

## Adjudicacion De Vivienda Nulidad De Acto Administrativo

DOMINGO, 10 DE ENERO DE 2021

### JURISPRUDENCIA

Adjudicación de vivienda. Nulidad de acto administrativo Se hace lugar al recurso de apelación interpuesto y se revoca la sentencia apelada pues de la lectura de los agravios expuestos en autos si bien se advierte cierta reiteración de los argumentos expuestos en la demanda, el recurso exhibe un examen suficiente de los yerros que adjudica a la sentencia.

Salta, 29 de marzo de 2017. Y VISTOS: Estos autos caratulados ?BUENO, LUCÍA ELIZABETH Y OTROS VS. INSTITUTO PROVINCIAL DE LA VIVIENDA DE SALTA - RECURSO DE APELACIÓN? (Expte. CJS 34.386/11), y CONSIDERANDO: Los Dres. Sergio Fabián Vittar, Guillermo Alberto Catalano, Abel Cornejo, Graciela Susana Kauffman y Guillermo Alberto Posadas, dijeron: 1º) Que contra la sentencia de fs. 332/336 vta. que rechazó la demanda, interpuso recurso de apelación la parte actora a fs. 338. Para así resolver, la jueza ?a quo? consideró que la pretensión tendiente a obtener la nulidad de los actos administrativos que decidieron la desadjudicación de la vivienda identificada como Manzana B, Parcela 01, correspondiente al grupo habitacional ?30 Viviendas en La Viña?, resulta improcedente por cuanto del análisis de la prueba colectada en autos, concluyó que los adjudicatarios infringieron las obligaciones asumidas en las cláusulas primera, segunda, cuarta y novena del acta de tenencia precaria suscripta por los actores. En tal sentido, la sentenciante señaló que si bien la señora Bueno petitionó la autorización para alquilar la vivienda, tal pedido fue efectuado cuando ya residía en otra localidad y que concretó los contratos de locación sin contar con autorización administrativa. Valoró especialmente que el informe policial que obra en el legajo y el contrato de locación acompañado comprueban que la señora Norma Torres con su grupo familiar residen en la vivienda objeto de autos desde junio del año 1997 en calidad de inquilinos, y que los informes de deuda agregados a fs. 35/37 y 45/47 corroboran que de 62 boletas emitidas la actora sólo pagó 3. Concluyó así que las resoluciones impugnadas no contienen vicio alguno que las invalide, por lo que correspondía rechazar la demanda en todas sus partes. Al expresar los agravios (fs. 352/370), la recurrente, luego de reseñar los antecedentes de la causa y de reproducir los argumentos expuestos en el escrito de demanda, aduce que la sentencia se aparta de los hechos traídos a consideración y del motivo tenido en cuenta por la demandada para dictar la resolución de desadjudicación. Expresa que la sentenciante refiere a supuestos incumplimientos que no fueron objeto de análisis en sede administrativa y que ni siquiera han sido alegados por la demandada, por lo que se ha violado el derecho de defensa. Postula que en virtud del principio de congruencia, no se pueden introducir en sede judicial cuestiones que no hayan sido opuestas en sede administrativa, por lo que la cuestión referida a si la señora Bueno obtuvo o no el permiso para alquilar el inmueble no puede constituir un argumento válido para el rechazo de la acción, ya que la desadjudicación no se baso en tal circunstancia. Agrega que el I.P.V. no rechazó su pedido de autorización de alquiler y si lo hubiese efectuado su mandante podría haber acudido a la vía recursiva ya que fue la propia Provincia de Salta la que modificó sus condiciones laborales impidiéndole habitar el inmueble. Alega que la resolución del I.P.V. que dispuso la desadjudicación se basa solamente en la falta de pago de las cuotas pero no refiere a ninguno de los otros incumplimientos que se invocan en la sentencia. Concluye entonces que la sentencia omitió por completo sus argumentos ya que lo único que correspondía analizar es la causal de falta de pago de las cuotas de amortización y la legalidad de las intimaciones que le fueran cursadas a los adjudicatarios. Postula que previo a toda revocación de una adjudicación por falta de pago, el Instituto demandado debe intimar previamente su cumplimiento otorgando un plazo para ello, y que incluso este tipo de intimaciones se efectúan por edictos cuando la persona no es habida. Que del legajo de la actora surge que no se le cursaron las notificaciones para regularizar su situación y por lo tanto resulta falso que se les hubiera otorgado la posibilidad de ejercer su derecho de defensa en forma previa a decidirse la revocatoria de la adjudicación, lo cual no fue analizado por la sentenciante. Invoca que luego de haber tomado conocimiento de la resolución de desadjudicación se presentó ante el organismo ofreciendo el pago lo cual fue rechazado, y que esta circunstancia tampoco fue valorada por la jueza ?a quo?. Expresa que la sentencia no se pronunció sobre el planteo efectuado respecto de la nulidad de las notificaciones realizadas por el I.P.V., las que fueron efectuadas a un domicilio que ya no era el de la señora Bueno y que tal circunstancia ha sido reconocida por el mencionado organismo puesto que la misma denunció un nuevo domicilio al solicitar la autorización para alquilar la vivienda. Refiere que en el procedimiento que culminó con la revocación de la adjudicación se violaron las reglas del debido proceso, produciéndose una clara afectación al derecho de defensa de los actores, pues en las actuaciones administrativas se puede constatar que nunca tuvieron una real oportunidad de ser oídos. A su turno, el Dr. José Hubaide, apoderado de la demandada, a fs. 374/376 vta. plantea la deserción de recurso de apelación. Señala que el escrito presentado no puede ser admitido formalmente por cuanto no constituye una crítica concreta y razonada de las partes del fallo que le causan agravio, sino que se limitó a efectuar una discrepancia generalizada, sin

