

En la ciudad de General Roca, a los días de Febrero de 2004, se reúnen en Acuerdo los Sres. Jueces de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y de Minería de la Segunda Circunscripción Judicial de la Provincia de Río Negro, con asiento en ésta ciudad, cuya presencia certifica la Actuaría (art.271 C.P.C.), para dictar sentencia en los autos caratulados: "GARCIA ALBERTO C/MUNICIPALIDAD DE ALLEN S/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" (Expte.nº 95-CADM-00), del registro de ésta Cámara, y previa discusión de la temática del fallo a dictar, lo que también certifica la Actuaría (art.cit.), se procede a votar en el orden de sorteo practicado, la cuestión que: **RESULTA:** El actor pretende se declare la nulidad de la Ordenanza Municipal Nº 91/99 y consecuentemente se le restituya el inmueble ubicado en Los Aromos Nº 304, de Allen.- En caso de no prosperar la nulidad, reclama el pago de una indemnización por daño moral de \$ 40.000.- y por daño material de \$ 20.000.-. Solicita también la citación como tercero de Fernando Antonio Silva, quien resulta ser el nuevo adjudicatario de la vivienda que reclama como propia.-

Relata que en el año 1989 la Municipalidad de Allen le vendió un terreno dentro de un plan de viviendas cuya construcción debían realizar los adquirentes, con materiales aportados tanto por el Municipio como por los adjudicatarios interesados. Agrega que conforme el precio que determinara la Ordenanza 074/89, terminó de abonar el terreno adjudicado, como lo comprueba con el recibo de fecha 22-11-89.- Seguidamente comienza a realizar los trabajos de construcción, tanto en forma personal como con la ayuda de dos personas, a quienes retribuye como puede, con bienes y en algunas oportunidades con dinero. También hizo confeccionar plano para conexión de agua. Su agobiante situación económica hizo que tuviera que abandonar los trabajos en espera de una mejora. Tampoco pudo escriturar cuando por resolución 1394/91 se procedió a adjudicar en forma definitiva los terrenos y a escriturarlos. Agrega que en el mes de diciembre de 1999 se encuentra con la novedad de que su terreno había sido ocupado por el señor Silva, a quien se le adjudicara por Ordenanza 91/99 cuya nulidad pretende. También agrega que nunca fue su intención abandonar el inmueble, pero su situación económica no le permitió seguir construyendo y en consecuencia tampoco habitarlo. Declara los adelantos que dice efectuó.-

Más adelante manifiesta que la Ordenanza 129, mediante la cual se le adjudicó el terreno, no imponía ninguna condición aparte del pago, por lo que prácticamente obraba como un boleto de compraventa, por lo que una vez otorgada la posesión, se consideró dueño del terreno.-

Sigue diciendo que la Ordenanza 91/99 que le privó del terreno, se basa en hechos falsos, el abandono del terreno. Todas las gestiones que realizó ante las autoridades municipales (que describe), resultaron infructuosas. Además destaca que fue privado de su derecho de defensa al no notificársele en debida forma de la solicitud del señor Silva, como de que se realizaría un acta de constatación del estado del terreno.- Concluye su relato solicitando y pretendiendo fundamentar los distintos rubros e importes por daños mencionados al principio.-

A fs.224, la Municipalidad de Allen contesta demanda.- Puntualmente desconoce una serie de hechos enunciados en la demanda, entre ellos que no resultara cierto que el inmueble estuviera abandonado, que sea nula la Ordenanza 91/99 y los daños que se dice se causaron. Desconoce también detalladamente la documental adjuntada con el escrito de inicio (fs.225).- Destaca lo que afirma como realidad de los hechos, reconociendo que por Ordenanza 129/89 se le adjudicó en venta a varias personas, entre ellas el actor, lotes para la construcción de viviendas a precios acordes con el carácter social de las construcciones a realizar, destinadas a personas de condición humilde y se fijó el precio en el importe de un sueldo mínimo. Agrega que el Municipio le entregó al actor una serie de materiales que no fueron utilizados en la vivienda, desconociéndose su destino.-

Ante la angustiante situación habitacional, la acionada publicó un edicto en la Mañana del Sur, por los cuales se citaba a los adjudicatarios de los Planes 48 y 35 Viviendas, que no hubieran hecho uso de ellas, para que se presentaran en el Municipio, bajo apercibimiento de dejar sin efecto las respectivas adjudicaciones. El actor no se presentó y el tercero señor Silva solicitó la vivienda del lote perteneciente a éste. Según su nota se encontraba en estado de abandono, situación que fuera corroborada por la inspección realizada por el Departamento de Catastro Municipal. Con esta comprobación y el Despacho de la Comisión de Obras y Servicios Públicos se sancionó la Ordenanza 91/99 por la cual se retrotrajo el inmueble al dominio municipal y se adjudicó en venta al Sr. Silva. Agrega también que antes de que esto ocurriera, se publicó un edicto en el Diario Río Negro reiterando el pedido a los adjudicatarios de terrenos no ocupados, para que se presentaran en el Municipio, bajo apercibimiento de perder sus derechos. Sigue diciendo que por otro lado García es propietario de otros inmuebles en Allen, por lo que tampoco reuniría los requisitos para la adjudicación.-

