigencia de la estabilidad.----------

------ En cuanto a las afirmaciones del actor *sobre su situación económica*, la accionada dijo que pese a considerar que no guardan relación con el objeto controvertido en autos, la nulidad declarada de la Disposición, aclaró que jamás esa parte lo descalificó para acceder a la tierra pública; simplemente se intentó mantener la "*seguridad jurídica"* que él mismo invoca y los procedimientos adecuados para que se encontrase en igualdad de condiciones con los restantes habitantes de su ciudad, que debían sujetarse a los principios y normas establecidas al efecto.- Entendió evidente que "*la situación de insuficiencia económica o escasos recursos"* está establecida en la propia Ordenanza General de Tierras Fiscales, ***como excepción al procedimiento normal de ofrecimiento o subasta publica; y nunca como descalificación… más allá de considerar que efectivamente no se encuentra acreditada en autos esa situación ///económica de insuficiencia".-*** Negó que fuera un parámetro válido, en última instancia para sustentar la misma, el valor del mercado de la parcela, y más aún con ingresos como los declarados por el actor y la Sra. M..- Añadió -sólo a modo de reflexión, dijo- que *si con ingresos de aproximadamente $4000, se considera de "escasos recursos", qué podemos concluir de los restantes habitantes de esta ciudad que ganan mucho menos".-* Concluyó que como consecuencia de lo anterior resultaban notoriamente legítimas las resoluciones dictadas en uso de las

facultades comunales, al declarar la nulidad de la Disposición N° 86/05 y solicitó que así fuera resuelto.----------

------ 3.- A fs. 50/51 se incorpora el Expediente Administrativo N° 2676-O-04, y a fs. 52/53 mediante Sentencia Interlocutoria N° 252 del 15/12/06 se declara formalmente procedente el recurso incoado por C. N. O..----------

------ II-LA SENTENCIA APELADA:----------

------ A fs. 261/271, la Sala B de la Cámara de Apelaciones de la Circunscripción Judicial de Comodoro Rivadavia rechazó la acción, declarando válidas las Resoluciones N° 154/06 y N° 1623/06.----------

------ 1.- El primer voto valoró las siguientes pruebas producidas en la causa.----------

------ Analizó que el ***Sr. S.*** a fs.114 había reconocido la documental de fs. 8 y 11/12, que consistía en el pago parcial por realización de documentación técnica de una vivienda unifamiliar a construir en lote *, Manzana ** del Barrio G. de fecha 24/12/05 y ///contrato de obra con el Sr. C. N. O. efectuado el 8/12/05.- Advirtió que el actor había desistido de la declaración testimonial de S..----------
----

------ De la testimonial del ***Sr. N.***, Inspector de Tierras Fiscales, extrajo que estuvo en el lote y que se encontraba ocupado con cercado, elementos de construcción, cañerías para agua o riego… Advirtió que había respondido que para la entrega de tierras existen Ordenanzas "*y que ese tipo de resolución la firma el Secretario de Gobierno e Intendente".*----------

------ De la declaración del ***Sr. M.,*** Director del Área Operativa de Tierras, que el otorgamiento se hace a través de Resoluciones del Municipio y que las decisiones sobre tierra fiscal las adoptaba la Unidad Ejecutora, durante algún tiempo; pero que no sabía quien adoptaba la decisión final.----------

------ De las manifestaciones de la ***Sra. M.*** (fs. 150/152) –actualmente en la Dirección General de Hábitat y Ordenamiento Urbano- extrajo lo referido a la Resolución N°312/05 que crea la UEM –la testigo dijo haber ocupado el cargo de Directora de Gestión Administrativa y Regularización Dominial en este organismo.- Analizó que la UEM estaba facultada para atender la demanda de lotes, realizar las nuevas urbanizaciones en el ejido urbano; que había adjudicado lotes fiscales y ubicado en ellos a solicitantes de tierras fiscales; y que "*posteriormente*" fueron resoluciones de preadjudicación en venta porque *cuando se comenzó a trabajar con la Unidad Ejecutora se ///realizaban Disposiciones de tenencia precaria;* y cuando la testigo lo

derivó a la Dirección de Catastro para que tomase conocimiento de "*esas Disposiciones que tenían un plazo de ocupación",* se dijo que "*había una Resolución del año 2.000 que anulaba esas disposiciones y que no tenían vigencia las tenencias precarias, lo que desconocían".-* A más, tomó de sus dichos "***que la UEM tenía facultad para disponer la entrega de lotes";*** que "***actualmente resuelve sobre la adquisición y enajenación de tierras la Subsecretaria de Tierras";*** que "***en ese momento la UEM tenía facultades para evaluar a los solicitantes y postularlos a un lote, y si la evaluación era favorable se realizaba en ese primer instante una Disposición de tenencia precaria con un plazo de 90 días****, pues la Ordenanza de Tierras establece que se hace una Disposición interna; después para regularizar las Disposiciones que ya no eran legales…"* (entiendo en virtud de aquélla del año 2000) "… *se hicieron resoluciones de preadjudicación, realizándose el acompañamiento técnico y social".*----------

---

------- Analizó el judicante ***la Carpeta Técnica*** (fs. 221/224 de autos) correspondiente al trámite iniciado por el actor para obra nueva, del que surgía que el Departamento de Catastro de la MCR, había controlado medidas y superficie de acuerdo al plano de mensura registrada, trámite que no pudo completarse por la decisión que tomó el Municipio con relación a dicho lote.- Advirtió que dicha Carpeta fue presentada por el Sr. S., efectuando la manifestación aludida.-------

------ Detalló otras pruebas producidas: absolución de posiciones del actor (fs. 122 y 124/vta.); las ***Resoluciones N° 154/06 y N°1623/06 –***

impugnadas-, la ***Resoluciones N° 2001, 2.002 y 2.003 del año ///2005*** –que ordenan la"*preadjudicación en venta*" de otros lotes a determinadas personas- y ***la N° 1816/06*** –que "*autoriza a mensurar*" otras tierras a distintos vecinos-; ***la Nota de la DGOP N°150/07*** todas agregadas a fs. 161/178.----------

------ Analizó que en el Expediente Administrativo agregado, la solicitud inicial del actor tuvo por objeto la compra de una parcela de tierra fiscal en Barrio G. a los efectos de edificar una vivienda única, laboratorio, taller y estudio de diseño, conforme convenio en el marco del programa de "*Emprendedores asociados del Chubut*" para el proyecto de diseño y fabricación del sillón OBO, y que fuera otorgado mediante Resolución N° 79/04 del 19/01/04.- Advirtió que tal petición fue ***entendida como un micro-emprendimiento*** y que remitida a la agencia de Desarrollo Económico local, la Interventora Coordinadora de la Dirección General de Tierras, dijo que no se ajustaba a las exigencias reguladas por la Ordenanza General de Tierras.- Refirió que cuando presentó el proyecto el Sr. O. constaba que se trataba de una actividad nueva, que la razón social de la empresa era G. S.R.L. con Dirección en T. S., ***inmueble del que*** –dijo- ***es propietario*** y cuyo proyecto era seguir produciendo *(Acoto que no me queda claro si interpretó la Cámara que el titular era el actor, porque quien figura es el Sr. M. Á. O. -esto lo destacó en el responde el Municipio diciendo que era su padre).*----------

///

------- Consideró además ***el Informe de la Secretaría de Gestión del Plan de Desarrollo Estratégico*** de fs. 15.- Tomó de éste: que el proyecto del Sr. O. había tramitado en la ex A. y se ///había aprobado por Resolución N° 79/04 el financiamiento en el marco del Programa Ideas Chubut por $10.000; que por su decisión, el nombrado había abonado el saldo del crédito, obteniendo la Resolución N° 2156/04 de liberación de la garantía prendaria; y que se había transcripto el art. 43 de la Ordenanza General de Tierras y se había agregado que se debía contemplar también lo dispuesto por Resolución N° 312/05.----- ----------

------ Hizo notar que en la presentación de *antecedentes personales* de la *titular* (fs. 17/vta.) figuraba L. A. M., que declaró bajo juramento ser técnica ambiental autónoma, soltera, cónyuge del peticionante de fs. 3 – C. O., diseñador industrial.--------

------ Analizó la *encuesta social* (fs. 23 y vta.) en la que declaró su ingreso mensual la Srta. M. *(consta sobre enmendado $150 antes $ 1500, aparentemente)* y el del Sr. O. *(consta 2069,67),* Obra Social O.-D. y la atención en clínica privada.- En cuanto a la propiedad, consideró que era alquilada, con cinco ambientes, tres dormitorios, los servicios adecuados, advirtió que no aparecía *"claro"* el monto del alquiler *(consta sobre enmendado $600);* y que había declarado poseer vehículo marca "Suzuki Vitara", modelo 1995.- La Magistrado sólo trajo del "*Diagnóstico*" de la licenciada en Trabajo Social, que entendía

que debía dar curso a la solicitud con relación a la vivienda, ya que el micro-emprendimiento había fracasado.----------

------ Valoró que a fs. 24 constaba una presentación del actor ***desistiendo de establecer un micro-emprendimiento ///productivo*** y que el terreno solicitado de 463,14 m2, sería utilizado con el objeto de construir vivienda familiar única.----------

------ Mencionó que se había agregado *contrato de alquiler de vivienda de la Fuerza Aérea* (fs. 28).----------

------ Señaló que a través de ***la Disposición N° 86/05*** de Septiembre de 2005 se había conferido tenencia precaria de la parcela a favor de O., fundamentando su decisión el Subsecretario de Obras Publicas de la Municipalidad en la Ordenanza N° 5907/96, en el art.48, Titulo II, Capitulo III; precepto que autorizaba a disponer de las tierras fiscales para solucionar situaciones de emergencia habitacional de familias de escasos recursos, encontrándose la familia O. con una encuesta favorable para ser incorporada al programa de lotes y servicios que conduce la Unidad Ejecutora y Regularización Dominial.--

------ Tuvo en consideración que cuando se elevó el expediente a la Asesoría Letrada, ésta entendió que esa Disposición era nula, atento

que la Ordenanza General de Tierras era la que establecía los únicos institutos a través de los cuales se podía decidir sobre la tierra, resultando facultad del Ejecutivo y del Concejo Deliberante, según el supuesto, el disponer de la tierra fiscal, no previendo ningún caso de delegación.----------

------ También atendió la Magistrado, que si bien constaba -en *otro Expediente,* que fuera agregado al antes descripto-, que O. pretendía que se le otorgase una franja de terreno que estaría ///planificada como calle por inexistente, recibiendo dictamen favorable de los arquitectos del Municipio, a fs. 51, "*la Comisión Directiva*" (figura que la Nota la presentó la Comisión Vecinal del B° G.) daba cuenta que dicho terreno se encontraba forestado y había sido solicitado como espacio público, dando cuenta de los trabajos realizados (fs.54).----------

------ Valoró que a fs. 53 el Secretario de Gobierno había dictaminado que la Disposición carecía de validez, y que el caso no encuadraba en las normas de adjudicación directa.- Refirió que se había notificado a la Sra. M. por orden de la Sra. Interventora de Tierras, que la Disposición 86/05 era nula y se informaba sobre la inspección realizada.- Y que el 27 de Enero de 2006, mediante Resolución N°154/06 –suscripta por el Sr. Intendente y el Sr. Secretario de Gobierno- se declaró la nulidad de la Disposición N° 86/05.----------

------ Frente a esa Resolución -reseñó la Sra. Magistrado- se interpuso Recurso de Reconsideración (fs. 88/92vta.); que dictaminó el Sr. Asesor Letrado (fs. 97/l00vta.), y que mediante Resolución N° 1623 de Julio de 2.006, considerando ese dictamen, se resolvió rechazar el recurso.- Los fundamentos de esta Resolución –describió- fueron los arts. 95 y 96 CN, arts. 37/42 y 43/54 de la Ordenanza de Tierras, art. 33 de la Ordenanza N° 485/76 y la inexistencia de facultades del organismo UEM, para el otorgamiento.----------

------ En mérito de estos antecedentes, la jueza desarrolló los fundamentos del que sería su pronunciamiento: que las tierras fiscales no pertenecen al dominio público del Estado, pero que no necesariamente los bienes privados del Estado deben regularse por el ///Derecho Privado.- Trajo algunos conceptos de la SD N°16/2006 (“Y....) de este Superior Tribunal de Justicia para afirmar que *“si bien en principio ese dominio no se diferencia del de los particulares, su propietario -el Estado- no es sino el administrador del bien común, y por ende, estará sujeto a las normas de Derecho Público que limiten su disponibilidad en orden a la finalidad que enuncia la propia Constitución, cuyo art. 95 establece que: "El Estado brega por la racional administración de las tierras fiscales tendiendo a promover la producción, la mejor ocupación del territorio provincial"... y también "... Establece los mecanismos de distribución y adjudicación de tierras fiscales en propiedad"... lo cual es competencia del Poder Legislativo Provincial*

///

y de las Corporaciones Municipales según jurisdicción, marcando para estas últimas el art. 233, inciso 10, la facultad de reglamentar las condiciones de adjudicación, estableciendo limitaciones para su enajenación, otorgando la Carta Orgánica atribución al Concejo Deliberante -art. 73 inc. 30- para determinar su destino (STJ, SD 16/2006)".----------

------ Manifestó que de los hechos narrados surgía *"**que se otorgó una tenencia precaria sobre la tierra,** estando sujeta la misma a la aprobación por parte de los organismos pertinentes",* de acuerdo a la legislación vigente, "*lo que no se produjo, de allí que **el actor no adquirió derecho ninguno sobre las tierras".***----------

------ Se fundó en ***la Ordenanza N° 256/00*** que dispuso ***el inmediato cese*** de Disposiciones por parte de las distintas áreas, secretarías, subsecretarías, direcciones y otras dependencias por las ///cuales se disponía el otorgamiento precario de tierras pertenecientes al dominio público o privado de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia – remitió a su art.1-; y concluyó al respecto que ***el otorgamiento de tierras fiscales, sea cual fuere la forma jurídica por la cual se hiciera efectivo, debía ser dispuesto mediante Resolución suscripta por el Sr. Intendente Municipal, bajo pena de nulidad absoluta.***----------
---

------ Sustentó su conclusión además en ***la Resolución N° 890/00***, entendiendo que ésta dispuso que ***las preadjudicaciones directas de tierra fiscal a familias de escasos recursos económicos o recursos***

insuficientes previstos "por los arts. 48 a 54 de la presente", sería realizada mediante ***"Resolución del PEM con el carácter previsto en el art. 11, in fine, para su posterior remisión al Concejo Deliberante".-*** La Sra. Camarista señaló que en el Expediente Administrativo se observaba, "*mas allá de resultar claro quien es el peticionante (fs. 3/4; fs. 17/18), integración del grupo familiar, estado civil, encuesta social y aspecto habitacional (fs. 23 y vta.),* y que la solicitud inicial de un micro emprendimiento productivo había quedado reducida a la construcción de vivienda única.- Valoró también que ***no surgía del Informe Social que el Sr. O. se encontrase en la situación que requieren los arts. 48 a 54*** de ***la Ordenanza N° 5907-3/00, promulgada por la Resolución N° 890/00.***----------

