



ACUERDO Nº 97. En la ciudad de Neuquén, capital de la Provincia del mismo nombre, a los veintisiete días del mes de abril del año dos mil dieciocho, se reúne en Acuerdo la Sala Procesal Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, integrada por los Señores Vocales, **Doctores OSCAR E. MASSEI** y **EVALDO DARIO MOYA**, con la intervención de la titular de la Secretaría de Demandas Originarias, **Doctora Luisa A. Bermúdez**, para dictar sentencia definitiva en los autos caratulados: **"HERNANDEZ ATANASIO C/ MUNICIPALIDAD DE RINCON DE LOS SAUCES S/ ACCIÓN PROCESAL ADMINISTRATIVA"**, Expte. 2170/2007, en trámite ante la mencionada Secretaría de dicho Tribunal y, conforme al orden de votación oportunamente fijado, el **Doctor OSCAR E. MASSEI** dijo: **I.-** A fs. 1/17 vta. se presenta el Sr. Atanasio Hernández, por derecho propio y con patrocinio letrado, e interpone formal demanda contra la Municipalidad de Rincón de los Sauces.

Pretende se declare la inexistencia del acto administrativo de "desafectación" -Nota- emanada del municipio demandado, expediente 330-1169/00 y Carta Documento CD 74511905 2 -recibida el 17 de diciembre de 2005-, como de los actos en los que se sustentan aquellos.

Asimismo, solicita la restitución del bien inmueble denominado Lote 42 C de la Manzana XLIII de Rincón de los Sauces o, en su defecto, se le abone una indemnización de \$4.900 con más intereses desde la desafectación, más el valor de las mejoras introducidas con posterioridad al boleto de compra y venta sobre dicho fundo, que calcula en \$18.000 en concepto de materiales y mano de obra, con más los intereses respectivos.

Expone que, en el expediente 2903-9512/97, (originalmente formado en la Dirección Provincial de Tierras, pero que actualmente gira en el municipio demandado) el Sr. Gustavo Adolfo Martínez solicitó autorización para transferirle las mejoras enclavadas en el lote en cuestión.



Manifiesta que por Nota 87/93 se les informó que estaban autorizados a gestionar la tramitación correspondiente en el plazo de siete (7) días corridos. Hace referencia a la copia certificada de la compraventa de mejoras con el vendedor (Sr. Martínez) por la suma de \$4.900, junto con documentación varia. Luego, menciona el acta de deslinde, informe de inspección de fecha 8/6/1993 que constata su ocupación efectiva, como el emplazamiento a introducir nuevas mejoras bajo apercibimiento de caducidad.

Afirma que el lote es de titularidad registral de la Provincia, lo que corrobora por la adjudicación en venta que realiza el Municipio a favor de la Sra. Sepúlveda, invocando en los considerandos de la adjudicación las facultades que traspasó la provincia al municipio demandado mediante Decreto 040/03, para administrar y disponer los lotes provinciales ubicados dentro del ejido municipal y concluye que el Lote referenciado, que se ubica en el Municipio, es de propiedad privada de la Provincia hasta la interposición de la presente acción.

Invoca su legitimación sobre el lote y las mejoras y la aplicación al caso del artículo 32 de la Ley 263 y del artículo 60 del Decreto Reglamentario 826/64, en cuanto prescribe que, interpuesta una solicitud de transferencia de un Lote urbano, si no es contestada en el plazo de noventa (90) días, se reputa aceptada. De ello, deduce que la Provincia consintió sus derechos como adjudicatario, al haber constatado no sólo la solicitud de transferencia a su nombre sino también la efectiva transferencia mediante boleto privado y la constatación de efectiva ocupación en el año 1997 (conforme informe de inspección).

En base a ello, sostiene que el Municipio, en el año 2000, carecía de competencia para desafectarlo de su derecho sobre el lote mediante Nota 330-1169/00 y agrega que la Ordenanza 287/93, en que se funda la municipalidad para tomar



esa decisión, no fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia ni en el de la Municipalidad de Rincón, vulnerándose el artículo 90 de la Ley 1284. Afirma que, en virtud de ello, no tiene ejecutividad.

Interpreta que, el acto de desafectación no es una forma válida de extinción de los actos administrativos prevista en el art. 78 de la Ley 1284 y argumenta en torno a la distinción entre el dominio público y el dominio privado del Estado.

Así, afirma que la desafectación se refiere exclusivamente al dominio público de los estados y que con la desafectación ingresan en el dominio privado, con lo cual entiende que la desafectación en modo alguno es aplicable al lote en cuestión. En función de ello, considera que la Administración Municipal dictó un acto contrario al ordenamiento jurídico.

Califica de "*contrasentido jurídico*" que el Municipio pueda desafectar un lote privado, porque insiste en señalar que la desafectación se refiere a bienes de dominio público (e invoca que a la fecha de la desafectación y hasta el día de hoy, el solar es de propiedad y titularidad registral de la Provincia de Neuquén).

Luego, efectúa una serie de consideraciones en torno al principio de legalidad para aseverar que la administración municipal vulneró el mismo y dictó un acto contrario al ordenamiento jurídico, que afectó sus derechos subjetivos públicos sobre un inmueble de propiedad privada del Estado.

Interpreta que, desde la publicación del Decreto 40/03, el Municipio es competente sobre el lote de referencia para resolver sus reclamos.

