TOMO **XVIII -CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- T.S.J..-**
REGISTRO Nº 1075
FOLIO Nº 3419|3429
PROT. ELECT. **TSS1** 005 **C.211**

En la ciudad de Río Gallegos, capital de la Provincia de Santa Cruz, a los 30 días del mes de abril de dos mil veintiuno, se reúne el Excmo. Tribunal Superior de Justicia, integrado con los Sres. Vocales, Dres. Daniel Mauricio Mariani, Enrique Osvaldo Peretti, Alicia de los Ángeles Mercau y Reneé Guadalupe Fernández, bajo la presidencia de la Dra. Paula Ernestina Ludueña Campos para dictar sentencia en los autos **"ALBISTUR MARIANA ANTONELLA c/ MUNICIPALIDAD DE RIO GALLEGOS s/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA"**, Expte. Nº A-778/18. Se fija el siguiente orden de consideración: 1º) Dra. Reneé Guadalupe Fernández, 2º) Dr. Enrique Osvaldo Peretti, 3º) Dra. Alicia de los Ángeles Mercau, 4º) Dr. Daniel Mauricio Mariani, 5º) Dra. Paula Ernestina Ludueña Campos; y las siguientes cuestiones a tratar: **PRIMERA CUESTIÓN:** ¿Es procedente la demanda contencioso administrativa?; **SEGUNDA CUESTIÓN:** ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?.-

A la **primera cuestión** la Dra. **Fernández** dijo:

I.- Que a fs. 21/24 se presenta la Sra. Mariana Antonella Albistur, con el patrocinio letrado del Dr. Martín Medvedoff, promoviendo demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Río Gallegos, con el objeto de que se declare la nulidad, ilegitimidad, arbitrariedad, irrazonabilidad e inconstitucionalidad del Decreto Nº 3606/17, por el cual el Intendente Municipal derogó el Decreto Nº 3572/15. Además, extiende su solicitud a todo acto administrativo dictado en consecuencia. Como corolario de la nulidad pretendida, solicita se restablezca la vigencia del último de los decretos mencionados, a través del cual se le adjudicó en venta la Parcela 2 de la Manzana Nº 25, Circunscripción V, con destino a vivienda familiar (cfr. fs. 21 y 24).-

Relata que con el fin de resultar adjudicataria de un terreno fiscal para ser destinado a la construcción de una vivienda familiar, presentó en tiempo y forma una solicitud y que el 4 de diciembre de 2015 se emitió el Decreto Nº 3572/15 mediante el que se le adjudicó un lote con ese destino (cfr. foja 21).-

Dice que todo transcurrió con normalidad hasta que el Director de Tierras le comunicó que su adjudicación sería revisada, por contar con el mismo domicilio que su ex pareja -también adjudicatario de un terreno municipal lindero- y por haber cerrado el lote con material (cfr. foja cit.). Afirma que ese funcionario le denegó la presentación de los planos oportunamente confeccionados y le solicitó una declaración jurada, a partir de la cual debía rectificar su domicilio para diferenciarlo

del de su ex pareja. Expresa que -ante esta situación- presentó una nota explicando los motivos por los cuales su domicilio coincidía con el de su ex pareja y, además, solicitó que se le permitiera realizar el trámite de aprobación de planos (cfr. foja 21 vta.).-

Asevera que no recibió respuesta alguna sobre su pedido y que el día 20 de septiembre de 2017 tomó conocimiento del Decreto N° 3606/17 que derogó el acto por el que oportunamente se le adjudicó en venta un terreno (cfr. foja cit.).-

Postula que esa decisión administrativa carece de todo sustento legal y que de su texto no se desprende que haya incumplido alguna de las obligaciones establecidas en la Ordenanza N° 2639 ni con el decreto de adjudicación en venta. Sobre esto último, manifiesta que realizó un plan de pagos y abonó impuestos en su totalidad hasta el año 2017; realizó el deslinde y amojonamiento del terreno y confeccionó los planos de la vivienda familiar, cuya presentación no fue permitida por la Municipalidad; y especifica que para la construcción y avance de la obra resulta imprescindible contar con los planos aprobados, motivo por el cual la demandada es la única responsable de que este punto no se haya cumplido (cfr. foja 22).-

En otro orden, brinda detalles sobre la relación que mantuvo con su ex pareja. Explica que tuvo una relación inestable, fruto de la cual nació su hija menor de edad (cfr. foja cit.). Declara que más allá de ello, en todo momento mantuvo un buen trato con él y que este último le informó que iniciaría los trámites para acceder a un terreno municipal, sugiriendo que hiciera lo mismo, para que cada uno logre tener su vivienda familiar. Por tal motivo, relata que ambos realizaron en conjunto cada trámite (cfr. fs. 22 y vta.).-

Señala que el fundamento principal empleado en el decreto cuya nulidad se pretende radica en que: "...'...el Departamento Ejecutivo observa similitud de informes, fechas, procedimientos, domicilios, concluyendo hasta el otorgamiento efectuado lindero de un predio al otro, alegando los interesados en forma posterior, la desunión marital...'." (cfr. foja 22 vta.). Frente a ello, sostiene que la decisión de la accionada evidencia una sanción a todo lo que debería fomentar: la buena relación familiar y el buen dialogo, máxime cuando existe un hijo en común. Destaca el error conceptual en el que incurre la autoridad administrativa respecto de su estado civil, puesto que no se puede referenciar una desunión marital cuando nunca existió matrimonio. Agrega que tanto su ex pareja como ella son solteros, no tienen bienes en común y están habilitados por ley para adquirir derechos y contraer obligaciones de forma separada. Además, indica que fue la misma Municipalidad la que designó los terrenos, por lo que califica de ilógico el hecho de que pretenda

responsabilizarla por el hecho de que su lote esté ubicado junto a la parcela del padre de su hija (cfr. foja cit.).-

Por último, sostiene que el accionar de la administración importa una violación a la teoría de los actos propios y violenta derechos constitucionales, recordando asimismo que es esencial que la causa jurídica del acto administrativo sea válida y que su finalidad propenda al bienestar general (cfr. foja 23).-

Ofrece la prueba que hace a su derecho (cfr. foja 23 vta./24).-

Corrido el traslado pertinente (cfr. foja 39 vta.), la Municipalidad de Río Gallegos contesta demanda (cfr. fs. 44/47 vta.).-

Luego de la negativa en general y en particular de algunos hechos expuestos en la demanda (cfr. foja 44), esboza una serie de consideraciones teóricas sobre las uniones convivenciales, los pactos de convivencia y la compensación económica (cfr. fs. 44 vta./45) e indica que en el caso bajo análisis existe una evidente relación de convivencia que es asimilada al matrimonio en esos aspectos, lo que queda demostrado en varios fragmentos que desarrolla la accionante, por ejemplo al sostener que el Sr. Bruno Alejandro Barría le informó que realizaría los trámites para acceder a un terreno municipal y que ella debería hacer lo mismo. Sobre esta premisa, postula que el decreto impugnado no es errático (cfr. fs. 45 y vta.).-

