

En la Ciudad de Formosa, capital de la Provincia del mismo nombre, a los veintiún días del mes de abril de dos mil veintiuno, se reúnen en la Sala de Acuerdos de la Presidencia del Excmo. Superior Tribunal de Justicia, los señores Ministros Dres. Marcos Bruno Quinteros, Guillermo Horacio Alucin, Ariel Gustavo Coll, Eduardo Manuel Hang y Ricardo Alberto Cabrera, en acuerdo ordinario, para pronunciar sentencia definitiva en la causa **Nº 95 – Fº Nº 158 – Año 2016** registro de la Secretaría de Trámites Originarios del Excmo. Superior Tribunal de Justicia, caratulada **“GÓMEZ, FRANCISCO C/ MUNICIPALIDAD DE PIRANÉ S/ ORDINARIO”**. El orden de votación según sorteo realizado, de conformidad a lo establecido en el artículo 126 y su modificatoria del Reglamento Interno de la Administración de Justicia es el siguiente: “Dres. Eduardo Manuel Hang, Ariel Gustavo Coll, Ricardo Alberto Cabrera, Guillermo Horacio Alucin y Marcos Bruno Quinteros”.

#### **I- RELACIÓN DE LA CAUSA:**

##### **El señor Ministro Dr. Eduardo Manuel Hang, dijo:**

En las páginas 83/103 el señor Francisco Gómez, por derecho propio y con patrocinio letrado de los abogados César Braguzzi y Ricardo Videla Martínez promueven demanda contenciosa administrativa contra la Municipalidad de Pirané y/o quien resulte jurídicamente responsable, solicitando la revocación y anulación de los Decretos Números 770/2016 y 1202/2016 dictados los días 2 de mayo y 19 de julio de 2016 respectivamente y, en consecuencia, se mantenga su situación de hecho y de derecho como adjudicatario en venta del terreno fiscal identificado como Parcela Número 1 de la Chacra Número 29 de la ciudad de Pirané (conforme Decreto Número 928/2004 del Municipio demandado) antes del dictado de los mismos, con expresa imposición de costas.

Relata el señor Gómez, que el día 19 de mayo de 1988 suscribió un boleto de compraventa de mejoras con el ocupante legal del inmueble fiscal más arriba identificado; que mediante el contrato celebrado con la Municipalidad de Pirané el 11 de junio de 1990 adquirió su ocupación legal. Que por Decreto Municipal Número 928/2004, dicho inmueble le fue adjudicado en venta y el 27 de octubre de 2004 suscribió el contrato correspondiente. Que canceló la totalidad del valor de la tierra acreditando ello con el recibo oficial de la Municipalidad de Pirané N° 00172334 del 16 de agosto de 2012. Que desde el año 1988 habita en el

predio adjudicado, el que se encuentra alambrado y cultivado, señalando además, que es pequeño agricultor agropecuario inscripto en el PAIPPA – Programa de Asistencia Integral para el Pequeño Productor Agropecuario.

Informa que el día 16 de junio de 2016 se le notificó el Decreto Municipal Número 770 del 2 de mayo de 2016, por el cual se dispuso la caducidad del contrato de adjudicación en venta en todas sus partes que le fuera otorgado por Decreto N° 928/2004. Que el 16 de junio de 2016 interpuso recurso revocatorio contra el mencionado decreto, el que fue rechazado por el Decreto Número 1202/2016 el 19 de julio de 2016 y de cuyos términos se notificó el 11 de agosto de 2016.