Considera que la Carta Documento 772634157 es el acto definitivo que causa estado, e insiste en señalar que la Ordenanza 287/93, invocada en la desafectación, no puede ser



aplicada respecto del inmueble, por carecer de competencia sobre los inmuebles que pertenecen a la propiedad privada de la provincia, en el año 1993. Reitera la falta de publicación de la ordenanza en el Boletín Oficial, lo que considera no se subsana con la notificación personal conforme el art. 90° de la Ley 1284.

Trascribe el actual artículo 24 de la Constitución Provincial, para insistir en calificar de absoluta e insanablemente nulo el acto con vicio manifiesto, no susceptible de ser subsanado por confirmación.

Señala que, en el expediente, a fs. 133, la Sra. Sepúlveda reconoció la propiedad de las mejoras a su favor y manifestó que quería abonarlas, mientras el Municipio deslindó responsabilidades por las mejoras enclavadas en el mismo. Indica que la situación resulta paradójica y una esquizofrenia jurídica porque entiende que fue el Municipio quien lo desposeyó sin ninguna razón válida, ni ley, ni reglamento (ordenanza).

Refiere que es falso que adeudara retributivos desde el 1/1/98 al 31/12/00. Indica que en fecha 1/07/1998 abonó el periodo julio/diciembre de 1998, y añade que, de todas maneras, el Municipio por deuda impositiva no podría más que pretender su cobro por vía de apremio.

Reitera el monto reclamado y solicita una indemnización justa conforme el art. 17 de la Constitución Nacional. Fundamenta su petición en el derecho de propiedad que establece la Constitución Nacional y referencia jurisprudencia de la Corte Nacional de fecha 16/12/1925 en torno a las palabras "libertad" y "propiedad" y los arts. 14, 17 y luego 18 y 19 que trae a colación con cita de la Dra. María Angélica Gelli.

Previo repasar lo reclamado y los actos impugnados, solicita se decrete una medida cautelar de suspensión de la ejecución del acto por el cual se propicia



otorgar el título de propiedad del lote a nombre de la Sra. Sepúlveda.

Finalmente ofrece prueba, funda en Derecho, hace reserva de caso federal y formula petitorio.

II.- A fs. 18 se dispone el traslado del pedido de suspensión de la ejecución. A fs. 19 toma intervención el Sr. Fiscal de Estado y a fs. 174/177 contesta traslado el municipio demandado.

A fs. 181 mediante R.I. 6.182/08 se rechaza la medida cautelar solicitada por el actor.

III.- A fs. 229 mediante la R.I. 7.088/09 se declara la admisión de la acción. Luego, a fs. 231 la accionante formula opción procesal por el trámite ordinario y ofrece prueba.

IV.- A fs. 235, se corre traslado de la demanda a la Municipalidad de Rincón de los Sauces y al Sr. Fiscal de Estado de la Provincia del Neuquén, quien a fs. 245, toma intervención en los términos de la Ley 1575 (art. 1º y ccdtes.).

V.- A fs. 249/255, contesta la demanda la Municipalidad de Rincón de los Sauces, solicita su total rechazo con costas.

Luego, se refiere a cada uno de los hechos invocados por el actor y efectúa la negativa de rigor.

Brinda su versión de lo sucedido bajo el título "Realidad de los hechos", haciendo mención a las copias del expediente administrativo.

Narra que el 25/6/1991 el Sr. Martínez presentó solicitud de Tierra Urbana respecto del Solar en cuestión, peticionando el 15/7/1991, autorización para construir salón comercial, la que se otorgó mediante la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad, bajo apercibimiento de que la no introducción de mejoras a los subsiguientes 30 días se procedería a la desafectación.



Indica que, el 5/12/1991, se constató mediante Acta de Inspección 1492 que se habían construido mejoras, pero se emplazó mediante Nota 342-1081/92, a que continúe de acuerdo con la Ordenanza 16/84.

El 29/1/1993, la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad, comunica al Sr. Martínez mediante Nota 53-136/93, que se procedió a la desafectación del Solar, con valuación de mejoras, quedando demostrado su falta de interés. Asimismo, refiere que el 17/02/1993, se le comunicó que respecto a su solicitud de autorización para la venta de mejoras introducidas al Sr. Hernández, se debía presentar la documentación en el lapso de siete días corridos.

Manifiesta que, el 5/7/93 mediante acta de deslinde se entregó al actor el lote en cuestión y se autorizó a construir salón comercial, haciendo constar que ante la no introducción de mejoras, dentro de los treinta días subsiguientes a la entrega del predio se procedería a la desafectación, sin previo aviso.

Menciona que, en Acta de Inspección 76, del 8/6/1993, se constató que no hubieron mejoras introducidas respecto del acta de inspección del 5/12/1991 y se comunicó mediante Nota 434-1041/93 de fecha 8/6/1993 al Sr. Hernández, que en el término de diez días debía presentar documentación y dar curso al expediente como introducir mejoras, tomando en consideración que el 17/2/93 había solicitado verbalmente un plazo de 60 días y no lo había cumplido.

Indica que, obra en el expediente un nuevo informe de inspección del solar en cuestión, de fecha 1/6/1997, por el que se decidió volver a emplazar al actor a la introducción de las mejoras.