------ Sumado a ello –señaló- ***la Resolución N° 312/05 no facultaba al otorgamiento de tierras,*** porque se encontraba en vigencia aquella ***Ordenanza N° 256/2000.-*** Volvió sobre el testimonio de la Sra. M., dijo que había reconocido que de ///acuerdo a esta Resolución, "*la Unidad Ejecutora Municipal tenía la facultad de atender la demanda de lotes y realizar las nuevas urbanizaciones en el ejido urbano*" (3ra. pregunta, fs. 150), que "*la UEM, tenía facultades para evaluar a los solicitantes y postularlos a un lote*" (2da. repregunta, fs. 151), por lo que entendió que resultaba incuestionable que tal Disposición carecía de fuerza ejecutoria.----------

///

------ Con apoyo en otra Sentencia Definitiva de este Cuerpo N°7/SCA/08, - entendió que: *"En el actual desarrollo del Derecho Municipal, no cabe sino aceptar que la Ordenanza es "la ley del Municipio", y que ninguna disposición de otro órgano podrá imponérsele, en la medida que haya sido dictada en función de las facultades que la Constitución, la Ley Orgánica o la Carta estatuyente les otorgue..."* Y consideró, en este marco, que la Municipalidad de Comodoro Rivadavia reguló lo relativo a las tierras Fiscales en la Ordenanza N° 5097/96 y sus modificatorias, en las que se establece en su art. 4 *"la finalidad... los requisitos y condiciones para el otorgamiento de las tierras fiscales, los que no fueron cumplidos".-* Aseveró entonces que no se encontraba la UEM autorizada para el otorgamiento de tierras, *"el medio utilizado Disposición tampoco era idóneo y por ende la calidad de tenedor precario".-* Trajo nuevamente la declaración de la Sra. M., cuando declaró que hasta el momento de dictar la Disposición de tenencia precaria con un plazo...de 90 días de ocupación, *"desconocían que había una Resolución que no permitía continuar con las disposiciones"* (fs. 150 vta., 151 y vta., a la segunda y cuarta repregunta).- esta respuesta le resultó inadmisible, ///ante el cargo que ostentaba la testigo, y la presunción del conocimiento de la normativa que data del año 2.000.----------

------ Abonó su postura con doctrina relativa a la clasificación de las nulidades de los actos administrativos.- Diferenció el *acto anulable* del *acto nulo*.- Analizó que el primero no puede ser revocado por la Administración si reconoció derechos subjetivos y reúne la llamada "cosa juzgada administrativa", sino que debe la Administración acudir

a la justicia a pedir que lo declare; y que en el caso del segundo, por ser el vicio muy grave, puede ser revocado por la Administración por razones de ilegitimidad en todo momento.- Finalmente concluyó que "*no existe, en el caso... un derecho subjetivo"* toda vez que el acto administrativo no se puede encontrar consentido o firme cuando ha nacido viciado al ser acordado por quien no tenía competencia para realizarlo.- Apoyándose en el art. 95 de la Constitución Provincial consideró que *"...la racional administración de las tierras fiscales"* debía tender a promover la producción, la mejor ocupación del territorio provincial y el acceso a su propiedad; y que a ese objetivo debía servir la facultad de reglamentar las condiciones de adjudicación y las limitaciones para su enajenación conferida a las autoridades de Provincia y Municipios – sustentó su opinión en el art. 233° inciso 10°.- Concluyó que *"la tenencia precaria, admitida en el mejor de los casos para el otorgamiento de tierras, tiene carácter precario, por lo que la facultad emergente del mismo* ***no constituye un derecho perfecto, un derecho subjetivo, ya que su propia esencia admite que sea revocado".-***Propuso rechazar la acción, confirmando los actos opugnados, con costas al actor.----------

///--- Para arribar a la misma conclusión, el segundo voto, partiendo de la posición adoptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, respecto del principio de separación de poderes en relación con la facultad del Poder Judicial en cuanto al control y revisión de los actos

de los otros Poderes entendió que el ejercicio del poder jurisdiccional no comprende la facultad de sustituir a la Administración en la determinación de las políticas o en la apreciación de oportunidad.- Se refirió a las *"concesiones de uso,* sustentando que en materia de interpretación de las mismas no existen, en general, derechos implícitos, debiendo ser la interpretación, en caso de duda, en contra de los concesionarios porque la presunción más aproximada a la verdad es la de que el Estado ha acordado sólo lo que en términos expresos resulta de ellos... ya que esos actos administrativos, por serlo, tienen en su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la actividad administrativa y, por consiguiente, que *toda invocación de nulidad contra ellos debe necesariamente ser alegada y probada en juicio*.- Apoyándose en doctrina, fijó su criterio, cuando dijo *"que las concesiones de uso son constitutivas de meros derechos de uso, no siendo traslativas de dominio.- La inalienabilidad propia del dominio público obsta a que sobre este el concesionario adquiera algún derecho de propiedad.- Las construcciones, obras o instalaciones pertenecientes al concesionario están sometidas al derecho público, al cual se hallan sujetos y por el cual exclusivamente se rigen".*----------

------ Entendió que en el análisis que efectuara la Asesoría Letrada en el Expediente Administrativo N° 2676-O-2004, los criterios que exponía el primer voto "han sido correctamente interpretados" y fueron la base ///de la Resolución N° 1623/06, razones éstas -culminó- que la llevaban a sostener la inconsistencia de la pretensión del actor y por ende, la legitimidad de los actos impugnados, proponiendo

desestimar el recurso contencioso administrativo incoado y declarar válidas tanto esa Resolución que rechazó el recurso de reconsideración, como la N° 154/06.----------

------ **III.- EL RECURSO DE APELACIÓN.**----------

------ Se alza contra la decisión el actor, y expresa como primer motivo de agravio, que ***la sentencia consideró "falsamente" que él carece de un derecho subjetivo que obligue al Municipio accionado a concurrir a la sede judicial a pedir la anulación de un acto administrativo***, con lo que convalidó la nulidad resuelta en sede administrativa.----------

------ Aduce que si el acto afectado de nulidad absoluta se encuentra firme y generó derechos subjetivos que se estén cumpliendo, como ocurre en el sublite –asevera-, el mismo no puede ser revocado en sede administrativa; que sólo se podría impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes, mediante declaración judicial de nulidad; y que en el caso que el acto estuviese viciado, su revocación en sede administrativa aparece como un acto administrativo manifiestamente nulo.- Entiende que esta nulidad es patente y manifiesta porque surge de la mera confrontación del acto revocatorio con los limites normativamente impuestos a la potestad revocatoria de la

Administración.- Alude al requerimiento de una decisión judicial a fin de preservar las garantías constitucionales de los particulares vulneradas por la declaración de nulidad de la Administración.- Invoca ///la jurisprudencia provincial –sin individualizar fallo alguno- que ha dicho que el acto administrativo que ha dado nacimiento a derechos subjetivos en favor del administrado no puede ser revocado o derogado por el Órgano del cual emana mediante otro acto dictado sin audiencia de la parte interesada, pues debe acudir a tal efecto a la vía judicial correspondiente, bajo pena de afectarse las garantías consagradas en los arts. 17 y 18 CN.----------

------ Esgrime entonces poseer un verdadero derecho subjetivo adquirido desde que la anulada Disposición N° 86/05 de la UEM, le otorgó el de ocupar la parcela en cuestión.- Así porque: *a)penalizó la falta de ocupación en plazo de 90 días; b) estableció en el punto 5°: "Entregado el lote en tiempo y forma ante una eventual usurpación serán los Beneficiarios quien* (quiénes) *deberán llevar adelante las acciones legales correspondientes* "; y c) porque estableció en el punto 6° la obligación de pagar los impuestos correspondientes al lote.- ***Arguye que esas cargas, la de ocupar, de defenderse ante una usurpación y de pagar los impuestos del lote, sólo pueden corresponderse con un derecho acordado respecto de ese bien.***----------
--

------ Insiste el actor en que ***se encontraba ejerciendo la tenencia otorgada y afrontando la inversión que implica comenzar a construir.-*** Sustenta esta afirmación en que contrató la obra al Sr. R. A. S., abonó parte del precio, adquirió materiales e inició el expediente de obra en la Dirección de Obras Particulares del Municipio demandado y destaca que ello se acreditó con las siguientes ///pruebas: documental de fs. 8,11 y 12 reconocida a fs. 114; testimonio de L. N. de fs. 128 vta., acta de desalojo de fs. 189 que corrobora los dichos de N.; Carpeta Técnica de fs. 222, con la que se tramitó la obra ante la demandada *"como titular del poder de policía edilicia"*.----------
---

------ Argumenta que ***la tenencia otorgada conllevaba la expectativa a la preadjudicación del lote*** tal como ocurrió con todos los demás beneficiarios de Disposiciones de la UEM *"similares a la N° 86/05"*.- Aduce que "***del casi centenar de Disposiciones similares a la N° 86/05 que la UEM dictó según la informativa de fs. 177/178, casi todas ellas fueron ratificadas ya sea con la consiguiente preadjudicación o autorización de mensura generando a sus beneficiarios un derecho consolidado sobre la tierra fiscal***".- Advierte que se acreditó este hecho con la documental de fs. 168/175,177 y 178 pues, el listado de fs. 177/178 contiene todos los trámites, similares al propio, realizados por terceros ante la UEM; en el mismo se ha consignado el número de la resolución por la cual se consolidó el derecho del titular; esas

resoluciones, de carácter colectivo, fueron las N° 2001, 2002, 2003 del año 2005 y las 446/06 y 1816/06" (copias certificadas a fs. 168/175).- El apelante arguye que resulta de éstas que hubo 89 trámites similares (fs. 178); que de ellos 58 recibieron una preadjudicación en venta por las resoluciones citadas antes, 2 recibieron una autorización para mensurar en Resolución N° 1816/06; 20 quedaron en condiciones de regularizarse; 1 recibió un comodato (C. R. C. a fs. 178) y otro se dejó sin efecto (E. F. del C. a fs. 177).----------

///--- Aduce que abona estos hechos con la TESTIMONIAL de M. M. (fs. 150) en su respuesta a la sexta pregunta; y que surge de aquéllos que "la gran mayoría de los titulares consolidó su derecho ya sea mediante una preadjudicación o de un autorización para mensurar el inmueble que (como) un paso previo a ella".- De esto concluye que "*en definitiva y a despecho del acierto o desacierto normativo con que se llevó el trámite, lo cierto es que las decisiones de la UEM integraron el proceso por el que la Municipalidad demandada entregó en forma directa una cantidad significativa de inmuebles integrantes de su dominio privado*".- Sostiene que aquella "*consolidación*" ratificó la legitimidad de esos trámites y perfeccionó los derechos de los solicitantes "***ya que, de no haberse hecho de esa manera todos ellos debieron ser descalificados como ilegítimos como pretende la demandada descalificar lo actuado en la solicitud***" aludiendo a la propia.- Plantea que si el trámite fue ilegítimo para el accionante también lo fue para los otros casos

mencionados, y que por esto mismo, la ratificación de la legitimidad hecha respecto de ellos conlleva igual efecto para su trámite.----------

------ Considera que esta ratificación es el mejor reconocimiento de la existencia de derechos subjetivos, cuya naturaleza es la de constituir intereses protegidos jurídicamente.- Arguye que si la demandada decidió ratificar mediante resoluciones, actos administrativos emanados del propio Intendente como titular del Poder Ejecutivo Municipal, es porque sin duda consideró que los intereses de los particulares que tramitaron ante la UEM *"y que podrían ser ///observados por esa razón"*, aclara, *merecían ser ratificados por la más alta conducción municipal".*----------

------ Insiste el apelante en que "*en tal contexto de legitimidad ratificada en casi la totalidad de los casos"* exceptuado sólo el suyo, deviene incuestionable que la gestión ante la UEM "*generó a los solicitantes* ***un derecho subjetivo a merecer la preadjudicación".-*** Insiste que él también tuvo ese derecho.- De lo cual deduce que carece de todo sentido de veracidad y razonabilidad la afirmación de la sentencia cuando reza que: *"...No existe, en el caso en análisis, un derecho subjetivo toda vez que el acto administrativo no se puede encontrar consentido o firme cuando ha nacido viciado al ser acordado por quien no tenía competencia para realizarlo".*----------

///

------ Añade que *la tenencia de ese derecho* significó que la Municipalidad demandada no pudo –no debió- resolver la nulidad en sede administrativa, sino recurrir a la sede judicial *"como admite la sentencia para tal supuesto".-* Argumenta que esa conclusión surge de la propia conducta de la demandada en otros casos similares y solicita que en mérito de la ***doctrina de los actos propios***, se descalifique *"la pretensión de nulificar en sede administrativa y sin intervención judicial la Disposición N° 86/05 de la UEM"* e invoca un precedente en que la comuna acudió al Poder Judicial para anular un acto propio (causa encordelada).- Esa diferencia entre lo que hizo en el pasado y lo que hace ahora –asevera- es una práctica disvaliosa que el derecho no ampara por ser violatoria de aquella doctrina.- Abona con fallo de este Tribunal.----------

///--- Expone como *segundo agravio* -en el acápite *"IV. LA RENUENCIA A EJERCER LA JURISDICCIÓN"*- su crítica puntual al segundo voto del fallo en crisis, dirigiéndolo al punto I.B) en sus tres primeros párrafos –los cuales transcribe.- Critica que no debió resolver ***sobre la oportunidad*** de la de decisión del Poder Ejecutivo Municipal, sino ***sobre su razonabilidad;*** que para esto el Poder Judicial posee potestades íntegras e incuestionables.- Aduna jurisprudencia relativa a las facultades discrecionales de la Administración y a la prohibición que los jueces revisen el la razonabilidad, la oportunidad, el mérito y la conveniencia.- Agrega algunas consideraciones respecto a la división de poderes... a los gobiernos de facto y los de derecho... solicitando que se privilegie el

análisis de la razonabilidad y de las pruebas reunidas *"y no como lo Excma. Cámara de Apelaciones que incurriendo en inaceptable lenidad convalidó los actos del Poder Administrador que sólo tenían una mera apariencia de legitimidad".*----------

