



Provincia del Neuquén

1970-2020 50 Años del Plan de Salud de la Provincia del Neuquén

Número:

Referencia: Impugnaciones - Ruiz y Lamilla - Expediente N° 9100-005206/2019

VISTO:

El Expediente N° 9100-005206/2019 de la Secretaría General y Servicios Públicos mediante el cual el señor **LEOPOLDO RAÚL RUIZ** interpuso reclamo administrativo, expedientes acumulados N° 9100-005207/2019 del mismo organismo, mediante el cual el señor **NÉSTOR GABRIEL LAMILLA** interpuso recurso administrativo, y N° 2312 - 008604/1988-0001/2010 de la ex Subsecretaría de Tierras; y

CONSIDERANDO:

Que el 06 de noviembre de 2019 los señores Leopoldo Raúl Ruiz y Néstor Gabriel Lamilla impugnaron ante el Poder Ejecutivo Provincial la Resolución N° 736/19 de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente (en adelante SDTyA), mediante la cual se rechazó su pedido de transferencia de un inmueble situado en la localidad de Copahue y se declaró la caducidad de los derechos que la Disposición N° 219/14 de la ex Subsecretaría de Tierras le acordaba al señor Ruiz sobre dicho lote;

Que surge de los antecedentes que mediante la Ley 531 del 28 de octubre de 1966 se transfirió al patrimonio de la entonces Dirección Provincial de Turismo y Termas del Neuquén, las tierras comprendidas en el Parque Provincial de Copahue y la facultó a su enajenación;

Que el 6 de junio de 1983 la entonces Dirección Provincial de Termas emitió un recibo de pago a nombre la señora Mercedes Obreque;

Que el 7 de junio de 1983 la Oficina de Tierras y Urbanización de la entonces Dirección Provincial de Termas dirigió la Nota N° 179/83 a la señora Mercedes Obreque, madre del señor Leopoldo Raúl Ruiz, con el objeto de remitirle una copia del contrato de compraventa suscripto entre ella y la mentada Dirección Provincial, respecto al Lote 8, Manzana 7, Sección II Copahue;

Que 27 de junio de 1983 la entonces Dirección Provincial de Termas emitió un recibo de pago a nombre la señora Obreque;

Que el 12 de marzo de 1990 la señora Obreque y el señor Ruiz suscribieron un boleto de compraventa, que tuvo por objeto el inmueble referido, en carácter de vendedora y comprador, respectivamente;

Que por Decreto N° 3044/04 del 22 de diciembre de 2004 se transfirieron una serie de inmuebles a la Municipalidad de Caviahue-Copahue, el cual posteriormente fue revocado por Decreto N° 0070/10;

Que mediante Decreto N° 2387/09 del 21 de diciembre de 2009 se suspendió la aplicación de los Decretos N° 1928/93 y su modificatorio Decreto N° 2817/98, respecto de la enajenación de tierras comprendidas dentro del Polígono II, Villa Copahue;

Que por Decreto N° 0063/10 del 26 de enero de 2010 se declaró en estado de emergencia ambiental los recursos termales ubicados en las Termas de Copahue;

Que el 09 de marzo de 2010 el señor Ruiz, mediante patrocinio letrado, se presentó ante la Subsecretaría de Tierras a fin de informar que su madre, la señora Mercedes Obrequé, había adquirido de la entonces Dirección Provincial de Termas el lote en cuestión, indicó el expediente a través del cual se había dado trámite a la enajenación y manifestó que, dado que la señora Obrequé nunca escrituró el inmueble, su intención era regularizar la situación y escriturar;

Que mediante informe emitido el 09 de junio de 2010 el Departamento de Registro de la ex Subsecretaría de Tierras señaló los actos administrativos y actuaciones relacionadas a la tierra objeto del trámite, la cual se identifica como Lote 8, Sección II, Manzana 7, con una superficie de cuatrocientos (400) metros cuadrados, Nomenclatura Catastral 04-23-050-7960-0000 de la localidad de Copahue, Departamento Ñorquín de la Provincia del Neuquén;