Relata que, el 16/04/1998, el actor informó que el solar no es apto para la producción agropecuaria al no contar con riego independiente. Asimismo, peticona que se normalice el sistema de riego y la prórroga para la edificación por



problemas legales de separación de estado civil. Posteriormente, el 28/4/1998, la Dirección de Tierras y Catastro solicitó al Subsecretario de Obras del Municipio la valuación de las mejoras existentes, estimándose el 3/5/2000, en \$2.940.

Así, refiere que el Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad, mediante Nota 330-1169/00, de fecha 15/5/2000, pretende comunicar al actor que al caducar el plazo de prórroga solicitada sin introducir la mejora se lo desafectó, y que a la valuación de las mejoras enclavadas se le devengarán los impuestos retributivos adeudados.

Indica que, dicha nota no se notificó porque el actor no se encontraba en la localidad, por lo cual publicó edictos para su conocimiento.

Relata que, posteriormente, el 18/5/2000 se presentó la Sra. Sepúlveda y solicitó se le adjudique el lote en cuestión con fundamento en la falta de construcción y estado de abandono del mismo, de modo que, en el acta de entrega del 21/5/2001, la Dirección de Tierras y Catastro Municipal dejó constancia que se otorgaban los derechos de posesión de un predio fiscal con deuda de impuestos retributivos desde el 1/1/98 al 31/12/00, con mejoras introducidas por el Sr. Hernández.

Relata que, con el informe de inspección de fecha 4/4/2005, se propició la adjudicación en venta del lote a favor de la Sra. Sepúlveda porque las mejoras existentes cumplían con las ordenanzas municipales, conforme se decidió en la Resolución 1473/2006, de fecha 29/7/2006.

Refiere que en fecha 2/12/2005 recibió una carta documento del actor por la que intimaba a la entrega del terreno fiscal y solicitaba la nulidad del acta y de la publicación de edictos. Agrega que la mencionada carta fue rechazada por carta documento de fecha 14/12/2005.



Luego, expresa que el actor el 8/7/2005 peticiona el reintegro de las mejoras introducidas en el solar y el 16/11/2006 presenta reclamo administrativo que fue rechazado por Nota 1274.3199/06.

Afirma que, mediante Resolución 1102/07 de 6/7/2007, se procedió por la Dirección Municipal de Tierras a gestionar el título de propiedad a favor de la Sra. Sepúlveda, de acuerdo con la Ley 263, Decreto Reglamentario 826/64 y Decreto 40/03.

Indica que, con la descripción de los hechos se demuestra que el Sr. Hernández no cumplió con las exigencias legales de construcción, ni de posesión efectiva del lote, lo que motivó la desafectación realizada.

Resalta que el actor conocía que, frente a la falta de construcción de mejoras en treinta días, la administración estaba facultada para la desafectación.

Luego, transcribe bajo el título "ausencia de derecho para el planteo realizado" los artículos 28 a 34 de la Ley 263, para agregar que es cierto que el lote objeto de autos es de propiedad de la Provincia del Neuquén, pero que dicha ley facultó al Municipio para su enajenación. Detalla las obligaciones que pesan sobre los adjudicatarios de solares destinados a vivienda familiar, previstas en el art. 43 del Decreto Reglamentario 826/64.

En forma paralela, invoca la Ordenanza 287/1993 que en su art. 13 prevé que los solicitantes deben pagar los derechos de tasas y servicios desde que la Municipalidad lo autorizó a tomar posesión del mismo, como también el art. 14 según el cual, si el solicitante no cumple con la introducción de mejoras, el Departamento Ejecutivo puede comunicar la nulidad de la solicitud y dar curso a la posesión de otro solicitante, como también, conforme el art. 15, propiciar la adjudicación en venta ante la Dirección de Tierras y



Colonizaciones de la Provincia, previa inspección y constatación de los trabajos de construcción, según art. 18.

Manifiesta que, ante el abandono y falta de cumplimiento de sus obligaciones de construir y ocupar personalmente el lote, la Municipalidad debió acudir a la publicación de edictos para notificar al actor, ya que no pudo localizarlo.

Enfoca la atención en que el actor impugna un acto administrativo de desafectación que data del año 2000, por su propio incumplimiento y en la adjudicación del lote en el año 2001 a la Sra. Sepúlveda, quien ocupa y da cumplimiento a las obligaciones que surge de la ley de tierras, la cual no permite la especulación inmobiliaria sobre los lotes fiscales y de uso social.

Aclara, en cuanto al término "desafectación", por lo argumentado al respecto por el actor, que aquí no tiene el sentido de acto o hecho de exclusión de un bien del régimen de dominio público, sino como acto que pone fin o extingue el derecho del actor por su propio incumplimiento.

Aduna que, respecto de las mejoras de la propiedad, la Municipalidad no sancionó al actor con la pérdida de las mismas, sino que la Sra. Sepúlveda asumió su pago, con lo cual la compensación por ellas es una cuestión entre particulares, que debe regirse por el derecho privado.

Hace hincapié en la distinción entre el derecho de propiedad de las mejoras (que es objeto de reconocimiento por parte de la adjudicataria a efectos de su compensación con la deuda de impuestos con el Municipio junto con lo que pueden reclamarse los particulares) y el derecho de propiedad sobre el lote (que califica como derecho precario otorgado por el Estado a los particulares que cumplen con las exigencias específicas reguladas por las normas de tierras, cuyo incumplimiento conlleva la nota de caducidad o desafectación).