indicar los yerros en que habría incurrido la jueza ?a quo?. En subsidio, contesta la expresión de agravios postulando la confirmación de la sentencia puesta en crisis, en el entendimiento de que las notificaciones fueron correctamente efectuadas en el domicilio real, y que además desde el momento mismo de la entrega de la vivienda la actora tenía conocimiento de que debía pagar las cuotas, obligación esta que incumplió. A fs. 378/379 vta. se pronuncia el señor Fiscal ante la Corte N° 1, por el rechazo del recurso conforme a los argumentos que allí explicita. A fs. 380 se llaman autos para resolver. 2º) Que en virtud de lo expuesto y de manera preliminar ante el pedido de deserción del recurso formulado por la demandada, corresponde expedirse en relación a la suficiencia o no del memorial presentado por la actora. Al respecto cabe señalar que, la concesión de un recurso de apelación conlleva la carga de rebatir adecuadamente las motivaciones de la sentencia recurrida, so pena de que se lo declare desierto. Este Tribunal ha señalado que la expresión de agravios debe ser precisa, expresando con claridad y corrección, de manera ordenada, por qué la sentencia no es justa y los motivos de la disconformidad, indicando cómo la jueza ha valorado mal la prueba, omitido alguna que pueda ser decisiva, aplicado erróneamente la ley, o dejado de decidir cuestiones planteadas. Debe, el litigante, expresar, poner de manifiesto, mostrar, lo más objetiva y sencillamente posible, los agravios. No puede menos que exigirse que quien intenta la revisión de un fallo diga por qué esa decisión judicial no lo conforma, poniendo de resalto lo que considere errores de hecho o de derecho, omisiones, defectos, vicios o excesos, pues al proceder así cumple con los deberes de colaboración y de respeto a la justicia y al adversario, facilitando al tribunal de alzada el examen de la sentencia sometida a recurso, y delimita el ámbito de su reclamo (cfr. Tomo 55:207; 76:243; 97:741; 119:635, entre otros). 3º) Que bajo tales presupuestos, de la lectura de los agravios expuestos en autos si bien se advierte cierta reiteración de los argumentos expuestos en la demanda, el recurso exhibe un examen suficiente de los yerros que adjudica a la sentencia, lo que impide su descalificación. En este sentido cabe tener presente que el análisis de la fundamentación del recurso de apelación debe efectuarse con criterio amplio a favor del recurrente, dada la gravedad de la consecuencia que significa la declaración de deserción (cfr. Tomo 60:275). 4º) Que en supuestos como el de autos, esta Corte ha señalado que la razonabilidad del acto administrativo a través del cual se decide desadjudicar una unidad habitacional, debe ser ponderada en atención a la máxima jerarquía que ostenta el derecho cuyo resguardo se busca mediante las distintas políticas públicas habitacionales (cfr. arts. 14 bis y 75 inc. 22 de la C.N.), diseñadas a fin de satisfacer el mandato del art. 37 de la Constitución de la Provincia de Salta (Tomo 188:681). Asimismo, debe valorarse en el caso en particular si el acto revocatorio aseguró a los adjudicatarios el efectivo ejercicio del derecho de defensa (art. 18 de la C.N. y de la C.P.). 