Que el 23 de junio de 2010 se presentó el señor Ruiz, mediante gestora procesal, a los efectos de adjuntar documental y ofrecer medidas de prueba, gestión que fue ratificada el 27 de julio de 2010;

Que el 28 de julio de 2010 se emitió certificado de dominio correspondiente al lote en cuestión, del cual surgió que el dominio constaba a nombre de la Provincia del Neuquén, bajo Matrícula 435-Ñorquín;

Que el 23 de agosto de 2010 la Subsecretaría de Tierras notificó mediante cédula al requirente que: *“... según los antecedentes registrados en este Organismo la adjudicación en venta a la Sra. Mercedes Obrequé Vda. De Ruiz (madre del mencionado) fue dejada sin efecto. Por otro lado se han dictado los Decretos N° 2387/09 y N° 0063/10 (...) Donde se declara la emergencia ambiental de Copahue, y se suspende todo trámite de adjudicación y escrituración por lo que se rechaza expresamente su petición, y se archivan las actuaciones.”*;

Que el 05 de enero de 2011 la Municipalidad de Caviahue-Copahue emitió recibo correspondiente al pago de servicios retributivos del lote en cuestión;

Que el 28 de junio de 2011 se presentó nuevamente el señor Ruiz a fin de solicitar la escrituración definitiva del lote a su nombre;

Que el 16 de agosto de 2011 la Dirección General de Regularización de la ex Subsecretaría de Tierras emitió el Dictamen Legal N° 132/11 por el cual sugirió rechazar la solicitud de escrituración del señor Ruiz;

Que el 28 de septiembre de 2011 se expidió la Dirección General Asesoría Legal del ex Ministerio de Desarrollo Territorial y sugirió requerir informe sobre el estado de ocupación y mejoras del inmueble al Municipio de Caviahue - Copahue;

Que el 22 de febrero de 2012 dicho municipio remitió la Nota N° 113/2012 en la cual se expresó: *“... informo que en el mismo se encuentra construida una base, en concordancia con foto fs. 5, Expte. N° 2100-53674/83, de fecha 5 de febrero de 1998 y libre de ocupación.”*;

Que el 12 de octubre de 2012 se notificó al señor Ruiz, mediante cédula, lo siguiente: *“Tengo el agrado de dirigirme a Ud., a fin de solicitarle, Acta de Defunción y Copia de Declaratoria de Herederos de la Sra. Mercedes Obrequé Vda. De Ruiz, sin esta Documentación no se podrá dar continuidad a la norma legal correspondiente...”*;

Que el 18 de octubre de 2012 el señor Ruiz acompañó fotografías de las obras efectuadas en el lote;

Que luego se incorporó a las actuaciones copia de acta de defunción del 02 de julio de 2002 con la cual se acreditó el fallecimiento de la señora Mercedes Obreque, acaecido el 30 de junio de 2002, y copia de poder general para juicios y especial para sucesorio otorgado por el señor Ruiz para llevar adelante el juicio sucesorio de Mercedes Obreque;

Que el 10 de mayo de 2013 se expidió la Dirección General de Asesoría Legal del ex Ministerio de Desarrollo Territorial y sugirió la intervención del Ente Provincial de Termas en consideración a la Ley 531, la cual otorgaba la administración de las tierras de Copahue a la entonces Dirección Provincial de Termas;

Que el 29 de julio de 2013 se expidió la Asesoría Legal del mencionado ente, la cual efectuó una reseña del régimen legal en vigencia y concluyó que correspondía el pronunciamiento de la entonces Subsecretaría de Tierras;

Que el 26 de agosto de 2013 se notificó, mediante cédula, al señor Ruiz que debía acompañar declaratoria de herederos de la señora Obreque para dar continuidad al trámite;

Que el 04 de septiembre de 2013 el señor Ruiz solicitó la regularización de su situación respecto del inmueble de marras y acompañó documental que ya se encontraba en el expediente;

