

**Boletín Oficial Municipal N° 1361**  
**Corrientes, 21 de Diciembre de 2010**

**Resoluciones**

**N° 3221:** Declara Lesivos al Interés Publico Municipal la Res. 2341/09 – Permiso de Demolición Otorgado a la Federación Económica.-

**N° 3222:** Declara Lesivos al Interés Publico Municipal la Res. 2340/09 – Caratulado «Demonte, Roberto Manuel Sta. Consulta para construir Viviendas Colectiva y servicio en el B° la Rosada.-



secretario Juan Carlos Achitte y otros a favor de los Sres. Hugo Nicoletti, Gonzalo Joaquín Vilas y Pedro Pablo Torgoff, de fecha 18/2/2008, debidamente inscripto.

Que, a fs. 47/57 se acompañan Planos de Obra Nueva, a fs. 58/78 obra el Informe Final del Estudio Geotécnico, y a fs. 79 se agrega el Plano de Demolición.

Que, a fs. 82 obra la Evaluación de Uso de Suelo, de fecha 12/11/2008, respecto del proyecto con las modificaciones solicitadas a fs. 15, que contiene myores observaciones que la anterior de fecha 20/12/10 de fs. 9.

Que, a fs. 83/4 se adjunta la nota de la Directora de Uso de Suelo dirigida al Subsecretario de Control Urbano, de fecha 18/11/2008, detallando los requisitos legales que el proyecto de obra no cumplimentaba.

Que, a fs. 85 el Subsecretario de Control Urbano ordena a la Dirección de Obras Particulares que el Proyecto deberá ajustarse estrictamente a la documentación obrante en el Expediente a fs. 4 y 5 para lo cual obtuviera oportunamente el Certificado de Uso de Suelo Conforme de fecha 27/12/2007, respecto de lo cual tomó vista el

Arquitecto Proyectista y Director de Obra Luis Piragine en fecha 5/12/2008.

Que, a fs. 88/93 se adjunta un Plano de Demolición y otros Planos de Obra Nueva; a fs. 94/101 se agregan Planillas de Plantas y de Locales; a fs. 102/112, se adjuntan Planos de Instalación Eléctrica y de Obra Nueva.

Que, a fs. 114/116 obran las Actas de Compromiso y Verificación de Muros Linderos que no se encuentran suscriptas por los propietarios.

Que, a fs. 117/121 se agregan Planos de Obra Nueva para ser afectado al Régimen de Propiedad Horizontal y a fs. 122/123 se encuentran los Planos de Instalación Eléctrica Nuevo.

Que, a fs. 304 obra el Informe de Inspección en el que se deja constancia que se verificó que según los planos adjuntados a fs. 88 y 79 la demolición aún no se efectuó y tampoco se dio inicio la obra, según planos de fs. 89, 90 y 91.

Que, a fs. 306 la Dirección de Control de Obras Particulares informó a la Subsecretaría de Control Urbano que se había otorgado el Uso de Suelo Conforme el 27/12/2007 (fs. 1) a la propuesta de fs. 4/5 con una altura de 36 metros; que se denegó la autorización de una planta más, y que la documentación obrante en el

**CARLOS MAURICIO ESPINOLA**  
**INTENDNTE**  
Municipalidad de la Ciudad de  
Corrientes

**CPMARTÍN MIGUEL**  
**BARRIONUEVO**  
**Secretario General de Gobierno**  
Municipalidad de la Ciudad de  
Corrientes

**Dr. LUCAS FERRERO**  
**Secretario de Economía y Hacienda**  
Municipalidad de la Ciudad de  
Corrientes

**Ing. EDUARDO ADOLFO**  
**BARRIONUEVO**  
**Secretario de Planeamiento,**  
**Obras y Servicios Públicos**  
Municipalidad de la Ciudad de  
Corrientes





**Resolución N° 3221**  
**Corrientes, 17 de Diciembre de 2010**

**VISTO:**

Las Ordenanzas N° 1071, de fecha 6/2/1981 y su modificatoria N° 4845 de fecha 2/10/2008; las Ordenanzas N° 964 de fecha 14/6/1978 y N° 4158 de fecha 12/5/2005; la Resolución N° 2341 de fecha 24/7/2009 y el Expediente N° 510-F-2007 y sus acumulados Expedientes N° 379-L-2010, 855-G-2010, 395-L-2010, y 205-T-2010; y

**CONSIDERANDO:**

Que, a fs. 1 obra el Certificado de Uso de Suelo Conforme suscripto por el Subsecretario de Control Urbano de la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes, Sr. José Raúl Nicolini, de fecha 13/12/2007, correspondiente a la Manzana 126, Lote 6, Adrema A1-797-1 de calle Carlos Pellegrini entre Catamarca y San Lorenzo del Barrio La Rozada, con motivo de la consulta para construir en el Distrito Central Comercial con destino a Vivienda Colectiva y Servicios.

Que, a fs. 4/6 se agregan Planos de Obra Nueva y de Mensura del referido inmueble. A fs. 7 se acompaña el Balance de Superficies.

Que, a fs. 9 obra la Evaluación de Uso de Suelo de fecha 20/12/2010.

Que, a fs. 15 se agrega una nota,

de fecha 12/5/2008, suscripta por el Presidente y el Secretario de la Federación Económica de Corrientes, de fecha 6/5/2008, por la cual se solicita que se permita una planta más para el Edificio de Federación, invocando el artículo 6.4.1.1 del Código de Planeamiento Urbano, con el Certificado de Uso de Suelo Conforme según Ordenanza 1071/81, 1623/85 y complementarias. También solicita autorización para disponer de más unidades de departamentos, con cuyas ventas se facilitará el financiamiento de la nueva sede de la entidad.

Que, a fs. 19 obra el Croquis según Replanteo, de fecha 27/9/2008 y a fs. 20 se agrega Acta de Constatación de Mojones suscripta por el Agrimensor Roque Canteros.

Que, a fs. 21 se agrega constancia impresa de la página web de la Dirección General de Catastro de la Provincia, según la cual el inmueble identificado bajo Adrema A1-000797-1, se encuentra inscripto a nombre de Pedro Pablo Torgoff.

Que, a fs. 28/46 se adjunta fotocopia certificada del Primer Testimonio del Contrato de Fideicomiso y Transmisión Fiduciaria del Inmueble otorgado por la Federación Económica de Corrientes (representada por su Presidente Gustavo Marín Tabacchi y su

cual se observó que lo indicado a demoler según fs. 79 no se realizó y que no se iniciaron las tareas de construcción según fs. 47/57.

Que, a fs. 325 consta la autorización de desglose de fs. 325/336, y el Permiso de Edificación N° 076/09, debiendo el profesional cumplimentar con la Ordenanza N° 3686/01.

Que, a fs. 339/386 se adjuntan Planos de Demolición, de Obra Nueva y de Instalación Eléctrica.

Que, a fs. 387/8 se agrega el Visado de Obra y Electricidad, de fecha 14/9/2009, efectuado por el Departamento de Control de Documentación, en el cual se expresa que a fs. 83/84 la Dirección de Uso de Suelo señaló la falta de cumplimiento de la Ordenanza N° 1071, y que el proyecto debía ajustarse a los planos presentados a fs. 4/5, pero que a fs. 86 el Arquitecto del Proyecto se niega a modificar el mismo insistiendo que se contemple en el caso la Sección 6.4.1. de la Ordenanza N° 1071, y que previo dictamen del Servicio Jurídico Permanente, se dictó la Resolución N° 2341/09. Se remarcan los requisitos que debía cumplir el proyecto, consistentes en: presentar factibilidad de carga otorgada por DPEC, prever local para

SETIN, cumplimentar con el art. 208 de la Ordenanza 3202, prever baliza sonora y luminosa para entrada y salida de vehículos, acotar acometida en tableros seccionales, presentar detalle de protección contra descargas atmosféricas en corte y verificar el cumplimiento de las Ordenanzas 1186 punto 3.4.1. y 3.4.2., presentar detalle Sistema de Puesta a tierra en detalles de Planta baja y ubicar cámaras de inspección de PAT, presentar detalle y unificar el tablero del ascensor y el de bombas, indicar tipos de cañerías a utilizar en paredes y techos, respecto del Visado de Electricidad; y completar la intercepción de vistas, verificar compensación de escalera detalle y graficación, verificar denominación en platas y planillas, debe indicarse las unidades funcionales por plantas, especificar las unidades complementarias, graficar límites en cortes y fachadas hacia los muros medianeros, verificar la fachada lateral, detallar las superficies en cada sector, respecto del Visado de Obra.

Que, a fs. 393 obra el Permiso de Demolición N° 015/09 de fecha 1/10/2009.

Que, a fs. 396 la Dirección General de Control Urbano solicitó la remisión urgente del expediente debido a los hechos acaecidos el 2/11/2010 en el inmueble de calle Pellegrini N° 1460 de esta ciudad.

