Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

------ En la ciudad de Rawson, Capital de la Provincia del Chubut a los _17__ días del mes de Mayo del año dos mil once, 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, José L. PASUTTI, y asistencia de los Sres. Ministros Dres. Fernando S.L. ROYER y Dr. Daniel Luis CANEO, para dictar sentencia en los autos caratulados: "N., G. A. c/Municipalidad de Comodoro Rivadavia s/Recurso Contencioso Administrativo (Expte. Nº 16.445 - 2007)" (Expte. Nº 21.956 -N- 2010) y atento el resultado del sorteo practicado a tal fin, de conformidad con la Acordada Nº 3202 conc. 3204, atento el cambio de Presidencia acaecido el día 01 de Abril del corriente, resultó el siguiente orden para la emisión de los respectivos votos: Dres. ROYER, CANEO y PASUTTI.----------

------ 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. ROYER, dijo:----------

------ Vienen estos autos a consideración de esta Sala del Excmo. Superior Tribunal de Justicia, en virtud del Recurso de Apelación que a fs. 664 intenta la actora -G. A. N.- contra la Sentencia Definitiva N° 01/10 dictada en esta causa por la Sala "A" de la Excma. ///Cámara de Apelaciones de la Circunscripción Judicial de Comodoro Rivadavia -agregada a fs. 648/660 vta.----------

------ A fs. 666 la Cámara -actuando como Tribunal de Primera Instancia- concedió dicho Recurso, y elevados los autos a este Cuerpo, a

///

Comentario [COMMENT]: Creation Date:

Comentario [COMMENT]: Document Name: FORMATO DE SENTENCIA

Comentario [COMMENT]: Document Type:

Comentario [COMMENT]: Subject:

Comentario [COMMENT]: Author:

Comentario [COMMENT]: Typist:

Comentario [COMMENT]: Abstract:

Comentario [COMMENT]: Account:

Comentario [COMMENT]: Keywords:

fs. 677 se ponen a disposición del apelante por el término de ley, expresando agravios a fs. 679/680 vta. ----------

------ A fs. 671 la demandada -Municipalidad de Comodoro Rivadavia- constituye domicilio ante esta Alzada.- Habiendo sido debidamente notificada (fs. 682 y vta.), no contestó el traslado de los agravios.---------

------ A fs. 684/685 emite su Dictamen el Señor Procurador General.- A fs. 686 pasan los autos para sentencia, y a fs. 687 se practica el sorteo de la causa.----------

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

------ 1.- La Sra. G. A. N. interpuso la Acción Contencioso Administrativa prevista por la Ley XVI Nº 46 -antes Ley N° 3098 de Corporaciones Municipales- contra la Municipalidad de Comodoro Rivadavia (fs. 396/399 vta., a fs. 401/405 sus copias legibles), persiguiendo –según dijo- *"la nulidad de la Resolución N° 29/07 y la Ordenanza N° 8803/06 que lo fundamenta... y de toda otra vinculada..."* para que juzgando en definitiva, el Tribunal resolviera adjudicarle en venta el lote ** de la manzana *** del Barrio S. I. L..--------

///--- El procedimiento administrativo que culmina con el acto opugnado, es seguido por el Expediente Nº 1702-C-2.006: *"C., E.-Ref. lote ** manzana *** del Barrio S. I. L."*, cuyas fojas se desprendieron de otro -el N° 299-P-84- por el que tramitó en su oportunidad la adjudicación -por vía de la Ordenanza N° 2880/87- a un Consorcio –D.- de tierras fiscales,

///

en el que se incluye el lote en cuestión, y en el que figuran todas las cesiones y transferencias de los restantes en que se subdividía el otorgado al Consorcio.----------

------ La Resolución N° 29/07 –atacada- promulga la Ordenanza N° 8803/06 (a fs. 28 y 29, respectivamente, del Expte. Nº 1702-C-2.006) que deja parcialmente, en lo relativo al lote de marras, aquélla Nº 2880/87- que lo había adjudicado como parte del macizo al Consorcio -D.-, "*por incumplimiento a las exigencias normadas"* (art. 1º).- Y en tanto el predio se había formalmente otorgado al Sr. E. C., quien lo cedió a N., esta Ordenanza dejó además sin efecto todo reconocimiento de derechos sobre dicho lote que hubiera a favor del nombrado, también "*por incumplimiento a lo* (las) *exigencias normadas"* (art. 2º), ordenando que por el área que corresponda se reintegre y/o compense a este último "*el valor cancelado por el lote con las sumas adeudadas"* (art. 3º), destinando el predio en cuestión "*para lo que la comuna estime corresponder"* (art. 4º).----------

------ En virtud de la cesión de C., viene la actora a este pleito invocando su "*legitimación para obrar-interés legítimo"* apoyándose en ///la documental que adjuntó a la demanda: recibo de pago del 20 de mayo de 1997 suscripto por el nombrado C. por la venta del terreno indicado (fs. 289 de autos y agregado a fs. 48 del Expte. Adm.) y certificación (fs. 290 de autos y fs. 12 Expte. Adm.) con la que acredita que es integrante

del Consorcio D. y propietaria del lote en cuestión.----------
---

------ Los actos atacados, vulneran ese “derecho” que adquirió por compraventa, lo que sostuvo- la habilitaba a plantear la demanda, habilitación que, negada por la Cámara fue reconocida por este Cuerpo al que acudió en Apelación, por SI N° 23/SCA/08, obrante a fs. 432/446.----

------ En el fallo esta Sala consideró que el decisorio de la Cámara había resuelto -sin expresarlo- la ***falta de legitimación*** de la Sra. N., y resolvió, por los fundamentos que expuso, que estuvo lejos de resultar la misma manifiesta en ese estado del litigio; que la invocación por la actora de la situación subjetiva en que se halla -y sus constancias- son suficientes para la admisión preliminar, y la realidad de la misma -que pertenece al fondo de la cuestión- habría de revelarse con la sustanciación y la prueba, pudiendo determinarse la improcedencia de la acción en cuanto al fondo por la falta de correspondencia absoluta de la situación en la relación jurídica controvertida, esto es, por falta de legitimación, en la etapa final del proceso, con la sentencia definitiva, ***pero sin entrar a considerar otros argumentos***.----------

------ 2.- Al impetrar la acción relató los hechos: que el nombrado C. fue integrante del Consorcio, canceló la deuda, extendiéndole ///éste un certificado (que adjuntó a la demanda a fs. 294 y otros recibos a fs. 298/30 -que también presentó a fs. 10 y 52/55, respectivamente, en el Expte. Administrativo), y que la Municipalidad de Comodoro Rivadavia otorgó otro por la cancelación del pago total de las tierras adjudicadas a

///

D. -el macizo que comprende la manzana y lote en cuestión (fs. 295 de autos y a fs. 48 en el Expte. Adm.).----------

------ Que C. le vendió el terreno, y la Presidenta del Consorcio entonces, le extendió la certificación como “integrante y propietaria” (fs. 290 de autos y a fs. 12 Expte. Adm.).- Así, ***el día 22/05/97 se presentaron ambos a la comuna para poner en conocimiento la compraventa celebrada*** y -refiere- el funcionario que los atendió les indicó que debía presentar una nota solicitando el título de propiedad del inmueble.- Así lo hizo –cargo del 22 de Mayo de 1.997 -obrando la misma a fs. 11 del Expte. Administrativo, copia a fs. 305 de autos- A más -acotó- se le indicó que concurriera a la Dirección de Tierras para comunicar a Rentas que los recibos de pago de impuestos, tasas y contribuciones se enviaran a su domicilio.- Así lo hizo, y lo acredita con documental relativa al Impuesto Inmobiliario y la copia de un sobre (fs. 327) donde consta el envío a su domicilio sito en calle L. R. *** del Barrio L. F..----------
---

------ A su domicilio, pero a nombre del Sr. E. C., lo que además demuestra en el proceso por informativa (fs. 581 nota 55/09).-----

///--- Refirió que el día 17 de Mayo de 2.007, tomó conocimiento de que los tributos aludidos habían sido “bajados del sistema informático”, y ese mismo día se le entregaron copias de estos actos administrativos que

impugnó en la demanda -dictados entre Diciembre de 2.006 y Enero de 2007.----------

------ Ante ello presentó primero un reclamo, que luego amplió el 30/05/07 (Recurso de Reconsideración en Expte. Adm. a fs. 35/36 vta.). Comentó que el letrado que la patrocinó -después apoderado- concurrió al Municipio el día 28, siendo atendido por la Subsecretaria de Tierras y el Director de Tierras, a quienes les informó la situación, quienes los citaron para el día 30, y en ese ínterin -acusó- *otra persona tomó posesión del terreno en cuestión*: el Sr. J. L., invocando una Resolución N° 135 del 29/05/07, que exhibió en la Comisaría, por la que se le adjudicaba el mismo lote, manifestando tener instrucciones de aquellos dos funcionarios.----------

------ Adujo violación del principio de verdad objetiva, pues el Municipio desconoció su titularidad del terreno, pese a los once años que le envió al propio domicilio -el ya individualizado- las tasas e impuestos que obló.---

------ Destacó que previo a “la cesión y venta” se solicitó a la Comuna un certificado de deuda el 15/05/97 (lo adjuntó a la demanda a fs. 292), y con el Sr. C. presentaron sendas planillas de antecedentes personales con sus domicilios (fs. 293 y 297 de autos y fs. 14 y 9 del Expte. Adm.).------ ----------

///--- Fundó las causas de la nulidad argüída.- Una, absoluta por incompetencia del Sr. R. T., Presidente provisorio del Consejo Deliberante para suscribir las nulidichas Resolución y Ordenanza.-

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

Insinuó -veladamente- un cuestionamiento a la revocación de oficio del acto que otorgó Título de Propiedad sobre un lote fiscal adjudicado previamente en venta, dictando una resolución que despoja al beneficiario.- También señaló vicios en la voluntad por actuar -el funcionario- subjetivamente con arbitrariedad para beneficiar a un tercero, insistiendo en que al hacerlo el Municipio desconoció la verdad objetiva acreditada en el Expte. Administrativo.----------

------ Manifestó la actora reunir los requisitos para la adjudicación del lote fiscal; tales, ser madre soltera, encontrarse en el "Plan jefas y jefes de hogar" (lo que se confirmó en juicio por Informativa a fs. 580) y afirmó que no existía impedimento para tener acceso a la tierra.----------

------ Argumentó por un lado, que por "*evidente ignorancia y/o mal asesoramiento de funcionarios municipales"* no pidió la homologación de la compraventa del lote y actuó de buena fe, conforme lo demuestra con el pago -cancelatorio del terreno- y de los Impuestos y Tasas correspondientes desde el año 1991, pese a unas tres o cuatro cuotas atrasadas que no abonó -dijo- "por desconocerlas".- Por otro, señaló que *el Municipio no desconocía el contrato de compra-venta*, según -estimó- "*lo demuestran los hechos invocados como fundamento*".----------

///--- Endilgó a la accionada una violación "flagrante" a su derecho constitucional de defensa en juicio y de posesión ininterrumpida y ejercida como "propietaria" durante más de diez años.- Peor aún, si se

///

considera que al dejar sin efecto la adjudicación al Sr. C., se resuelve reintegrarle y/o compensarlo a él, respecto del valor cancelado del terreno, cuando es la accionante “eventualmente” -insistió- la titular legítima del derecho.----------

------ Advirtió que al adquirir la tierra en Mayo de 1.997 el lugar era descampado, un monte; hubo que nivelarlo para mensura, limpiarlo; pero que en la actualidad su valor alcanza a U$S 25.000, detalle “no menor” –aclaró- porque en la resolución opugnada se establece que la comuna podrá disponer del mismo, compensando su valor con la deuda que eventualmente pueda registrar.- “Semejante inequidad” -sostuvo- descalifica aquella Resolución y manifestó que ésta y la Ordenanza son nulas de nulidad absoluta, reiterando que por tener vicios insanables, por ser actos inexistentes, jamás podrían convalidarse y correspondía declarar su nulidad.----------

------ 3- Corrido el traslado de ley, se presentó a juicio la Municipalidad de Comodoro Rivadavia a fs. 471/479.- Opuso excepción de falta de legitimación activa y subsidiariamente contestó la demanda negando puntualmente lo alegado en ésta por la actora, solicitando su rechazo, con costas.----------

------ En el punto II sostuvo que la Sra. N. adolece de total falta de derecho subjetivo e interés legítimo para interponer recurso -acción ///contencioso administrativa- contra lo resuelto en la Ordenanza Municipal Nº 8803/06 y la Resolución Nº 29/07 que promulgó.- Se afincó en los arts. 22 y 99 de la Ordenanza de Procedimiento

///

Administrativo de Comodoro Rivadavia Nº 485/76, en doctrina y en jurisprudencia.----------

------ Advirtió que en el art. 128 de la Ley de Corporaciones Municipales Nº 3098 (hoy Ley XVI Nº 46 – art.133) se exige para que proceda “el recurso” -la acción- que la Resolución sea consecuencia o no de una disposición de carácter general, vulnere un derecho de carácter administrativo establecido a favor de la persona natural o jurídica reclamante.----------

------ Arguyó que la relación jurídica relativa al terreno fiscal involucrado se generó exclusivamente entre la Municipalidad de Comodoro Rivadavia y el Consorcio D., al que se le adjudicó en venta el macizo ***-X-* del Barrio Q. C., por Ordenanza Nº 2880/87.----

------ Relató su versión de los hechos, explicando que practicada la subdivisión de ese macizo, que dio origen a las manzanas ***, *** y *** y *habiendo cancelado el precio el Consorcio*, comenzó a tramitar el Título de Propiedad sobre esas manzanas, lo cual fue certificado por la Secretaría de Tierras el 22 de Septiembre de 1993.- Al año siguiente -dijo-, el 24 de Febrero, mediante Resolución N° 703/94 se adjudicó en venta a D. el Lote ** de la manzana *** del Barrio S. I. ///L., correspondiéndole como domicilio el ubicado en calle L. D. L. T. N° ****, conforme certificado expedido por la Dirección de Catastro el 8 de Octubre de 1997.----------

------ Indicó que por Resolución N° 448/97 se dispuso otorgar el Título de Propiedad sobre dicho Lote ** de la manzana *** al Sr. E. C., previo libre deuda en concepto de impuestos, redes y/o servicios.----------
---

------ Refirió que el 18 de Diciembre de 2.006 se dictó la Ordenanza N° 8803/06 -impugnada en la demanda- que resolvió dejar sin efecto de la Ordenanza N° 2880/87 la adjudicación en venta de ese Lote a D. y a la vez dejar sin efecto todo reconocimiento y derechos al Sr. E. C..- Ordenanza que se promulga el 9 de Enero de 2007 mediante la Resolución N° 29/07 -remite al B.O. Municipal N°3 del 18/01/07.- Expuso como causas determinantes de aquel acto administrativo (aunque nada consta en la Ordenanza N° 8803/06, ni se acercan Actas de Debate) "*el incumplimiento de construir en el terreno (a) encontrarse inmueble sin plano de obra (b) y con deudas (c) por parte del Sr. E. C..-*

------ Argumentó que están probados los hechos con las constancias obrantes en autos, de las que surge -dice- "en forma indubitable" que en la relación entre la Municipalidad de Comodoro Rivadavia con el Consorcio D., y *a posteriori* con el Sr. C., *la actora nunca tuvo intervención porque siempre careció de legitimación para ello...* que la Sra. N. no generó relación jurídica con la Municipalidad, mucho menos obligación civil a cumplir por ésta.----------
///--- Advirtió que ante la eventualidad que la actora haya celebrado y/o aceptado un negocio inmobiliario con el Sr. C., la demandada es totalmente ajena al mismo, dado que en el supuesto de su existencia, el

///

Municipio nunca lo hubiera convalidado, toda vez que por aplicación de la normativa vigente, *"al Sr. C. le estaba vedado celebrar algún acto jurídico de disposición del inmueble sin previo conocimiento y aprobación de la Municipalidad"*.- Al respecto agregó que, sin ánimo de caer "en supuestos de ficción", las afirmaciones de la actora denotan *"las expectativas de quien realizó una inversión con fines especulativos, pero con tanta precariedad instrumental incurrida en forma dolosa o culposa que hoy al ver frustrada su riesgosa inversión opta por esta aventura jurídica que constituye el recurso contencioso administrativo interpuesto"*.----------

------ En el punto III (fs. 473 vta./476) detalló en 103 puntos sus negativas de los hechos expuestos en la demanda por la actora y de los vicios que se endilgan a los actos opugnados, sosteniendo su legitimidad.----------

------ En el punto IV desconoció la autenticidad de la documental aportada por la actora en su totalidad, lo que oportunamente fue rechazado por la Cámara.----------

------ 4.- La actora contestó el traslado de la excepción, a fs. 487/488 vta.- Remitió, para responder a la falta de legitimación opuesta al fallo de este ///Tribunal ya referido, afirmando que producida la prueba y acreditados los hechos, resultará clara su legitimación activa y la insanable nulidad que plantea.- Afirmó haber tenido la ocupación pacífica, ininterrumpida y

de buena fe, por más de 10 años y durante 17, pagó impuestos comportándose como verdadera propietaria.- A todo evento -afirma- existe una prescripción adquisitiva a su favor, por aplicación de los arts. 2355 y 3948 CC.----------

---- Reiteró los términos de la demanda y ofreció prueba.----------

------ 5.- A fs. 640/641 y vta. alegó la actora.- Se dio por decaído el derecho de la demanda que no lo ejerció.----------

------ 6.- La prueba aportada fue esencialmente documental.- La Cámara ordenó desglosar parte de ella y reservarla en Secretaría (fs. 400/406), y fue remitida a este Tribunal según consta a fs. 677.- Los Exptes. administrativos N° 299-P-1984 en dos cuerpos (biblioratos) caratulado "PERSONAL DE LA DCION. DE VIALIDAD NACIONAL s/adj.terrenos, destinados a construcción de viviendas" y el Expte. N° 1702-C-2006 "C., E. ref. Lote ** manzana *** del Barrio S. I. L.".- Todo lo tengo a la vista.- A más se produjo testimonial e informativa.----------
---

------ 7.- Ambos votos que conforman la Sentencia apelada, en general, tuvieron por acreditados los hechos expuestos en la demanda por la actora con la documental que adjuntó, que en su mayoría consta en el Expte. Administrativo Nº 1702-C-2.006.- Acatando la Resolución de este ///Tribunal que admitió la legitimación "ad causam" para estar en juicio, cada Magistrado examinó y dio por cumplidos los recaudos formales de Ley N° 3098 para la admisión de la acción.----------

///

------ El primer votante, al relatar la causa, refirió al acuerdo entre la recurrente y C. para la compraventa del lote, indicando "***el mismo día la Presidente del Consorcio D. extendió el certificado en el que consta que pasó a integrar el mismo como propietaria del bien en cuestión***, presentándose luego ante el Municipio con su cedente, lo cual encuentra acabadamente probado" (destacado propio).----------

------ Consideró demostrativo del interés de la actora en conseguir "*el bien adquirido*", que abonase en forma regular desde la compra y hasta la fecha que acompañó los recibos, los Impuestos y Tasas -año 2007; además, que "*previo al convenio de referencia*" solicitó a la Municipalidad un certificado de deuda y luego celebró un plan de pago por ésta por los años 1991 a 1997 -entendiéndolo acreditado con la documental que acompañó a fs. 32/277.- El Magistrado hizo notar que las constancias están a nombre de C..----------

------ Analizó -entre otras- como prueba que activa la fiscalización, la Inspección ordenada el *11 de Abril de 2006* -por Adrián ROBLES (funcionario de la Subsecretaría de Tierras que brindó su testimonio a fs. 615/617 vta.- llevada a cabo el siguiente *17 de Abril* (fs. 18)), en la cual se constató que el lote en cuestión se encontraba baldío, sin cerco, ///vereda, acumulación de basura, en parte ocupado por obrador de obra lindera y acopio de material de relleno y que no se pudieron recabar datos de su actual responsable.- El voto destaca que el mismo funcionario "*dos*

días después” ordenó efectuar el Informe de deudas en todo concepto y a la Dirección de Obras Particulares y destaca la “*llamativa celeridad*”, al ser producido el primero “*el mismo día*” (fs. 19 vta.) dando cuenta de pagos irregulares del Impuesto Inmobiliario, Tasa -de Higiene Urbana- y Pavimento; y señala que como resultado del último “pase”, el *3 de Mayo*, esa Dirección informa que no consta en sus registros la presentación de documentación técnica para ese lote.----------

------ Ambos pronunciamientos que conforman el fallo, señalaron deficiencias en ese trámite administrativo.- Subrayó el primero que a partir de la orden de fs. 21 de citación del Sr. E. C. por Edictos publicados en un diario de la ciudad por tres días (fs. 23) –su redacción “*roza los límites de la arbitrariedad a la luz del derecho de defensa”*.- “Presuntamente” se lo citaba para hacerle saber que se dejaría sin efecto la adjudicación a su favor pese –destacó- a constar a fs. 51 su domicilio.- Remarcó que antes se procuró citarlo en un domicilio que no era el suyo (remite a fs.22), sino el de la Sra. N..- Al respecto, la segunda votante concluirá que si bien no se cumplió con los arts. 60 y 61 de la Ordenanza de Procedimiento Administrativo Nº 485/76 en sus incisos 1º y 2º (relativos a notificaciones) “*no obstante el Sr. C. reconoció que tuvo conocimiento de ello y que concurrió a la Municipalidad (fs. 531 vta.), de allí que de acuerdo al inc. 3º del art. 61, la notificación aún defectuosa surtió efecto”*. Así aunque de *“tal concurrencia”* no existe constancia en el Expediente, y que a fs. 23 vta. ///se dispone proseguir el trámite, por entender notificado en legal forma al Sr. C..----------
---

///

------ La Ordenanza Nº 8803/06 -se indica- que deja sin efecto la Ordenanza Nº 2880/87 que había adjudicado el lote en cuestión a favor de D. y deja sin efecto todo reconocimiento y derechos sobre el mismo lote a C., se ordenó publicar en el Boletín Oficial Municipal y además por Edicto en los diarios Crónica y Patagónico, y que se dio apertura al Registro de Notificaciones, publicándose, notificando así al Consorcio y a C..----------

------ Los dos Magistrados manifiestan admitir tal documentación relativa a la notificación de la Resolución y la Ordenanza impugnadas, porque no fue "redargüida de falsedad".- Prevalece la fe que la ley les otorga -dijo el primero- y el segundo acotó: sin perjuicio de advertir que el edicto de fs. 31 se integra al redactado, lo que dispone el inc. 2º de aquel art. 62, y -los notificados no presentaron recursos de reconsideración.----------

------ Distinto es el caso de la recurrente -esto es, N.- entendió el primer votante, que *"pese a la debida publicidad de la medida adoptada y el tiempo prudencial otorgado para su cuestionamiento"* el 17/05/2007 presentó Nota informal (fs. 33) solicitando al Sr. Intendente dejar sin efecto la Resolución promulgatoria de la Ordenanza en cuestión, dando cuenta de su gestión de adquisición del lote, del requerimiento de Título de Propiedad y del modo que tomó conocimiento, frustrando sus ///expectativas; y que el 30/05/2007 planteó Reconsideración (fs. 35/36 vta.).- Insistió en las falencias del trámite administrativo "*desde la ignorancia y fin de la supuesta intermediaria* ***presuntamente habilitada***

///

para acceder a la Tierra Pública mediante convenios que se ignoran *y el exceso de facultades referidas a la elección de postulantes, cobro, transferencias, modos abreviados de transmisión de dominio"* hasta que "*no existe constancia del cumplimiento de la normativa que va del art. 37 y ss. de la Ordenanza General de Tierras a fin de verificar los alcances de tales gestiones de intermediación"* y remite a fs. 554/555 vta., *"4ª preg. ampliatoria"* del testimonio de la Presidenta del Consorcio D., A. M. M.. (resaltado propio)- Concluyó que más allá de la ligereza detectada y de los errores administrativos señalados, la presunta inexperiencia de la reclamante y la falta del debido asesoramiento previo al acto que celebró con C. y hasta el momento de su Reconsideración, entendió que correspondía analizar, a la luz de la normativa vigente, su legitimación activa en el caso.----------

------ *Señaló que la reclamante mereció una resolución clara y fundada en la instancia administrativa que no obtuvo*.- Entendió que "es una lástima" que pese a sus gestiones *"en consulta y trato con el Sr. C., con la intervención obligada del Consorcio y el conocimiento de las áreas respectivas del ente municipal,* ***no se le haya aclarado debidamente el contenido y alcance de los arts. 14, 15, 16 y 17 y cctes. de la Ordenanza General de Tierras (5907/96)"*** (destacado propio).- Finalmente arribó a la conclusión de que cualquiera fuera el *nomen iuris* que se le quiera dar... *la cesión, transferencia, compraventa... "quedó en la etapa de preparación, no cumplimentándose ninguno de los requisitos ///personales, técnicos y formales exigidos para su autorización y continuidad del trámite de adjudicación y posterior otorgamiento de Título de Propiedad*".- Dijo que "*le resulta ajena la normativa*

///

administrativa impugnada” y que todo perjuicio que le pueda haber ocasionado *“su negligente obrar”* tendría que formularlo por la vía procesal que considerase pertinente y que no era la intentada *“a la luz de su reclamo inicial y por carecer de legitimación activa contra el ente generador de las resoluciones impugnadas”*, las que además -agregó- han adquirido firmeza *“con antelación a la tardía reacción de la supuesta agraviada, reivindicando de tal modo la agudeza de quienes adelantaron el concepto a fs. 417/419”*.- Propuso al acuerdo desestimar el recurso -acción- por carecer de legitimación para obrar de la actora.----

