



Provincia del Neuquén
Las Malvinas son Argentinas

Número:

Referencia: Reclamo - Olga Nélica Barreto y Luisa Justiniana Figueredo - EX-2021-00171430-NEU-DYAL#SGSP

VISTO:

El Expediente EX-2021-00171430-NEU-DYAL#SGSP mediante el cual las señoras **OLGA NÉLIDA BARRETO** y **LUISA JUSTINIANA FIGUEREDO** interpusieron reclamo administrativo; y

CONSIDERANDO:

Que el 23 de febrero de 2021 las señoras Olga Nélica Barreto y Luisa Justiniana Figueredo, junto a las señoras Paola Elizabeth Muñoz y Luisa Bahallat Mansur, hijas de las reclamantes, respectivamente, mediante patrocinio letrado interpusieron reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial a fin de obtener la efectiva adjudicación en venta y escrituración de los inmuebles objeto de trámite en los Expedientes N° 3100-027346/2007 y N° 5500-011911/2013, sitios en Avenida Argentina N° 989 de la ciudad de Neuquén;

Que estructuraron el reclamo en torno a los siguientes agravios concretos, a saber: que viven y ocupan “*desde hace décadas los inmuebles*” que finalmente les habrían sido adjudicados en venta, que el edificio nunca fue constituido en propiedad horizontal por la Provincia restando confeccionar la mensura, que durante todo este tiempo han mantenido al día los gravámenes del inmueble y preservado el buen estado de las unidades, cumpliendo los requisitos legales que les permitirían escriturar;

Que además refirieron que el reclamo se instó en función de la edad avanzada y por razones de salud de las señoras Barreto y Figueredo, así como debido a la demora excesiva de la Administración Pública Provincial en consolidar sus derechos;

Que concluyeron que desde la propuesta de aceptación, acaecida entre 2000 y 2001, han transcurrido veinte (20) años sin que concluya definitivamente el trámite señalado, con el agravante del extravío de una de las actuaciones;

Que al no contar con la escritura no es posible registrar el condominio en el Registro de la Propiedad Inmueble y formalizar el consorcio de hecho, que existe. En consecuencia ofrecieron aplicar el instituto de la permuta previsto en el artículo 14° de la Ley 2021;

Que surge de los antecedentes que mediante la Resolución N° 002/88 del 06 de enero de 1988 el Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo (en adelante IPVU) resolvió adjudicar en venta treinta y nueve (39) viviendas pertenecientes al Plan “42 viviendas FO.NA.VI” de la localidad de Cutral Có. En su Anexo I se

advierten los nombres de la señora Barreto y de su cónyuge, el señor Rubén Muñoz;

Que el 19 de octubre de 1990 se dejó constancia mediante acta de la entrega de un inmueble con adjudicación precaria a nombre de la señora Figueredo;

Que mediante la Resolución N° 172/91 del 20 de mayo de 1991 la ex Secretaría General de Gobierno asignó en carácter precario el uso de la vivienda institucional a la señora Figueredo;

Que el 07 de marzo de 1997 se dejó constancia mediante acta de la entrega de un inmueble con adjudicación precaria a nombre de la señora Barreto;

Que mediante la Resolución N° 093/97 del 21 de marzo de 1997 la ex Secretaría General de Gobierno asignó en carácter precario el uso de la vivienda institucional a la señora Barreto;

Que el 07 de septiembre de 2007 los ocupantes de los departamentos del edificio sito en Avenida Argentina N° 989 de la ciudad de Neuquén, entre los cuales se encontraban las aquí requirentes, presentaron nota dirigida a la entonces Secretaría de Estado General de la Provincia solicitando la adjudicación de esas unidades funcionales atento el tiempo transcurrido y los gastos asumidos en el mantenimiento de las mismas;

Que el 26 de mayo del 2008 mediante nota dirigida a la Dirección General de Viviendas Institucionales varios beneficiarios solicitaron respuesta al requerimiento formulado;

Que obra en las actuaciones extracto de folio parcelario expedido el 25 de octubre de 2012 por la Dirección General de Regularización del IPVU;

