TOMO **XVIII -CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- T.S.J..-**
REGISTRO Nº 1073
FOLIO Nº 3404/3411
PROT. ELECT. **TSS1** 003 **C.211**

En la ciudad de Río Gallegos, capital de la Provincia de Santa Cruz, a los 7 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: **"DÍAZ DEL VAL FEDERICO C/ PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ Y CONSEJO AGRARIO PROVINCIAL S/ DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA"**, Expte. N° D-764/16-TSJ. Se fija el siguiente orden de consideración: 1°) Dr. Daniel Mauricio Mariani, 2°) Dr. Enrique Osvaldo Peretti, 3°) Dra. Reneé Guadalupe Fernández, 4°) Dra. Alicia de los Ángeles Mercau, 5°) 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** el Dr. **Mariani** dijo:

I.- Que, a fs. 28/40 vta. se presenta el Sr. Federico Díaz del Val por medio de sus letradas apoderadas, Dras. María Cristina Riera y Marcela Castro Dassen, interponiendo demanda contencioso administrativa contra el Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Cruz, y el Consejo Agrario Provincial (en adelante CAP), a efectos que se declare la nulidad de los Acuerdos N° 110/12 y N° 025/15 dictados por el CAP, y del Decreto N° 1159/16 dictado por el Poder Ejecutivo Provincial.-

Expresan que el 3 de diciembre de 2007 el actor presentó ante el CAP una solicitud para poder acceder a un terreno en la localidad de El Chaltén (cfr. foja 29). Seguidamente efectúan un relato de las vicisitudes del trámite administrativo (cfr. fs. 29/30 vta.), y manifiestan que, finalmente, mediante el Acuerdo N° 20/12 se le adjudicó un lote al Sr. Díaz del Val en la mencionada localidad (cfr. foja 30 vta.).-

Afirman que en el Acuerdo N° 20/12 se indicó expresamente que las obligaciones a cargo del actor comenzarían a correr desde la notificación fehaciente al interesado (cfr. foja 31 vta.), y agregan que: "La notificación fehaciente a nuestro mandante del acuerdo N 020 nunca ocurrió, hasta la fecha en que se notifica personalmente, razón por la cual ningún incumplimiento puede achacársele y en consecuencia el acuerdo posterior N 110 es nulo de nulidad absoluta." (cfr. foja cit.).-

Sostienen que el CAP, errónea y antijurídicamente, pretende dejar sin efecto la adjudicación: "...por haber incumplido obligaciones que sólo son

exigibles tras notificar al interesado de la adjudicación, por lo que mal puede pretender el Consejo Agrario Provincial dejar sin efecto la misma por esta razón, cayendo en consecuencia en el dictado de un acto infundado y nulo de nulidad absoluta al emitir el acuerdo N° 110 del mismo año..." (cfr. foja 33 vta.). Señalan que: "Al resolver el recurso de Alzada en subsidio, el Poder Ejecutivo Provincial rechaza el recurso interpuesto contra el Acuerdo 110 emanado del Consejo Agrario Provincial, con el argumento central de que a la fecha de la notificación del Acuerdo 020/12, ya se encontraba revocado, olvidando que uno de los requisitos para la validez del acto administrativo es la notificación..." (cfr. foja 34 vta.).-

Recuerdan que la Ley N° 1260 de Procedimientos Administrativos establece que el procedimiento es un requisito esencial del acto administrativo, y agregan que: "...El debido procedimiento previo a todo acto y, por ende, el respeto a las formas establecidas, implica no sólo una garantía frente al Administrado, sino también persigue garantizar la juridicidad del obrar administrativo y, de esta manera, alcanzar el interés público comprometido. Este concepto, propio de un Estado de Derecho, abarca también al principio del 'debido proceso adjetivo', que constituye una manifestación especial de aquél, e importa una expresión de la garantía de derecho de defensa consagrada en el artículo 18 de nuestra Constitución Nacional, y de tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 8 de la Convención Americana sobre derechos Humanos..." (cfr. foja 36).-

Ofrecen prueba, y hacen reserva del caso federal (cfr. foja 39 vta./40).-

Que, corrido el traslado de la demanda, es contestado por la Fiscalía de Estado de la Provincia de Santa Cruz a fs. 67/69.-

Allí, luego de efectuar una negativa general y particular de los hechos (cfr. fs. 67 y vta.), sostiene la Fiscalía de Estado que, según surge del expediente administrativo, el Acuerdo N° 20/12 del CAP: "...si bien se publicó en el Boletín Oficial y se informó a la Secretaría de Ingresos Públicos, al Director Provincial de Catastro, y al Comisionado de Fomento de El Chaltén...no consta que haya sido notificado al particular, por lo que no era un acto administrativo regular." (cfr. fs. 67 vta./68).-

