

///MA, 6 de septiembre de 2012.-

-----Habiéndose reunido en Acuerdo los señores Jueces del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, doctores Enrique J. MANSILLA, Sergio M. BAROTTO y Víctor Hugo SODERO NIEVAS, con la presencia del señor Secretario doctor Ezequiel LOZADA, para el tratamiento de los autos caratulados: "GELABERT, RUBEN ALDO C/MUNICIPALIDAD DE VILLA REGINA S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO s/APELACIÓN" (Exppte.Nº 25696/12 -STJ-), deliberaron sobre la temática del fallo a dictar, de lo que da fe el Actuario. Se transcriben a continuación los votos emitidos, conforme al orden del sorteo previamente practicado.-----

-----V O T A C I O N----- El señor juez doctor Enrique J. MANSILLA dijo:-----

-----Vienen los presentes autos a conocimiento de este Superior Tribunal, en virtud del recurso de apelación deducido por el actor, Sr. Rubén Aldo Gelabert, a fs. 312 contra la Sentencia dictada por la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y de Minería de General Roca, en su carácter de Tribunal Contencioso Administrativo, por la que hizo lugar a la demanda contencioso administrativa contra el Municipio de Villa Regina (fs. 307/311).-----

-----El Sr. Gelabert promovió demanda ejecutiva, ante el Juzgado Civil y Comercial Nº 1 de General Roca, con la intención de preparar tal vía contra el Municipio en procura de un reclamo por cobro de la suma de \$ 37.740,28 en concepto de mayores costos conforme a la cláusula tercera del Convenio suscripto con dicho Municipio (fs. 2 vlta.).-----

-----El mencionado Juzgado se declaró incompetente para entender en autos atento la naturaleza administrativa de la cuestión ventilada y remitió las actuaciones a la Cámara Civil, Comercial y de Minería. Dicho tribunal se declaró competente por compartir que la cuestión versa "sobre materia contenciosa administrativa" (fs. 35).-----

-----Sustanciado el juicio contencioso administrativo, la Cámara resuelve hacer lugar a la demanda promovida por el Sr. Gelabert ordenando al Municipio el pago de la suma reclamada.-

-----Para resolver de dicha manera el Tribunal sustentó su resolutorio –en lo sustancial- considerando que estamos frente a una demanda por cobro de pesos con sustento en un convenio suscripto en sede administrativa que no tradujo efecto jurídico alguno por la

falta de ratificación por parte del Concejo Deliberante.- - - - -

-----Luego teniendo presente la prueba producida en autos respecto a la causa de la obligación, consideró que tal causa no puede ponerse en duda a la luz del artículo 499 del Código Civil. Llega a la conclusión que se ha probado –principalmente por testigos- la causa y el precio.- - - - -

-----El fundamento para sostener la negativa al pago, por parte del Municipio, se sustentó en el rechazo por parte del Concejo Deliberante del Convenio referido, el que se había suscripto ad referendum de tal órgano, de conformidad a la distribución que la Carta Orgánica realiza respecto de las competencias de los distintos poderes en dicho Municipio. Al respecto la Cámara entendió que ello carece de toda eficacia para eximirlo de ser condenado a pagar lo que debe y no ha probado haber satisfecho.- - - -

-----Luego afirma el Tribunal que tal negativa del Concejo Deliberante produjo: “La única eficacia jurídica cuasi ejecutiva con que pretendió cobrar, intentando darle valor al reconocimiento de cantidad líquida y exigible a su acreencia. Esto llevó a que tuviera que probar, la causa y cuantía de su derecho, dejando al deudor la única causal eximente de pago probando haber satisfecho su obligación. Y ello, ni siquiera fue intentado. Nadie discute la facultad del Consejo Deliberante de rechazar el convenio hecho ad referendum de su voluntad política institucional, pero ello no resta causalidad ni exigibilidad a la obligación contraída y acá probada”.- - -

-----Ante lo así resuelto el Municipio se agravia y centra su oposición a lo decidido en que el Tribunal de origen ha errado en el derecho aplicable, ello atento ha sustentado su decisión exclusivamente en normas del derecho civil obviando que se encontraba ante un contrato administrativo y sin mensurar los efectos de las prerrogativas propias de la Administración.- -

-----Abunda luego sobre su visión respecto al procedimiento administrativo que culminó con el convenio administrativo que finalmente resultó rechazado por el Concejo Deliberante, actuar que conformaba un acto complejo que finalmente no resultó dictado.- - - - -

-----Entiende que la prueba testimonial producida sólo afirma: que el actor es dueño de un inmueble, que quiso lotearlo, que hizo un loteo que el Estado Municipal no aprobó en su presentación original y sobre la cual realizó modificaciones. También entiende que se hicieron las obras de acuerdo a tales modificaciones. Al respecto señala que el Intendente Municipal convino prestaciones recíprocas, entre ellas un reconocimiento de

mayores costos “ad referéndum” del Concejo Deliberante. Ante el rechazo por parte de dicho organismo el Convenio queda en su totalidad sin efecto ya que tampoco se exigieron las obligaciones en cabeza del hoy actor que debía abonar \$ 264.257,72.- - - -