*suspenderse su ejecución a fin de evitar que un acto absolutamente nulo produzca efectos o prestaciones que luego habrán de retirarse»* («Dictámenes», 195-49, dictamen de fecha 24/10/90).

Que, al respecto, señala Julio Rodolfo COMADIRA («La Anulación de Oficio del Acto Administrativo», 2ª Edición actualizada, Ed. Ciencias de la Administración, 1998, pág. 184) que: *«Las precedentemente señaladas proyecciones fructíferas de la obligatoriedad anulatoria imputada a la Administración, tanto en el caso de la «anulación de oficio» como en aquél en que por no ser ella viable resulta necesario promover la correspondiente demanda judicial, aparecen significativamente evidenciadas cuando se advierte que, precisamente en su virtud, cabe reputar incorporada al esquema de la ley la privación de la presunción de legitimidad a los actos irregulares, es decir, a los actos afectados de nulidad absoluta, toda vez que no es razonable suponer que la Administración pueda estar obligada a anular (ya per se, o demandando la ejecución de la «nulidad» declarada*

*«administrativamente») actos que se presumen legítimos. Como se ve - agrega el autor citado -, esta ausencia de la presunción de legitimidad acompaña, incluso, a los actos que no son anulables oficiosamente, motivo por el cual, y sin perjuicio de que la eliminación definitiva de los efectos del acto sólo pueda lograrse ejecutoriendo judicialmente la pretensión anulatoria, se impone en estos casos el deber de suspender provisionalmente los efectos del acto, precisamente porque no sería coherente que siguiera produciéndolos un acto que no se presume legítimo. En esta hipótesis, la Administración debe ejercer la posibilidad suspensiva oficiosa que, por razones de interés público, le autoriza a emplear la segunda parte del art. 12 de la ley»* (en nuestro caso, el art. 143 de la Ley 3460).

Que, Manuel María DIEZ y Tomás HUTCHINSON («Derecho Procesal Administrativo», Ed. Plus Ultra, 1996, pág. 306 y sgtes.), con respecto a la suspensión de la ejecutoriedad del acto declarado lesivo, expresan: *«Es lógico suponer que si la Administración inicia proceso de lesividad por entender que el acto es ilegítimo, habrá*

*de suspender la ejecución del mismo. Se entiende que ésta será una facultad discrecional de la Administración, pero parece lógico que durante la tramitación del proceso no se ejecuten los actos objeto de la pretensión deducida. Siempre es la Administración la legitimada activamente...».*

Que, así las cosas, con la finalidad de restablecer inmediatamente la juridicidad alterada por la Resolución N° 2340/09 y el Certificado de Uso de Suelo Conforme y de evitar perjuicios irreparables, el Departamento Ejecutivo Municipal debería suspender la ejecución de los mismos hasta tanto se resuelva judicialmente la acción de lesividad.

Que, en ejercicio de sus atribuciones, el Departamento Ejecutivo Municipal, dicta el presente acto administrativo.

**POR ELLO**

**EL SEÑOR INTENDENTE**

**MUNICIPAL**

**RESUELVE:**

**Artículo 1:** Declarar lesivos al interés público de la Administración Municipal la Resolución N° 2340 de

fecha 24/7/2009 y el Certificado de Uso de Suelo Conforme otorgado oportunamente en el Expediente N° 518-D-2008, caratulado «Demonte, Roberto Manuel, Extracto: Sta. Consulta de Uso de Suelo p/ Aprobación de Planos», por los argumentos expuestos en los considerandos de la presente.

**Artículo 2:** Encomendar al Servicio Jurídico Permanente la promoción de la acción judicial de lesividad, atento a lo resuelto por el artículo 1 de la presente Resolución.

**Artículo 3:** Suspender, hasta tanto sea resuelta la acción judicial de lesividad que se promueva, los efectos de los actos administrativos individualizados en el artículo 1 de la presente Resolución, por los argumentos expuestos en los considerandos de la presente.

**Artículo 4:** La presente resolución será refrendada por los Señores Secretarios General de Gobierno, de Economía y Hacienda, y de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos.

**Artículo 5:** Regístrese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese.

expediente no se encuadra en las normas vigentes por lo cual el trámite no podía seguir su curso.

Que, a fs. 307 el Subsecretario de Control Urbano expresa que el trámite deberá proseguir conforme a la respuesta de Uso de Suelo Conforme de fs. 1, teniendo en cuenta el informe de fs. 85.

Que, a fs. 310 se acompaña la nota, de fecha 8/6/2009, presentada por el Proyectista y Director de Obra, mediante la cual insiste en que se autorice una planta más y se otorgue el permiso de construcción con los planos registrados, para gestionar la prehorizontalidad y comercializar las unidades.

Que, a fs. 312 obra el proyecto de resolución por la cual se otorgaría el Certificado de Uso de Suelo Conforme a la nueva propuesta que tiene una planta más, obrante a fs. 47/57, conforme el art. 6.5. de la Ordenanza 1071.

Que, a fs. 313 obra el Informe N° 11/09 de la Subsecretaría de Control Urbano, en el que se considera viable la nueva propuesta de fs. 47/57, según el art. 6.5. de la Ordenanza N° 1071.

Que, a fs. 315 se expidió el Servicio Jurídico Permanente

expresando que se trataba de una decisión que no plantea ninguna cuestión jurídica que amerite la intervención de dicho servicio, y que, en caso de que el Sr. Intendente estime que se encuentra configurado el supuesto de excepción contemplado en el Código de edificación relativa a casos no previstos, se trataría del ejercicio de una facultad discrecional motivada en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, que deberían ser debidamente explicitadas a fin de que tal decisión no constituya un precedente para casos similares.

Que, a fs. 316 se encuentra agregada la fotocopia certificada de la Resolución N° 2341 de fecha 24/7/2009, por la cual se otorgó Certificado de Uso de Suelo Conforme al proyecto presentado por la Federación Económica de Corrientes, obrante a fs. 47/57, conforme lo establecido en el art. 6.5. de la Ordenanza N° 1071/81 – Código de Planeamiento. Asimismo. La referida resolución ordenó comunicar lo resuelto a la Subsecretaría de Control Urbano para la prosecución del trámite para la obtención del Permiso de Obra, la cual fue notificada según constancia de fs. 317, en fecha 27/7/2009.

Que, a fs. 323 consta el Informe de Inspección de fecha 6/8/2009, según el

Casco Histórico, agravándose con la falta de intervención de la Comisión de Casco Histórico; e) la Resolución N° 2341/09 contiene vicios graves tipificados en el artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes, inciso c) por la falta de intervención de la Comisión de Casco Histórico, inciso h) por el error en la ubicación del inmueble en el Distrito Central Comercial en lugar del Distrito Central Histórico, lo que implica diferencias en FOT, FOS, tipología edilicia, mediana de la cuadra, entre otros, inciso q) porque transgrede lo establecido en los artículos 120 y 121 del Código de Procedimiento Administrativo en cuanto al interés contemplado. También se expresa en el informe que la cuestión quebranta los derechos difusos urbanísticos (artículos 49, 52 y 62 de la Constitución de la Provincia de Corrientes y artículo 41 y 43 de la Constitución Nacional). El informe concluye sosteniendo que los actos administrativos (Certificado de Uso de Suelo Conforme de fs. 1 y Resolución N° 2341/09 de fs. 316) son actos nulos porque la desobediencia al derecho vigente es evidente y supera lo meramente opinable.

Que, a fs. 402, bajo Expediente N° 379-L-2010 acumulado, se agrega la nota de fecha 3/11/2010, suscripta por

Silvia Elizabeth Leiva de Alcalá, en su carácter de vecina, por la cual solicita la suspensión definitiva de la obra, y la revisión y revocación del permiso municipal otorgado, en resguardo de los posibles daños y perjuicios que pudiera ocasionarle la obra, en la que se iniciaron los trabajos de demolición y el recientemente se produjo el derrumbe.

Que, a fs. 412, bajo Expediente N° 855-G-2010 acumulado, se acompaña una nota de fecha 4/11/2010, suscripta por Diego Gómez de la Fuente, en su carácter de vecino de la obra, solicitando la paralización de la obra hasta tanto se resguarden la propiedad y las personas que habitan en su inmueble.

Que, a fs. 416, bajo Expediente N° 395-L-2010 acumulado, se agrega otra nota suscripta por la Sra. de Alcalá por la cual expresó que no prestó conformidad con el Acta de Verificación y Compromiso entre Linderos.

Que, a fs. 420 se agrega una nota de fecha 4/11/2010 por la cual el Director de Obra y el Fiduciario informan que presentarán nuevamente las Actas de Verificación y Compromiso de Linderos y solicitan el levantamiento de la suspensión de la demolición.

