Corte Suprema de Justicia de la Nación

Año de su Sesquicentenario

Buenos Aires, 24 de setiembre de 2013.

Vistos los autos: "Asociación Mutual del Personal de Obras y Servicios Públicos c/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente s/ daños y perjuicios".

Considerando:

1°) Que la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal confirmó –por mayoría– el pronunciamiento del juez de grado que desestimó la demanda por daños y perjuicios deducida por la Asociación Mutual del Personal de Obras y Servicios Públicos y le impuso las costas del pleito (fs. 1205/1214).

2°) Que para decidir en ese sentido el a quo consideró que la actora no impugnó la resolución 1127/00 del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente que desestimó el recurso jerárquico interpuesto contra la decisión de las autoridades del "Programa Arraigo" de resolver el compromiso de compraventa celebrado, por lo cual entendió que dicho acto se encontraba firme. De tal modo, concluyó en que la indemnización pretendida era incompatible con el contenido de aquel acto "firme y definitivo" dictado en sede administrativa.

Explicó que, por aplicación de los principios del derecho público, al haberse omitido impugnar judicialmente la decisión referida (arts. 23 y 25 de la ley 19.549), ésta debía tenerse por regular y legítima (art. 12 de la ley cit.), dado que, de lo contrario, se alteraban los efectos jurídicos propios de un acto administrativo que no podía ser revisado.

Expuso que si no fue específicamente impugnado el acto definitivo que tuvo por válida la decisión de poner fin al compromiso de compraventa, la resolución del convenio quedó consentida con el alcance con el cual fue dispuesta.

Sobre el particular, recordó la doctrina de esta Corte según la cual no es posible resolver conflictos dejando de lado lo dispuesto en actos administrativos válidos, ya que no cabe prescindir de su aplicación y privarlos de sus efectos sin antes declarar su invalidez.

Asimismo, se refirió a los restantes aspectos que hacían a la interpretación de los hechos del caso, la conducta de las partes y el alcance del reclamo resarcitorio. Puso énfasis en que el análisis de esas cuestiones sería realizado sobre la base de principios de derecho público administrativo, los cuales consideraba aplicables en el sub examine dado que se encontraba involucrada la actividad ordinaria de la Administración. En cuánto a la naturaleza y los efectos jurídicos del compromiso de compraventa involucrado en el caso, sostuvo que ese convenio carecía del alcance que la actora pretendía atribuirle y no le otorgaba los derechos adquiridos invocados en su demanda.

Afirmó que aquel compromiso no era un acto administrativo firme y definitivo que resolviera la cuestión de fondo, es decir, la venta de las tierras fiscales. Entendió que para que esa venta hubiera podido producirse debieron verificarse las exigencias establecidas expresamente en ese convenio y encontrarse cumplidos los requisitos generales previstos en la ley

24.146 y su reglamentación, dado que al celebrar el compromiso no se había efectuado ninguna declaración respecto del cumplimiento de esos recaudos. En ese orden de ideas, sostuvo que el convenio involucrado no era otra cosa que la formalización de una opción de compra a favor de la actora y que el mero reconocimiento bajo condición que contenía no podía ser considerado como un derecho adquirido a la transferencia de las tierras fiscales objeto de su reclamo.

Adujo que la accionante nunca demostró haber cumplido con las condiciones impuestas en el compromiso de venta. Concretamente señaló que no lo hizo en el plazo fijado por la Administración, ni a fines de 1999 cuando debieron estar terminadas las obras según su propio proyecto, ni después de declararse nulo el boleto de compraventa suscripto con la Municipalidad de Ezeiza, ni a fines del año 2000 (vencimiento original del régimen), ni tampoco al expirar su prórroga en el 2003.

Explicó que, no obstante que la Asociación Mutual había imputado esa imposibilidad a las trabas impuestas por la Municipalidad de Ezeiza para aprobar el trámite de rezonificación (de rural a urbana) necesario para la presentación del proyecto ante la autoridad de aplicación, tal circunstancia resultaba ajena al objeto de esta causa y debió ser planteada por la vía correspondiente, sin que pueda responsabilizarse al Estado Nacional por la demora de aquélla, por ser un tercero ajeno a la relación que los vinculaba.