Concluye que su obrar es válido en los términos del art. 55 de la Ley 1284, por lo que es improcedente la pretensión de inexistencia como la de restitución del inmueble.

Impugna la liquidación practicada por el actor en su pretensión indemnizatoria y, en su caso, opone la valuación de mejoras realizada oportunamente por el órgano pertinente del Municipio.

Sostiene que, el accionante pretende colocarse en una situación mejor que la que gozaba con anterioridad, para enriquecerse a expensas del patrimonio estatal. Desconoce la documental acompañada por el actor, funda en Derecho, ofrece prueba, formula expreso planteo del caso federal y peticiona que oportunamente se dicte sentencia que recepte favorablemente lo peticionado.

VI.- A fs. 257/260, el actor contesta el traslado conferido, insistiendo en los vicios que invoca en su demanda, particularmente, por el incumplimiento del art. 90 de la Ley 1284, por la alegada falta de publicación de las Ordenanzas 10/88, 16/84 y 287/93, las cuales -enfatisa- no mencionan la palabra "desafectación".

Argumenta sobre el carácter perpetuo del derecho de propiedad que no se extingue por el no uso. Sostiene que no tiene que encontrarse físicamente y de modo permanente con la cosa. Ofrece nueva prueba.

VII.- A fs. 262/263 a través de la R.I. 154/2010 se ordena integrar la Litis con la Sra. Cecilia Sepúlveda, en atención a que la sentencia que se dicte en este proceso puede tener incidencia en su esfera patrimonial.

VIII.- A fs. 294/300, contesta la demanda la Sra. Sepúlveda. Solicita el rechazo total de la misma con expresa imposición de costas.

Formula las negativas de rigor y plantea la falta de legitimación activa, como defensa de fondo, porque sostiene



que al actor nunca le fue adjudicado el lote en venta, no pagó suma alguna por él e incumplió con los requisitos exigidos de ocupación y construcciones, puesto que solo contaba con un acta donde no se aclara en qué carácter se lo entregan.

Agrega que se lo desapoderó del predio porque estaba abandonado, con lo cual deduce que no tenía un derecho subjetivo público tutelable, sino una tenencia precaria.

Cita doctrina y jurisprudencia en su respaldo, para agregar que el actor nunca obtuvo un acto administrativo de adjudicación, que le diera un derecho.

Sostiene que es ajena al conflicto que el Municipio mantiene con el Sr. Hernández y que, si existe alguna irregularidad, corresponde a aquél el resarcimiento.

Refiere que, para contar con un lote para su vivienda familiar, solicitó el 19/5/2000 el lote objeto del presente proceso, que estaba abandonado, que inició el expediente administrativo que culminó -previo cumplir con las exigencias impuestas y el pago- con la designación del mencionado terreno a su nombre y el derecho a la escrituración.

Invoca el art. 203 de la C.P., el art. 23 de la Carta Orgánica de Rincón de los Sauces, el art. 65 de la Ley 53, la Ley 2295, y los arts. 28 a 32 de la Ley 263, para indicar que incurre en un error el actor al estimar que la tierra no es del Municipio y afirmar que éste no tenía competencia para enajenarla y adjudicarla. Es más, opone el hecho de que su primer adjudicatario, el Sr. Martínez, solicitó las tierras al Municipio demandado, con lo cual concluye que ahora no puede desconocer la competencia y propiedad del Municipio.

Agrega que, a pesar de no poder afectarle el accionar estatal respecto de Hernández, porque no le es oponible esa relación, lo cierto es que defiende la actuación



de Municipio, quien, entiende, actuó conforme a derecho, de manera transparente y pública.

Argumenta que el actor mal puede negar la competencia del Municipio cuando él mismo accedió a llenar los formularios de estilo en julio de 1993, solicitó la construcción y las prórrogas, que por no cumplir fue desadjudicado, siete años después de solicitada la tierra.

Transcribe los arts. 14, 15 y 21 de la Ordenanza 287/93, para resaltar que el actor no fue adjudicatario en venta, no pagó suma alguna por el predio, no cumplió con las condiciones de ocupación y abandonó el terreno. En consecuencia, nunca tuvo derecho de propiedad sobre el lote porque la tenencia precaria es un derecho revocable.

Describe los actos que llevaron a la asignación regular del lote, que es de su propiedad, le fuera adjudicado en venta por su propietario cuando se encontraba vigente el Decreto 40/03, después de haberlo abonado, con lo cual argumenta respecto de la improcedencia de la pretendida declaración de inexistencia de la desadjudicación, analizando uno a uno los vicios que motivan tal sanción.

Reitera que, la desadjudicación que ataca fue realizada por los incumplimientos por él reconocidos, con los pedidos de prórroga y con el abandono del bien.

En cuanto al valor de las mejoras, refiere no haber desconocido la existencia de las mismas cuando adquirió el terreno, alegando que intentó por todos los medios comunicarse con el actor. Cita los arts. 2315 y 2571 del derogado Código Civil, para sostener que con el inmueble adquirió las cosas adheridas a él, e interpreta que la supuesta deuda por mejoras sería una obligación natural.

Funda en derecho, hace reserva de Caso Federal, ofrece prueba y formula petitorio.

IX.- A fs. 306/318 la parte actora contesta traslado de la contestación de demanda y de la excepción de



falta de legitimación activa interpuesta por la Sra. Sepúlveda como defensa de fondo. Asimismo, se opone a la prueba ofrecida.