Que el 31 de mayo de 2013 los ocupantes de las unidades elevaron nota al Poder Ejecutivo Provincial a fin de solicitar concretar la venta de las mismas, manifestando ser adjudicatarios desde 2001;

Que el 04 de junio de 2013 la entonces Coordinación Secretaría Privada de Servicios e Infraestructura elevó al Presidente del IPVU Nota de la señora Barreto reiterando la solicitud de adjudicación;

Que el 28 de octubre de 2014 se emitió informe del IPVU a nombre del señor Rubén Muñoz, cónyuge de la señora Barreto, a quien declara como miembro del grupo familiar y se indica que el mismo es titular de un plan de viviendas FO.NA.VI en la localidad de Cutral Có;

Que el 30 de junio de 2017 la Administración del edificio en cuestión elevó a la Dirección de Mensuras del IPVU una nota a efectos de iniciar un alcance del Expediente N° 5500-011911/2013 debido a la notificación de extravío del expediente;

Que el 19 de octubre de 2017 el IPVU labró acta de constatación correspondiente a la unidad que habita la señora Figueredo. En el apartado III - estado de la vivienda, subinciso 1) “*tiempo de ocupación*” se indican “30 años”;

Que por Memorándum N° 23/2017 del 06 de diciembre de 2017 la Dirección de Regularización Neuquén solicitó la búsqueda exhaustiva del expediente extraviado, el cual según el Sistema de Gestión Documental (GesDocu) figuraba transferido a la Dirección de Mensuras el 11 de enero de 2017;

Que por informe del 22 de mayo de 2018 la Dirección General de Despacho de la Secretaría General y Servicios Públicos detalló la situación jurídica de cada uno de los ocupantes del edificio;

Que asimismo obra en el expediente informe técnico de grietas y fisuras de agosto de 2018 elaborado por ingeniero, actuaciones internas N° 2665/00 y N° 2943/00 instadas por las reclamantes a efectos de concretar la venta de las unidades, informes de titularidad de las requirentes y certificado de dominio del edificio en cuestión;

Que por Nota N° 126/21 del 16 de marzo de 2021 la Dirección General de Viviendas Institucionales informó a la Dirección Provincial de Asuntos Legales y Despacho del IPVU que el complejo habitacional en cuestión “no cuenta con subdivisión y mensura”;

Que el 18 de marzo de 2021 la Dirección Provincial de Asuntos Legales y Despacho del IPVU dio respuesta mediante nota a un requerimiento de información formulado por la Asesoría General de Gobierno y adjuntó antecedentes del trámite;

Que a fin de brindar tratamiento al presente cabe advertir que el objeto se circunscribe al control de legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 28° y 29° de la Ley 1284, y en tal sentido se procederá a analizar si las mismas se encuentran ajustadas a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley 1284, la Ley 2021 que establece el régimen de viviendas institucionales, los Decretos Reglamentarios N° 1405/91 y N° 1418/11 y demás normas aplicables al caso;

Que el presente reclamo administrativo pretende que el Poder Ejecutivo Provincial interceda con el propósito de concluir con el procedimiento administrativo pendiente de resolución, a efectos de otorgar las correspondientes escrituras sobre las unidades del complejo habitacional de calle Avenida Argentina N° 989 de la ciudad de Neuquén;

Que cabe destacar la importancia que reviste la abogacía preventiva en el ejercicio de la función administrativa, pues se trata en definitiva de preservar la responsabilidad de la misma Administración Pública Provincial (auto-tutela);

Que partiendo de dicha premisa y considerando la complejidad del supuesto traído a consideración, conviene segmentar el análisis del asunto en tres planos o dimensiones, a saber: 1) situación jurídica del inmueble, 2) situación jurídica de las reclamantes y 3) aspectos fundamentales a tener en consideración en la sustanciación del procedimiento administrativo;

Que en primer término, en cuanto a la situación jurídica del inmueble, se señala que según el extracto de folio parcelario – nomenclatura catastral 092005838780000 - el complejo habitacional es un bien privado que integra el dominio del Estado Provincial;