Finalmente, sostiene que el instrumento legal atacado es ajustado a derecho, ya que cumple todos los requisitos (cfr. foja 45 vta.) y desarrolla holgadamente aspectos teóricos vinculados con los elementos del acto administrativo (cfr. fs. 45 vta./47 vta.).-

Acompaña documental y solicita el rechazo de la demanda (cfr. foja 47 vta.).-

A foja 49 se corre vista al Sr. Agente Fiscal ante este Tribunal Superior de Justicia, quien dictamina que la demanda es formalmente admisible, pudiendo ingresar este Alto Cuerpo al conocimiento de las actuaciones (cfr. foja 50 y vta.).-

A foja 52 se ordenó la apertura a prueba de la causa. Certificada su producción y puestos los autos a disposición de las partes para alegar a foja 59 y vta., únicamente hizo uso de este derecho la parte demandada a fs. 63/65.-

A foja 66 se llamó autos para sentencia, pasando a estudio a foja 67.-

II.- De las actuaciones administrativas acompañadas en copias certificadas (expediente administrativo N° 1580-A-15) surgen los siguientes elementos útiles para la resolución de la causa:

1. El 8 de abril de 2015 la Sra. Mariana Antonella Albistur presentó un formulario de solicitud de tierra urbana destinada a vivienda familiar. Allí

declaró que era soltera y que su domicilio estaba emplazado en la calle Juan José Bernabé Baya Elia. Señaló asimismo que compartía vivienda pero en el espacio reservado para detallar la composición de su grupo familiar omitió cualquier referencia (cfr. foja 1).-

2. Entre la documentación anexada al formulario, incorporó un informe de distintas entidades del cual surge que no resulta beneficiaria de un préstamo hipotecario destinado a la construcción de una vivienda ni tampoco es propietaria de algún inmueble (cfr. foja 2). Además, incluyó una copia de su documento nacional de identidad emitido el 02 de mayo de 2014, donde el domicilio consignado es Juan José Bernabé Baya Elia Nº 768, Bº 52 Viv. (cfr. foja 9).-

3. El 8 de octubre de 2015 se hizo presente en el Departamento de Tierras de la Municipalidad, exponiendo que percibía ingresos por parte del Honorable Concejo Deliberante. Además, volvió a reiterar que era soltera y estaba domiciliada en la calle Juan José Bernabé Baya Elia Nº 768, Bº 52 Viv. (cfr. foja 11).-

4. El 1 de diciembre de 2015 suscribió un convenio de preadjudicación mediante el cual se le otorgaba la Parcela Nº 2 de la Manzana Nº 25, Circunscripción V, con destino familiar, sujetando el acto a las condiciones y plazos que establece la Ordenanza Nº 2639 (cfr. foja 13).-

5. El 2 de diciembre de ese año la Agrimensora María Alejandra Piombi certificó que la Sra. Mariana Antonella Albistur había abonado el importe estipulado en la cláusula segunda del convenio antes mencionado (cfr. foja 14).-

6. Mediante Decreto Nº 3572/15 del 4 de diciembre de 2015 el Intendente Municipal adjudicó en venta a la Sra. Albistur la Parcela Nº 2 de la Manzana Nº 25, Circunscripción V, con destino familiar, sujetando el acto a las condiciones y plazos que establece la Ordenanza Nº 2639 (cfr. foja 21). Este instrumento fue notificado a la administrada el 15 de ese mismo mes y año (cfr. foja 21 vta.).-

7. El 27 de enero de 2016 la sección Inspección de Tierras llevó adelante un relevamiento, del cual surge que la parcela aludida se encontraba baldía, con material de relleno y un cerco en proceso (cfr. fs. 29/31).-

8. A fs. 32 y vta. luce certificado de deslinde y amojonamiento del terreno.-

9. El 29 de junio de 2016 la parte actora realizó una declaración jurada ante Escribana Pública, donde indica que su domicilio actual es en calle Hipólito Irigoyen Nº 717 de esta ciudad. Ello, desde el mes de abril de 2015 y en carácter de inquilina (cfr. fs. 34/35).-

10. A foja 36 se encuentra anexado una copia de su documento nacional de identidad emitido el 21 de junio de 2016, donde el domicilio consignado es calle Hipólito Irigoyen Nº 717 de esta ciudad.-

11. A foja 39 obra un informe actualizado de idéntico tenor al incorporado a foja 2.-

12. A foja 43 luce copia de recibo de haberes de agosto de 2016 del cual se desprende que la Sra. Albistur percibía una asignación prenatal.-

13. El 27 de diciembre de 2016 se llevó a cabo una inspección en el inmueble adjudicado. En esa oportunidad se verificó que el terreno se encontraba baldío y poseía un cerco parcial de mampostería sin división de predios con respecto a la parcela 3 (cfr. foja 49/50).-

14. El 2 de febrero de 2017 la administrada realizó una presentación, solicitando que se le permitiera presentar los planos pertinentes y que se le garantizara la no obstaculización del trámite. Allí dijo, en prieta síntesis, que el encargado de la Dirección de Tierras le hizo saber que su adjudicación sería revisada por contar con el mismo domicilio que su ex pareja. Por tal motivo, aclaró que si bien compartió domicilio legal con él, tal circunstancia no subsistía al momento de iniciar el trámite de inscripción y que únicamente tenían una hija en común (cfr. fs. 56 y vta.).-

15. A foja 57 el Director de Tierras y Catastro negó la obstaculización en el trámite, agregando que pretendía efectuar la entrega de terrenos en forma criteriosa.-

16. Mediante Decreto Nº 3606/17 el Intendente Municipal derogó el Decreto Nº 3572/15 (cfr. foja 66). Esta medida fue notificada el 20 de septiembre de 2017 (cfr. fs. 68 y vta.).-

17. El 3 de octubre de 2017 la administrada interpuso recurso de reconsideración (cfr. fs. 74/76).-

18. A foja 97 obra dictamen en el que se expuso que no se acreditó un estado civil distinto al denunciado por la administrada y que su solicitud se ajustaba a las previsiones del artículo 11, inciso a), de la Ordenanza Nº 2639. En consecuencia, se sugirió la derogación del Decreto Nº 3606/17.-

19. A fs. 98/99 el Director de Tierras y Catastro elaboró un informe que sostiene que no son ciertas las declaraciones de la actora en torno a su domicilio y hace hincapié en que la parcela que había sido adjudicada no tiene división con el terreno contiguo -adjudicado a su ex pareja- y posee el mismo tipo de cerramiento.-

20. A foja 100 luce un nuevo dictamen en el que se expuso que la Administración se encontraba facultada para proceder a la derogación del decreto que le había adjudicado un terreno a la Sra. Mariana Antonella Albistur.-