A fs. 320/321 vta. la Sra. Sepúlveda contesta sobre la oposición a las pruebas. A fs. 326/329 vta. por Resolución Interlocutoria 102/11 se ordena testar por Secretaría las fs. 308 (punto III) a 316 (punto VII). Por otro lado, hace lugar a la oposición formulada por el actor a la producción de prueba testimonial y rechaza la oposición al pedido de libramiento de oficio a la Municipalidad de Rincón y a la realización del mandamiento de Constatación.

X.- A fs. 335, se abre la causa a prueba y se provee la ofrecida por las partes. A fs. 679, se clausura el período probatorio y se ponen los autos para alegar, derecho del que hace uso el actor a fs. 685/700 y el Municipio demandado, a fs. 701/705.

XI.- A fs. 707/717 se expide el señor Fiscal del Cuerpo, quien propicia el rechazo de la demanda.

XII.- A fs. 853 se dicta la providencia de autos la que, encontrándose firme y consentida, coloca las actuaciones en condiciones de dictar sentencia.

XIII.- La cuestión a resolver se circunscribe a determinar si corresponde restituir al actor el inmueble individualizado como Lote 42 C de la Manzana XLIII, zona urbana de la Ciudad de Rincón de los Sauces o, en su defecto, abonar una indemnización -más intereses desde la "desafectación"-, más el valor de las mejoras introducidas con sus respectivos intereses.

Previo al análisis de los actos administrativos del Municipio demandado que impugna la parte actora y cuyo trámite concluyó con la adjudicación del inmueble a la Sra. Cecilia Sepúlveda, cabe encuadrar la decisión adoptada (conforme constancias del expediente -ver fs. 21 del expediente administrativo n° 2903-9518/Año 1997, informe de



inspección- y normativa sobre adjudicación de tierras fiscales) como una declaración de caducidad por incumplimiento de las obligaciones asumidas, más allá de que el término utilizado reiteradamente en las actuaciones administrativas es el de "desafectación" del bien.

Sabido es que de conformidad a lo establecido por el art. 86 de la Ley 1284, se denomina "caducidad" a la extinción de un acto dispuesta en virtud del incumplimiento grave de obligaciones esenciales impuestas por el ordenamiento jurídico en razón del acto e imputable a dolo o culpa del interesado. Cuando la autoridad administrativa estime que se han producido causales que justifican la caducidad del acto, debe hacérselo saber al interesado, emplazándolo a presentar descargo y ofrecer prueba de conformidad con las disposiciones de esa Ley.

Este es el alcance que se le dará a la cuestión aquí planteada por lo que se analizará si en este ámbito el actor logró acreditar el cumplimiento de las obligaciones cuyo incumplimiento imputara la demandada y que culminara con la caducidad que aquí se cuestiona.

XIV.- Dicho esto, deviene oportuno repasar las actuaciones administrativas (Expediente N° 2903-9518 - Año 1997), a fin de visualizar cronológicamente lo sucedido en relación a la tierra que reclama el accionante.

- A fs. 1 obra la solicitud de tierra urbana presentada por el actor ante el Director General de Tierras y Colonización de la Provincia de Neuquén, en fecha 5 de julio de 1993. En dicha acta declara (al gestionar la concesión de la tierra) en el punto 26) que al obtener la concesión que solicita se compromete a residir en la tierra; 27) expresa que realizará una aplicación comercial de la concesión; 28) acepta todas las cláusulas del cuestionario y se compromete a cumplirlas; 29) se compromete a explotarla por cuenta propia, con exclusión de arrendatarios o cesionarios y en el punto 30) a desalojar la



tierra de inmediato si se comprueba que es falsa alguna de las declaraciones.

- A fs. 6 se adjunta el "Acta de Deslinde" realizada en la misma fecha (5/7/1993) ante la Subsecretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad donde se procede a hacer entrega al señor Hernández Atanasio del lote N° 42C de la Manzana N° XLIII de la localidad y a fs. 7 se notifica de la Ordenanza N° 175/91 que prohíbe el alquiler y/o venta total o parcial de las mejoras que se encuentran edificadas en tierras fiscales solicitadas oportunamente, hasta tanto se haya abonado la totalidad de la misma en venta.

- A fs. 15/17 se adjunta Acta de Inspección de fecha 8/6/1993 que constata la ocupación del Sr. Hernández, con las mejoras adquiridas mediante boleto de compra venta al Sr. Martínez. Indica que a la fecha no han variado las mismas de acuerdo al acta de inspección de fecha 5 de diciembre de 1991. A fs. 18 mediante Nota N° 434-1041/93 de igual fecha, la Secretaría de Obras y Servicios Públicos Municipal lo emplaza por el término de 10 días para presentar la documentación y dar curso al expediente por dicho lote, así como también para comenzar la introducción de mejoras. Aclarando que de no acatar la presente notificación "se desafectará el predio realizándole la valuación de mejoras correspondientes".

Al pie de la mencionada nota surge que el actor comunica que introdujo la documental el día 5/7/1993 y para el 1/8/1993 continuará introduciendo mejoras en el terreno.