En punto al plazo estipulado por la Administración para el cumplimiento de la condición fijada en el compromiso de

compraventa, la cámara entendió que, en la medida en que no se ha- bía establecido un término para ello en aquel convenio, resultaba acertada la decisión adoptada por cuanto no era conveniente mantener la situación indefinidamente y tampoco era necesario recurrir a una instancia judicial o aguardar el vencimiento del plazo establecido en el artículo 16 de la ley 24.146 a tal fin, pues tratándose de un título precario, la demandada podría haber revocado el acto incluso sin dar oportunidad a la asociación mutual para cumplir con su obligación.

Juzgó que era incorrecta la postura asumida por la actora en el sentido de que la celebración del compromiso de compraventa implicaba tener por cumplidos los requisitos generales establecidos en la ley 24.146 y agregó que la adjudicación de tierras fiscales requería el dictado de un acto administrativo de la autoridad de aplicación que reconociera expresamente el cumplimiento de esos requisitos y, asimismo, aprobara el proyecto que debió presentar oportunamente. Explicó que hasta el dictado de ese acto no nacía ningún derecho de venta como pretende la accionante.

En este aspecto, manifestó que aquélla no había acreditado ser una entidad sin fines de lucro que persiguiera la construcción de viviendas destinadas a grupos familiares de escasos recursos (arts. 2° y 11 de la ley 24.146).

Por último, indicó que la Administración se encontraba facultada para tomar decisiones respecto de las adjudicaciones de venta invocando razones de oportunidad, mérito y conveniencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 del decreto

776/93. Luego, reiteró que en el caso nunca existió un acto administrativo definitivo que reconociera la transferencia de las tierras en cuestión a la asociación mutual y que ésta no había cumplido con la condición fijada en el convenio. En esas condiciones, concluyó en que la accionada se encontraba habilitada para resolver el compromiso de compraventa y transferirlas a la Municipalidad de Ezeiza (art. 22 del decreto cit.).

3°) Que la actora interpuso recurso ordinario de apelación a fs. 1218, el cual fue concedido a fs. 1220. El memorial de agravios fue presentado a fs. 1226/1239 vta. y contestado a fs. 1242/1247.

4°) Que el recurso ordinario deducido por la accionante es formalmente procedente, pues se dirige contra una sentencia definitiva, el pronunciamiento ha sido dictado en una causa en que la Nación es parte y el monto disputado en último término, sin sus accesorios, supera el mínimo establecido en el artículo 24, inciso 6°, apartado a, del decreto-ley 1285/58 y la resolución 1360/91 de esta Corte.

5°) Que en su memorial la actora sostiene, en primer término, que la resolución a través de la cual se revocó el compromiso de compraventa fue atacada por medio de la vía recursiva y que, agotada ésta, se recurrió a la instancia judicial a efectos de obtener la reparación de los daños y perjuicios sufridos sobre la base de la ilegitimidad de aquel acto.

Manifiesta que la satisfacción del objeto de esta demanda, es decir la admisión de la indemnización reclamada, solo

puede lograrse a través de un fallo que declare la ilegitimidad del acto de resolución del convenio.

En lo esencial, afirma que la ley no requiere la impugnación del acto administrativo que desestimó su recurso, sino solo la del acto mediante el cual se resolvió el compromiso. Indica que este último fue impugnado dentro del plazo legal establecido e insiste en que se agotó a su respecto la instancia administrativa [art. 23, inc. a, ley 19.549] y se dedujo en tiempo oportuno la demanda sobre la base de la ilegitimidad del acto resolutorio (art. 25, ley cit.).

En relación con el compromiso de compraventa, señala que ese convenio constituye un acto administrativo sujeto a condición, emanado de autoridad competente y firme, con principio de ejecución.

Expone que el propio tribunal a quo reconoció que, una vez cumplida la condición fijada, el contrato de compraventa pudo haber sido celebrado. Asimismo, indica que la cámara omitió considerar que existía un plazo de más de un año y medio para cumplir con los requisitos enunciados en la cláusula 2ª del compromiso de compraventa (art. 5°, ley 24.768).