Expone como fundamento para impugnar el decreto en cuestión, que a través del mismo la Municipalidad, actuando con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, conculca derechos y garantías constitucionales violando sistemáticamente el artículo 87 de la Constitución Provincial, los artículos 2, 30 incisos 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9 y 10, artículos 32, 42, 46, 59 y 60 de la Ley N° 971/80 –Procedimiento Administrativo-. Agrega, que el acto administrativo carece de razonabilidad y de motivación, y que al resolverse el recurso intentado en su contra (Decreto Número 1202/2016) se incorporaron tardíamente nuevos fundamentos para justificar la medida, como ser la violación de los incisos c) y f) del contrato de adjudicación en venta. En relación a ello, advierte que la última inspección realizada al terreno data del 11 de noviembre de 2010, por lo cual es imposible sostener que su parte incumplió con la obligación de realizar cultivos. Afirma, que a través del Decreto N° 770/2016 se vulneran los principios de juridicidad y razonabilidad, el derecho de propiedad, debido proceso y defensa en juicio. Cita jurisprudencia y doctrina, ofrece la prueba que entiende pertinente, funda el derecho y fórmula reserva del Caso Federal, optando por la vía ordinaria y peticiona se haga lugar a la demanda promovida, con costas.

En el incidente de suspensión de la ejecución del acto administrativo, que corre agregado por cuerda al expediente principal, este Máximo Tribunal provincial, dictó la Sentencia N° 11.423 - Tomo 2017 (págs. 114/115 vta.), por la que se resolvió hacer lugar a la suspensión de la ejecución de la resolución administrativa del Departamento Ejecutivo Municipal de la localidad de Pirané, manteniendo la situación de hecho y de derecho del inmueble identificado como DPTO. 3 - CIRC. I -SECCIÓN

“J” - FRACCIÓN N.E - CHACRA 29 de la ciudad de Pirané en las mismas condiciones en las cuales se encontraba previo al dictado del Decreto Número 770/2016.

En las páginas 120/126 vuelta, la demanda es contestada por el Municipio de Pirané a través de su apoderado, abogado Carlos Rafael Lamotta, quién señaló que en el inmueble en litigio existen mejoras mínimas; que en relación a su extensión indicó que el señor Gómez no efectuó la explotación para la que le fue adjudicado; agregando, que no dio cumplimiento al compromiso asumido en el contrato de adjudicación en venta (artículo 2 incisos b) y f) y artículo 3). Es por ello, que comprobada la situación antes del otorgamiento del título de dominio, la Municipalidad ejerció sus facultades de decretar la caducidad de la concesión con pérdida total o parcial de las sumas abonadas (artículo 7). Dice que la chacra en cuestión -la Número 29- se encuentra incorporada a la planta urbana de la localidad de Pirané conforme Ordenanza N° 73/84, que en su artículo 3 establece que no podrán ser arrendadas a sus ocupantes. En otros términos, la Ordenanza N° 647/89 modifica el artículo 3 de la Ordenanza N° 71/84 en su título De las Tierras Suburbanas: (chacras), determina que las mismas serán subdivididas de manera que cada parcela posibilite una unidad económica de explotación que no deben exceder de las cinco hectáreas. Sostiene que las tierras fiscales ubicadas en el ejido municipal constituyen dominio privado de la comuna, por ello, su administración y disposición resultan de competencia municipal por imperio del Decreto Ley N° 74/75, la Ley N° 546/86 y su Decreto Reglamentario N° 1199/86 y la Ordenanza N° 14/84, que determinan el régimen de disposición de tierras fiscales. Agrega, que la solicitud de adjudicación en venta y el dictado del Decreto N° 928/2004 se realizaron con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ordenanza N° 73/84 que incorpora entre otras a la chacra Número 29 a la zona urbana de Pirané, y que de las sucesivas inspecciones administrativas sólo se ha podido constatar la existencia de mejoras y no de cultivos, incumpliendo las obligaciones asumidas en el inciso c) del contrato de adjudicación, en el artículo 2 del Decreto N° 928/2004 (al no realizar la mensura correspondiente, la que asumió a su cuenta y orden) y en el inciso f) del contrato (al no haber efectuado el pago de los impuestos municipales) por incumplimiento de las obligaciones por parte del administrado. Asimismo, formula la negación de los hechos, ofrece las pruebas de su parte, efectúa

la reserva del Caso Federal y solicita se rechace en todos sus términos la demanda, con imposición de costas la contraria.