Que, a fs. 426/428 y fs. 432/434, fs. 436/438, fs. 440/442, obran Actas de

Que, al respecto también se expidió la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuando sostuvo que: «*En el juicio de lesividad la administración demandante de la nulidad de su propio acto lesivo tiene por contraparte a un sujeto extraño a ella que, beneficiado por los efectos de dicho acto, invoca la validez de éste en defensa de su propio interés particular; razón por la cual en dicho supuesto claramente existe un caso o controversia susceptible de ser resuelto por los tribunales de justicia*» (F:327:5571, en «*Inadi c/ E.N. - M° Interior - dto. 957/01, ley 25.453 s/ amparo ley 16.986*», 14/12/2004). «*Corresponde confirmar la sentencia que rechazó la demanda tendiente a que se mantuviera vigente la adjudicación de la licitación y admitió la acción de lesividad, si el llamado a licitación y la resolución adjudicatoria no se sujetaron a las disposiciones aplicables y adolecieron de vicios en la competencia y el procedimiento, debido a que para la constitución del derecho real de anticresis se requería, conforme a la reglamentación del art. 51 de la ley de contabilidad pública, aprobada por el decreto 2045/80, la intervención*

*obligatoria de la Administración General de Inmuebles Fiscales*» (T. 326, P. 3700, El Rincón de los Artistas c/ Htal. Nac. Profesor Alejandro Posadas s/ ordinario. 30/09/2003, E.D. 31-12-03, nro. 281.L.L. 03-03-04, nro. 106.982.L.L. 29-04-04, nro. 107.326 (con nota).

Que, en consecuencia, en virtud de lo dispuesto en los arts. 184 del Código de Procedimiento Administrativo y 55 inciso e) del Código Contencioso Administrativo, estimamos que el Departamento Ejecutivo Municipal deberá declarar a los actos administrativos - Certificado de Uso de Suelo de fs. 1 y Resolución N° 2340/09 de fs. 351-, lesivos al interés público y promover la acción judicial de lesividad inmediatamente.

Que, por último, cabe poner de manifiesto que como consecuencia de lo precedentemente expuesto, y sin perjuicio de acudir a la vía judicial, resulta evidente la necesidad de que, hasta tanto se declare judicialmente la lesividad de dichos actos administrativos, se deberán suspender los efectos de los mismos a fin de proteger el interés público municipal.

Que, en efecto, resulta enteramente viable disponer

inmediatamente, y hasta sea resuelta en definitiva la nulidad del acto administrativo por parte del Poder Judicial, la suspensión de sus efectos en sede administrativa, con fundamento en lo dispuesto por el art. 143 de la Ley 3460, que reza lo siguiente: «**La Administración podrá de oficio, o a petición de parte, mediante resolución fundada, suspender la ejecución de un acto administrativo, por razones de interés público, para evitar perjuicios graves al interesado o daño de imposible o difícil reparación o cuando se alegare fundadamente una causa de nulidad**».

Que, en relación a la naturaleza de la Suspensión del acto administrativo, señala Fabián Omar CANDA que «significa la detención temporal de los efectos normales del acto suspendido» o, en palabras de Marienhoff, la «paralización transitoria de sus efectos» («SUSPENSIÓN DE OFICIO DEL ACTO ADMINISTRATIVO», Revista de Derecho Administrativo, Nº 21/21, Ed. Depalma, Enero-Diciembre de 1996, pág. 409 y sgtes.).

Que, agrega el autor citado - pág. 415 - que: «En el caso de la

*suspensión en sede administrativa, la decisión final y definitiva podrá corresponder a la Administración (si el acto es susceptible de ser revocado en sede propia) o al juez (si procede la anulación)*».

Que, resulta clarificadora la definición que brinda Enrique SAYAGUÉS LASO, quien califica a la suspensión como «**medio para detener transitoriamente la ejecución del acto y dar tiempo a que el órgano de control se pronuncie sobre aquél**» (Tratado de Derecho Administrativo, Tº II, Montevideo, 1972, pág. 447).

Que, como bien apunta CANDA - ob. cit., pág. 429 -, «... *La Administración no puede limitarse a suspender y olvidarse del asunto. Su deber es suspender y, transcurrido un breve plazo ... levantar la suspensión o iniciar la acción de lesividad*».

Que, más adelante - pág. 431 -, citando la opinión de la Procuración del Tesoro de la Nación, señala que este Organismo, citando la opinión de Juan Ramón DE ESTRADA, ha decidido que «en los casos en que la Administración no puede revocar los actos irregulares se entiende que al menos debe

Que, a fs. 399/400 obra el informe expedido por la Dirección de Normativa Urbana de la Dirección General de Ordenamiento Territorial, según el cual el proyecto de obra posee un Certificado de Uso de Suelo Conforme (fs. 1) de fecha 27/12/2007; el croquis del proyecto (fs. 4/5) fue analizado en el marco de la Ordenanza Nº 1071 que regía el Distrito Central Comercial (Cc); y que superaban la altura máxima, el FOT, la relación «R», el espacio libre de manzana y no cumplimentaban con la cochera. Dicho informe expresa que, luego de tales observaciones y meses transcurridos sin haberlas subsanado, en fecha 6/5/2008, el particular solicitó la autorización por un piso más, ante lo cual se efectuó el análisis técnico (fs. 83/84), informando que tampoco cumplía con las normas vigentes y que el proyecto debía adecuarse a la documentación según la cual obtuvo el Uso de Suelo Conforme (fs. 1). Pese a ello, sigue diciendo el informe, el particular insistió en que se aplique el artículo 6.4.1. «Casos Especiales Previstos. Edificios de Planta Baja Libre» del Código de Planeamiento Urbano – Ordenanza Nº 1071, ante lo cual se dictó la Resolución Nº 2341/09 basada en el informe y sugerencia del Subsecretario de Control Urbano (fs. 312/3) por la cual se otorgó el Certificado de

Uso de Suelo según el artículo 6.5. «Casos Especiales No Previstos» del referido Código de Planeamiento Urbano. Este informe remarca que: a) el proyecto de obra no se tipifica en ninguna de las causales «Casos Especiales Previstos. Edificios de Planta Baja Libre» o «Casos Especiales No Previstos», debido a que no se trata de un caso no previsto sino que está previsto y no se adecua a las normas vigentes; b) el trámite posee graves irregularidades debido a que la propuesta original, por la cual se otorgó el Uso de Suelo Conforme (fs. 1) ya no se adecuaba a la norma vigente, y que la prosecución del trámite conforme a las nuevas documentaciones presentadas aumentaron las inobservancias a las normas, agravando la ilegalidad; c) la Resolución Nº 2341/09 adolece de fundamentación porque incurre en un error en la aplicación del Distrito en el cual se encuentra la obra, ya que a la fecha del dictado de la misma se encontraba en vigencia la Ordenanza Nº 4845 según la cual el inmueble pasaba a formar parte del Distrito Casco Histórico, y que en dicha resolución no se hace referencia a este Distrito sino en el Distrito Central Comercial; d) si el proyecto de obra no cumplía con las normas relativas al Distrito Central Comercial menos aún lo podía hacer para el caso de Distrito

establece que: «*Todo edificio o construcción que genere una situación no prevista en este Título y que resulte de interés contemplarla, será considerada en forma particular por el organismo de aplicación, que dictará la norma correspondiente a efectos de someterla a la aprobación del Departamento Ejecutivo Municipal*».

Que, asimismo, en el Título 8, de la misma Ordenanza N° 1071, se regula lo relativo al Certificado de Uso de Suelo Conforme, disponiendo su obligatoriedad, requisitos, vigencia, caducidad y facultades de la autoridad de aplicación.

Que, justamente el Título 4, Sección 1, Artículo 2 (4.1.2.) y el Título 5 fueron modificados por la Ordenanza N° 4845 de fecha 2/10/2008.

Que, dicha modificación resultó que el inmueble en cuestión se encuentra en el Distrito Central identificado como Casco Histórico (Ch) (art. 1) –y no en el Central Comercial (Cc) como lo indicaba el referido Código antes de la reforma-, el que tiene carácter mixto – administrativo – comercial predominante, residencial, con concentración de edificios de interés histórico arquitectónico, con protección

ambiental y arquitectónico patrimonial, con tipología edilicia y usos determinados, en el cual la autoridad de aplicación no podrá otorgar certificados de uso, permisos ni habilitaciones sin el dictamen previo de la Comisión del Centro Histórico creada por la Ordenanza N° 964 de fecha 1/8/1978 (art. 2).

Que, en primer lugar, conforme lo expuesto precedentemente, entendemos que existen dos aspectos relevantes a discernir. Por un lado, el fundamento, la legitimidad y la vigencia de las normas indicadas y su debido cumplimiento; y por el otro, las facultades discrecionales de la Administración y sus límites.

Que, con respecto al fundamento, la legitimidad y la vigencia de las normas, caber resaltar que las referidas Ordenanzas fueron dictadas en cumplimiento de uno de los fines establecidos en la Carta Orgánica Municipal (artículo 14, inciso 5), consistente en «...*conservar el patrimonio cultural, histórico, arquitectónico y artístico de la Ciudad y de sus habitantes...*», y en ejercicio del Poder de Policía a cargo del Municipio.