------ En el capítulo "***V.LA DESCALIFICACION DEL ACTOR PARA ACCEDER A LA TIERRA FISCAL QUE HACE LA DEMANDADA"*** reitera el opugnante idénticos fundamentos traídos a la acción, sin hacerse cargo del análisis que efectúa el pronunciamiento que apela: insiste en la falta de reglamentación del art. 48 de la Ordenanza N° 5.907/96 cuando establece la condición, por lo que –dice- no es posible determinar normativamente con cuál referencia se ha de determinar en un caso concreto si la persona esta o no comprendida en la excepción… que esa ausencia de referencia determina *"que la apreciación de la Asesoría Letrada sea simple y ///meramente la del "buen cubero"…*que la Resolución Nª 312/06 no contiene ese requerimiento, y repite los objetivos de la misma, los cambios que introdujo (UEM y sus facultades; la finalidad de impedir ocupaciones ilegales).- Que no hay limitación para aplicar estos objetivos ***sólo con relación a personas de escasos recursos*** cuando se procura ha sido "***promover la elevación de la calidad de vida de todos los habitantes, sean ellos de escasos o suficientes recursos económicos"…***que la Disposición N° 86/05 de la UEM sí tuvo en

cuenta su condición económica al mencionar que contaba *con una encuesta socio económica favorable.*----------

------- Esto último es una clara muestra que ella no fue ocultada ni ignorada por la autoridad de aplicación y por lo tanto -a juicio del apelante- *"no hay allí vicio alguno que endilgarme o endilgarle a ella".*---------
---

------ Funda su derecho, aduce que está reconocido en las normas citadas.- Critica al a-quo por afirmar que carece de derecho subjetivo, entiende que deviene insostenible e incongruente con los hechos acreditados en la causa, con lo que se quebranta el deber de apreciarlos conforme a las reglas de la sana crítica establecido en el art. 163 del CPCC.- Insiste en que las reglas de la sana critica no son otras que las de la razonabilidad, la lógica y la experiencia que hacen al correcto entendimiento judicial y de cuya prescindencia se sigue un menoscabo de la verdad material y el recto servicio de justicia.- Tal quebrantamiento de ese deber constituye un vicio que descalifica al fallo como pronunciamiento jurisdiccional válido convirtiéndolo en arbitrio como se desprende de la jurisprudencia que transcribe.----------
----

///--- Mantiene las reservas que efectuó en la demanda.----------

------ 2.- Corrido el traslado de rito, responde la Municipalidad de Comodoro Rivadavia a fs. 304/309 vta.----------

------ Como cuestión preliminar pone de manifiesto que el recurrente no ha efectuado una crítica concreta y razonada del fallo, sin aportar elementos de convicción que justifiquen una solución distinta, tan sólo meras discrepancias en cuanto a la valoración de los hechos y la prueba, reiterando los términos de la demanda.- Solicita que se rechacen los agravios y se declare la deserción del recurso.----------

------ Luego, responde a los agravios sosteniendo los argumentos que llevó a la contestación.- Afirma la potestad del Municipio de anular oficiosamente sus actos ilegítimos, alude a la posibilidad de declarar "*actos inexistentes"* en el Derecho Público…que la Disposición anulada fue dictada por un órgano incompetente, que nació viciada, acarreando su inexistencia.- Que la Unidad Ejecutora Municipal no fue competente para otorgar esta "*tenencia precaria"*a favor del actor…que la misma no está contemplada como modalidad a los fines de obtener un lote fiscal…que dicha tenencia precaria no hizo al actor adquirente de derecho alguno… que la Disposición no generó derecho subjetivo alguno en cabeza del actor, no ingresó ni se incorporó a su patrimonio, que la Municipalidad conservaba la potestad anulatoria, y ***"el interesado conoció los defectos o vicios en el procedimiento y prosiguió de manera irregular"*.**----------

///

///--- Solicitó que se confirme la sentencia apelada por la actora.--------

------ 3.- A fs. 311/312 vta. emite su Dictamen el Señor Procurador General.- Distingue dos argumentos principales en la expresión de agravios: que la sentencia apelada sostiene falsamente que el actor carece de derechos subjetivos involucrados en la decisión administrativa; y que los actos cuestionados han sido dictados en el ámbito de facultades propias del poder administrativo municipal irrevisables en sede judicial.- Respecto del primero, consideró que el actor sostuvo que tenía un derecho subjetivo adquirido a través del acto anulado -la Disposición N° 86/05-UEM- a ocupar la parcela en cuestión; y que obstaba a revocar de oficio ese acto administrativo.- El Magistrado encontró indispensable a fin de analizar el agravio, dilucidar cuál fue el objeto del acto y determinar el alcance de los efectos jurídicos que tuvo.- Comenzó por discernir el significado de la palabra "tenencia" diciendo que quien tiene reconoce en otro el *animus domini* o ánimo de dueño; y el tenedor sólo cuenta con la disponibilidad física de la cosa, careciendo del elemento subjetivo tipificante de la posesión.- Concluyó que el Municipio confirió un título jurídico para sustentar la relación real de disponibilidad material de la cosa –la parcela en cuestión- a favor del recurrente.- Continuó analizando que el acto calificó la tenencia como *"precaria",* término que se utiliza para calificar situaciones jurídicas eminentemente revocables por razones de oportunidad, mérito o conveniencia en contraposición al reconocimiento o constitución de derechos subjetivos.- que "*el alcance del texto*" no permite concluir que

se trate de los denominados por la doctrina italiana como "*derechos debilitados*", en donde el particular si bien es titular de un verdadero derecho debe soportar la eventual revocación por razones de interés público decidida por la ///Administración, sin posibilidad de indemnización.- Encuentra confusa la redacción del acto, pero sostiene que su recta interpretación le permite afirmar que la decisión administrativa no dio causa al nacimiento de derechos subjetivos en cabeza del Sr. O. que pudieran limitar la posibilidad de revocarla de oficio por razones de ilegitimidad.- Interpretó el art. 3 de dicha Disposición –previno que la no ocupación del lote en 90 días causaría la pérdida de los derechos sobre el predio- como una carga para el particular beneficiado, que no modificaba la naturaleza jurídica del postulado inicial.- Del considerando quinto extrae que habilita a concluir que el acto otorga un título jurídico para legitimar la ocupación del Sr. O. sobre el predio fiscal, que no implica adjudicación, que ésta eventualmente tendría lugar en un momento necesariamente posterior.- Añade que lo dispuesto en los arts. 5 y 6 emerge de la situación de tenedor que ha quedado habilitada por el objeto principal del acto.- El Sr. Procurador General concluye que el agravio no tiene sustento porque el acto revocado no ha reconocido ni generado derechos subjetivos en cabeza del actor, sino que le confirió un título con carácter de precario y con ello eminentemente revocable por la propia administración.- Por otro lado manifiesta que el argumento que utiliza la sentencia "referido a las competencias

///

administrativas" ha sido usado para dar un encuadre al asunto, más no para sustraer la decisión del control judicial que efectivamente el Tribunal ha ejercido.- Por esto opina que tampoco corresponde acoger el agravio ensayado en ese sentido.- Agrega que las razones expresadas por la Administración municipal para privar de efectos al acto resultan por demás atendibles: la falta de competencia del órgano decidor, la inexistencia de regulación en el régimen ///municipal del "*tipo de permiso conferido –tenencia precaria"*-, así como la falta de verificación en el trámite administrativo del requisito de escasez de recursos económicos de la familia beneficiaria.- Respecto de la estimación administrativa asimilable a la del "*buen cubero"* sostiene que se trata de un concepto jurídico indeterminado utilizado como límite del ejercicio de la discrecionalidad administrativa que admite una única solución justa en su aplicación para el caso.- Concluye que la Administración municipal en la revisión en su sede de la decisión originaria efectuó "*una correcta aireación"* de los elementos existentes en el trámite, verificando que el requisito no estaba cumplido.- Fundamentos por los que dictaminó que corresponde rechazar el Recurso.----------

------ **IV.- ANÁLISIS**.----------

----- Ejerció la Municipalidad de Comodoro Rivadavia potestad revocatoria de oficio de la Disposición Nº 86/05, emanada de la Subsecretaría de Obras Públicas de la Municipalidad, que –según sus

Considerandos, que referí en el relato de antecedentes- le había otorgado al actor, la tenencia precaria de un lote fiscal sito en el Barrio G. de esa ciudad.----------

------ 1.- Así lo hizo, por Resolución Nº 154 del 27 de Enero de 2.006 (obrante a fs. 62/64 Expte. Adm. Nº 2676-O-04), considerando –con remisión al Dictamen Legal precedente- que aquélla adolecía del vicio de incompetencia, que la tenencia precaria no figuraba entre los modos de obtener tierras fiscales y que no se acreditaba la condición de familia de escasos recursos o recursos insuficientes.----------
---

///--- Con referencia a la incompetencia, el aludido Dictamen (fs.61 y vta. del citado Expediente) advirtió que resultaba improcedente el dictado de Disposiciones por parte de la Unidad Ejecutora Municipal en virtud de la vigencia de la Resolución Nº 256/00 y sobre todo –dijo- la Ordenanza General de Tierras Fiscales.- Esta facultad –señaló- corresponden al Ejecutivo y Concejo Deliberante, según el supuesto, y no se hubo previsto ningún tipo de "delegación" de la misma a esas autoridades.----------

------- Con relación al requisito de carencia de recursos, ha de recordarse que la revocada había invocado el art. 48 de la Ordenanza General de Tierras Fiscales Nº 5907/96, mencionando que autoriza a disponer de dichas tierras para solucionar situaciones de emergencia

///

habitacional de familias de escasos recursos, y había considerado que la del apelante contaba con una encuesta socio-económica "favorable" para ser incorporada al programa de lotes y servicios que conduce la Unidad Ejecutora Municipal, dando respuesta a la problemática social y urbanística para el desarrollo de las familias.- Se fundó también en la circunstancia de que el actor y su cónyuge no registraban antecedentes como adjudicatarios ni propietarios de lotes en el ejido de la comuna, y a una "situación de urgencia" que hacía necesario dictar una norma que agilizara la ocupación del lote.- Esto –se había aclarado- redundaría en el inicio de un programa de mejoramiento de la calidad de vida de sectores *"que no tienen acceso a otras alternativas de viviendas"*.-------

------ 2.- Se alzó O. contra aquella decisión.- Argumentó (fs.88/92 mismo Expte.) que la declaración de nulidad era ilegítima, ///pues – ***aún admitiendo que la Municipalidad pudiera ejercer poder revocatorio de sus propios actos****- esta atribución encuentra límite en el caso en que éstos se encontraran firmes, consentidos, y hubieren generados derechos subjetivos que se están cumpliendo*, y que tal era su caso.- Se fundó en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación aplicada a la Ley Nº 19549 (art.17), de la Provincia de Catamarca.----------

---

------ Inexplicablemente, no mencionó la Ordenanza de Procedimientos de la propia Municipalidad Nº 485/76, cuyo art. 94 regula sobre el particular, pero aseguró que este acto era inválido,

pues vulneraba los derechos que le otorgó el acto revocado, ya que se encontraba ejerciendo la tenencia.----------

------ Sostuvo luego, que ese decisorio, había omitido considerar la Resolución Nº 312/05, que instituye la Unidad Ejecutora Municipal (señala que también fue omitida en el acto revocado ¿?).- Y destaca sus objetivos, lo que luego trasladará a la acción resuelta por el fallo que se apela –ya relatada.- Intelige, que según esa Resolución, el Ejecutivo había delegado en la UEM las facultades para adjudicar, relocalizar, reubicar a personas en tierra fiscal.----------

------ Entonces –aseguró-la Disposición nulificada fue legítima.----------

------ 3.- El Ejecutivo comunal entonces, por Resolución Nº 1623/06 (fs. 101/104 – Expte. citado), rechazó la impugnación.- En verdad, mucho más explicativa que lo que el Recurso merecía, este acto, transcribiendo el Dictamen Legal precedente, fundó:

-que la Constitución Provincial en su art. 95 exige expresamente la ///oferta pública para disponer de la tierra fiscal, dejando a salvo excepciones que la ley establezca –se aclaró que en el caso del Municipio la expresión ley necesariamente se refiere a las Ordenanzas que se sancionan en el ejercicio de la competencia material

municipal.-

-que del examen de la normativa municipal pertinente, la Ordenanza General de Tierras Fiscales Nº 5907/96 -O.G.T.F.-, tales *excepciones* alcanzan sólo a Instituciones-arts. 37/42, Industrias -arts.43/48, y familias de escasos recursos económicos o recursos insuficientes –arts. 48/54.- No autoriza la entrega directa de tierra, sin el recaudo de ofrecimiento público, a personas que así lo solicitan, cualquiera sea la invocación que a esos fines efectúen, salvo las indicadas excepciones legalmente previstas.----------

-que el art 48° de la Ordenanza General de Tierras –transcribe- expresa "*El Ejecutivo Municipal dispondrá de tierras fiscales para solucionar situaciones de emergencia habitacional a familias de recursos insuficientes donde se cuente con mensura y servicios esenciales".* Y se señaló consideró que la Ordenanza Nº 5907-3/00 agrega *"Las preadjudicaciones directas de tierra fiscal a familias de escasos recursos económicos o recursos insuficientes previstas en los artículos 48° a 54° de la presente,* ***será realizada mediante Resolución del Poder Ejecutivo Municipal con el carácter previsto en el artlculo 11° "in fine ", para su posterior remisión al Concejo-Deliberante a efectos de su adjudicación definitiva***".- Consecuentemente –se afirmó- ***ninguna de esas disposiciones permite la adjudicación de tierra fiscal si no se da el presupuesto de escasez o insuficiencia de recursos económicos.***----------
---

- que el Sr. O. comenzó las actuaciones peticionando un lote fiscal en venta a los efectos de edificar vivienda única, laboratorio, taller y estudio de diseño de lo que él denominara micro emprendimiento

productivo y señaló que el lote requerido sería con el objeto de construir su vivienda única.- Se concluyó que de ello se desprende claramente que ***O. y su familia lejos estaban de poder ser considerados como "de escasos recursos económicos o recursos insuficientes",*** porque consta en las actuaciones que tanto el nombrado como su mujer han acreditado contar con sobrada solvencia económica.----------

---

-que la normativa analizada fue violada porque no se había cumplido con el ofrecimiento publico y porque no existía ninguna excepción admisible conforme la Ordenanza General por no tratarse de una familia de escasos o insuficientes recursos económicos.----------

-que resultaba *improcedente* la Disposición dictada por la UEM en virtud de la vigencia de la Resolucion 256/00 y de la Ordenanza General de Tierras Fiscales pues *de allí surgen los únicos institutos a través del los cuales se puede disponer de la tierra fiscal, estableciéndose expresamente que* ***es facultad del Ejecutivo y del Concejo Deliberante (según el supuesto) disponer de la misma, y no ha mediado delegación.***----------