21. El 8 de enero de 2018 la administrada presentó una solicitud de pronto despacho (cfr. foja 101).-

22. El 3 de abril de 2018 el Intendente Municipal dictó el Decreto Nº 819/18 mediante el cual decidió no hacer lugar al recurso de reconsideración interpuesto (cfr. foja 108).-

23. A foja 109 y vta. obra cédula de notificación diligenciada el 26 de abril de 2018 y suscripta por "Facundo".-

III.- Que, conforme ha quedado trabada la litis, corresponde analizar inicialmente la legitimidad del Decreto Nº 3606/17, por el cual el Intendente Municipal derogó el Decreto Nº 3572/15, a través del cual se le había adjudicado en venta a la actora la Parcela 2 de la Manzana Nº 25, Circunscripción V, con destino a vivienda familiar.-

Al sustentar el acto impugnado, la autoridad emisora tuvo en cuenta una declaración jurada de la administrada (obrante a fs. 34/35 de las actuaciones administrativas), donde indica que su domicilio actual es en calle Hipólito Irigoyen Nº 717 de esta ciudad.-

Aludió, además, a un informe de fs. 49/50, a partir del cual Inspección de Tierras comunica que: "...efectuó un relevamiento en el citado predio, verificando que el mismo se encuentra baldío, se observa cerco perimetral de dos parcelas juntas sin muro medianero entre las Parcelas Nºs. 02 y 03 de la Manzana Nº 25 manifestando, la señora Albistur, en forma verbal que el adjudicatario de la Parcela Nº 3 resulta ser su ex pareja, habiéndose tramitado esta última mediante expediente Nº 1581-B-15." (cfr. foja 66 del expte. adm.).-

También hizo mención de que a foja 58 de las actuaciones administrativas "...el Departamento Ejecutivo observa similitud de informes, fechas, procedimientos, domicilios concluyendo hasta el otorgamiento efectuado lindero de un predio al otro, alegando los interesados en forma posterior, la desunión marital..." (cfr. foja cit.).-

Finalmente, fundamentó su decisión en lo dispuesto por el artículo 14 de la Ordenanza Nº 2639.-

A tenor de los argumentos empleados por la autoridad administrativa, adelanto que el acto impugnado resulta gravemente viciado en la causa, puesto que no se encuentra acreditada la verificación material de los presupuestos fácticos alegados.-

La Ley Nº 1260, en su artículo 7°, inciso b), establece que la causa -como antecedente de hecho y de derecho- es un elemento esencial del acto administrativo. Ello implica que la causa es un requisito estructural necesario e indispensable de todo acto administrativo que emitan los órganos y entes que desarrollen la función administrativa. Consiguientemente, la ausencia o el vicio grave que ella pudiera padecer acarrea consecuencias sobre la vitalidad jurídica de la declaración.-

Esta norma exige que el acto administrativo se respalde siempre en la efectiva concurrencia de las circunstancias fácticas descriptas por el presupuesto de hecho previsto por la norma aplicable. Ciertamente, el interés público interpela a la Administración a que esclarezca hechos, circunstancias y condiciones, tratando por todos los medios admisibles de precisar su real configuración, para luego, sobre ellos, fundar una decisión.-

La ausencia o inexistencia de los hechos previstos en la norma aplicable determinan la nulidad absoluta del acto administrativo. Igual sanción se debe predicar con respecto a la grave inexactitud de tales antecedentes. Ello, en virtud de lo prescripto por el artículo 14, inciso b), de la Ley Nº 1260.-

En el caso que nos ocupa, los hechos invocados por el Poder Ejecutivo Municipal como antecedentes que justificarían la emisión del Decreto Nº 3606/17 son inexactos e inexistentes.-

En efecto, el 27 de diciembre de 2016 la autoridad administrativa concretó una inspección en la parcela adjudicada, cuyo informe luce a fs. 49/50 del expediente administrativo. No obstante, no se desprende de este que la administrada hubiera estado presente y haya expresado verbalmente que el adjudicatario de la parcela contigua era su ex pareja. Tampoco realizó una manifestación similar durante el curso del procedimiento administrativo anterior al dictado del acto. Vale precisar que en su presentación del 2 de febrero de 2017, la Sra. Mariana Antonella Albistur únicamente sostuvo que el entonces titular de la Dirección de Tierras le comunicó que su adjudicación sería revisada "...por contar con el mismo domicilio que mi ex pareja (quien al parecer es adjudicatario de un terreno municipal)..." (cfr. foja 56 del expte. adm.). Esta expresión consignada en forma potencial en modo alguno puede emparentarse con el sentido atribuido por la Administración al fundamentar su decisión; por lo que en este punto se percibe una ostensible irregularidad en la circunstancia fáctica invocada.-

Por otra parte, la autoridad administrativa hace alusión a una supuesta similitud "...de informes, fechas, procedimientos, domicilios...alegando los interesados en forma posterior, la desunión marital..." (cfr. foja 66 del expte. adm.).-

En este supuesto, la Administración debía dar cuenta de los datos empíricos asumidos como elementos de prueba, de las inferencias que partiendo de ellos se ha formulado y de los criterios utilizados para extraer sus conclusiones probatorias. Solo la reconstrucción de los hechos llevada a cabo de este modo le hubiera permitido calificarlos jurídicamente y, a la postre, lograr una base razonable de la decisión. Ello así, en razón de que verificar implica comprobar, acreditar, demostrar que lo peticionado condice con la realidad. Importa la existencia o inexistencia de un hecho, la verdad o falsedad de una afirmación. Los hechos, pues, deben ser estimados y eventualmente valorados, en su justa medida, partiendo ineludiblemente de su pura y simple objetividad (cfr. Sesin, Juan Domingo, "Administración pública: actividad reglada, discrecional y técnica. Nuevos mecanismos de control judicial", 2ª ed., Buenos Aires, Depalma, 2004, págs. 303/304).-

La similitud que aduce la autoridad municipal exigía un procedimiento cognoscitivo articulado en fases compuestas por secuencias concatenadas de inferencias fácticas, dirigidas a determinar su grado de veracidad. Lejos de ello, las constancias anexadas en las actuaciones administrativas resultan notablemente insuficientes para verificar la semejanza argüida. No obra ningún elemento concreto (v.gr. formulario de solicitud de tierra, informe o certificado de domicilio) alusivo a la situación particular de la ex pareja de la administrada, por lo que no resulta dable trazar paralelismo alguno entre ambos trámites. Más aún, el principio de primacía de la verdad material que subyace en todo procedimiento administrativo imponía al órgano emisor del acto la necesidad de establecer la verdad de los hechos, recabando los informes pertinentes a tal efecto.-