Alega asimismo que: "...el Acuerdo 20 de fecha 28 de junio de 2012 por el cual se le otorgó el terreno al actor y que de las constancias de autos y de los dichos del actor jamás fue notificado, nunca tuvo estabilidad, ya que no había sido notificado. Sin perjuicio de ello, al momento de notificarse al actor del Acuerdo Nro. 20 de fecha 28 de junio de 2012 ya existía otro acto administrativo que lo había revocado."; y añade que, sumado a ello: "...la adjudicación en venta es una prerrogativa

del Consejo Agrario, que en uso de sus facultades constitucionales selecciona los aspirante a adjudicatarios." (cfr. foja 68).-

Argumenta, en ese orden de cosas, que: "...conforme lo expuesto, no existió jamás una efectiva adjudicación, no sólo por la falta de notificación, sino también porque tampoco el Organismo practicó la liquidación que se debía abonar. Pretender darle virtualidad a un acto (el Acuerdo Nro. 20 de fecha 28 de junio de 2012) sin tomar en cuenta la existencia en el momento de la notificación personal del actor de la existencia de otro acto administrativo el cual dejaba por contrario imperio sin efecto al acto administrativo posterior es totalmente improcedente." (cfr. foja 68 vta.).-

Concluye sosteniendo que el Acuerdo N° 20/12: "...al no ser notificado nunca generó derechos para la actora ya que no era un acto regular. Que dicho acto fue dejado sin efecto por el mismo órgano que lo dictó, por lo que pretender querer darle virtualidad al Acuerdo Nro. 20 de fecha 28 de junio de 2012 es legalmente improcedente." (cfr. foja cit.).-

Hace reserva del caso federal (cfr. foja 69).-

A foja 72 y vta. contesta vista el Sr. Agente Fiscal ante este Tribunal, quien dictamina que la demanda instaurada es formalmente admisible.-

Se ordena la apertura a prueba de la causa, certificada su producción y puestos los autos a disposición de las partes para alegar a foja 158 y vta., solo la Fiscalía de Estado hizo uso de ese derecho a fs. 163/165 vta..-

A foja 166 se llamó autos para sentencia, pasando a estudio a foja 167.-

II.- Que conforme ha quedado trabada la presente litis, corresponde analizar como objeto de la presente acción la legitimidad de los Acuerdos N° 110/12 y 025/15 dictados por el CAP, y del Decreto N° 1159/16 dictado por el Poder Ejecutivo Provincial.-

De las copias certificadas del Expediente Administrativo N° 485.330/07 -a cuyas fojas me referiré en lo sucesivo salvo mención expresa en contrario- surgen los siguientes datos útiles para la resolución de la causa: (i) con fecha 03-12-2007 el Sr. Federico Díaz del Val presentó ante el CAP una solicitud para el otorgamiento de tierra urbana (cfr. foja 1); (ii) el 28-06-2012, y luego de que el Sr. Díaz Del Val efectuara varias presentaciones a efectos de conocer el estado de su trámite, el CAP dictó el Acuerdo N° 20/12, por intermedio del cual le adjudicó en venta a Díaz del Val un lote individualizado como Parcela 2a, Manzana N° 3, Circunscripción I, de la localidad de El Chaltén (cfr. fs. 39/40 vta.); (iii) a foja 49 obra acta de constatación -de fecha 23-10-2012- por cuyo conducto se informa que la Par-

cela 2a se encontraba libre de ocupación y sin señales de mejoras (cfr. foja cit.); (iv) a foja 55 se encuentra agregado el dictamen del Asesor Letrado del CAP quien manifestó -frente al proyecto de acuerdo mediante el cual se dejaba sin efecto la adjudicación- que no tenía observaciones que efectuar; (v) el 13-12-2012 el Directorio del CAP dictó el Acuerdo N° 110/12, por intermedio del cual se dejó sin efecto el Acuerdo N° 20/12 (cfr. foja 57); (vi) con fecha 04-02-2013 el Sr. Federico Díaz del Val efectuó una presentación dirigida al Presidente del CAP, indagando acerca del estado de su trámite (cfr. foja 64); (vii) con fecha 26-03-2014 el Sr. Federico Díaz del Val -a través de sus apoderados- se notificó del Acuerdo N° 20/12 e interpuso recurso de reconsideración con alzada en subsidio contra el Acuerdo N° 110/12 (cfr. fs. 87/94 vta.); (viii) el 09-04-2014 el asesor letrado del CAP propuso -mediante el Dictamen N° 057/14- que se hiciera lugar al recurso interpuesto por los apoderados de Díaz del Val y que se revocase el Acuerdo N° 110/12 (cfr. foja 104); (ix) el 08-09-2014 la Dirección General de Tierras del CAP le giró las actuaciones al Directorio del mencionado organismo a efectos que procediera a la firma del Acuerdo que hacía lugar al recurso interpuesto por los apoderados del Sr. Federico Díaz del Val (cfr. foja 116); (x) con fecha 14-10-2014 el Directorio del CAP solicitó una nueva opinión profesional (cfr. foja 117); (xi) a fs. 118/119 obra agregado un nuevo dictamen que aconsejó no hacer lugar al recurso interpuesto contra el Acuerdo N° 110/12; (xii) el 17-10-2014 el Directorio del CAP le informó a la Dirección General de Tierras del mismo ente que había resuelto no hacer lugar al recurso interpuesto contra el Acuerdo N° 110/12 (cfr. foja 120); (xiii) a fs. 166 y vta. se encuentra agregado el Acuerdo N° 25 del 11-06-2015 por intermedio del cual el Directorio del CAP decide no hacer lugar al recurso de reconsideración interpuesto contra el Acuerdo N° 110/12; (xiv) el 14-06-2016 el Poder Ejecutivo Provincial dictó el Decreto N° 1159 en virtud del cual no se hace lugar al Recurso de Alzada interpuesto por los apoderados del Sr. Díaz del Val contra el Acuerdo N° 110/12 (cfr. fs. 197/200).-