Que al respecto, se ha dicho que: “... *a diferencia del dominio público, el dominio del Estado es el conjunto de cosas sobre las cuales él ejerce en realidad un derecho de propiedad*”. Luego aclara que: “... *es preciso distinguir dos categorías de bienes: a) los públicos, sobre los cuales el Estado tiene un superior poder de policía y no derecho de propiedad; b) patrimoniales, sobre los cuales el Estado ejerce un verdadero derecho de propiedad, diferenciado según la clase de bienes y el servicio público a que se afecten*” (Ugolini, Daniela, “Bienes privados del Estado”, 1ª ed.- CABA 2015; 1ª reimpresión 2017, ISBN 978-987-706-081-2, pág. 37-38);

Que el régimen jurídico aplicable a los bienes del dominio privado del Estado no es equivalente al aplicable al resto de los particulares. Así: “... *los bienes del dominio privado del Estado no son iguales a los bienes del dominio privado de los particulares, ya que la presencia del sujeto estatal impone una regulación legal de derecho público que modifica el régimen jurídico de derecho privado ...*” (Ugolini, Daniela, “Bienes privados del Estado”, 1ª ed.- CABA 2015; 1ª reimpresión 2017, ISBN 978-987-706-081-2, pág. 39);

Que en dicho aspecto el complejo habitacional se encuentra bajo el régimen de viviendas institucionales establecido por Ley 2021, cuyo artículo 1° establece: “... *denominanse “Viviendas institucionales” todas aquellas que, habiéndose originado en la ejecución de los planes de construcción u operatorias en los que ha tenido intervención la provincia del Neuquén, son de propiedad del Estado provincial y han sido destinadas a la satisfacción de necesidades de la Administración Pública nacional, provincial o municipal.*”;

Que luego el artículo 2° autoriza al Poder Ejecutivo Provincial a “*disponer la enajenación*” de las viviendas institucionales de acuerdo al régimen erigido en la Ley. Asimismo, establece que a efectos de poder disponer su enajenación los inmuebles se encuentran “*desafectados*” a partir de la vigencia de la Ley (artículo 4°), que el pago total de la vivienda no podrá superar los tres (3) años contados a partir de la adjudicación en venta (artículo 6°) y que los adquirentes por venta directa deberán reunir las condiciones previstas en el artículo 7°;

En el referido artículo se prevé que: “*El Poder Ejecutivo procederá a la venta en forma directa de las viviendas a sus actuales ocupantes, previa acreditación de los siguientes requisitos: 7.1.) Origen legítimo de la ocupación. 7.2.) Que el ocupante sea la persona a quien el Estado entregó la vivienda o bien si el mismo hubiere fallecido, su cónyuge o pareja conviviente en forma ininterrumpida durante los últimos cinco (5) años. 7.3.) Que el ocupante conviva en la casa habitación con su familia, integrada como mínimo por dos (2) personas, sean ellos los cónyuges o pareja conviviente, o bien, uno de ellos supérstite con hijos menores de edad. 7.4.) Que hayan ocupado la vivienda como mínimo durante los cinco (5) años inmediatos anteriores y en forma ininterrumpida, y que no adeuden nada al Estado provincial, ni ningún municipio por ningún concepto derivado de la vivienda, o de su uso. 7.5.) Que no posean otra casa habitación, o que no tengan un patrimonio o situación económica que a juicio del Poder Ejecutivo le permitiría adquirir vivienda por fuera de las disposiciones de esta ley. 7.6.) Que no se encuentre inhibido o incapacitado para efectuar actos de disposición, de conformidad con la legislación de fondo*”;

Que por su parte el Decreto N° 1405/91 en su artículo 18° dispone: “*Los trámites de adjudicación en venta de las viviendas institucionales de servicio, de propiedad del Estado, serán efectuadas por el Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo, en el marco de las facultades que le confiere la Ley 1.043 y sus modificatorias (...) en los casos que corresponda...*”;