------ La segunda votante, expone que la actora manifiesta un interés legítimo acreditado por el recibo que le otorgara C. y ***certificación de D. de igual fecha que certifica que es integrante del Consorcio y propietaria del terreno ubicado en…-*** (destacado propio).- Y en su análisis (fs. 655) da por probado que la Municipalidad había adjudicado en venta al Consorcio D. las tierras que resultaran de la subdivisión de un macizo…de la que surge este Lote en cuestión.- Que C. formó parte del Consorcio, que se le adjudicó el Lote sin que conste el otorgamiento de título de propiedad, y que luego lo transfirió a N., que se presentó al Municipio solicitando el título…----------

///--- Frente a ello examina la Legitimación de la accionante, y halla que su pretensión no encuentra tutela en el ordenamiento jurídico, porque ***no se cumplió con el art. 14 de la Ordenanza General de Tierras Fiscales…tampoco con el art. 37…****no se otorgó título de propiedad al*

*Consorcio****, no obstante se admitió otorgar título a favor de aquellos peticionantes avalados por la Presidente del D. entre los que se encontraba C., no constando que al vender el lote tuviese título de propiedad*** (destacado propio)**.**----------

------ En virtud de la venta, es que considera que “hay falta de correspondencia de la situación en la relación jurídica controvertida”, esto es, de legitimación.----------

------ Las costas se impusieron por su orden.- Se regularon los honorarios de los profesionales por su labor en la litis en porcentuales, previendo que en la etapa de ejecución de sentencia se fijaría el monto del proceso.-

------ II.- A fs. 664 apela la actora Sra. G. A. N..----------

------ 1.- A fs. 679/680 vta. funda la opugnación.- Manifiesta en primer término, que la Sala “A” de la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, con el dictado de este fallo le ha causado un grave perjuicio.--

------ Circunscribió a tres, los agravios que le provoca el fallo: ----------

1) que se equivoca en el derecho aplicable.-

2) que no ha valorado la prueba testimonial; es contradictoria, confusa, incoherente y carece de logicidad.-

3) las costas, que fueron impuestas por su orden, no obstante haber quedado firme la resolución que así las impone, solicita sean modificadas y su aplicación en su totalidad a la demandada.----------

///

------ Enumera los siguientes hechos y actos, arguyendo que "*de acuerdo a los considerandos*", el fallo en recurso los tuvo por acreditados.---------

- Que la Municipalidad de Comodoro Rivadavia adjudicó en venta al Consorcio D. el Macizo ***-X subdividido en las Manzanas *** y ***, mediante Ordenanza N° 2880/87.-

- Que el Sr. E. C. era integrante de ese Consorcio y resulta de los Exptes. Administrativos N° 299-P-84 y 1.702-C-2.006.-

- Que dicho Consorcio adjudicó al Sr. C. el Lote ** de la Manzana *** del Barrio S. I. L. de Comodoro Rivadavia, Partida 30553.-

- Que el Consorcio había cancelado el precio del Macizo adjudicado ante ese Municipio, remitiendo al Expte. N° 299 II-P-1984.-

- Que el 21/10/96, estando cancelado el precio del terreno adjudicado, el Sr. C. solicitó a la Municipalidad el Título de Propiedad.-

- Que posteriormente, el 20 de Mayo de 1997, convino con el Sr. C. la compraventa del lote antes individualizado en la sede del Consorcio D. y que ese mismo día la Presidenta de éste extendió el Certificado en que consta que la actora pasó a integrar el mismo como propietaria del bien en cuestión.-

- Que el 22 de ese mismo mes y año, se presentó con el vendedor al Municipio para comunicar la compraventa y que un funcionario los atendió.- Que obran constancias de las presentaciones a fs. 41/48 del Expte. Administrativo Nº 1.702-C-2.006 "*jerarquizando así su validez probatoria*".- Que asimismo consta, con esa fecha, la solicitud del Título

///

de Propiedad a fs. 41/42 y a fs. 47, planilla de antecedentes personales del adquirente al Municipio.-

- Que resulta demostrativo de su interés en conseguir "*el bien adquirido*" que abonó en forma regular desde la compra y hasta la fecha que dan cuenta los recibos, los impuestos y tasas (acompaña del año 2007).- Y que "*previo al convenio de referencia*" solicitó a la Municipalidad un certificado de deuda y luego celebró un plan de pago por los años 1991 a 1997, lo cual consta a fs. 32/277.- Constancias éstas a nombre del Sr. C..-

- Que en el Informe municipal de fs. 581 consta que los impuestos, tasas y contribuciones se enviaron a partir del 22 de Mayo de 1997 al domicilio de la actora, denunciado en la planilla de antecedentes, ubicado en la calle L. R. Nº***.- Desde esta fecha hasta Mayo de 2.006.-

------ Acusa como "*desprolijidad administrativa*" que entiende deriva en la nulidad absoluta por tratarse de "*actos inexistentes*", que constaba en el Expte. Administrativo que el titular del lote en cuestión ya no era el Sr. C..- Ello -señala- porque los actos administrativos que viene a impugnar se dictaron en fecha posterior a la agregación de su Nota de fs. 11 del 22 de Mayo de 1997 solicitando Título de Propiedad; que ya a fs. ///12 se agregaba un certificado en el cual la Presidenta de D. dice que la actora es miembro del Consorcio y la nueva titular del Lote ** de la Manzana ***; y que a fs. 14 constaban sus antecedentes personales.----

------ Aduce que de los fundamentos del decisorio "*resulta en forma inobjetable*" que es la titular de la relación jurídica sustancial, y el único interés legítimo violado por los actos administrativos impugnados le

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

pertenece como tal.- Sostiene que con “los hechos reales” y la prueba mencionada se acredita, según tales considerandos, que resulta incuestionable su legitimación activa.- Trae jurisprudencia de este Superior Tribunal –la SI Nº 23/SCA/08 dictada en autos a fs. 432/446- y de ella, la cita de otra, la SD Nº 28/SRE/04- expresando que impugna en sede administrativa quien desea obtener la revocación, anulación o modificación de un acto administrativo; y reclama quien mediando o no acto, busca obtener una decisión sobre una pretensión o petición.- Con cita de DROMI añade que la legitimación para intervenir “*en el mismo*” la tiene todo aquel que puede ser afectado por la resolución que se adopte, o si su interés legítimo, personal y directo puede resultar afectado; sea titular de una relación jurídica derivada del acto o aunque no esté relacionado jurídicamente con la Administración.----------

------ Añade que mereció en sede administrativa una resolución clara y fundada que no obtuvo.- De ello concluye que es evidente la nulidad que persiguió con la demanda, ante el silencio y desprolijidades administrativas, y que deben ser subsanados en la vía judicial los errores ///cometidos “*lo que parecen no haber entendido los Señores jueces camaristas, ante la manifiesta contradicción en el considerando que analizamos”*.----------

------ Respecto del primer agravio en el punto 3.2. la accionante aduce un *“evidente error en la aplicación del derecho aplicable”*.- A partir de dos párrafos del fallo –alude al primer voto, fs. 651 vta.- considera que la

“*normativa jurídica le resulta ajena*”.- Los transcribe: “*es una lástima que pese ante las gestiones llevadas a cabo por la reclamante en consulta y trato con el Sr. C., con la intervención obligada del Consorcio y el conocimiento de las áreas respectivas del ente municipal, no se le haya aclarado debidamente el contenido y alcance de los arts. 14, 15, 16 y 17 y cctes. de la Ordenanza General de Tierras (5907/96)”* –uno- y el otro, en cuanto reza: “*Pese a ello la cesión transferencia, compraventa, o el nomen iuris que se le quiera dar quedó en la etapa de preparación, no cumplimentándose ninguno de los requisitos personales, técnicos y formales exigidos para su autorización y continuidad del trámite de adjudicación y posterior otorgamiento de Título de Propiedad*”.----------
---

------ Sólo critica de esta parte de la Sentencia que manifiesta confusión y contradicción, porque son argumentos que pertenecen a la relación jurídica sustancial, en tanto se dice que la reclamante mereció una resolución clara y fundada en la instancia administrativa, “*que lamentablemente no obtuvo”* –vuelve a transcribir.----------

///--- Continúa la apelante defendiendo su legitimación en el punto 3.2.1.- Arguye que mal puede considerarse que las resoluciones administrativas le son ajenas, “*si de los dichos y afirmaciones del tribunal a quo, resulta que lesionan su derecho por una vergonzosa y sospechosa actitud administrativa, al omitir el reconocimiento del derecho que le asistía para lesionarlo arteramente con la sanción de las mismas”*.- Interpreta que los actos administrativos cuya nulidad solicitó no están firmes, atento que quien resultaba ser titular del único interés legítimamente protegido

///

"*nunca fue notificada administrativamente y resulta absurdo suponer que con la publicidad citando a C. por razones que se le darán a conocer"* quedara la actora notificada.- Insiste en que es un equívoco de hecho y de derecho que no puede convalidarse en esta Alzada que las resoluciones administrativas impugnadas estuvieran firmes.- Advierte que la Municipalidad de Comodoro Rivadavia nunca, ni administrativa ni judicialmente, negó el derecho de la actora a la propiedad de la tierra fiscal, sino que solamente omitió "*escandalosamente tratar"* su pretensión o solicitud "*para finalmente despojarla"* mediante los actos administrativos que impugnó.----------

------ En el punto 3.2.3 vuelve la recurrente sobre su legitimación y sobre el derecho aplicable.- Entiende claro que *su situación no se regía por aquellos arts. 14, 15, 16 y 17 de la Ordenanza General de Tierras, sino por el Título II-Capítulo III- Venta Directa de Tierras Fiscales- Sección I-Instituciones art. 37 y siguientes*, por lo que considera que el fallo incurre en un "*evidente y manifiesto error"*.- Sostiene que *la totalidad ///de los títulos de propiedad otorgados a integrantes del Consorcio D. se obtuvieron por los mismos trámites y se rigieron por las mismas normas* –remite al Expte. Administrativo N° 299-P-1984- Por ello encuentra "*inexplicable jurídicamente"* el silencio, la negación, la omisión de la Administración Pública para acoger sus pretensiones.-------

------ En el punto 3.2.4. alude al concepto de "*interés como base de la acción"* -trae a IHERING- y dice que sin aquél no hay titular de derecho

///

jurídicamente protegido.- Insiste en ser la única perjudicada por las resoluciones que impugnó, atento que el Sr. E. C. "*había quedado desinteresado*".- Critica al Tribunal *a quo* por no haber advertido que con el recurso contencioso administrativo la Sra. N. buscaba "*modificar judicialmente"* las omisiones y desprolijidades administrativas que le impidieron ser titular del derecho de propiedad del Lote ** de la Manzana *** del Barrio S. I. L..----------

------ Respecto del segundo agravio, aduce en el punto 3.2.2. que de "*las testimoniales omitidas en el fallo"* de la Presidente de D. A. M. M. y de L. B. integrante de ese Consorcio *"que hacía las veces de Secretaria"* –aclara-, resulta que la compraventa o transferencia de lotes originariamente adjudicados se comunicaba normalmente al Municipio demandado mediante certificado expedido a tal efecto -remite al agregado a fs. 12 del Expte. Administrativo N° 1.702 -C- 2.006.- Aduce que se hacía en todos los casos y que surge de la declaración de L. B. que así lo hizo y que no había merecido observación alguna el que a ella le otorgaron "*a los mismos fines"*.- *Hace notar que su certificado es igual a otros veinticuatro ///existentes en el mismo expediente administrativo*.- Insiste en la prueba testimonial en el punto 3.2.2., y subraya que en las respuestas de los funcionarios municipales no sólo quedó demostrado *"una falta de colaboración en la averiguación de la verdad, sino que casi en forma infantil, han negado en forma recurrente la actividad propia de sus funciones, porque es imposible que una asesora legal desconozca como se rige la relación entre las personas de mención en el art. 37 de la Ordenanza General de Tierras y la MCR"*.- Critica "a mayor abundamiento" que ninguno de los funcionarios municipales, ni

///

los apoderados que lo representan en juicio, se ha ocupado de explicar por qué razón en un Expediente administrativo se dictan dos actos administrativos: la Ordenanza y la Resolución, omitiendo la mención de la documentación agregada mismo y que demostraba -entiende- que el titular de la adjudicación en venta no era C. sino N..- Esto condujo a una "manifiesta e incuestionable nulidad" -sostiene- atento que los actos lesionan el interés legítimo de quien resulta únicamente perjudicada por los mismos, por lo que recurrió a la vía judicial cuando le fue negado en sede administrativa -concluye.----------

------ En cuanto al tercer agravio referido a las costas impuestas en el orden causado, es derivado de la revocación que solicita del fallo.---------

------ Esto es lo que solicita, y se juzgue en definitiva la nulidad de la Ordenanza N° 8803/06 y de la Resolución N° 29/07 y de *"toda otra vinculada o causa de las mismas"*, resolviendo otorgar a la actora la ///propiedad del Lote ** de la Manzana *** del Barrio S. I. L..----------
---

------ 2.- Corrido traslado de la Expresión de Agravios a la contraria Municipalidad de Comodoro Rivadavia (cédula fs. 682/y vta.) no responde al mismo.----------

------ III.- A fs. 684/685 obra el Dictamen del Sr. Procurador General.- Reseña la pretensión.- Alude a la SI N° 23/SCA/08 (fs. 432/446) en la

cual este Superior Tribunal de Justicia analizó la legitimación de la actora -alegada su ausencia por la accionada al contestar la demanda, que considera que no ostentaba derecho subjetivo ni interés legítimo tutelado para accionar en su contra.- Refiere los fundamentos de la Sentencia apelada, la expresión de agravios, y considera que ésta no ha cumplido con la carga de producir una crítica concreta y razonada de la decisión que pretende impugnar; que no alcanza el estándar legal, limitándose a una discrepancia o disconformidad con lo decidido.- Puntualmente advierte que no logra explicar cuáles serían las normas municipales que permitían tener por perfeccionada la cesión o transferencia de derechos que le efectuara el Sr. C., que la hubieran habilitado a reclamar a la Municipalidad la concreción de los mismos y que la sentencia considera no operada.- Estima que de las constancias del Expte. N° 1702-C-2006 surge que se limitó a efectuar las presentaciones que obran a fs. 11/14 sin que hubiera alegado ni probado avance ninguno hacia el reconocimiento y perfeccionamiento de su alegada condición.- Dictamina que la orfandad de fundamentación propicia la deserción del recurso, en atención a lo dispuesto por los arts. 265 y 266 del C.P.C.C..----------

///--- IV.- A fs. 686 pasan los autos para dictar sentencia y a fs. 687 se practica el sorteo de la causa.----------

------ **V.- ANÁLISIS:** ----------

------ 1.- Alegando graves perjuicios provocados por la Sentencia Definitiva dictada por la Sala “A” de la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, en cuanto rechazó la acción contencioso administrativa que intentó contra la Municipalidad de Comodoro

///

Rivadavia, la Sra. G. N. deduce la presente Apelación.- Habiendo concluido los Magistrados en el fallo que la actora carecía de legitimación para pretender la nulidad de actos administrativos que le resultaban ajenos -la Ordenanza N° 8803/06, la Resolución N° 29/07 que la promulga, *"y de toda otra vinculada..."* para obtener así el reconocimiento del derecho a la adjudicación del lote ** de la manzana *** del Bº S. I. L. de esa ciudad- al expresar sus agravios insiste en que su legitimación está acreditada, afirma que la Cámara no ha valorado con suficiencia las pruebas producidas -particularmente dos testimonios- arguyendo además que dicho Tribunal mal interpreta el derecho aplicable al caso, que la totalidad de los títulos otorgados a integrantes del Consorcio se obtuvieron por los mismos trámites y rigieron por las mismas normas que no son éstas indicadas en la Sentencia; que el certificado que acredita su integración a aquél es igual a los restantes incorporados al Expediente Administrativo, que el decisorio incurre en contradicción, confusión, incoherencia, que carece de lógica.-

///--- Considero que ante el tenor del pronunciamiento -que reitero finca el rechazo de la acción en la falta de legitimación actora- no veo que los agravios estén malenderezados.- La Sentencia en crisis, se ha adentrado en el análisis de la cuestión, ha encontrado serias falencias en el procedimiento administrativo, ha analizado las pruebas que consideró conducentes y fundado en el derecho que estima debe aplicarse, pero termina negando la aptitud del título que la Sra. N. dice ostentar frente a la decisión de la Municipalidad demandada que se acusa nula, para obtener una sentencia favorable en esta sede contra aquélla, que no otra

cosa es la ausencia de legitimación resuelta.- La apelación, viene entonces a insistir en ella, y siguiendo el decisorio, a cuestionar la valoración de pruebas, y el derecho aplicable.- La crítica es a mi juicio suficiente, por lo que me avoco al estudio de la causa.----------

------ 2.- Oportunamente este Tribunal, con profusos argumentos admitió la legitimación para accionar en juicio contencioso-administrativo de la actora.- Frente a la nulidad acusada, y a sus resultas el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, tal la de miembro del Consorcio D.., sucesora por compra de otro de sus componentes, el derecho pretendido a obtener la titularidad del lote antes individualizado, cuya existencia es lo que la sentencia debía determinar- le correspondía frente al Municipio, pues ***había acreditado suficientemente que le había sido transferida o cedida por un sujeto titular de la relación jurídica originalmente establecida con aquél***, cuestión ésta que los pronunciamientos del fallo dan por debidamente demostrado.----------

///--- La cuestión radicaba justamente –como dice Jesús GONZÁLEZ PÉREZ- en ese momento, en el ***nacimiento*** de esta relación (Manual de Derecho Procesal Administrativo – Civitas – 2º Ed. pág.165/166), pues el acto –que es la Ordenanza Nº 8803/06, promulgada por Resolución Nº 29/07, desconoció la trasmisión que la actora sostenía operada y daría origen a ***su*** relación jurídica con la comuna.- Y ***en la orientación jurídica que la Sentencia apelada sigue en materia de legitimación***, debía determinarse -para discernir la legitimación definitiva- la habilidad de ese título esgrimido.----------

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

------ Así pese a que el Tribunal adelantó en la Interlocutoria previa, recordando lo resuelto en SD N° 7/SCA/02 ("M...."), siguiendo a DAVIS ECHANDÍA, que a partir de las enseñanzas de CHIOVENDA Y GOLDSCHMIT: "***se abandona la posición tradicional que identificaba la legitimación en la causa como la titularidad del derecho o relación jurídico material objeto del juicio***, *y se deja de considerar a la acción como el derecho material en actividad, o como un elemento del mismo, por lo que resulta inaceptable la identificación de la titularidad del derecho y la legitimación en la causa.- "****El ejercicio de la acción corresponde a quien tiene interés en la decisión jurisdiccional, necesita de su intervención, porque lo relativo a la existencia o no del derecho reclamado es cuestión a decidir en la sentencia de mérito…"*** .- Hasta aquí la glosa para no incurrir en reiteraciones innecesarias.- De ello debe seguirse que, admitida la legitimación inicial, el fallo pudo resolver directamente sobre la procedencia -o no- de la pretensión.----------

///--- El mismo decisorio dejó además claramente establecido el interés que movía la acción de nulidad de N., y la necesidad -para discernir el fondo- de analizar que "no se trataba de adjudicatarios particulares simplemente -los Sres. C. y su sucesora singular N.- sino de integrantes de un Consorcio -D.- al que las tierras se otorgaron, y es necesario determinar de qué modo se previeron -si se previeron- las relaciones jurídicas entre Consorcio y Municipio, y de aquél y éste con sus integrantes; y que de estar a los actuados administrativos medió una presentación que daba cuenta de aquella sucesión.- Ello más otros

elementos que indican que es preciso indagar en profundidad en la relación jurídica sustancial…”.----------

------ En verdad no veo que esto haya sido cumplido por la Cámara a-quo.-

------ 3.- A todo evento ¿Cuál fue el titular de la relación “originaria” con el Municipio dada por el título transferido? - ¿el Consorcio D..?- ¿El Sr. E. C.?.- La Municipalidad al contestar la acción, sostiene que lo fue el Consorcio.- La Cámara, parece entender que lo fue C., estimando, en mérito al derecho que la actora sostiene en esta Apelación se malaplicó, que la cesión no se ajustaba a su plexo.- Consecuentemente -falló- no siendo legítima la cesión, N. no tiene título válido para originar la relación que la “conecta” con el Municipio, y por ende, no está legitimada para reclamarle la adjudicación del predio….- En otros términos léase: no le asiste el derecho pretendido.-----

------ Creo que no es tan simple.----------

///--- 4.- Tengo presente los agravios de la apelante, cuando critica la interpretación del derecho y de la prueba que lleva a la Cámara a concluir en el fallo en crisis, en que *la normativa administrativa impugnada le resulta ajena* a la actora (primer voto) y en la *falta de correspondencia absoluta de la situación en la relación jurídica controvertida* (segundo voto), para establecer que todo perjuicio que le puede haber ocasionado el negligente obrar deberá formularlo “ante la vía que considere pertinente”.----------

///

------ No lo creo así.- Parto de la hipótesis que la Sra. N. al presentarse en 1997 en el procedimiento administrativo que se encontraba en trámite desde 1.981, pretendía colocarse en la misma situación jurídica que hasta entonces ocupaba C. –su cedente del lote **- y *similar a la de otras personas que pretendían obtener el Título de Propiedad respecto de cada uno de los cincuenta que conforman el macizo ***-X, del cual resultó adjudicatario el Consorcio D. (del cual por efecto de la compra resultó integrante)* a través de la Ordenanza Nº 2880/07.----------

---

------ Ya se prevenía en aquel Interlocutorio glosado lo que otros fallos habían dicho: en las cuestiones sobre tierras públicas se debaten relaciones jurídicas complejas.- Y en el caso resultan más complejas aún, por la "interferencia" –o **"**intermediación" si se prefiere, de un sujeto plural –D..- a quien la Municipalidad, según da cuenta el Expte. Nº 299-P-84, iniciado por el "*Personal de la Dcción. de Vialidad ///Nacional"* adjudicó en venta -***adjudicó en venta***, reitero- un macizo con el objetivo de ser destinado a la construcción de viviendas.- Y es preciso considerar la situación de N. en el plexo de relaciones jurídicas que exhibe el caso.-

---

------ 4.1.- Qué es -jurídicamente- este "Consorcio"?; una "asociación" *sui géneris* para actuar en el marco de una relación de Derecho Público?; cuál la regulación de sus relaciones con la Municipalidad?; cuáles sus derechos y obligaciones?; cómo debía producirse la distribución de los

lotes y -muy especialmente- bajo qué normativa?; cómo se regularon las relaciones entre el Consorcio y sus miembros?...entre los miembros -en origen quienes serían los titulares de los lotes subdivididos- y el Consorcio? entre aquéllos y la Municipalidad?; cómo debía sucederse la composición del Consorcio? muchos interrogantes, y -por lo que he podido discernir de las pruebas aportadas a la causa- pocas respuestas claras.- Y esas pocas, derivan en su mayoría de precedentes.----------

------ La Cámara se limita a analizar el procedimiento administrativo seguido en el Expte. Nº 1702-C-2006, referido a C., cuyos folios -ya lo dije antes- están extraídos de aquel "madre" y en el cual se dictaron los actos administrativos cuya nulidad constituye la pretensión de la demanda iniciada por la Sra. N..----------

------ Pero de aquel principal surge, desde la primera presentación que hicieron quienes pasarían a formar más tarde el Consorcio, cierto caos jurídico, derivado posiblemente de la premura de las autoridades municipales en resolver la situación del grupo de vecinos -agentes de ///Vialidad Nacional- que reclamaban una solución urgente al problema habitacional, agravado por las dificultades de financiación para construir, que se atisba a lo largo de las actuaciones cumplidas.- Caos digo, porque fue evidente que los trámites realizados no se "ajustaron" a la Ordenanza de Tierras vigente en esos años -las N° 803/81 y 2262/84- y a medida que se fue avanzando, llegando a la adjudicación de las tierras a ese Consorcio y apareciendo en escena sus integrantes -pretendiendo ejercer sus derechos sobre los lotes que conformaban el macizo ***-X-, esto se

///

hace más ostensible.- Aún con respecto a la Ordenanza posterior -y actual- de Tierras N° 5907/96.----------

------ Demás está decir que la Ordenanza Nº 2880/87 -fs. 2 del Expte. 1702/2006- no lo somete a ninguna normación, salvo en lo hace a los requisitos exigidos para la adjudicación del macizo mismo (art. 3) en su conjunto.- Ni en el Visto, ni en sus Considerandos, se menciona alguna norma a la que debía sujetarse para "distribuir" los lotes entre sus miembros.----------