Que, en la actual etapa del desarrollo económico y social de las

Que, agrega el autor que «*si la finalidad esencial de la función administrativa es proveer a la satisfacción del bien común o interés público de modo directo o inmediato, resulta coherente concluir en que el restablecimiento también directo e inmediato de la juridicidad vulnerada con el acto gravemente ilegítimo debe asumir el carácter de una verdadera potestad administrativa inherente al ejercicio de aquella función*» (Comadira, op. cit.).

Que, el Código de Procedimiento Administrativo, en su art. 184, establece que: «*El acto administrativo nulo debe ser revocado o sustituido en sede administrativa. No obstante si hubiese generado prestación pendiente de cumplimiento deberá pedirse judicialmente su anulación; con las mismas excepciones del artículo 183*».

Que, en este caso se han generado derechos pendientes de cumplimiento a favor del particular, por lo que correspondería que el Municipio solicite por vía judicial la anulación de los actos administrativos viciados.

Que, así lo establece el Código Contencioso Administrativo, en su art. 55 inc. e) cuando dispone que: «*En la acción contencioso administrativa el demandante podrá pretender: ...e) La anulación total o parcial de los actos irrevocables administrativamente, previamente declarados lesivos públicos por razones de ilegitimidad*».

Que, la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes debería promover acción judicial tendiente a que el Poder Judicial retire dicho acto administrativo del mundo jurídico, previamente declarándolo – el Departamento Ejecutivo Municipal - lesivo al interés público.

Que, a este respecto Manuel María DIEZ y Tomás HUTCHINSON («Derecho Procesal Administrativo», Ed. Plus Ultra, 1996, pág. 304 y sgtes.), sostienen con relación a la declaración de lesividad lo siguiente: «... *Esa declaración es un acto administrativo por el cual el órgano que ha dictado el acto lo declara lesivo a los intereses públicos... Esta declaración es, entonces, un presupuesto necesario para que la Administración pueda aducir su pretensión de lesividad. El fundamento de la declaración proviene de que se*

*quiere asegurar que la Administración, antes de iniciar el proceso de lesividad, esté convencida de que el acto lesiona el interés público...».*

Que, luego, al referirse al procedimiento, expresan: «Al iniciar el proceso de lesividad, la Administración deberá acompañar con su demanda el expediente en que se dictó el acto objeto del proceso... No se requiere más que la declaración en sede administrativa de la lesividad por ilegitimidad».

Que, también resulta coincidente la opinión de José Roberto DROMI («Derecho Administrativo», 3ª Edición actualizada, Ed. Ciudad Argentina, 1994), con relación a la naturaleza y fundamento de la declaración de lesividad, quien se pronuncia del siguiente modo: «La declaración administrativa previa de lesividad es un **presupuesto esencial y especialísimo que atañe a la naturaleza de la institución**. Importa un acto administrativo previo mediante el cual, y con miras a un proceso judicial ulterior, la Administración declara que un acto suyo anterior es lesivo de sus intereses

*por ilegítimo. Al ser la declaración de lesividad un presupuesto procesal, no tiene más valor que el de autorizar la admisión y tramitación de la acción, pero es el órgano jurisdiccional el que tendrá que declarar si efectivamente existe lesión y, en consecuencia, anular el acto objeto de aquella...».*

Que, por su parte, en su obra «Prerrogativas y Garantías Administrativas», 1ª parte, (Ed. Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino, 1979, pág 76 y sgte.), José Roberto DROMI agrega al respecto: «Se trata de un acto administrativo de naturaleza especial, ya que únicamente produce efectos en el ámbito procesal, de aquí que no sea admisible la impugnación directa ante la jurisdicción procesal administrativa del acto administrativo de declaración de lesividad. Como presupuesto procesal es un trámite inexcusable para el ejercicio de la acción de lesividad. Su finalidad es precisamente la de autorizar la admisión y trámite del correspondiente proceso. Por lo tanto y en virtud de su carácter presupuestal previo, si no existiere declaración de lesividad o adoleciere de algún vicio, el tribunal deberá declarar la inadmisibilidad de la acción...».

Compromiso y Verificación de Muros Linderos que no fueron suscriptas por los respectivos propietarios. A fs. 443/445 obran otras Actas suscriptas por el propietario.

Que, a fs. 452, bajo Expediente Nº 205-T-2010 acumulado, se acompaña una nota, de fecha 9/11/2010, suscripta por el Fiduciario del Fideicomiso Federación, mediante la cual se expresa que el dictamen de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del 10/11/2010, consigna inexactitudes; que el acto administrativo no puede ser revocado en sede administrativa sino mediante acción judicial de lesividad (artículo 183 y 184 de la Ley 3460) para lo cual se deberían cumplir los recaudos del artículo 3 de la Ley 4106; que el Certificado de Uso de Suelo Conforme se extendió por el cumplimiento de las normas sobre el Distrito Central Comercial y demás normas del Código de Planificación Urbana. Sostienen en dicha nota que el Certificado de Uso de Suelo Conforme es anterior a la vigencia de la Ordenanza Nº 4845, invocando un Certificado de Uso de Suelo de fecha 27/12/2008, y alegando un derecho adquirido.

Que, corresponde efectuar un análisis de las normas aplicables al caso del Código de Planeamiento Urbano.

Que, según la Ordenanza Nº 1071 de fecha 6/2/1981, en su Anexo I, Título 0, Sección 0.3. inciso i., se indica como objetivo, entre otros, el de: «*Conservar el paisaje urbano con características especiales (área de arquitectura histórica) a través de normas y perfiles específicos*» y se divide el territorio en Distritos, Zonas y Áreas.

Que, en el Anexo II de la misma Ordenanza, en el Título 4, Sección 1, artículo 2 (4.1.2.), se determinan los Distritos centrales, entre los cuales se encuentran el Distrito Central Comercial (Cc); en el Título 5, Sección 2, artículo 3 (5.2.3.) se establecen las normas específicas para dicho distrito.

Que, en el Título 6, Sección 4, artículo 1 (6.4.1.) de la Ordenanza Nº 1071, se regulan los «Casos Especiales Previstos» – «Construcción Permitida sobre altura máxima» – «Edificios con planta baja libre», según el cual si la planta baja de un edificio se desarrolla con hasta un 20% de área cerrada en relación al total libre, se podría incrementar la altura en una relación igual a dicha planta libre, que garantizará la interconexión del centro libre de manzana con la vía pública.

Que, además, en el Título 6 Sección 5 (6.5) de dicha Ordenanza, se

ella le incumbe proteger. El ejercicio de estas facultades no vulnera las garantías consagradas en la Constitución Nacional, puesto que el de propiedad no reviste carácter de absoluto y es susceptible de razonable reglamentación» (Rosatti, Horacio, en «Tratado de Derecho Municipal», Ed. Rubinzal Culzoni Editores, Bs. As., 2006, Tomo I, pág. 268).

Que, además, dijo el más Alto Tribunal en dicho fallo que: «La obligación legal de no edificar a mayor altura que la señalada por la autoridad administrativa, fundada en motivos de interés general, constituye sin duda, una mera restricción impuesta a la propiedad privada que encuentra justificación jurídica en el poder de policía local y no es indemnizable, ya que se trata simplemente de una carga general impuesta a todos los propietarios por razones de planeamiento urbano» (CSJN, F: 308:2626, «Juillerat, Miltón Enrique c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires», 1986).

Que, esto es así porque las restricciones administrativas impuestas

por el urbanismo, como el establecimiento de radios o zonas industriales, comerciales y residenciales, número de pisos, volumen y distribución de los edificios, superficie libre de construcción a dejar en el fondo o frente, servicios obligatorios, medidas mínimas de lotes, suspensión temporaria de construcciones, entre otras, no están sujetas a indemnización cuando se ajustan a criterios de razonabilidad, generalidad y no confiscatoriedad (cfr. Rosatti, ob.cit., Tomo I, pág. 268).

Que, el principio de razonabilidad equivale a la elección de la alterativa más racional o más justa y equitativa de todas las posibles para obtener el fin deseado (artículo 28 de la Constitución Nacional).

Que, el principio de igualdad consiste en la exigencia de que se trate del mismo modo a quienes se encuentren en iguales circunstancias sin distinciones arbitrarias (artículo 16 de la Constitución Nacional y F:200:424).

Que, el principio de inviolabilidad de la propiedad garantiza la tutela efectiva de todos los intereses apreciables que el hombre puede poseer fuera de sí mismo, de su vida y de su libertad (artículo 17 de la Constitución Nacional y F:145:307; 294:152); pero no es absoluta ni perpetua,

Que, para la consecución de dicho fin tampoco resulta necesario que se violen normas técnicas de tipología edilicia y restricciones al derecho de propiedad instituidas en interés de toda la comunidad y de los propietarios aledaños.

Que, la supuesta necesidad de incrementar la altura máxima permitida, que fuera pretendida desde el comienzo (ver fs. 16) de estas actuaciones, no encuentra más justificación que un interés meramente patrimonial y comercial por parte de la empresa constructora –que pretende sacar el mayor rédito de un terreno sin atenerse a las normas vigentes–, lo cual no debe influir en las decisiones de la Administración, que deben estar impregnadas del interés público comprometido.