Respecto a la nulidad de la Ordenanza pide su rechazo y afirma que la norma cumple todos los requisitos de la ley en sentido material y formal, previstos por el art.57 de la

Carta Orgánica Municipal por lo que goza de estabilidad y legitimidad y no se encuentra en ninguno de los supuestos previstos por los arts.19 y 20.- Cita la posibilidad de revocar actos administrativos por exigencia de interés público y cita jurisprudencia aplicable al caso. Afirma que la demanda debe ser desestimada por encontrarse vencido el plazo establecido en el art.1 de la ley 525/68 para interponer acción contenciosa administrativa. Por último menciona que se debe contemplar la situación de Silva adquirente de buena fé. Finalmente niega la existencia de daños y en cuanto al material en todo caso deberá estarse a la prueba a producirse.

A fs.249, contesta demanda el citado como tercero, quien manifiesta que en todo momento actuó conforme a la ley, que realizó ante la Municipalidad de Allen la tramitación pertinente ante el estado de abandono en que se encontraba la vivienda, la que desde que habita posee sin turbación alguna y con toda la documentación emanada de la Municipalidad de Allen. Desconoce toda la documentación presentada por el actor y solicita rechazo de la acción.-

A fs.274 se realiza la audiencia prevista en el art. 361 del C.P.C.C. y ante la imposibilidad de conciliar a las partes se ordena la apertura de la causa a prueba.-

Producida ésta, a fs. 669 se clausura el período y a fs. 677 se dicta la providencia de Autos y al Acuerdo;

EL DR. OSCAR GORBARAN, DIJO: I.- García cuando se entera de la ocupación por Silva, inicia una reclamación a fin que se le informe lo pasado, y es evidente que por más demora en que haya incurrido la Municipalidad en contestar, supo de la sanción de la ordenanza que afectaba a sus derechos, y en este caso, debió impugnar lo que vino ahora a hacer, por la vía administrativa previa.- Esta defensa es la que propone la demandada, a fs. 229, al decir que ha vencido el plazo previsto en el art. 1 de la ley 525/68, que lo establece en 30 días hábiles para interponer la acción contenciosa administrativa, desde el agotamiento de la instancia administrativa, y por lo que da razones, había vencido el plazo cuando accionó.-

II.- El procedimiento administrativo es un instrumento de gobierno y de control.- Cumple una doble misión republicana: el ejercicio del Poder en los carriles de seguridad y legalidad y la defensa de los derechos de los administrados por las vías que regula.- Es el camino indicado en primer término para la impugnación de la voluntad administrativa.- En realidad lo que ha hecho el accionante ante la Municipalidad es reclamar que se le informe lo que ha pasado.- Cuando se entera viene directamente al orden judicial.- La actuación administrativa previa, es un presupuesto de la acción

judicial.- Desde el punto de vista procesal, el procedimiento administrativo es la etapa anterior y necesaria al contencioso administrativo que se desarrolla en el ámbito de los Tribunales ordinarios.- Por eso se exige para recurrir en revisión, como remedio, haber agotado la vía administrativa.- Sólo serán impugnables en sede judicial los actos administrativos definitivos y que causen estado.- La jurisdicción es revisora de la Administración, lo que no significa que la Administración no deba también controlar la legalidad de sus actos.- Desde el punto de vista procesal es presupuesto de la acción judicial (Conf.Dromi José Roberto, *Derecho Administrativo*, T.2, págs. 376/77).- La acción que se deduce es claramente de la materia administrativa, ya que va dirigida a la nulificación de un acto de tal carácter, la ordenanza que desadjudica el bien al afectado, y se lo adjudica a un tercero.- Por ello el camino procesal que le señala la ley provincial 2938, es el del art.88 y siguientes.- La revisión del acto, termina con el agotamiento de la vía administrativa, que lo torna en caso de no rever la administración su voluntad, en irrevocable e irrevisable por esta instancia.- Es cuando recae resolución administrativa definitiva que causa estado.- Ese reclamo no tiene otra valla temporal que la prescripción (Dromi, op.cit, págs. 415 y 434).- El proceso administrativo comprende todos los conflictos jurídicos que se generan en ejercicio de la relación administración - administrados.- A él debe recurrir el afectado por un acto que vulnera sus derechos, y agotada esa vía puede acceder a la judicial.- (Dromi, pág.467, 480/84).- Ello en un plazo que significa un término de caducidad, fundado en el propósito de dar estabilidad al acto no impugnado dentro de ese término, para que dichas decisiones no queden por tiempo indefinido sujeto a acciones de nulidad. Es necesario para dar estabilidad y firmeza a una situación jurídica que la necesita.- En consecuencia el campo litigioso que se debe presentar al organismo judicial que revisaría la actuación de la Administración, es el mismo que en la sede previa, limitando las pretensiones a las cuestiones que fueron previamente debatidas en las reclamaciones o recursos administrativos.(Dromi, pág.491). -