------ 4.2.- Vamos a los orígenes.- El Expediente principal 299-P-84, tuvo inicio ese año en un reclamo administrativo de un conjunto de vecinos.- Solicitaron la adjudicación en venta de tierras de propiedad municipal para la construcción de un complejo de viviendas.- Ese grupo de personas más tarde constituiría el Consorcio D..- La Nota del 30/01/84, suscripta por A. M. M. e H. R. F., expuso que conformaban un grupo de personas que trabajaban para la ///Dirección Regional de Vialidad Nacional y buscaban una solución a su "*grave conflicto habitacional";* en su mayoría eran trabajadores con 25 años de servicios, sin vivienda.- El Banco Hipotecario Nacional les otorgaría un préstamo –puede entenderse de parte de la hoja bastante deteriorada- y entre las exigencias, debían conformar un Consorcio entre todos los interesados.- Solicitaron concretamente un terreno "*para construir aproximadamente cincuenta viviendas individuales de dos, tres y cuatro dormitorios, de buena calidad, que cubriría las necesidades de... número de familias, que*

integraban la gran familia... de la Dirección Nacional de Vialidad en la zona”, que residían en el *“km. 4”*, señalando que Vialidad Nacional estaba construyendo un nuevo campamento en el Barrio Industrial de esa ciudad.- Sin embargo -dijeron- no podrían continuar habitando el lugar en razón de que los servicios de agua, luz y gas eran suministrados por Y. y serían interrumpidos cuando aquel Organismo levantara el campamento.- La entidad bancaria, para otorgarles el préstamo, les exigía terrenos que contaran con todos los servicios y sugerían su ubicación cerca de un nuevo campamento, en Ruta 3 y calle E., en Barrio P..----------

------ A fs. 4 -con las citas me estoy remitiendo a la foliatura del Expediente administrativo más antiguo- se agregó la Nota N° 01024 –con membrete de la Subsecretaría de Obras Públicas de la Dirección Nacional de Vialidad, dirigida al Ministro de Bienestar Social en Rawson –no consta quien la suscribe, se alude a “esa Jefatura”- en la cual queda expuesto que en el campamento ubicado en Km 4 -Barrio G. M. de Comodoro Rivadavia- se había emplazado al personal y su grupo familiar que ocupaban las viviendas de la “repartición” a ///desocuparlas en un lapso de seis meses –la nota está fechada el 06/08/82.- Se menciona un “listado” de personal que no se agrega.--------

------ A fs. 4 vta. consta que se consulta a la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia a los efectos de informar *si la Manzana *** X se encontraba en condiciones de ser utilizada para planes de viviendas o bien, si existía un proyecto sobre esas tierras*.- El Organismo aquél ordena verificar la situación de esa tierra -en la misma

///

foja.- A fs. 5 y vta. obra un Informe del 28 de marzo de 1.984 del Director de Planeamiento Urbano del Municipio, en el cual propone – entre otros puntos relativos a las características de las tierras y la zona conveniente- requerir a los solicitantes especificar su número a fin de determinar la superficie; el nombre de cada uno de los componentes del Consorcio y declaración jurada de no poseer otras propiedades privadas.- Así porque *"la creación de consorcios S.A. permitiría la venta de propiedades a quienes ya fueran propietarios"*.- Propone como solución inmediata *"adjudicar la tierra ocupada en este momento por el Campamento (adyacente a las viviendas) para su utilización para la ejecución de un plan de viviendas acorde y digno, en la medida de superficie que requiera el plan por la cantidad de familias a ubicar y cumplimientos los datos indicados para solicitud de tierras"*.- Manifiesta el funcionario remitir a la Secretaría de Obras Públicas Municipal "*información*" dada por la Dirección de Tierras: "*dicha fracción … es nuevamente municipal... a través de un convenio Vialidad Nacional o los solicitantes se comprometen a efectuar los movimientos de tierra que se ///requieren para el emparedamiento y acondicionamiento de la manzana *** X, así como los trabajos de saneamiento y tratamiento del zanjón que atraviesa dichas tierras, sería viable la utilización de las mismas para el plan de viviendas solicitado"*.- Insiste en tales requerimientos a los solicitantes antes de la adjudicación de las tierras y alude a la *"necesidad de desarrollo de la zona norte"*.- Obra Informe de Tierras a fs. 6.----------

///

----- A fs. 7 la Secretaria de Obras Públicas expresa al Sr. Intendente que ya conoce el “pensamiento” de esta Secretaría acerca de los compromisos que pueden asumir los distintos solicitantes de tierras *“aún en el caso de entidades sin fines de lucro, únicas entidades a las que debería ir la tierra fiscal de ahora en más”*.- Manifiesta -punto 1)- coincidir con el criterio de la Dirección de Planeamiento Urbano en la necesidad de valorizar la zona norte, *“no tanto por la letra del expediente sino por lo que los solicitantes me han comentado verbalmente, ellos se encargarían del movimiento de tierras y del acondicionamiento de todo el macizo para viviendas, por intermedio de Vialidad Nacional. Es una alternativa interesante”*.- Sugiere responder a los requirentes que se comprometan al “*acondicionamiento desde el punto de vista tipográfico de todo el macizo; que si salieran más lotes que los 50 solicitados quedarán a disposición del Municipio; que se comprometen a dotar al sector de toda la infraestructura necesaria; que aceptarán todas las pautas urbanísticas que se le indiquen para el sector”*.- Concluye en que de aceptar los solicitantes lo propuesto se podría *girar el Expediente a la Comisión de Tierras a fin de* ***“opinar sobre la reserva en el contexto de la nueva Ordenanza ya en vigencia”*** (punto 2).----------

///--- Primera mención ésta a una regulación legal.- Añade que cabe proponer a la Comisión aludida una *“reserva breve en el tiempo, renovable y luego se controle para no reeditar, tierras comprometidas por doquier sin viviendas materializadas”*.- El Sr. Intendente manifiesta estar de acuerdo, pero requiere que previamente pase al Asesor Letrado a efectos de “*implementar la notificación a los recurrentes y a la vez sus consideraciones sobre el particular”*.----------

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

------ A fs. 8 los solicitantes, mediante Nota del 11 de Abril 1984, se comprometen a adecuar el Macizo *** X, topográficamente, a fin de construir sus viviendas; a que los lotes sobrantes quedarán en poder de la Municipalidad; a dotar de la infraestructura necesaria al sector; y a aceptar todas las pautas urbanísticas de acuerdo a la reglamentación.- Advierten que aún cuando no se ha formado el Consorcio Legal en razón de que no tenían la seguridad de contar con los terrenos, han comenzado el trámite ante un Escribano Público y se han conformado mediante un Acta de Compromiso -adjuntan copias a fs. 8/15.- Solicitan que se efectúe una "*reserva provisoria"* hasta la formación del Consorcio legal, como lo estipule "*la Ley, el Banco H/Nacional y esa Municipalidad"*.- Suscriben esta Nota las dos personas que efectuaron la primera presentación y el Sr. R. G. V., "*por Consorcio D..- Personal de la Dirección Nacional de Vialidad"*.- Aclaran que han constituido "*una comisión que... tramitaría(n) ante es Municipalidad todos los actos administrativos que se requieran",* integrada por A. M. M. de C., R. G. V., H. ///R. F. y un Asesor legal que integraría el Consorcio Dr. J. E. C..----------

------ El Asesor Letrado de la comuna a fs. 15 vta., entiende que se ha cumplido con la Nota de la Secretaría de Obras Públicas en el punto 1 y que cabe cumplir el 2 -antes descripto-, es decir que estaba en condiciones de pasar a dictamen de la Comisión de Adjudicación de Tierras Fiscales.----------

///

------ A fs. 16 ésta se expide mediante Dictamen N° 170/84.- En éste se funda luego la Resolución N° 576/84 (fs. 17, fechada el 3/05/84) del Sr. Intendente.- Sólo consta en sus considerandos la remisión a ese Dictamen y que se dicta "*de conformidad a lo establecido en la Ordenanza del H.C.D. N° 2262/84 y Resolución Municipal N° 404/84"*, sin individualizar precepto alguno (no está agregada esta última Resolución).- Coinciden el Dictamen y los tres primeros artículos del acto administrativo; primero se ordena "***RESERVAR a favor de D. (Consorcio en formación)"*** el macizo ***-X del Barrio Q. C. de esa ciudad, por el término de 60 días... plazo en el cual debía presentarse anteproyecto urbanístico de las 50 viviendas, el anteproyecto de cada vivienda en particular, y cada integrante, una declaración jurada donde conste no poseer propiedades.- Se establece que vencido el plazo y en caso de no haber cumplido con el primer punto, ***"como así también no se contara con la sociedad civil constituída quedará automáticamente NULA la reserva de tierra".-*** Se dispone hacer publicaciones "de ley", abrir Registro de oposición.- Los demás, de forma.----------

---

///--- A fs. 19 la Presidente del Consorcio en formación solicita una prórroga respecto de todos los beneficios de reserva, hasta el 31 de Diciembre de 1984, en razón de haberse suspendido la operatoria "Reactivación" del Banco Hipotecario Nacional.- A fs. 20 emite un segundo Dictamen, N° 33/84, la Comisión de Adjudicación de Tierras.- Sus ocho primeros puntos toma la Resolución N° 1161/84 (fs. 22/23, 16 de Agosto de 1984) en la parte resolutiva y remite al mismo, fundando *"de conformidad a lo establecido en la Ordenanza del H.C.D. N° 2262/84"* sin individualizar precepto alguno (se advierte que ya no se

///

menciona la Resolución Municipal N° 404/84, que nos es desconocida).- Así, el Sr. Intendente resuelve favorablemente lo solicitado por D.. cuando dispone la reserva del macizo hasta aquella fecha (1°); que acreditada en forma fehaciente la obtención del crédito se procedería a adjudicarlo en venta "*mediante el sistema legal pertinente"* (2°); que la reserva se otorgaba a título gratuito (3°); que no se permitiría la realización de trabajos sobre el terreno hasta tanto no se adjudicase en venta el mismo, lo cual se realizaría cuando el Banco prestase acuerdo suficiente para el otorgamiento del crédito (4°).- Ordena *notificar al beneficiario "de la situación de la infraestructura de la presente* Reserva", que *"se compromete a realizar los trabajos necesarios para conectarse a todas las redes urbanas: agua, luz, gas, cloacas y desagües pluviales, por su cuenta y riesgo, sin reclamo alguno"* (5°); y *" a desarrollar un plan de urbanización que haga viable técnicamente el asentamiento residencial proyectando la apertura de tramos vehiculares y peatonales, íntimamente ligadas al desarrollo de la infraestructura de ///servicios, todo lo cual deberá ser previamente aprobado por las áreas municipales pertinentes, quien fijará las pautas de diseño previo"* (6°).- Se advierte que el Municipio no reconocerá relación contractual alguna con terceros, responsabilizando exclusivamente de todo lo que ocurra con la reserva al beneficiario directo de la misma (7°).- Impone a "la Institución" ***el deber de presentar una nómina de suscriptores*** que no deben poseer inmuebles conforme la Ordenanza N° 2262/84 (8°).- A fs. 23 vta. el 21 de Agosto de 1984 se notifica personalmente la Sra. A. M.

M. DE C. -conforme DNI, cotejo la documental de fs. 217.----------
---

------ Se observará que la única limitación hasta este momento, refiriendo a la Ordenanza General de Tierras con respecto a la “distribución” de lotes, es que no sean otorgados a quienes sean propietarios de inmuebles en la ciudad…----------

------ Pero esta Resolución es dejada sin efecto, porque el mes siguiente, a fs. 24 -como Presidente del Consorcio- la nombrada M. así lo solicita, para que en su lugar, se dicte una Ordenanza cediendo el macizo ***-X a favor del Instituto de la Vivienda y Desarrollo Urbano para realizar el plan de 50 viviendas, posibilitando un llamado a licitación por ese Organismo, lo que así se hace por Resolución N° 1776/84 (fs. 30/31), hasta el 31 de Diciembre de 1984.- El art. 4° reitera que no se permitiría la realización de trabajos sobre el terreno hasta tanto no se adjudicase en venta el mismo, lo cual se realizaría “*cuando a juicio de esta Comuna, lo considere conveniente”*.----------

///--- El 28 de Diciembre de 1984 a fs. 32/85 D.. acredita haber iniciado el trámite para lograr la personería jurídica del Consorcio y presenta un “LISTADO DE INTEGRANTES…” -ordenados en cincuenta- con Declaraciones Juradas en las que éstos manifiestan no ser propietarios de inmuebles.----------

------ ***Se verá que no figura allí el Sr. E. C.***.----------

///

------ A fs. 85 vta.- sin fecha- obra constancia apócrifa que manda "*cumplimentar art. 22° (1- 3 (sí)- 4 (sí)- 5- 6-7) Ordenanza 2262/84- INSTITUCIONES"*.- A fs. 86, ya en enero de 1985, la Dirección de Tierras consideró que *no se habían cumplido con los requisitos exigidos en el art. 22 de la Ordenanza N° 2262/84*, recomienda un nuevo pase a dictamen de la Comisión de Adjudicación de Tierras, que ordena la Secretaría de Gobierno en igual foja.----------

------ Este precepto aludido regula sobre la adjudicación ***a Instituciones*** en lo general; no refiere a la asignación de los lotes en que se dividen los terrenos otorgados a aquéllas.----------

------ Recuérdese, la adjudicación se había modificado a favor del IPV…y había caducado.- D. entiende que esta situación lo perjudica, porque pierde el terreno, por lo que antes de que dictaminase la Comisión, el 24 de Octubre de 1985, efectuó sendas presentaciones (fs. 87 y vta. y 89/131), respondiendo que había cumplido cada uno de los ///incisos del art. 22.- Manifestó que respecto de su inc. 1°) adjuntó Acta Constitutiva -de la S. C. C. D.. (fs. 90/112)- y Acta complementaria - (fs. 113/118) – donde ya consta la ***"CESIÓN DE DERECHOS" de cuatro integrantes del consorcio a otras cuatro personas.-*** Copia del Estatuto (fs. 119/128) y una nota (fs. 129) suscripta por el Inspector de Personas Jurídicas y Registro Público de Comercio –dirigida a este último Registro-, que devuelve la documentación correspondiente al Consorcio expresando que no requiere autorización del Estado para funcionar, que

no está sujeto al control de ese Organismo y que por su naturaleza civil tampoco necesita inscribirse en el Registro Público de Comercio.----------
---

------ 4.3.- Me detendré un momento en la constitución del Consorcio -fs. 90/94- que lo fue al sólo objeto de construir este Barrio.- ***No se encuentra entre los constituyentes el Sr. C..-*** Sus Estatutos (fs. 119/128), determinan que será sostenido por aportes de sus integrantes que se obligan "a suscribir las correspondientes escrituras de dominio" del terreno reservado por la Municipalidad, dirigido por una Comisión Directiva, cuyas atribuciones se limitan las normales de una Sociedad Civil, con posibilidad de convocar a las Asambleas Ordinarias y Extraordinarias para resolver cuestiones internas y toda otra de cualquier naturaleza que debiera tomarse durante su existencia.- *Salvo la muerte o incapacidad, no se previó el "reemplazo" de socios*.- Se estableció que su disolución procedería una vez cumplido el objetivo.- Los Estatutos se modifican en 1987 -fs. 217/221- pero permanece inalterable lo relatado.-

///--- Ninguna previsión respecto de la repartición y entrega de las parcelas entre sus miembros.----------

------ 4.4.- Continuando la glosa de las actuaciones, en la misma presentación de fs. 89, y con referencia al inc. 2° del citado art. 22, expresó que no se había estipulado el precio y forma de pago; respecto del inc. 3° detalló la ubicación del mentado macizo, conforme plano que adjunta (fs. 130) y anunció que se haría un movimiento de suelo de 60.000 m3 y una vez que el Instituto Provincial de la Vivienda y

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

Urbanismo diera *"la factibilidad a toda la carpeta técnica"*, que construiría una plaza de juegos y si la situación económica lo permitiese, un gimnasio –remite a un Expte. de aquel Organismo.- Manifestó que conforme el inc. 4° art. 22 el terreno sería destinado a un plan de viviendas para los consorcistas, según listado ya agregado al Expediente.- Advirtió en cuanto a los incisos 5°, 6° y 7° del mismo precepto, que no se podía detallar por estar sujeto a la licitación y plan de trabajo del Organismo crediticio.----------

///--- Solicitó proceder de acuerdo al art. 23 para dar luego cumplimiento a las condiciones -generales- de la Ordenanza especificadas en su capítulo III, Título I, art. 12 y el Título II –Ofrecimiento Público a precio de fomento-, Subtítulo I -Viviendas Familiares- art. 14°, 15° y 20°…lo que no se explica pues se había determinado su sujeción al Título "Instituciones", Subtítulo II del mismo Capítulo.----------

///--- La Comisión de Adjudicación de Tierras se expidió favorablemente -mediante Dictamen N° 364/85 (fs. 131/132)- a fin de ordenar una nueva reserva del macizo ***-X, nuevamente a nombre de D..- Analizó que la operatoria de créditos del Banco Hipotecario Nacional, dada la situación que describió, hacía prever que no todas las solicitudes fueran aprobadas.- Advirtió que el Municipio no debía "*poner escollos para el avance de las tentativas de cada Institución solicitante, sino... poner la mejor predisposición de los recursos fiscales para que pueda lograrse la concreción del plan... el Municipio estará contribuyendo a paliar la*

sentida necesidad social de la vivienda digna a cada familia comodorense”.- Interpretó que la Ordenanza N° 2262/84 prescribía una serie de requisitos indispensables para su viabilidad -no individualizó ningún artículo, mas se entiende que refería los relativos a Instituciones.- *Dictaminó que se dispusiera la reserva del mismo macizo ***-X a favor de D., esta vez hasta el 30 de Mayo de 1986 y acreditada la obtención del crédito se procedería a adjudicarlo en venta mediante el sistema legal pertinente*.- Esto mismo ordenó el Sr. Intendente cuando dictó la Resolución N° 110/86 (fs. 133/134, 23 Marzo de 1986) en su art. 1°).----------

------ Los términos de ésta son idénticos a las anteriores “resoluciones de reserva”, excepto que ya no contiene la previsión de que no se permitiría la realización de trabajos sobre el terreno.----------

------ A fs. 137/139 se presentó un ***nuevo listado de integrantes*** del consorcio con 60 nombres al 30 de Mayo de 1.986.- Cotejado con el de fs. 34/35, surge que varió su conformación.- Adjuntan Declaraciones ///Juradas de quiénes manifiestan ser integrantes de aquél y que no son propietarios de inmuebles.----------

------ ***Tampoco en este listado figura E. C.***.----------

------ En marzo de 1987 se amplió la reserva estipulada en la Resolución N° 1471/86 por 180 días corridos a favor de D. por el macizo en cuestión (Dictamen N° 144/87 y Resolución N° 677/87, fs. 206 y 207), y culminando el largo y tortuoso trámite las autoridades municipales

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

decidieron ***adjudicar en venta*** al Consorcio las tierras que resultasen de la subdivisión del macizo ***-X del Barrio Q. C..----------

------ Primero así lo dictaminó la Comisión de Adjudicación Tierras Fiscales, que entendió que cumplidos los requisitos de la Ordenanza N° 2262/84 -no especificó cuáles pero se entiende para la adjudicación del conjunto- *correspondía otorgar el Título de Propiedad a favor de D.. y que debía insertarse en el mismo el pacto de retroventa* (Dictamen N° 151/87, fs. 209).----------

------ A fs. 210/211 se agregaron los Edictos publicados del 31 de Marzo de 1987, donde consta que se abre el registro de Oposición por el término de 10 días con motivo de la solicitud del macizo ***-X por parte de D. –con fundamento en la Ordenanza N° 2262/84.----------

///--- A fs. 214 y 216 el Consorcio presentó Plano de Obra Nueva -proyecto de Plano de Mensura, con reserva de espacio verde- y solicitó *“agilizar el trámite del Título de Propiedad para presentar en el Banco Hipotecario Nacional”*.----------

------ Insiste en la importante “*obra pública*” -en realidad privada- al manifestar que ellos la realizaban en favor de la comunidad- al proceder a sanear el macizo, atento que servía de basural y corredera de aguas servidas.- Hizo saber que había pedido una prórroga al Banco para presentar la documentación correspondiente a la posesión de la tierra con

Pacto de Retroventa.- Solicitó una urgente respuesta del Municipio, haciendo saber que no contaba con autorización para realizar la mensura.- A fs. 222/226 se agregó documental que contiene copia de "MENSURA PARTICULAR DE REDISTRIBUCIÓN" del macizo ***-X, en tres manzanas y sus respectivos lotes.----------

------ Finalmente, el 14 de Mayo de 1987, el Concejo Deliberante emite la Ordenanza N° 2880/87 (fs. 231/y vta.) adjudicando en venta a D.. el mentado macizo a la que aludí antes que quedó compuesto por tres manzanas y 54 lotes.- La única referencia a la Ordenanza de Tierras –insistiré- es la del art. 3º, relativa a los requisitos exigidos para la propiedad del conjunto, pues se prevé el otorgamiento del título con pacto de retroventa.- Promulgada el 26 de Mayo de 1987, ésta es la que revoca –parcialmente por el Lote **- la N° 8803/06, cuya nulidad pretende la actora en esta acción.----------

///--- 5.- Esta Resolución -se advierte claramente- no da respuesta ninguna a la mayoría de los interrogantes que me formulé en el acápite precedente (Punto 4.1).----------

------ Sin embargo la glosa es más que útil para establecer con contundencia dos cuestiones:

1.- La distribución de lotes por el Consorcio a los consorcistas, no fue sujetada a norma municipal ninguna.- Tampoco –al menos no se acredita- a alguna reglamentación de orden interno.-

2.- El Consorcio se integra –hasta aquí- con quienes al momento de constituirse serían los ocupantes o cesionarios o compradores de los lotes

///

en el futuro.- Y hago hincapié –cesionarios, sucesores singulares- pues ***el macizo que los comprende en su totalidad se adjudicó por la Municipalidad a la Sociedad Civil.- Ninguna regla, ni pauta ni exigencia impuesta por aquélla para hacer efectivas estas cesiones.- Ninguna limitación al Consorcio para modificar su integración y con ello, la –llamémosla tenencia- de los lotes distribuidos.***----------

------ Demás está decir que la mensura (fs. 237/238) y el precio de la tierra (fs. 251 – Ordenanza N° 3223/89, constancia a fs. 259) lo pagó íntegramente el Consorcio, que ***vendió*** los lotes ¿sólo a sus integrantes constituyentes?.- Los hechos -sobre los que volveré- demuestran que no fue así.----------

///--- La recién -con relación al precio de las unidades- otra Ordenanza posterior -a N° 3223/89- al fijar uno de fomento de las parcelas (aparentemente no se había obtenido financiamiento), dijo "*Dichos valores serán contemplando las normas establecidas en la Ordenanza N° 2262/84 – Título II- art. 14 (Ofrecimiento Público a precio de fomento) al 30% del valor fiscal"*.- La redacción no es feliz, mas puede inteligirse que el Consorcio debía atender, para vender los lotes con tal valor, las prohibiciones que esa norma contemplaba (que el comprador no fuera propietario dentro del ejido, y algunas preferencias para los adquirentes con familia a cargo no propietaria, con descendientes menores…).---------

------ Sólo la referencia a este art. 14 (que no es al que hace alusión el segundo voto del fallo en crisis que lo es de la Ordenanza N° 5907/96) – ninguna a los restantes.----------

------ 6.- A fs. 271 -ya en 1992- la Secretaria de Gobierno hace constar que al 17/09, efectuada la inspección de las manzanas, las mismas se encontraban baldías.- En Noviembre (fs. 273), el Consorcio había puesto de manifiesto su imposibilidad de acceder a un “plan” del Instituto Provincial de la Vivienda y Planeamiento Urbano.- Solicitaron que *“en virtud del capital invertido”*, se otorgasen los Títulos de Propiedad de las mencionadas tierras y se comprometerían a construir por su cuenta.-------

------ Frente a esta solicitud, se emite el Dictamen N° 1149/92 que alude al incumplimiento del art. 38 de la Ordenanza N° 2262/84 y aconseja: “hacer efectiva la retroventa ínsita en el título con concedido”, aunque advierte acerca de las consecuencias económicas negativas y el fin ///perseguido por los peticionantes en cuanto se tiende a dar solución a problemas habitacionales, por lo que se aconseja “citar a los interesados” a fin de renovar cronograma de tareas y dar fiel cumplimiento de los plazos allí comprometidos.- La citación se cumpliría mas tarde en la persona de la Presidente de D. Sra. M. (fs. 275) pero recién en Marzo de 1993.----------

------ Más allá de que este art. 38 corresponde a otro subtítulo “PROCESO INDUSTRIAL” inaplicable a D.. ¿cómo llegamos hasta aquí? ¿se habían vendido los lotes a los integrantes del Consorcio? ¿Cuál fue el título?.----------

///

------ Lo cierto es que en junio de 1993 (fs. 278) la Presidente acude al Municipio anunciando que habían gestionado un convenio con una empresa para la concreción de 50 viviendas, por lo que consideraban imprescindible contar con el Título de Propiedad.- Entonces, en Febrero de 1994 el Sr. Intendente Municipal dicta la ***Resolución N° 703/94***, en el que resuelve que PREVIO LIBRE DEUDA en concepto de impuestos, redes y servicios, ***OTORGAR TÍTULO DE PROPIEDAD a favor del Consorcio D. de los 47 lotes que allí se individualizan con sus respectivas partidas*** (art. 1°) ***-entre ellos el Lote ** de la Manzana ***-*** partida N° 30.553- del Barrio Q. C. de Comodoro Rivadavia.- Se alude al plano de mensura registrado y que ya había cancelado D. la deuda pendiente del terreno… ¿Estaban los lotes vendidos?.----------