- A fs. 14 surge la solicitud de construcción de un salón comercial presentada por el actor ante el Intendente Municipal en fecha 5/7/1993. Asimismo es notificado de que la Municipalidad de Rincón de los Sauces (a través de la Secretaría de Obras y Servicios) lo autoriza a construir lo solicitado debiéndose ajustar estrictamente a los reglamentos vigentes en Ordenanza Municipal N° 10/88, Título X, art. 49, Ordenanza N° 49 Título II, arts. 15 y 17, sin perjuicio que



ante la no introducción de mejoras dentro de los treinta días subsiguientes a la entrega del predio el Municipio procederá a la desafectación y aclara que "Dicha desafectación se hará sin previo aviso".

- A fs. 20 obra el primer pedido de prórroga por 60 días a partir del 27/5/1994.

- A fs. 21 surge Informe de Inspección de fecha 18/6/1997 (ver original a fs. 3) que da cuenta de las mejoras y refiere que "todo se encuentra en total estado de abandono desde el año 1994", por lo que concluye "...que se debería emplazar al Sr. Hernández, con un plazo no mayor a 30 días, a que introduzca las mejoras correspondientes en el solar de referencia, caso contrario se tomará como falta de interés y se procederá a la caducidad del mismo".

- A fs. 22 se adjunta Nota de fecha 16/4/1998 suscripta por el actor dirigida a la Municipalidad de Rincón de los Sauces, Dirección de tierras, en donde hace referencia a la situación de dos solares. Respecto al lote objeto del presente juicio solicita "un año de prórroga para completar la edificación, la cual demoró por problemas legales de separación de estado civil".

- Atento el informe del Inspector de Tierras de fecha 28/4/2000 (a fs. 37) -sobre vencimiento de la prórroga y deuda de impuestos retributivos- se solicita la valuación de mejoras (fs. 23) la que es realizada a fs. 25 (valor aproximado de \$2940).

- A fs. 26 la Nota 330/116900 de fecha 15/5/2000 comunica al Sr. Hernández que ha caducado el plazo de prórroga de fecha 16/4/1998 y al no continuar introduciendo mejoras se lo desafecta del predio en cumplimiento de los arts. 14 y 18 de la Ordenanza 287/93 y destaca que las mejoras han sido valuadas y ascienden a \$2.940, suma a la que se devengará la que corresponda por impuestos retributivos adeudados. Se observa al pie de la nota una leyenda que dice: "No se



encuentra en la localidad (el lote tienen platea y paredes caídas)" (tex).

- A fs. 28 se adjunta Nota de fecha 18 de mayo de 2000 suscripta por la Sra. Cecilia Sepúlveda quien solicita la adjudicación del Lote 42C Mzna. N° 43 y resalta su estado de abandono. Manifiesta que se hará cargo de la deuda que posea.

- A fs. 31 obra la redacción del edicto que notifica la desafectación del predio y a fs. 32 copia de la publicación del mismo.

- A partir de fs. 38 se da curso a la solicitud de la tierra efectuada por la Sra. Sepúlveda. El destino asignado fue el de vivienda familiar, realizándose la entrega el 21 de mayo de 2001 (conf. Acta de fs. 53), oportunidad en la que se dejó constancia que se encontraban mejoras de propiedad de Atanacio Hernández valuadas por el Departamento Técnico Municipal en la suma de \$2.940. En abril de 2005 se constataron las mejoras exigidas.

- A fs. 73, en noviembre de 2005, el actor solicita se le haga entrega del terreno fiscal y de las mejoras. Cuestiona la desadjudicación.

- A fs. 79 se adjudica en venta mediante Resolución N° 1473/06 de fecha 29/06/2006 a Cecilia Sepúlveda.

- A fs.114, en abril de 2007 se labra acta en la que intervienen el Secretario del Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad y la Sra. Sepúlveda, donde se pone en conocimiento de ésta última del reclamo por mejoras formulado por Hernández. La Sra. Sepúlveda solicita se le informe el domicilio del Sr. Hernández para llegar a un acuerdo y abonarle la suma correspondiente a las mejoras. Se le informa el último domicilio registrado.

- Posteriormente por Resolución N° 1102/07 se resolvió gestionar el título de propiedad (conf. fs. 121) y finalmente el Decreto N° 1690/09 da por cumplidas las obligaciones de compra impuestas por la Ley 263 y su Decreto Reglamentario N°



826/64, Decreto N° 40/03 y demás normas reglamentarias por el Lote 42 C de la Manzana XLIII de la localidad de Rincón de los Sauces y ordena otorgar el respectivo título de propiedad a la Sra. Cecilia Sepúlveda (véase fs. 147).

Antes, y conforme surge de las actuaciones administrativas agregadas en copia al expediente judicial (fs. 25/173), en el año 1991 quien solicitó tierra urbana fue Gustavo Adolfo Martínez, resultando del Acta de Inspección del 5 de diciembre de 1991 que se construyeron algunas mejoras, pero del que luego resultara desadjudicado en el año 1993 por haber demostrado falta de interés por el lote en cuestión (conf. fs. 41).

En febrero de 1993 y como consecuencia del pedido de autorización para vender las mejoras presentado por Martínez, se los autoriza a ambos (Martínez -vendedor- y Hernández -comprador-) a gestionar el trámite correspondiente contando con un lapso de siete días para presentar toda la documentación.

Se agrega copia del boleto de compraventa (fs. 19) del que resulta que el valor de las mejoras se pactó en \$4.900, y el actor inicia el trámite del pedido de tierras cuyo expediente administrativo se agrega por cuerda y de cuyas constancias se hiciera referencia más arriba.