-----También se agravia por considerar que la Cámara yerra al hacer nacer mayores costos de una proyecto de loteo cuando los mismos sólo pueden originarse en un contrato de obra pública.-

-----A fs. 337 se dejó constancia del vencimiento del plazo para contestar el traslado conferido.- - - - -

-----A fs. 344/372, obra dictamen de la Sra. Procuradora General, quien entiende que ha de hacerse lugar al intento recursivo del Fiscal de la Municipalidad de Villa Regina atento – en ajustada síntesis- que la Cámara no ha tenido en consideración la normativa administrativa municipal que resultaba aplicable en autos, en especial: la Carta Orgánica Municipal y el Código de Procedimientos Administrativos (Ordenanza 036/2006).- - - - -

-----Considera que tampoco se ha dado respuesta respecto a que se trata de un acto administrativo complejo que no se perfeccionó.- - - - -

-----Por ello, concluye que el fallo recurrido no satisface la fundamentación razonada para tener por probada la causa de una obligación en cabeza del Municipio demandado, debiendo revocarse la sentencia y reenviarla al origen para que se dicte conforme la normativa que rige la materia administrativa y ponderando la prueba a la luz de los postulados de la sana crítica racional.- - - - -

-----Ahora bien, ingresando al análisis de los agravios expuestos por el recurrente he de adelantar –en coincidencia con la Sra. Procuradora General- que corresponde hacer lugar a los mismos.- - - - -

-----En efecto, la Sentencia del Tribunal a quo, en su carácter de Tribunal Contencioso Administrativo, ha obviado la aplicación del derecho aplicable a la presente cuestión. Es decir, no ha aplicado ni la normativa administrativa municipal, ni la doctrina legal de consideración obligatoria que rigen el proceso administrativo, limitándose a un mero

análisis civilista equivocando el derecho de fondo que rige la cuestión.- - - - -
- - - - -

-----Estamos ante un conflicto de neto carácter administrativo, que nace con motivo de una solicitud de loteo de un inmueble, donde luego de realizarse modificaciones por parte del Municipio, al proyecto presentado por el propietario, se realizan las mismas adecuando el proyecto a lo requerido. Hasta aquí, según lo probado en autos y no controvertido.- - -

-----La controversia surge con motivo del anexo II de un convenio (fs. 8) por el cual el Municipio estaría en condiciones de reconocerle al Sr. Rubén Aldo Gelabert, en concepto de mayores costos que le significó la realización de las modificaciones a que hace alusión en la nota, la suma de pesos treinta y siete mil setecientos cuarenta y dos con veintiocho centavos (\$ 37.742,28) –ver fs. 2 vlt.-. Ello quedó estipulado en la cláusula tercera del mencionado convenio que reza: “TERCERA: El MUNICIPIO reconoce al OFERENTE y esta acepta de conformidad la suma única y total de pesos treinta y siete mil setecientos cuarenta y dos con veintiocho centavos (\$ 37.742,28), en concepto de mayores costos a que alude en su nota de fecha 12/05/08, la cual se encuentra adjuntada como ANEXO II del presente Convenio, no teniendo el OFERENTE más nada que reclamar al MUNICIPIO, en cuanto fuera objeto de la citada nota”.- - - - -

-----En la cláusula octava del convenio se dejó expresado que: “El presente Convenio se firma ad referéndum del Concejo Deliberante de la Municipalidad de Villa Regina”.- - -
- - -

-----Tal disposición, atento la naturaleza de lo convenido y el ámbito de competencia del Intendente, pone en funcionamiento la formación de voluntad de la Administración. Aquí ha de evaluarse la naturaleza de dichas cláusulas y cómo y cuándo se perfecciona a la luz del artículo 33 del Código de Procedimiento Administrativo Municipal. La Cámara nada advirtió al respecto pues no tuvo en consideración tal normativa.- - - - -
- - - - -

-----Tampoco se tuvo en consideración la especial condición de encontrarnos frente a un contrato administrativo donde no debe perderse de vista la situación privilegiada de la Administración respecto del contratista. En efecto, los contratos administrativos

presentan la singularidad de que en ellos una de las partes contratantes –el Municipio de Villa Regina- como Administración pública- tiene la posibilidad de modificar unilateralmente su términos, afectando de ese modo la ejecución de esos contratos y variando las prestaciones debidas por el co contratante (Conf. García Oviedo y Martínez Useros, Derecho Administrativo, Madrid, 1968, T.II, pág. 182, N° 30; Jèze, Principios generales del derechos administrativo, Buenos Aires, 1950, t.IV, ps. 230 y ss; Héctor Jorge Escola, Tratado Integral de los Contratos Administrativos, Depalma, 1977, pág. 391/392; cit. en STJRNSO N° 103 en “CASVE SRL”).- -