///--- Y aquí vamos a los hechos… o no hechos.----------

------ 7.- ***NUNCA*** D. obtiene el título de propiedad, que -de estar al art.12 de la Ordenanza General de Tierras vigente a esa fecha N° 2262/84- la Municipalidad debió otorgar con pacto de retroventa inscribiéndolo en el Registro, con cargo gastos al adquirente.- El testimonio de la Sra. M. -su Presidenta- dirá en este juicio que ello ocurrió por razones económicas -numerosos gastos, escasos recursos (fs.553/555).- Consta a fs. 290 que presenta “libre deuda” de ***dos integrantes,*** J. R. y J. B., ***solicitando se les otorgue el Título de Propiedad individual.***----------

///

------ 7.1.- El 29 de Agosto de 1994, ante esta situación, ***en virtud de la imposibilidad de obtener los "libres de deuda" por la totalidad de los lotes...*** el Asesor Letrado de la Dirección de Tierras Fiscales (fs. 294) dictamina que ***se otorgue el Título de Propiedad a favor de los peticionantes*** "quienes se hallan avalados por la Presidente de D.".- A fs. 295 y 296 se agregó una planilla de Antecedentes Personales de los nombrados donde figura que se desempeñaban como empleado de comercio y empleado del A. C. A. respectivamente y los datos de sus esposas e hijos (¿no eran empleados de Vialidad Nacional acaso los miembros de la primigenia Sociedad Civil?).----------

------ Así inicia un ***trámite "habitual"*** -al menos así luce por sucesivas reiteraciones en todo el segundo cuerpo del Expte. N° 299-P-1984- aunque no siempre idéntico.----------

///--- En el caso de los Sres. R. y B. se agregó un "Proyecto de Resolución" (fs.297 –antes 296) de otorgamiento del Título de Propiedad, haciendo alusión al "libre deuda" que presentaron.- Sin embargo, en la mayor parte de los que constan en el Expediente Nº 299-P-1984, las Resoluciones se emitían sin que se hubiera obtenido ese comprobante, del siguiente modo: "***PREVIO LIBRE DEUDA en concepto de impuestos, redes y/o servicios, otorgar Título de Propiedad a favor de…"*** cada una de las personas que lo solicitaba.- La definitiva de aquéllos se dictaría muchos meses después, a lo que me referiré enseguida.----------

--- A fs. 298, figura otra petición de D.. de otorgar el Título de Propiedad en forma individual a los Sres. E. E. O. y S. A. B., adjuntando los respectivos "libre deuda".- Otras personas se presentaron por sí con la solicitud como consta más adelante, vg. el Sr. C. C. C. - Técnico docente, autónomo, que se presenta con una escueta nota en la que requería se le otorgara el Título del lote ** de la manzana *** adjuntando un "certificado" suscripto por la Presidente del Consorcio D. en el cual

///

figuraba que era integrante de este último y “propietario” de dicho lote, el libre deuda municipal, fotocopia del D.N.I. y la planilla de antecedentes personales –datos propios y de su grupo familiar (fs. 340/ 345).----------

------ 7.2.- Consta también que el Consorcio admitía ***libremente y sin cuestionamiento municipal cesiones, transferencias, ventas de los lotes*** ///***sin atención ni constreñimiento ninguno a la Ordenanza General de Tierras.***----------

------ En tales supuestos (vg. fs. 302), la Presidente del D.. presentaba al Municipio una ***solicitud de transferencia del terreno “propiedad del consorcio D. y adjudicado anteriormente” a otra persona.***- Aludo aquí a la Nota del 30 de Agosto de 1994 en la que expone que el Sr. Í. A. H. había transferido a la Sra. N. D. T. de A. -parece tratarse del lote * de la manzana *** atento que luego se hace referencia al mismo en la Resolución de fs. 383/384.- Se agregó Boleto de Compraventa a fs. 303 y vta. y libre deuda a fs. 304.- La documental aparece dispersa.- Respecto a ésta última persona -ama de casa y estudiante de enfermería universitaria- obra su Planilla de Antecedentes recién a fs. 365, donde consta que su cónyuge es R. E. A. -empleado, mecánico.----------

------ ***Ya queda definitivamente claro también que los compradores de lotes -que a su vez vienen si se atiende a los certificados emitidos por D.. a ser integrantes del Consorcio- ya no son sólo agentes de Vialidad Nacional.***----------

------ Aquella solicitud se eleva a la Dirección de Tierras Fiscales el 7 de Noviembre de 1994.- Muchas fojas más adelante (fs. 380) -dispersos entre otras tantas planillas de antecedentes, libre deudas y distintas notas- obran algunas constancias de funcionarios municipales que continuarían con el respectivo trámite en Enero de 1995.- A fs. 379 la Dirección de ///Tierras Fiscales manifiesta ante esa presentación -y otras- que como ya se había resuelto mediante la Resolución Nº 72/95 (colectiva, incluye a varios peticionantes) otorgar los Títulos de Propiedad a vecinos del Barrio S. I. L., gira las actuaciones “a sus efectos” a la Dirección de

Catastro-División Títulos, que informa que el lote 9 -y otros- no presenta embargos.- A fs. 380 el “Departamento de Inst. Microemprendimientos e Industrias” (¿?) solicita a la Dirección de Catastro que informe si varias personas -entre ellas las ya mencionadas T. de A. y J. C. M.- registraban antecedentes como propietarios de terrenos en el ejido municipal y que cumplido, volviera.- Catastro le responde (fs. 380) que el Sr. R. E. A. –cónyuge de la Sra. T. (según planilla de antecedentes de fs. 365) ***sí*** registraba antecedentes como “adjudicatario” de un lote…- ***No importó;*** el 15 de Marzo de 1995 (fs. 383/384) se dicta la Resolución Nº 618/95 de ese tenor –colectiva y con ese alcance: *PREVIO LIBRE DEUDA… a favor de N. D. T. de A.*.----------

------ Idéntico trámite luce respecto de la situación del Sr. J. C. M. (376/378).- La Presidente de D.. suscribe la Nota que se presenta al Municipio en la que queda expuesto que el Sr. J. C. E. ***había transferido*** a aquél el lote 11 de la manzana ***.- Adjuntan Escritura en la cual consta la compraventa de otro terreno de M. -vendedor- a E. -comprador- de este lote.- Así quedó expuesto sin ambages que M. ya había sido ///adjudicatario en otro expediente municipal y lo había vendido.- Ahora solicitaba que se le adjudicara un nuevo lote, que finalmente se le concedió por Resolución Nº 618/95.- Aparentemente no surgía en los “registros” municipales que había sido adjudicatario, en tanto nada informó CATASTRO a fs. 380.- Tampoco se leyó la Escritura que presentó M. en este Expediente administrativo en la que expresamente figuraban los datos de la Resolución Nº 2495/87 y el Expediente 4413-M-87 en el cual la Municipalidad de Comodoro Rivadavia le adjudicó en venta “la fracción de terreno” que vendió a E..- No consta que haya presentado planilla de antecedentes personales.----------

------ Más adelante, la Resolución -también colectiva- N° 448/97, resolverá “dejar sin efecto” lo decidido en otra N° 2952/95 en cuanto se ordenaba otorgar el Título de Propiedad a favor de C. B. P. por el lote 5 de la manzana *** (art. 1°) y en el mismo acto ordena, respecto de este mismo lote que “PREVIO LIBRE DEUDA en concepto de impuestos, redes y/o servicios, otorgar Título de Propiedad a favor del Sr. D. B.”.- En sus considerandos solamente consta la referencia a aquélla Resolución N° 2952/95 y a fs. 575 un *“Compromiso de Cesión y Venta de Inmueble”*

///

a favor de este último que efectuó la Sra. P..----------

------ En esta misma Resolución -art. 3°- es que se dispone otorgar Título de Propiedad a ***E. C.*** (se acompañó copia al Expte. 1702/06 – fs. 15/16).- Los fundamentos -en general, en respuesta a su solicitud y de los demás solicitantes-: la Resolución N° 1274/87 que adjudicó a ///D.. el macizo ***-X; que éste canceló la deuda por el terreno; que obra Plano de Mensura; que D. por nota solicitó otorgar Título de Propiedad; que se ordenó por Resolución 73/94 otorgarlo a favor de ese Consorcio; y finalmente el Dictamen N° 194/94 del Asesor Legal.- De cómo aparece C. integrando el Consorcio….nunca se informó.- De estar a la declaración de M. (fs. 553/555) había resultado adjudicatario "por sorteo".----------

------ Ocurrió lo mismo que con P., lo actuado con relación al ***Sr. J. C. R.*** -como relaté, uno de los primeros que se presentó a solicitar su Título de Propiedad- quien para el año 1996 ya había efectuado una "Permuta" con el Sr. A. F. S. entregando su lote.- Al respecto, en la Resolución N° 1428/96 (530 y vta.) -con sustento en los mismos antecedentes que describí en la Nº 448/97 (relativa a P./B.), se consideró el Boleto de Compraventa de fs. 466 en que aquél transfiere a S. el lote * de la manzana ***; así se "deja sin efecto" la Resolución N° 72/95 que había otorgado -previo libre deuda...- el Título de Propiedad a R., y se resuelve que previo libre deuda... se otorgue el Título de Propiedad a S..----------

------ La última del Expediente Administrativo que vengo reseñando data del 3 de Octubre de 1997, la Resolución N° 1571/97 (fs 634 y vta.).------

///--- Claro está -insistiré- ***el Consorcio primero admitía los "canjes" no sólo de lotes sino simultánemante de su propia integración, antes o después de haberse ordenado otorgar al cedente, vendedor, transfirente el Título, con cabal conocimiento y aval de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, que autorizaba expresamente estos cambios de titulares***.----------

------ 7.3.- Llegado a esta instancia del relato, cualquier lector se preguntará…pero no se había adjudicado y ordenado otorgar título de propiedad ***al Consorcio***???.- Sí, así era según lo ya descripto.- Por ello, las Resoluciones que adjudican a los particulares compradores, y a cesionarios y sucesores de los lotes del Consorcio, en su art. 1º *dejan sin efecto la Resolución Nº 703/94 que ordenaba otorgar el Título de Propiedad a favor de D.*. de determinados lotes de las tres manzanas del macizo ***-X –no de todos.- Los restantes lotes, los que no eran solicitados, quedaban en "poder" del Consorcio.----------

------ Un procedimiento abiertamente discrecional, desordenado, en el que se ve que los trámites se van "simplificando" y relajando en el tiempo.- Así. previo al dictado de ese tipo de Resoluciones, ya ni aparece la solicitud de la Presidente de D. de otorgar el Título de Propiedad en forma individual a cada persona que acompañaba, presentándola como "integrante" del consorcio.- Bastaba la presentación directa del adquirente con un "certificado" que el consorcio emitía.--------

------ 8.- En apretada síntesis entonces, el Expediente Administrativo Nº 299-P-84 –particularmente su Segundo Cuerpo- es exponente de que el ///procedimiento administrativo seguido para D.. era -en líneas generales- el siguiente: las personas que integraban el Consorcio, ***fuera originariamente al constituirse o por cesión, transferencia o venta de aquéllos***, sólo o con nota de su Presidente o un "certificado" que acreditaba su carácter, presentaban la planilla de antecedentes personales –datos individuales y de su familia, entre ellos su domicilio actual- ante la Municipalidad de Comodoro Rivadavia y solicitaban que se le otorgara Título de Propiedad.- En algunos casos aportaban "libre deuda" en concepto de redes y pavimento, impuesto inmobiliario y tasas por servicios, más servicios sanitarios; en otros no.- A quienes lo habían presentado, como transcurría cierto tiempo hasta que se dictaba la Resolución, nuevamente se le exigía el "libre deuda"…----------

------ También puede verificarse en estos actuados, que el Municipio no exigía, a fin de ordenar se otorgara el Título de Propiedad individual a cada integrante del Consorcio D.. que hubiera comenzado a "edificar", o que presentase cronogramas de obras a ese efecto.- No consta que lo adjuntaran a sus peticiones.- *No hacían referencia alguna los solicitantes, ni tampoco surge del expediente administrativo que se*

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

hiciera inspección alguna a efecto de constatar en cada lote si se estaba construyendo o estaba "baldío".----------

------ ***La obligación de edificar surgía del Título***; así lo corroboro analizando los del Sr. J. C. M. de fs. 537/538; la Sra. R. G. C. de O. de fs. 552/553; del Sr. ///P. N. O. de fs. 559/560.- Al extenderse los mismos se insertaba una cláusula que establecía ***"el adquirente asume la obligación de edificar dentro del plazo de tres (3) años*** *por lo que se otorgará el instrumento público traslativo de dominio con pacto de retroventa, a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones"*.- En los tres casos aludidos solicitaban que se dejara sin efecto la previsión de retroventa, a lo que se hizo lugar dándolo por cumplido, considerando que la Dirección de Obras Particulares había certificado que poseían documentación técnica autorizada -individualizando sus respectivas Carpetas Técnicas- "***con certificado de obra parcial"*** (Resoluciones de fs. 539, 563y 564).- La Sra. C. de O. adjuntó un "certificado de inspección final" en el que consta la terminación de los trabajos (fs. 556) y los Sres. M. y O. una constancia de "certificado final parcial" (fs. 536 y 561, respectivamente).- Estos tres casos resultan ilustrativos a fin de tener una idea cierta del trámite completo.----------

------ Esto es, una vez que se obtenía una respuesta favorable a la solicitud de Título de Propiedad, se incluía en éste la obligación de edificar con Pacto de Retroventa; y se dejaba éste sin efecto si se estaba construyendo.- Y recién cuando se encontraba en curso el plazo de 3 años para construir –obligación que asumía -insisto- el adquirente, *entonces se procedía a la "inspección" pertinente a fin de constatar si se había edificado en el lote.*----------

------ 9.- Ha quedado acreditado que tampoco la Municipalidad consideró "prohibida" la cesión de derechos entre particulares sobre los respectivos ///lotes del macizo adjudicado al Consorcio D., como quedó establecido.- Las compraventas, permutas o simples transferencias o cesiones, no quedaban plasmadas en documento público o privado ninguno.- Se efectuaban -antes o después de que se hubiera resuelto por la comuna el "retraimiento" de la adjudicación a D.. para prescribir el otorgamiento de

título al particular solicitante (ver punto 7); el Consorcio “certificaba”, el certificado se presentaba en la Municipalidad y ésta disponía las transformaciones del caso.----------

------ Estimo en consecuencia que ha quedado con ello definitivamente expuesto, que ***de ningún modo se sujetó al Consorcio a las Ordenanzas Generales que regulaban sobre el particular***.- Lo cual parece natural, pues en definitiva, con título o no, fue aquél el adjudicatario, con derecho a Título, de todos los lotes después mensurados.----------

------ Si los sucesores singulares se integraron con la adquisición de cada lote al Consorcio, la Municipalidad obró como una autoridad “certificante”, sustituyendo su Resolución, la Escritura Pública de transferencia que debería haber otorgado D.. al particular.----------

------ Que puede criticarse el sistema…los procedimientos…las formas…puede.- Mas los hechos son los hechos.- Y son éstos.- Y en definitiva no se oponen a ninguna norma, pues no surge de las actuaciones administrativas, y no cita la demandada cuando viene al pleito, ninguna que hubiera regulado las relaciones entre la ///Municipalidad y los Consorcios a quienes se adjudica tierra con determinados objetivos, en orden a obligaciones -de forma o fondo- para disponer de las parcelas, ni las sujete a las reglas comunes que preceptúan las propias entre personas físicas y Municipalidad.----------

------ Ergo, ***el art. 14 de la Ordenanza General N° 5907/96 (promulgada el 01/3/96) a que se refiere el pronunciamiento apelado, nunca fue aplicado por la Municipalidad en los casos de intermediación de D.. quien en definitiva –aún sin Título- fue el adjudicatario de la tierra, con libertad –demostrada-para disponer de las parcelas.- Tampoco la de idéntico tenor de la Ordenanza N° 2262 – art. 17.***--------

------ La falta de Título del Consorcio impedía que la misma Sociedad formalizara las transferencias individuales.- Y a sugerencia del Asesor Legal del Municipio se estableció este sistema -y se hizo costumbre administrativa- de ordenar de otorgar los Títulos por la Municipalidad, a quienes acreditaran ser miembro del Consorcio y adquirentes de lotes.----

------ Igual que la Sra. N., por lo que en este marco y no otro, es que debió discernirse su “legitimación”.----------

///

------ 10.- Que la situación de la nombrada hoy apelante, es la normal en el procedimiento seguido está documentado.- El 22 de Mayo de 1997 en ese mismo Expediente Administrativo N° 299-P-84 se presentó (fs. 606), como ***integrante del consorcio D. y propietaria del terreno ubicado en la manzana ***, lote N° **, con partida municipal N° 30553, adjuntando un "certificado" suscripto por la Sra. M. ///Presidente de aquél*** reclamando el otorgamiento del Título de Propiedad a su nombre, respecto de ese lote expresando *"que pertenecía a D."*.- Expuso al Municipio que el anterior propietario era el Sr. E. C..- Acompañó una planilla de Antecedentes Personales.---

------ Esta presentación, no difiere de la que efectuaron otros "integrantes" de D. que obtuvieron sin problemas ni objeciones por parte del Municipio el Título de Propiedad de sus respectivos lotes.---

------ Haré aquí mérito del testimonio de la Sra. Presidente del D., Sra. M. (fs. 553/555) y su Secretaria (fs. 530 y 532 y vta.) -la omisión de su atención uno de los agravios de la recurrente.- En su declaración, la primera afirmó que se siguió el procedimiento habitual en la transferencia de lotes por parte de socios -en lo que respecta a la intervención de aquél- cuando C. transfirió a N. el lote ** de la manzana *** y describió lo sucedido.- Expuso que se procedió "como se acostumbraba normalmente", con una nota y una planilla (9na.); "era lo normal" (10ª.).- Que el 20 de Mayo de 1997 entregó un "certificado" para ser presentado en la Municipalidad de Comodoro Rivadavia que acreditaba que N. era integrante del consorcio y propietaria de aquel terreno (11ª).- Ampliado el interrogatorio, afirmativamente responde que le consta que dicho certificado fue entregado por vendedor y comprador al Municipio (1ª. ampliatoria); que después de presentado no recibió "*ninguna notificación...**pero además eran tierras de propiedad del Consorcio"*** - adujo (2da. ampl.)- respuesta esta última al ser interrogada ///acerca de si "***el certificado***" o "***la planilla de antecedentes"*** que el consorcio acompañó para acreditar que "la nueva propietaria", reunía las condiciones para ser poseedora de tierra fiscal.- Que se dictó una Ordenanza disponiendo otorgar el Título de Propiedad al Consorcio de las tierras adjudicadas (3ra. ampl.); pero que no realizó los trámites

pertinentes ante los numerosos gastos por movimientos de suelos y escasos recursos de cada integrante, por lo que ***se resolvió que cada uno de estos últimos lo tramitase por su cuenta, para evitar la doble escrituración,*** lo que se comunicó a la Municipalidad y ésta "***emitía los impuestos de cada lote al domicilio de cada adjudicatario, al domicilio comunicado por el consorcio, a lo que la Municipalidad no presentó observación***" (4ta. ampl.).- En cuanto a C. respondió que sí existió Resolución que otorgaba el Título de Propiedad; pero la que no existió fue la de transferencia a N. o por lo menos no llegó al conocimiento de ellos (5ta. ampl.).- Que se reclamó en varias oportunidades a la Municipalidad la demora de las Resoluciones de trámite del Título de Propiedad, no recordando el caso de N. (6ta. ampl.)- Interrogada acerca de si en la Resolución que se otorgaba el Título de Propiedad al consorcio o a sus integrantes se establecía "***plazo alguno para comenzar la construcción",*** dijo no recordar; pero aclaró que si hubiera un plazo y ***la Ordenanza era para el Consorcio D. "como un todo" siempre se construyó en un lote, entonces los plazos no corrían*** (7° Ampl..).- Que era indispensable "***para comenzar la construcción de una vivienda" la Resolución que adjudicaba el lote en venta u otorgaba el Título de Propiedad para que le profesional, arquitecto o ingeniero presentara y le fueran aceptados los planos de obra.***----------

///--- Por su parte, quien fue la Secretaria del Consorcio, Sra. B. (a fs. 530 y 532 y vta.) expuso ser además integrante, adjudicataria de un terreno que luego vendió al Agrimensor M. de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia y comunicó la venta "por certificado y nota al Municipio"; que siempre se comunicaba "por certificado o nota"; que esa era la "forma habitual" por la que se hacía saber ello a la accionada; y de ese modo comunicó el Consorcio D. a la Municipalidad la venta y transferencia del lote ** de la manzana *** realizada por C. a N. en el mes de Mayo de 1997 (2ª.3ª. 4ta. 5ª.6ª.7ª.).----------

------ Ambos testimonios coinciden, y éstos a su vez con las constancias del Expte. N° 299/1984, que he descripto antes.----------

------ 11.- No encuentro razón ninguna –no ha sido expuesta en los actos atacados ni en las actuaciones administrativas del caso- para que la Municipalidad se apartara de sus ***precedentes***.- Habiendo expuesto que C. le había transferido *su lote, que así integró el Consorcio como era*

///

habitual, la respuesta comunal debió razonablemente seguir la forma de las anteriores: dejar sin efecto el art. 3° de la Resolución N° 448/97 (copia a fs. 15/16 del Expte. Adm. N° 1702-C-2006) que ordenaba otorgar el Título de Propiedad a E. C. por el lote ** de la manzana ***... y en otro artículo, ordenar *"previo libre deuda... otorgar el Título de Propiedad..."* a G. A. N., del lote que con sustento en los antecedentes de adjudicación a D. y el Dictamen ///N° 194/94 que aconsejaba otorgar individualmente a los peticionantes el Título de Propiedad de su lote.----------

------ Así lo entendió -claramente- la actora, por lo que mientras esperaba la respuesta a su solicitud "en la forma habitual" en el año 1997, conjuntamente con su cedente –C.- gestionaron un plan de pagos de Impuestos, pues existían deudas de ese lote desde 1991.- Y si bien siguieron emitiéndose los comprobantes a nombre del Sr. E. C., la apelante fue quién pagó los que devengaría el lote desde que se le transfiriera, conforme este último corroboró en la litis –y se corresponde con la respuesta de la Presidente de D., cuando alude a que los impuestos se remitían a los integrantes individualmente.- Al brindar su testimonio C. (fs. 531 y vta. de autos) – quien nos ilustra de haber realizado la compraventa con N. en la misma sede del D. y en presencia de la Presidente, razón por la que suponía que "la operación estaba asegurada"- expresa también haber concurrido al Municipio con la Sra. N. y allí se entregó el "certificado" de D., y ella solicitó que se enviasen "las cuotas del terreno" a nombre de ella y efectuó el cambio de domicilio.- Manifestó su sorpresa: "***no me imaginé que la señora luego de diez años siguió pagando las cuotas como si fuera yo"***, advirtiendo que a él no le llegó nunca más una boleta de pago….----------

------ Así es que la actora aportó comprobantes originales (fs. 32 a 276 del cuadernillo de documental formado ante la Cámara) de pago de la Tasa de Higiene Urbana, del Impuesto Inmobiliario, Tasas y Contribuciones e Impuesto Adicional Baldío.- A fs. 55 del mismo ///cuadernillo obra un comprobante de pago del 31/07/97 del Impuesto Inmobiliario, cuota 3, de un "*plan optado*" de 24 cuotas.- Figura que los períodos adeudados mensuales incluidos en el "PRESDEFI" –interpreto

que es la denominación del plan de pago al que hace referencia en la demanda- desde “06/91 a 2/97”.- Continúan las cuotas en otros comprobantes.----------

------ Con el sobre de fs. 31 (del cuadernillo de documental) está probado que el Impuesto Inmobiliario era remitido por la Municipalidad al domicilio de L. R. ***, que es la dirección de N. que figura en la planilla de antecedentes personales que presentó adjunta a su reclamo (fs. 14 – Expte. N° 1702); aún cuando el “destinatario” es E. C.; En el comprobante no figura ningún nombre; sólo lote y manzana.----------
---

------ 12.- Los precedentes, no son sino conductas o comportamientos constantes de la Administración, de los que pueden deducirse un beneficio o daño para los derechos subjetivos o intereses legítimos del administrado.- GARRIDO FALLA –citado por Juan Carlos CASSAGNE (Derecho Administrativo - Tomo I, nota 134, pág. 171)- distingue el precedente -que sostiene consiste en una resolución sustantiva de la Administración- de las prácticas administrativas –normas usuales de eficacia interna que observan los agentes públicos en el ejercicio de su actividad.- El precedente, cuando tiene una aplicación reiterada por parte de los órganos del Estado, constituye una fuente del derecho, ya que ///configura una forma peculiar en que se manifiesta la costumbre en el derecho administrativo.----------

------ CASSAGNE alude a la relatividad de su fuerza vinculante y advierte acerca de las “*garantías jurídicas que deben rodear a una decisión que se aparte de una práctica constante*”.- La modificación de una práctica o precedente administrativo -indica- debe hallarse precedida de una *motivación que exteriorice las razones concretas que han conducido a esa decisión.*- Y sustenta su opinión en la de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, que dan como ejemplos de la jurisprudencia española que aplica esa doctrina, cuando ha anulado “las discriminaciones realizadas por Ayuntamientos en materia urbanística, cuando se comprueba que han denegado licencias, que se han otorgado a otros administrados que estaban en situaciones análogas” (Ob.cit., Tº I, nota 137, pág. 172).----------