De lo expuesto surge que el CAP -a través del Acuerdo N° 20 de fecha 28 de junio de 2012-, le adjudicó al Sr. Federico Díaz del Val un lote en la localidad de El Chaltén (cfr. fs. 39/40 vta.). Se observa también que, en la parte dispositiva de dicho acto administrativo, se establecieron una serie de obligaciones a cargo del adjudicatario. Así pues, éste último debía abonar el diez por ciento (10%) del valor de la tierra y cercar completamente el predio dentro de los treinta (30) días de que se le notificara el Acuerdo N° 20/12 (cfr. arts. 2° y 6°, respectivamente); además, en el artículo 9° del mencionado acuerdo, se estableció que para que el CAP pudiera tener por cumplidas las obligaciones, el adjudicatario debería tener cancelado totalmente el precio de la tierra, haber cumplido con las obligaciones que le imponía

el artículo 5° de la Ley Provincial N° 63, tener presentado el certificado final de obra y el libre deuda comunal. Finalmente, en el artículo 12 se ordenó que se debía comunicar el acuerdo dictado al interesado. Surge asimismo de la lectura del expediente administrativo, que si bien obra agregada una cédula de notificación dirigida al Sr. Díaz del Val a efectos de notificarle el mencionado Acuerdo N° 20/12 (cfr. fs. 45/48 vta.), no existe constancia de que se haya diligenciado ni que fuera recibida efectivamente por el interesado. A foja 49 obra un acta de inspección de fecha 23 de octubre de 2012 por intermedio de la cual un dependiente del CAP manifiesta -en lo que aquí interesa- que la Parcela 2a, Manzana N° 3, Circunscripción I, de la localidad de El Chaltén se encuentra libre de ocupación y sin señal de mejoras. El 13 de diciembre 2012 el Directorio del CAP dicta el Acuerdo N° 110/12 mediante el cual se deja sin efecto su similar N° 20/12 (cfr. foja 57). De la lectura de sus considerandos surge que la razón determinante de la desadjudicación fue el hecho que, conforme se desprendía del acta de inspección: "...no se ha hecho posesión de la tierra". Por tal motivo, el Directorio del CAP decidió dejar sin efecto el Acuerdo N° 20/12 a través del dictado del Acuerdo N° 110/12 (cfr. foja cit.).-

Descriptas las constancias del expediente administrativo, observo que el Acuerdo N° 110/12 dictado por el CAP, cuya nulidad peticiona la parte actora, presenta vicios en su causa y en el procedimiento -elementos esenciales de todo acto administrativo (cfr. art. 7°, incs. b) y d), de la Ley N° 1260)-.-

En efecto, si tenemos en cuenta que la causa del mencionado Acuerdo N° 110/12 fue el incumplimiento de obligaciones que emergían del Acuerdo N° 20/12, cabría preguntarnos ¿cómo podría el Sr. Federico Díaz del Val haber cumplido con las obligaciones impuestas por la Administración que surgían del Acuerdo N° 20/12 si éste último no le fue notificado? Esta circunstancia -no imputable al actor- debió haber sido tenido en cuenta a la hora de evaluar los antecedentes de hecho que le sirvieron de causa al Acuerdo N° 110/12, puesto que, reitero, la causa del citado acuerdo la constituyó el incumplimiento de obligaciones que no fueron notificadas, y tal circunstancia, debió haber sido advertida por el CAP.-

Esa omisión, terminó afectando irremediablemente el elemento causa del mencionado Acuerdo N° 110/12, viciándolo con una nulidad absoluta.-