5º) Que en el caso, la desadjudicación ordenada por el Instituto Provincial de la Vivienda tuvo fundamento exclusivamente en el incumplimiento de la carga legal y contractual de pagar las cuotas sociales de la vivienda que le fuera asignada, extremo éste que quedó probado con los informes agregados a fs. 35/37, 45/47 y 299, no habiendo sido controvertida tal circunstancia. Sin embargo, lo que debe dilucidarse es la legalidad del procedimiento llevado adelante por la autoridad administrativa para disponer la desadjudicación; en particular las intimaciones que se cursaron a fin de que regularizara su situación. Del legajo acompañado en copias certificadas por la demandada surge que en fecha 29/07/1991 los actores recibieron en carácter de adjudicatarios provisionales en tenencia precaria, el inmueble identificado como Manzana B, Parcela 01, correspondiente al grupo habitacional ?30 Viviendas en La Viña?. Por el mencionado instrumento, la señor Bueno y el señor Salazar se comprometieron, entre otras exigencias, a ocupar la vivienda adjudicada en forma inmediata a partir de su suscripción y a pagar puntualmente las cuotas provisorias que el Organismo estableciera. Por otra parte, se advierte que en fecha 5 de junio de 1997 la señora Bueno formalizó una presentación dirigida a la Jefa del Departamento Interior del entonces Instituto de Desarrollo Urbano y Vivienda en la que ponía en conocimiento la necesidad de trasladarse por razones laborales a la localidad de San Lorenzo, razón por la cual solicitaba autorización para alquilar el inmueble. Asimismo adjuntó documentación tendiente a acreditar las razones del traslado y exteriorizó su voluntad de regularizar su situación de morosidad, denunciando, al pie de la nota, el domicilio actual: ?Guatemala 2287 (San Lorenzo)? (fs. 16 del legajo). Tal circunstancia provocó que el Organismo dispusiera una inspección en la vivienda que fue efectuada a través de la policía en fecha 30/07/1997, en la que se constató que el inmueble era ocupado por la señora Norma Edith Torres en carácter de ?casera?, quien además ratificó que los adjudicatarios residían transitoriamente en la localidad de San Lorenzo por razones laborales (fs. 23). Posteriormente, en fecha 24/05/2006, la propia señora Torres concurrió ante el mencionado organismo a fin de denunciar que ocupaba el inmueble desde hace 10 años aproximadamente, lo que determinó que se remitieran las actuaciones a la Gerencia Financiera a fin de que se diera trámite a la denuncia (fs. 27). A partir de allí se cursó una notificación y dos intimaciones a los adjudicatarios para que abonaran en el plazo de 48 horas la totalidad de las cuotas exigibles adeudadas (fs. 28/31). Cobra relevancia, en este punto, que todas las comunicaciones cursadas fueron diligenciadas en el domicilio de la vivienda adjudicada y recibidas por la señora Torres en su calidad de ocupante, a la sazón denunciante de aquéllos y beneficiaria de una autorización para ocupar el inmueble en conflicto (ver fs. 22 del legajo T-0020). Finalmente, ante la falta de presentación de los adjudicatarios, se tuvo por configurada la causal de falta de pago y se emitió la Resolución N° 772/08 dejando sin efecto la adjudicación dispuesta a favor