------ Aún en el supuesto de cambio de criterio por razones de oportunidad -que no parece ser el caso de autos que pese a su falta de

///

motivación refiere a “incumplimientos normativos” en el dispositivo del acto revocatorio cuestionado sobre el que me pronunciaré luego- ha de formularse de un modo general y no como criterio para decidir un caso concreto.- El cambio de criterio por razones de oportunidad, cuando la apreciación de estas razones tuviera carácter discrecional, no puede tener efecto retroactivo, salvo a favor del administrado (CASSAGNE, Ob.cit., Tomo I, pág. 172).----------

///--- Claro está, excluyo la posibilidad de fundar derechos sobre prácticas administrativas “contra legem”, ya que, como ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “…no es posible fundar un derecho sobre precedentes administrativos donde la legitimidad "prima facie", ha sido quebrada (CSJN, doc. de Fallos, 312:1394 y 316:567), lo que no ocurre en autos, a la luz de lo que he estimado y concluido en el punto 9 de este análisis.----------

------ No en vano la Ordenanza de Procedimiento Administrativo de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia –siguiendo la hoy Ley I Nº 18 (antes Dto. Ley Nº 920) ha exigido la motivación de los actos “cuando se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes…”.----------

------ Remitiendo al procedimiento local la Suprema Corte Bonaerense ha establecido, que de “considerar procedente y necesario apartarse de …precedentes, se imponía una precisa y suficiente motivación de las razones de hecho y derecho que justificaban el cambio así como su nuevo accionar, exigencia que en modo alguno cumplen…” (.) “Este criterio es particularmente aplicable… en la medida en que el inmotivado apartamiento recae sobre precedentes cuya invalidez no ha sido establecida y pretende habilitar una decisión administrativa que proyecta consecuencias lesivas sobre el interesado”.----------

///

------ Señaló ese decisorio (voto del Dr. Soria), las razones que determinaban la aplicación del precedente: “concurre en autos identidad ///subjetiva entre la autoridad del cual proceden los actos antecedentes y aquélla contra cuya denegatoria se demanda en autos, tal como lo exige la calidad de precedente identidad que, para más, en el caso se evidencia también al menos en la fase institucional con respecto al sujeto destinatario del acto…” (.) “… en segundo lugar, media una identidad objetiva, de circunstancias relevantes del caso, a la luz de un mismo ordenamiento aplicable. Frente a la invocación de un criterio reiterado y diferente al que ahora expresan los actos impugnados … ***la demandada no ensayó defensa alguna enderezada a sostener la disimilitud o, en su caso, la ilegitimidad de tales precedentes, no ha expuesto razones suficientes para fundar el cambio de criterio…”***.----------

------ Y mencionó que la moderna jurisprudencia comparada, sobre la base de normas similares… ha interpretado el tema en cuestión (v.gr. el art. 54 inc. 1, ap. c de la Ley española del "Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común") con apoyo en el principio de razonabilidad o de interdicción de la arbitrariedad, ***es exigible a la autoridad administrativa una precisa, expresa y adecuada motivación de las razones por las cuales decide tomar un curso de acción diferente al seguido en precedentes recaídos en actuaciones anteriores*** (cfr. Trib. Sup. España, Sala Cont. Adm., sent. de 25-V-1999, Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi, 19994885; sent. de 30-XI-1999, id, 19998964)”.----------

///

------ Añadió “Es que, tal cual enseña Parada Vázquez, el deber que normas… imponen a los órganos administrativos "... no es simplemente formal, sino que implica la exposición de razones objetivas que ///expliquen y justifiquen el cambio de conducta" (cfr. Parada Vázquez, R., "Derecho Administrativo", 13ª ed., Madrid, 2002, tº I, p. 77; v. tb., Ortiz Díaz, José, "El precedente administrativo" en R.A.P., Madrid, nº 24, 75 y ss.; Diez Picazo, Luis M., "La doctrina del precedente administrativo" en R.A.P., Madrid, nº 98, 8, 38 y ss.)”. Para culminar “… los hechos comprobados de la causa revelan que no ha existido justificación suficiente en el pronunciamiento… efectuado a través de los actos cuestionados, los que, en consecuencia, deben ser anulados” ("Morales…” B56625).----------

------ El Tribunal Superior de la Provincia de Córdoba señala “…la técnica del precedente es útil para controlar en determinados supuestos el ejercicio de la función administrativa y evitar la arbitrariedad. En esencia, es un medio idóneo para tutelar los principios de igualdad, buena fe y seguridad.- La violación de un precedente vinculante constituye una infracción al ordenamiento jurídico, se trata de un vicio que puede encontrarse en la causa por infringir al menos un aspecto del derecho. Incluso las normas que regulan el procedimiento administrativo establecen, en general, la obligación de la Administración de motivar los actos que se apartan de aquél…” (.) “El precedente administrativo es una actuación cumplida con anterioridad que por su fuerza vinculante, a tenor de los principios referidos, obliga al órgano competente a mantener la uniformidad y coherencia para los casos similares posteriores. Los nuevos principios constitucionales de buena administración, como los de ///coordinación, eficacia e imparcialidad, coadyuvan a la funcionalidad y sustento del comportamiento uniforme”.----------

///

------ Y sigue “Resulta importante clarificar que no todo precedente administrativo obliga a actuar del mismo modo, es decir, que no toda actuación anterior tiene fuerza vinculante para el futuro. Señala la doctrina (J. Ortiz Díaz, "El bien común y la administración, en Estudios dedicados al Prof. García Oviedo", Sevilla 1954, Vol. I, págs. 99 y ss.; L. M. Diez Picazo, "La doctrina del precedente administrativo", Rev. Adm. Públ. Esp., ob. cit. (mayo agosto 1978), T. 98, págs. 18 y ss.; J. L. Villar Palasí, "Curso de Derecho Administrativo", Madrid 1968, págs. 526 y ss.) que para que el precedente administrativo tenga fuerza vinculante debe reunir dos requisitos: a) identidad de sujetos administrativos y b) similitud de circunstancias. Si se cumplen éstos, la Administración tiene la obligación de encuadrar el caso posterior en el anterior, que se convierte en vinculante para el supuesto concreto sucesivo.- Las razones de oportunidad, mérito o conveniencia que puede esgrimir la Administración ante hechos susceptibles de sujeción al precedente, pero que ella comienza a valorar o apreciar de otro modo, autorizan un tratamiento diferente siempre que esté debidamente fundado” (“Sosa…” - 12-abr-2005- MJJ4398).----------

------ 13.- En síntesis, acreditado el apartamiento de los precedentes, los que ciertamente reúnen las condiciones que destaca la jurisprudencia citada, tengo para mí entonces –por ahora- que la “legitimación” que el fallo le niega, está dada por la constancia de integración al Consorcio D. por la adquisición de un lote, lo que le otorgaba sin dudas el ///derecho -derivado de los precedentes- de solicitar a la Municipalidad el otorgamiento de título de propiedad como sucesora singular de C..-

------ La Sentencia por ello debe revocarse, y establecerse la razón del derecho reclamado obliterado por el acto que viene a atacar de nulo y se presume legítimo.----------

------ 14.- A tal fin debe destacarse, que lejos de atender a los precedentes, y sin que haya quedado expuesto el motivo, en el año 2.006 las autoridades Municipales decidieron desglosar los antecedentes referidos a este Lote ** en cuestión cuyo Título de Propiedad se había ordenado otorgar a C. –adquisición, integración al Consorcio solicitud de Título de G. N. incluida- del Expediente Administrativo N° 299-P-1984, y formar otro -N° 1702-C-2006 - “C., E. Ref. Lote ** manzana *** del Barrio S. I. L.”.----------
------

///

------ Se formó con el requerimiento de N. -la Nota del 22 de Mayo de 1997- como se dijo, planilla de antecedentes y el certificado de D.; la documental relativa al Sr. E. C. -su Nota del 21 de Octubre de 1996, su planilla de antecedentes y su certificado de D..; alguna documental relativa al Consorcio, tales las Resoluciones N° 2880/87 de adjudicación en venta a su favor del macizo ***-X (manzanas ***, *** y ***) y N° 0703/94 de "PREVIO LIBRE DEUDA...OTORGAR Título de propiedad a su favor 57 lotes, conforme ///Plano de Mensura.- Copia de los siguientes trámites administrativos: el informe de cancelación de D. de la deuda por el macizo ***-X, constancia -data de 1990- de no haberse aprobado la mensura de ese macizo *(¡los lotes vendidos, transferidos, edificados…con orden de emitir título de propiedad!?)*, y copia del Dictamen N° 194 del 29 de Agosto de 1994 que contendía el criterio del Municipio de otorgar a favor de los peticionantes –individualmente- los Títulos de Propiedad, más la constancia de la Dirección de Catastro, Agrimensura y Tierras Fiscales (del 31/08/1994) que ordenaba a la Dirección de Tierras "*dé curso a lo indicado en el Dictamen N° 194 de fecha 29 de agosto de 1994"*.----------

------ Conforme surge de fs. 01 -de otros once lotes también se formaron nuevos Expedientes, mas como no han sido traídos a la causa, se ignora el propósito.----------

------ Se desglosó además un "Certificado de libre deuda o deuda" –se testó libre deuda- con cargo del 15 de mayo de 1997, del lote ** de la manzana ***, S. I. L..- Respecto del Impuesto Inmobiliario figura "*plan PRESDEFI 1/24*"-"abono 4/97 Adeuda 5/97" -Plan 24 cuotas- Vto. 1er. Cuota 19/5/97.- Además: Pavimento no adeuda; redes "*no adeuda*"; y "servicios sanit. "*no adeuda*".- Estimo que allí consta el plan de pagos que se gestionó al transferir C. a N. aquel lote, por la fecha de vencimiento, ya que aducen ambos que realizaron la compraventa el 20 de mayo de 1997 y adjunta ***recibo*** en el que consta esa fecha, suscripto por E. C., que recibió de G. A. N. -está testado un sello de D..- por la cantidad de pesos diez mil en concepto de "pago de terreno D., Mazna. ***, Lote **, ///Partida ...30553" (cuadernillo de documental, fs. 13).- En ese mismo cuadernillo (fs. 17/28) obran recibos de pago de E. C. en

concepto de cuotas del terreno, vivienda, redes, cancelación del terreno, cuota del consorcio...por diversos importes.- Estos están suscriptos por A. M. de C. e H. F., Presidente y Tesorero, respectivamente, de D.- Abarcan el período que va desde el 7 de Junio de 1989 al 19 de mayo de 1989.----------

------ Se adjunta asimismo la nota que presentó al Municipio C. solicitando el Título de Propiedad con cargo del 21 de octubre de 1996 (fs. 29 del mismo cuadernillo) –y pasados pocos meses –el 31 de marzo de 1997- se hizo lugar a "su reclamo" y con éste, *recién tomaba conocimiento el Municipio de su existencia como integrante del consorcio D., pese a que ya venía pagando a éste, por el lote, desde 1989.*----------

------ En esta "nueva" actuación, lo primero que ordena el ***11 de Abril de 2.006*** el Área de Tierras -el Sr. Adrián ROBLES (fs. 18, que luego sería citado como testigo en juicio)- fue efectuar una ***inspección*** en el mentado lote a fin de verificar ocupantes y calidad de las mejoras ubicadas en el mismo; y que vuelva.- El Sector Inspección informó (en igual foja) el ***17 de Abril*** que practicó la inspección, ***constatándose que se encuentra baldío,*** parte ocupado por obrador de la obra del lote lindero.- Identificado el inmueble como Avda. L. D. L. T. ****.- Posee asfalto.- No pudo recabar datos del "actual responsable".- El ***20 de Abril*** ///ROBLES solicitó a la Dirección de Rentas que informe las deudas de la Partida N° 30553 (fs. 19).- ***Se informó el mismo día 20 de Abril*** que el lote registraba deuda por algunos períodos.- El ***3 de Mayo*** la Dirección de Obras Particulares informó que ***no constaba en sus registros la presentación de documentación técnica*** respecto del mismo lote.- ***Al día siguiente*** vuelve a ROBLES quien ordena ***citar y notificar a E. C. que por encontrarse dicho lote "sin presentación de Planos de Obras y con deudas, se procederá a dejar sin efecto la adjudicación a su favor".***----------

------ ***No se notificó*** a la Presidente del Consorcio D.., como se hizo "habitualmente" en todo el Expediente N° 299-P-1984 ante cualquier requerimiento referido a los lotes, pese a que finalmente se dejaría sin efecto la Ordenanza que a aquél le había adjudicado el Nº ** de la manzana ***.- A todas luces surge que ***se desdeñó la participación de N.*** en el procedimiento administrativo, aún cuando se desglosó ***especialmente "su reclamo administrativo" que esperaba una respuesta***

///

desde 1997.- Las pocas constancias que conformaban este "nuevo" Expediente, dejaban en evidencia que no era C. el "*interesado"* en la suerte de ese lote.----------

------ A las constancias de notificación y sus falencias se ha referido la Cámara, en un análisis que comparto y no repetiré.- Son confusas, erróneas pues no se ordenan efectuar en los domicilios denunciados, finalmente se publican Edictos en que se cita a C. con otras personas…- Suscribió M. M. M., también testigo luego en este juicio.----------

///--- 15.- Desconoció la actora que se había "reactivado" el procedimiento en el cual ella era la principal interesada.----------

------ Si constaba la cesión de C. a N. en 1997, si los precedentes indicaban el sentido de la Resolución que debía adoptarse, o al menos que debía adoptarse una resolución … si los Impuestos eran dirigidos al domicilio de N., a qué la citación a C. -ya de 79 años- que se había "desentendido" en virtud de la venta…era evidente que carecía de todo interés…----------

------ Por cierto, no se presentó.- Al declarar en autos (fs. 531 y vta.) manifiesta que "no" concurrió a la citación porque él había vendido el terreno y sabía que no era suyo; mas luego se presentó "en Tierras" con un escrito diciendo esto y le dijeron que "*estaba todo bien, que estaba todo listo"* y que en ningún momento se le comunicó.----------

------ Entonces, sin más trámite que el plasmado en una constancia de haber notificado "*en legal forma*" a C., el 27 de Noviembre de 2006 el Secretario de Gobierno del Municipio eleva al el Sr. Intendente el "Proyecto de Ordenanza" que propicia "DEJAR SIN EFECTO" de la Ordenanza N° 2880/87 la adjudicación en venta del lote ** a favor del consorcio D. y todo reconocimiento y derechos del Sr. C. "*por incumplimiento a lo exigencias normadas*".----------

///--- En ese sentido -y con esos escuetos términos- se dicta el 18 de Diciembre de 2006 la Ordenanza 8803 -que se promulga el 9 de enero de

2007 por Resolución 29/07- ambos actos dichos nulos por la actora, que la Cámara termina confirmando en el fallo en crisis.----------

------ Las “desprolijidades” -que son algo más- continúan cuando a fs. 30 y 31 se manifiesta notificar -dichos actos- por edictos al consorcio D. y al Sr. C. cuyo domicilio constaba en las actuaciones.- Acaso N. no debía notificarse al menos de esta decisión que tácitamente obturaba su derecho?. Acaso no era “parte” en el marco de la Ordenanza de Procedimientos 485/76 -art. 22- que la propia demandada invoca en el responde? Acaso no subsistía el deber de la Municipalidad de pronunciarse según art. 77 inc. 2°).- Sobre ello he de volver.----------

------ Pero N. se enteró… y presentó un reclamo y luego -fs. 35/65, el 30 de Mayo de 2007- un Recurso de Reconsideración, insistiendo en su derecho de que se le otorgase el Título de Propiedad del mentado lote.- Efectuó una breve reseña de sus antecedentes, aludiendo a la “cesión y venta” de terrenos fiscales que debía ser homologada en lo formal por el Municipio… advirtiendo que se había producido una “*absoluta iniquidad*”, por un error de hecho que no le resultaba imputable cuando se la despojó de dicho lote, cuando no había tenido oportunidad de acceso a una vivienda del Instituto Provincial de la Vivienda precisamente porque el recaudo a cumplir, “excluyente”, era carecer de inmuebles.- Adujo ignorancia y/o mal asesoramiento cuando no pidió la homologación de la compraventa “en examen”; pero que era un acto ///lícito, que desconocía que por la Ordenanza se requería Resolución aprobatoria para perfeccionarse.----------

------ Sin respuesta, intentó esta acción.----------

------ 16.- Fincó la nulidad del acto lesivo -algo desordenadamente- en la violación de su derecho de defensa, en la ilegitimidad de la revocación de oficio que importa, en la arbitrariedad.- Destacó su inequidad.----------

------ El Municipio respondió la acción argumentando falta de legitimación, sosteniendo que no se cumplía la exigencia del art. 133 de Ley XVI Nº 46 (antes 128 de Ley Nº 3098) pues no se había vulnerado un derecho subjetivo de carácter administrativo de la actora, pues la relación jurídica relativa al lote en cuestión se había establecido entre la Municipalidad, el Consorcio D.. y el Sr. C..- Así pese a fundarse en el art. 22 de la Ordenanza N° 485/76 -art. 22- que otorga carácter de parte a

///

"*todas las personas que requieran una actividad de la autoridad administrativa* ***o*** *a las cuales se refiera la actividad de la autoridad administrativa en cuanto estén interesadas en el asunto en virtud de un derecho o de un interés legítimo"*, y en el 99, que otorga el derecho a recurrir *"los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión" a "los titulares de un derecho subjetivo* ***o*** *de un* ***interés directo, personal y legítimo*** *en el asunto.."* negando así que N. fuera de los primeros, … y le correspondiera el segundo…----------
///--- Expuso como causa del acto el incumplimiento de construir, el encontrarse el inmueble sin plano de obra y con deudas por parte de C..----------

------ Que el Municipio nunca hubiera convalidado -supuesta su existencia- un negocio entre C. y N. porque al primero le estaba vedado hacerlo sin previo conocimiento de la Municipalidad.------

------ Sostuvo así la legalidad de los actos.----------

------ 16.1.- La legitimación de la actora ya la he reconocido.- Lo ha hecho la Sala largamente -para accionar- en SI Nº 23/SCA/08 , y la he asegurado para obtener fallo en el punto 13 de este análisis.- Su derecho deriva de la integración al Consorcio certificada derivada de la adquisición del lote operada, y de los precedentes reseñados, y nada he de agregar sobre el particular.----------

------ 16.2.- Sobre la violación del derecho de defensa en que la acción se funda, la accionada no ha contestado directamente; no obstante se infiere de sus argumentos para peticionar el rechazo de la acción: si niega la cesión y a todo evento su posibilidad jurídica de reconocimiento, si su relación se limita con referencia al terreno a D.. y C.…N. no existe…----------

------ Su participación en el Expediente -claramente en calidad de parte según la norma antes transcripta del art. 22 de la Ordenanza N° 485/76-

///es traída al juicio para sustentar el efecto contrario, y justificar su desatención en la sede administrativa.----------

------ Considero de trascendente gravedad, la afectación del derecho de defensa en su vinculación con la garantía del debido proceso que ha sufrido la apelante en el procedimiento administrativo.- El olvido de la "tutela administrativa efectiva", ha comenzando por el mismo "desglose" -inexplicado- que efectuaron los funcionarios municipales del Expediente iniciado por el Consorcio D.. de las piezas relativas a C. y N. para darles trámite y solución disímiles a las que muestra la actuación "madre".-------
---

------ Cabe recordar que el Cuerpo tiene dicho *"el procedimiento es la manifestación de la función, y el acto, el resultado de la manifestación de la función lo que la doctrina nacional suele traducir en proceso de formación de la voluntad administrativa y declaración de esa voluntad"* (SD Nº 01/SCA/11("G.…") reiterando lo votado en y SD N° 2/SCA/04 ("F."…) y Nº 01/SCA/10 ("R.…") tomando palabras de Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, en su Comentario a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas...Civitas 1997).- Y en el caso -es lamentable- en ambos momentos se observan irregularidades.-

------ Debe ponderarse -como hice en oportunidad de dictar los fallos precitados- "el carácter instrumental de las formas, de tal suerte que su trascendencia se mide con relación directa al acto final.- En el marco del ///procedimiento aún "*el concepto de indefensión es relativo, y su valoración exige colocarse en una perspectiva dinámica o funcional, que*

///

permita el procedimiento en su conjunto y el acto final como resultado de la integración de trámites y actuaciones de distinta clase y procedencia.- Adquirirá relieve el vicio procesal -en el marco del Derecho Administrativo- cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva, real y trascendente de garantías, incidiendo así en la decisión de fondo y alterando, eventualmente su sentido, en perjuicio del administrado y de la propia Administración" **(**GARCÍA DE ENTERRÍA Curso de Derecho Administrativo – Civitas – Tomo I pág. 618)".- Y *"la apreciación de si el quebrantamiento cometido entraña nulidad depende de la importancia que revista, de las derivaciones que motive, de la situación o posición de los interesados en el expediente, y en fin de cuantas circunstancia concurran apreciadas en su verdadero significado y alcance para invalidar las consecuencias de los actos o mantenerlos...ponderando lo que hubiera podido variar el acto administrativo origen del recurso..."… (Ibidem – pág. 620, 621)""*.------

------ Concluí en que *"El vicio de forma determinará por sí la anulación del acto, en aquellos casos en que no es posible averiguar si la decisión de fondo es correcta o no, porque la infracción formal cometida ha sustraído elementos de juicio necesarios para una valoración justa de la decisión adoptada (pág. 622)"*.----------

------ Asimismo, en SD N° 8/SCA/00 ("K.…") – en que resolvía un caso similar al presente- expresaba que "*En materia de procedimiento administrativo, rige el derecho al "debido proceso adjetivo" sustentado*

///en la garantía del art. 18 CN, el cual comprende el derecho a ser oído, el de ofrecer y producir pruebas, y el de obtener una decisión fundada" que haga expresa consideración de los principales argumentos y cuestiones que propuso (SCBA - LL 1996 -D- 233, C. Nac. Fral. Cont. Adm. Sala 5 - DJ 197-I1057, Sala 4 - LL1999-C-523, C. Nac. Seg. Soc. DT 1999 -A- 937.- "El derecho esencial que asiste al administrado es el de obtener una decisión fundada, que el acto decisorio haga una expresa consideración de los principios, argumentos y cuestiones propuestas conducentes al caso" (C. N. Ap. Fral. Rosario -Sala B - J 80-35".---------

------ En el mismo pronunciamiento, el entonces Ministro Dr. TORREJÓN, señalaba como "gravosa" la situación en que la Administración había colocado al actor, "cuando en las actuaciones que preceden a la emanación del acto, lo priva de la garantía del debido proceso legal, cuyo valor constitucional, extendido a toda situación asimilable a aquélla que originariamente puede haber dado lugar a su formulación, se constituye -como dice ESCOLA- casi en un principio general del derecho.- Esta garantía del administrado de un accionar adecuado de la administración, resulta de la regulación que se haya establecido para el procedimiento administrativo, constitutivo e impugnativo.- Y al administrado corresponde exigirla, no sólo por su situación subjetiva, jurídicamente amparada, sino por que en el campo del Derecho Administrativo se suma esa consideración a la de que el particular cumple por medio de esa prerrogativa, su rol de gestor indirecto del interés público (ESCOLA - con cita de GARRIDO FALLA ///- Tratado General de Procedimiento Administrativo - pág. 143). Luego de señalar la tríada esencial que conforma esa garantía: audiencia prueba

y decisión, indicaba que *ello se traduce en la necesidad de notificar al administrado el procedimiento, permitirle el acceso a la información, considerar sus argumentos y razones al resolver, y referirse a ellas en la motivación*.- Lo cual -decía- "constituye un permanente desafío para quienes integran la administración con un claro sentido de su real función, y son responsables en mayor o menor grado de su accionar...(Obra y autor citado - p g. 150)". Así para culminar "Nada de ello se ha cumplido, la Administración ha desechado, desoído, soslayado, la obligación que le incumbe por el rito al que está sujeta..".- Y tal lo ocurrido para N..----------

------ En SD N° 01/SCA/10 ("R....") y recientemente en SD Nº 01/SCA/11 ("G.…") destacaba que el art. 44 de la Constitución Provincial "…*consagra esta garantía de defensa para todo procedimiento -el administrativo incluido-…*".- Así, a más del mentado art. 18, y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, pues la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha postulado la aplicación del art. 8º del Pacto -pese a titularse "garantías judiciales"- al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, cualesquiera que ellas sean, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos", criterio receptado también por la Corte Nacional (CIDH – "Iveher Bronstein…" del 06-02-01; "Baena…" del 17/9/03; "Yatama…" del 23/6/05 ; "Claude Reyes…" del 19/9/06 – SCJN in re "A. B.…" del 14/10/04 todos citados por Pablo GUTIÉRREZ

///

///COLANTUONO – El Procedimiento Administrativo y la tutela Administrativa Efectiva – Ed. RAP – Año XXXII –383, pág.349/357 – Conc. en la misma obra colectiva Armando CANOSA –"El procedimiento Administrativo como medio de tutela para el ciudadano" – pág. 123/129).----------