"...Los hechos antecedentes de la decisión deben encontrarse legalmente acreditados en el procedimiento previo al acto ya que si se carece de la evidencia necesaria para justificarlo o si se considera que existe prueba donde en realidad no la hay, la resolución carecerá de causa." (cfr. Botassi, Carlos A. - Oroz, Miguel H.E., "Procedimiento administrativo de la Provincia de Buenos Aires", 2ª ed. corregida, actualizada y ampliada, La Plata, LEP, 2011, pág. 516). "Por ello, la decisión que en definitiva se dicte deberá ajustarse a los hechos realmente acontecidos, pues de lo contrario estará viciada y el vicio es de tal magnitud que la convierte en nula." (cfr. Altamira Gigena, Julio Isidro, "Acto administrativo", 2ª ed., Córdoba, Advocatus, 2019, pág. 132).-

Por lo demás, cuadra destacar que la "desunión marital" que habrían alegado los interesados, según refieren los fundamentos del Decreto Nº 3606/17, también se encuentra desprovista de datos probatorios que brinden certeza sobre el punto. El vocablo "marital", en su acepción común, es definido como "Perteneciente o relativo al marido o a la vida conyugal" (cfr. Diccionario de la Real

Academia Española, Edición del Tricentenario, https://dle.rae.es/marital?m=form), por lo que su conjunción con el término "desunión" claramente alude a una supuesta disolución de un matrimonio que, en modo alguno, ha sido planteada por la administrada. Por el contrario cabe precisar que esta última refirió en dos oportunidades distintas que era soltera (cfr. fs. 1 y 11 del expte. adm.) y de los términos contenidos en su presentación de fs. 56 y vta. del expediente administrativo se infiere sin mayor esfuerzo que refiere a una unión convivencial ya cesada.-

Cabe añadir que la existencia de una relación de convivencia y su asimilación al instituto del matrimonio en lo atinente a los pactos de convivencia y la compensación económica que esboza la accionada en su réplica de demanda no tiene valor convictivo para alterar las consideraciones expuestas, desde que: "Si la demandante cuestiona la legitimidad de un acto administrativo, al contestar la demanda no podrían darse argumentos no plasmados en el auto, pues de lo contrario se estaría 'modificando' el auto originario, lo que sólo podría hacerse a través de la 'revocación parcial' en sede administrativa por el órgano competente y no por el encargado de contestar la demanda..." (cfr. Hutchinson, Tomás, "Derecho Procesal Administrativo", Tomo II, 1a ed., Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2009, págs. 527/528).-

En suma, concluyo que las parcelas del acto administrativo señaladas no se encuentran verificadas y, consiguientemente, no pueden ser invocadas como antecedentes de la decisión emitida por el Departamento Ejecutivo Municipal, presentando un vicio en la causa que la torna nula.-

Incluso, aún si por vía de hipótesis se aceptara que las circunstancias de hecho se encontraran corroboradas, no puede pasar desapercibido el deficiente encuadre jurídico que exhibe la decisión administrativa, lo que denota un vicio adicional en otro elemento esencial del acto administrativo: la motivación (cfr. art. 7º, inc. e) de la Ley Nº 1260).-

En efecto, la autoridad municipal se limitó a efectuar una genérica remisión al artículo 14 de la Ordenanza Nº 2639, cuyo texto -en lo pertinente- dispone que: "El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones de esta Ordenanza y su reglamentación, acarreará las sanciones que ésta establezca, pudiendo operarse en su caso, la caducidad de la adjudicación otorgada...Las excepciones a dicho principio serán evaluadas respectivamente por la autoridad de aplicación, exclusivamente en aquellas situaciones que razones de conveniencia y oportunidad así lo justifiquen.".-

En razón de la gravedad de sus consecuencias, al revocarse un acto anterior (el Decreto Nº 3572/15) la Administración tendría que haber extremado el cuidado de este recaudo. Para ello, debió correlacionar los antecedentes de hecho

invocados con el incumplimiento de alguna obligación específica enunciada en la normativa de aplicación (v.gr. arts. 11 y 12 de esa ordenanza).-

Ello, en razón de que la motivación del acto no se satisface con un mero formulismo o apelando a explicaciones vagas, sino que, por el contrario, requiere la efectiva y concreta exteriorización de la causa que lleva al dictado de esa resolución.-

Atento a lo expresado, debe concluirse que estamos ante una decisión viciada en dos de los elementos esenciales e inherentes a todo acto administrativo, esto es, la causa y la motivación, cuya magnitud resulta de gravedad, puesto que mediante ella la autoridad municipal procedió a revocar un acto anterior que otorgaba derechos subjetivos en cabeza de la Sra. Mariana Antonella Albistur.-

IV.- Sentado lo que antecede, corresponde a esta altura desentrañar la incidencia que tiene en la cuestión aquí ventilada el dictado del Decreto Nº 819/18, a través del cual se rechaza el recurso de reconsideración que oportunamente había interpuesto la administrada contra el Decreto Nº 3606/17.-

Tal como se reseñó anteriormente, el Decreto Nº 3606/17 fue notificado el 20 de septiembre de 2017 (cfr. fs. 68 y vta. del expte. adm.). Frente a ello, el 3 de octubre de ese año la administrada interpuso recurso de reconsideración (cfr. fs. 74/76 del expte. cit.) y el 8 de enero de 2018 presentó una solicitud de pronto despacho (cfr. foja 101 del expte. cit.). Con posterioridad, más precisamente el 27 de marzo de 2018 fue promovida la demanda contencioso administrativa aquí examinada (cfr. foja 24 vta.). Fue recién el 3 de abril de ese año que el titular del Departamento Ejecutivo Municipal emitió el Decreto Nº 819/18, resolviendo en sentido negativo el recurso de reconsideración antes indicado (cfr. foja 108 del expte. adm.). A su vez, este instrumento legal fue comunicado mediante cédula de notificación diligenciada el día 26 de abril de ese año y fue suscripta por "Facundo" (cfr. foja 109 y vta. de las actuaciones administrativas).-

En este contexto, debe advertirse que de conformidad con lo establecido por los artículos 86 y 87 del Decreto Nº 181/79 -reglamentario de la Ley Nº 1260- el Departamento Ejecutivo Municipal tenía un plazo de treinta días hábiles administrativos para resolver el recurso de reconsideración planteado por la administrada, luego de lo cual esta podía reputarlo denegado tácitamente sin necesidad de requerir pronto despacho. Este lapso de tiempo fue superado ampliamente por la Administración, ante lo cual cabe precisar que: "...en materia de recursos administrativos, el silencio administrativo tiene una modulación especial...transcurrido el plazo que las diferentes normas fijan para la resolución de los respectivos recursos, el particular puede considerarlo como denegado y de esa manera continuar con la vía recursiva o bien, considerar agotada la vía administrativa iniciando las acciones

judiciales que estime corresponden. Precisamente esta es la razón de ser de este mecanismo: no trabar el camino del interesado en procura de la debida protección de sus derechos, sea en sede administrativa, sea en la órbita judicial [...] Cabe aclarar que el régimen del silencio en materia de recursos administrativos no sustrae a la administración de su obligación de resolverlos. Además, el silencio en ningún caso puede ser utilizado en contra de los derechos del particular..." (cfr. Canosa, Armando N., "Los recursos administrativos", Ed. Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1996, págs. 169/170). En la misma línea, Tomás Hutchison sostiene que: "...Considerar 'tácitamente' denegado un recurso es una facultad del particular...La Administración tiene la obligación de resolver el recurso y no puede omitir dicha resolución con el vencimiento del plazo." (cfr. aut. cit., "Ley nacional de procedimientos administrativos", Tomo 2, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1988, pág. 438).-