Que, por lo tanto, ambos actos administrativos –el Certificado de Uso de Suelo Conforme de fs. 1 y la Resolución N° 2340/09 de fs. 351– son actos viciados de nulidad que afectan el interés público, y que por lo tanto deberán ser retirados del ordenamiento jurídico.

Que, frente a todo lo dicho en los párrafos anteriores, cabe poner de manifiesto la necesidad de la sociedad moderna que reclama que los actos administrativos que emanan de los entes públicos estén enderezados al bien común, quien a través de sus representantes legítimos han dictado normas que limitan severamente el arbitrio y otorgan resortes necesarios para enmendar los actos apartados de tales normas, las que, por otra parte, no son desconocidas –o no debieran serlo– por cada uno de los ciudadanos, incluso aquellos que se han visto beneficiados por el acto irregular.

Que, ha expresado también el Alto Tribunal, que **«la revocación en sede administrativa de los actos nulos de nulidad absoluta tienen suficiente justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones la juridicidad comprometida por este tipo de actos que, por esa razón, carecen de la estabilidad propia de los actos regulares y no pueden válidamente generar derechos subjetivos frente al orden público y a la necesidad de vigencia de la legalidad»** (v. CSJN, 23-4-91, Furlotti Setien Hnos. S.A. c/ Instituto Nacional de Vitivinicultura, LL 1991-E:238;

v., en igual sentido, CSJN, 9-6-87, Budano R. c/Facultad de Arquitectura, LL 1987-E:191).

Que, en el mismo sentido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, expresó que *«la estabilidad del acto administrativo cede ante errores manifiestos de hecho o de derecho que van más allá de lo opinable, caso en el cual no pueden hacerse valer derechos adquiridos, ni cosa juzgada, ni la estabilidad de los actos administrativos firmes y consentidos, toda vez que la juridicidad debe prevalecer por sobre la seguridad precaria de los actos administrativos que presentan vicios graves y patentes, manifiestos e indiscutibles, y que, por ello, ofenden el interés colectivo primario»* (conf. Fallos 265:349).

Que, se ha dicho asimismo que *«la anulación se impone ante los actos cuyo vicio manifiesto e indubitable vulnera los intereses públicos colectivos que la administración tiene el irrenunciable derecho de custodiar y defender... no pudiéndose en estos casos mencionarse la existencia de derechos adquiridos, ni cosa juzgada ni la estabilidad proveniente de los*

*actos administrativos firmes y consentidos»* (conf. FIORINI, Bartolomé, «Teoría Jurídica del acto administrativo», Ed. Abeledo-Perrot, pág. 252).

Que, también ha entendido la doctrina que *«un acto con un vicio que la ley por su gravedad sancionada con la nulidad absoluta no puede de ninguna manera hacer nacer o declarar derechos subjetivos», ni puede producir «ningún efecto jurídico, salvo la necesidad de su retiro con carácter retroactivo sin que el transcurso del tiempo, la voluntad o la opinión de personas u órganos puedan válidamente amparar su subsistencia»* (ESTRADA, Juan Ramón, «La revocación por ilegitimidad del acto administrativo irregular», LL 1976-D, página 820).

Que, asimismo, se ha sostenido que *«el interés público comprometido en la vigencia plena y permanente de la juridicidad es el fundamento en virtud del cual se debe atribuir a la Administración Pública como potestad expresa o razonablemente implícita el deber de anular sus propios actos gravemente ilegítimos»* (Comadira, Julio, El caso Furlotti: consolidación de una doctrina, Revista de Derecho Administrativo, Bs. As. 1992, N° 7-8, p. 401 y ss.).

comunidades, la relación entre el particular – propietario y el Estado – planificador no deben quedar libradas a las leyes del mercado o al ejercicio de la autonomía de la voluntad, que terminan por legitimar la pretensión del más fuerte o la insensatez de las dos partes. Estas *«...restricciones impuestas al dominio privado sólo en el interés público, son regidas por el Derecho Administrativo»* (artículo 2611 del Código Civil).

Que, el fundamento de las normas que ordenan la planificación urbana del Municipio tiene fundamento en el Poder de Policía Municipal y el carácter no absoluto del Derecho de Propiedad, respetando los límites constitucionales.

Que, el Poder de Policía es la actividad de la administración por la cual se limitan los derechos de cada individuo, para hacer posible la convivencia y el bienestar de todos (cfr. Diez, Manuel María, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Plus Ultra, segunda edición, 1979, pág. 34).

Que, este poder *«no ha sido establecido expresamente en la Constitución, pero como él es de la esencia de todo gobierno, su falta de*

*determinación en forma expresa no ha motivado jamás cuestión ni duda seria»* (Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Depalma, 1956, tomo IV, pág. 3). Se trata, además, de un poder no delegado a la Nación por las Provincias (cfr. CSJN, Fallos: 186:170).

Que, la Corte Suprema acoge la tesis amplia del poder de policía, declarando que, dentro de los objetos propios de aquel poder, además de la seguridad, la moralidad y la salubridad públicas, se encuentran comprendidas la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad (CSJN, Fallos: 247:128, citado por Agüero, Arístides H., Poder de policía (jurisprudencia), ed. Diké, Mendoza, 2000, págs.56/57).

Que, dice la doctrina que: *«...la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió, en el caso «Juillerat», donde se reclamaban los daños derivados de la construcción de la autopista AUI, que «la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires tiene la facultad de dictar normas de policía sobre urbanismo y planeamiento, tendientes a la mejor distribución de la ciudad, de manera de satisfacer el interés general que a*

*proporcionado al fin perseguido por el orden jurídico, atendiendo a la causa que motiva el acto».* En el art. 123 del mismo cuerpo legal, se establece que: *«En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia. La conformidad del acto con esta regla no jurídica, es necesaria para su legitimidad».*

Que, los referidos principios constitucionales fueron respetados tanto por la Carta Orgánica Municipal como por la Ordenanza N° 1071 y su modificatoria N° 4845, ya que se determinan con exactitud los inmuebles que están en el Casco Histórico, y en virtud de lo cual los derechos de sus propietarios se encuentran limitados en ciertos aspectos, con fines de interés general de protección y de conservación.

Que, la Ordenanza N° 1071, de fecha 6/2/1981 fue publicada en el Boletín Oficial Municipal de fecha 7/7/1988. La Ordenanza N° 4845, de fecha 2/10/2008, que modifica la referida precedentemente, fue publicada en el Boletín Oficial N° 1181 de fecha 30/10/

2008 y la Fe de Erratas del Anexo III de la Ordenanza N° 4845 fue publicada en el Boletín Oficial N° 1205 de fecha 11/5/2009. Por lo tanto, esta última entró en vigencia en fecha 12/11/2008, y su Anexo III en fecha 22/5/2009 conforme lo dispuesto en el artículo 2 del Código Civil.

Que, que tal reforma se encontraba plenamente vigente al momento del dictado de la Resolución N° 2341 de fecha 24/7/2009 y por lo tanto resultaba obligatoria, según el artículo 1 del Código Civil.

Que, el inicio del trámite con anterioridad a la modificación de la Ordenanza N° 1071 no genera derechos adquiridos, los cuales nacen jurídicamente cuando el acto administrativo se dicta y publica por la autoridad competente. En consecuencia, nadie puede tener derechos adquiridos en contra del ordenamiento jurídico, ni a que el mismo se mantenga inmutable en el tiempo.

Que, así las cosas, conforme lo dispone expresamente el artículo 3 del Código Civil cuando dice: *«...A partir de su entrada en vigencia, las leyes se aplicarán aún a las consecuencias de*

las normas municipales. La Resolución N° 2340/09 formula una mera apreciación subjetiva y condicional cuando expresa que el incremento de altura *«...no debería representar un incremento notorio de este impacto»* en el perfil urbano. También, esta resolución invoca, un interés tributario en el sentido de *«generar una mayor cantidad de densidad poblacional dentro de una ordenada trama urbana beneficiando la economía tributaria»*. Pero, ello no puede constituir una justificación para el caso particular, ya que de esta forma se abriría la posibilidad de habilitar la construcción de cualquier proyecto de propiedad horizontal aunque no respeten las normas municipales, contemplando solo un interés fiscalista y no cultural, social, turístico e histórico como corresponde hacerlo respecto de este Distrito.