Evacuado el traslado de la contestación de la demanda (páginas 129/138), se declaró abierta la causa a prueba, etapa que fue clausurada el 16 de septiembre de 2019, siendo puesto el expediente a disposición de las partes para alegar (pág. 148). Presentado y agregado el alegato de bien probado por parte del señor Francisco Gómez (páginas 229/237), habiendo la Municipalidad de Pirané perdido el derecho dejado de usar, pasa el expediente al Sr. Procurador General, Dr. Sergio Rolando López, para que emita el dictamen de ley (pág. 239).

En las páginas 240/243 consta la opinión del señor Procurador General, (Dictamen N° 7913/2020), quien considera que corresponde hacer lugar a la demanda y que, consecuentemente, se decrete la nulidad de los Decretos Municipales Nros. 770/2016 y 1202/2016 de la Municipalidad de Pirané.

**Los señores Ministros Dres. Ariel Gustavo Coll, Ricardo Alberto Cabrera, Guillermo Horacio Alucin y Marcos Bruno Quinteros adhieren al relato precedente.**

## **II- CUESTIÓN A RESOLVER:**

**El señor Ministro, Dr. Eduardo Manuel Hang, dijo:**

Propongo como única cuestión a resolver la siguiente: ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?

**Los señores Ministros Dres. Ariel Gustavo Coll, Ricardo Alberto Cabrera, Guillermo Horacio Alucin y Marcos Bruno Quinteros adhieren a la cuestión propuesta.**

## **III- A LA CUESTIÓN PROPUESTA:**

**El señor Ministro Dr. Eduardo Manuel Hang, dijo:**

Examinada la cuestión de autos, así como las actuaciones administrativas reservadas en los Sobres N° 32/16 (pág. 68) y N° 40/16 (pág. 71), se comparte en su totalidad el dictamen del señor Procurador General, quien advierte que el acto administrativo cuya anulación se pretende ha sido dictado en evidente infracción a las normas procedimentales, dado que los motivos tenidos en cuenta en el Decreto N° 770/16 para disponer la caducidad de la adjudicación en venta del terreno fiscal identificado como Parcela 1 de la Chacra Número 29 de la

ciudad de Pirané (conf. Decreto N° 928/04 del municipio demandado en pág. 20 del Expediente -MP- N° 65/89, caratulado: “Municipalidad de Pirané - Tierras Fiscales” -reservado en Sobre N° 40/16-) resultan incompletos y, por ende, insuficientes para sustentar la validez del mismo.

La simple lectura del decreto permite observar que en el segundo párrafo de los considerandos se puntualiza que el señor Gómez incumplió el contrato de adjudicación, sin un adecuado sustento, pues si bien se menciona el artículo 2 inciso b), el párrafo queda en suspenso con la conjunción “y”. Asimismo, se menciona que el inmueble se encuentra dentro de la ampliación de zona urbana del plano oficio de la ciudad de Pirané según Ordenanza Municipal N° 73/84, que en su artículo 3 establece que las chacras que se incorporen a la zona urbana no podrán ser arrendadas a sus actuales ocupantes, señalando en el párrafo siguiente que el señor Gómez fue notificado de que la parcela de referencia será subdividida, para concluir decretando la caducidad del Contrato de Adjudicación en Venta N° 23/04 del 27 de octubre de 2004 (conf. página 23 y vuelta del Expediente Administrativo MP N° 65/89).

Las omisiones indicadas pretendieron ser subsanadas al resolverse el recurso de revocatoria interpuesto por el señor Gómez contra el Decreto N° 770/16, como así también en la presentación de páginas 120/126 vuelta, oportunidades en las que se explica que el acto atacado se funda en que la chacra en cuestión (N° 29) se encuentra incorporada a la planta urbana de la localidad de Pirané conforme la Ordenanza N° 73/84, que en su artículo 3 establece que no podrán ser arrendadas a sus ocupantes, que ya se encontraba vigente al momento del dictado del Decreto N° 928/04 y la suscripción del contrato de adjudicación; y en los supuestos incumplimientos por parte del señor Gómez de los artículos 2 incisos b) y f), artículos 3 y 7 del contrato de adjudicación (inexistencia de cultivos en el predio, no realización de la mensura del mismo y falta de pago de los impuestos municipales); los que no aparecen debidamente individualizados ni mencionados en el impugnado Decreto N° 770/16.