Y si bien los hechos que justificaron el dictado del citado acuerdo se encontraban en principio acreditados (conforme se desprende de la lectura del acta de inspección obrante a foja 49), la administración no ponderó la existencia de otro hecho igualmente importante que también surgía del expediente administrativo: la falta de notificación de las obligaciones que debía cumplir el Sr. Federico Díaz del Val.-

Este Tribunal Superior de Justicia ha afirmado, en tal sentido, que si la Administración valora incorrectamente los antecedentes de hecho, el acto administrativo: "...adolece de un vicio en la causa, lo que lo torna inválido como tal..." (cfr. Contencioso Administrativo, Tomo XII, Reg. 795, Folio 2252/2255). Los hechos que sirven de causa al acto administrativo deben estar probados en el expediente y no suponerse o imaginarse arbitrariamente, y fundarse en ellos no debe tampoco importar el desconocimiento de otros hechos en sentido contrario que también obren en las actuaciones. El acto administrativo resultará viciado en su causa si, como ocurre en la especie, la administración prescinde de los hechos del caso, o sea, cuando el acto desconoce las circunstancias acreditadas en el expediente administrativo (cfr. Gordillo, Agustín y Danielle, Mabel: "Procedimiento Administrativo" Ed. Lexis Nexis. Segunda edición, 2006, pág. 110).-

En definitiva, el Acuerdo N° 110/12 adolece de un vicio grave en su causa, lo que lo torna nulo.-

Por otro lado, observo que el procedimiento que desembocó en el dictado del Acuerdo N° 110/12 también se encuentra viciado.-

En primer lugar, porque el CAP debió haberse ocupado de notificar debidamente el Acuerdo N° 20/12 al interesado, pues dicho acto administrativo contenía, como ya vimos, obligaciones que el Sr. Federico Díaz del Val debía cumplir y cuyo incumplimiento podría acarrearle graves consecuencias -la desadjudicación del lote-; y, en definitiva, como también vimos en los párrafos anteriores, el motivo que esgrimió el Directorio del CAP a efectos de desadjudicarle el terreno fue, justamente, el haber incumplido con obligaciones que nunca le notificó.-

Debe recordarse, al respecto, que la notificación de los actos administrativos constituye un verdadero derecho de los particulares. Es una garantía jurídica respecto de la actividad de la administración en cuanto pueda afectar a sus derechos o intereses, por cuanto por ella se les informa de cargas y obligaciones impuestas por la administración (cfr. Hutchinson, Tomás: "Las notificaciones administrativas en el orden nacional" La Ley 1987-E, pág. 1063). Es decir que la notificación de las decisiones estatales se encuentra íntimamente vinculada con el derecho de defensa del administrado.-

En punto a las notificaciones, debo señalar que existen en nuestro ordenamiento provincial precisas pautas a las que debe ceñirse la actividad administrativa en el marco del procedimiento. Así pues, el Decreto N° 181 determina con toda claridad qué actos deben ser notificados, la forma en que deben serlo, el contenido que debe tener el acto notificatorio, y las consecuencias de las notificaciones inválidas (cfr. arts. 39 a 45 del Decreto N° 181/79).-

Así pues, el artículo 39 del citado decreto establece que deberán ser notificados a la parte interesada: "a) Los actos administrativos de alcance individual que tengan carácter definitivo y los que, sin serlo, obsten a la prosecución de los trámites; b) Los que resuelvan un incidente planteado o en alguna medida afecten derechos subjetivos o intereses legítimos; c) Los que decidan emplazamientos, citaciones, vistas o traslados; d) Los que se dicten con motivo o en ocasión de la prueba y los que dispongan de oficio la agregación de actuaciones; e) Todos los demás que la autoridad así dispusiere, teniendo en cuenta la naturaleza o importancia.".-

Es decir que la obligación de notificar el Acuerdo N° 20/12 no solo venía normativamente impuesta -puesto que el mencionado acuerdo era un acto administrativo individual de carácter definitivo- sino que, además, la necesidad de ponerlo en conocimiento del administrado se desprendía de la propia naturaleza del acuerdo, desde que contenía obligaciones que este último debía cumplir. La administración debe sujetarse a la ley y cumplir con lo que el ordenamiento le establece en torno a las notificaciones, ya que, insisto, aun a riesgo de ser reiterativo, éstas se encuentran íntimamente vinculadas con el derecho de defensa del administrado. El procedimiento debe garantizar, pues, una tutela administrativa efectiva, y dicha tutela se esfuma si en el trámite administrativo no se respetan las reglas del debido proceso adjetivo (cfr. Canda, Fabián Omar: "El debido proceso adjetivo. La llamada teoría de la subsanación". En: Tawil, Guido Santiago (Director): "Procedimiento Administrativo". Ed. Abeledo Perrot, 2010. pág. 146.).-