------ Mas por cierto, como se decía en nuestros fallos "*son las leyes reglamentarias las que hacen operativo su ejercicio*".- En este orden, la Ordenanza de Procedimiento Administrativo Nº 485/76 de Comodoro Rivadavia (con fuente en Ley I Nº 18 – Sección I – antes Dto. Ley Nº 920) exhibe un criterio amplio asegurando el derecho de audiencia -arts. 22 y 25- a *partes e interesados* y manda comunicar a estos últimos de la tramitación del expediente.- El art. 26 inc. 4, consagra como principio el de la ***imprescindible*** *audiencia de ambos*.- N. – insistiré- era "parte" en el Expediente; había iniciado una actuación –la de solicitud de título- (art. 52 – Ord. N° 485/76), y a más, intentado un recurso.- Debió la Municipalidad anoticiarla ***"antes"*** de decidir la suerte del lote en cuestión y notificarla "***después"*** de dictar los actos impugnados (art. 61 inc. 1 – norma citada) pues con evidencia afectaba el derecho que en el procedimiento ante su sede reclamaba.----------

------ Acabadamente demostrado por las actuaciones del Expte. Nº 1702-C-2006-, todos estos cánones fueron vulnerados por la Municipalidad accionada.- A resultas, violentó también el derecho de la accionante a ///ofrecer, producir prueba y efectuar alegaciones (art. 63, 64 y 65 conc. art. 26inc. 5° Ord. antes referida).----------

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

------ Añádase que la referencia de fs. 18 de la Inspección de la Dirección de Tierras Fiscales, de que *“no se pudo recabar datos del actual responsable”* no excusa el comportamiento administrativo, pues las constancias de cesión de C. a N., la integración de ésta al Consorcio D.. y el derecho emergente de acuerdo a los precedentes constan en las propias actuaciones, por la propia comuna “desglosadas”.----------

------ Hasta aquí analizado el proceso seguido, dista mucho de ser el “debido”.- Sin embargo, pese a su gravedad, la actora al acudir a este juicio “subsanó” ampliamente esas deficiencias.----------

------ Pues es cierto que la doctrina legal del Tribunal, sostenida desde hace varios años – vg. en SD Nº 39/93 ("P....")- indica que aún no desconociendo "la posición de la doctrina administrativista que defiende a ultranza la garantía del debido proceso administrativo -integrada sin dudas el derecho de audiencia- y que postula la nulidad de los actos dictados en apartamiento de las reglas procesales impuestas por los ordenamientos específicos...", siguiendo la jurisprudencia imperante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, inclusive de la Corte Bonaerense, viene resolviendo “*que las deficiencias en el procedimiento administrativo pueden corregirse en la oportunidad que tiene el actor de ocurrir ante la instancia judicial, posición que se complementa con la afirmación de la "inexistencia de la violación del art. 18 de la ///Constitución Nacional, si el recurrente no indica las defensas o*

pruebas de que se habría visto privado a consecuencia del trámite impreso en la causa (conf. CSJN Fallos 276:40,290:293;299:307; LL Tomo 134-89, 1975-B-200; JA 1992-II-579).- Lo expuse de este modo en la última en que he votado - SD 01/SCA/11 (“G.…”).----------

------ Así salvo los casos de excepción, cuando se trate de falencias *"insusceptibles de corregirse en la oportunidad que el actor tiene de defenderse, probar y alegar en juicio pleno ante el Tribunal"* (Conf. SCBA, AyS 1980-I-129, Ac. 47740, doctrina reiterada en Acuerdos 49109 del 24/7/84, 48976 del 19/6/84 , 49131 del 23/6/87, 48697 del 31/7/90, 51977 del 30/91), lo cual impulsa a analizar la situación en cada caso (SD Nº 08/SCA/00 “K.…”).----------

------ Como -lo reitero- en el sub-lite la actora tuvo la oportunidad de subsanar, lo que por otra parte hizo y con solvencia, pese a las graves irregularidades apuntadas determinantes de la nulidad del proceso de formación de la voluntad administrativa, no fincaré

///

exclusivamente en éstas una conclusión nulificante.----------

---

------ Me avocaré entonces a examinar los vicios en el proceso de declaración, para asentar una decisión dirimente.----------

---

------ 16.3.- En el derecho a una decisión fundada -como antes señalé también requisito integrante del “debido proceso”- descansa ///esencialmente, dice CANOSA, la tutela judicial efectiva administrativa (Ed. RAP obra y trabajo antes citados).------

---

------ Y ese derecho le fue privado a la actora, pues no se resuelven sus peticiones en contravención a lo normado por el art. 76 inc. 1º de la Ordenanza de Procedimiento Administrativo Nº 485/76, en cuanto impone como “forma” del acto *la obligación de decidir “todas las cuestiones planteadas por los interesados” y también “aquellas otras*

derivadas del expediente”, y a la par, en su lugar, se dictan los actos impugnados que la privan tácita y definitivamente -de oficio-, sin “considerarla”- del derecho que reclamaba.----------

------ ESCOLA establece la vinculación a la que aludo cuando destaca que las peticiones hechas por el administrado, así como sus alegaciones, dan lugar a dos obligaciones resultantes para la Administración.- Una, la de considerar los argumentos y razones dadas por el particular y referirse a ellas al fundar su decisión.- Otra, la de resolver expresamente, aceptándolas o rechazándolas, las peticiones efectuadas (ESCOLA, obra citada, pág. 146).- Ambas acreditadamente incumplidas.----------

------ 16.4.- Implícitamente -insisto- la Ordenanza N° 8803/06 que se ataca de nula, resuelve negativamente la petición de N. que -legítimamente o no, debía examinarse, establecerse y resolverse- al decidir sustraer de la adjudicación efectuada por la anterior Nº 2880/87 a D.., el lote ** de la Manzana ***, y dejar sin efecto los derechos de C. sobre ella, que había vendido a N..- Así sabiendo de la venta, mediando petición expresa de la adquirente...y de oficio.----------
///--- El acto no contiene “considerandos” y en el dispositivo, para ambas retroadjudicaciones, expone como causa *“el incumplimiento de las exigencias normadas*”.- No da más explicaciones; ni siquiera refiere cuáles son tales exigencias.- Tampoco justifica la decisión de *“reintegrar y/o compensar al Sr. E. C. el valor cancelado por el lote con las sumas adeudadas”* (art.3°), que ya había obtenido por él un “precio” -el pagado por N.- y se había “desasido” del terreno, todo lo cual, iteraré pues no puedo menos, constando en las actuaciones.-

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

------ El segundo acto opugnado, la Resolución Nº 29/07, que promulga -con sustento en el art. 96 inc. 2 de la Carta Orgánica Municipal- la Ordenanza referida, en el Visto y Considerando alude a la parte resolutiva contenida en el art. 1º), lo que es propio de este tipo de actos.- Nada más.----------

------ Cuando viene a juicio, el Municipio trata de aclarar los motivos…pero es tarde.- Ya el acto afectó la defensa de N.…violentó los precedentes derivados del Expte. Nº 299-P-84…sin causa suficiente expresada.----------

------ No encuentro en el aludido *"incumplimiento de las exigencias normadas"* expresada en la forma debida la voluntad de las autoridades administrativas que justifique la decisión de revocar de oficio aquella Ordenanza, apartándose del criterio seguido en sus precedentes ///administrativos y que decida respecto de aquel lote sin atender lo expuesto por N. en su reclamo.----------

------ Es sabido, que la doctrina argentina se divide cuando se trata de analizar la naturaleza de la declaración de voluntad, en la que el acto administrativo consiste, siendo para un sector "requisito" o "presupuesto" indispensable para la existencia y validez del acto" (MARIENHOFF - CASSAGNE - FIORINI...), en tanto para otro es un "elemento esencial" del mismo, en idéntica posición jurídica que la competencia, causa, objeto, contenido, forma y finalidad del acto (GORDILLO, ESCOLA...).- Del mismo modo -aunque no necesariamente coincidente- la división se aplica al régimen de la invalidez de los actos: algunos autores la vinculan con los elementos esenciales (MARIENHOFF - BIELSA...) y otros con la entidad o gravedad del vicio medida por el perjuicio que produce: más grave o menos grave (CASSAGNE - GORDILLO - HUTCHINSON - DROMI - FIORINI).- Lo cual a su vez tiene influencia para discernir los supuestos de nulidad, de los de anulabilidad, con vinculación al ordenamiento legal, que -como señala MAIRAL- no guardan en verdad sinonimia entre los términos empleados para enunciar los requisitos esenciales y los vicios generadores de invalidez.- Siguiendo esa doctrina me pronuncié en SD 17/SCA/97 (P.…") y otras, adhiriendo a la

jurisprudencia de la Corte Suprema Nacional, que parece inclinarse por atender a los elementos para deducir la invalidez de los actos (Fallos 308:108, 311:161 entre otros).----------

------ También este Cuerpo ha aplicado este criterio (SD Nº 14/85, 36/91, 13, 41/93), interpretando el Dto. Ley 920 - de Procedimientos ///Administrativos en la Provincia (hoy Ley I Nº 18, Sección I) que adhiere a este sistema, y es claro que también la Ordenanza Nº 485/76, pues como señalé antes, aquélla es su fuente.- Establecí desde aquel pronunciamiento referido (SD Nº 17/SCA/97) *"que vincular la invalidez de los actos con la afectación de sus elementos -incluída la voluntad, sea considerada tal, o bien presupuesto o requisito- no significa en verdad, prescindir en forma total de la gravedad del vicio como pauta de apreciación, puesto que la consecuencia jurídica que se impute al mismo, depende justamente de la gravedad de la alteración sufrida por los recaudos valorados por el ordenamiento jurídico como esenciales para la validez de aquél.- Posición en la que se enrolan COMADIRA (Derecho Administrativo - pág. 46/48) y ESCOLA (Compendio de Derecho Administrativo - pág. 533), nunca a su vez desdeñada por los elementistas.*"----------

------ La voluntad administrativa y sus posibles vicios -subrayé- no ha merecido tratamiento específico en la legislación provincial -tampoco en la Ordenanza Nº 485/76-: "***ni como presupuesto, ni como elemento del acto.-*** *Ha partido la norma de considerar el acto como voluntad ya objetivada.- Ello no induce sin embargo a desatender su influencia en el régimen de invalidez que postula, pues necesariamente el vicio éste de voluntad, se traducirá en alguno de los elementos objetivados en el régimen de invalidez de la ley"*.----------

///--- Acertada la representación letrada de la Sra. N. en la demanda cuando acusó como vicio que tiñe el acto en examen la arbitrariedad.- En tanto se traslada a la falta de motivación del acto, es ostensible que provoca la violación del derecho a una decisión fundada, afectando su defensa en juicio.- El acto exhibe una fundamentación aparente cuando se aduce incumplimiento normativo, mas no refiere hechos, ni se

///

encuadra en precepto ninguno.- Ergo…sólo voluntad de las autoridades municipales.----------

------ Al no expresar causa o motivo, las circunstancias de hecho y derecho que dan origen a esa decisión, no es visible la relación antecedente que le precede y lo provoca.- *Se encuentra sin dudas afectada la declaración de voluntad administrativa -fuere presupuesto o elemento- y evidentemente el perjuicio que provoca es grave, pues afecta el derecho a acceder a la propiedad de la tierra fiscal, constitucionalmente garantizado.- Ergo, desde cualquier punto de vista, cualquiera sea la teoría que se adopte, el acto es -y debe ser declarado- nulo*.- Así concluí señalando otro vicio en la ya citada SD Nº 17/SCA/97.----------

------ En SD Nº 13/93 ("P....") y otras, entendí que *"La arbitrariedad, constituye un vicio de la voluntad porque el administrador prescinde de la sujeción a la ley o a la prueba, o razona falsamente, con lo cual el acto se funda en su propia voluntad, en su capricho o veleidad personal.- Aún dentro del marco de discrecionalidad el Poder Administrador debe decidir las cuestiones propuestas, ateniéndose a los hechos acreditados en las actuaciones... y tener una fundamentación ///normativa seria. De lo contrario, se aparta de lo objetivamente determinado por la razón y el derecho, al no expresar fundamentos serios que expliciten adecuadamente los motivos de la decisión. El acto que prescinde de "fundamentación normativa seria", y se encuentra en discordancia con el*

ordenamiento jurídico que le sirve de sustento, es ilegítimo. y expone una falacia de conclusión inatingente (GORDILLO - Tratado de Der. Adm. Tº III, pág. IX-29, 33, 34, 36) lo cual conduce a su nulidad".- Ya había dicho en SD 36/91 *"Es un elemento del acto administrativo llamado "razonabilidad" que éste repose sobre una justificación que lo fundamente racionalmente: cuando él desconoce racionalmente la situación existente, o pretende fundarse en una situación que no existe, es nulo.- (GORDILLO - Tratado...II - IX, pág. 33 - SC Mza - LL 129-1070)".*----------

------ En SD N° 4/SCA/00 citaba a LINARES cuando expone que la legalidad y la justedad, si bien son aspectos que hacen a la regularidad del acto jurídico, no lo integran como elementos.- Son calidades que hacen a la totalidad del acto, y por ende, a la parte de norma individual que éste crea, como tema del fundamento.- Por ello juegan frente a todos los elementos del acto, como lo hacen en la ley, si se pretende enjuiciarla frente a la Constitución.- La legalidad exige que *todos los elementos integrantes del acto* -incluso el fin- sean lógicamente acordes con la norma general que aplican, no estén en contradicción lógica con ella y, por tanto, tengan en ella su razón y esencia.- *La justedad del acto, se da como razonabilidad en la imputación del consecuente al antecedente ///(razonabilidad en la ponderación) y como razonabilidad en la determinación de la situación existencial antecedente del acto (razonabilidad en la selección).”…* (Fundamentos de Derecho Administrativo - pág. 265/266 y 288/294), cuya ausencia justifica y determina su revisión (precedentes de fallos citados en SD Nº 14/SCA/99 - CS in re “Solá...” del 25/11/97 -ED del 16/7/97, que mereció el trabajo

///

de CASSAGNE publicado en ED Administrativo del 17/7/98 “Una sentencia trascendente de la Corte que declara la nulidad de un Decreto del Poder Ejecutivo”)...----------

------ Siguiendo las enseñanzas de ESCOLA, en varios precedentes de esta Sala -SD N° 7/SCA/06 ("A.…"), 09/SCA/08 (“C.…”), 6/SCA/09 (“L.…”) - afirmé -e insisto- ***“el acto administrativo no puede aparecer caprichosamente desvinculado de toda relación precedente sino que debe motivarse, debe reconocer como antecedente necesario la existencia de circunstancias que se tuvieron en cuenta para dar origen al acto en sí mismo*** (Tratado Teórico-Práctico de los Recurso Administrativos-Ed. Depalma- pág. 94).- En el caso de potestades regladas, la motivación permitirá controlar si se ha aplicado correctamente el ordenamiento jurídico y en caso de haber sido así, si tal aplicación lo ha sido a un caso que revista las características exigidas por el presupuesto fáctico de la norma.- Los interesados tendrán así conocimiento de los supuestos de

hecho y de derecho de la Resolución, lo que les permitirá apreciar si aquéllos se ajustan a la verdad y si éstos son legales (TAWIL, con cita de ROYO VILLANOVA, en Administración y Justicia, Depalma, pág. 363 y su nota 204).- Exigencia que se considera mayor aún si de actos discrecionales se trata (MAIRAL ///-Los vicios del acto administrativo y su recepción por la jurisprudencia - LL 1989-C, pág. 1014 y ss.) pues constituye "el deber ser exigible al mismo" (MURATORIO -ED 164-492 y ss.).----------

------ En SD Nº 4/SCA/01(in re "F…."), siguiendo a FIORINI, destacaba su opinión en el sentido de que este elemento esencial del acto administrativo, es un valor formal que importa la manifestación exterior y objetiva de las razones que fueron causa de su creación: los hechos antecedentes y el derecho aplicable, que representan el juicio de razonabilidad, enraizado en el inviolable derecho de la defensa en juicio, permitiendo que el

///

Poder Judicial pueda juzgar plenamente los actos de la administración (Ob. Citada - Tomo I pág. 421/423).----------

------ Adherí en SD N° 09/SCA/08 (“C.…”) a la jurisprudencia que informa que *"la motivación debe ser suficiente, es decir, debe mostrar el proceso lógico jurídico que ha determinado la decisión y esa suficiencia no puede desvincularse de la amplitud de la facultad ejercida ni del concreto caso en que los actos se emiten* (CNCAF -Sala III - 5/4/88, "Guarrochena Crespo...", Sala II - 10/10/01- "Parodi Juan C…”).- Porque como expresaba en SD N° 12/SCA/06 ("C.…") *"...La extensión del motivo ha de ser real y adaptado a cada caso discutido; pude ser breve, pero ha de ser concreta y precisa* (TAWIL - MONTI - La Motivación del acto administrativo - Depalma - 1993 - pág. 2 - conc. STJ Chaco - 6/3/97 - LL 1998-E-760).- La Corte Suprema de Justicia de la Nación consideró "ritualismo descalificante" el decidir la falta de ///motivación de un acto, *cuando en el mismo se invocan las normas reglamentarias en que apoya, y ello permite apreciar esos motivos con razonable suficiencia* (308:2614)…” lo que desde ya, no acaece en el examinado.- Seguía “en forma idéntica resuelve el Tribunal Supremo de España, según Cita GARCÍA DE ENTERRÍA (Curso de Derecho Administrativo - Tomo I - pág. 543 "in fine")”.----------

///

------ Y en SD Nº 02/SCA/04 (“F….”) “la motivación…debe reconducir la decisión a una regla de derecho que la autoriza o de cuya aplicación surge***,*** *obliga a fijar los hechos* de cuya consideración se parte, y a incluir tales hechos en el supuesto de una norma...pero además ***a razonar cómo tal norma jurídica impone la resolución que se adopta en la parte dispositiva del acto, y debe ser suficiente dando razón del proceso lógico y jurídico determinante de esa decisión*** (GARCÍA DE ENTERRÍA – Obra y Tomo citados – pág. 542, 543).- De este modo, se constituye en un medio técnico del control, exigido normativamente (Dto. Ley 920 – art. 30), ***y su ausencia imposibilita la revisión creando indefensión*** (Conc. CN Cont. Adm. Sala I in re "Díaz..." del 9/6/88; Sala IV in re "S.A.D.E.S.A..." del 7/5/96, "Quattrocchi…”Bol. Jurispr. El Derecho, Año 1998-N° 2)”.----------

------ Esta exigencia para legitimar la declaración de voluntad administrativa, fue particularmente ineludible en el supuesto de autos.- Así por dos razones: ----------

- el primero -y aclaro que me atengo exclusivamente al caso concreto- es que el acto importó el apartamiento de los precedentes administrativos ///seguidos para el reconocimiento de ventas, cesiones, transferencias, de los lotes comprendidos en el macizo adjudicado al Consorcio D., según lo claramente expuesto y fundado en jurisprudencia en el punto de este análisis, lo cual concuerda con la exigencia del art. 30 inc. c) de la Ordenanza Nº 485/76, cuando exige la motivación de los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes, cuya falencia acarrea su nulidad.----------

-el segundo, es que el acto constituyó una revocación de oficio de actos declarativos de derechos administrativos, derechos que a su vez – dado el objetivo mismo del Consorcio D.. estaban destinados a ser

///

transferidos particularmente a sus integrantes.- Recuerdo que el Consorcio no lo hizo directamente porque -por causas económicas- no gestionó el título de propiedad del macizo todo; y que frente a ello, a fin de asegurar el de sus miembros individualmente, solicitó y obtuvo de la Municipalidad se ordenara el otorgamiento de título a quienes lo habían adquirido.- Sea originariamente, sea por cesiones o transferencias o permutas tal como lo establecí en los puntos 5, 7 y 8. ----------

------ En este contexto C. vende a N.…ésta integra el Consorcio, y esta situación debió necesariamente atenderse y resolverse en instancia previa a la revocación.----------

------ No encuentro causa después de analizar que Ordenanza que respecto del lote deja sin efecto la Nº 2880/87 que se venía ejecutando ///durante todo el procedimiento administrativo, por más de veinte años (Expte. N° 299-P-84).----------

------ Cabe preguntarse: si la Municipalidad de Comodoro Rivadavia, sobre la marcha -por así decirlo- fue estableciendo un trámite "*sui géneris*" que no encuadró en ningún capítulo de la Ordenanza N° 2262/84 ni en la Ordenanza General de Tierras N° 5907/96 u otra normativa para sus relaciones con el Consorcio y particularmente los consorcistas *¿cómo estableció "el incumplimiento de las exigencias normadas"? ¿Cuáles eran "las exigencias normadas"?*.-Sin individualizar normativa alguna y al no explicarse en qué hechos se constata tal "*incumplimiento"*, expresa un fórmula vaga carente de contenido, una expresión de manifiesta generalidad, que afecta su validez.----------

------ Sólo puede decirse que fue propio el Municipio quien determinó el procedimiento administrativo seguido; que consensuaron las autoridades municipales por casi treinta años con el Consorcio D.. -encauzando cada una de sus reclamos y los de sus integrantes- el trámite "habitual" y constantemente reiterado que antes describí.- Sin embargo, al ejercer la revocación de oficio…lo olvidó, y cargó al consorcio D. o a E. C. con un declamado "incumplimiento", perjudicando en definitiva a la Sra. G. N..- ----------

///

------ Agregaré que los motivos que al contestar la demanda el Municipio indica, amén de tardíos son falaces.- Si -de acuerdo a los precedentes expuestos derivados del Expte. Nº 299/84- N. pasó a integrar el ///Consorcio por la venta de C. lo cual era de conocimiento de la Municipalidad; si normalmente la Municipalidad venía en virtud de las cesiones operadas por Consorcistas dejando sin efecto la orden de otorgar título para admitir el cambio de beneficiario (punto 7) lo que determina la inaplicación de la Ordenanza General de Tierras; si estaba pendiente aquella orden para N. pues C. había vendido; si C. aún no había obtenido el título con pacto de retroventa como era de práctica y la obligación de edificar surgía del título… ¿Bajo qué normativa quedaron obligados? Ninguna.----------

------ En SD Nº 8/SCA/00 ("K...") entendí que "*La posibilidad de revocar de oficio los actos administrativos, exige ineludiblemente como expone GARCÍA DE ENTERÍA, un punto de equilibrio entre el principio de legalidad, que exige depurar las infracciones al ordenamiento jurídico, y el principio de seguridad jurídica postulado en favor del mantenimiento de los derechos ya declarados (Derecho Administrativo - Civitas 71 Edición - Tomo I - p g. 627).- En nuestro derecho, de larga tradición de respeto a los derechos adquiridos, que exige la permanencia y estabilidad de situaciones preexistentes, la regla de libre revocabilidad no ha sido aceptada,* ***y el principio básico ha sido y es, el de la irrevocabilidad.-*** *El apartamiento por la administración de sus actos declarativos de derechos, requiere el cumplimiento de determinadas condiciones, y un procedimiento excepcional.- En este sentido se orienta la jurisprudencia de la Corte Suprema Nacional… En este orden se inscribe el Dto. Ley Nº 920 - que parte por estatuir como principio el de ///la estabilidad legal de las resoluciones definitivas - art. 26 inc. 81- para culminar con la regulación dada por los arts. 91 y sigs.- También la Ley Nacional Nº 19549 - arts. 17 y 18.- Ambos cuerpos normativos instituyen la acción de lesividad, como valladar de la potestad de la Administración para revocar sus actos.- Aún cuando el mismo fuera irregular, si estuviere firme, consentido, y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia mediante declaración judicial de nulidad".*----------

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

------ En ese mismo precedente adherí a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Buenos Aires, que ha dicho con referencia a norma idéntica a la contenida en el art. 93 del Dto. Ley 920 (hoy Ley I Nº 18 Sección I – similar 94 de la Ord. N° 485/76) "*que la potestad anulatoria de la Administración no puede ser ejercida cuando "por prescripción de acciones, el tiempo transcurrido, u otras causas, el derecho* ***resultase contrario a la equidad****, al derecho de los particulares o a las leyes obligando a buscar un equilibrio entre la preservación del orden jurídico comprometido ante la vigencia de un acto para cuyo dictado no hubo un estricto ajuste a la ley y la equidad frente a los efectos de ese acto que se viene cumpliendo" (B -56074- 16/3/99 -ADaniell...).- La Ley del Procedimiento Contencioso de España, fuente de nuestro Dto. Ley 920,* ***agrega a estos límites establecidos, la buena fe****.- (GARCÍA DE ENTERRÍA - ob. Cit. P g. 636)."*----------

------ Estimo que este criterio debe ser aplicado a la revocación que opera la Ordenanza Nº 8803/06, promulgada por Resolución Nº 29/07 en perjuicio de la actora.- La falta de motivación impide discernir si existió ///alguna razón justificante suficiente ***-de interés público-*** (art. 98 Ord. N° 485/76) para apartarse de estas reglas señaladas ante la revisión judicial instada.----------

------ La omisión de su expresión, conduce a la aplicación de aquellos principios, y a la conclusión de que no le estaba permitido en el caso ejercer facultades de revocación al Estado Municipal contrariando la

equidad, y el derecho que asistía a N. -emergente en definitiva de la Ordenanza Nº 2880/84 ***en ejecución***, pues pertenecía al Consorcio- cuya intervención en el Expediente se desconoció cuando debía examinarse a luz de los precedentes.- Límites expresamente normados en el art. 94 de la Ordenanza Nº 485/76.----------

------ Siendo así, el acto es nulo por aplicación del art. 33 inciso c) de la Ordenanza Nº 485/76 en cuanto impone la nulidad de pleno derecho de los actos de la Administración dictados prescindiendo total o absolutamente del procedimiento legal establecido.----------

------ 17.- Desaparecido así el escollo que suponía su presunción de legalidad, corresponde atender la pretensión de fondo de la Sra. N. de acceder al lote que adquirió, constituyéndose en el mismo acto en Consorcista de D..----------