Que el 23 de octubre de 2013 el señor Ruiz presentó la documentación solicitada;

Que el 01 de octubre de 2014 se emitió la Disposición N° 219/14 por la cual la ex Subsecretaría de Tierras otorgó permiso precario de ocupación a favor del señor Ruiz, sobre una fracción de tierra fiscal identificada como Lote 8 de la Manzana 7, Sección II con una superficie de cuatrocientos (400) metros cuadrados, Nomenclatura Catastral 04-23-050-7960-0000 de la localidad de Copahue, Departamento Ñorquín, Provincia del Neuquén;

Que el 20 de abril de 2017 el señor Ruiz solicitó autorización para ceder los derechos que le correspondían sobre el predio en cuestión, a favor del señor Néstor Gabriel Lamilla;

Que el 09 de marzo de 2018 la Dirección Provincial de Tierras Delegación Zapala, emitió el Informe N° 019/18 en el cual señaló las circunstancias relevadas en ocasión de llevarse a cabo una inspección en el predio, acompañando muestras fotográficas;

Que el 16 de agosto de 2018 la Dirección General de Asesoría Legal de la Dirección Provincial de Tierras emitió dictamen en relación a la solicitud de autorización para ceder efectuada por el señor Ruiz, el cual cuenta con el visto bueno del Director Provincial de Tierras;

Que el 31 de mayo de 2019 se emitió la Resolución N° 736/19 mediante la cual la SDTyA rechazó el pedido del señor Ruiz y declaró la caducidad de los derechos otorgados al mismo mediante la Disposición N° 219/14 de la Subsecretaría de Tierras del ex Ministerio de Desarrollo Territorial, la cual fue debidamente notificada el 03 de julio de 2019 al señor Ruiz y el 24 de octubre de 2019 al señor Lamilla;

Que el 06 de noviembre de 2019 los señores Leopoldo Raúl Ruiz y Néstor Gabriel Lamilla impugnaron la Resolución N° 736/19 ante el Poder Ejecutivo Provincial, lo que originó el caso bajo análisis;

Que el señor Ruiz, acompañó a su presentación, prueba documental consistente en copia de documento nacional de identidad, dos recibos de pago, emitidos por la entonces Dirección Provincial de Termas el 6 de junio de 1983 y 27 de junio de 1983, certificado de libre de deuda emitido por la Municipalidad de Caviahue-Copahue del 23 de octubre de 2008 y nota presentada del 10 de septiembre de 2012 dirigida a la entonces Subsecretaría de Tierras;

Que el 15 de noviembre de 2019 la Dirección de Registro de la Dirección Provincial de Tierras agregó reporte de actuaciones correspondientes al Expediente Administrativo N° 2312-008604/1988-0001/2010, por el cual tramita la concesión del inmueble en cuestión;

Que a fin de brindar tratamiento al presente cabe advertir que el objeto se circunscribe a analizar la legalidad de la Resolución N° 736/19 de la SDTyA;

Que el marco legal aplicable es la Ley 263 (T.O. Resol. 669), su Decreto Reglamentario N° 826/64, sus modificatorios y complementarios, Ley 1284 y demás normativa aplicable al caso;

Que los requirentes impugnaron la Resolución N° 736/19 de la SDTyA, mediante la cual se rechazó la solicitud de transferencia de la tierra objeto del presente trámite requerida por el señor Ruiz en beneficio del señor Lamilla, como así también se iniciaron las acciones tendientes a declarar la caducidad de los derechos que oportunamente, mediante la Disposición N° 219/14 de la ex Subsecretaría de Tierras, se acordaron al señor Ruiz sobre dicho predio;

Que toda vez que ambos requirentes solicitaron la revocación de la norma atacada y la autorización de la transferencia, se procedió a dar tratamiento conjunto a las presentaciones de ambos;

Que el trámite refiere a la adjudicación de una tierra de dominio fiscal de la Provincia del Neuquén, identificada como Lote 8 de la Manzana 7, Sección II con una superficie de cuatrocientos (400) metros cuadrados, nomenclatura catastral 04-23-050-7960-0000 de la localidad de Copahue, Departamento Ñorquín, Provincia del Neuquén;