---

-que era inaplicable la Resolución Nº 312/05, aclarando que *"tampoco"* le otorga a la UEM *"facultadas que son propias del Poder Ejecutivo o del Concejo Deliberante",* debiéndose interpretar la misma *"en forma armónica con el resto del ordenamiento jurídico aplicable"*, sin forzar su interpretación como pretendía el Sr. O. queriendo hacer decir lo que la norma no dice.- Concluyó en que "*el acto que fue emitido por quien*

///

carecía de facultades para hacerlo, es decir, no contaba con la competencia para el dictado de la Disposición de referencia" y de allí que correspondiera su declaración de nulidad.----------

-que no resultaba de la normativa vigente que "*la tenencia precaria*" se encontrase contemplada "*como modalidad de la disposición de la tierra fiscal"*.----------

- que la actuación titulada "*Disposición*" resultaba nula y carente de toda validez, ***no pudiendo producir ningún tipo de efecto jurídico ni generar derecho alguno.***----------

-que el art. 96 de la Constitución prevé de modo expreso ***la sanción de nulidad de toda enajenación de tierra fiscal,*** *provincial o municipal,* ***realizada sin el recaudo del ofrecimiento publico, salvo los supuestos permitidos como excepción consagrados explícitamente en las disposiciones legales pertinentes****.*--------

- que en el caso se trató "*de una enajenación de la tierra fiscal"* sobre la base de la ya nulidificada Disposición Nº86/05 y que el Sr. O. pretendía *"la adjudicación en venta del lote en cuestión en evidente contradicción con la norma constitucional aludida"*.----------

-que el Sr. O. pretendía hacer valer un *"acto de objeto prohibido por el orden normativo"* y *"si carece de sustrato jurídico…el acto es nulo".-* Abonó citas de doctrina y jurisprudencia.----------

- que el acto carecía de motivación… entendida ésta como la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que indujeron a la emisión del acto… que su falta implicaba vicio de forma y de arbitrariedad.-------

-que las facultades revocatorias de la Administración de sus propios

actos, son indudables frente a casos de actos irregulares como lo son los absolutamente nulos que padecen vicios graves o muy graves, que no pueden estar amparados por la estabilidad porque no se presumen legítimos.----------

///-que carecía de sustento la alegación del Sr. O. de la existencia de un derecho subjetivo en su favor, pues ***"jamás pudo generar válidamente derechos subjetivos frente al orden público interesado en la vigencia de la legalidad"*** –se fundó en jurisprudencia de la Corte Nacional.----------

------ 4.-Tales los actos que O. cuestiona en sede jurisdiccional, procurando resucitar la Disposición Nº 86/05 cuya invalidez fue declarada y confirmada por la Municipalidad, con resultado desfavorable en la Primera Instancia.----------

------ Acude entonces a esta Apelación, insistiendo en los argumentos que procuren convencer de la razón de los que considera sus derechos.-

------ 4.1.- El fallo opugnado, determina como motivo dirimente para el rechazo de la acción, la carencia de derecho subjetivo sobre tierras fiscales por parte del actor, que conforme obstáculo a la potestad revocatoria.----------

///

------ Para ello, la Cámara decidió la incompetencia de la autoridad que concedió esta "tenencia precaria", luego consideró la situación socio-económica del accionante afirmando que no surgía del informe social que aquél se encontrara en la situación requerida en los arts. 48 a 54 de la Ordenanza N° 5907-3/00 promulgada por la Resolución N° 890/00 (fs. 267 vta.).- Esto último –aunque mal expresado , dado que esta Ordenanza que se cita remite a esos artículos de la del año 1996- no es ni más ni menos, que el incumplimiento de la condición socio-económica requerida para acceder a la tierra.----------

///--- Aseveró además, previa referencia a normas constitucionales, que la "*tenencia precaria*" admitida en el mejor de los casos para el otorgamiento de tierras posee ese carácter, precario, por lo que la facultad emergente no constituye un derecho perfecto, un derecho subjetivo, ya que por su esencia admite ser revocada.----------

------ En definitiva, tales argumentos indican la existencia de vicios en el acto administrativo revocado, en el sujeto (incompetencia), y a más en la causa, trasladado por cierto al objeto que lo vician insanablemente, y por ende no pueden crear derechos.----------
----

------ La Apelación de O., se aplica a aquel motivo dirimente de la sentencia en crisis, defendiendo a ultranza la legitimidad de la Disposición N° 86/05, sosteniendo –como primer agravio- el derecho

subjetivo que afirma nacido a su amparo.----------

------ 4.2.- En primer lugar cabe que establezca, que como premisa en la que las partes coinciden, y sin perjuicio de señalar que la Ordenanza de Procedimientos Administrativos N° 485/76 no luce por su claridad (posiblemente por ser copia del provincial Dto.Ley N° 920 (en Digesto N° I-18), cabe a la Municipalidad el ejercicio de la facultad revocatoria, con las limitaciones impuestas por el art. 94.- Entre ellas, cuando la misma fuere contraria al derecho de los particulares.----------

------ Esta causal limitante se vincula a la llamada *"cosa juzgada administrativa"*, a la que este Tribunal ha referido en diversos ///pronunciamientos.- A su doctrina adherí en SD N° 5/SCA/03 ("M. N. DEL C. S. A...."), afirmando que de ella se deduce un principio general de estabilidad del acto administrativo generador de derechos subjetivos.- Mas –aclaré- este principio no es absoluto, si no que encuentra los cotos que el ordenamiento impone.----------
----

------ Compartí la opinión de DROMI cuando expone que *"el acto administrativo, en la medida en que interviene en un ámbito social debe tener cierta duración; por ello es* ***en principio irrevocable, estable, inamovible.-*** *Los actos son en principio inextinguibles en sede administrativa y sólo*

impugnables por vía de anulación ante el órgano jurisdiccional.- La revocación del acto es una medida excepcional, verdaderamente anormal.- La fuerza material de la estabilidad sirve al interés del destinatario, lo protege de la sustracción de una situación jurídica que le está garantizada (acto favorable) o del incremento de las obligaciones que le están impuestas (acto oneroso) -(Revocación administrativa por razones de ilegitimidad – JA 1978-IV-238)".----------

------ Siguiendo al mismo autor, me referí a la evolución de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "*primero favorable a la revocación, luego limitativa, para culminar en "Carman de Cantón..." (Fallos 175:368), de 1936, que esboza la distinción entre actos regulares e irregulares, asegurando a los primeros -cuando generaren derechos subjetivos- la estabilidad.- Protegidos por la apariencia en su forma y competencia, son irrevocables en la sede administrativa, en tanto los irregulares -que carecen de aquélla- reconocen una estabilidad limitada (JA 1961-V-162, 1963-IV-254).------*

///--- 4.3.- Tal el principio de estabilidad de los actos, cabe inquirirse si en el caso bajo análisis, efectivamente la Resolución revocada fue regular y creó el derecho subjetivo al que se aferra el apelante, y por ende operó respecto de la Disposición Nº 86/05 la cosa juzgada administrativa, de tal suerte que la Comuna debió acudir a la jurisdicción, como enfatiza el apelante, invocando su nulidad, o por el contrario, careció de estabilidad y por ende, pudo ser revocado en su sede.----------

------ El fallo opugnado, como he dicho y relatado, partió de la incompetencia del órgano otorgante.- Mencionó –el primer voto- los arts. 95 y 233 inc.10 de la Constitución Provincial, que informan que la racional administración de las tierras fiscales tiende a promover la producción, la mejor ocupación del territorio provincial y el acceso a la propiedad, y " *ese objetivo debe servir la facultad de reglamentar las condiciones de adjudicación y las limitaciones para su enajenación"* conferidas a autoridades provinciales y municipales.- Y efectuó un análisis de la normativa local que condujo al a-quo a aquella conclusión.----------

------ Bien, al precepto constitucional citado, debe sumarse el art. 96, que tal como se estableció en los considerandos de la Resolución N° 1623/06, dispone que toda enajenación de bienes provinciales o municipales debe efectuarse –bajo pena de nulidad- mediante oferta pública, salvo *las excepciones* que establece la ley.----------

---- A su vez, la Carta Orgánica de la ciudad, en ese marco ///constitucional, ha conferido facultad para enajenar las tierras fiscales al Concejo Deliberante –art. 73 inc. 30.----------

------ Por su parte la Ordenanza General de Tierras Fiscales N° 5907/96, ha previsto las excepciones a la oferta pública admitiendo la "venta directa de tierras fiscales" a instituciones civiles sin fines de

lucro, asociaciones profesionales y cooperativas que cumplan los requisitos previstos en sus arts. 37 al 42; la compra de tierras para la instalación de industrias, que se rige por los arts.43 al 48; y a la adjudicación en venta y a un valor de fomento de lotes a familias de escasos recursos económicos o recursos insuficientes, conforme lo previsto en los arts. 48 al 54.----------

------ Delegó en el Departamento Ejecutivo, la posibilidad de disposición para determinados supuestos de pre-adjudicación, reservando la adjudicación al Concejo.- Tal el caso del art. 48 (conc.11) - emergencias habitacionales a familias de recursos insuficientes (en esta norma fue encuadrada la "tenencia" otorgada al recurrente), una de las posibles excepciones.- El precepto fue insistido por Ordenanza N° 5907-3-00, que estipuló que estas "preadjudicaciones directas" debían ser realizadas mediante Resolución del Intendente, y luego giradas al Concejo para su adjudicación.----------

------ En vista de que en la práctica dictaban Disposiciones otorgando tenencias precarias, la Resolución N° 256/00, dispuso su inmediato cese, y en su art. 2° aclaró terminantemente, que el otorgamiento de tierras fiscales, cualquiera fuese la forma jurídica por la que se efectivice, debía ser otorgada por Resolución del Intendente.----------

///--- La situación parece clara, pero el apelante insiste en que estas normas resultaron reformadas en el marco de la Resolución N° 312/05

que crea una Unidad Ejecutora Municipal, con un objetivo diríase urbanístico y de política habitacional.- Repárese en que la Carta Orgánica, también previene sobre este deber comunal en sus arts. 21 y 29 inc.8.- Esta Resolución estableció claramente sus objetivos en los fundamentos; social –dijo- para elevar la calidad de vida de los habitantes con énfasis en los sectores más carenciados para su mejoramiento habitacional progresivo, e institucional –añadió- para facilitar y fomentar las acciones de gobierno tendientes al mejoramiento habitacional como instrumento de inclusión de sectores involucrados.--

------ Así las cosas, no cabe duda de que esta Resolución importó una suerte de reglamentación del art.48 de la Ordenanza General…aunque no lo diga.- Pero…en materia de otorgamiento de tierra, ni determinó una "forma" jurídica específica de acceso a las mismas distinta de la de ésta, ni modificó, pese a los esfuerzos del apelante por así presentarlo, un modo distinto de otorgamiento.--------
----

------ El art. 6° confusamente prevé que la Secretaría de Desarrollo Urbano sería "responsable de los actos administrativos que correspondan a disposiciones, resoluciones e imputaciones presupuestarias generados desde la Unidad Ejecutora Municipal del Plan de Reordenamiento y Ampliación Urbana".- Sin embargo, la

Disposición N° 86/05 no fue suscripta por un funcionario de esa área, sino por la Subsecretaria de Obras Públicas, a pesar de que en el membrete del acto figura la "UNIDAD EJECUTORA MUNICIPAL", ///aspecto no aclarado en el sub-lite.- De cualquier modo esta "responsabilidad" puede entenderse frente a las autoridades encargadas de la preadjudicación y adjudicación, mas no cabe inferir una atribución para disponer no explícita y contraria a lo legislado por la Ordenanza respectiva.----------

------ En ello que concuerdo, la conclusión de la Excma. Cámara (en el primer voto expresamente, en el segundo por remisión al dictamen Legal dado en el Expte. Administrativo) afirmando que esta Disposición anulada fue dictada por autoridad incompetente, es inobjetable.---------

------ 4.4.- Sin embargo, aquellas normas "aclaratorias" como la Ordenanza Nº 5907-3-00, y la Resolución Nº 256/00, dan una clara idea –y esta última lo expone en sus fundamentos expresamente- que efectivamente, y al margen de la Ordenanza General, funcionarios del nivel de los mencionados, efectivamente emitían Disposiciones respecto de tierras fiscales hasta Marzo de 2000.- Y tampoco es posible establecer que no lo siguieran haciendo después de esa fecha.- Por el contrario; véase si no, el testimonio de la Sra. M. M., en cuya declaración (fs. 149/152 Expte. Adm.- analizada –en parte- por la Cámara en la sentencia en crisis), muy ligeramente dice que "no tenía

conocimiento" de ello, y que como procedimiento normal se otorgaban tenencias precarias mediante Disposiciones.- Entre ellas –parece ser- ésta revocada.----------

------ Si así era –lo era- la "apariencia" de ese acto administrativo ***pudo*** llevar al Sr. O., a estar convencido de que la Disposición Nº 86/05 había sido emitida por autoridad competente.- Porque mas allá de la ficción jurídica del conocimiento del derecho, para el ///administrado, se trata de una acto el obtenido, que en principio goza de la presunción de legitimidad.- Emanado de autoridad superior de la comuna, en un marco dado por una Resolución -la Nº 312/05 (aunque él mismo admite que no fue citada en el acto), pudo –insisto, pudo, entenderla desde este punto de vista del sujeto emisor, válida.---------

------ 4.5.- Pero en los demás aspectos…también?.----------

------ 4.5.1.- Ya he señalado, que la Cámara no es éste el único vicio que encuentra en el acto, aunque los analiza en conjunto y en relación con la incompetencia.- Pero también valoró las pruebas reunidas, el Expediente Administrativo acompañado, destacó la solicitud inicial del actor –hoy apelante- para vivienda y un microemprendimiento.- Indicó que el mismo, según los organismos municipales pertinentes

(Desarrollo Económico) no se ajustaba las exigencias reguladas por la Ordenanza General de Tierras, pero que desde la Secretaría del Plan de Desarrollo Estratégico, se había sugerido contemplar lo actuado y logrado para ese emprendimiento planificado, y "contemplar también lo dispuesto por la Resolución Nº 312/05" (fs. 15 Expte.Adm.).----------

------ Destacó los antecedentes personales de la pareja de O. –M.- que figuraba como titular, de profesión técnica ambiental.- Analizó la encuesta social, los ingresos de ambos, la Obra Social, el alquiler que abonaban, el vehículo que poseían.- Y el consejo de la Trabajadora Social de que debía darse curso a la solicitud con relación a la vivienda al haber fracasado el proyecto inicial (Mayores detalles en el relato que efectué en el punto III).----------
///--- Y que entonces, así lo solicitó el actor, obteniendo esta Disposición.----------

------ Mas –en pequeño párrafo añade- el actor no se encuentra en la situación prevista por los arts. 48 a 54 de la Ordenanza General de Tierras.----------