de los señores Lucía Elizabeth Bueno y Néstor Ángel Salazar, la cual fue notificada, de igual modo, en la vivienda en conflicto. Finalmente, por Resolución N° 775 del 27 de Octubre de 2009, el I.P.V. confirmó aquella decisión al rechazar por extemporáneo el recurso de reconsideración interpuesto que interpusieron los actores. 6°) Que de la relación de hechos delineada precedentemente surge la celebración de un contrato administrativo entre los actores con la administración, enmarcado en el ámbito de un servicio de utilidad pública e interés general cuya prestación supone el traspaso del dominio de un bien del Estado a un particular, por razones de índole social (cfr. las Leyes locales 5167 y 5963, y la Ley Nacional 21581). En tal contexto, la accionante, como tenedora precaria de la unidad habitacional asignada, se encontraba condicionada al cumplimiento de los requisitos impuestos por la entidad promotora del programa de viviendas, entre los cuales resulta preponderante la obligación de ocupar la unidad adjudicada con los integrantes del grupo familiar declarado, como así también la comunicación por escrito al Instituto de todo cambio o modificación en aquél y de pagar puntualmente las cuotas de amortización. En ese orden de consideraciones, las circunstancias acreditadas en la causa permiten sostener que si bien la actora no cumplió con este último requisito, sí habitó el inmueble desde la entrega hasta junio del año 1997 y comunicó al organismo su necesidad de mudarse a la localidad de San Lorenzo por razones laborales. Sin embargo, el Instituto demandado no sólo omitió dar respuesta al pedido efectuado por la señora Bueno, sino que además prescindió de una cuestión que resultaba relevante a fin de garantizarles el efectivo ejercicio del derecho de defensa, esto es remitir las notificaciones e intimaciones de pago al domicilio que había denunciado oportunamente como su nuevo lugar de residencia. 7°) Que para una mayor eficacia del trámite y prevenir eventuales perjuicios, era necesario y útil en el caso concreto -y especialmente en razón de la expresa manifestación por parte de la adjudicataria-, que el organismo se pronunciara respecto del pedido de autorización para alquilar la vivienda y que dispusiera que las intimaciones cursadas se practicasen en el domicilio denunciado en la localidad de San Lorenzo, pues resulta evidente que de haber asumido la Administración una conducta diligente en tal sentido, los actores podrían haber contado con reglas claras que le permitieran adoptar las medidas que estimaran útiles para conservar el inmueble, tanto en lo relativo a la obligación de habitarlo como en lo referido a la regularización de la deuda generada. Cabe recordar, en este orden de ideas, que si bien la notificación no afecta la validez del acto administrativo, para ser eficaz y desplegar toda su fuerza interna, el acto necesita ser comunicado al administrado de manera idónea a fin de no privar a las partes de un derecho constitucionalmente consagrado. Al respecto, el art. 151 de la Ley de Procedimiento Administrativo establece como principio general la sanción de nulidad para las notificaciones efectuadas sin llenar las formalidades prescriptas, entre las que se encuentran las de los arts. 147 a 149 del citado ordenamiento. En materia de notificaciones, no se debe perder de vista, pues, que con ellas no se consagra un inútil formalismo sacramental, sino que se busca lograr que el particular tenga conocimiento cierto del acto y quede debidamente informado de las posibilidades de defensa de sus derechos e intereses, es decir, que no se produzca al administrado una situación de inferioridad o dificultad para el ejercicio de tales derechos (cfr. Comadira, Julio R. - Escuela, Héctor J., ¿Curso de Derecho Administrativo?, 1ª edición, Abeledo Perrot, Bs. As., 2012, Tomo I, pág. 416). Desde esta perspectiva, es claro que en el caso medió una vulneración ostensible del debido proceso, en tanto el procedimiento seguido por el organismo significó para los actores, en los hechos, el cercenamiento categórico de la citada garantía, puesto que no tomaron conocimiento de las intimaciones y de la desadjudicación dispuesta sino hasta la audiencia celebrada en el marco del juicio de desalojo que promovieron contra la señora Torres. La situación señalada revela inequívocamente que los actores se han visto privados de la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, al no haber contado con la necesaria participación en el procedimiento administrativo que culminó con las decisión que dispuso la desadjudicación de la vivienda, constituyendo tal circunstancia un supuesto de vicio grave en el acto en los términos del art. 57, inc. 2ª, de la Ley 5348. Se deriva, entonces, como consecuencia de la falta de notificación regular de los actos administrativos, que éstos no produzcan efectos jurídicos, carezcan de ejecutividad, no corran los términos para recurrir contra ellos y puedan ser revocados en cualquier momento por la autoridad que los dictó o sus superiores (art. 43 de la L.P.A.S.). Por lo tanto, al no haberse cumplido con el debido procedimiento previo a la emisión del acto de desadjudicación de la unidad habitacional, deviene incuestionable que la Administración incurrió en un obrar ilegítimo que determina, en consecuencia, la nulidad de las Resoluciones I.P.V. Nos. 772/08 y 775/09. En definitiva, el procedimiento de notificación llevado adelante por el I.P.V. configuró una actuación irregular, incompatible con la necesaria protección del derecho a la vivienda garantizado por las constituciones de la Nación (art. 14 bis.) y de la Provincia (art. 37), así como por los tratados internacionales que vinculan a nuestro país, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 27.3), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XI) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11.1) (cfr. esta Corte, Tomo 189:729). 8°) Que en consecuencia, corresponde hacer lugar al recurso de apelación interpuesto a fs. 338 y, en su mérito, revocar la sentencia apelada. Costas por su orden, al no advertirse temeridad (art. 15, C.P.C.A.).