Debo hacer notar, al respecto, que si bien existen tres cédulas agregadas en el expediente administrativo dirigidas al Sr. Federico Díaz del Val, por intermedio de las cuales se pretendió notificar a éste último los Acuerdos N° 20/12, N° 110/12 y N° 25/15 (cfr. fs. 46, 62 y 172, respectivamente) no existe constancia de que hayan sido efectivamente diligenciadas ni recibidas por el administrado; algo que sí ocurrió, por el contrario, con la notificación del Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1159 (cfr. foja 207). Como bien recuerda Bartolomé A. Fiorini el acto procesal de notificación comprende: "...a) un documento administrativo que lleva una noticia; b) un diligenciamiento; c) una recepción personal por parte del destinatario; y d) una prueba escrita que ésta se ha realizado en forma legítima..." (cfr. aut. cit., "Derecho Administrativo", Segunda edición actualizada, Tomo II, 1976, pág. 525); además, la notificación debe surgir de forma categórica, de forma tal que en caso de duda acerca del conocimiento por el interesado de la resolución administrativa -por mediar una notificación que no satisface los recaudos exigidos por la legislación procedimental aplicable-, debe estarse por la inexistencia de la notificación (cfr. TSJ Santa Cruz, Contencioso Administrativo, Tomo XVI, Reg. 1015, Folio 3139/3146).-

En definitiva, la comunicación de las providencias mencionadas en el artículo 39 del Decreto N° 181 tiene carácter obligatorio para la administración, y la falta de notificación constituye un vicio esencial (cfr. Hutchinson, Tomás, ob. y pág. cit.).-

En segundo lugar, entiendo que el otro vicio en el procedimiento estriba en el hecho que no se le dio al Sr. Federico Díaz del Val oportunidad de ser oído de modo previo a que se le desadjudicase el lote mediante el dictado del Acuerdo N° 110/12 (cuestión que, por lo demás, fue puesta de resalto por la asesoría legal del CAP en el dictamen de foja 104).-

En ese marco, la vulneración de la garantía de defensa es innegable y el Acuerdo N° 110/12 ha quedado, por lo tanto, fulminado también por otro vicio esencial, pues, si el interesado no pudo ejercer su derecho de defensa en el ámbito administrativo, ello basta para tachar de nulo el acto (cfr. Balbín, Carlos F., "Tratado de Derecho Administrativo". 1° edición. Ed. La Ley, 2010,Tomo III, pág. 178).-

Ha dicho este Tribunal Superior de Justicia en punto al derecho de defensa, que tal garantía, consagrada en las Constituciones Nacional y Provincial (cfr. arts. 18 y 3° respectivamente), en la Declaración Universal de Derechos Humanos (cfr. art. 10) y en el Pacto de San José de Costa Rica (cfr. art. 8°), los dos últimos con rango constitucional (cfr. art. 75, inc. 22 de la C.N.), constituye un principio cuyo ámbito de aplicación trasciende el marco del proceso judicial, alcanzando también al procedimiento administrativo, y el requisito de ser oído previamente resulta de observancia general, tanto como el principio de defensa que le sirve de sustento. Así es que el mentado principio, que se enmarca dentro del debido proceso adjetivo, se halla explícitamente contemplado dentro de los principios básicos y esenciales estatuidos en el artículo 1°, inciso f), de la Ley N° 1260 que contiene la regulación del procedimiento administrativo en la Provincia de Santa Cruz (cfr. Contencioso Administrativo, Tomo XIV, Reg. 922, Folio 2736/2742).-

Por lo tanto, cada vez que se está frente a la Administración en un procedimiento del cual pueden derivarse consecuencias para la esfera de derechos e intereses de los particulares, éstos gozan de la garantía constitucional de defensa (cfr. Canda, Fabián Omar: "El debido proceso adjetivo. La llamada teoría de la subsanación". En: Tawil, Guido Santiago (Director): "Procedimiento Administrativo", Ed. Abeledo Perrot, 2010, pág. 146). Garantía que en las actuaciones administrativas en estudio no fue debidamente observada causándole un perjuicio real al actor.-

Corresponde recordar, asimismo, que éste Alto Cuerpo en la resolución registrada al Tomo XIII, Contencioso Administrativo, Reg. 891, Folio

2589/2599, puso de resalto la importancia que debía dársele a las garantías de defensa en juicio y debido proceso en el marco del procedimiento administrativo.-

En efecto, allí se afirmó que la puesta en conocimiento al administrado del hecho que se está por revocar un derecho y el otorgamiento de la posibilidad de argumentar y probar en su defensa hacía al más elemental derecho resguardado por los artículos 18 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional; 8°, incisos 1° y 2°, de la Convención Americana de Derechos Humanos; y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (cfr. fallo cit.).-