---- 4.5.2.- Y también es así.- Porque de todos estos elementos que he revisado, la condición socio-económica no está dada, tal como lo expresó el acto revocatorio en su motivación.- Ni en base al art. 48 de la Ordenanza General de Tierras, fuente y sustento de la disposición anulada.- Ni en el marco de la Resolución Nº 312, cuyos objetivos ya

he señalado.----------

------ También para corroborarlo es útil el testimonio de la Sra. M., quien fue responsable de la Unidad Ejecutora por aquélla creada.- Si los mismos fundamentos de esta reglamentación no se estiman suficientes, esta funcionaria pone de manifiesto con absoluta certeza de que se trabajó con ***personas de escasos recursos.***---------

------ ***Y si la "apariencia" de legitimidad pudo impulsar al actor a confusión respecto de la competencia, no es así ni puede serlo respecto de esta condición, esencial para obtener el acceso directo a la tierra fiscal que pretendía.***- Más allá de la responsabilidad Municipal y funcionarial, el actor sabía, por la propia Disposición que lo favorecía, que obtenía el beneficio por ser "carenciado", bajo la égida del art. 48 de la Ordenanza General de Tierras; persona de escasos recursos, lo que –sin duda acreditado- no fue .----------
---

///--- A medida que se ahonda en los Considerandos de la Resolución Nº 312/05, que es su "escudo" en este juicio, más evidente resulta que la misma, que sostiene se le debe aplicar, le es ajena.- Implementa un Plan de Reordenamiento y Ampliación Urbana, considerando al "desarrollo urbano" como un proceso complejo… aludiendo en principio a la tierra que provee ubicación, especio de uso y base para la edificación y la infraestructura de las comunidades.- Y

profundizando, es claro que se dirige "el plan" hacia el "*mejoramiento habitacional de un universo de hogares que habitan viviendas deficitarias que, por obsolescencia, capacidad, funcionalidad, insuficiencias constructivas o de instalaciones sanitarias, provocan condiciones de hacinamiento e insalubridad".-* Expresamente se refiere a "*ocupaciones informales de tierras*", a las situaciones que provocan falta de inserción urbana... a parte de la población "*que no logró insertarse en los sistemas formales de la economía y el trabajo y consecuentemente, se vio privada de acceder a mejores condiciones habitacionales".-* Para finalmente definir *"la idea de pobreza"* como *"aquel que no accede a numerosos elementos de consumo, bienes y servicios que hacen al bienestar, a la necesidad de la seguridad, la energía y la aspiración de trabajo..."* (.) la *"inestabilidad y la precariedad...en los barrios marginales"* (.) "*unificar la demanda de tierra de familias de escasos recursos..."* (.) *"Programas de Relocalización y de Reubicación de asentamientos informales e irregulares".*----------

------ Amén de ello, en el art. 51 de la Ordenanza General –de la que he dicho esta Resolución Nº 312 fue una suerte de reglamentación- que ni implica ni derogación ni abrogación, expresamente se prevé que la ///Secretaría de Bienestar Social conjuntamente con el Área que corresponda pueda *"colaborar con materiales de construcción y ayuda para facilitar la autoconstrucción de las viviendas"* y el apelante presentó en sede administrativa –para acreditar su posición- pruebas de que él había efectuado gastos al contratar un constructor -vg.el Contrato de Obra y documental adjunta (fs. 79/83, ofrece además entregar otro

vehículo en parte de pago, y una Factura por realizar documentación técnica de la vivienda a construir en el lote en cuestión por $3.000).---
---

------ Y en verdad O. en muy pocos párrafos cuestiona que se considere que no es una persona de escasos o insuficientes recursos, insistiendo en la cuestión jurídica que ya he resuelto.- El Capítulo V, aún bajo el subtítulo de "descalificación para acceder a la tierra fiscal" la crítica insiste en el análisis legal, a salvo la afirmación que ya había traído a la acción de que las apreciaciones formuladas al respecto son *"de buen cubero"*, lo que ya ha sido por los argumentos expuestos, desechado.----
---

------ 5.- Y me detengo aquí para señalar que los argumentos expuestos por el Municipio accionado en la contestación, insistidos para fundar el rechazo de esta Apelación, y el fundamento dado en la Resolución N° 1623/06 en sus últimos Considerandos, me inducen a estimar que, en orden a lo prevenido y subrayado, se da en el caso una de las excepciones a la regla de la estabilidad del acto administrativo, cuando alude al *conocimiento del vicio por el administrado.*----------
-

------ Efectivamente estoy convencido, de que la cosa juzgada administrativa, según las premisas que adelanté en 4.2. no puede

///amparar al Sr. O..- Las constancias de la causa exhiben que el apelante conoció –y perfectamente- al menos uno de los vicios del acto administrativo revocado: la ausencia de la condición socio-económica exigible para acceder a la tierra cuya tenencia precaria por el acto se le otorgara.- Y ello, sin que fuere necesario ninguna indagación profunda, pues sus fundamentos le decían que la concesión del predio que pretende retener encontraba su fuente en la facultad del Municipio de disponer *directamente* de tierras fiscales en situaciones de "*emergencia habitacional para familias de escasos recursos…redundando en mejoramiento de la calidad de vida de sectores que no tienen acceso a otras alternativas de vivienda"*, mencionando la norma de apoyo.----------

------ La violación que la Disposición Nº 86/05 importa de los arts. 48 a 51 de la Ordenanza General de Tierras, de la propia Resolución Nº 312/05 si se atiende a sus objetivos en la que el apelante trata de encontrar inútilmente acogimiento pues está dada en el marco de aquélla, están fulminadas con la nulidad absoluta por imperio de la propia Constitución Provincial –art. 96- al no "encorsetar" en las excepciones por aquellas normas previstas.----------

------ Si O. no cumplió con la condición de integrar una familia de escasos o insuficientes recursos....el acto revocado fue ilegítimo, se encuentra viciado en la causa, por falsa o por falta de ella, a más de por la incompetencia del órgano otorgante señalada.- Y a su amparo no pueden nacer derechos subjetivos.----------

///--- Continuando con la exposición que comenzara en 4.3, señalaré ahora que en materia de potestad revocatoria la jurisprudencia de la Corte Nacional del caso "Carman de Cantón…" (Fallos 175:138) importó una evolución, ya que en una primera etapa admitía en forma casi irrestricta la facultad de la Administración de revocar sus propios actos.- Se asimilaba *"el poder de revocar por cuestiones de oportunidad y mérito con la anulación oficiosa de actos que reconocían derechos subjetivos de contenido administrativo y patrimonial"*.----------

---

------ El pronunciamiento citado en tanto, sentó que "*hay cosa juzgada administrativa"* cuando se dan los siguientes requisitos: 1) actos que causen estado o, como los llama FIORINI, definitivos y consentidos; 2) que hayan creado derechos subjetivos; 3) dictados en ejercicio de actividades regladas; 4) que sean "regulares".- Sin embargo, con posterioridad, el Alto Tribunal inició un movimiento pendular, moderando sus consecuencias.----------

------ HUTCHINSON, recuerda algunas pautas que fueron utilizadas por la jurisprudencia (Ley Nacional de Procedimiento Administrativo-Ley 19.549 com. anot. y conc. con las normas provinciales - T° 1 pág.366/367), destacando que se reconoció que la estabilidad del acto

administrativo cede cuando fue dictado "a raíz de un grave error de derecho" (Fallos 265:349); cuando ha mediado fraude u ocultación maliciosa por parte del interesado y, en general, cuando el acto exhiba manifiestos errores de hecho o de derecho que trasciendan lo meramente opinable, o el beneficiario del acto aparezca indudablemente complicado en una maniobra dolosa.- FIORINI entendió que en ninguno de estos casos puede mencionarse la ///existencia de derechos adquiridos, ni cosa juzgada, ni la estabilidad proveniente de los actos administrativos firmes y consentidos.- La vigencia de la juridicidad se impone sobre la seguridad precaria que exhiben los actos administrativos que contienen graves vicios patentes, manifiestos e indiscutidos y ofenden el interés colectivo primario (HUTCHINSON lo cita en dicha pág. 367).----------

------ Respecto de una etapa posterior en la evolución –liminarmente la analicé en el fallo de este Superior Tribunal que vengo glosando (SD N°5/SCA/03)- entendí que "*La Ley Nacional de Procedimientos administrativos vino a introducir una cuña en esta -debe decirse atinada- posición*".- Siguiendo a DROMI, la misma *"Desdobla la revocación por ilegitimidad, que transforma en un deber para los actos irregulares (art. 17)...salvo, dice el texto cuando generen derechos subjetivos que se están cumpliendo, caso en que expresa sólo se podrá impedir su subsistencia y la de sus efectos por la declaración judicial de nulidad; en tanto para los actos regulares, se sienta la regla de la estabilidad e irrevocabilidad con excepciones, entre ellas,* ***el conocimiento del vicio por el interesado*** *(art. 18)"*----------

---

------*"La inteligencia de estas normas trajo sus inconvenientes; discurrió la doctrina, y la jurisprudencia del Alto Cuerpo fue reacia durante un tiempo a aceptar que en ambos supuestos -sea de actos irregulares como de regulares- el conocimiento del vicio por el administrado privaba al acto o contrato de estabilidad... Primó el sentido común.- In re "Almagro..." la Corte Suprema reconoció la extensión de la excepción a la irrevocabilidad de actos anulables, a los ///actos nulos de nulidad absoluta (ED del 19 de Junio de 1998 - pág. 26)".*----------

------ Concluí en el mismo fallo esto último -atendiendo a la doctrina y la jurisprudencia de los Tribunales de la materia- y añadí que *"en el orden nacional- **la revocabilidad opera como un castigo a la mala fe del administrado, sin que sea necesario -en opinión de la mayoría de la doctrina- existencia de colusión** (Horacio Pedro DIEZ en comentario al caso citado, en la misma publicación -COMADIRA- en ¿Cuándo el particular "conoce el vicio" del acto administrativo? – A propósito del art. 18 de la LNPA – Suplemento Administrativo – Doctrina- ElDial; conc. Cám.Nac.Fral.Cont.Adm. Sala II – in re "Hughes Tool Co..." del 17/9/84, "Guarrochena Crespo..." del 5/4/88; Cám. de Apelaciones en lo Cont. Adm. y Tributario de la Ciudad Autónoma de Bs.As. LL 8/7/03)".*----------

------ Expuesto así el ordenamiento nacional -la jurisprudencia que lo

aplica y la doctrina que analiza ambos- lo cotejé en esa misma Sentencia Definitiva N° 5/SCA/03 con el provincial: *"El Dto. Ley 920* –ahora Ley N° I-18 conforme el Digesto Jurídico Provincial-*, es cierto, no ha distinguido entre actos regulares e irregulares en orden a su estabilidad.- Ha previsto los casos de nulidad de pleno derecho -esto es absoluta e insanable (asimilable a la "irregularidad") en el art. 33 -y en el 34 de un modo bastante genérico, ha referido a los actos anulables- se entiende de nulidad relativa (asimilables a los regulares).- Esta anulabilidad, se ejercita por los medios regulados en el Título de la Revocación de Oficio.- No resulta claramente delimitada la posibilidad de que la Administración "per se" -y sin limitaciones- pueda revocar los actos que adolecen de vicios determinantes de su ///nulidad "de pleno derecho".- Al contrario, del juego de los arts. 26 inc. 8, 91 y 93, la regla que se deduce, es la de que los actos declarativos de derechos -cualquiera fuese la entidad del vicio del que pudieren adolecer- son en principio estables, y sólo pueden revocarse en las condiciones que se enuncian, salvo, que su ejercicio resultase contrario a la equidad, el derecho de los particulares o las leyes".*-------

------ Atendiendo al orden administrativo municipal de Comodoro Rivadavia, la Ordenanza de Procedimiento Administrativo Nº 485/76 contiene preceptos idénticos, aún cuando varía -en parte- la numeración y algunos párrafos de determinados artículos.- Con un texto igual a la Ley I-N°18 (antes Dto. Ley Nº 920), del juego de los siguientes artículos de esa Ordenanza: art. 26 inc. 8, 92 –idéntico al inciso 1) del art. 91 de la norma de la provincia- y art. 94, la regla que se deduce ha de ser la misma expuesta.----------

---

------ Mas –como dije en aquel decisorio y reitero- el conocimiento del vicio por el administrado, aún cuando no se haya previsto como excepción, puede conmover los cimientos de estas reglas: *"aún cuando no escrita, esta circunstancia debe enervar la aplicación de aquellos principios destinados a amparar derechos.- La estabilidad del acto no puede proteger la mala fe, en contra de la juridicidad y el interés público"*.----------
---

------ Habrá de imponerse para ello –seguía- *"la norma de la buena fe, principio general del derecho que no admite excepciones y tiene jerarquía similar a las normas jurídicas.- Como señala VON THUR, el ///principio general de la buena fe no sólo sirve a la interpretación de la norma jurídica sino que integra la misma (Teoría General del Derecho Civil Alemán – Tomo II – pág. 2281) y expresa un deber de fidelidad, de lealtad, que se traduce en protección"*.----------

------ Así sin perder de vista, que en la medida en que condicionar la revocación por ilegitimidad al conocimiento del vicio por parte del interesado, es castigar o agravar su situación, por lo que debe tenerse presente que lo que se exige es *"conocimiento concreto de la significación jurídica de ciertos hechos, conocimiento que surgirá o no, a partir de la valoración particularizada de las circunstancias y pruebas de cada causa"*

(Conf. Cám.Ap.Cont.Adm.yTrib. Ciudad Autónoma Bs.As. – Sala I- "Martínez y De La Fuente…" – 31/3/04 –elDial BGB5E).----------

---

------ Este principio –recordaba en la Sentencia a que vengo refiriendo- *"Halla consagración legislativa para diversas situaciones jurídicas – así en los arts. 1051, 1071, 1198 CC entre otros- y se constituye en fuente de todas las ramas del derecho.- Su valor como principio general–como dice BIELSA- de la certeza y estabilidad que le otorga su conformidad con la conciencia jurídica general del pueblo (Metodología jurídica – pág. 106)".*----------

---

-----*"En el Derecho Administrativo –señala FIORINI – los principios generales del derecho son fuente complementaria.- "El dato fundamental de todo ordenamiento jurídico es que su quehacer realice y aplique los que se denominan principios generales...que se desarrollan y conviven en el seno de la juridicidad y que por lo tanto,* ***aunque no tengan una norma expresa que los distinga, se ///consideran implícitos e ínsitos en el mismo, y cuya violación puede ser sancionada con nulidades absolutas***".----