Explica que jamás podría haberse llegado a la celebración del compromiso si la demandada no consideraba cumplidos los requisitos generales para acceder al régimen, por lo que no era necesario el dictado de un acto administrativo a tal fin.

Indica que el derecho subjetivo incorporado a su patrimonio consistía en la exclusividad para la adquisición de los

terrenos con la que contaba para el supuesto en que cumpliera con la condición fijada en el artículo 2° del compromiso de compraventa.

Alega que la Administración no podía revocar el compromiso de venta celebrado en sede administrativa sin violentar aquel derecho adquirido. Pues, en tanto el decreto 776/93, reglamentario de la ley 24.146, establece en su artículo 6° que el rechazo de la solicitud solo puede fundarse en el incumplimiento de los requisitos establecidos en la ley y en ese reglamento, la accionada no podía invocar razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

Por último, argumenta que en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 del decreto 776/93 la Administración no se encontraba facultada para "preferir" a la Municipalidad de Ezeiza, dado que en el caso no existió concurrencia de solicitudes, en la medida en que la presentación del municipio citado fue efectuada con posterioridad al inicio de su trámite.

6°) Que a los efectos de lograr un mejor entendimiento del tema traído a conocimiento de esta Corte, cabe formular una breve reseña de los antecedentes que dieron origen al litigio:

a) El 8 de septiembre de 1995 la Asociación Mutual del Personal de Obras y Servicios Públicos solicitó la transferencia, en los términos establecidos en la ley 24.146, de un terreno [delimitado por las calles Olegario Andrade, Jorge Newbery y Avenida Alejandro M. Aguado, nomenclatura catastral II, Parce-

la Rural 3 (parte), de una superficie aproximada de 200.000,00 m²] perteneciente al Estado Nacional, ubicado en la localidad de Ezeiza, Provincia de Buenos Aires, para la construcción de viviendas para sus afiliados (fs. 94).

b) En el marco del procedimiento administrativo iniciado con motivo de esa solicitud, la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales —"Programa Arraigo"— y la Asociación Mutual del Personal de Obras y Servicios Públicos suscribieron un compromiso de compraventa el 27 de octubre de 1998. A través de dicho convenio la comisión se comprometió a realizar la transferencia definitiva a favor de la asociación mutual, en los términos establecidos en los decretos 1085/94 y 597/97, de los inmuebles ubicados en el Partido de Ezeiza, Provincia de Buenos Aires, identificados catastralmente como circunscripción II, parcela rural 3 (parte) con una superficie aproximada de 11 hás. 03 as. 64,30 cás. (art. 1°). Por su parte, la asociación mutual se comprometió a presentar el proyecto ejecutivo a realizar en el inmueble a transferir, el plano de mensura aprobado e inscripto con sus correspondientes legajos parcelarios y la fuente de financiación del proyecto (art. 2°). Finalmente, acordaron que la transferencia no se realizaría hasta que no cumpliera con la condición fijada (art. 3°) (fs. 36/37).

c) El 22 de abril de 1999 la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales intimó a la asociación mutual para que en el término de 15 días cumpliera con lo establecido en el compromiso celebrado en los términos del artículo 1204 del Código Civil. El 3 de mayo del mismo año esa intimación fue rechazada por la aquí recurrente aduciendo que no se encontraba en mora. Ello, por en-

tender que en el compromiso no se había fijado plazo alguno y que el establecido por la autoridad de aplicación no se ajustaba al régimen. Asimismo, en esa oportunidad la actora puso en conocimiento de la Administración que no había podido cumplir con la condición establecida en el convenio suscripto dado que no había resultado posible finalizar el trámite de rezonificación iniciado en la Municipalidad de Ezeiza, Provincia de Buenos Aires, necesario para la presentación del proyecto (fs. 326/327 y 334).

Transcurrido el plazo por el cual se intimó a la interesada sin que hubiera presentado el proyecto ejecutivo a desarrollar en los inmuebles a transferir, y la fuente de financiación, la comisión resolvió el compromiso de compraventa celebrado. Contra esa decisión, la asociación mutual interpuso recurso de reconsideración, con jerárquico en subsidio (fs. 330 y 328/329).