Los Dres. Guillermo Félix Díaz y Ernesto R. Samsón, dijeron: 1°) Que si bien compartimos la reseña de los antecedentes y los considerandos 2°, 3° y 4° del voto que antecede, nos apartamos de la solución que allí se propicia por los siguientes fundamentos.

2º) Que según surge de la prueba documental, a fs. 8 obra el Acta de Tenencia Precaria, mediante el cual el Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda entregó a la accionante y a su marido, Néstor Ángel Zalazar, una vivienda individualizada como Manzana ?B?, Parcela ?01? correspondiente al grupo habitacional ?30 Viviendas en la Viña? en fecha 29/07/1991. En virtud de dicho instrumento, los actores se obligaron a: I) ocupar, en el término perentorio de diez (10) días corridos, la vivienda adjudicada junto a los integrantes del grupo familiar declarado; II) abonar puntualmente en la sede del instituto, a partir de mes de julio de 1991, del primero al diez de cada mes, las cuotas provisorias que el organismo establezca; III) a destinar el inmueble al uso habitacional del grupo, no pudiendo en ningún caso darle otro destino, cederla, transferirla; IV) comunicar por escrito al I.P.V. cualquier circunstancia o modificación en la composición del grupo familiar y cualquier otra que implique la no ocupación temporaria del inmueble por un plazo mayor a treinta (30) días (cfr. cláusulas primera, segunda, cuarta y novena). Por último, en virtud de la cláusula segunda los adjudicatarios aceptaron que la falta de pago de dos cuotas produciría automáticamente, de pleno derecho, la caducidad de la adjudicación, sin necesidad de interpelación alguna.

3º) Que de las constancias incorporadas a fs. 100 surge que en fecha 4 de junio de 1997 la accionante solicitó autorización para alquilar la vivienda por tener que ausentarse de la localidad por motivos laborales, e hizo saber al accionado que había iniciado un plan de pagos para regularizar las cuotas adeudadas, presentación que no obtuvo respuesta por parte de la administración. Por su parte, a fs. 125/126 obra contrato de locación entre los señores Néstor Zalazar y Norma Edith Torres sobre la vivienda objeto de desadjudicación, por el período 14/06/1997 al 14/12/1998 que luego fue prorrogado por el período 8/01/1999 al 8/01/2001 (cuyas copias certificadas se encuentran reservadas a fs. 30/31 y 32/33). A su vez, del legajo de la actora obrante en Secretaría y con motivo de una inspección surge que el 30/07/1997 el inmueble se encontraba ocupado por la señora Norma Edith Torres, circunstancia que se mantuvo en la inspección de fecha 30/01/2002 y en fecha 1/04/2008 con motivo de la visita de la asistente social Marcela Guaymas (cfr. fs. 49). Asimismo, a fs. 26, 27, 28, 29 y 31 obran notificaciones cursadas a la actora a fin de regularizar su situación en torno a la deuda por cuotas impagas y a fs. 35 la encargada de Recuperos del I.P.V. informa que la accionante es titular de la cuenta N° 445.013/1/1 del grupo habitacional ?30 Viviendas de La Viña? y que a partir de la reprogramación de la deuda del 22/10/03 registra una deuda exigible hasta el 20/08/07 de 44 cuotas, habiéndose abonado únicamente tres boletas.