A las falencias notadas se le debe agregar la falta de emisión del dictamen jurídico previo, requisito esencial cuando el acto compromete derechos subjetivos e intereses legítimos, como en el presente caso en el que se encuentran comprometidos derechos adquiridos y que además, fueron reconocidos por el mismo Municipio; resultando evidente entonces

la violación de las formas esenciales en la producción del decreto objeto de análisis y que estableciera el Decreto-Ley N° 971; lo cual no es susceptible de saneamiento posterior dado el principio de legalidad objetiva que debe regir la actividad de la Administración.

Siendo el dictamen jurídico un instrumento tuitivo de los derechos de los administrados (conf. CNFed. Contencioso-Administrativo, Sala II, 04/05/2000, en Digesto Práctico La Ley Procedimiento Administrativo, página 311) posee la finalidad fundamental que la Administración asegure y mantenga la juridicidad de sus actos y, también la protección y defensa de los derechos esenciales de los administrados, toda vez que con él se tiende a evitar la violación de aquellos por comportamientos arbitrarios o antijurídicos del órgano administrativo (conf. TFiscal, Sala A, 27/04/2000, IMP, 2000-B, 2038, en Digesto Práctico La Ley Procedimiento Administrativo, página 311).

En consecuencia, resulta claro que, conforme los artículos 30 incisos 3), 4), 5), 9) y 10), artículos 31 y 46 inciso c) del Decreto - Ley N° 971, la decisión municipal objeto del litigio es susceptible de anulación.

Hace bien el Sr. Procurador General cuando, a continuación de emitir su opinión sobre el fondo del asunto, recopila y plasma una serie de cuestiones que abonan aún más la particular situación del caso bajo examen y que justifican la declaración de nulidad ya señalada.

En este sentido, al contestar la demanda, amén de negar y desconocer en forma general la validez y autenticidad de las documentales e instrumentos privados acompañados, el representante legal de la Municipalidad de Pirané, nada dice en relación a la Ordenanza N° 340/86 y su Decreto N° 586/86 de promulgación (páginas 74 y 75 y copias autenticadas agregadas al expediente conforme constancias de páginas 208/210) que declara de interés general todas las parcelas fiscales con mejoras ubicadas dentro del ejido municipal y faculta al Departamento Ejecutivo Municipal a adjudicarlas en venta, de fecha posterior a la invocada Ordenanza N° 73/84.

Nada se dice tampoco respecto al primer testimonio de la Escritura N° 200 pasada por ante el Registro Notarial N° 2 de la ciudad de Pirané, con más de diez fotografías certificadas que forman parte de la misma y que se encuentran reservadas en el Sobre de Pruebas N° 52/16 (según registro de pág. 87 del Incidente de Suspensión del Acto Administrativo) y donde se documenta la existencia de cultivos en el

inmueble de autos, extremo que se encuentra además acreditado -sin perjuicio de la validez del mencionado instrumento- con las pruebas producidas en las páginas 178/182, 185/192, 193/194, de las que surge que el señor Francisco Gómez es productor paipero y cuál fue la cantidad de ventas de algodón registradas por el PAIPPA y el Fondo Fiduciario Provincial (FON.FI.PRO), en los años 2012 al 2016-, incluido –pág. 191-, todo lo cual quita seriedad al invocado incumplimiento por la no realización de cultivos en el predio adjudicado, más aún cuando la autoridad administrativa basó tal afirmación en inspecciones realizadas en el año 1989 (ver págs. 6/vta. del Expediente Administrativo N° 65/89): más de cinco años antes de emitir la decisión en crisis.

Asimismo, se omite consideración alguna respecto del Recibo Oficial N° 00172334 de fecha 18 de agosto de 2012, reservado en original en Sobre de Pruebas N° 32/16, sobre el cual el Director de Tierras Fiscales de la Municipalidad de Pirané, Sr. Nicolás José Espínola, manifestó que no fue encontrado el recibo oficial, pero que de acuerdo a los registros obrantes en dicha Dirección, consta asentado el pago realizado a través del mismo (página 204).