Asimismo se recordó que luego de la incorporación de la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) a través del artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional, el panorama en lo que hacía a la garantía del debido proceso había adquirido especial trascendencia. Luego de citar el artículo 8.1. del Pacto de San José de Costa Rica sostuvo éste Tribunal Superior de Justicia que: "...la jurisprudencia de la C.I.D.H., así como las directivas de la Comisión Interamericana, constituyen una imprescindible pauta de interpretación de los deberes y obligaciones derivados de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (confr. CSJN, Fallos: 326:2805).", al tiempo que puso de resalto que la Corte Interamericana en el fallo "Baena" le había dado un alcance amplio al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1. y 8.2. de la Convención, inclusive en materia administrativa (cfr. fallo cit.). Seguidamente se preguntó acerca del alcance que debía dársele a la garantía al debido proceso en el marco del procedimiento administrativo, y afirmó que ella comprendía: "...los derechos a ser oído, ofrecer pruebas, que éstas se produzcan, controlar su producción, alegar sobre el mérito de toda la prueba, y que la decisión que se adopte sea fundada, es decir, que ella sea el resultado de la ponderación de todos los antecedentes del caso."; y agregó que: "...la falta de notificación previa de la iniciación del procedimiento de desadjudicación constituyen una sumatoria de deficiencias no susceptible de ser corregida o subsanada por ninguna otra actuación posterior. Esto es así, porque la oportunidad para el descargo debe ser 'previa' a la decisión." (cfr. fallo cit.).-

Es, por todo lo expuesto, que resulta ineludible el respeto del derecho a ser oído antes de la emisión de un acto administrativo que, como el que aquí nos ocupa, pueda afectar los derechos del administrado. La inobservancia por parte de la administración de esa garantía vicia el acto así dictado. Hacerle sufrir al Sr. Federico Díaz del Val las consecuencias disvaliosas del incumplimiento de obligaciones que desconocía sin siquiera darle la oportunidad de efectuar un descargo de modo previo a que hiciera efectivo el apercibimiento por el incumplimiento de aqué-

llas a través del dictado del Acuerdo N° 110/12, no se condice con las reglas y principios que imperan en la materia y que deben iluminar todo el obrar de la Administración, en tanto éstas procuran la mejor realización del interés público, al tiempo que constituyen una garantía para el administrado en el marco del procedimiento administrativo.-

III.- Por ello, corresponde hacer lugar a la demanda contencioso administrativa interpuesta por el Sr. Federico Díaz del Val y, en consecuencia, declarar la nulidad del Acuerdo N° 110/12 dictado por el Consejo Agrario Provincial; tal decisión conlleva la nulidad del Acuerdo N° 025/15 de dicho organismo y del Decreto N° 1159/16 dictado por el Poder Ejecutivo Provincial, en cuanto no hicieron lugar a los recursos de Reconsideración y de Alzada presentados contra el primero y por último imponer las costas en el orden causado de conformidad a lo establecido en el artículo 90 del CPCA, Ley N° 2600.-

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

El Dr. **Enrique Osvaldo Peretti,** por compartir sus fundamentos, **adhiere** al voto del Dr. **Daniel Mauricio Mariani.-**

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

I.- Que, tanto los hechos del caso, como los argumentos de las partes han sido adecuadamente reseñados por mis distinguidos colegas preopinantes, por lo que a ellos me remito en honor a la brevedad; sin embargo, disiento con la solución que para las presentes actuaciones propician.-

II.- En mi opinión, el Acuerdo N° 020/12 emitido por el Honorable Directorio del Consejo Agrario Provincial (cfr. fs. 39/40 vta. del Expediente Administrativo N° 485.330/07, a cuya foliatura me referiré en lo sucesivo) a la época del dictado del Acuerdo N° 110/12 del mismo organismo resultaba ineficaz y, por ende, carecía de fuerza ejecutoria. Por lo tanto, la autoridad administrativa se encontraba facultada para revocarlo en sede administrativa, tal como lo hizo mediante el último de los instrumentos legales aludidos.-

III.- Constituye principio recibido que los actos administrativos de alcance particular sólo adquieren eficacia a partir de la notificación al interesado.-

Esta ha sido la tesitura recogida por nuestra legislación provincial, en tanto el artículo 11 de la Ley de Procedimientos Administrativos N° 1260 prevé, en su parte pertinente, que "Para que el acto Administrativo de alcance particular adquiriera eficacia debe ser objeto de notificación al interesado y el de alcance general, de publicación...". Este artículo únicamente establece la salvedad de que el

administrado puede solicitar el cumplimiento del acto administrativo una vez emitido, antes de la notificación o publicación, si no se perjudica derechos de terceros.-