------ El examen que he efectuado de los precedentes, ya está indicando que no hay razón por la cual apartarse de ellos en el caso.- El Expediente ///Nº 1702/06, conformado por desglose de determinadas piezas del Nº 299/84, acredita que la relación entre C. y N. -idéntica a la concertada en otros casos que se individualizaron- fue aceptada por el Consorcio D.. ***adjudicatario con derecho a título otorgado*** del macizo al que pertenece el lote **, con el objetivo que oportunamente, al constituirse y otorgarse la tierra fiscal se tuvo en miras; que N. con la compra pasó a integrar el Consorcio, que solicitó a la Municipalidad, acreditándolo, -y según lo que venía convenido con aquél- se dejara sin efecto la orden de otorgar Título de Propiedad a C., y se la emitiera a su respecto…- Y éste es el derecho que adquirió, la legitima en el pleito y da razón a su reclamo de reconocimiento por la Municipalidad.----------

------ Todas razones por las que he de proponer al acuerdo revocar la sentencia en crisis, declarar la nulidad de la Ordenanza Nº 8803/06 y de la Resolución Nº 29/07, ordenando a las autoridades pertinentes de la Municipalidad de Comodoro Rivadavia dicten el acto administrativo que

///

por sucesión del Sr. E. C., disponga otorgar el Título de Propiedad reclamado a la Sra. G. N., previo libre deuda.-

------ En cuanto a la nulidad de toda otra “resolución vinculada” como solicita al demandar, será de aplicación el art. 36 de la Ordenanza N° 485/76.----------

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

------ I.- Dan cuenta las actuaciones administrativas prueba del sub-lite, que el lote ** de la manzana *** del Barrio S. I. L. de ///Comodoro Rivadavia fue adjudicado por la Municipalidad de Comodoro Rivadavia a través de la Ordenanza Nº 2880 del año 1987 –como parte del macizo ***-X- a un Consorcio, que se llamó D., constituido frente a la necesidad de empleados de Vialidad Nacional, cuyo campamento estaba situado en esas tierras del dominio privado municipal, de contar con vivienda propia.- La urgencia habitacional, la posibilidad de que terrenos despoblados de esa ciudad y sin servicios fueran urbanizados, luce como determinante en la decisión de las autoridades municipales de adjudicar dicho macizo al Consorcio, propiciando la conformación de esta figura.- En 1994, por Resolución N° 703/94, la Municipalidad dispuso se le otorgara título de propiedad.-------

------ Solicitado el terreno fiscal hacia el año 1981, poca o ninguna regulación legal existía sobre Consorcios.- No obstante el tiempo

transcurrido, y el uso por la comuna de este tipo de Asociaciones, esta situación parece –al menos no se hace manifiesto en autos- no haber sido modificada.- Las Ordenanzas Generales de Tierras, por estar a las Nº 803/81, 2262/84 y 5907/96, salvo lo que resulta del título general referido a “Instituciones” y al modo de adquirir terrenos por éstas, no contienen preceptos que permitan establecer con fehaciencia qué es lo que acaece o deba acaecer ***después*** de la adjudicación.- El cómo el Consorcio dispone de los lotes en que divide el macizo y mensura, no está reglado.- Así es que puede entenderse, que si el Municipio adjudica y dispone que se otorgue Título de Propiedad a la Asociación, ésta actúa -aún sin haber obtenido la Registración de aquél- como sujeto privado, con posibilidad ///de “repartir” los lotes subdivididos a sus integrantes o asociados, según el objeto mismo de su creación, sin cánones preestablecidos.----------

------ El caso trae historia.- Ha descripto en detalle el Ministro prevotante las marchas y contramarchas del procedimiento administrativo que fue delineando las relaciones entre el Municipio y D.., y entre éste y sus miembros –que se iban sucediendo según las ventas, cesiones, transferencias que se hacían.- Ha relatado con detalle las vicisitudes de estas actuaciones harto profusas y puesto de relieve que, en particular las primeras, se “acomodaban” a los hechos, lo cual he verificado con la sóla lectura del Expte. N° 299/81 del que ha efectuado fiel referencia, y a la que me he de remitir.----------

------ Es elocuente el testimonio de la Presidente del Consorcio, Sra. M., dando cuenta del camino que se seguía para culminar los “trámites individuales” con la orden municipal de otorgar el Título de Propiedad y

///

cómo se llevaba a cabo el procedimiento que culminaba otorgando de cada lote a los integrantes de aquél.- Relata con claridad –y ello también surge evidente de la misma lectura del Expte. Nº 299/81- que a fin de "economizar gastos", peticionó y obtuvo que el Municipio, *en lugar de extender Título de propiedad a nombre del Consorcio* como se prescribiera originariamente por la Ordenanza Nº 2880/87 y se reiterara por la Resolución del Ejecutivo Nº 703/94, *lo hiciera directamente para cada uno de sus socios*.- ***Decisión ésta la Municipal de pura discrecionalidad*** aconsejada por un Asesor Legal de la Dirección de Tierras Fiscales (fs.294 del citado Expte.), no formalizada en acto general.----------

///--- Del modo detallado por el Dr. ROYER -que resulta inoficioso reiterar- uno a uno los lotes en que se subdividió el predio adjudicado a D.. llegaron a sus integrantes, quienes fueron presentando peticiones en la que exponían su situación a la Municipalidad –acompañados por el Consorcio o particularmente, con certificado de su participación en él, y cómo fueron resolviéndose todas ellas a través de Resoluciones administrativas individuales en las que "se dejaba sin efecto" la adjudicación al Consorcio para ordenar que se otorgase el Título, previo libre deuda, a cada uno de los administrados "miembros".-

------ Como declaró la Sra. M. y corroboró quien cumpliera funciones de Secretaria de esa sociedad -Sra. B.- "normalmente" e intermediando el Consorcio, aquel integrante se presentaba en sede administrativa en tal carácter y peticionaba el otorgamiento del Título de propiedad de "su"

lote al Municipio (fuere originariamente obtenido o adquirido de algún consorcista, y en este último caso, hubiera sido ya dispuesto o no el otorgamiento de título) adjuntando al pedido un certificado de integrante del mismo, y la respectiva planilla de antecedentes personales.- No consta en ninguno de los casos -expuestas ya las variopintas situaciones en el primer voto de la presente- que hubiera otra exigencia.- La petición era resuelta favorablemente por la accionada en todos los casos, aún cuando ya se hubiera mandado otorgar título a otra persona sobre el mismo lote.- Ante cesiones, compraventas, permutas, baldías por muchos años las parcelas, recién se podía comenzar a construir después de dictada la Resolución ///que disponía otorgar el Título de propiedad, previéndose en éste la obligación de edificar en un plazo de tres años.----------

------ II.- En el año 1997, la apelante -G. N.- adquirió del Sr. E. C., a quien según el “sistema” indicado ya se le había ordenado otorgar el Título- uno de aquellos lotes.- Pasó así, de acuerdo a lo que era inveterada costumbre, a integrar el Consorcio.- Demás está decir que ya esa fecha (el Consorcio se constituye a fines de 1984) la conformación de D.. ya no era la inicial, y como *se admitía que por la adquisición de un lote de otro consorcista el adquirente “pasara” a integrar éste y el “enajenante” dejara de conformarlo*, la “composición” venía siendo modificada con el correr del tiempo.- Podrá discurrirse si ello era o no legítimo –el Dr. ROYER ha expuesto y concuerdo que ninguna previsión contiene el acto constitutivo ni los Estatutos (fs. 90/94, 119/128, 217/221)- mas así era, y lo era sin oposición, controversia o cuestionamiento municipal.- Ya no se trataba tampoco sólo de empleados

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

de Vialidad Nacional; cualquier adquirente era bienaceptado si el Consorcio intervenía o “certificaba” la integración.----------

------ A partir de la aceptación de la presentación individual –que puede calificarse como “Incidente” por analogía con el proceso judicial- puede decirse que el peticionante se transformaba en su “iniciador” (art. 52, 54 Ordenanza N° 485/76), y es en esta tesitura, que N. requirió al Municipio accionado que le otorgara el Título de propiedad de ese terreno -el lote ** de la manzana ***- poniendo de manifiesto esa situación. Prueba evidente ello de su buena fe y convencimiento del ///derecho que estimaba le correspondía…como a otros adquirentes de otros lotes antecesores.- Adjuntó en esa oportunidad al Expte. Nº 299-P-84, un certificado con el cual acreditó la integración al Consorcio y su planilla de antecedentes personales, en la cual constaba su domicilio.- Aún cuando cumplió con tales exigencias, como los demás componentes del Consorcio D.., no recibió respuesta alguna a su petición administrativa.- Por muchos años la esperó, pagando el impuesto inmobiliario, la tasa de higiene, el pavimento, correspondiente a ese lote, que continuaba a nombre de C., segura del que estimaba su derecho.----------

------ Y así las cosas, entre 2006 y 2007, pese a que el Municipio enviaba los comprobantes de pago de impuesto inmobiliario al domicilio de N., y pese a la petición de ésta irresuelta, funcionarios municipales formaron un nuevo Expediente Administrativo -Nº 1702/06 que caratularon “C.…lote ** manzana *** del Barrio S. I. L.”- para (lo que es ostensible

///

no necesita explicarse) “disponer” del mentado Lote **… sin brindarle ninguna intervención.----------

------ No pudieron “desembarazarse” de la petición de N. de 1997, ni de su documental adjunta; la incluyeron en esta nueva actuación con la relativa a C. -su Planilla de Antecedentes y su certificado de integrante del Consorcio que *ya no integraba*.- Además se agregó la copia de un Dictamen de 1994 de un Asesor Legal que aconsejaba que se otorgaran los Títulos de Propiedad cuando lo solicitaran individualmente ///los integrantes del Consorcio D., y que en definitiva -como ya expuse- fue el criterio seguido por la Municipalidad (no formalizado) para resolver, en todos los casos, otorgar Título de propiedad, como resultado de la simple petición administrativa individual.----------

------ En unos pocos días -*cuestión llamativa que resaltó la Cámara en el fallo apelado*- el responsable del Área Tierras ordenó una inspección al lote en cuestión, cuyo resultado fue un informe de que estaba baldío y que no podía determinarse el “actual responsable”.- Por otra parte la Dirección de Rentas municipal informó acerca de algunas deudas correspondientes al mismo.- Se guardó de añadir que N. pagaba, ya que las facturas se enviaban a su domicilio.----------

------ Y finalmente, se dictaron los actos cuya nulidad conforma la pretensión de esta acción contencioso administrativa.- Sin hacer alusión a ninguno de estos informes ni a otra circunstancias, se emitió la Ordenanza Nº 8803/06 promulgada por Resolución Nº 29/07, que dispone dejar sin efecto de aquella Ordenanza Nº 2880/87 -que

///

adjudicaba al Consorcio D.. el macizo ***-X- el lote que había adquirido N. de C., y todos los derechos de éste, sin advertir siquiera que figuraban cedidos, sin justificación de esa decisión en preceptiva alguna, sólo aludiendo a "*incumplimiento a las exigencias normadas*".- Cuáles? Si nunca se impusieron a los peticionantes ni al Consorcio D. otras que las discrecionales descriptas y cumplidas.-

------ Ni antes, ni después de dictar ambos actos se dio intervención a la apelante en el Expediente Nº 1702/06.- Antes, se procuró notificar a ///C. publicando Edictos, pese a constar su domicilio en su planilla de antecedentes.- Después, se notificó por Edictos a C. y a D.. (lo cual también fue bien criticado por el fallo apelado).- Ello importa sin hesitación, el desconocimiento de la participación de la nombrada en esas actuaciones administrativas.- No surge en ninguna constancia ni acto del Estado Municipal justificativo de ello, ni mención a su persona, de tal suerte que resulta más que impropio el fundamento que luce en la contestación de la demanda, cuando para negarle legitimación acude al art. 22 de la Ordenanza N° 485/76 (transcripción por el Dr. ROYER en el Punto 14 de su análisis) del cual emerge -acorde la norma- su carácter de "parte".----------

------III.- En suma, habiendo denunciado la apelante en la demanda una violación de su derecho de defensa en sede administrativa, efectivamente lo acreditó con el Expediente Nº 1702.C.2006.- El juego armónico de los arts. 22, 25, 26 inc. 4 y 5, 52, 61 inc. 1, 63, 64 y 65 de la Ordenanza Nº

485/76 de Procedimiento Administrativo me conduce a esta primera conclusión, que a su vez encamina para atender el primer agravio de la ocurrente, dirigido a la cuestión dirimente del fallo en crisis: el rechazo de la demanda por falta de legitimación activa.----------

------ 1.- De acuerdo a lo prevenido, coincido con el Dr. ROYER en que se incumplió aquel plexo normativo que reglamenta el debido proceso administrativo en el orden municipal.- Debió –reitero- N. ser citada en el Expediente Nº 1702/06, otorgándole la posibilidad de ser oída, ///alegar razones, ofrecer pruebas, ***antes*** de decidir denegar tácitamente su requerimiento de Título de Propiedad del lote ** de la manzana *** del Barrio S. I. L..- Porque esto fue lo ocurrido…al disponer la Ordenanza lo que dispuso, ello importó la negativa de lo pretendido por la hoy apelante en la sede administrativa.- Se la privó así -además- de una decisión fundada (he de ahondar en este incumplimiento más adelante).----------

------ Cualquier disposición sobre este lote por otra parte, fuere como fuere tomada, debió serle notificada, atento el contenido de su petición.- Pero fue "enterada" cuando al acudir a pagar los Impuestos se encuentra "de baja" en el sistema informático.- Reclama entonces, sin éxito.---------

------ Esto ya la legitima -como lo interpretó este Cuerpo en la SI N° 23/SCA/08 dada en autos- para impetrar la acción contencioso administrativa de nulidad que interpone.- Si el art. 133 inc. b) de Ley XVI N° 46 (antes art. de Ley N° 3098) determina su procedencia cuando *"se vulnere un derecho de carácter administrativo establecido a favor de la persona natural o jurídica reclamante por una Ordenanza, una*

///

Resolución, un reglamento u otra disposición administrativa análoga…” la transgresión por la Municipalidad de la Ordenanza de Procedimientos al emitir los actos impugnados desatendiendo el incidente planteado, desacatando la obligación de hacerlo expresa y motivadamente que le impone el art. 76 inc. 1°) y 2°), se la otorga claramente.----------

------ Pese a señalar el fallo en crisis serios defectos procedimentales, y subrayar que N. no fue asesorada correctamente, no determinó el ///incumplimiento por el Municipio de aquellas normas, ni señaló que ese defecto importaba desconocer el Municipio el *principio de asistencia a la parte no instruida* (art.26 inc. 10 de la Ordenanza Nº 485/76).----------

------ Creo innecesario abundar en fundamentos para afirmar que las obligaciones establecidas para la Municipalidad por esta norma general del cómo proceder, generan “derechos de carácter administrativo” del afectado que lo autoriza suficientemente para intervenir tanto en sede administrativa como judicial.- Y no enerva esta legitimación la presencia de “otras” partes o interesados en el procedimiento, llámense Consorcio D. y E. C..- Máxime si en definitiva N. era Consorcista de D..----------

------ 2.- Pero además, otros elementos coadyuvan a discernir la legitimación que el fallo del a-quo le niega a resultas del análisis de hechos, prueba y derecho que efectúa por estimar que no hay -o no hubo- relación jurídica entre Comuna y administrada -actora- que autorice por esta vía el reconocimiento de la situación jurídica pretendida.----------

------ 2.1.- Creo que ha errado la Excma. Cámara por varios motivos, y el primero, es que la relación surge de su carácter de ***integrante del Consorcio*** por éste certificada.- Ya establecí antes -derivado del Expte. Nº 299/81 y testimonios de autos- que de acuerdo al discrecional procedimiento seguido, cada "adquirente" de lote se presentaba *con* el ///Consorcio, o individualmente, con la constancia de su participación en él, y ambas situaciones eran aceptadas por la comuna y resueltas.----------

------ 2.2.- Luego -tal como acertadamente se agravia la apelante- las pruebas no fueron interpretadas en su recto sentido**,** pues de ellas -documental y testimoniales- deriva sin posibilidad alguna de duda, que N. se encontraba en la misma situación que los demás cesionarios de lotes, que por ello integraron el Consorcio D.. y obtuvieron sin objeciones su derecho al otorgamiento de Título.- La circunstancia de la formación de un "nuevo" Expediente, con piezas extraídas del original Nº 299/81, no implica que sólo por ello haya quedado "desvinculado" de aquél.-

------ La interpretación normativa que resultó expuesta en ambos votos de Cámara, cuando arriban a la conclusión de un incumplimiento de artículos de la Ordenanza General de Tierras del año 1996, no atienden estas probanzas, pues es palmario, y lo hice manifiesto al inicio de mi voto, que estas Ordenanzas Generales –la mencionada y las que le precedieron- no se aplicaron a la distribución de lotes por el Consorcio, sin que se haya esgrimido por la Municipalidad, ni administrativa ni judicialmente, regla alguna que "encorsete" este tipo de relaciones.--------

///

------ IV.- Ello da razón también al tercer agravio de incorrecta aplicación del derecho.- Véase que para el primer votante, se violó la prohibición de cesión contenida en el art. 14 de la Ordenanza de 1996; y para el segundo, no se cumplió con la obligación de edificar también establecida ///por aquélla, cuando ninguna de ambas fueron impuestas a ningún integrante de ese Consorcio, ni a éste como asociación.----------

------ 1.- Al presentarse la Municipalidad en la litis no invocó la aplicación de preceptiva ninguna.- Intentó justificar la decisión de apartarse del criterio seguido antes, y completar los fundamentos ausentes en los actos (que refieren “incumplimientos normativos”), aludiendo a la inobservancia por C. de la obligación de construir en el terreno, encontrarse sin planos de obra y con deudas…- Además de ser inoportuna -por tardía- la exposición de éstas como causa de los actos opugnados, no se condicen tales “incumplimientos” (amén de con las constancias del Expediente que acreditaban la enajenación de C.) con el criterio sentado respecto de otros lotes.----------

------ 2.- He de coincidir por ello con el preopinante, en que el a-quo no consideró para atender el caso, el orden jurídico administrativo en su totalidad, el valor de las fuentes -se verá porqué- y entonces marró al sentenciar falta de legitimación.- Así, porque no fue considerado en su justa medida la incidencia de los *precedentes administrativos* claros y concretos que determinan un comportamiento reiterado la accionada –y

///

discrecional ante la ausencia de norma- que siguió en cada uno de los casos de integrantes del Consorcio D.. que solicitaban títulos de propiedad; *situaciones que la apelante acusa a la Cámara de no valorar*.- No encuentro justificación de las autoridades municipales para el apartamiento en este "novel" Expediente Nº 1702/06 (Expediente ///nuevo compuesto de viejas piezas), de esa senda reiteradamente recorrida respecto del lote ** de la manzana *** en sede administrativa; mucho menos si considero que durante más de 30 años, no interfirió, ni controló, ni participó, ni observó…nada con referencia a la trasmisión de lotes.----------

------ El precedente administrativo -apunta DROMI- cuando tiene una aplicación reiterada por parte de los órganos del Estado, conforma una modalidad particular de costumbre administrativa con un contenido jurídico normativo integrante del ordenamiento jurídico.- El precedente es tal, cuando tiene "fuerza vinculante" fundada en una interpretación normativa, o en los principios generales del derecho de igualdad y buena fe, que exigen un trato administrativo no discriminatorio.- Su apartamiento, está condicionado por los límites jurídicos de la actividad administrativa y la observancia del principio de igualdad para evitar la consumación de la arbitrariedad ("Derecho Administrativo", 5ta Edición, Ed.Ciudad Argentina, Buenos Aires 1996, pág. 194).----------

------ Son capaces de crear derechos -dice el autor- frente a situaciones no regladas legalmente, o bien cuando las leyes se refieran a ellos (conc. art. 17 del Código Civil –reformado por Ley Nº 17.711), y así ocurre con la propia Ordenanza de Procedimientos de Comodoro Rivadavia cuando

///

exige fundamentación obligatoria en hechos y derecho de ***los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes*** (art. 30 inc. c) Ord. Nº 485/76), ***lo que importa un reconocimiento nítido de su valor como fuente del Derecho Municipal local***.----------

///--- Coincide con el criterio indicado Gloria MONTARON ESTRADA quien anota que las prácticas administrativas son comportamientos habituales, relevantes y repetidos en el tiempo de los distintos órganos de la Administración, que crean en el administrado la expectativa de que la Administración actúe conforme a esa práctica. El precedente administrativo constituye el resultado de esa práctica (actos sucesivos, reiterados en un mismo sentido) observada por la Administración y se concreta en uno o más actos determinados (decisiones, resoluciones, etc.).- Se inquiere si es legítima esa expectativa del administrado… si tiene el administrado el derecho a obtener el reconocimiento de su pretensión con esta base y estima que así es, que práctica y precedente administrativo vinculan a la Administración porque así lo imponen los principios de igualdad ante la ley y de seguridad jurídica (La Ley 2009-C, “La práctica administrativa como fuente del derecho administrativo”).-

------ Carlos F. BALBÍN define al precedente administrativo como las decisiones estatales reiterativas en el marco de casos similares.- A partir de la doctrina de CASSAGNE y GORDILLO entiende que de un modo coincidente pero con matices, se sostiene que los precedentes administrativos no son autónomamente fuente de la ley, fuente de

obligaciones para los particulares por el imperio del art. 19 CN.- Pero sí lo son para el Estado por vía de la doctrina de los propios actos.- De este modo la Administración puede crear derechos con cierto alcance… crearse deberes frente a los individuos y grupos de individuos por la observancia usual y reiterada de una determinada pauta de conducta.- Y ///añade: el Estado puede apartarse de sus precedentes siempre que motive su decisión y en tal caso el precedente no puede ser invocado como fuente de derecho.- (Tratado de Derecho Administrativo, Tº I, pág. 756/757).----------

------ Naturalmente, así es cuando -como en el caso de autos- el precedente es *proeter legem,* en que es recibido en el ordenamiento jurídico ante omisiones del legislador y adquiere vigencia formal por el *usus foris* (siguiendo la terminología de VILLEGAS BASAVILBASO en Derecho Administrativo – Tomo I – pág. 331), ajeno al supuesto de precedente *contra legem* - ilegítimo- que carece de valor salvo que se configure como supuesto de confianza legítima que exige otros recaudos que por lo ya dicho, resulta inoficioso analizar.----------

------ También la jurisprudencia ha señalado algunas pautas para aplicar la técnica del precedente, las cuales ha descripto el Ministro prevotante.- En fallo ulterior al allí citado, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, el 27 de Noviembre de 2008 autos “Juan Minetti S.A….- Microjuris MJJ40698 –aludiendo a otro antecedente de ese Cuerpo ("Lucero…” - Sentencia Nº 92/1998 entendió “que *la técnica del precedente es útil para controlar en determinados supuestos el ejercicio de la función administrativa y evitar la arbitrariedad. En esencia, es un*

///

medio idóneo para tutelar los principios de igualdad, buena fe y seguridad. ***La violación de un precedente vinculante constituye una infracción al ordenamiento jurídico, se trata de un vicio que puede encontrarse en la causa por infringir al menos un aspecto del derecho****. Incluso las normas que regulan el procedimiento administrativo ///establecen, en general, la obligación de la Administración de motivar los actos que se apartan de aquél (art…. Ley…). El precedente administrativo es una actuación cumplida con anterioridad que por su fuerza vinculante, a tenor de los principios referidos, obliga al órgano competente a mantener la uniformidad y coherencia para los casos similares posteriores. Los nuevos principios constitucionales de buena administración, como los de coordinación, eficacia e imparcialidad, coadyuvan a la funcionalidad y sustento del comportamiento uniforme”*.