Que en función de lo reseñado los inmuebles integran el dominio privado del Estado y su enajenación constituye una atribución reservada al Poder Ejecutivo Provincial, cuya ejecución se instrumentará a través del IPVU;

Que por su parte, la venta exige que los adquirentes den cumplimiento a ciertas condiciones legalmente previstas y a un determinado mecanismo de pago;

Que la Dirección Provincial de Asuntos Legales y Despacho del IPVU informó que: “*... el edificio de calle Avenida Argentina N° 989 está ubicado sobre un lote que es una mayor fracción (sin subdivisión), es decir el edificio como tal no está mensurado, y por ende no existen (jurídicamente) las unidades funcionales que lo integran, con lo cual no se puede proceder a adjudicar en venta, ni mucho menos escriturar...*”;

Que en igual sentido, mediante Nota N° 126/21 del 16 de marzo de 2021 la Dirección General de Viviendas Institucionales informó que: “*Cabe aclarar que el Complejo Habitacional 12 Departamentos, identificado como: Lote 10 c, Mza 10, Chacra 133A y 133B, Nomenclatura Catastral N° 09.20.058.3878.0000 de Av. Argentina 989, Ciudad de Neuquén no cuenta con subdivisión y mensura*”;

Que todo plano supone en principio una mensura. Existen diferentes especies de planos: mensura en sentido estricto, subdivisión, unificación, redistribución parcelaria, régimen de propiedad horizontal, entre otros. Además la mensura supone: “*la aplicación del título a la realidad física del inmueble, sobre la base de criterios técnicos topográficos, por un profesional de la mensura*” (Villaro, Felipe P., “Derecho Registral Inmobiliario”, 1ª ed.- Bs.As, Astrea 2010, ISBN 978-950-508-900-0, pág. 368);

Que el mismo expresará cartográficamente las posibles variaciones que pudieran existir en la superficie, en las medidas del terreno o en sus linderos;

Que así señala la doctrina que: “*... una vez aprobados y registrados, generan efectos administrativos, catastrales y tributarios, pero no impactan sobre el dominio, desde el punto de vista civil o registral, hasta que no son incorporados a una escritura pública, dado que, al modificar uno de los elementos de derecho*

real, como lo es inmueble (dividiéndolo, unificándolo con otros, alterando sus elementos parcelarios)” debe plasmarse esa modificación en la escritura y posterior inscripción, a partir de cuándo operarán sus efectos (Villaro, Felipe P., “Derecho Registral Inmobiliario”, 1ª ed.- Bs.As, Astrea 2010, ISBN 978-950-508-900-0, pág. 368);

Que la mensura exigirá otros requisitos adicionales y técnicos cuando el inmueble se someta al régimen de propiedad horizontal. Así “... *los planos deben tener especificaciones destinadas a determinar las diversas partes del inmueble, es decir, susceptibles de propiedad exclusiva y las de propiedad común; la determinación de las unidades funcionales y complementarias, si existen; los polígonos resultantes, las superficies cubiertas, semicubiertas o descubiertas, los espacios libres exteriores los conductos y aberturas (tubos) con salida al exterior por los techos. Asimismo, con respecto a la división horizontal propiamente dicha, la representación por plantas del inmueble, con la determinación de si se trata de edificios construidos, parcialmente construidos o en construcción*”. (Ibíd. pág. 370);

Que en función de lo informado por el IPVU y lo detallado previamente, el Poder Ejecutivo Provincial no podría proceder válidamente a otorgar las escrituras puesto que estaría dando origen a un acto viciado de nulidad, concretamente por no ser su objeto jurídicamente posible conforme las condiciones actuales;

Que lo dicho es sin perjuicio de otras consideraciones igualmente relevantes para el caso, tales como el cumplimiento de las condiciones previstas en el artículo 7º de la Ley 2021, el mecanismo de pago o financiamiento de las viviendas (al respecto no hay mención alguna en los expedientes) o, por caso, la voluntad del Poder Ejecutivo Provincial de enajenar dicho complejo habitacional;