Finalmente, cabe mencionar que no existe en el Expediente Administrativo N° 65/89 intimación alguna a realizar la mensura estipulada en el artículo 2 del Decreto N° 928/04, como tampoco constancia de determinación de deuda por impuestos impagos, menos aún de intimación a regularizar tal situación, con lo cual sólo cabe concluir que no se encontraban acreditados los presupuestos necesarios para decretar la caducidad del contrato de adjudicación objeto del litigio que nos ocupa, dado que inexcusablemente el Municipio previamente debió constituir en mora al administrado y concederle un plazo para que subsane tal falta (conf. artículo 60 del Decreto Ley N° 971/80), apareciendo además contradictorio e infundado que el mismo día del dictado del Decreto N° 770/16 se haya notificado al señor Gómez que el terreno a él adjudicado iba a ser subdividido.

Cabe concluir que el Decreto N° 770/16 carece de motivación al no detallar en forma precisa los antecedentes de hecho y las normas que justifican su dictado, sin intervención ni vista de la parte involucrada, privando de todo derecho de ofrecer y producir pruebas, efectuar descargos y, en general, ejercer el legítimo derecho de defensa.

Por sobre leyes, reglamentos y otras disquisiciones, Francisco Gómez aró la tierra e hizo surgir las plantas que alimentaron y vistieron a la población, que burócratas enquistados en los recovecos inentendibles de resoluciones y decretos municipales pretendieron quitarle lo que es suyo por derecho propio y casi podríamos decir natural. La tierra debe ser para quien la trabaja.

Si la ley establece que el accionar administrativo y toda la actividad procedimental deben asegurar la vigencia de los principios de equidad, legalidad, razonabilidad, buena fe y moralidad (artículo 2 inciso a) Ley N° 971) y, en observancia del debido proceso formal y material se debe garantizar a los administrados el derecho a ser oídos antes de la emisión de los actos que se refieren a sus derechos subjetivos o intereses legítimos. Las inconsistencias resaltadas en la presente sentencia demuestran la concurrencia de claros vicios en el Decreto N° 770/16 y su derivado, Decreto N° 1202/16, que imponen la anulación de los mismos.

En función de la manera que se resuelve, corresponde imponer las costas del proceso al Municipio de Pirané (conf. artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial –CPCC- aplicable por reenvío procesal, art. 88 del Código Procesal Administrativo –CPA-); regulando los honorarios profesionales de los letrados patrocinantes de la parte actora, abogados César Braguzzi, Ricardo Videla Martínez y Mario Hernán Cecotto en la suma de pesos cincuenta mil trescientos treinta y siete (\$ 50.337) equivalentes a treinta y un “Jus” y medio (31,5), de conformidad a lo normado en los artículos 8, 12, 13, 41 y 47 de la Ley N° 512 – Honorarios Profesionales-, de los cuales corresponde a los dos primeros nombrados la suma de pesos treinta y tres mil quinientos cincuenta y ocho (\$ 33.558) en forma conjunta y proporcional por su labor en las dos primeras etapas del proceso, por la participación de ambos, tanto en el expediente principal como en el incidente de suspensión del acto administrativo y, al Dr. Mario Hernán Cecotto por su intervención a partir de pág. 227 hasta el dictado de la presente sentencia, en la suma de pesos dieciséis mil setecientos setenta y nueve (\$ 16.779). El letrado que representó como apoderado a la parte demandada, abogado Cesar Rafael Lamotta, la suma de pesos diecinueve mil ciento setenta y seis (\$ 19.176) equivalentes a doce (12) “Jus”, de conformidad a los artículos 8, 10 y 41 de la Ley N° 512, por su participación tanto en el expediente principal como en el incidente de suspensión del acto administrativo;



todas las sumas reguladas lo son con más lo que en concepto de Impuesto al Valor Agregado –IVA- les corresponda tributar a los obligados al pago según su condición impositiva.