XV.- Hasta aquí las actuaciones administrativas de las que se desprende que el primero en peticionar las tierras fue Martínez (año 1991), para luego continuar el trámite el actor, quien adquiriera las mejoras introducidas por Martínez (año 1993) y formulara su propio pedido en julio de 1993 conforme surge de fs. 1 del expediente administrativo.

Aquí está la respuesta a la defensa de falta de legitimación formulada por Sepúlveda. El actor se encuentra legitimado para reclamar desde que ha sido la Municipalidad de Rincón de los Sauces quien mediante acta le entregó la tenencia de la tierra, y la misma Municipalidad quien ha



resuelto la caducidad. En consecuencia, el actor es el afectado por el acto que cuestiona por lo que es el legitimado para peticionar su inexistencia.

Por otra parte, entre los vicios que le imputa el actor al acto de la Municipalidad, señala el de incompetencia: refiere que la Municipalidad no era competente para resolver la "desadjudicación de la tierra".

Ya aclarado el alcance de la cuestión -caducidad y no desadjudicación- vale señalar que más allá de tratarse de lotes cuya propiedad es de la Provincia de Neuquén, lo cierto es que surge de las actuaciones administrativas y demás documental adjunta que el Municipio tuvo en todo momento intervención sobre la tierra y el mismo actor la consintió al remitir numerosos pedidos de prórroga.

En efecto, el Municipio procedió conforme las previsiones de la Ley 263, cuyo artículo 30 le otorga facultades "para enajenar la tierra fiscal urbana ...". La tierra reclamada por el actor es propiedad de la Provincia de Neuquén, pero se encuentra dentro del ejido municipal (posteriormente la Provincia regularizó la situación mediante Decreto N° 40/2003).

XVI.- Luego de revisar las actuaciones administrativas puede extraerse que la solicitud de la tierra por el actor es de fecha 5 de julio de 1993, y el lote le es entregado en el mismo mes y año, realizando algunas mejoras que surgen del informe de junio de 1997 pero en el que se constata que el lote se encuentra en estado de abandono desde el año 1994 (fs. 21), y se recomienda emplazar a Hernández para que en un plazo no mayor de treinta días introduzca mejoras, o se procedería a la caducidad por falta de interés.

Esto motiva un pedido de prórroga que formula el actor recién en abril de 1998.

En mayo de 2000 se valúan las mejoras del terreno en la suma de \$2.940; y mediante Nota 330/1169 se resuelve



desafectar el predio en cumplimiento de los artículos 14 y 18 de la Ordenanza 287/93; dejando constancia de la valuación de las mejoras, estableciéndose que la suma de \$2.940 se devengara por impuestos retributivos adeudados a la fecha. Ante la ausencia del actor, la comunicación se efectúa mediante edicto.

Recordando la normativa aplicable a la cuestión de tierras, vale señalar que la Ley 263 declara norma fundamental para su interpretación y aplicación el concepto de que la tierra no debe constituir un bien de renta sino un instrumento de trabajo (art. 1).

Por otra parte, el actor, al solicitar la tierra en el año 1993, se comprometió a residir en la misma, darle una aplicación comercial y explotarla por cuenta propia. Sin embargo, según surge de la constatación realizada en el año 1997 la construcción se encontraba en estado de abandono desde el año 1994.

El Decreto Reglamentario de la Ley 263, al reglamentar sobre las causas de caducidad, establece que será causa suficiente -entre otras- el abandono del predio adjudicado (conf. art. 98).

El abandono fue constatado por la Administración y no ha podido ser desvirtuado por el actor con la prueba realizada en autos.

En punto a la ausencia de publicación de las Ordenanzas que el actor achaca a la Municipalidad, cabe señalar que no tiene incidencia en el resultado de la cuestión aquí debatida. Ya al solicitar la tierra, el actor ha asumido el compromiso de residir allí (fs. 1, punto 26 del expediente administrativo); y en 6 de julio de 1993 el Sr. Hernández se notifica personalmente de que ante la no introducción de mejoras, dentro de los treinta días subsiguientes a la entrega del predio el Municipio procedería a la desafectación, sin previo aviso (fs. 14 del expte. Administrativo). Luego de esto



se sucedieron -como ya se señaló- varios pedidos de prórroga, culminándose con la caducidad resuelta por la administración.

Por otra parte, la ley de tierras y su decreto reglamentario -ya mencionados- establecen que los permisionarios o concesionarios deberán cumplir con las obligaciones de mejoras y pago de precio, y su incumplimiento es motivo de caducidad de la posesión o concesión (conf. art. 32 la Ley 263).

Así las cosas, se advierte que los actos cuestionados, en virtud de los extremos antes referidos, no resultan ilegítimos ni arbitrarios. Por lo tanto, el accionar de la Administración, respecto del cumplimiento de sus facultades, soporta el control de legalidad que aquí se pretende y, en consecuencia, no hay motivos que lleven a su descalificación.

Por ende, la pretendida restitución del bien debe ser rechazada.

XVII.- Por último, resta analizar lo atinente al reconocimiento de mejoras que pretende el actor para el caso de que no se hiciera lugar a la restitución del inmueble.

Pretende se le abone la suma de \$4.900 con más los intereses desde el dictado de la desafectación, más el valor de las mejoras que dice haber introducido con posterioridad al boleto de compraventa y que estima en la suma de \$18.000.