------ Cité a Horacio Pedro DIEZ (trabajo mencionado) quien nos dice *"...siguiendo la doctrina del Alto Tribunal, cabe predicar que tratándose de actos viciados de nulidad absoluta las excepciones a la facultad revocatoria de la administración deben interpretarse restrictivamente a fin de evitar las subsistencia de aquéllos en el mundo jurídico.- ... Ante la entidad de los valores en juego, el régimen legal debe ser interpretado en el sentido de que posibilite a*

la administración la revocación de los actos viciados de nulidad absoluta, en función del cometido que le es propio, en orden a la generación del bien común, al que se encuentra indisolublemente asociada la salvaguarda de la juridicidad objetiva.- En estos casos no puede postularse sino la primacía del interés público y el consiguiente restablecimiento inmediato de la legalidad; en especial si se parte del principio de que un acto nulo no puede generar, válidamente, derechos subjetivos".----------

------- Concordante con lo que voté en SD N° 05/SCA/03, si el límite para el ejercicio de la potestad de revocar, está dado en el art. 94 de la Ordenanza N° 485/76 por la afectación –según la pretensión actoral- de derechos subjetivos, ninguno ha podido tener su origen en un acto inválido, cuyo vicio nulificante de pleno derecho conocía indudablemente, el supuesto beneficiario que reclama protección jurisdiccional.- No es lícito ni moral admitir el ataque de nulidad que formula al acto – Resolución N° 154/05- por la cual la Municipalidad, ///por razones de ilegitimidad, lo erradicó del mundo jurídico sosteniendo la vigencia de la legalidad.- Así, porque en definitiva el fundamento de la pretensión es su propia torpeza, la que no le está permitido alegar.- Sólo al Estado se le admite esa posibilidad, por excepción, en razón del interés colectivo que sustenta el desarrollo de la función administrativa (STCH - SD Nº 16/SCA/97 y sus citas).----------

------ No es otra la solución que rige en el derecho privado, cuando el art. 1047 CC, oblitera las acciones de nulidad por quienes supieron o debieron saber el vicio que invalidaba el acto.----------

------ Corolario de lo que expongo es la convicción de que en el caso sub-exámine, el acto revocatorio –frente a la actora- no gozó de estabilidad.- En tanto los beneficios que aquélla procura mantener derivaron de un acto viciado por violación de la ley, debe soportar las consecuencias de su anulación.- No se dan en el supuesto, los extremos del art. 94 de la Ordenanza N° 485/76, y en consecuencia no rige para el caso – ni puede beneficiarla- la doctrina de la "cosa juzgada administrativa".----------
-

------ 6.- Aún cuando no expuesto de este modo, la interpretación del caso efectuada por la Cámara de Apelaciones – en el punto en que los votos son coincidentes-afirmando que la Resolución N° 86/05 revocada fue nula por irregular e ilegítima, y por ende no otorgó derechos subjetivos, se ajusta al Ordenamiento municipal en orden a la excepción a las reglas de la estabilidad del acto administrativo.-------
----

------ Consecuentemente propongo al acuerdo el rechazo de la apelación deducida.----------
---

///--- A idéntica cuestión dijo el Dr. PASUTTI: ----------

------ Viene ante este Cuerpo en Apelación, interpuesta por el actor, por la vía prevista en el **art. 138 de la Ley XVI-N°46** de Corporaciones Municipales (antes art. 133-Ley N° 3098) la Sentencia de la Sala B Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, obrante a fs. 261/271 de la causa.----------

------ El fallo, rechazó la demanda que el Sr. O. intentara, diciendo de nulidad la Resolución Nº 154/05 por la cual la Municipalidad de la misma ciudad, ejerció la facultad de anular una Disposición –la Nº 86/05- que le había otorgado la tenencia precaria de un inmueble fiscal sito en el Barrio G., con destino a vivienda familiar, extendido el ataque a la Resolución Nº 1623/06, por la que el Municipio desestimó el Recurso de Reconsideración que planteara en su sede.----------

------ Insiste el recurrente en que, en virtud el acto anulado en sede administrativa, ha obtenido un derecho subjetivo sobre el terreno, y por ende, el Poder Administrador, no puede privarlo del mismo sino acudiendo a la jurisdicción judicial.- Desde que la Cámara sentenciara lo contrario con sustento –entre otras razones- en la incompetencia del órgano que lo emitió (Subsecretaría de Obras Públicas), defiende a rajatabla esa competencia, por afirmar que se

asienta en el marco de una Resolución, la Nº 312/05 dictada por el Intendente, que crea una Unidad Ejecutora (y de algún modo no acabadamente explicado esa Subsecretaría participa), norma que a su juicio supone una ///modificación en las condiciones y procedimientos estatuidos por la Ordenanza General de Tierras, legitimando el beneficio que se concediera, con los objetivos que procura hacer manifiestos en una personal interpretación.----------

------ No repetiré la glosa de antecedentes que en su voto efectúa precisa y detalladamente el Dr. CANEO.- Me remito a ellos y los hago propios en tanto se ajustan a las constancias documentales que he examinado.--

------ 1.- En SD N° SD 4/SCA/06 ("T....") compartí la doctrina del Tribunal en S.D. N° 03/SRE/98, cuando, sin dejar de considerar las peculiaridades del régimen político español, citaba a GARCIA DE ENTERRÍA QUIEN expresa que *"en el ordenamiento jurídico administrativo del Estado, deben coexistir una pluralidad de normas, que no obstante deben constituir un sistema unitario, y que derivan de la pluralidad de entes con capacidad para dictarlas.- La convergencia sobre un mismo objeto de normas escritas de desigual valor normativo, hacen imprescindibles principios de racionalidad para determinar su primacía, la que ha de examinarse siempre en relación con la Constitución, norma fundamental de ese Estado.- Los principios de jerarquía, y de separación o de la competencia, son*

expresión de esa razonabilidad…" (.) (Curso de Derecho Administrativo - I - pág. 65/68,278/285).----------

------ En la misma sentencia –en mi voto- interpretaba el significado actual de la doctrina de "separación de poderes", que indica que cada uno de los órganos del Poder en que se distribuyen las funciones del Estado (administrativa, legislativa, judicial) tiene una predominante, lo cual no obsta a la acumulación de otras materialmente distintas.- Decía ///"*De este modo el Ejecutivo, al que preponderantemente se asigna la primera cumple funciones legisferantes cuando dicta determinados reglamentos, y jurisdiccionales cuando resuelve recursos y reclamaciones.- A su vez, el Legislativo, cumple principalmente la función legislativa, pero también ejerce funciones administrativas y aún jurisdiccionales"*. –tomé a CASSAGNE – Derecho Administrativo – Lexis Nexis – Tomo I – pág. 83 y ssgs.).------ ----------

------ Y aludiendo a esa función legislativa, al carácter de legislación local de las Ordenanzas municipales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso "Rivademar..." (LL 1989-C-49) había admitido…decía *"...las Ordenanzas no son sino la forma por la que los órganos deliberativos del Estado Municipal desarrollan su función normativa (o si se prefiere legislativa o legisferante según la doctrina a la que se adhiera)... para posibilitar el cumplimiento de las funciones que la Constitución, las Cartas o la Ley Orgánica les han reservado, organización,*

fines, medios, derechos y deberes de sus componentes y con los administrados".--
----

------ En particular respecto de las normas que regulan la tierra fiscal, *"ya sea en cuanto a las diferentes categorías de títulos que otorga, cuanto a las normas de procedimiento para las transferencias de mejoras y derechos y su revocación,* recordé que tiene dicho tradicionalmente este Superior Tribunal que *"…como principio general, la tierra fiscal, … no forma parte del dominio público, ya que no son de uso de la colectividad y por consiguiente no le son de aplicación las normas del Código Civil, ni las normas sobre bienes del derecho ///público, siendo distinto el régimen jurídico de indisponibilidad y de usos,* ***resultando por natural implicancia, que las leyes de tierras que se dicten al efecto, serán las que establecerán su régimen jurídico…*** *(S.D. Nº 8/90 "Del Blanco...")".*----------

------ A la luz de estos conceptos expuestos, considerando –como lo hice en este pronunciamiento- que la competencia constituye *"el conjunto de poderes, facultades y atribuciones con que el ordenamiento jurídico inviste a un órgano o ente estatal, derivando la misma, según los casos, de la Constitución, las leyes o reglamentos dictados en su consecuencia, y reconociendo como caracteres jurídicos la obligatoriedad de su ejercicio y su improrrogabilidad, salvo los casos de delegación o sustitución autorizados expresamente por una norma, o de avocación cuando ella no esté prohibida (CASSAGNE– Derecho Administrativo- Abeledo Perrot – Tomo II, págs. 153, 156/157)",* he de analizar para el caso en examen, la debatida facultad de ciertos órganos de la Municipalidad de Comodoro

Rivadavia para disponer u otorgar parcelas de tierra fiscal de su ejido urbano.----------

------ En general a las Corporaciones Municipales, por imperio del art. 233 inc. 1 de la Constitución Provincial, se les otorga la competencia para entender en todo lo relacionado con las tierras fiscales ubicadas dentro de su ejido.- El ic. 10 del mismo artículo, las faculta a enajenar los bienes del dominio municipal, que para el caso de inmuebles –dice- requiere los 2/3 de los votos de los miembros del Cuerpo Deliberativo, debiendo las enajenaciones realizarse en pública subasta o mediante ofrecimientos públicos.- La Ley de Corporaciones Municipales –añade- reglamenta las condiciones de adjudicación de las tierras fiscales.- Esto último ha de armonizarse con el art. 226, que autoriza a las ///Municipalidades de más de 2000 electores a dictar su Carta Orgánica en mérito a la autonomía que para las comunas se reconoce el art. 225, la cual se dio oportunamente Comodoro Rivadavia, y en este contexto las únicas pautas a atender son las establecidas por la propia Constitución.----------

------ Concilian los dos primeros arts. mencionados, con los Nº 95 y 96 de aquélla, que señalan la política que debe seguir el Estado en la materia, y sanciona con nulidad toda enajenación de tierras por parte de la Provincia y Municipios que no se efectúe por oferta pública,

salvo, dice, las excepciones de Ley.- Léase, para los Municipios, las respectivas Ordenanzas.----------

------ Concordante con lo dicho, en mi voto en la SD Nº N°16/SCA/06 ("Y...."), ya expresaba: *"no necesariamente los bienes privados del Estado, deben regularse por el Derecho Privado, ya que si bien en principio ese dominio no se diferencia del de los particulares, su propietario -el Estado- no es sino el administrador del bien común, y por ende, estará sujeto a las normas de Derecho Público que limiten su disponibilidad en orden a la finalidad que enuncia la propia Constitución, cuyo art. 95° establece que: "El Estado brega por la racional administración de las tierras fiscales tendiendo a promover la producción, la mejor ocupación del territorio provincial"... y también "... Establece los mecanismos de distribución y adjudicación de tierras fiscales en propiedad"... lo cual es competencia del Poder Legislativo Provincial y de las Corporaciones Municipales según jurisdicción, marcando para estas últimas el art. 233 inciso 10 la ///facultad de reglamentar las condiciones de adjudicación, marcando limitaciones para su enajenación, otorgando la Carta Orgánica atribución al Concejo Deliberante -art. 73 inc.30- para determinar su destino*". Afirmación parcialmente tomada por la Cámara en el fallo apelado.----------

------ Al delinear el sistema de adjudicación en venta de las tierras fiscales, la Carta Orgánica de Comodoro Rivadavia consideró el límite impuesto por la Constitución Provincial, y en el Título Segundo-Principios de Gobierno y Políticas Especiales, en su Capítulo II, fijó

entre las Políticas Sociales, el *"desarrollo humano"* y el *"desarrollo urbano"*.- Respecto del primero, en su art. 29 se prevé –que el Municipio- promueva el crecimiento armónico de la ciudad y políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo de distintos sectores y zonas y a mejorar la calidad de vida.- Al mismo tiempo en este artículo se establece el desarrollo, en la medida de sus facultades y recursos, de políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza extrema y exclusión.- En su art. 30, en cuanto al desarrollo urbano se establece como facultad del Municipio planificarlo atendiendo a las necesidades de los vecinos y su integración.- Y en su art. 21 establece como deber del Municipio promover la planificación integral para el desarrollo.----------

------ En el art. 73 inc. 30, entre otras atribuciones y deberes del Concejo Deliberante, se le otorgó la de sancionar la Ordenanza General de tierras fiscales, cuya reglamentación, como la de todas, es autorizada al Departamento Ejecutivo –Intendente- en virtud de los arts. 96 inc. 1, 2 y 3 de la Carta.- A su vez, administra los bienes municipales, de conformidad con el art. 96 inc. 13.----------

///--- En el año 1996, el Concejo Deliberante de Comodoro Rivadavia dictó la Ordenanza General de Tierras Nº 5907.- Separó la formación para zonas urbanas y rurales o subrurales.- El art. 11, en el Título

referido a zonas Urbanas pero aplicable a las Rurales por remisión (art.86) reguló – en lo general- un sistema de preadjudicación y adjudicación, la primera por Disposición Interna, la Segunda por Resolución del Intendente.----------

------ Respetó el principio de oferta pública, pero estableció excepciones en las que es admisible la Venta Directa.- Sus arts. 48 a 51, regulan una de tales excepciones, aplicada a familias de escasos recursos o recursos económicos insuficientes.- Se estableció –art. 48- que el Ejecutivo Municipal "dispondrá" de tierras fiscales a estos fines; no obstante el art. 53 reguló que "a través del área correspondiente se efectuará la adjudicación en venta…".----------

------ En esta Sección quedaron plasmados los requisitos para su adjudicación en venta a valor de fomento (art.50).- Atendiendo a su condición socio-económica, se prevé la ayuda a las familias para la construcción de su vivienda; la determinación del carácter de familias de recursos insuficientes será – se dice- responsabilidad de la Secretaría de Bienestar Social (art. 49).- Normas éstas de interpretación restrictiva como todas las que importan excepciones; aún más en el caso en que la excepción lo es a un principio constitucional.----------

------ Ya se atisba en estos textos- una primera confusión respecto de la competencia para otorgar las tierras.- Intendente o "área

///correspondiente"?.-Si media –aunque no regulada- una "preadjudicación", y acudimos para dilucidar la duda al art. 11 –general- el "área correspondiente" debería resultar la competente…----------

------ Pero la Ordenanza fue reformada hacia el año 2000 por la de número homónimo -3 (publicada en la página web del Municipio - no indica fecha de promulgación).- Ya una Resolución del Intendente (ignoro por lo dicho si anterior o posterior) con fundamento en cierta situación caótica al respecto, dirimió las dudas al estipular el cese del dictado de Disposiciones y aclarar que el otorgamiento de tierras fiscales cualquiera fuese su forma jurídica debía hacerse efectiva mediante Resolución del Intendente (Nº 256 del 6 de Marzo de 2000).-