Si bien durante el curso del presente proceso la actora no ejerció ninguna de las ampliaciones previstas en los artículos 43 y 57 del CPCA, Ley Nº 2600, resulta insoslayable que al momento de incoar la demanda extendió específicamente su pretensión de nulidad a todo acto administrativo que fuera dictado como consecuencia de la decisión adoptada por la Administración mediante el Decreto Nº 3606/17 (cfr. fs. 21 y 24), por lo que se impone en esta órbita judicial examinar también la juridicidad del Decreto Nº 819/18. Tomando en cuenta los antecedentes de la causa y los principios inherentes a todo proceso, esta es la solución que mejor se compadece con el principio preambular de "afianzar la justicia".-

Es que, como ha sostenido con anterioridad este Alto Cuerpo, "...el procedimiento no consiste en una serie de ritos caprichosos, sino que estos son un medio para alcanzar la verdad jurídica objetiva -norte que debe guiar al Juez a la hora de resolver una causa- (conf. TSJ Santa Cruz, Sentencia, Tomo XIV, Reg. 487, Folio 2649/2656) y ello debe llevarnos, en determinadas circunstancias, a no apegarnos a un excesivo rigor formal en la resolución de cuestiones traídas a nuestro conocimiento." (cfr. Contencioso Administrativo, Tomo XVI, Reg. 1018, Folio 3155/3162). "Precisamente, en la causa 'Luqui, Juan Carlos', la CSJN revocó, por la causal de arbitrariedad, un pronunciamiento del Superior Tribunal bonaerense, que había desestimado una demanda contencioso administrativa en la cual el actor se limitó a impugnar el primer acto administrativo denegatorio. Entre otras consideraciones, la Corte Federal manifestó que tal decisión judicial padecía de un injustificado rigor formal, que atentaba contra la garantía de defensa en juicio (art. 18, Const. Nac.), máxime cuando el segundo acto administrativo había desestimado la pretensión recursiva por la sola razón de que el interesado no ofreció nuevas pruebas que permitieran 'modificar el criterio sustentado' (Fallos: 298:116, consid. 7°)." (cfr. Hutchinson, Tomás, "Derecho Procesal Administrativo", Tomo II, 1a ed., Santa Fe,

Rubinzal Culzoni, 2009, pág. 487).-

A ello, debe adunarse que la tutela judicial efectiva apunta a la eliminación de las trabas que obstaculizan el acceso al proceso, tanto como a impedir que, como consecuencia de los formalismos procesales, queden ámbitos de la actividad administrativa inmunes al control judicial y, por último, tiende a asegurar el ejercicio pleno de la jurisdicción (cfr. Cassagne, Juan Carlos: "La tutela judicial efectiva", en Tratado de Derecho Administrativo, dirigido por el mismo autor, Tomo I, 1ª ed. Buenos Aires, La Ley, 2007, pág. 97). "A mayor abundamiento, rige en la materia el principio de 'in dubio pro actione' (Fallos: 315:656), que lleva a decidir en favor de mantener la acción cuando lo contrario no aparece de manera indubitable..." (cfr. TSJ Santa Cruz, Contencioso Administrativo, Tomo XVI, Reg. 1015, Folio 3139/3146). En tal sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires ha señalado que: "...la regla in dubio pro actione es un principio rector en materia contencioso administrativa, de forma tal que en materia de impugnación de actos administrativos, estando en juego la posibilidad de acceso a la justicia, deben preservarse los derechos del administrado, interpretando [en] su favor las dudas que hubiere al respecto..." (cfr. "Fitipaldi, Diego Jorge c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires. Pretensión anulatoria. Recurso de Queja por denegación de Recurso Extraordinario de Inaplicabilidad de Ley", causa A. 74.040, del 06/11/2019).-

En lo que hace al fondo del asunto, vale recordar que el Decreto Nº 819/18, al igual que el primitivo acto denegatorio, tuvo en cuenta una declaración jurada de la administrada (obrante a fs. 34/35 de las actuaciones administrativas), donde indica que reside en la calle Hipólito Irigoyen Nº 717 de esta ciudad desde el mes de abril de 2015. Esta aseveración fue cotejada por la autoridad administrativa con las constancias de fs. 9 y 13 del expediente administrativo de las que surge que estaba domiciliada en la calle Juan José Bernabé Baya Elia Nº 768, Bº 52 Viv. Por tal motivo, subsumió la situación de hecho en el artículo 17 de la Ordenanza Nº 2639, según el cual "La comprobación de falsedad o inexactitud de los datos suministrados por el peticionante, comportará la caducidad automática de la adjudicación." y rechazó, en definitiva, el recurso de reconsideración deducido.-

Si bien es cierto que la confrontación de la declaración aludida con las constancias de fs. 1, 11 y 13 de las actuaciones administrativas evidencia una ausencia de rigurosidad en cuanto a la época a partir de la cual la administrada se mudó de domicilio, cabe preguntarse si la aplicación aislada y automática de la regla contenida en el artículo 17 de la Ordenanza Nº 2639 autorizaba por sí misma a reafirmar la validez del acto administrativo que había derogado el Decreto Nº 3572/15, conllevando en definitiva la desadjudicación del inmueble en cuestión.-

Para escudriñar el intríngulis planteado, estimo necesario remarcar que al momento de formular el pedido de acceso a una tierra urbana, la Sra. Mariana Antonella Albistur expresó que se domiciliaba en la calle Juan José Bernabé Baya Elia (cfr. foja 1 del expte. adm.), lo que se corrobora con la copia de su documento nacional de identidad cuya copia luce a foja 9 de esas actuaciones; efectivamente, luego de ello se produjo un cambio de domicilio, conforme se desprende de una nueva copia de su documento nacional de identidad donde el domicilio consignado es en calle Hipólito Irigoyen Nº 717 de esta ciudad (cfr. foja 36), lo que produjo por ejemplo que en su presentación de foja 56 y vta. constituyera allí su domicilio. También merece destacarse especialmente que la Sra. Albistur conformó una familia monoparental junto a su pequeña hija, circunstancia que la autoridad administrativa conocía, conforme se infiere de fs. 43, 53 y 56 y vta. de las actuaciones administrativas y de la omisión de una negativa categórica sobre este punto en la contestación de demanda de la accionada (art. 68 del CPCA, Ley Nº 2600).-