Que el señor Ruiz solicitó en reiteradas oportunidades el otorgamiento de la titularidad del inmueble a su favor, sobre el antecedente de que su madre, la señora Mercedes Obreque, habría adquirido el inmueble en 1983, según los recibos de pago emitidos por la entonces Dirección Provincial de Termas y que luego habría transmitido a su favor;

Que desde la autoridad de aplicación en materia de tierras fiscales, se efectuaron numerosas diligencias y requerimientos al señor Ruiz a fin de lograr regularizar el dominio a favor del interesado, incluso se le requirió declaratoria de herederos correspondiente a la sucesión de la señora Obreque, hasta que finalmente se emitió un permiso precario de ocupación mediante la Disposición N° 219/14, acto que no satisfizo totalmente la pretensión del señor Ruiz, pero significó un avance hacia la regularización de la ocupación;

Que posteriormente, el 20 de abril de 2017, el señor Ruiz expresó su voluntad de ceder los derechos que la mencionada norma le confirió sobre la tierra a favor del señor Lamilla, petición que fue rechazada por la autoridad de aplicación al mismo tiempo que procedió a la declaración de caducidad de los derechos al señor Ruiz;

Que los requirentes fundamentalmente sostienen que el acto cuestionado resulta irrazonable, arbitrario y represivo, en función de que el trámite de regularización lleva más de treinta y seis (36) años, se ha cumplimentado con el pago del precio y que no existiría incumplimiento grave para proceder a la caducidad de sus derechos;

Que corresponde ahora definir el alcance de la concesión otorgada oportunamente al señor Ruiz y a la luz de ello determinar si la caducidad dispuesta en el acto en crisis resulta ajustada a derecho;

Que en sentido estrictamente textual, de acuerdo a la denominación que le asignó la Disposición N° 219/14 de la ex Subsecretaría de Tierras, el señor Ruiz sería titular de un permiso precario de ocupación;

Que si se efectuase una interpretación ceñida rigurosamente al texto de ese dispositivo legal, se podría inferir apresuradamente que la concesión en cuestión encuadraría en los términos del artículo 85° de la Ley 1284, es decir, un acto otorgado expresamente a título precario y, consecuentemente, considerarlo un acto inestable y por ende revocable por la sola voluntad de la Administración Pública Provincial;

Que en relación a dicha figura legal, el profesor Gordillo tiene dicho que: “... *aun cuando la revocación sea procedente porque al acto fue dictado expresa y válidamente a título precario, o porque la precariedad surge implícitamente de la naturaleza del derecho conferido, la revocación no puede ser intempestiva ni arbitraria. Deben evitarse sorpresas y súbitos cambios de criterio. Ha de darse al afectado oportunidad de readecuar su comportamiento si de ello se trata. (...) la precariedad es frente a actos razonables, no frente a la arbitrariedad de la administración*” (Gordillo, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas - Tomo 3 “El acto administrativo”, 10ª edición, Buenos Aires, F.D.A., 2011 – Capítulo XI-23);

Que en el mismo sentido, cierta doctrina especializada ha expresado que: “*Tiene dicho la doctrina que: “El permiso ha sido definido tradicionalmente como un acto de mera tolerancia frente a una actividad vedada a los particulares. De esa conceptualización se deduce, como rasgo típico de la figura, la precariedad del título obtenido, es decir, su libre revocabilidad sin indemnización como producto de la ausencia de un derecho subjetivo del titular. Esa caracterización del permiso no resulta apropiada y, por lo tanto, tampoco lo son sus consecuencias”* (Justo, Juan Bautista – “La precariedad en los permisos. Del carácter implícito a la necesidad de su previsión expresa” - DPI CUANTICO - Diario Administrativo Nro. 104 del 29 de marzo de 2016);