------ Con sustento en doctrina (*J. Ortiz Díaz, El bien común y la administración, en Estudios dedicados al Prof.García Oviedo, Sevilla 1954, Vol. I, págs. 99 y ss.; L. M. Diez Picazo, "La doctrina del precedente administrativo", Rev. Adm. Públ. Esp….mayo-agosto 1978, T. 98, págs. 18 y ss.; J. L. Villar Palasí, Curso de Derecho Administrativo, Madrid 1968, págs. 526 y ss.)* el mismo Tribunal advirtió -en cuanto útil al caso- que “***no todo precedente administrativo obliga a actuar del mismo modo, es decir, que no toda actuación anterior tiene fuerza vinculante para el futuro…para que el precedente administrativo tenga fuerza vinculante debe reunir dos requisitos: a) identidad de sujetos administrativos y b) similitud de circunstancias. Si se cumplen éstos, la***

Administración tiene la obligación de encuadrar el caso posterior en el anterior, que se convierte en vinculante para el supuesto concreto sucesivo”.----------

///--- La Cámara Nacional Federal Contencioso-Administrativa falla: *“…De forma similar a la costumbre o el precedente judicial, también la práctica administrativa comporta un fenómeno jurídico nacido al margen de una voluntad normativa externa al órgano y que adquiere fuerza y vigor por un hecho normativo interno. Se trata de un comportamiento habitual no definido en acto alguno pero relevante a los fines del ordenamiento jurídico, que, funcionando como modo de resolver situaciones idénticas entre sí y concretar en todo momento singular la modalidad de actuación propia de la función misma, exterioriza una interpretación objetiva que autovincula al órgano administrativo respectivo” (A. Carullo “La Prassi Administrativa, 1979) (ASoc. De Balanceadores, Corredores y Mart.Púb. y otro c.Estado Nacional – Mo. De Justicia de la Nción – Dir.Nac.Reg.Oficial – s/Juicios de conocimiento – dado de baja – sentencia del 2 de Agosto de 1994)”* (del voto del Dr. Licht – “Rava…” – LL 1996-C-457).----------

------ Si en mérito a estos conceptos articulados -cuya aplicación, debo prevenir, debe ser más que cuidadosa y prudente, atendiendo a las circunstancias concretas que surgen de cada litis- la doctrina del precedente encuentra sustento en principio de igualdad aventando arbitrariedad, esto es justamente lo que denuncia N. y es ostensible *en este caso*.----------

///

------ Atiendo a Julio ALTAMIRA GIGENA cuando señala que lo arbitrario no es una calificación estimativa respecto del contenido de lo normativo, sino algo que denota un poder ajeno y contrario al derecho.- Las órdenes que sean jurídicas pueden ser mejores o peores, acertadas o ///desacertadas, justas o injustas, pero siempre tienen como plataforma una norma (pág. 98) En el caso de detectarse arbitrariedad se da esa orden porque sí, porque se le ocurre, para satisfacer un capricho, un antojo, una veleidad.- En esta línea de pensamiento –señala este autor- que ***la arbitrariedad consiste en que el funcionario da una orden que pretende modificar el criterio vigente para casos semejantes sin responder a ninguna regla de carácter general y sin crear una nueva que anule o sustituya la anterior,*** haciendo prevalecer sobre ella su capricho, que puede variar de un momento a otro y, en consecuencia, *puede tomar dos decisiones distintas para casos similares* (destacado propio).----------

------ Esto observo en el sub-exámine, donde me resulta diáfana la pertinencia de aplicar –ante los hechos relatados, la teoría de los precedentes administrativos.- No sin anotar marginalmente, la prudencia con que la judicatura debe hacerlo frente a la concreción de cada caso.- En éste, la identidad de circunstancias entre las distintas peticiones de Título de propiedad de componentes del Consorcio D.. y el caso de la referida al lote ** de la manzana *** que presentó N. al Municipio, y la identidad de sujetos desde la concepción de la apelante como integrante del mismo Consorcio respecto de los demás, frente a la Municipalidad

de Comodoro Rivadavia, están dadas.- Y se trató en forma disímil uno y otros casos.----------

///--Desconociéndose el motivo de la decisión de resolver de un modo diametralmente diferente, sí ha quedado expuesto que las actuaciones administrativas fueron desvinculadas del expediente “principal” y en el “nuevo” se desentendió del criterio allí “sentado” sin dar justificaciones para ello, apartándose el Municipio del precedente administrativo, incumpliendo el art. 30 inc. c) de la Ordenanza Nº 485/76 ya mentado, que prevé –bajo pena de nulidad- que se exprese la motivación de los actos administrativos que se separen del criterio asumido en las actuaciones que los precedieran.----------

------ Inmotivados los dos actos impugnados respecto de la decisión que se tomó, el estudio de los antecedentes obrantes en las actuaciones administrativas traídas como prueba me inducen a discernir que ambos son el “broche” que cierra una voluntad no expresada de la Administración Municipal - desde que se formó el “nuevo” expediente administrativo- de disponer libremente de ese lote, sin expresar la causa.- Ausente la justificación para formar este nuevo Expediente y despojar al Consorcio D.. (que ya había entregado el lote, y aceptada su cesión a un nuevo integrante) y a E. C. (de un lote cuya tenencia ya no ostentaba y ya no componía el Consorcio) en perjuicio directo de N., los precedentes determinan la relación jurídica, su situación en ella, y le crean suficiente derecho.----------

///

------ Si a juicio de la Cámara la consecuencia obligada de la legitimación activa es la titularidad de un derecho en el marco de una relación jurídica administrativa, debe reconocerse que la actividad estatal desarrollada en el procedimiento seguido con D.. generó consecuencias de tipo ///jurídico, instituyendo recíprocamente derechos y deberes para las partes intervinientes, y esto es lo que traduce la “relación jurídica” entre N. y la Municipalidad.- Vínculo que nació con su presentación en Expte. principal como Consorcista de D.. al adquirir, por cesión de C. admitida por aquél, uno de los lotes –tal su derecho- al que correlativamente correspondió el deber del Municipio de proceder de acuerdo al orden jurídico establecido (debido proceso) y, ante la ausencia de regla, a los precedentes, todo lo cual le otorga legitimación suficiente.-

------ Así lo voto, acordando en consecuencia con la opinión del Señor Ministro que me precedió, en que se revoque el fallo apelado por la actora G. N., que rechaza su demanda por falta de legitimación.--

------ V.- Corresponde entonces atender los extremos de la pretensión, que atacan de nulidad los dos actos que estima lesivos : la Ordenanza N° 8803/06 y su Resolución promulgatoria N° 29/07, y a resultas, el reconocimiento del derecho que le fue negado por la Municipalidad, de acceso a la propiedad del lote que adquirió de C..----------

------ Los términos de la demanda se dirigen a denunciar diversos vicios en los actos opugnados.- Uno de ellos es la violación a la garantía del

debido proceso, que antes mereció atención y decisión positivas (punto I de este análisis).- Pero como lo funda el preponente, estos vicios -que son, admito, graves, amén de haberse subsanado en la sede judicial, ///conducirían a la declaración de nulidad sólo por razones formales, dejando sin pronunciamiento la procedencia del objeto pretendido.--------

------ Para ello, ha de revisarse la validez de la declaración que efectúan estos actos que llevan a desconocer la situación jurídica de la actora.- Fundamentalmente, su causa.- Porque como lo enseñan los autores que antes he citado, si ésta es legítima y razonable, puede que ceda la aplicación de la doctrina del precedente al caso particular de N..-

------ Pero establecer la causa -y ya lo he manifestado antes- es imposible.- Salvo el escueto “por incumplimiento a las exigencias normadas” que contine el dispositivo …no se sabe cuáles, a lo que ya aludí en el punto IV, no hay causa expresada en ninguno de ambos actos.----------

------ La expresión de causa, es la motivación como elemento de aquél.- BALBÍN afirma (y es unánime al respecto doctrina y jurisprudencia) que el Estado debe motivar todos sus actos y esos motivos deben ser más o menos profundos y detallados según su mayor o menor incidencia en el ámbito de los derechos fundamentales, pero siempre es necesario exigir un estándar tal que mediante su lectura cualquier persona logre comprender racionalmente por qué el Estado dictó el acto bajo análisis (Ob. cit. Tº III, pág. 67).----------

///

------ Así lo exigen las normas de procedimiento administrativo, en el orden local la Ordenanza Nº 485/76- en su art. 30- para el caso inciso c), como ya he referido, pero además esa motivación fue exigible porque se ///trataba de una revocación de oficio claramente limitante de derechos y hasta -puede decirse- contraria a la equidad (art. 94 conc. 92 Ord. citada).- El ejercicio de la potestad de revocar de oficio actos administrativos que ostenta la Municipalidad de Comodoro Rivadavia no es absoluto, ya que aquel ordenamiento le impone pautas que no atendió.-

------ Ha citado el preponente la que es opinión de este Tribunal desde hace muchos años en la materia.- He desarrollado la propia en SD N° 04/SCA/10 (“O.…”) trayendo la SD Nº 5/SCA/03 (“M.”).- Mas creo en verdad que abundar sobre esta cuestión es farragoso, y no auxilia a la solución de la causa.- Baste decir que esa revocación puede darse por razones de legitimidad o de oportunidad, siendo ésta –atento el dispositivo que refiere a “incumplimientos”- de las primeras.- Y que aún para ese caso, en que la Administración advierte vicios en los actos que revoca, tiene límites claros.- En ambos pronunciamientos citados, luego de exponer largamente sobre esta posibilidad acordada a la Administración acoté *“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 precisamente al orden administrativo municipal de Comodoro Rivadavia en SD Nº4/SCA/10 (“O.…”), concluí que “*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***”.----------

------ Y la Municipalidad no las ha cumplido; dictó los actos impugnados limitando -mas bien de espaldas- al derecho que N. reclamaba, por la vía de dejar sin efecto la adjudicación del lote ** de la manzana *** al consorcio D.. -que ya había dispuesto del mismo- y todo derecho de C., que constaba cedido a la actora, ambas decisiones administrativas tomadas muchos años antes, en un procedimiento administrativo comenzado en 1987.-Ni razones de hecho…ni de derecho.- No hay cita de precepto alguno, no se alude a la Ordenanza General de Tierras ni a otra norma.----------

------ Ello no permite discernir el motivo de la decisión de esta revocación, apartándose del criterio -los precedentes- que había asumido

///

frente a todos y cada uno de los casos que los integrantes del Consorcio D.: ordenar se otorgue a los cesionarios -como N.- el título ///de propiedad.- No pudo “escapar” a la autoridad decidente, que la única perjudicada era la actora…----------

------ Este “cambio de criterio” no puede infringir el principio de igualdad ante la ley consagrado en el art. 16 de la Constitución Nacional en perjuicio de un administrado; no puede limitar o restringir sus derechos con carácter retroactivo, revocando de oficio un acto administrativo definitivamente firme y ejecutado…porque sí.----------

------ ***Podría*** darse el caso, de que las autoridades municipales, decidieran modificar este criterio… o efectuar una interpretación diferente del ordenamiento, los derechos y obligaciones de los Consorcios como asociación y de sus miembros individualmente.- ***Podría***…lo cual no impediría su revisión judicial en orden a legitimidad y/o razonabilidad si fueran impugnados - máxime cuando habría de aplicarse a relaciones jurídicas que venían desarrollándose desde hacía varios años.- Pero la expresión de causa fue omitida.----------

------ Esta omisión vicia indefectiblemente el acto.- No sólo porque se contravienen normas expresas que la exigen, sino porque provoca vulneración de la garantía de defensa en juicio.- Con relación a la apelante, para quien el acto deniega virtualmente la petición que efectuara a contrario de los precedentes, producto de la compra de este

lote, y por ende la perjudica grandemente, *la priva de su derecho a una decisión fundada* (BALBÍN, ob. cit. pág. 65) mas allá, claro, de ///incumplir el Estado Municipal su obligación de dictarla, dejando irresueltas cuestiones derivadas del Expediente administrativo, desdeñando la manda del art. 75 conc. 76 de la Ordenanza Nº 485/76.-----

------ Señala la doctrina que los elementos que permiten *comprender* básicamente el acto y su real contenido son la(s) causa(s), el objeto y la finalidad -sin perjuicio del carácter esencial de otros como la competencia, el procedimiento y las formas-… aquellos elementos "centrales en la estructura del acto administrativo" están fuertemente relacionados entre sí por el elemento motivación… es el *nexo* entre ellos, otorgándole un sentido coherente y sistemático.- Exponen la relación o correspondencia entre las causas y el objeto y, a su vez, entre el objeto y la finalidad.- De modo que…debe explicarse cuál es el vínculo entre las causas y el objeto y entre éste y la finalidad; y sólo en tal caso está debidamente motivado en términos racionales y jurídicos.- En tanto la motivación lleva dentro de sí dos componentes, esto es, las razones y la proporcionalidad… debe unir, pero no de cualquier modo sino de forma racional y proporcional las causas, el objeto y el fin, dándole al acto un sentido coherente y sistemático.- Tiene además este elemento efectos radiales, esto es, incide directamente en el plano de los derechos porque sólo a través de la expresión de las razones que sirven de fundamento a las decisiones estatales las personas afectadas pueden conocer el acto íntegramente e impugnarlo fundadamente en sus propias raíces.- Cuando el acto carece de una motivación adecuada, vulnera principios elementales del procedimiento administrativo (Ob. cit. pág. 64 y 65).-----

///

///---En ese sentido, la Cámara Nacional Contencioso Administrativo Federal, Sala V, interpreta armónicamente la exigencia de motivación suficiente en la Ley 19549 -de procedimientos administrativos nacional- en concordancia con el derecho del administrado a obtener, en función del procedimiento adjetivo, una decisión fundada, contenido en esa misma norma (vg. “Autolatina Argentina S.A….” sentencia del 18 de Octubre de 1996, elDial AH158B).- Entonces, “*toda decisión administrativa que afecte derechos debe responder a una motivación suficiente y resultar la derivación razonada de sus antecedentes, de modo tal que se encuentren cabalmente a resguardo las garantías constitucionales en juego tuteladas en los arts. 16, 17 y 18 de la Constitución Nacional… puesto que se trata de una exigencia que por imperio legal es establecida como elemento/condición para la real vigencia del principio de legalidad en la actuación de los órganos administrativos…”* (CNCAdm.Fed., Sala I, en “Fiat Auto Argentina S.A….” del 26 de Agosto de 2.003, LL 2004-B-59; conc. Opinión de BALBÍN, ob. cit. pág. 65).----------

------ La misma Sala -voto del Dr. Coviello- expone: “*la motivación traduce… una exigencia fundada en conferir mayor protección a los derechos individuales, por lo que (de) su cumplimiento depende que el administrado pueda conocer de una manera efectiva y expresa los antecedentes y razones que justifiquen el dictado del acto… la motivación suficiente -en cuanto justificatoria de una decisión- es el*

santo y seña de cualquier proceder razonable, o sea ***la única garantía ///para proscribir la arbitrariedad…*** *la motivación entendida como expresión de la causa constituye un elemento esencial del acto administrativo, cuya existencia es indispensable para otorgarle validez…*". Valiéndose de palabras del maestro BIDART CAMPOS el Magistrado acotó que "*el ojo del juzgador abarca la integridad de la materia administrativa a efectos de averiguar si en el contenido total de su ejercicio aparece alguna* ***arbitrariedad o alguna sinrazón…"*** Añadió "*en ese orden de ideas, toda decisión de naturaleza administrativa que afecte derechos de los particulares debe responder a una motivación suficiente y resultar la derivación razonada de sus antecedentes, de modo tal que se encuentren cabalmente a resguardo las garantías constitucionales en juego… puesto que se trata de una exigencia que por imperio legal es establecida como elemento-condición para la real vigencia del principio de legalidad en la actuación de los órganos estatales"*.- Tal inteligencia le lleva a la siguiente conclusión: *"si la motivación constituye un componente del elemento forma del acto administrativo… las formas en el Derecho Administrativo cumplen la función de garantía de los derechos de los administrados, como el orden, acierto, justicia y legalidad que deben existir en la actividad administrativa…"* Para finalmente recordar la jurisprudencia del Alto Tribunal:*"en las formas se realizan las esencias"* (Fallos 315:106; 371:1333) ("Mattera..." del 20 de Noviembre de 2003 -Colección de Análisis Jurisprudencial –Elementos de Derecho Administrativo- Julio Rodolfo COMADIRA, La Ley, 2005, pág. 1033).----------

///

------ En el mismo sentido se orienta la jurisprudencia de la Sala; así en mi voto en SD N° 02/SCA/04 (”F.…”) entendí que “***el vicio de ///forma … se agrava cuando se advierte que la decisión misma, el acto final, adolece otro insanable de inmotivación.***- *La expresión de causa, la constancia y referencia a los motivos de hecho y de derecho que fundan y justifican la emisión del acto (MARIENHOFF – Obra y tomo citados, pág. 534), son un requisito impuesto normativamente, cuya ausencia violenta ostensiblemente la defensa” (.) “****el cumplimiento de ese requisito es fundamental para apreciar la legitimidad del acto… para asegurar el debido proceso garantizado por la Constitución Nacional en su art. 18, que la Corte Suprema ha reconocido reiteradamente aplicable en el ámbito del Derecho Administrativo...”*** (con sustento en la jurisprudencia de la Cámara Federal de Mendoza – Sala A – “Collado...” 19/4/96 conc. CNFCA “Edelmann...” Supl. Der. Adm. LL 16/12/97.----------

------ Años más tarde, en SD Nº 10/SCA/09 (“ S.…”) –trayendo las SD N° 07/SCA/06, 11/SCA/08, 02 y 03/SCA/09- insistía en la trascendencia de este elemento.- “La motivación como elemento esencial del acto administrativo es… entre muchas otras- "la fundamentación fáctica y jurídica con que la Administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión.- La constituyen, por tanto, los presupuestos o razones que han inducido a la emisión del acto.- *Debe ser, dice DROMI- una auténtica y satisfactoria explicación de las razones de emisión* (Derecho Administrativo, Tomo I pág. 185)".- Añadí que "La doctrina y la

jurisprudencia le han atribuido una importancia vinculada en forma inseparable con el sistema republicano de gobierno adoptado ///constitucionalmente, reconociendo que ella se conecta estrechamente con valores ponderables que aseguran la juridicidad del quehacer de la Administración como certeza, responsabilidad del funcionario, facilidad para hacer efectivo el contralor de legitimidad y oportunidad (TAWIL - Administración y Justicia, T° I- pág. 357; HUTCHINSON- Ley Nacional de Procedimientos Administrativos- pág. 322; DROMI -Derecho Administrativo Tº I, pág. 186), CNCAF, Sala II, en "Laurencena..." del 5/11/96, Causa 23.658/94- conc. Dictámenes PTN 96:299; 77:71; 84:154; 103:105)" … "toda decisión administrativa que afecte derechos de los particulares, debe responder a motivación suficiente y resultar la derivación razonada de sus antecedentes, de modo tal que se encuentren cabalmente a resguardo las garantías constitucionales en juego, como son, entre otras, las tuteladas por los arts. 16, 17 y 18 de la Carta Magna (cfr. Sala I, "Díaz, Vicente O." y "C.", del 9/6/88 y 12/5/88, respectivamente - Sala IV, en "S.A. de Exportaciones Sudamericanas ...." causa: 45.246/95 - 7/05/96)".----------

------ Totalmente ausente en estos actos, adolecen de nulidad absoluta de conformidad con el art.33 inc. 2 de la Ordenanza N° 485/76.----------

------ Cabe advertir, que no se da el supuesto de motivación in aliunde, definida por la Procuración del Tesoro de la Nación como aquélla que se puede hallar en los informes y antecedentes con fuerza de convicción que obren en las actuaciones administrativas (Dictámenes 191:25, 199:427, 209:248, 236:91) y a la que me referí SD N° 12/SCA/06, 09 y

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

11/SCA/08, y 02 y 03/SCA/09 analizando que contenían referencias al procedimiento del sumario y antecedentes incorporados, que en esos ///casos estimé suficientes.- No hay en el caso siquiera una mínima referencia a una actuación administrativa, a una foja, a un precepto… No hay subsunción de comportamiento en norma alguna.----------

------ VI.- Como corolario, considero pertinente recordar para el caso, que *"el procedimiento administrativo no es una sucesión mecánica de trámites y actuaciones.- Es -lo define CASSAGNE- una serie de actos orientados a la realización del control de legitimidad -legalidad, racionabilidad y justicia- u oportunidad, que sirven, al propio tiempo de garantía a los administrados.- No es -dirá- un acto complejo sino un complejo de actos, cada uno de los cuales posee individualidad jurídica propia, sin perjuicio de hallarse relacionado con los demás actos con los cuales tiene una vinculación común en mérito a la obtención de la finalidad de interés público que la Administración persigue.- Tales individualidades integran en su conjunto el procedimiento de formación de voluntad del acto final.- Y tanto el procedimiento de formación, como el de naturaleza recursiva, constituyen garantías a favor del administrado que le aseguran el ejercicio del poder de reacción frente a los actos perjudiciales a sus derechos subjetivos e intereses legítimos (Derecho Administrativo – Tomo II – pág. 373/375/381"* (conf. mi voto en SD N° 2/SCA/04 ("F….").----------

///

------ La “desarticulación” -para formar otro- del Expte. Nº 299/81, injustificada, no responde a estos cánones.- Al así proceder, la Municipalidad de Comodoro Rivadavia perdió la perspectiva trazada y ///no cabe más que volver las cosas a la senda que venía recorriendo, haciendo lugar a la pretensión de la Sra. N., de declarar la nulidad de los actos que la privaron de su derecho a acceder al lote ** de la manzana *** del Barrio S. I. L. de esa ciudad.----------

------ Como señalé en el mismo precedente “*…los vicios del procedimiento, son vicios que afectan o la formación de la voluntad, o la declaración de la voluntad administrativas, y según la forma que fuere incumplida, conducirán a la nulidad o anulabilidad del acto final*.- ***Cuando un defecto formal produce una violación apreciable en el ordenamiento jurídico administrativo, y su mantenimiento choca con el orden público, el acto -la declaración- será nula de nulidad absoluta*** *(CASSAGNE – Ibidem – pág. 245)”*.----------

------ ASÍ LO VOTO, y coincidiendo con el preponente, por las razones que he desarrollado, considero corresponde acoger favorablemente la pretensión de fondo, reconociéndole, como Consorcista de D.. y de acuerdo a los precedentes administrativos acreditados, el derecho acceder al lote ** de la manzana *** del Barrio S. I. L. de Comodoro Rivadavia.-
----

------ Por ello he de acordar -como anticipara- en revocar la sentencia apelada, y además, en declarar la nulidad de la Ordenanza Nº 8803/06 y de la Resolución Nº 29/07, ordenando a las autoridades de la

///

Municipalidad de Comodoro Rivadavia que correspondan, que procedan a dictar el acto administrativo consecuente a la sucesión del Sr. E. ///C. a la apelante, ordenando el otorgamiento del título de propiedad, previo libre deuda.- ASÍ VOTO.----------

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

------ De acuerdo a los votos emitidos por los Dres. ROYER y CANEO, 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. ROYER: ----------

------ Según he votado la primera propongo al Acuerdo: 1) HACER LUGAR al Recurso de Apelación intentado por la actora G. A. N. contra la Sentencia de la Cámara de Apelaciones obrante a fs. 648/660 vta. de autos, declarando la nulidad de la Ordenanza Nº 8803/06 y de la Resolución Nº 29/07 de la Municipalidad de Comodoro Rivdavia; 2) REVOCAR el fallo dado por la Cámara de Apelaciones individualizado en el punto precedente.-3) ORDENAR a la Municipalidad de Comodoro Rivadavia que en el término de diez (10) días, dicte el acto que disponga otorgar el Título de Propiedad –previo libre deuda- a la actora,

Consorcista de D.. G. A. N..- 4) Costas a la demandada (art. 69 Ley N° XIII-5) (antes art. 68 ///CPCC).- 5) REGULAR los honorarios del Dr. J. N. I., por su actuación en la primera instancia en el 12% con más el 40% de éste que se calculará sobre el valor del inmueble en litigio a determinar en la etapa de ejecución , y por su actuación en esta sede, en 30% de lo antes fijado; a los Dres. L. L. y P. A. E., en conjunto, en el 3.5% (50% del 7% en tanto no se alegó) con más el 40% de éste sobre la misma base, de conformidad con el art. 282 de Ley XIII N° 5– antes 279 CPCC); valorados los trabajos profesionales según las pautas de los arts. 5° inc. a) a f), 6°, 8°, 9°, 36°, 46° y 13 Ley XIII N° 4 (antes arts. 6° inc. a) a f), 7°, 9°, 10°, 38° y 47° del Dto. Ley N° 2.200- T.O. Dto. N° 138/99). Todo, con más IVA si correspondiere. Sin que corresponda regulación al Dr. O. M., en tanto no desarrolló tarea profesional.- ---------

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

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

------ A su turno dijo el Dr. PASUTTI:----------

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

------ Con lo que se dio por finalizado el acto quedando acordar la siguiente:----------

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

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

------ **1º) HACER LUGAR** al Recurso de Apelación intentado por la actora G. A. N. contra la Sentencia de la Cámara de Apelaciones obrante a fs. 648/660 vta. de autos, **DECLARANDO LA NULIDAD** de la Ordenanza Nº 8803/06 y de la Resolución Nº 29/07 de la Municipalidad de Comodoro Rivdavia.----------

------ **2º) REVOCAR** el fallo dado por la Cámara de Apelaciones individualizado en el punto precedente.----------

------ **3º) ORDENAR** a la Municipalidad de Comodoro Rivadavia que en el término de diez (10) días, dicte el acto que disponga otorgar el Título de Propiedad sobre el lote ** de la manzana *** del Barrio S. I. L. de Comodoro Rivadavia -previo libre deuda- a la actora, Consorcista de D.. G. A. N..----------

---- **4º) COSTAS** a la demandada (art. 69 Ley N° XIII-5) (antes art. 68 CPCC).----------

------ **5º) REGULAR** los honorarios del Dr. J. N. I., por su actuación en la primera instancia en el 12% con más el 40% de éste que se calculará sobre el valor del inmueble en litigio a determinar en la etapa de ejecución, y por su actuación en esta sede, en 30% de lo antes fijado; a los Dres. L. L. y P. A. E., en ///conjunto, en el 3,5% (50% del 7%) con

más el 40% de éste sobre la misma base, de conformidad con el art. 282 de Ley XIII N° 5– antes 279 CPCC); valorados los trabajos profesionales según las pautas de los arts. 5° inc. a) a f), 6°, 8°, 9°, 37°, 46° y 13 Ley XIII N° 4 (antes arts. 6° inc. a) a f), 7°, 9°, 10°, 38° y 47° del Dto. Ley N° 2.200- T.O. Dto. N° 138/99). Todo, con más IVA si correspondiere.--

------ **6º) REGÍSTRESE,** notifíquese y devuélvase.----------

Fdo. Dres. PASUTTI, CANEO, ROYER.-
Recibida y registrada en Secretaría el 18/05/2011 bajo el Nº 2.-

///