**Los señores Ministros Dres. Ariel Gustavo Coll, Ricardo Alberto Cabrera, Guillermo Horacio Alucin y Marcos Bruno Quinteros adhieren al voto del señor Ministro Dr. Eduardo Manuel Hang.**

Por todo ello, con las opiniones concordantes de los señores Ministros Dres. Eduardo Manuel Hang, Ariel Gustavo Coll, Ricardo Alberto Cabrera, Guillermo Horacio Alucin y Marcos Bruno Quinteros que forman la mayoría absoluta que prescribe el artículo 25 de la Ley N° 521, modificada por Ley N° 1169 y artículo 126 del Reglamento Interno para la Administración de Justicia, concluye el presente Acuerdo firmando los señores Ministros, por ante mi, doy fe.

EDUARDO MANUEL HANG

ARIEL GUSTAVO COLL

RICARDO ALBERTO CABRERA

GUILLERMO HORACIO ALUCIN

MARCOS BRUNO QUINTEROS

ANTE MI:

María Celeste Córdoba  
Abogada-Secretaria  
Superior Tribunal de Justicia

**SENTENCIA**

**FORMOSA, de de 2021.-**

**EXCMO. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA**

**RESUELVE:**

1.- Hacer lugar a la demanda interpuesta en las páginas 83/103 por el señor Francisco Gómez, por derecho propio y declarar la nulidad de los Decretos Nros. 770/2016 y 1202/2016 dictados por el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Pirané.

**2.-** Mantener la situación de hecho y de derecho del señor Francisco Gómez como adjudicatario en venta del terreno fiscal identificado como Parcela Número 1 de la Chacra Número 29 de la ciudad de Pirané (conforme Decreto N° 928/2004 del Municipio demandado) en las mismas condiciones en que se encontraba antes del dictado de los decretos que se declaran nulos en el punto anterior.

**3.-** Imponer las costas del proceso al Municipio de Pirané (conf. artículo 68 del CPCC aplicable por reenvío procesal aplicable, art. 88 del CPA).

**4.-** Regular los honorarios profesionales de los letrados patrocinantes de la parte actora, abogados César Braguzzi, Ricardo Videla Martínez y Mario Hernán Cecotto en la suma de cincuenta mil trescientos treinta y siete (\$ 50.337) equivalentes a treinta y un “Jus” y medio (31,5), de conformidad a lo normado en los artículos 8, 12, 13 y 41 de la Ley N° 512, de los cuales corresponde a los dos primeros nombrados la suma de pesos treinta y tres mil quinientos cincuenta y ocho (\$ 33.558) en forma conjunta y proporcional por su labor en las dos primeras etapas del proceso, por la participación de ambos, tanto en el expediente principal como en el incidente de suspensión del acto administrativo. Y, al Dr. Mario Hernán Cecotto por su intervención a partir de pág. 227 hasta el dictado de la presente sentencia, en la suma de pesos dieciséis mil setecientos setenta y nueve (\$ 16.779).

**5.-** Regular los honorarios profesionales del letrado de la parte demandada, abogado Cesar Rafael Lamotta, en la suma de pesos diecinueve mil ciento setenta y seis (\$ 19.176) equivalentes a doce (12) “Jus”, de conformidad a los artículos 8, 10 y 41 de la Ley N° 512, por su participación tanto en el expediente principal como en el incidente de suspensión del acto administrativo.

**6.-** Las sumas reguladas lo son con más lo que en concepto de IVA les corresponda tributar a los obligados al pago según su condición impositiva.

**7.-** Regístrese, notifíquese y, oportunamente, archívese.

cg

**Cde. Expte. N° 95/16 – reg. Secretaría de Trámites Originarios STJ**

///GUEN FIRMAS

**RICARDO ALBERTO CABRERA**

**GUILLERMO HORACIO ALUCIN**

**MARCOS BRUNO QUINTEROS**

**ANTE MI:**

María Celeste Córdoba  
Abogada-Secretaria  
Superior Tribunal de Justicia