Este Tribunal Superior de Justicia tiene dicho que para que un acto administrativo se considere perfecto debe reunir dos condiciones: validez y eficacia. Un acto es válido cuando ha nacido de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente. Y es eficaz, cuando reúne los requisitos para ser cumplido. Esta última condición está vinculada a su fuerza ejecutoria, a la posibilidad de ponerlo inmediatamente en práctica y ello se adquiere mediante su publicidad o comunicación a los interesados. Sin el previo cumplimiento de la publicidad o comunicación el acto podrá ser válido, pero no eficaz (cfr. Contencioso Administrativo, Tomos XIII, Reg. 853, Folio 2423/2435 y XVI, Reg. 1015, Folio 3139/3146).-

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que: "La falta de notificación dentro del término de vigencia de la ley no hace a la validez del acto sino a su eficacia..." (cfr. Fallos 298:172, entre otros).-

IV.- En el caso bajo examen, el 28 de junio de 2012 el Consejo Agrario Provincial dictó el Acuerdo N° 020/12 adjudicando al Sr. Federico Díaz del Val un lote en la localidad de El Chaltén. Asimismo, le impuso una serie de obligaciones, tales como: abonar el diez por ciento (10%) del valor de la tierra y cercar completamente el predio dentro de los treinta (30) días de que se le notificara el acto; además, se precisó que para que se pudiera tener por cumplidas las obligaciones a su cargo debía cancelar totalmente el precio de la tierra, haber cumplido con las obligaciones impuestas por el artículo 5° de la Ley N° 63 y tener presentado el certificado final de obra y constancia de libre deuda comunal (cfr. fs. 39/40 vta.).-

Las partes coinciden en que el acto nunca le fue notificado al administrado (cfr. fs. 30 vta. y 67 vta./68 de los presentes). Si bien en las actuaciones administrativas luce agregada una cédula de notificación dirigida al Sr. Federico Díaz del Val (cfr. fs. 45/48 vta.) mediante la que se pretendía comunicarle el Acuerdo N° 020/12 del CAP, lo cierto es que no existe constancia alguna de que se haya diligenciado o que efectivamente fuera recibida por el interesado. Recién tomó conocimiento del mismo el 26 de marzo de 2014, fecha en la que -a través de sus apoderados- se notificó personalmente del instrumento legal precitado e interpuso recurso de reconsideración con alzada en subsidio contra el Acuerdo N° 110/12 del CAP (cfr. fs. 87/94 vta.); a su turno, el CAP rechazó el recurso de reconsideración mediante el Acuerdo N° 025/15 (cfr. fs. 166 y vta.) y el Poder Ejecutivo Provincial dictó el Decreto N° 1159/16, a través del cual no hizo lugar al recurso de alzada (cfr. fs. 197/200). Allí se sostuvo, en lo esencial, que: "...no existen dudas respecto a la validez del Acuerdo N° 020/12 que en su momento fue emitido por las autoridades del Organis-

mo; no obstante ello...el acto administrativo particular produce sus efectos jurídicos propios o adquiere eficacia a partir de la notificación, constituyendo ésta un acto procedimental de suma importancia pues da a conocer la voluntad decisoria de la administración, más aún cuando se adjudican derechos a título precario como en el sublite." (cfr. fs. 198/199).-

V.- De conformidad a lo prescripto por el artículo 39, inciso a), del Decreto N° 181/79 -reglamentario de la Ley N° 1260- la autoridad administrativa tenía el deber de notificar el Acuerdo N° 020/12, dado su calidad de acto administrativo de alcance individual y con carácter definitivo. La concreción de dicha faena no podía llevarse adelante en cualquier tiempo, puesto que el artículo 40 de dicho ordenamiento se encarga de precisar que las notificaciones tienen que diligenciarse dentro de los diez (10) días, computado a partir del día siguiente al acto objeto de notificación. Es decir, que en el supuesto de autos la notificación debía efectivizarse dentro de los diez (10) días hábiles administrativos (cfr. art. 1° de la Ley N° 1260) posteriores al 28 de junio de 2012, fecha de emisión del acto.-

Por su parte, el artículo 44 indica que: "Toda notificación que se hiciere en contravención de las normas precedentes carecerá de validez. Sin embargo, si del expediente resultare que la parte interesada ha tenido conocimiento del acto que la motivó, la notificación surtirá efectos desde entonces...". En línea coincidente, este Alto Cuerpo dijo que: "...el acto que no ha sido notificado en debida forma no puede producir efecto..." (cfr. Contencioso administrativo, Tomo XVI, Reg. 1015, Folio 3139/3146 citado).-