Que, respecto de la *voluntad del acto*, el art. 107 establece que la voluntad del órgano administrativo no debe ser inducida a error, ni debe obrar con dolo o negligencia. El art. 108 dispone que la autorización de otro órgano requerida para el dictado del acto debe ser previa, y no posterior al dictado

de tal acto. El informe referido de fs. 348 contiene errores de hecho y de derecho que se repiten en la Resolución N° 2340/09, a pesar de los reiterados informes de las distintas áreas competentes alertando sobre los incumplimientos legales y las inconsistencias de los planos de obra nueva presentados. Ello constituye un obrar negligente que induce al error evidenciado en la Resolución N° 2340/09. Asimismo, la voluntad también se encuentra viciada al omitirse el requisito del dictamen previo de la Comisión de Centro Histórico, regulada por Ordenanza N° 964 del 14/6/2010, en cuyo art. 4 se establece que: *«Todo obra nueva, transformación, remodelación, restauración, reconstrucción o demolición total o parcial que se pretenda efectuar en el Centro Histórico y zonas incluidas en él debe ser aprobada previamente a su realización por la Comisión del Centro Histórico que creará la Municipalidad»*. Este también es requerido en el Título Sección 2 punto 2 (5.2.2.) inciso e) de la Ordenanza N° 1071 modificada por Ordenanza N° 4845, según el cual: *«La Autoridad de Aplicación no podrá otorgar certificados de uso, permisos ni habilitaciones sin el dictamen previo de*

la Comisión del Centro Histórico, creada por la mencionada Ordenanza».

Además, reiterados informes previos (ver fs. 14, 15, 30, 40, 41, 346) al dictado de la referida Resolución, demostraron los incumplimientos incurridos en el proyecto de obra nueva autorizado, y los mismos no fueron tenidos en cuenta para el dictado del acto, sin que en el mismo se justifique debidamente el apartamiento de las reglas de la ciencia, lógica, justicia o conveniencia (art. 123 del Código de Procedimiento Administrativo). Asimismo, resaltamos que a fs. 40, la Dirección de Uso de Suelo informa que se debían corregir y completar documentación a fin de adecuarla a las Ordenanzas 1071 (Código de Planeamiento Urbano) y N° 2338, respecto de varios aspectos del proyecto de obra. A fs. 49 el Subsecretario de Control Urbano solicitó a la Dirección de Uso de Suelo que informe sobre «los aspectos que se hayan cumplimentado atento a las normas vigentes». A fs. 50 la Dirección de Uso de Suelo emitió un informe en el que solo constan los aspectos cumplidos y no los pendientes. También, en los informes posteriores (ver fs. 380/1, 384,453/4 y 455) se destacan

las reiteradas observaciones al proyecto de obra presentado.

Que, respecto del mérito del acto, el art. 122 dispone con carácter de requisito esencial de legitimidad del acto, que el órgano administrativo valore razonablemente las circunstancias de hecho y de derecho, y que lo que resuelva sea proporcional al fin perseguido por el orden jurídico. El art. 123 prohíbe el dictado de actos contrarios a reglas de la ciencia o de la técnica o a principios elementales de la ciencia, lógica o conveniencia. El art. 124 establece que la discrecionalidad está sometida a los límites legales y en este aspecto estará sujeta a control.

Que, si el fin perseguido por la Resolución N° 2340/09 era aumentar la densidad poblacional para beneficiar la economía tributaria, la misma no resulta un medio adecuado y proporcional para alcanzarlo, ya que existen otras zonas y otros medios de promoción de construcciones en propiedad horizontal que podrían significar un incremento de los ingresos públicos municipales sin afectar el interés público en la protección y conservación del Centro Histórico.

porque la propiedad privada en el Estado social de Derecho contemporáneo se reconoce sirviendo un fin social (artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –Pacto San José de Costa Rica- aprobado por Ley 23054).

Que, el principio de legalidad también rige a la Administración y contiene un significado negativo y otro positivo. Según el sentido negativo: los reglamentos no pueden contradecir una ley formal; los actos individuales no pueden contradecir leyes formales ni los reglamentos; y la Administración no debe actuar excediendo las normas que regulan su competencia ni violando los principios generales del derecho. De acuerdo al sentido positivo: la Administración debe respetar la zona de reserva legal (no debe intervenir en cuestiones referentes a la libertad, la propiedad, la creación de impuestos, la aplicación de penas, entre otras); también debe respetar los principios de justicia material; y puede actuar habilitada por el legislador dictando reglamentos delegados o actos concretos determinados (Diez, ob. Cit., pág. 58).

Que, al respecto, ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación

que: «En materia de contratos públicos, al igual que en los demás ámbitos en que se desarrolla su actividad, la Administración y las entidades estatales se hallan sujetas al principio de legalidad, en cuya virtud se desplaza la regla de la autonomía de la voluntad de las partes, en la medida en que somete la celebración del contrato a las formalidades preestablecidas para cada caso y el objeto del acuerdo de partes a contenidos impuestos normativamente, sobre los cuales las personas públicas no se hallan habilitadas para disponer sin expresa autorización legal» (F:331:978, Sanecar S.A.C.I.F.I.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 29/04/2008, Voto del Dr. E. Raúl Zaffaroni y Dictamen de la Procuración General, al que remitió el voto).

Que, asimismo, según lo dispuesto en el art. 122 del Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes: «Es requisito esencial de legitimidad del acto administrativo que los agentes estatales, para adoptar una decisión, valoren razonablemente las circunstancias de hecho y derecho, aplicables y dispongan lo que sea

*Autoridad de aplicación no podrá otorgar certificados de uso, permisos, ni habilitaciones sin el dictamen previo de la Comisión del Centro Histórico, creada por la mencionada Ordenanza».* b) características, tipología edilicia y usos del Distrito Centro Histórico, fueron excedidos: según el Título 5 Sección 2, Punto 2. incisos a), d) y e), se establece la protección ambiental y arquitectónica patrimonial de los inmuebles situados en dicha zona, para evitar que sus actuales condiciones sean deterioradas. La Tipología Edilicia tiene restricciones permitiéndose edificios entre medianera, de perímetro libre con basamento construido sobre línea municipal, sin entrantes ni salientes respecto de la misma. La altura máxima del basamento será determinada según la altura mediada fijada por la Comisión de Casco Histórico ratificada por el Departamento Ejecutivo Municipal. La altura máxima de un edificio entre medianeras será determinada según la altura mediana obtenida de la misma forma que la precedentemente mencionada. La altura máxima de un edificio de perímetro libre será de 24 metros con un retiro obligatorio de 7 metros sobre la altura de basamento. Estos requisitos no fueron

completamente satisfechos por el particular, como surge de los reiterados informes técnicos, especialmente en lo que respecta a la altura máxima pretendida de más de 36 metros. c) ausencia del dictamen previo de la Comisión del Centro Histórico: según el Título 5 Sección 2 Punto 2 inciso e) anteúltimo párrafo contiene la prohibición de otorgar Certificados de Uso de Suelo, Permisos o Habilitaciones sin el dictamen previo referido, el cual fue totalmente omitido en el dictado de la Resolución N° 2341/09. d) casos especiales no previstos: según el Título 6 Sección 5, todo edificio construcción que genere una situación no prevista y que resulte de interés contemplarla será considerada en forma particular por el organismo de aplicación. Pero el proyecto de obra presentado por el particular se encontraba previsto como un caso no permitido, debido a que no cumplía con los requisitos legales exigidos, y en ningún momento se demostró el interés existente en contemplarlo como un caso especial respecto de cualquier otro proyecto de obra.

Que, respecto del Permiso de Demolición N° 15/09, también este acto administrativo carece de legitimidad, por cuanto fue dictado como consecuencia de los actos previamente emitidos en

al inmueble en el Distrito Central Administrativo y no en el Centro Histórico que tiene mayores restricciones y exige el dictamen previo de la Comisión de Casco Histórico. c) ambos actos administrativos contrarían la ley vigente, sin que pueda entenderse que se trata de una diferencia de interpretación, y ello lesiona directamente el interés público, transformándolos en ilegales, ilegítimos, injustos y arbitrarios. d) se encontrarían configuradas las causales de nulidad del art. 175 incisos e), h), n) y q). e) la presunción de legitimidad de los actos administrativos es de carácter simple. f) los actos que padecen de nulidad absoluta pueden ser revocados por la misma autoridad que lo expidió. g) el caso puede encuadrar en la defensa de los intereses difusos y urbanísticos.

Que, por ello, no se puede considerar como un caso especial no previsto (Título 6 Sección 5 de la Ordenanza N° 1071) ya que, en realidad, el proyecto sería un caso de obra no permitida, y no se verifica ningún interés que amerite contemplarlo como tal; por lo que la Resolución N° 2340/09 se encuentra en discordancia manifiesta

con los antecedentes del caso y la causa prevista en la ley.

Que, tampoco se completó el trámite previo de las Actas de Compromiso y Verificación de Muros Linderos suscriptas por los vecinos.

Que, conforme el artículo 176 del mismo, dispone que: «*Se considera vicio leve, causante de anulabilidad: ...e) Cuando en el procedimiento se hayan omitido formalidades cuyo cumplimiento hubiesen podido surgir razones de hecho o de derecho que pudieren fundar una resolución distinta que la dictada, con la salvedad de los artículos 97 y 175 inc. n)... g) Cuando la discrecionalidad ejercida sobrepasa sus límites, propios por violación de principios elementales de lógica de justicia o de conveniencia, según lo indiquen las circunstancias de cada caso...».*

Que, además, también consideramos que se configuran las causales de anulabilidad, por las razones que se expresan en los párrafos siguientes.