El contexto fáctico así descripto exige que el nivel de escrutinio judicial de la actuación administrativa sea riguroso, puesto que se encuentran en juego derechos de la más alta jerarquía. En particular, considero que un enfoque de género aparece como dirimente para orientar la definición del caso. Y es que "[i]ncorporar la perspectiva de género en la función judicial implica hacer realidad el derecho a la igualdad. Responde a una obligación constitucional y convencional de erradicar la discriminación por medio del quehacer jurisdiccional para garantizar el acceso a la justicia y remediar, en un caso concreto, situaciones asimétricas de poder." (cfr. Comisión Permanente de Género y Acceso a la Justicia Cumbre Judicial Iberoamericana, "Modelo de Incorporación de la perspectiva de género en las Sentencias", Edición XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana 2014-2016, http://-www.cumbrejudicial.org/productos/97-edicion-xviii-2014-2016/914-modelo-de-incor-poracion-de-la-persepctiva-de-genero-en-las-sentencias). Un análisis de este tipo implica una mirada transversal que atraviesa todos los ámbitos de actuación, incluido -desde luego- el derecho público. El derecho administrativo no debe permanecer ajeno a esta problemática. El acto administrativo y sus elementos, el procedimiento, los principios del debido proceso y verdad material, la organización administrativa y su adaptación a las realidades sociales, la igualdad de oportunidades y las medidas de fomento son algunas de las instituciones y temas que deben ser revisados (cfr. Ivanega, Miriam M., "Cuestiones de género y derecho administrativo", Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública Nº 451: Equidad de Género en el Derecho Administrativo", págs. 9/10).-

"Los principios basilares del Estado constitucional provocan variaciones relevantes en el derecho de la función administrativa...reformulando el contenido y la extensión de las garantías sustanciales y adjetivas de los particulares en su relación con la Administración [...] el deber jurídico fundamental de respetar y asegurar la dignidad de la persona y los derechos esenciales que le son inescindibles transforma la savia que recurre la raíz de la función administrativa." (cfr. Sammartino, Patricio Marcelo E., "Amparo y administración. En el Estado Constitucional Social de Derecho", Tomo I, 1ª ed., Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2012, págs. 170 y 175). Surge, así, un nuevo punto de equilibrio en el ejercicio de la función administrativa entre las prerrogativas y las garantías, que refleja un auténtico compromiso jurídico con el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos (cfr. aut. y ob. cit., pág 171)

Esta reformulación exige reconocer que existe una cierta "...[h]eterogeneidad en la nueva sistemática constitucional convencional que no puede ni debe...generar tratamientos uniformes [...] Las personas se reconocen como sujetos de derecho bajo sus circunstancias identitarias, desde ellas mismas y desde su pertenencia colectiva, social y humanitaria. Luego, las administraciones habrán de construir un sistema organizacional y competencial que refleje ese reconocimiento de sujeto...". Se hace necesario, entonces, concebir "...administraciones pensadas y organizadas desde esa heterogeneidad...Es desde este sentir que la perspectiva de género y la priorización de las políticas públicas en la temática han de ser una realidad..." (cfr. Gutiérrez Colantuono, Pablo A., "Administraciones heterogéneas: miradas inclusivas y con perspectivas", en Igualdad y género, dirigido por Ivanega, Mirian M., 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2019, págs. 3/4).-

Esta cosmovisión produce una notable ampliación de las zonas de juridicidad y las obligaciones que desde allí se derivan por el deber de garantía. Provoca, entre otras cosas, la obligación estatal de adoptar medidas de acción positiva (art. 75, inc. 23, de la C.N.) con la finalidad de garantizar la igualdad o, dicho en otros términos, elevar los niveles de protección y promoción de los derechos de aquellos sectores de la sociedad que por multiplicidad de factores aparecen en desigualdad de origen; todo lo cual hace necesario superar la mecánica estatal formal para dar paso a una administración que active mecanismos tuitivos de protección de los derechos fundamentales y que sea eficaz para la detección, subsanación y sanción de las situaciones de inequidad que se produzcan bajo su órbita.-

"Para ello es necesario que las administraciones revisen sus mecanismos vinculares con la ciudadanía, ya que les son exigibles atender los derechos desde la diversidad. La homogeneidad cede terreno hacia la heterogeneidad." (cfr. aut. y ob. cit., pág. 15). Síguese de ello, que la "...institucionalización del

derecho a la igualdad de género demanda del diseño de políticas y de estrategias tendientes a transversalizar la perspectiva de género...". Cobra así relevancia la noción de *gender mainstreaming* o transversalidad de la perspectiva de género, lo que "...implica una ampliación de las políticas de igualdad de oportunidades, que supone salir del aislamiento de las políticas focalizadas y extender el enfoque a todos los campos y abarcar a todos los actores del Estado (y no solo a las oficinas especializadas en las mujeres)..." (cfr. López Alfonsín, Marcelo - Salerno, Luciana, "¿De qué hablamos cuándo hablamos de igualdad de género?, en Igualdad y género, dirigido por Ivanega, Mirian M., 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2019, págs. 35/36).-

Este desafío de concebir una nueva configuración del poder estatal requiere de la refundación de antiguas concepciones. Entre ellas, la de bienestar general.-

Una de las notas permanentes en las distintas relaciones jurídicas que entabla el Estado con los particulares es lograr siempre el bien común. Los municipios, como un gran núcleo básico de cometidos administrativos, no son ajenos a este fenómeno (cfr. TSJ Santa Cruz, Contencioso Administrativo, Tomo XVII, Reg. 1071, Folio 3397/3401). Particularmente, en lo que atañe a la materia en debate, este Alto Cuerpo ha sostenido "[l]a enajenación y arrendamiento de las tierras fiscales, tanto en el orden nacional, provincial o municipal se realiza en cumplimiento de una política de interés público y como consecuencia de la actividad administrativa de fomento. No es la rentabilidad la que determina esos actos, sino el cumplimiento de fines donde se encuentra afectado el bien común de la Nación, Provincias o Municipio. Se enajenan o arriendan las tierras fiscales por motivos de gestión pública y su entrega a particulares o entidades queda afectada a fines públicos de fomento." (cfr. Contencioso Administrativo, Tomos XIII, Reg. 860, Folio 2466/2470 y XVII, Reg. 1046, Folio 3262/3270, voto de la mayoría).-