4º) Que en el caso, la desadjudicación ordenada por el Instituto Provincial de la Vivienda mediante Resolución N° 772/08 tuvo fundamento en el incumplimiento de la carga legal y contractual de pagar las cuotas sociales de la vivienda que le fue asignada, extremo que quedó probado con los informes agregados a fs. 35/37, 45/47 y 299, no encontrándose controvertida esta circunstancia. Los agravios se encuentran dirigidos, en lo sustancial, a cuestionar la legalidad del procedimiento llevado a cabo por la autoridad administrativa, en particular la omisión de notificar las intimaciones de pago al nuevo domicilio de la accionante sito en la localidad de San Lorenzo, que -según alega- afectó su derecho de defensa y de debido proceso al impedirle tomar oportuno conocimiento y oponer sus defensas. En los términos expuestos, el agravio no puede prosperar en tanto la accionante ha omitido citar y probar cuáles defensas o alegaciones se habrían visto privadas de articular (CSJN, Fallos, 296:70; 302:321) con motivo de aquella falta de notificación al domicilio de referencia, lo que obsta a estimar conculcado el alegado derecho de defensa. En otro orden de ideas, la invocada falta de intervención en el trámite instado por el I.P.V. tampoco neutraliza, la obligación de pago asumida por la accionante y las consecuencias que acarrea su incumplimiento. Al respecto, el contrato administrativo celebrado con la administración se encuentra enmarcado en el ámbito de un servicio de utilidad pública e interés general cuya prestación supone el traspaso del dominio de un bien del Estado a un particular, por razones de índole social conforme las Leyes locales 5167 y 5963 y la Ley Nacional 21581. En tal contexto, como tenedores precarios de la unidad habitacional asignada, sus beneficiarios se encontraban condicionados al cumplimiento de los requisitos impuestos por la entidad promotora del programa de viviendas, entre los cuales cobra relevancia la obligación de abonar en forma mensual y consecutiva las cuotas.

5º) Que por lo demás, cabe reparar que el pretendido nuevo domicilio se encontraba inserto en una autorización de alquiler, que jamás fue autorizado por la administración y cuyo trámite tampoco persiguió la actora en cumplimiento de los deberes previamente asumidos con el accionado, pero que pese a ello no le impidió alquilar la mentada vivienda. Con tales bases, no se verifica conculcación alguna del derecho de defensa durante el trámite de las notificaciones e intimaciones oportunamente, ostentando la desadjudicación con suficientes fundamentos.

6º) Que por las razones expuestas, cabe rechazar al recurso de apelación de fs. 338 y en su mérito confirmar la sentencia de fs. 332/336 vta. Costas por su orden (art. 15, C.P.C.A.). Por lo que resulta de la votación que antecede, LA CORTE DE JUSTICIA, RESUELVE: I. HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto a fs. 338 y, en su mérito, revocar la sentencia apelada, dejando sin efecto las Resoluciones I.P.V. Nos. 772/08 y 775/09. Costas por su orden. II. MANDAR que se registre y notifique. (Fdo.: Dres. Sergio Fabián Vittar, Guillermo Alberto Catalano -Presidente-, Abel Cornejo, Graciela Susana Kauffman, Guillermo Alberto Posadas, Guillermo Félix Díaz y Ernesto R. Samsón -Jueces de Corte-. Ante mí: Dr. Gerardo J. H. Sosa -Secretario de Corte de Actuación-).

018447E