En este punto, el Decreto reglamentario de la Ley 263 establece que la caducidad de la adjudicación podrá ser dispuesta con o sin pérdida de las mejoras introducidas y sumas pagadas por o a cuenta del precio de venta o arrendamiento y gastos de mensura (conf. art. 99).

A su vez, los arts. 102 y 103 establecen: "Si la caducidad fuera dispuesta sin pérdida de mejoras, se reconocerá al ex adjudicatario un crédito por el valor de las mismas", y "Cuando se dicte la caducidad sin pérdida de mejoras, el Ministerio de Asuntos Agrarios podrá imponer el



levantamiento de aquellas que no fueren útiles o excedieran las necesidades de la explotación que por fuerza deba realizarse en el predio, salvo que el nuevo concesionario no tenga inconveniente en adquirirlas”.

En autos, la Nota de fs. 26 al resolver sobre la desafectación destaca que las mejoras han sido valuadas por el Departamento Técnico Municipal y ascienden a la suma de \$2.940, y agrega: “del cual se devengará la suma por impuestos retributivos adeudados a la fecha”.

En el edicto publicado a fin de notificar al interesado, se dejó constancia de la valuación de las mejoras (fs. 31).

Al contestar el traslado del pedido de medida cautelar, la Municipalidad de Rincón de los Sauces reconoce expresamente que en oportunidad de producirse la desafectación no sancionó al actor con la pérdida de las mejoras (conf. fs. 175).

Por otra parte, en el Acta de entrega a Cecilia Sepúlveda, el 21 de mayo de 2001 (fs. 53), se pone en conocimiento de la existencia de mejoras de propiedad de Atanacio Hernández, valuadas en la suma de \$ 2.940, manifestando la Municipalidad que deslinda la responsabilidad por las mejoras.

En el acta del 25 de abril de 2007 (fs. 114) se le hace saber a la Sra. Sepúlveda que el anterior ocupante ha realizado presentaciones reclamando que se le abone el importe de las mejoras que oportunamente introdujera en el lote, solicitando ésta última se le informe el domicilio del Sr. Hernández, para llegar a un acuerdo y abonarle la suma correspondiente a las mejoras.

De lo expuesto, puede concluirse que todas las partes conocían la existencia de mejoras y ninguna de ellas ha objetado la valuación realizada por el Departamento Técnico Municipal.



El actor no ha aportado prueba contundente que permita apartarse de la valuación realizada. Los recibos que menciona corresponden a otro solar (el Nro. 1) que también le fuera adjudicado. Los testigos que declaran no dan mayores precisiones de las mejoras existentes en el inmueble cuando el actor tenía la posesión, y ninguna otra prueba se produjo al respecto.

En consecuencia, el valor de las mejoras se estimará en la suma que le ha otorgado el Departamento Técnico Municipal en mayo de 2000: \$2.940.

Luego, atendiendo a las manifestaciones expresadas en las actas de fecha 15 de mayo de 2000 y 25 de abril de 2007, y lo dispuesto por el art. 103 del Decreto Reglamentario de la Ley 263, será Cecilia Sepúlveda -con quien se ha integrado la Litis y ha intervenido en calidad de demandada- quien deberá abonar tal suma al actor, con más los intereses que se calcularán a la tasa activa mensual establecida por el Banco de la Provincia de Neuquén (cfr. Ac. 25/10 y 27/10, entre otros, de la Secretaría Civil de este Tribunal Superior de Justicia), desde el 25 de abril de 2007 (fecha en la que la Sra. Sepúlveda toma conocimiento de los reclamos efectuados por el actor y solicita se le informe su domicilio), hasta el efectivo pago.

En consecuencia, por los motivos expuestos, corresponde rechazar la demanda contra la Municipalidad de Rincón de los Sauces, acogiéndola parcialmente respecto a las mejoras reclamadas.

XVIII.- Con relación a las costas, en atención al modo en que se resuelve, se imponen al actor por el rechazo de la demanda y, en el orden causado, por el acogimiento parcial (artículo 68 del CPCyC, de aplicación supletoria). **TAL MI VOTO.**

El señor Vocal **Doctor EVALDO DARIO MOYA**, dijo: comparto la línea argumental desarrollada por el Dr. Massei,



como así también sus conclusiones, por lo que emito mi voto del mismo modo. **MI VOTO.**

De lo que surge del presente Acuerdo, dada intervención al Sr. Fiscal General y por unanimidad, **SE RESUELVE:** 1º) HACER LUGAR PARCIALMENTE a la demanda interpuesta por ATANASIO HERNANDEZ y, en consecuencia, condenar a CECILIA SEPULVEDA a abonar al actor la suma de \$2.940, con más los intereses establecidos en los considerandos y, RECHAZAR la demanda contra la MUNICIPALIDAD DE RINCON DE LOS SAUCES. 2º) Imponer las costas en el orden causado por el acogimiento parcial; y al actor, por el rechazo contra la Municipalidad de Rincón de los Sauces (art. 68 del CPCyC, de aplicación supletoria en la materia). 3º) Diferir la regulación de honorarios para el momento en que existan pautas para ello. 4º) Regístrese, notifíquese y oportunamente archívese.

Con lo que se dio por finalizado el acto que, previa lectura y ratificación firman los Magistrados presentes por ante la Actuaria, que certifica.

Dr. OSCAR E. MASSEI - Dr. EVALDO DARIO MOYA
Dra. LUISA A. BERMÚDEZ - Secretaria