Que es una atribución propia del Poder Ejecutivo Provincial decidir la venta directa o enajenación de los inmuebles sujetos a ese régimen y no surge de las actuaciones que se haya realizado una oferta de venta, sino que fueron los mismos ocupantes quienes solicitaron al Ejecutivo la adquisición en propiedad de las unidades que ocupan, tal como surge de la nota elevada al Poder Ejecutivo Provincial el 31 de mayo de 2013;

Que en un segundo plano, respecto a la situación jurídica de las reclamantes cabe señalar que las mismas revisten condición de ocupantes precarias, puesto que la tenencia que detentan de los inmuebles en cuestión obedeció a razones de servicios, conforme queda de manifiesto en las resoluciones y actas de adjudicación;

Que la adhesión a este régimen supone la sujeción al marco normativo aplicable, el que puntualmente se caracteriza por otorgar a los beneficiarios el derecho a una ocupación precaria, aun cuando exista adjudicación en venta del inmueble, lo que no otorga derecho subjetivo alguno sobre las viviendas hasta tanto no se otorgue la escritura y con ella opere la transmisión del dominio;

Que en el caso de la señora Figueredo el acta de entrega de inmueble con adjudicación precaria es de fecha 19 de octubre de 1990 y la Resolución N° 172/91 es del 20 de mayo de 1991;

Que con respecto a la señora Barreto el acta de entrega de inmueble con adjudicación precaria es de fecha 07 de marzo de 1997 y la Resolución N° 093/97 es del 21 de marzo de 1997;

Que puntualmente se deberá constatar adecuadamente la aptitud de las reclamantes, como la de cualquier otro aspirante, para adquirir (eventualmente) en propiedad las viviendas;

Que en el caso de la señora Barreto la Dirección General de Regularización de Neuquén – IPVU informó el 28 de octubre de 2014 que la reclamante integra grupo familiar con el señor Rubén Muñoz, quien resultó adjudicatario de un plan de vivienda FONAVI en la ciudad de Cutral Có;

Que la adjudicación se realizó mediante Resolución N° 002/88 del IPVU cuyo Anexo I indica el nombre (mal escrito) y documento nacional de identidad de la señora Barreto. Luego el 22 de mayo de 2018 la Dirección General de Despacho de la Secretaría General y Servicios Públicos informó que la misma “*no acreditaría los requisitos establecidos en el artículo 7.6 Ley 2021*”. Finalmente en el informe RúProVi del

04 de febrero de 2021 la reclamante se informa divorciada;

Que así, si es voluntad del Poder Ejecutivo Provincial la enajenación del complejo habitacional, cuando resulte oportuno enajenar las viviendas y se proceda a realizar una constatación o relevamiento de los ocupantes en condiciones de adquirir en propiedad las unidades, se deberá corroborar que los aspirantes reúnen indubitadamente las condiciones legales, a fin de evitar situaciones de injusticia;

Que finalmente cabe señalar algunos aspectos fundamentales a tener en consideración en la sustanciación del procedimiento administrativo;

Que sin perjuicio de lo enunciado hasta el momento, no se puede soslayar que en concreto las señoras Barreto y Figueredo llevan ocupando las viviendas durante veinticuatro (24) y treinta (30) años. Si bien el transcurso del tiempo no modifica su situación jurídica de ocupantes precarias, es razonable que se genere una expectativa respecto de la adquisición en propiedad de las viviendas que han habitado gran parte de sus vidas, en las que han realizado erogaciones destinadas a la conservación y mantenimiento edilicias y sobre las que han impulsado desde el 2007 el procedimiento administrativo tendiente a lograr la compra de las viviendas;

Que se encuentran dos reclamantes -aunque según surge acreditado en las actuaciones no son las únicas adultas mayores que aspiran a adquirir seguridad jurídica a partir de consolidar un derecho que mantienen en grado de expectativa y que se acrecienta con el transcurso del tiempo, un trámite que cuenta con más de trece (13) años de iniciado y que además se encuentra extraviado, por lo que no se avizora una conclusión del procedimiento en el futuro próximo;

Que así, atento los valores y bienes jurídicos involucrados, conviene señalar la necesidad de otorgar y garantizar un plazo razonable en la gestión de las pretensiones ciudadanas (Espinoza Molla, Martín R., “Perfiles actuales de la garantía del plazo razonable en el procedimiento administrativo”, La Ley Online, cita AR/DOC/2341/2019);

Que al respecto señala la doctrina: “... si bien esta exigencia suele ser incluida en la legalidad o el debido proceso, postulamos su formulación como principio separado, por su importancia a la hora de evaluar la satisfacción de los derechos. Incluso, porque creemos que los principios generales a los que aludimos se verán cumplidos siempre que se realicen en tiempo oportuno y razonable. Los procedimientos y procesos que se inicien en ejercicio de las tres funciones estatales deben cumplir con el principio del plazo razonable. Ello involucra tanto su tramitación como la ejecución de las resoluciones que reconocen derecho” (Ivanega, Miriam Mabel, “Principios de los procedimientos administrativos” Tomo 2013 2 Diez años de Derecho Público en la Argentina – II, Revista de Derecho Público, Cita: RC D 964/2015);

Que brindar una respuesta oportuna, en tiempo razonable, consiste en una práctica de buena Administración, además constituye una expresión de buena fe administrativa y un imperativo constitucional y convencional;

Que la misma situación jurídica en la que se encuentra el complejo habitacional, con abstracción de las partes interesadas, reclama para sí claridad y seguridad jurídica. Así, la situación del complejo y la de sus ocupantes debe ser objeto de especial atención y ocupación por parte el IPVU, quien deberá arbitrar los medios necesarios a fin de concluir inmediatamente con el trámite de mensura, para posteriormente proceder, de corresponder, a la escrituración respecto de aquellos ocupantes que se encuentren en condiciones legales de ser propietarios/as;

Que finalmente, en relación a la petición de permuta efectuada por las reclamantes, se señala que el instituto se encuentra previsto en el artículo 14° de la Ley 2021, el cual establece: “La presente ley regirá inclusive para toda vivienda afectada a otros poderes del Estado, municipios, organismos nacionales, entes descentralizados o empresas del Estado. En estos casos se procederá a la venta en las condiciones que se establezcan entre las partes; excepcionalmente el Poder Ejecutivo podrá ejercer los actos de administración o de disposición que mejor considere en función de los intereses provinciales pudiendo

transferirlas en propiedad, permutarlas, darlas en locación o en comodato, pactando en todos los casos las contraprestaciones e incluso donarlas”;

Que la situación de las reclamantes no es susceptible de permuta por las siguientes razones: 1) no se trata de vivienda afectada a otros poderes, 2) la permuta está prevista como medida excepcional, 3) se trata de una atribución discrecional del Poder Ejecutivo Provincial, en efecto la Ley indica “*podrá ejercer*”, y 4) el ejercicio de esa atribución se encuentra supeditada a la mejor realización de los intereses provinciales;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho efectuadas, corresponde hacer lugar parcialmente al reclamo administrativo interpuesto por las señoras Olga Nélica Barreto y Luisa Justiniana Figueredo e instruir al Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo a efectos de que concluya en lo inmediato con la tramitación del procedimiento administrativo en curso;

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

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno, mediante Dictamen DICFC-2021-206-E-NEU-AGG;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A:

Artículo 1º: HÁGASE LUGAR PARCIALMENTE al reclamo administrativo interpuesto por las señoras **OLGA NÉLICA BARRETO** y **LUISA JUSTINIANA FIGUEREDO**, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2º: REMÍTANSE las actuaciones al Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo a efectos de que concluya en lo inmediato con la tramitación del procedimiento administrativo en curso, arbitre los medios necesarios para realizar las tareas de mensura y, de corresponder, se proceda a escriturar.

Artículo 3º: RECHÁZASE en todos sus términos la petición de permuta.

Artículo 4º: Notifíquese a las interesadas lo dispuesto en la presente norma.

Artículo 5º: El presente decreto será refrendado por el señor Ministro Jefe de Gabinete.

Artículo 6º: Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y archívese.