El fomento debe ser dirigido a proteger, estimular, promover o auxiliar aquellas actividades individuales que tienden a favorecer el bienestar general, a través del logro de aquellos objetivos más concretos que lo componen y aseguran (cfr. Escola, Héctor Jorge., "El interés público como fundamento del Derecho Administrativo", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1989, pág. 186). Ahora bien, esta comprensión del bien común, que obra como concepto *pívot* y que transversaliza tantas soluciones y regulaciones del derecho administrativo debe impregnarse de paridad. Asumir este desafío es necesario, atento a que cuando se forjaron los equilibrios y premisas de la especialidad, siempre atentos a resguardar las prerrogativas administrativas, la significación y proyección de los derechos humanos en general y los de las mujeres en particular, carecían de la proyección que tienen actualmente,

lo cual obliga a un prudente replanteo (cfr. Caputi, Claudia, "El derecho administrativo frente a los desafíos de la igualdad de género", en Igualdad y género, dirigido por Ivanega, Mirian M., 1ª ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2019, pág. 90).-

Desde este vértice, se impone reconocer que la noción de bien común necesita ser recalibrada, en la búsqueda de asignar primacía a la protección de las personas con vulnerabilidad.-

En lo que al derecho sustantivo en juego, hay que subrayar que el derecho a la tierra es una cuestión fundamental de derechos humanos que no solo tiene un impacto directo sobre los derechos de propiedad individual sino que también es esencial para la justicia social. Constituye la base para el acceso a la vivienda y el desarrollo (cfr. Gilbert, Jérémie, "Derecho a la tierra como derecho humano: argumentos a favor de un derecho específico a la tierra", https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32491-1.pdf), por lo que su interconexión es evidente.-

"Los derechos a la tierra, la propiedad y la vivienda son esenciales para la igualdad y el bienestar de las mujeres. Los derechos de acceso y dominio sobre la tierra, la vivienda y la propiedad son factores decisivos para las condiciones de vida de la mujer...Pero a pesar de la importancia que estos derechos tienen para ellas y para los hogares que están a su cargo, las mujeres carecen aún de manera desproporcionada de seguridad en la tenencia de estos bienes." (cfr. "Las mujeres y la tierra, la propiedad y la vivienda", https://www.ohchr.org/SP/Issues/Women/WRGS/ Pages/Land.aspx).-

Los documentos internacionales integrantes del llamado bloque de constitucionalidad (art. 75, inc. 22 de la CN) contienen consagraciones de insoslayable referencia en el tema.-

Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece en su artículo 17.1 el derecho de toda persona a la propiedad. Idéntico derecho es proclamado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XXIII, con el agregado de que este derecho debe corresponderse con las necesidades esenciales de una vida decorosa y contribuir a mantener la dignidad de la persona y del hogar.-

Por su parte, el derecho a un nivel de vida adecuado de toda persona, para sí y para su familia, es reconocido por el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluyendo especialmente a la vivienda.-

De su lado, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer es el primer instrumento que incorpora el compromiso para erradicar la discriminación contra la mujer, que confiere derechos a

las mujeres por su condición de tales frente al Estado, implicando obligaciones que se refieren a la adopción de medidas positivas que permitan enfrentar la discriminación, a través de la aprobación de leyes, políticas y proyectos que avancen en el ejercicio real de los derechos por parte de las mujeres. Su artículo 3° establece que "Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.".-

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha centrado especialmente en la situación de las personas sin tierra, destacando de qué manera la falta de acceso a la tierra incide fundamentalmente en la realización de su derecho a una vivienda adecuada. Concretamente, señaló que: "Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho" y que "En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política..." (cfr. Comité DESC, Ob. Gral. Nº 4, párr. 8.e).-

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la mujer sufre discriminación en numerosos aspectos de la vivienda, la tierra y la propiedad en razón de su género y que las mujeres cabeza de familia son especialmente vulnerables (cfr. Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado, "La mujer y el derecho a una vivienda adecuada", New York y Ginebra, 2012, págs. 40/41).-

En esta senda, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dijo que: "...incumbe a los Estados Partes tener en cuenta la manera en que la aplicación de normas y principios jurídicos aparentemente neutrales en lo que se refiere al género tenga un efecto negativo en la capacidad del hombre y la mujer para disfrutar de sus derechos humanos en pie de igualdad." y que "...la mujer debe tener derecho de propiedad, usufructo u otra forma de intervención sobre la vivienda, la tierra y los bienes en plena igualdad con el hombre y acceder a los recursos necesarios a tal efecto..." (cfr. Comité DESCH, Ob. Gral. Nº 16, párrs. 18 y 28). Como se destaca en un informe del primer Relator Especial de la ONU para una Vivienda Adecuada, "[l]os factores críticos que afectan los derechos de la mujer a una vivienda adecuada y a la tierra son la inseguridad de la tenencia...la falta de leyes adecuadas que protejan la igualdad de derechos de la mujer a la vivienda, la tierra, la propiedad...los obstáculos burocráticos que impiden el acceso a los programas de vivienda...y las prácticas culturales y tradicionales discriminatorias..." y agrega que "...la obligación de un Estado de erradicar la discriminación por razones de género es

una obligación de efecto inmediato y que el no hacerlo constituye una violación de los derechos humanos." (cfr. Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr. Miloon Kothari, A/HRC/7/16 13 de febrero de 2008, pág. 14).-

Por su parte, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing exhorta a los Estados a "[f]acilitar a las mujeres...el acceso a las tierras, mediante, entre otras cosas, la eliminación de todos los obstáculos que impiden ese acceso, con especial hincapié en la atención de las necesidades de las mujeres, en particular de las que viven en la pobreza y las jefas de familia." (cfr. Cap. IV, apartado A. La mujer y la pobreza, Objetivo estratégico A.1., párr. 58.m).-

La Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat de 1996 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) insta a los Estados a garantizar "...la igualdad de acceso a la tierra para todos, incluidas las mujeres; y emprender reformas legislativas y administrativas para garantizar a la mujer un acceso pleno y equitativo a los recursos económicos, en particular...a la propiedad de tierras..." (cfr. párr. 40 b). Igualmente impulsa a los Estados a "apoyar, entre otras cosas, programas, políticas y proyectos comunitarios encaminados a eliminar todas las barreras que impiden el acceso de las mujeres...a la propiedad de tierras..." (cfr. párr. 78.e).-

Finalmente, el panorama descripto no podría completarse sin una referencia especial a la histórica Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana redactada por Olympe de Gouges en 1791, quien cerró su magnifica proclama, consignando que: "Las propiedades pertenecen a todos los sexos reunidos o separados; éstas son, para cada uno un derecho inviolable y sagrado; nadie puede ser privado como verdadero patrimonio de la naturaleza sino cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exije claramente y con la condición de una indemnización justa y previa." (cfr. art. XVI).-

De lo expuesto hasta aquí, emerge nítido que atento el carácter eminentemente social del trámite que culminó con la adjudicación de la Parcela 2 de la Manzana Nº 25, Circunscripción V de esta ciudad capital, con destino a vivienda familiar, era menester que la autoridad administrativa demostrara una interpretación de las normas administrativas en armonía con todo el ordenamiento jurídico, ante la inexactitud advertida sobre los datos relativos al domicilio de la adjudicataria. Y ello, precisamente, a fin de respetar los nobles propósitos que subyacen en las premisas delineadas anteriormente. Ciertamente, el deber estatal de adoptar programas que coloquen en pie de igualad al hombre y a la mujer en el acceso a la tierra y promocionen la protección integral de la familia (art. 14 bis de la CN) no se cumpliría a

cabalidad si, ante cualquier incumplimiento -aun menor- por parte de sus beneficiarios, procediera a revocarlos sin más.-