Que, se omitieron las formalidades indicadas en el punto

anterior, que no encuadren como causal de nulidad.

Que, la discrecionalidad de la Administración traspasó los límites impuestos por el ordenamiento jurídico, al resolver contra el texto expreso de la ley y no fundar siquiera la ventaja que podría resultar al interés público, conforme lo expuesto en el punto 1. b) del presente dictamen.

Que, en los puntos siguientes nos referiremos a los elementos del acto administrativo y los vicios que contiene.

Que, respecto del objeto y contenido del acto, el art. 101 incisos a) y b) del Código Procedimiento Administrativo, disponen que el acto no puede contener resolución que esté prohibida por el ordenamiento jurídico o en discordancia con la cuestión de hecho acreditada en el expediente. El contenido de la Resolución N° 2340/09 contraría lo dispuesto por las normas específicas aplicables al caso y las valoraciones formuladas por la Administración no concuerdan con las constancias de autos, ya que los planos de obra nueva fueron observados reiteradamente y no se subsanaron todas las falencias

detectadas, a pesar de lo cual se continuó el trámite otorgando el Certificado de Uso de Suelo Conforme.

Que, respecto de la motivación del acto, el art. 102, inciso c), del mismo Código, exige que sean motivados los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos. También el art. 103 requiere que el acto exprese concretamente las razones que lo fundan. En el dictamen del Servicio Jurídico Permanente (fs. 350) se recomendó que, en caso de que el Sr. Intendente estimare que se trata del supuesto de excepción previsto en el Título 6 Sección 5 (6.5.) de la Ordenanza N° 1071, debería explicitar debidamente las razones de oportunidad, mérito o conveniencia, a fin de que no constituya un precedente para casos similares. Sin embargo, como se puede apreciar, la Resolución N° 2340/09 contiene los mismos fundamentos que el Informe N° 10/09 del Subsecretario de Control Urbano de fs. 348, donde no se especifica, respecto del caso en particular, fundamentos que lo hagan especial con respecto a cualquier otro proyecto de obra con características no permitidas por

las relaciones y situaciones jurídicas existentes...», las modificaciones introducidas por la Ordenanza N° 4845 de fecha 2/10/2008, se encontraban vigentes al momento del dictado de la Resolución N° 2341 de fecha 24/7/2009 y por lo tanto debía ser aplicada a todas las relaciones o situaciones jurídicas existentes.

Que, sin embargo, encontramos que estas normas no fueron cumplidas por el administrado ni por la Administración, debido a que, en el Expediente N° 510-F-2007 y sus acumulados, se verifican las siguientes irregularidades: el Certificado de Uso de Suelo Conforme, la Resolución N° 2341/09 y el Permiso de Demolición.

Que, respecto del Certificado de Uso de Suelo Conforme, cabe resaltar los siguientes puntos: a) Falta de dictamen previo: según el Título 8, sección 1, punto 3 (8.1.3.), de la Ordenanza N° 1071, «La autoridad de aplicación deberá requerir, en caso necesario, el dictamen previo de los organismos nacionales, provinciales o municipales competentes en la aplicación de los regímenes legales de promoción industrial, contaminación ambiental y/o cualquiera otras normas

vinculadas con la materia regulada en este Código». La autoridad competente a nivel Municipal es la Comisión de Centro Histórico establecida por los artículos 5, 7 y 10 de la Ordenanza N° 964 de fecha 14/6/1978. b) Caducidad del certificado: según el Título 8, sección 1, punto 6 (8.1.6.) de la Ordenanza N° 1071, vencido el plazo de vigencia de 6 meses de su otorgamiento sin que sea utilizado para los fines solicitados, se producirá la caducidad del mismo, debiendo el particular solicitarlo nuevamente. El plazo de vigencia del certificado se encuentra caduco por haber transcurrido en exceso el plazo de 6 meses sin que la obra haya sido iniciada (ver informes de Inspección de fs. 304 y 323).

Que, respecto de la Resolución N° 2341/09, cabe resaltar los siguientes puntos: a) errónea categorización y aplicación legal: La calificación del inmueble del particular como Distrito Central Comercial (Cc) fue sustituida por la de Centro Histórico (Ch), ya que la Ordenanza N° 1071/81 fue modificada por la Ordenanza N° 4845/08, Título 4, Sección 1, Artículo 2 (4.1.2.) y el Título 5, que así lo dispuso. Respecto de esta última calificación rige el referido Título 5 Sección 2 Punto 2 (5.2.2.) inciso e), anteúltimo párrafo, que dispone: «La

Que, sin perjuicio de ello, para el caso que se entendiera que el proyecto de obra presentado podría ser considerado como un «*caso especial no previsto*», se trataría del ejercicio de facultades discrecionales de la Administración municipal, el que debería estar correctamente fundado.

Que, en efecto, a fs. 315 el Servicio Jurídico Permanente expresó que la decisión que debía adoptarse debía sustentarse en informes técnicos de las áreas competentes y que si el Sr. Intendente consideraba que se encontraba configurado la excepción prevista en el Código de Edificación, se trataría del ejercicio de una facultad discrecional motivada en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, que deberían ser debidamente explicitadas a fin de que tal decisión no constituya un precedente para casos similares.

Que, esto es así, porque aún tratándose de facultades discrecionales, la Administración se encuentra limitada por el ordenamiento jurídico.

Que, sin embargo, la Resolución N° 2341/09 carece de fundamentación suficiente para justificar el caso de excepción, debido a que no se expresó

el interés que resultaría de la construcción de tal edificación para el Municipio o sus vecinos. Al contrario, de las notas suscriptas por estos se evidencia la disconformidad y la preocupación de los vecinos respecto del proyecto. Ello lesiona lo dispuesto en el art. 103 del mismo **Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes – Ley 3460**, cuando establece que los actos administrativos deberán expresar «...*las razones que inducen a emitir el acto*».

Que, la Resolución N° 2341/09 no justificó los motivos que llevaron al Departamento Ejecutivo Municipal a considerar que este proyecto podría considerarse como un «*caso especial no previsto*», sino que demostró ser un simple acto de voluntad de la autoridad y no una discrecionalidad basada en criterios de oportunidad mérito o conveniencia, ya que ninguno de estos se invocó.

Que, conforme lo expuesto, los actos administrativos dictados en estas actuaciones carecen de motivación suficiente, y si se entendiera que se trata del ejercicio de facultades discrecionales, debemos recordar que aún en este caso existen límites.

no es un caso no permitido sino un caso especial no previsto, la Resolución N° 2340/09 debería ser el resultado de la discrecionalidad administrativa pero dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico, los que no fueron respetados, tornando a la misma en arbitraria, ilegal y lesiva al interés público.

Que, ante las consideraciones precedentes, resulta forzoso evaluar si existen causales de nulidad o anulabilidad de ambos actos administrativos –Certificado de Uso de Suelo Conforme de fs. 1 y la Resolución N° 2340/09 de fs. 351-, que puedan dar lugar a la revocación de los mismos.

Que, conforme lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes (arts. 169 y 170), los actos administrativos podrán ser retirados del orden jurídico cuando contengan vicios que afecten los requisitos exigidos por la ley, los que según su gravedad, provocarán la nulidad o anulabilidad de dichos actos.

Que, el art.175 del mencionado código, establece que: «*Son vicios graves, causante de nulidad: ...c) Si es*

*dictado, sin haberse obtenido en su caso la previa autorización de otro órgano, siendo ella necesaria; ...e) Si transgrede prohibición de un mandato expreso de normas legales, reglamentarias o sentencias judiciales; f) Si está en discordancia manifiesta con la situación prevista como causa de hecho para el acto dictado, por el orden normativo; ...n) Si se ha dictado omitiendo el cumplimiento de algún trámite previo o sustancial; o la exigencia del artículo 97...».*

Que, según las constancias de autos, estimamos que se configuran las causales referidas en los incisos mencionados en el párrafo anterior, por las consideraciones que se expresan en los párrafos siguientes.

Que, no se obtuvo el dictamen previo de la Comisión del Centro Histórico conforme lo exige la Ordenanza N° 1071 modificada por la Ordenanza N° 4845, que expresamente dispone en el Título 5 Sección 2 Punto 2 (5.2.2.) inciso e), anteúltimo párrafo.

Que, se transgredieron reiterada y notoriamente las regulaciones legales y técnicas establecidas en la Ordenanza N° 1071 y su modificatoria N° 4845, respecto

del Distrito Centro Histórico en que se encuentra la obra, conforme lo expresan detalladamente los informes técnico y jurídico, obrantes a fs. 453/4 y 455 de estas actuaciones.