Que en tal sentido, continúa el citado autor enunciando que: “*Contrariamente a esa posibilidad, la actividad autorizada singularmente mediante el permiso es una actividad legítima, querida por el Estado en atención a su finalidad de promoción del bienestar general, y no una clandestina licencia para realizar conductas prohibidas de la cual debemos deducir—cual si el beneficiario fuera el cómplice de una maniobra ilícita—la debilidad del derecho otorgado*”;

Que sin perjuicio de ello, la disposición por la cual se le confirió el permiso al señor Ruiz, prevé en su artículo 5° que, ante el incumplimiento de alguna de las obligaciones a su cargo, sería pasible de la sanción de caducidad en los términos del artículo 86° de la Ley 1284, circunstancia que veda la posibilidad de revocación directa del permiso;

Que en efecto, el artículo 2° de la norma impugnada dispuso la declaración de caducidad de los derechos que oportunamente le fueron conferidos mediante la Disposición N° 219/14 al señor Ruiz. Al respecto, cabe señalar que el plexo legal vigente en materia de tierras fiscales, prevé como sanción ante el incumplimiento de las obligaciones previstas en el mismo, la caducidad de la adjudicación;

Que en lo que respecta a la competencia para la imposición de dicha sanción, cabe mencionar que, en orden a lo establecido en el artículo 38° de la Ley Orgánica de Ministerios, la SDTyA es la autoridad de aplicación de la Ley 263 y, en ese carácter, se encuentra facultada para la aplicación de las sanciones contempladas en el referido ordenamiento;

Que ahora bien, es útil referir que el acto cuestionado dispuso la aplicación directa de la sanción, sin instruir el inicio de un procedimiento sancionatorio, en arreglo a los términos del artículo 86° de la Ley 1284 al cual remite la propia Disposición N° 219/14 mediante la cual se otorgó el permiso, en su artículo 5°;

Que este artículo de la Ley de Procedimiento Administrativo local, refiere a la aplicación de la sanción aludida y establece expresamente que: “*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 esta Ley.*”;

Que esta estipulación incluida en la disposición de otorgamiento del permiso, anula cualquier posibilidad de la revocación del mismo por la sola voluntad de la Administración Pública, ya que prevé la realización de un procedimiento en el cual se materializa claramente el principio constitucional y convencionalmente consagrado del debido proceso adjetivo, al conferir al ciudadano la posibilidad de efectuar descargo y producir prueba;

Que como pudo observarse, dicha posibilidad de ejercer del derecho de defensa por parte del interesado fue

totalmente omitida por la autoridad de aplicación, lo que acarrea un vicio en la preparación de la voluntad del acto administrativo;

Que cuando la ley establece una serie de trámites y formalidades que deben cumplirse antes de emitir la voluntad administrativa, su incumplimiento vicia dicha voluntad;

Que en este sentido, señala el profesor Agustín Gordillo: *“La garantía de la defensa en juicio es desde luego aplicable al procedimiento administrativo: cuando no se han respetado los principios fundamentales de la misma y especialmente “el derecho de ser oído con ataque y defensa, y de oír lo que alegan los adversarios” y de producir la prueba de descargo de que el interesado quiera valerse, no se ha “preparado” la voluntad en la forma prevista por el orden jurídico. En el caso se ha considerado a veces que el acto es anulable y otras nulo. Nosotros nos inclinamos por la segunda solución, en todos los casos: ello se funda en la naturaleza profundamente axiológica y fundamental de este principio constitucional, cuya plena vigencia es la base esencial del goce de los demás derechos individuales”* (Gordillo, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas - Tomo 3 “El acto administrativo”. 10ª edición, Buenos Aires, F.D.A., 2011, Capítulo VI-23);

Que en suma, la privación del derecho de defensa al señor Ruiz constituye un vicio de carácter grave en los términos del artículo 67º inciso r) de la Ley 1284, cuya configuración acarrea la nulidad del acto;

Que corresponde abordar ahora la solicitud de cesión de los derechos de ocupación sobre el inmueble solicitada por el señor Ruiz a favor del señor Lamilla, la cual fue rechazada por el artículo 1º de la resolución en crisis;