Frente a la ineludible tarea de incorporar en el análisis la necesaria categoría de la perspectiva de género y derechos humanos en la comprensión de la función administrativa, entiendo que el obrar de la autoridad municipal aparece como arbitrario. Razonar teniendo la perspectiva señalada no es en absoluto optativo, sino una tarea imprescindible que, como dije al principio, atraviesa todos los ámbitos de actuaciones.-

Sobre tal base, achacar, como incumplimiento susceptible de provocar la pérdida automática del bien, la inexactitud sobre la época en la que la Sra. Mariana Antonella Albistur vivía en tal o cual domicilio, resulta palmariamente desacertado. Es que el escenario actual cristaliza una emergencia de empoderamiento donde antes había anulaciones de proyectos de vida, ante lo cual el poder estatal no puede permanecer impermeable.-

En mérito a todo lo dicho, concluyo que el principio de juridicidad no resulta del texto de una norma aislada -en este caso, el artículo 17 de la Ordenanza Nº 2639- sino de la contemplación del plexo jurídico en su totalidad, lo que obligaba a la Administración a ponderar en primer lugar las normas constitucionales y convencionales. Es imperativo dar preeminencia a estas últimas por sobre otros preceptos que, sin perder validez, pasan a un segundo plano, a los fines de determinar la solución justa para el caso. El principio de juridicidad no admite la aplicación ciega o mecánica de un texto legal, alejado de las exigencias de la realidad del caso, puesto que de ese modo se arribaría a una solución notoriamente disvaliosa, irreconciliable con el valor preambular de "afianzar la justicia".-

Por ello, en este caso la rígida aplicación del artículo 17 de la Ordenanza Nº 2639 que efectuó el Departamento Ejecutivo Municipal mediante el Decreto Nº 819/18 denota un vicio en su objeto (cfr. art. 7, inc. c), de la Ley Nº 1260), lo que provoca su nulidad absoluta e insanable (cfr. art. 14, inc. b), de la norma precitada).-

Acerca del vicio en el objeto en el régimen administrativo nacional, Julio Rodolfo Comadira sostiene -en consideraciones extrapolables a nuestro ámbito local- que: "...no contiene mención expresa de este elemento como requisito cuya afectación pueda originar la invalidez del acto. Sin embargo, habida cuenta que este vicio ha sido nominado tradicionalmente como 'violación de la ley'...cabe considerarlo mentado por la causal de nulidad contemplada, en esos términos, por el art. 14, inc. b). La ley cuya violación determina la invalidez del acto no es sólo la norma que en tal carácter sanciona el Congreso de la Nación, pues se debe considerar, comprendido en ella, todo el 'bloque de juridicidad'..." (cfr. aut. cit., "El acto

administrativo: En La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos", 1ª ed., 6ª reimp., Buenos Aires, La Ley, 2011, pág. 102).-

V.- De conformidad a lo expuesto, debe concluirse que el Decreto Nº 3606/17 se encuentra viciado en su causa y en su motivación, mientras que el Decreto Nº 819/18 denota un vicio en su objeto, por lo que considero que debe hacerse lugar a la demanda incoada, declarándose la nulidad de ambos instrumentos legales e imponerse las costas en el orden causado (cfr. art. 90 del CPCA, Ley Nº 2600).-

En razón de todo lo expuesto, a la **primera cuestión** voto por la **afirmativa**.-

Los Dres. **Enrique Osvaldo Peretti, Alicia de los Ángeles Mercau, Daniel Mauricio Mariani** y **Paula Ernestina Ludueña Campos**, por compartir sus fundamentos, **adhieren** al voto de la Dra. **Reneé Guadalupe Fernández**.-

A la **segunda cuestión** la Dra. **Fernández** dijo:

Atento la forma en que me he pronunciado respecto de la primera cuestión, propongo se dicte sentencia haciendo lugar a la demanda contencioso administrativa interpuesta por la Sra. Mariana Antonella Albistur a fs. 21/24 contra la Municipalidad de Río Gallegos, declarando la nulidad de los Decretos Nº 3606/17 y 819/18 emitidos por el Departamento Ejecutivo Municipal; imponiendo las costas en el orden causado de conformidad a lo establecido en el artículo 90 del CPCA, Ley Nº 2600 y difiriendo la regulación de honorarios del letrado interviniente -por la actora-, hasta tanto de cumplimiento con lo dispuesto por las leyes previsionales y tributarias vigentes (cfr. Resolución General AFIP Nº 689/1999).-

Los Dres. **Enrique Osvaldo Peretti, Alicia de los Ángeles Mercau, Daniel Mauricio Mariani** y **Paula Ernestina Ludueña Campos**, **adhieren** al pronunciamiento propuesto por la Dra. **Reneé Guadalupe Fernández**.-

En virtud de todo lo expuesto, se dicta la siguiente sentencia:

Río Gallegos, 30 de abril de 2021.-

VISTO Y CONSIDERANDO:

Por los fundamentos del Acuerdo que antecede y el voto unánime de los Sres. Vocales, Dres. Daniel Mauricio Mariani, Enrique Osvaldo Peretti, Alicia de los Ángeles Mercau, Reneé Guadalupe Fernández y de la Sra. Presidenta, Dra. Paula Ernestina Ludueña Campos; y oído que fue el Sr. Agente Fiscal, el Excmo. Tribunal Superior de Justicia;

FALLA:

1º) Haciendo lugar a la demanda contencioso administrativa interpuesta por la Sra. Mariana Antonella Albistur a fs. 21/24 contra la Municipalidad

de Río Gallegos, declarando la nulidad de los Decretos Nº 3606/17 y 819/18 emitidos por el Departamento Ejecutivo Municipal.-

2º) Imponiendo las costas en el orden causado.-

3º) Difiriendo la regulación de honorarios del letrado interviniente -por la actora- hasta tanto de cumplimiento con lo dispuesto por las leyes previsionales y tributarias vigentes.-

4º) Regístrese y notifíquese. Oportunamente devuélvanse las actuaciones administrativas y judiciales mediante oficio y archívese la presente causa.-

PAULA ERNESTINA LUDUEÑA CAMPOS
Presidenta
Tribunal Superior de Justicia

DANIEL MAURICIO MARIANI
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

ENRIQUE OSVALDO PERETTI
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

ALICIA DE LOS ÁNGELES MERCAU
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

RENEE GUADALUPE FERNÁNDEZ
Vocal
Tribunal Superior de Justicia

MARCELA SILVIA RAMOS
Secretaria
Tribunal Superior de Justicia