------ Inobjetable desde el punto de vista de la jerarquía administrativa, pues –mas allá de lo que la Ordenanza General pudiere regular- es el Intendente quien ejerce el poder administrador, y de quien dependen subordinadamente Secretarios y Subsecretarios.----------

------ Pero, como decía, la Ordenanza Nº 5907-3-00, vino a legislar en el mismo sentido, y por ende, a modificar en lo concerniente, la anterior.- A partir de su vigencia, sin cuestionamiento posible, sólo el

Intendente puede preadjudicar tierras, y luego informar al Concejo quien efectúa la adjudicación definitiva.----------

------ La Resolución Nº 312/05, "paraguas" del actor, no modificó –ni pudo hacerlo atento el principio de separación de poderes, la Constitución Provincial, la Carta Orgánica y esta Ordenanza .- Y, limitando mi análisis en este punto a la cuestión competencial, tampoco lo hace.----------
--

///--- La interpretación de la normativa que el apelante propone no puede aceptarse.- Esta Resolución que pretende el Sr. O. se aplique para fundar la competencia del órgano que dictó la Disposición Nº 86/05 –anulada- y en definitiva para dar solución a su caso quedó en el año 2000 engarzada en el ordenamiento todo, al que el Municipio accionado y él como vecino, deben someterse.- No puedo admitir su pretensión de *aislarla* de este sistema jurídico que vengo de interpretar.----------

------ Comparto en consecuencia la opinión del Dr. CANEO cuando considera, que por la vía de esta Resolución Nº 312/05, el Sr. Intendente no ha hecho sino reglamentar el art. 48 de la Ordenanza General de Tierras, en pos del cumplimiento de aquellas políticas sociales de desarrollo humano y urbano propuestas por la Carta Orgánica, delimitando en su motivación el objetivo social que debía perseguirse: elevar la calidad de vida de los habitantes poniendo énfasis en los más carenciados y determinando cómo lograrlo: por

medio de un proceso de mejoramiento habitacional progresivo…- Adhiero y no repito por farragoso, al completo análisis del prevotante.----------

------ Simplemente concluiré en que de esta Resolución Nº 312/05 surge evidente, que atendiendo a los arts. 21, 29 y 30 de la Carta Orgánica, el Sr. Intendente procuró cumplir con el *deber* de establecer una planificación para el "*desarrollo humano"* y el *"desarrollo urbano*" durante su gestión de gobierno.- Mas no resulta de la misma que el Sr. Intendente haya delegado en la Unidad Ejecutora que se crea, ni en ninguno de los funcionarios o áreas municipales, la facultad de dictar ///ningún acto preparatorio para la adjudicación en venta de terrenos fiscales para cumplir con ellas.- Y no es el art. 6º de esta Resolución, que establece que la Secretaría de Desarrollo Urbano será responsable de los actos administrativos generados desde la Unidad Ejecutora un supuesto de delegación de tal facultad, sino de determinación de responsabilidad interna.----------

------ Debo entonces coincidir con la Cámara, en que la Disposición Nº 86/05, en tanto constituye un acto de concesión de tierra fiscal, que aunque precario o no definitivo lo es a guisa de una preadjudicación no regulada, ha sido dictado por un órgano incompetente.- Es más, ni siquiera resulta de autos esclarecido el

porqué la Subsecretaría de Obras Públicas "Dispone".- Si el acto estuviera dado en el marco de la Resolución Nº 312 –que el apelante dijo de mención omitida en sus fundamentos- sería la Secretaría de Desarrollo Urbano la que debió ser "responsable" del acto.- Y sólo el "membrete" de esta Unidad Ejecutora no aporta claridad ninguna.----------

------ 2.- Que siendo así no pudo crear derechos subjetivos, es una consecuencia natural del vicio enunciado, ante la ausencia del elemento competencia del acto administrativo.- Pero el Dr. CANEO ha señalado certeramente, que se acreditó en autos, que ni la Resolución Nº 256/00, ni la Ordenanza Nº 5907-3-00 fueron debidamente atendidas por los funcionarios municipales.- Y que en los hechos, se dieron Disposiciones otorgando "tenencias", lo cual pudo haber creado la apariencia de buen derecho.----------

------ Cuando ello fue advertido –la declaración testimonial de la Sra. M. no deja dudas- se procuró el "saneamiento" de estos actos.- ///Pero el caso de O. no admitió convalidación.- No solamente por la incompetencia advertida, sino además porque esta figura de "tenencia precaria" no está autorizada por el orden jurídico municipal, y además y porque, dictada con fundamento en el art. 48 de la Ordenanza General de Tierras, no reunía el beneficiado la calidad exigida de persona de "escasos recursos".- Y así lo dice la Resolución Nº 154/05, por la que el Intendente ejerce la potestad anulatoria que aquí viene a

cuestionarse.- Y en la que se insiste, aportando incluso mayores fundamentos con la Nº 1623/03 que la confirma.----------

------ Y si la incompetencia, como vicio del acto, pudo no ser conocido por quien pretende ampararse en su presunción de legitimidad, y a partir de ella en su estabilidad como acto "regular" que no podía ser revocado en sede administrativa (la "cosa juzgada administrativa"), no ocurre lo mismo con este vicio que el Sr. C. N. O. conoció, esto es, el de no cumplir con el requisito del art. 48 de la Ordenanza General de Tierras.- Así también lo expresa la Cámara – para afirmar la nulidad del acto revocado- luego de analizar el Expediente Administrativo y las constancias de la causa que no exponen justamente el presupuesto de esta norma.----------

------ Los ingresos propios del actor y de su grupo familiar conviviente –sólo la Sra. o Srta. L. M.- sin hijos; la habitación en una vivienda que alquilaba de características no precisamente "emergenciales"; la posesión de un vehículo de alta cotización en el mercado; la posibilidad financiera de un micro-emprendimiento que ///originariamente justificó el pedido de las tierras, y fracasó por no reunir las condiciones.----------

------Es cierto que un informe socio-ambiental aconsejó el otorgamiento de la parcela para vivienda; pero las razones que el

mismo expresa distan de ser atendibles en el marco jurídico enunciado: la cercanía de la vivienda de los padres del apelante, más allá de las necesidades de atención que requirieran, no podía revestirlos de una condición socio-económica que no tenían.- La Asistente Social que realizó la "*encuesta favorable*" a la que se aferra en el recurso, mas allá de haber sido incorrectamente valorada por un funcionario municipal (a la postre incompetente) no tuvo en cuenta el marco jurídico de excepción que posibilitaba la adjudicación de viviendas sin ofrecimiento público.-------

------ La condición instruida del apelante permite asegurar que conoció y comprendió en su momento –por tratarse de una circunstancia personal- que no se daba la "causa" que justificaba el otorgamiento directo de este predio, y no obstante, "aprovechó" o pretende hacerlo, del mismo.- Si así fue, la declaración de su nulidad es una consecuencia disvaliosa que debe soportar.- O mala fe, o un negligencia gravísima en la consideración de las circunstancias de persona (***su*** persona) que habilitaban el derecho, obstaculizan la estabilidad del acto cuya subsistencia procura, y viabilizan la legitimidad de la potestad revocatoria ejercida y controvertida.----------
---

------ 3.- En las Sentencias Definitivas Nº 6/SCA/02 y 5/SCA/03, compartí la certera opinión HUTCHINSON, quien afirma "*trátese de actos nulos de nulidad absoluta, o anulables… en la realidad el acto administrativo por vicios muy graves de los que adolezca, será ///siempre válido*

mientras no se declare lo contrario en razón de la presunción de legitimidad que lo sustenta (Exposición en la Universidad Austral – Jornadas de Derecho Administrativo – 2001 – Ed. RAP)".- En la última advertí que ya había quedado establecido en SD Nº 16/SCA/97, 1 y 8/SCA/00, 6/SCA/02, 6 y 7/SRE/02, que la regla en la materia está dada por la irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos, constituyendo una excepción la revocación de oficio por razones de ilegitimidad.----------

------ Y de este modo adherí sin hesitación: "*si el acto estuviere firme, consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo...de conformidad con el art. 93 del Dto. Ley Nº 920, la revocación de oficio está vedada y debe acudirse a la acción de lesividad.- Así, se trate de actos regulares o irregulares, ya que esta distinción que emerge de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y sugiere la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde el leading case "Carman de Cantón..." no ha sido receptada a rajatabla por el Cuerpo…"* (el criterio seguido es el dado por HUTCHINSON) "… *amén de que la norma provincial no asienta sobre tal clasificación".*----------

------ Dejé dicho que "*ese es el principio general, ratificado en materia de contratos administrativos en la SD Nº 6/SCA/02, aún para el caso de que el acto adoleciere de vicios muy graves".-* Advertí que "*aún en sede judicial, si la*

administración requiriese la anulación de actos, el Poder Judicial habría de considerar sus posibles efectos preservando los derechos subjetivos de los particulares de buena fe".----------

///--- Y señalé que esa interpretación surge de los arts. 26 inc. 8, 91 y 93 de la ley de procedimiento administrativo provincial, el Dto. Ley Nº 920 –ahora Ley Nº I-18 en el Digesto Provincial.----------

------ Vale para el caso tal regla y no constituye materia de agravio –ni fue punto de controversia en el juicio- que la Municipalidad de Comodoro Rivadavia pueda ejercer de oficio su potestad revocatoria y que uno de los límites esté dado por los actos declarativos de derechos a los particulares.- Así se deduce de los arts. 26 inc. 8, 92 y 94 de la Ordenanza General de Procedimiento Administrativo Nº 485/76 de Comodoro Rivadavia -en el Título VI Revisión de los Actos en Sede Administrativa - Capítulo I - Revisión de Oficio.----------

------ Ninguno de los decisorios anteriores a la SD Nº5/SCA/03, contempló la posibilidad de excepciones a esta regla.- Y aún en este último fallo dudé -para ese caso que examinaba- sobre su aplicación (aunque concluí en ella).- Porque toda la construcción jurídica de la "cosa juzgada administrativa" se aplica –y se había aplicado en los precedentes del Cuerpo- a los casos en que el comportamiento de los beneficiarios de los derechos subjetivos cuyo mantenimiento se reclamaba en los procesos hacía indudable la vigencia efectiva de la

presunción de legitimidad del acto revocado, y la necesidad de protección de esos derechos obtenidos con *buena fe, a* su amparo.-------

------ Por esto es que me preguntaba en este fallo aludido *"Si bien el acto gozó de la presunción de legitimidad que es propia de su naturaleza hasta su revocación, dado el vicio esencial -y grave- del que adoleció en razón de la mala fe de la actora ….¿puede gozar, a la luz de la jurisprudencia de este Tribunal, de estabilidad?...Si el afectado ///conocía el vicio... ¿puede ahora reclamar derechos nacidos al amparo de su malicia?... Porque en definitiva el acto fue nulo de nulidad absoluta e insanable…".*----------

------ Recurrí al texto de la Ley Nacional N° 19549 y dije que *"contiene la respuesta en su art. 18 (texto de la reforma dada por Ley N° 21.686), aunque no sin discrepancia sobre si debe aplicarse o no la solución que prevé a los actos que califica de "irregulares" ya que la previsión alcanza expresamente a los estimados "regulares".- La concepción de estos últimos -identificados con los actos anulables de nulidad relativa- es análoga a la del "acto aparente" en el derecho privado, determina en principio su estabilidad, de lo que se sigue la regla de su irrevocabilidad en la sede administrativa que consagra el art. 18 referido, cuando hubieren generado derechos subjetivos...salvo... y he aquí la excepción, que* ***el interesado hubiere conocido el vicio****...- En tanto, para los que para la Ley Nacional son actos "irregulares", se identifican con los que padecen vicios graves que lo afectan de nulidad absoluta, la regla es su*

inestabilidad y revocabilidad... salvo...que generaran derechos subjetivos que se estén cumpliendo, caso en que la Ley determina -en el art. 17- para enervar sus efectos, la declaración judicial de nulidad…"-

------ Admití que "*Esta última parte del art. 17 llevó a alguna doctrina a sostener que el acto nulo no podía ser revocado...sólo el anulable; así aún cuando el interesado hubiere conocido el vicio.- Tal la postura de ESCOLA – M.M. DIEZ – BIDART CAMPOS (citados por DE ESTRADA en "La revocación por ilegitimidad del acto administrativo irregular" ///– LL 1976-D-820) y GUERRERO (Rev. De Derecho Administrativo N° 17 -1994- pág. 571) que a la postre resultó minoritaria, pues la mayoría, aplicando el criterio de armónica interpretación de la Ley, entendió que la potestad revocatoria en el supuesto de excepción referido, debía extenderse al acto irregular (GARCÍA, Cándido Emilio -Revocación y Caducidad del Acto Administrativo- JA 1974-884 Sec. Doctrina, COMADIRA – La anulación de Oficio del Acto Administrativo – pág. 183/184, HUTCHINSON –Ley Nacional.... pág. 373/374 – DE ESTRADA – thjo. mencionado, con referencia a MARIENHOFF y GORDILLO)".-* Y mencioné que la jurisprudencia adhirió a esta posición expresando *"...si la estabilidad del acto administrativo regular es necesariamente mayor que la del acto viciado con nulidad absoluta los supuestos de falta de estabilidad del acto regular deben estimarse aplicables al acto irregular.- Por consiguiente ha de concluirse que cabe revocar por ilegitimidad el acto irregular, si el interesado hubiere conocido el vicio, causa que permite revocar los actos nulos por violación de la ley... (CNCiv. – Sala A- 30/3/78 – LL 1978-C-64)".*----------
---

------ En el fallo que vengo glosando, analizando la Corte Suprema de Justicia de la Nación, destaqué que "*antes de la sanción de la Ley venía propiciando la revocación en los supuestos de actos irregulares -esto es- afectados de nulidad absoluta por exponer vicios de competencia, forma, o contrariar la solución legal impuesta para el caso (vg. Fallos 250:491), negando a la Administración el ejercicio de esa potestad cuando el acto se presentaba regular valorando si mediaba " fraude u ocultación por el interesado" (vg. Fallos 265:349).- En "Salomón Isaac Hochbaum..." -aunque con disidencias- admitía la inestabilidad y revocabilidad de actos administrativos declarativos de derechos en ///tanto fundados en la "ausencia de presupuestos de hecho necesarios para su validez", afectando con ello al administrado que con mala fe había inducido a su dictado (la Universidad de Buenos Aires había otorgado un título en base a constancias falsificadas – Fallos 277:205)".-* Señalé que luego de la sanción de la Ley de Procedimientos "*estimó ajustarse estrictamente a la preceptiva del art. 17, limitando la actuación del poder de revocar, no sin advertir que* ***el acto afectado de nulidad absoluta, carece de la estabilidad propia de los actos regulares y no puede generar válidamente derechos subjetivos de los particulares frente al orden público interesado en la vigencia de la legalidad*** *("Rodríguez Blanco de Serrao..." – Fallos 304:898 – "Furlotti..." Fallos 314:322, comentado este último por COMADIRA en Derecho Administrativo – pág. 107/109)".*----------