Que en tal sentido, en la motivación del acto atacado puede leerse: *“Que el Sr. Ruiz, manifestó la voluntad de transferir a favor del señor Lamilla y sobre lo cual este organismo no ha dado su debida intervención, ha realizado abandono del lugar, ya que tal como surge del último relevamiento, el permisionario reside en la localidad de Loncopué”;*

Que seguidamente se expresó: *“Que asimismo, respecto del pretense cesionario, la transferencia que se ha realizado a su favor, no se ha concretado ya que, según lo informado, el señor no ocupa efectivamente el inmueble, encontrándose en el lugar, una tercera persona que fuera designada por él mismo para la construcción de una vivienda (...) el Sr. Lamilla no es ocupante del inmueble, no reside en la Provincia, ni es residente de localidades próximas, sino que vive en la Provincia de Río Negro tal como se manifiesta en el informe de inspección obrante a foja 123”;*

Que finalmente, se enunció en la fundamentación que el artículo 1º de la Ley 263 reza: *“Declárase norma fundamental para la interpretación y aplicación de esta ley, el concepto de que la tierra no debe constituir un bien de renta sino un instrumento de trabajo. El objetivo principal de la Ley es la protección del campesinado y la reactivación de la tierra fiscal”;*

Que de las consideraciones transcritas, se advierte que no se ha considerado que, a lo largo del trámite que lleva más de treinta (30) años de duración, previo al otorgamiento del permiso, la Administración Pública Provincial expresó hechos y actos preparatorios que se orientaban hacia la regularización de la ocupación y eventual escrituración del predio a favor del señor Ruiz;

Que en relación a ello, es útil referir que el plazo razonable de duración del proceso al que se alude en el inciso 1 del artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituye una garantía exigible en toda clase de proceso y en el caso traído a estudio se advierte una considerable dilación del trámite de regularización violatoria del principio del debido proceso adjetivo;

Que por otra parte, es atendible el hecho de que el señor Ruiz tiene una avanzada edad, ello sumado a que el predio urbano en cuestión se encuentra en una localidad que impide la residencia permanente en virtud de la veda invernal;

Que las circunstancias aludidas en los párrafos precedentes, aportan razonabilidad al pedido de transferencia oportunamente efectuado y disipan la posibilidad de considerar a la misma como un acto especulativo contrario al principio rector en materia de tierras fiscales contenido en el artículo 1° de la Ley 263;

Que por último, es menester referir que la transferencia solicitada, en la situación legal actual del predio, tiene previsión legal en el segundo y tercer párrafo del artículo 64° del Decreto N° 826/64;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho expuestas corresponde hacer lugar a las impugnaciones interpuestas por los señores Leopoldo Raúl Ruiz y Néstor Gabriel Lamilla contra la Resolución N° 736/19 de la SDTyA, por adolecer del vicio grave previsto en el artículo 67° inciso r) de la Ley 1284, y remitir las actuaciones a la Dirección Provincial de Tierras para que tome razón de lo resuelto y actúe en consecuencia;

Que por último se declara agotada la vía administrativa, dejando expedito el ejercicio de la acción judicial para el supuesto que los solicitantes se consideren con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno, mediante Dictamen N° 245/2020;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A:

Artículo 1°: HÁGASE LUGAR a las impugnaciones administrativas interpuestas por los señores **LEOPOLDO RAÚL RUIZ** y **NÉSTOR GABRIEL LAMILLA** y **REVÓCASE** la Resolución N° 736/19 de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2°: REMÍTANSE las actuaciones a la Dirección Provincial de Tierras dependiente de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente, para que tome razón de lo aquí resuelto y proceda en consecuencia.

Artículo 3°: Notifíquese a los interesados lo dispuesto en la presente norma.

Artículo 4°: El presente decreto será refrendado por la señora Ministra de Gobierno y Seguridad.

Artículo 5°: Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y archívese.