Vencido el plazo establecido para resolver la reconsideración planteada, la asociación mutual solicitó la elevación de las actuaciones a efectos de que se diera tratamiento al recurso jerárquico. Elevadas que fueron las actuaciones, amplió los fundamentos de su recurso (fs. 335 y 345/346).

d) Encontrándose pendiente de resolución el remedio articulado por la asociación mutual, el Intendente de la Municipalidad de Ezeiza solicitó a la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales la transferencia del inmueble en el cual se encontraba interesada la aquí recurrente, por considerarlo de importancia estratégica para el desarrollo urbano de la comuna. La petición fue admitida por la comisión, celebrándose el correspondiente

boleto de compraventa entre ese organismo y el municipio (fs. 411/412).

e) Disconforme, la asociación mutual planteó la nulidad de aquel contrato de compraventa (fs. 429).

f) Mediante resolución 1127 del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente se revocó por ser nulo de nulidad absoluta el boleto de compraventa suscripto entre la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales y la Municipalidad de Ezeiza (art. 1°) y se rechazó el recurso jerárquico interpuesto por la Asociación Mutual del Personal de Obras y Servicios Públicos contra la decisión de aquel organismo de resolver el compromiso de venta celebrado (art. 2°) (fs. 510/515).

A fin de revocar el contrato de compraventa celebrado con el municipio, la Administración tuvo en cuenta que no había existido principio de ejecución y que la cláusula 7ª de ese convenio resultaba nula por desnaturalizar el régimen en la medida en que contemplaba la posibilidad de ceder el inmueble a una entidad financiera. En lo referente al recurso jerárquico articulado por la accionante, sostuvo que aquélla no había cumplido con las obligaciones a su cargo.

Esa decisión, motivó el recurso de reconsideración presentado por la asociación mutual, que también fue rechazado a través de la resolución 1409 del mismo Ministerio (fs. 527/528 y 565/567).

7°) Que cabe poner de relieve que en el sub examine la actora promueve demanda de daños y perjuicios contra el Esta-

do Nacional a fin de obtener el resarcimiento de los perjuicios ocasionados con motivo del accionar ilegítimo de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales en oportunidad de resolver el compromiso de compraventa celebrado con fecha 27 de octubre de 1998 (fs. 1/8).

8°) Que, en tales condiciones, por razones de orden lógico corresponde abordar en primer término el agravio relativo al incumplimiento de los requisitos para la procedencia de esta demanda contra el Estado Nacional por su obrar ilegítimo, pues de arribar a una solución coincidente con la propiciada en el pronunciamiento recurrido devendría inoficioso expedirse sobre los restantes puntos planteados por la accionante en su memorial.

9°) Que la resolución 1127/00 del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, mediante la cual se rechazó el recurso jerárquico interpuesto por la actora, fue el *acto administrativo definitivo* que agotó la vía recursiva iniciada por la accionante al interponer el recurso de reconsideración, con jerárquico en subsidio, contra la decisión de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales de resolver el compromiso de compraventa celebrado el 27 de octubre de 1998.

De tal modo, en la medida en que la cuestión debe ser analizada desde la perspectiva correspondiente al ámbito de la responsabilidad del Estado por su obrar ilícito y, por ende, desde esa óptica debe verificarse el cumplimiento de los requisitos para la procedencia del reclamo, es correcto el pronunciamiento de la cámara sobre el punto, dado que los argumentos ex-

puestos por la actora en su recurso no alcanzan para modificar lo resuelto por la alzada en este aspecto.

10) Que no resulta acertado lo manifestado por la recurrente en cuanto a que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23 y 25 de la ley 19.549, no se encontraba obligada a impugnar el acto administrativo que rechazó el recurso jerárquico contra la decisión de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales de resolver el compromiso de compraventa celebrado.

En efecto, en el artículo 23, inciso a, de la ley 19.549 se hace referencia expresamente a la impugnación por vía judicial del acto administrativo de alcance particular "…cuando revista calidad de definitivo y se hubieren agotado a su respecto las instancias administrativas.".