-----Ha de recordarse que sigue vigente la doctrina legal del precedente “ATGE S.A” –Sentencia N° 22/2005- que expresa: “...dejando ratificada la doctrina legal, cabe tener presentes los siguientes fundamentos: a) El art. 14 de las Disposiciones Transitorias de la Constitución Provincial asigna competencia contencioso-administrativa a las Cámaras de Apelaciones en lo Civil y Comercial de cada Circunscripción Judicial.- - -

- -

-----b) Si bien la referida asignación se dispuso con carácter transitorio, la Legislatura Provincial no ha dictado a la fecha norma alguna que atribuya la competencia a los jueces de grado.- - - - -

-----c) Nuestra Constitución Provincial no distingue entre vías Impugnativas y Reclamatorias, en consecuencia toda la materia contenciosa “debe ser resuelta por las Cámaras”.- - -

-----d) Por las mismas razones antes invocadas, las demandas indemnizatorias que tengan como fundamento la “actividad de la administración” o los “actos y hechos administrativos” corresponden a la competencia de las Cámaras en su carácter de Tribunales Contencioso-Administrativos.- - - - -

-----e) En los supuestos de responsabilidad contractual, siempre rige la competencia contencioso-administrativa; se exceptúan los supuestos de responsabilidad extracontractual u otros previstos expresamente por la ley”.- - - - -

-----Expresado ello, la Cámara al asumir la competencia contencioso administrativa debió analizar la cuestión aplicando el derecho administrativo en su rol de Tribunal Contencioso Administrativo.- - - - -

-----Es siempre la presencia del interés público la pauta ordenadora de los contratos administrativos, que brinda a los mismos una especial fisonomía y en los que se

destacan las prerrogativas de la administración y la subordinación del contratante. Por tanto, prerrogativas y garantías, entonces, son los elementos públicísticos del contrato, propios del sistema (Conf. “Empresa Constructora Torres Castaños, Julio C. c/ Municipalidad de Malagueño”, LLc 1993, 796).- - - - -

-----Esta naturaleza jurídica del vínculo contractual entre el Señor Gelabert y el Municipio de Villa Regina es la que el Tribunal a quo omitió considerar equivocando el derecho aplicable y resolviendo como si se tratara de un conflicto entre dos particulares donde sólo regiría el derecho civil.- -

-----Pretender que la Administración, requerida en autos, reconozca mayores costos en iguales condiciones a que si el contrato se hubiera perfeccionado entre dos particulares (relación propia del derecho civil) sin emitir motivación suficiente sobre las normas que regulan el proceder administrativo del municipio, resulta a todas luces infundado.- - - - -

-----Los mayores costos en las contrataciones administrativas, de existir y probarse, deben ser reconocidos y abonados, en tanto se encuentren acabadamente demostrados (conf. Dict.PTN 239:547).-----

-----Ahora, en autos a mi entender, la Cámara soslaya todo análisis referido al convenio administrativo que vinculó a las partes y los efectos que el rechazo por parte del órgano competente para confirmar el acto, produce en lo pactado. Sólo se limita a simplificar la cuestión con un análisis exclusivamente civilista desconociendo la naturaleza pública de una de las partes involucradas y las complejidades de la formación de la voluntad administrativa.- - - - -

-----Por todo lo expuesto, tal como lo propone la Sra. Procuradora General, corresponderá hacer lugar al recurso de apelación interpuesto y declarar la nulidad de la sentencia atacada por manifiesto error de derecho en la resolución del conflicto, debiendo remitirse al origen para que con distinta integración se dicte sentencia en el ámbito de la competencia contencioso administrativa, aplicando el derecho específico de la materia que rige el presente conflicto.- - - - -

-----En atención al tenor de la cuestión debatida en autos y el modo en que se resuelve la presente acción, las costas se imponen por su orden (art. 68 2do.párrafo del Cód.Proc.Civ.y Com.).- MI VOTO.- - - - - El señor Juez

doctor Sergio M.BAROTTO dijo:- - - - -

-----Adhiero al voto del señor Juez preopinante y a la solución propuesta. ASI VOTO.- - -

- - - - -

El señor Juez doctor Victor Hugo SODERO NIEVAS, dijo:- - - -

-----Atento la coincidencia de los señores jueces preopinantes, me abstengo de emitir opinión (art.39 L.O.). MI VOTO.- - - - -

-----Por ello,

EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA

R E S U E L V E:

Primero: Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto a fs.312 y declarar la nulidad de la sentencia de fs.307/311 por manifiesto error de derecho en la resolución del conflicto, debiendo remitirse al origen para que con distinta integración se dicte sentencia en el ámbito de la competencia contencioso administrativa, por los fundamentos dados en los considerandos. Con costas por su orden.(art.68 2do.pá.CPCyC).-

Segundo: Regístrese, notifíquese y oportunamente, remítanse al Tribunal de origen a sus efectos.- - - - -

(fdo)ENRIQUE J. MANSILLA-JUEZ-SERGIO M. BAROTTO -JUEZ-VICTOR HUGO SODERO NIEVAS -JUEZ EN ABSTENCION-ANTE MI: EZEQUIEL LOZADA SECRETARIO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA

PROTOCOLIZACION: TOMO II SENT. N° 113 FOLIO 596/605 SEC. NRO. 4