III.- No obstante faltarle el presupuesto de procedencia a la acción, como es el reclamo administrativo previo, con agotamiento de la vía, cabe agregar que de conformidad con lo que emerge de autos, es claro que el demandante, al que se le adjudicó un terreno para facilitar la construcción de una vivienda de contenido social para personas de escasos recursos, no ha cumplimentado pese a los años transcurridos hasta su desadjudicación, con la obligación de realizar la culminación de la obra.- Ello pese a que recibió materiales de parte de la Municipalidad demandada para tal fin, y que al

dejar inconclusa la obra, sin ocupación, y sin custodia, el abandono llevó al Municipio a dictar la ordenanza cuestionada.- Esto independientemente de la falta de control de la accionada en cuanto al destino de los aportes en especie para el fin indicado, el de certificar obras, el de exigir continuación, el de instrumentar correctamente un contrato donde constaran las obligaciones y derechos de las partes, el de inspeccionar, el de sancionar con la rescisión, y actuar correctamente desde el punto de vista administrativo, por mencionar algunos de los defectos e incumplimiento de deberes de los litigantes.- El accionante quiere no sólo que le devuelvan una vivienda que tiene mejoras que la habilitan para su fin, vivienda que abandonó, sin preocuparse de su suerte a la espera de "mejora de fortuna", u otros aportes del Estado de cualquier nivel, sino también indemnizaciones de daños y perjuicios como si se sintiera dueño de una casa que nunca concluyó, ni ocupó, que nunca empezó a devolver el importe de materiales que se le proveyó. Va contra el Estado Municipal que le allana el acceso a una vivienda, con todas las facilidades posibles.- Su estado económico no puede ser tan desesperante como para no buscar otra solución, y no dejar deteriorar por años algo tan sensible como un techo para vivir, frente a las necesidades de mucha gente, seguramente más necesitadas y con menos recursos que los que da cuenta el informe ambiental de fs.576/81, hecho sobre la base de sus manifestaciones.- Ni siquiera pagaba por los servicios.- No voy a entrar en discurrir el como frente a necesidades de tantos, con una simple presentación y denuncia, en la misma ordenanza, se desadjudica la vivienda a uno y se la adjudica a otro, pero al menos el que la tiene la ha mejorado de tal manera que cumpla su función social.-

Por todo lo expuesto la acción debe desestimarse in totum, con costas.- Sobre un monto base de \$ 17.320.-, pericia del Arq. Borghi, se regulan los honorarios de la Dra. Evangelista en la suma de \$ 3.500.-, Fernandez Carro en la de \$ 1.500.- y en igual suma los del Dr.Cuomo.- Asimismo se regulan los honorarios del Ctdor. Nervi en la suma de \$ 100.-, y los del Arq.Borghi en la de \$ 750.- (arts 6, 6 bis, 7, 9,11,y 38 de la Ley de Aranceles).- En todas estas regulaciones se tiene en cuenta que la pretensión era la de nulidad de la ordenanza en cuestión, con el reintegro de la propiedad, y los otros reclamos eran subsidiarios, si ello no fuese posible, de acuerdo a los términos de la demanda.- Que la función del perito contable ha sido la realización de cálculos para la actualización de pagos, y que la pericia del arquitecto por la forma en que se resuelve, no ha tenido más incidencia que la de establecer el valor del bien en el estado en que se encuentra.- Es mi voto.-

EL SR.JUEZ, DR.JOSE JOISON, DIJO: Que por razones análogas a las aducidas por el Dr. Gorbaran que sufraga en primer orden, voto en el mismo sentido.-

EL SR,JUEZ, DR.JORGE GIMENEZ, DIJO:Que se abstiene de emitir su opinión por considerarlo innecesario. (art.271 C.P.C.).-

Por todo lo expuesto, la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y de Minería, RESUELVE: 1) Rechazar la demanda instaurada por ALBERTO GARCIA contra LA MUNICIPALIDAD DE ALLEN, con costas.- 2) Regular los honorarios de la Dra. MARIA CECILIA EVANGELISTA en la suma de \$ 3.500.-, DANIEL FERNANDEZ CARRO en la de \$ 1.500.- y los del Dr.DANIEL CUOMO en \$ 1.500.-.- Regular los honorarios del Ctdor.JORGE NERVI en la suma de \$ 100, y los del Arq.ALBERTO BORGHI en la de \$ 750.-.

Regístrese y notifíquese.-

EN ABSTENCION

Ante mí: