



Provincia del Neuquén
Las Malvinas son Argentinas

Número:

Referencia: Recurso - José Arnoldo Martínez - EX-2021-01687031-NEU-DYAL#SGSP

VISTO:

El expediente electrónico EX-2021-01687031-NEU-DYAL#SGSP mediante el cual el señor **JOSÉ ARNOLDO MARTÍNEZ** interpuso recurso administrativo; y

CONSIDERANDO:

Que el 03 de diciembre de 2021 el señor José Arnoldo Martínez, con patrocinio letrado, interpuso ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén recurso administrativo contra la Resolución N° 963/21 de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente (en adelante SDTyA) que denegó su reclamo tendiente a obtener un resarcimiento por daños y perjuicios;

Que surge de los antecedentes que por Resolución N° 448/12 del 06 de agosto de 2012 el entonces Ministerio de Desarrollo Territorial revocó la Resolución N° 637/10 emitida por ese ex Ministerio, por padecer vicios muy graves y graves;

Que mediante sentencia del 29 de diciembre de 2017 dictada en autos caratulados: “Provincia del Neuquén c/ Sanabria Rabbia Fabio Emanuel s/ Acción de Lesividad” la Oficina Procesal Administrativa de Zapala resolvió hacer lugar a la acción de lesividad deducida por la Provincia del Neuquén y declaró la nulidad de la Resolución N° 587/10 del ex Ministerio de Desarrollo Territorial por la que se disponía el encuadramiento del demandado en los alcances de la Ley Nacional 24.374;

Que asimismo por sentencia de igual fecha recaída en autos caratulados: “Provincia del Neuquén c/ Sanabria Rabbia Maximiliano Exequiel s/ Acción de Lesividad” la Oficina Procesal Administrativa de Zapala hizo lugar a la acción de lesividad deducida por la Provincia del Neuquén y declaró la nulidad de la Resolución N° 588/10 del ex Ministerio de Desarrollo Territorial, por la que se disponía el encuadramiento del demandado en los alcances de la Ley Nacional 24.374;

Que luego mediante sentencia del 17 de diciembre de 2018 dictada en autos caratulados: “Provincia del Neuquén c/ Madueno Carina Gabriela s/ Acción de lesividad” la Oficina Procesal Administrativa de Zapala hizo lugar a la acción de lesividad deducida por la Provincia del Neuquén y declaró la nulidad de la Resolución N° 317/10 del ex Ministerio de Desarrollo Territorial;

Que se agregaron al expediente certificados de dominio emitidos por el Registro de la Propiedad Inmueble en 2020, en los que se observa el detalle “... *PREVENCIÓN: Consta vigente Afectación Régimen Ley 24374 y 26493, sobre el Lote 3 Mzna. 46 (...), sobre el Lote 2 Mzna. 46 (...), sobre el Lote 4 Mzna. 46 (...)*”

y sobre el Lote 5 Mzna. 46...”;

Que el 12 de agosto de 2021 la señora Julia Angélica Soto y el señor José Arnoldo Martínez interpusieron reclamación administrativa ante la SDTyA;

Que previo Dictamen N° 115/21 de la Dirección de Asesoría Letrada, por Resolución N° 963/21 del 26 de noviembre de 2021 la SDTyA rechazó el reclamo administrativo interpuesto por la señora Soto y el señor Martínez, siendo notificados el 30 de noviembre de 2021;

Que el 03 de diciembre de 2021 el señor Martínez interpuso ante el Poder Ejecutivo Provincial recurso administrativo contra la Resolución N° 963/21 de la SDTyA que denegó su reclamo tendiente a obtener un resarcimiento por daños y perjuicios, lo que originó el caso bajo análisis;

Que en tal sentido sostuvo que la Provincia del Neuquén omitió inscribir ante el Registro de la Propiedad Inmueble las Resoluciones recaídas en los expedientes tramitados ante la Oficina Judicial Procesal Administrativa de Zapala, en autos caratulados: “*Provincia del Neuquén C/ Madueno Carina Gabriela S/ Acción de Lesividad - Exp. N° 4848/2014*”, “*Provincia del Neuquén C/ Sanabria Rabbia Maximiliano Exequiel S/ Acción de Lesividad - Expte. N° 4911 Año 2014*”, “*Provincia del Neuquén C/ Sanabria Rabbia Fabio Emanuel S/ Acción de Lesividad - Expte. N° 4910 Año 2014*”, impidiendo tal omisión “... el libre uso y goce de los inmuebles de propiedad de los reclamantes denominados Matrícula Hulloches 5050 NC 132005349400000, NC 1320053484400000, NC 1320053484200000 y NC 1320053484100000...”, todo ello por la suma de pesos dos millones (\$ 2.000.000,00);

Que cuestionó que la Resolución recurrida se limitó a rechazar su reclamo y el de la señora Soto aduciendo que la Administración Pública Provincial fue inducida a cometer un error, otorgando la propiedad de los inmuebles antes mencionados, de acuerdo a lo establecido por la Ley 24.374, omitiendo aceptar que precisamente debido a la falta de cumplimiento de sus obligaciones administrativas y judiciales, no llevó adelante las verificaciones ni los relevamientos sociales obligatorios a los fines de confirmar la situación habitacional de los que ilegalmente pretendieron apropiarse de los inmuebles en cuestión;

Que agregó que los mencionados precedentemente son los reales propietarios de los cuatro (4) inmuebles, accediendo a los mismos a través de un contrato de cesión de derechos y acciones instrumentado mediante la Escritura Pública N° 172 del Registro Notarial N° 3 de la Ciudad de Neuquén, quienes han efectuado actos a título de propietarios sobre los mismos desde su celebración, lo cual acredita su posesión pacífica, continua e ininterrumpida. Asimismo indicó que en virtud de haber sido despojados de sus derechos esenciales ilegítimamente, debieron iniciar acciones en sede administrativa a los fines de declarar la nulidad de las Resoluciones que otorgan el título imperfecto;

Que solicitó en concepto de daño emergente y lucro cesante la suma de pesos un millón (\$ 1.000.000,00). Asimismo, describió que inicialmente se debieron instar acciones administrativas que recayeron en las Resoluciones N° 452/12, N° 456/14, N° 940/14 y N° 1518/15, que posteriormente dieron lugar a acciones judiciales, sin que a la fecha la Administración Pública Provincial haya dado cumplimiento a la manda judicial de inscripción ante el Registro de la Propiedad Inmueble. Sostuvo que todo ello causó un grave impacto en su vida personal, familiar y social, por lo que reclama en concepto de daño moral la suma de pesos un millón (\$ 1.000.000,00). Ofreció prueba documental e informativa;

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, en tal sentido se procederá a analizar si la Resolución N° 963/21 de la SDTyA resulta ajustada a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley 1284, la jurisprudencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia y demás normas aplicables al caso;

Que el Código Civil y Comercial de la Nación, Ley 26.994 vigente desde el 01 de agosto de 2015, dispone en su artículo 1765° que: “*La responsabilidad del Estado se rige por las normas y principios del derecho*”

administrativo nacional o local según corresponda”;

Que así, en lo que respecta a la responsabilidad del Estado no resultan en principio aplicables las previsiones del Código Civil y Comercial de la Nación y aun no se ha sancionado en la Provincia del Neuquén una ley especial que la reglamente, tal como sí acontece en el ámbito nacional por medio de la Ley 26.944 de Responsabilidad Estatal. Por ello, la cuestión deberá regirse por las directrices del Tribunal Superior de Justicia, en virtud de lo dispuesto por el artículo 65º de la Ley 1305;

Que tal como fuera mencionado resulta asimismo aplicable la Ley 1284 y la jurisprudencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia, atento a la cuestión de índole de derecho público local, conforme al precedente “Barreto” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación;

Que el presente caso refiere a un reclamo indemnizatorio por daños y perjuicios ante la presunta omisión por parte de la SDTyA de escrituración de los inmuebles de Nomenclatura Catastral NC 132005349400000, NC 1320053484400000, NC 1320053484200000 y NC 1320053484100000, en virtud de las sentencias recaídas en los expedientes tramitados ante la Oficina Judicial Procesal Administrativa de Zapala, por impedir tal circunstancia el libre uso y goce de los inmuebles de propiedad del aquí recurrente;

Que por medio de tales pronunciamientos judiciales se hizo lugar a la acción de lesividad promovida por la Provincia del Neuquén y se declaró la nulidad de las Resoluciones emanadas del ex Ministerio de Desarrollo Territorial N° 317/10, N° 587/10 y N° 588/10 por las que se disponía el encuadramiento de terceros en los alcances de la Ley 24.374, respecto a los inmuebles propiedad del requirente;

Que tal normativa nacional establece un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante tres (3) años, con anterioridad al 01 de enero de 1992, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, siendo su correlato a nivel local la Ley 2660;

Que ingresando al análisis jurídico de la pretensión se advierte que el señor Martínez expresamente dice que pretende: *“... obtener la indemnización correspondiente por daños y perjuicios ante la omisión de cumplimiento por parte de Provincia del Neuquén de la inscripción por ante el Registro de la propiedad Inmueble de las resoluciones recaídas en los expedientes tramitados por ante la Oficina Judicial Procesal Administrativa de la Ciudad de Zapala...”* y seguidamente habla del *“... cumplimiento de la manda judicial en la inscripción por ante el registro de la Propiedad Inmueble de la sentencia recaída...”*;

Que corresponde destacar que el requirente realiza una interpretación de las sentencias diferente a lo que textualmente las mismas dicen. En efecto, del fallo de las mencionadas sentencias surge que declaran la nulidad de los actos administrativos respectivos, pero no imponen a la Administración Pública Provincial realizar inscripción alguna ante el Registro de la Propiedad Inmueble, tal como lo indica el señor Martínez, por lo que no se evidencia el incumplimiento a la manda judicial que el mismo señala;

Que no obstante ello, entre los fundamentos de los conceptos del resarcimiento solicitado, el señor Martínez resalta el incumplimiento de las obligaciones del debido proceso administrativo - como constatar que los que fueran revestidos oportunamente de la calidad de propietarios realmente hubieran residido en el lugar - y la pérdida de ganancias esperadas, entre otros;

Que se procederá a ingresar al tratamiento de los agravios, principalmente centrándose en la responsabilidad extracontractual del Estado por actividad ilegítima o ilícita. En este sentido, conviene señalar que la responsabilidad extracontractual del Estado habilita para su tratamiento sistémico dos (2) variantes según se origine en la actividad ilegítima o ilícita o en su obrar legítimo o lícito;

Que la actividad ilegítima o ilícita supone el menoscabo a un derecho ocasionado por una acción u omisión antijurídica estatal, es decir contraria al ordenamiento jurídico considerado en su totalidad. A este respecto, el factor de atribución es objetivo y específico, denominado “falta de servicio”;

Que así, ponderar el obrar defectuoso o irregular de un órgano estatal consiste en comparar en términos abstractos la conducta esperada por la norma o la diligencia esperable del agente, con los hechos concretos acreditados en las actuaciones;

Que a fin de calificar adecuadamente la conducta estatal que se reprocha, cabe concluir que los hechos atribuidos a la Administración Pública Provincial se enlazan a primera vista con el supuesto de responsabilidad extracontractual por actividad ilícita, originada en una posible falta de servicio;

Que por ello se procederá a analizar los presupuestos de la responsabilidad estatal;

Que el Estado será responsable siempre que sea posible acreditar: 1) la existencia de un daño injusto, cierto, debidamente acreditado y mensurable en dinero; 2) que el acto, hecho u omisión pueda ser imputado al agente u órgano estatal; 3) que exista relación de causalidad directa e inmediata entre el daño ocasionado y la conducta estatal y 4) que dicha conducta comisiva u omisiva constituya una falta de servicio (BALBIN, Carlos F.; Manual de Derecho Administrativo; 3ª edición actualizada y ampliada, Thomson Reuters La Ley, CABA, 2015; ISBN N° 978-987-03-3001-1; p.630. TSJ Neuquén; “Lardani Leonardo y otro c/ EPAS y otro s/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 4546/2013, Acuerdo N° 92 del 15 de marzo de 2018);

Que el daño resarcible es el daño jurídico entendido como todo menoscabo a los derechos, siempre que no exista un deber legal de soportarlo ni se encuentre autorizado por el ordenamiento jurídico;

Que luego, el daño jurídico debe ser cierto, no meramente conjetural o hipotético, además tiene que estar debidamente acreditado, ser mensurable en dinero y constituir un injusto, es decir el particular no tiene el deber de soportarlo;

Que la indemnización es el resultado que provoca el evento dañoso. El propósito de la indemnización es restablecer al damnificado a la situación anterior al hecho antijurídico y se traduce en el nacimiento de una obligación en sentido técnico: obligación de dar sumas de dinero o cosas, de hacer o de no hacer;

Que por lo tanto el resarcimiento siempre posee sustancia patrimonial, aunque el interés subyacente puede no tenerlo;

Que así, según lo señalado inicialmente por el requirente, la pretensión indemnizatoria se originó en virtud de la omisión por parte de la SDTyA de escrituración de ciertos inmuebles de su propiedad, en virtud de las sentencias judiciales emanadas de la Oficina Judicial Procesal Administrativa de Zapala, por medio de las cuales se hizo lugar a la acción de lesividad promovida por la Provincia del Neuquén y se declaró la nulidad de las Resoluciones emanadas del ex Ministerio de Desarrollo Territorial N° 317/10, N° 587/10 y N° 588/10 por las que se disponía el encuadramiento de terceros en los alcances de la Ley 24.374;

Que doctrinariamente se ha dicho: *“Es lo correcto, por ende, diferenciar entre causalidad material y causalidad jurídica (...) Pero ello no es todo (...) también se contemplan una serie de causales que desvían la cadena de condiciones o concurren en la producción del resultado”* (FIORENZA, Alejandro Alberto. La relación de causalidad como presupuesto de la responsabilidad civil resarcitoria, 15 de febrero de 2018, www.saij.gob.ar, Id SAIJ: DACF180046);

Que consecuentemente, respecto a la responsabilidad del Estado y la relación de causalidad, es dable destacar que también se ha dicho: *“La relación causal no se presume, por lo que debe ser debidamente acreditada (...) por lo tanto, la regla es que, demostradas varias posibilidades, hay que estar a lamás probable, si se ha demostrado claramente esa probabilidad. La acreditación del nexo causal constituye el talón de Aquiles de la responsabilidad por omisión”* (PERRINO, Pablo Esteban. La responsabilidad del Estado por la omisión del ejercicio de sus funciones de vigilancia. Publicado en: LA LEY 24/08/2011, 1 LA LEY 2011-E, 715);

Que la teoría de la causalidad adecuada se concibe como el antecedente que, según el curso natural y

ordinario de las cosas, resulta eficiente e idóneo para producir el resultado dañoso;

Que dentro de la complejidad que encierran los hechos de la vida diaria, varios factores pueden conspirar y converger en la producción del daño - condición eficiente-, pero cierto es que no todos ellos revestirán la calidad de idóneos para configurar causalidad adecuada. Así, el hecho imputable constituye causa adecuada o idónea si suprimiendo las condiciones eficientes, de igual modo el daño ocurriría;

Que en función de lo expuesto, no se advierte la existencia del daño cierto y, de existir, que el mismo guarde acreditada causalidad adecuada con el obrar estatal;

Que asimismo, señala la doctrina que: *“Son cuestiones revisables por el juez civil, entre otras: I. la existencia e incidencia concausal del hecho de la víctima o de un tercero extraño; II. la relación causal adecuada entre el hecho del agente y el daño cuya reparación pretende el demandante, por no ser éste una consecuencia inmediata o mediata previsible de aquél; III. Los hechos admitidos en sede penal no relacionados con la condena dictada contra el imputado”* (PIZARRO – VALLESPINOS; Manual de Responsabilidad Civil; Tomo II; Rubinzal Culzoni Editores; páginas 469-470);

Que en este punto y en función de lo desarrollado hasta aquí, se advierte que aun cuando la Ley de Procedimiento Administrativo 1284 tenga previsto un capítulo relativo a la apertura a prueba en el marco del procedimiento administrativo, la complejidad del asunto traído a consideración, así como el cumplimiento de un imperativo ético, impone a la Administración Pública Provincial el deber de someter su accionar al juicio de un tercero imparcial que, en caso de considerarlo viable, lleve a cabo la tarea de justipreciar el daño que se atribuye al Estado Provincial;

Que al respecto, la doctrina ha dicho que: *“La administración carece de organización adecuada para justipreciar la prueba para evaluar daños y perjuicios producidos de origen extracontractual. También es claro que la evaluación del daño moral, de corresponder debe ser hecha por la justicia y no por la administración. Su estructura no está en condiciones de evaluar daños y perjuicios en un caso concreto, salvo situaciones en que se trata de pequeñas sumas que se confieren de modo más o menos generalizado...”* (GORDILLO, Agustín; “El reclamo administrativo previo”, Tomo IV; Capítulo 12; página 556);

Que por todo lo expuesto, siendo este el punto álgido, tanto del recurso administrativo interpuesto como de la Resolución cuestionada, y en virtud de los motivos precedentemente aludidos, se considera que este tipo de cuestiones deben dilucidarse en sede del Poder Judicial, a fin que -en caso de considerar procedente la responsabilidad del Estado Provincial- determine el monto indemnizatorio;

Que no obstante lo dicho y en virtud del principio de oficialidad, siendo que a la fecha no se encuentra materializada la inscripción de la desafectación de los inmuebles en cuestión a la Ley 24.374 ante el Registro de la Propiedad del Inmueble, pese a lo resuelto en sede judicial, corresponde remitir las actuaciones a la SDTyA a efectos de que arbitre los medios necesarios para la emisión del acto administrativo de desafectación y su posterior inscripción registral por medio de la Escribanía General de Gobierno, con fundamento en lo resuelto por la Oficina Judicial Procesal Administrativa de Zapala, más allá que la misma no ha impuesto esa obligación a cargo de la Administración Pública Provincial;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas corresponde rechazar en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por el señor José Arnoldo Martínez contra la Resolución N° 963/21 de la SDTyA, en cuanto a la pretensión indemnizatoria de daños y perjuicios por responsabilidad del Estado, y remitir las actuaciones a dicho organismo a los efectos antes indicados;

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

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno, mediante Dictamen DICFC-2022-84-E-NEU-AGG;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A:

Artículo 1º: RECHÁZASE en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por el señor **JOSÉ ARNOLDO MARTÍNEZ**, contra la Resolución N° 963/21 de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente, en cuanto a la pretensión indemnizatoria de daños y perjuicios por responsabilidad del Estado, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2º: REMÍTANSE las actuaciones a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente a efectos de que arbitre los medios necesarios para la emisión del acto administrativo de desafectación de los inmuebles en cuestión al Régimen de la Ley 24.374 y su posterior inscripción ante el Registro de la Propiedad Inmueble por medio de la Escribanía General de Gobierno, con fundamento en lo resuelto por la Oficina Judicial Procesal Administrativa de Zapala.

Artículo 3º: Notifíquese al interesado lo dispuesto en la presente norma.

Artículo 4º: El presente decreto será refrendado por el señor Ministro Jefe de Gabinete.

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