En el caso, el acto administrativo que reviste la calidad de definitivo y puso fin a la vía recursiva es la resolución 1127/00, por lo que, sobre la base de lo dispuesto en la norma transcripta, mal puede entender la actora que no existía obligación de impugnar dicha resolución.

Por lo demás, también es importante destacar que, si bien la recurrente sostiene en su expresión de agravios que a través de esta demanda se cuestionó la decisión mediante la cual resolvió el convenio involucrado, la simple lectura del escrito de inicio permite advertir que en autos no se interpuso una demanda de impugnación y declaración de nulidad de acto administrativo en los términos de los artículos 23 y siguientes de la ley 19.549. La actora simplemente inició una acción de daños y perjuicios y fundó la procedencia de su reclamo resarcitorio en

la ilegitimidad de aquel acto, mas no lo impugnó ni solicitó que fuera declarado nulo.

11) Que el criterio seguido por el tribunal a quo se ajusta a la doctrina de esta Corte según la cual los actos administrativos no impugnados judicialmente en el plazo que establece el artículo 25 de la ley 19.549, devienen firmes e irrevisables a pedido del interesado, debido a la caducidad operada, razón por la cual, en tal caso, no es admisible la acción por cobro de pesos o el reclamo de los daños y perjuicios basados en el accionar ilícito de la Administración (confr. Fallos: 319: 1476, 1532; 335:742, entre otros).

Dicha conclusión, tal como ha sostenido este Tribunal, es una consecuencia lógica de la naturaleza accesoria —en el ámbito del derecho administrativo— de pretensiones como las antes indicadas respecto de la acción de nulidad, en virtud de la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos (art. 12 de la ley 19.549), por cuyo mérito se presume que toda la actividad de la administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no se declare lo contrario por el órgano competente (Fallos: 319:1476 cit.).

12) Que, en consecuencia, al no haberse cuestionado judicialmente la resolución 1127/00 del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente mediante la cual se rechazó el recurso jerárquico interpuesto contra la decisión de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales de resolver el compromiso de compraven-

ta celebrado, no es posible reclamar el resarcimiento de los daños y perjuicios por el obrar ilegítimo de la Administración.

Una solución contraria implicaría un atentado contra la seguridad jurídica en la medida en que importaría hacer revivir un derecho extinguido y la acción deducida constituiría, en tal caso, un recurso contra un pronunciamiento firme por falta de impugnación adecuada (Fallos: 319:1476 cit.).

13) Que, finalmente, cabe señalar que la doctrina de Fallos: 312:1017 invocada por la recurrente en sustento de su postura no resulta aplicable en el sub examine, pues en el caso nos encontramos en el marco de un reclamo indemnizatorio con fundamento en la responsabilidad del Estado por su obrar ilegítimo y, en aquella causa, la actora perseguía la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por la Administración por su accionar legítimo (Fallos: 312:1017, considerando 5° del voto de la mayoría y considerando 6°, segundo párrafo, del voto del juez Petracchi).

14) Que lo hasta aquí expuesto torna inoficioso expedirse respecto de los demás agravios desarrollados por la recurrente en su memorial en la medida en que no resultarían hábiles para modificar lo decidido respecto de la procedencia de esta demanda.

Por ello, se rechaza el recurso ordinario interpuesto y se confirma la sentencia apelada en cuanto fue materia de agravios.

-//-

-//-Con costas (art. 68, primer párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.

RICARDO LUIS LORENZETTI

ELENA I. HIGHTON de NOLASCO

CARLOS S. FAYT

ENRIQUE S PETRACCHI

JUAN CARLOS MAQUEDA

E. RAUL ZAFFARONI

CARMEN M. ARGIBAY

Recurso ordinario interpuesto por la **Asociación Mutual del Personal de Obras y Servicios Públicos, actora en autos**, representada por **don René Vega**, con el patrocinio letrado del **Dr. Horacio A. Cassinelli.**

Traslado contestado por el **Estado Nacional, demandado en autos**, representado por el **Dr. Sergio Ricardo M. Landin.**

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelación en lo Civil y Comercial Federal, Sala I.**

Tribunales que intervinieron con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal n° 9.**