VI.- Como vimos, el administrado tomó conocimiento del acto administrativo casi un año y nueve meses después, esto es, el 26 de marzo de 2014; momento a partir del cual podría considerarse que surtió efectos, a tenor de lo prescripto en la última parte de la norma precitada. No obstante, con anterioridad a ese instante el Consejo Agrario Provincial se encontraba facultado para revocar en sede administrativa el Acuerdo N° 020/12 (cfr. art. 18, primer párrafo, de la Ley N° 1260), lo que efectivamente acaeció con el dictado del Acuerdo N° 110/12 del 13 de diciembre de 2012 (cfr. foja 57).-

En este sentido, se ha señalado que: "Cuando la Administración dictó el acto pero aún no lo notificó, puede retractarse sin responsabilidad alguna (...) ya que los actos administrativos que no han sido notificados no producen efectos jurídicos." (cfr. Altamira Gigena, Julio Isidro, "Acto administrativo", 2ª edición, Córdoba, Advocatus, 2019, pág. 101). Debe tenerse en cuenta asimismo lo sostenido por David Andrés Halperín y Beltrán Gambier, en el sentido de que: "...si el acto administrativo se dictó, pero durante un lapso prolongado no se notificó, la adminis-

tración, antes de notificarlo debería revisarlo para determinar, en primer lugar, su oportunidad, y así también si la finalidad del bien común que inspiró su dictado se mantiene. La conveniencia de efectuar esta revisión es ostensible, ya que si variaron las razones de oportunidad valoradas al momento de su dictado, el acto administrativo podrá ser revocado libremente al no habérselo notificado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 18 de la L.N.P.A. (-idéntico al art. 18 de la normativa provincial-); conclusión similar podemos expresar respecto de la finalidad." (cfr. autores cit., "La notificación en el procedimiento administrativo", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1989, págs. 10/11).-

VII.- De este modo, concluyo que, si bien el Acuerdo N° 020/12 debe reputarse válido, su falta de notificación oportuna lo privó de eficacia y, por ende, de fuerza ejecutoria. Por ende, se trataba de un acto que no era perfecto y, podía ser revocado en sede administrativa, tal como finalmente sucedió con la emisión del Acuerdo N° 110/12.-

Por lo expuesto, a la **primera cuestión** voto por la **negativa.-**

Las Dras. **Alicia de los Ángeles Mercau** y **Paula Ernestina Ludueña Campos**, por compartir sus fundamentos, **adhieren** al voto de la Dra. **Reneé Guadalupe Fernández.-**

A la **segunda cuestión** el Dr. **Mariani** 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 a fs. 28/40 vta. por el Sr. Federico Díaz del Val, contra el Poder Ejecutivo Provincial y el Consejo Agrario Provincial declarando la nulidad de los Acuerdos Nros. 110/12 y 025/15 dictados por este último organismo; y del Decreto N° 1159/16 dictado por el Poder Ejecutivo Provincial; imponiendo las costas en el orden causado de conformidad a lo establecido en el artículo 90 del CPCA, Ley N° 2600; difiriendo la regulación de honorarios de las letradas intervinientes -por la actora-, hasta tanto den cumplimiento con lo dispuesto por las leyes previsionales y tributarias vigentes (cfr. Resolución General AFIP N° 689/1999).-

El Dr. **Enrique Osvaldo Peretti, adhiere** al pronunciamiento propuesto por el Dr. **Daniel Mauricio Mariani.-**

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 rechazando la demanda contencioso administrativa interpuesta a fs. 28/40 vta. por el Sr. Federico Díaz del Val, contra el Poder Ejecutivo Provincial y el Consejo Agrario Provincial; imponiéndose las costas en el orden causado (cfr. art. 90 del CPCA, Ley N° 2600) y difiriendo la regulación

de honorarios de las letradas intervinientes -por la actora-, hasta tanto den cumplimiento con lo dispuesto por las leyes previsionales y tributarias vigentes (cfr. Resolución General AFIP N° 689/1999).-

Las Dras. **Alicia de los Ángeles Mercau** 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, 7 de abril de 2021.-

VISTO Y CONSIDERANDO:

Por los fundamentos del Acuerdo que antecede y el voto de los Sres. Vocales, Dres. Daniel Mauricio Mariani y Enrique Osvaldo Peretti; y el voto en disidencia mayoritario y concordante de las Sras. Vocales Dras. 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:

1°) Rechazar la demanda contencioso administrativa interpuesta a fs. 28/40 vta. por el Sr. Federico Díaz del Val., contra el Poder Ejecutivo Provincial y el Consejo Agrario Provincial.-

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

3°) Difiriendo la regulación de honorarios de las letradas intervinientes -por la parte actora- hasta tanto den cumplimiento con lo dispuesto por las leyes previsionales y tributarias vigentes.-

4°) 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

Siguen...///

///…las firmas.-

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