---

///

------ Pero a posteriori - in re "Almagro..." del 17/2/98, adhirió decididamente al criterio de la doctrina mayoritaria diciendo: ***"...una interpretación armónica de los preceptos citados (alude a los arts. 17 y 18 glosados) conduce a sostener que las excepciones a la regla de la estabilidad en sede administrativa del acto regular, previstas en el art. 18 -entre ellas el conocimiento del vicio por el interesado- son igualmente aplicables en el supuesto contemplado en el art. 17, parte 1ª.- De lo contrario el acto nulo de nulidad absoluta gozaría de mayor estabilidad que el regular, lo cual no constituye una solución razonable ni valiosa.- Una inteligencia meramente literal y aislada de las normas antes ///indicadas llevaría a la conclusión de que habría más rigor para revocar un acto nulo, que uno regular cuya situación es considerada por la Ley como menos grave".***----------

------ Decía "*lectura ésta que, como varios autores lo postulan, resulta de una innegable lógica jurídica pues de lo contrario resultaría más difícil la revocación de un acto viciado de nulidad absoluta que la de uno afectado por una causal determinante de una mera nulidad relativa, lo que importaría un verdadero contrasentido*".----------

------ Insistiré en que esta discusión no se da en el orden local – provincial y como se vió municipal en CR- que parte de la regla de la estabilidad de los actos y no distingue entre regulares o irregulares.- Y entonces –decía en la SD Nº 05/SCA/03 *"Salvo un vicio muy grosero y manifiesto, los actos administrativos que reúnen los requisitos esenciales de*

*validez en materia de competencia y forma (tal la concepción de la Corte Nacional) gozan de la presunción de legitimidad, se presentan inicialmente como válidos, como emitidos en concordancia con lo exigido por el orden jurídico, y son ejecutivos y ejecutorios...**hasta que se declare lo contrario**, y en virtud de estos conceptos, son en principio "regulares", lo cual no empece a que ulteriormente -en una "investigación de hecho" como dijo el Alto Cuerpo en "Los Lagos..." (Fallos 190:142) pueda determinarse la existencia de algún vicio al examinarse definitivamente su legitimidad".*----------
---

------ De tal suerte "*la doctrina del Cuerpo sobre la cosa juzgada administrativa, se aplica entonces a punto de partida de estimar el acto como "regular", aunque a la postre se determine su ///"irregularidad".- Así, porque pese a que el Dto. Ley Nº 920 distingue entre actos nulos "de pleno derecho" (art. 33 - noción que correspondería a la del acto "irregular", de nulidad absoluta, de la norma nacional) y anulables (art. 34 – correlativo al acto "regular", de nulidad relativa) y sólo respecto de estos últimos manda al Capítulo de "Revisión de Oficio", no estipula respecto de los primeros un principio de "revocabilidad" incondicional, por lo que se ha entendido -y las sentencias dadas sobre el tópico por el Cuerpo inducen a así inferirlo- que **la regla de irrevocabilidad alcanza a ambos tipos de actos (nulos y anulables)** y desde que la Ley no distingue, **para ambos rigen las limitaciones que se establecen para el ejercicio de esta potestad***

administrativa cuando hubieren generado derechos subjetivos".----------
---

------ En el ordenamiento administrativo municipal de Comodoro Rivadavia vale también esta conclusión, pues la distinción entre nulos y anulables, en los arts. 33 y 34 de la Ordenanza N°485/76, es la misma que efectúa la norma provincial.----------
----

------ Sintetizando, al igual que en el orden provincial, por imperio del art. 94 de la Ordenanza de Procedimientos de CR, la " *potestad revocatoria* ***no puede ser ejercida en tanto resulte contraria a la equidad, al derecho de los particulares, o a las leyes..."*** y no se ha contemplado como excepción el conocimiento del vicio por el interesado.----------

///--- Y ello –como en el caso resuelto por SD Nº 05/SCA/03, mueve a un interrogante esencial al sub-lite : ¿Puede estimarse entonces que la norma protege a quienes desdeñando la buena fe obtienen derechos? ¿mediando el interés general? ¿contrariando los principios generales del derecho? Aún cuando al acudir ante los estrados judiciales la Municipalidad de Comodoro Rivadavia pueda obtener su anulación ¿puede vedársele la potestad de revocar sus actos -con la natural e inmediata consecuencia de ejecutividad y ejecutoriedad- en semejantes circunstancias?.----------
------

------ No puede haber respuesta positiva, pues de darla, sería repugnante al orden jurídico y contraria a la posición que asumí en el fallo que he glosado frente a una Ordenanza de la que surge la misma regla, si he de armonizarla con el sistema jurídico en el que se aplica.- No creo que pueda sostenerse con seriedad en tal caso el amparo del art. 94 de la Ordenanza Nº 485/76, porque no podrá afirmarse de ningún modo, que el ejercicio de la potestad revocatoria sea contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes.----------

------ Según he concluido en el punto 2, el acto revocado reconoce vicios insanables en la causa y por ende en el objeto.- El presupuesto normativo de los derechos que se pretenden obtenidos bajo su égida es inexistente…medió violación de la ley y su beneficiario, hoy actor apelante, lo sabía.- Clara y contundentemente.- Siendo así, le está vedado acudir a esta jurisdicción a cuestionar la defensa de la legalidad que por el acto revocatorio encaró el Municipio, sin que para ello sea menester que la Ley contenga expresamente esta excepción.- "*Es decir, no solamente que no se dan en autos los supuestos que autorizan la aplicación de la doctrina del Cuerpo determinante de la ///irrevocabilidad de los actos administrativos, sino además, que en razón de la conducta seguida por la actora el acto revocatorio fue estable, y la Administración pudo ejercer válidamente la potestad revocatoria, sin que la*

actora…-en el caso el apelante Sr. O.- *pueda argüir su nulidad".*----------
---

------ Recuérdese que aún antes de la sanción de la Ley N° 19.549 la Corte Nacional venía afirmando el principio general que enuncia que de actos ilícitos no puede emerger derecho alguno.- Y así es, porque como lo indica Julio COMADIRA analizando la circunstancia de que del acto a extinguir hayan surgido aparentes derechos subjetivos a favor de particulares *"…el derecho subjetivo para ser verdaderamente derecho –es decir, no mera apariencia- requiere un sustento ético-jurídico del cual carece el acto gravemente viciado y … además, porque aun cuando la apariencia se equipare a la realidad, requerir la intervención judicial cada vez que se pretendiese actuar con sentido restrictivo sobre los derechos derivados de las relaciones administrativas, significaría cuestionar principios esenciales inherentes al modo de cumplimiento de la función administrativa" ("Acto Administrativo Municipal, pág.127/128, Depalma,1992).*---------

------ Asimismo se impone en el caso el "*principio de la bona FIDES* (que) *domina todo el tráfico jurídico, por su trascendente contribución a la solidaridad social.- No sólo entonces es de estricta aplicación en el ámbito del derecho privado, sino también del derecho público.- La buena fe debe ser entendida como un principio en función social-solidarista, como profecía autoconfirmatoria de cada uno de los ///imperativos éticos-comunitarios.- La conciencia social es la suma de voluntades, el estilo individual y social de cada sujeto, su "ser libertad" en el progresivo desarrollo".- No importará tanto el "forum internum", la sinceridad, en la disposición del sujeto actuante, sino en*

su aspecto externo, atendiendo primordialmente al otro; el interés del derecho radica en amparar un "derecho a la veracidad ajena", asumiendo un rol social garantista contra la incoherencia o la deslealtad" (SD Nº 1/SCA/96, 6/SCA/01 y 5/SCA/03).----------

------ Indicaba –en la última- que COSSIO destaca "*que la aplicación de este principio debe extenderse a todo supuesto de derechos subjetivos, o conductas con trascendencia jurídica, en el sentido de que no puede admitirse el uso de los mismos contrario a la buena fe, generalizándose una "exceptio doli generalis" que se oponga al ejercicio de esos derechos en forma que contraríen las normas superiores que se fundan en la moral, el orden público o las buenas costumbres (Instituciones de Derecho Civil – Tomo I – pág. 144)".*- Cité a Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, en su obra "El principio general de la Buena Fe en el Derecho Administrativo" (Civitas 1989) que hace manifiesto "*La presencia de los valores de lealtad, honestidad y moralidad que su aplicación comporta es especialmente necesaria en el mundo de las relaciones entre la Administración y los administrados, juega en el ámbito de la constitución de las relaciones y en el cumplimiento de los deberes (41/42), protege la confianza que se depositó en el comportamiento ajeno (pág. 49).- Su violación debe sancionarse con la misma energía que la de la regla escrita (pág. 58).- El acto que se concreta en contra de la buena fe, es contrario a derecho, ilícito y por ende inválido" (pág. 78).*- Y añade "*la lealtad en el comportamiento de las partes en la fase previa a la constitución de ///las relaciones obliga a una conducta clara, inequívoca, veraz.- Por ello se rechaza*

cualquier pretensión que se basa en la propia conducta confusa, equívoca o maliciosa.-En el Derecho Alemán se ha llamado a ese rechazo "inadmisibilidad del ejercicio de un derecho cuando la posición jurídica alegada ha sido creada mediante una conducta ilegal: ***solamente la propia fidelidad jurídica*** *puede* ***exigir fidelidad jurídica****".- Con carácter general puede sentarse que* ***en modo alguno puede pretenderse nada que tenga su base en la actuación desleal*** *del que lo pretende (pág. 91)"* –de la misma obra citada.----------
---

------ De tal suerte –interpreté- "*la inestabilidad del acto administrativo viciado de nulidad absoluta sobre el que se ejerce la potestad revocatoria cuando el vicio del que adoleció fue conocido por el administrado,* ***no es sino una aplicación efectiva de este principio de la buena fe, la que justamente están destinados a proteger los límites que la Ley impone a esa "potestas"****.*-----

------ Además –señalé- "*juega otro que encuentra consagración en normas de derecho común, del cual -atendiendo a la especificidad de la materia de derecho público en cuestión- la situación de autos constituye una extensión.- Tal la regla"nemo admittitur aut auditur propiam tupitudinem allegans" contenidas en los arts. 1047 y 1049 CC…* (.) *"no puede pretender beneficiarse con el derecho emergente del acto que resultó nulo por causa de su torpeza" - "La única excepción autorizada a esta regla es la que beneficia a la Administración -en ///razón del interés general que representa- fuere para revocar, o para ejercer la acción de lesividad, o para reconvenir por nulidad".*----

------ Me reitero en estos conceptos.----------

----- Añadiré que COMADIRA, anotando y comentando los arts. 17 y 18 en la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo se interroga "¿Basta que el particular haya conocido la circunstancia invalidante o debido conocerla? ¿O es necesario, para que la causal opere, que además el administrado haya contribuido activamente a la producción del vicio?" Entiende suficiente *"para habilitar el accionar anulatorio oficioso el mero y simple conocimiento del vicio por el administrado –o la exigencia razonable de ese conocimiento- sin que sea menester, por tanto, que aquél haya sido causado por el administrado.* ***Si el particular debe ser valorado como un colaborador de la Administración Pública, y de esa valoración se desprenden consecuencias que lo favorecen, es coherente que, cuando esa colaboración no se presenta, él deba asumir las consecuencias de tal conducta disvaliosa."*** (Tomo I, pág. 366/367 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, anotada y comentada, La Ley, 2002).----------

----- Culminando, los argumentos del recurso no logran conmover la conclusión del fallo apelado.- En tanto no medió violencia de derechos subjetivos por las razones que he expuesto, la revocación que la Municipalidad de Comodoro Rivadavia efectuó por vía de la Resolución Nº 154/06, confirmada por la Nº 1623/06 no violenta el

orden jurídico y la Apelación debe ser rechazada.- ASÍ LO VOTO.----------

///--- A la misma cuestión dijo el Dr. ROYER: ----------

------ De acuerdo a los votos emitidos por los Dres. CANEO y PASUTTI, los que conforman la voluntad mayoritaria de la Sala Civil de este Superior Tribunal de Justicia, no emitiré pronunciamiento según lo dispuesto en el art. 1º del Acuerdo Extraordinario Nº 3.555, en concordancia con el art. 28 de Ley N° V-3 (antes Ley N° 37) y el Acuerdo Nº 3.202. ----------

------ A la segunda cuestión dijo el Dr. CANEO: ----------

------ Tal como voté la primera propongo al Acuerdo: 1) RECHAZAR el Recurso de Apelación intentado por el actor C. N. O. contra la Sentencia de la Cámara de Apelaciones –Sala B- obrante a fs. 261/271 de autos.- 2) Costas a la actora (art. 69 Ley N° XIII-5) (antes art. 68 CPCC).- 3) REGULAR los honorarios de los Dres. L. F. M., P. J. F. T. y J. M. F. C., en conjunto en el 25% de lo regulado en la primera instancia y a los Dres. P. H. C. y S. G. M., en conjunto, en el 35% de lo regulado en la misma instancia a los letrados de su parte (art. 14 de Ley Nº XIII-4) (antes Dto.Ley Nº 2200 – TO. Dto. Nº 138/99).-------

------ A la misma cuestión dijo el Dr. PASUTTI: ----------

-------- Según voté la primera acuerdo con la solución que propicia el Dr. CANEO.----------

///--- A su turno dijo el Dr. ROYER:----------

------ Reitero la reserva formulada en el tratamiento de la primera cuestión.----------

------ Con lo que se dio por finalizado el acto, quedando acordado dictar la siguiente:----------

---------- **S E N T E N C I A**:----------

----- 1°) **RECHAZAR** el Recurso de Apelación intentado por el actor C. N. O. contra la Sentencia de la Cámara de Apelaciones –Sala B- obrante a fs. 261/271 de autos.----------

------ 2°) **COSTAS** a la actora (art. 69 Ley N° XIII-5) (antes art. 68 CPCC).----------

------ 3°) **REGULAR** los honorarios de los Dres. L. F. M., P. J. F. T. y J. M. F. C., en conjunto en el 25% de lo regulado en la primera instancia y a los Dres. P. H. C. y S. G. M., en conjunto, en el 35% de lo regulado en la misma instancia a los letrados de su parte (art. 14 de

Ley Nº XIII-4) (antes Dto.Ley Nº 2200 – TO. Dto. Nº 138/99).--------
----

------ 4°) **REGISTRESE**, Notifíquese y Devuélvase.----------
Fdo. Dres. Daniel Luis Caneo, José Luis Pasutti, Fernando S.L. Royer.
Recibida y Registrada en Secretaría el 20/05/10 Bajo el N° 04/SCA/10