Que, conforme lo expresado en el informe técnico de fs. 453/4 surge que: a) el Certificado de Uso de Suelo Conforme expedido por la Subsecretaría de Control Urbano, se habría obtenido en clara contravención a las normas específicas del Distrito Ca y las normas generales de tejido urbano. b) existirían considerables diferencias de niveles de altura y superficie construida que fueron informadas a fs. 346 por la Dirección de Obras Particulares. c) el proyecto de resolución elaborado por la Subsecretaría de Control Urbano se basaría en fundamentos conceptualmente erróneos y no concordarían con las normas vigentes del Código de Planeamiento Urbano. d) el informe emitido por la Subsecretaría de Control Urbano contiene una evaluación subjetiva del impacto que pudiera producir o no el aumento de la altura máxima determinada por las normas y que el valor de la relación entre la altura del paramento principal y la

distancia al eje de la calle es correcto pero ello no implica que no se cumpla con la tipología edilicia. e) el dictamen del Servicio Jurídico Permanente advirtió que la decisión debía considerar los informes técnicos del área y que en caso de encuadrarse en una excepción, la misma debería estar correctamente fundada. f) la Resolución N° 2340/09 fue dictada cuando ya se encontraba en vigencia la Ordenanza N° 4845 que modificó la Ordenanza N° 1071, por la cual el inmueble se encontraba dentro del Distrito Centro Histórico con las respectivas restricciones. g) las Actas de Compromiso y Verificación de Muros Linderos, carecen de constancia de notificación fehaciente de los propietarios de los inmuebles linderos oeste y sur, y están firmadas por el Proyectista y Director de Obra.

Que, conforme lo expuesto en el informe jurídico de fs. 455, resulta que: a) el Uso de Suelo Conforme de fs. 1 fue otorgado en contra de manifestado en los informes técnicos de las áreas correspondientes. b) la Resolución N° 2340/09 aplicó la Ordenanza N° 1071 eludiendo la modificación que se encontraba en vigencia (Ordenanza N° 4845), y como consecuencia de ello, situó

contravención de las normas municipales vigentes, y por ello también debe ser dejado sin efecto.

Que, por lo expuesto en los párrafos precedentes, **el Certificado de Uso de Suelo, la Resolución N° 2341/09 y el consecuente Permiso de Demolición N° 15/09 de fecha 1/10/09 (fs 393), contienen una decisión prohibida en el orden normativo (Ordenanzas N° 1071, 4845 y 964) y están en discordancia con la cuestión de hecho acreditada** en autos, todo lo cual constituye una violación a lo dispuesto en el art. 101 incisos a) y b) del Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes – Ley 3460.

Que, cabe ahora referirnos a las facultades discrecionales de la Administración y sus límites.

Que, conforme lo dispuesto en el Título 6 Sección 5 de la Ordenanza N° 1071, antes referido, la Administración puede considerar el caso en forma particular, cuando el caso no se encuentre previsto en el mismo y *«resulte de interés contemplarla»*.

Que, el presente caso se trata de un proyecto de obra cuya tipología

edilicia se encuentra prohibida para el Distrito de Centro Histórico donde se encuentra el mismo, de acuerdo a lo expuesto precedentemente.

Que, el proyecto de obra presentado por la Federación Económica de Corrientes tiene características expresamente previstas en dicha Ordenanza como no permitidas, tal como surge de los críticos informes obrantes en autos. Esto convierte a los referidos actos administrativos –el Certificado de Uso de Suelo Conforme, la Resolución N° 2341/09 y el Permiso de Demolición– en carentes de motivación suficiente, conforme lo dispuesto en el art. 102 inc. c), según el cual, deben ser motivados *«...los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos...»*.

Que, en los informes técnicos surge que se alertó sobre la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ordenanza N° 1071 para la zona, y se solicitó que se rectificaran los Planos de Obra presentados. La pretensión de llevar a cabo el proyecto, sin respetar las limitaciones legales impuestas, se evidenció reiteradamente y continuó hasta el dictado de la referida Resolución N° 2341/09.

adoptar una decisión según criterios de oportunidad o conveniencia. La segunda, implica que la decisión administrativa depende de un juicio técnico previo, cuya valoración queda a cargo de la Administración.

Que, en este último caso, la doctrina sostiene que la Administración no puede actuar desconociendo el informe técnico cuando el mismo se encuentre fundamentado en reglas indiscutidas e indiscutibles, conforme a las cuales debe decidir, caso contrario, su actividad sería ilegítima y estaría sujeta a control (Manuel María Diez, «Manual de Derecho Administrativo», Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1996, Tomo 1, pág. 55).

Que, en este sentido se expidió la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuando expresó que: «*La circunstancia de que la entidad administrativa obrare en ejercicio de facultades discrecionales, no puede constituir un justificativo de su conducta arbitraria, como tampoco de la omisión de los recaudos que, para el dictado de todo acto administrativo, exige la ley 19.549, pues es la legitimidad -constituida por la*

*legalidad y la razonabilidad- con que se ejercen tales facultades, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dichas exigencias*». (F: 331: 735, «Schnaiderman, Ernesto Horacio c/Estado Nacional - Secretaría de Cultura y Comunicación de la Presidencia de la Nación», 08/04/2008 Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, publicado en L.L. 5-6-08 (supl.), nro. 112.550. En igual sentido en F: 330:3714, en «Banco Latinoamericano Sociedad Anónima c/ Banco Central de la República Argentina»).

Que, en efecto, la discrecionalidad administrativa tiene límites derivados del Estado de Derecho, más imprecisos que los establecidos en la actividad reglada, y puede estar sujeta a control administrativo o judicial. Estos límites son: 1) la razonabilidad; 2) la desviación de poder; y 3) la buena fe (Diez, ob. Cit., pág. 55).

Que, la falta de razonabilidad se configura cuando no se dan los fundamentos de hecho y de derecho que motivan el acto, o no se funde en pruebas

Que, como consecuencia del sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico (principio de legalidad), resulta que la actividad administrativa es reglada, cuando debe sujetarse a los textos legales que la limitan y es una fiel ejecución de la ley; pero, como el legislador no puede prever todas las variaciones del interés público que dicha actividad debe satisfacer, renuncia a dirigir dicha actividad en los casos que respondan a exigencias mutables en el espacio y en el tiempo, dando lugar a la actividad administrativa discrecional en cuanto al contenido del acto, que no depende de normas legislativas concretas y preexistentes que la regulen, sino de criterios de oportunidad, mérito o conveniencia, apreciados por la misma Administración.

Que, en doctrina se distingue entre la discrecionalidad administrativa y la técnica. La primera determina que la Administración, frente a las condiciones de hecho que dan origen al acto, deba adoptar una decisión según criterios de oportunidad o conveniencia. La segunda, implica que la decisión administrativa depende de un juicio técnico previo, cuya valoración queda a cargo de la Administración.

Que, en este último caso, la doctrina sostiene que la Administración no puede actuar desconociendo el informe técnico cuando el mismo se encuentre fundamentado en reglas indiscutidas e indiscutibles, conforme a las cuales debe decidir, caso contrario, su actividad sería ilegítima y estaría sujeta a control (Manuel María Diez, «Manual de Derecho Administrativo», Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1996, Tomo 1, pág. 55).

Que, en este sentido se expidió la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuando expresó que: «*La circunstancia de que la entidad administrativa obrare en ejercicio de facultades discrecionales, no puede constituir un justificativo de su conducta arbitraria, como tampoco de la omisión de los recaudos que, para el dictado de todo acto administrativo, exige la ley 19.549, pues es la legitimidad -constituida por la legalidad y la razonabilidad- con que se ejercen tales facultades, el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado y que permite a los jueces, ante planteos concretos de parte interesada, verificar el cumplimiento de dichas exigencias*». (F: 331: 735,

«Schneiderman, Ernesto Horacio c/ Estado Nacional - Secretaría de Cultura y Comunicación de la Presidencia de la Nación», 08/04/2008 Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema, publicado en L.L. 5-6-08 (supl.), nro. 112.550. En igual sentido en F: 330:3714, en «Banco Latinoamericano Sociedad Anónima c/ Banco Central de la República Argentina»).

Que, en efecto, la discrecionalidad administrativa tiene límites derivados del Estado de Derecho, más imprecisos que los establecidos en la actividad reglada, y puede estar sujeta a control administrativo o judicial. Estos límites son: 1) la razonabilidad; 2) la desviación de poder; y 3) la buena fe (Diez, ob. Cit., pág. 55).

Que, la falta de razonabilidad se configura cuando no se dan los fundamentos de hecho y de derecho que motivan el acto, o no se funde en pruebas o hechos acreditados en el expediente o de público y notorio conocimiento, o tome en cuenta pruebas o hechos inexistentes, o se trate de una medida excesiva en relación al fin pretendido, es decir que el acto carece de causa o motivación.

Que, la desviación de poder se verifica cuando el funcionario público actúa con un fin personal o un fin administrativo no querido por la ley.

Que, la buena fe no se identifica con la utilización de artimañas por acción, omisión o silencio, para llevar a engaño o a error a un particular, desarrollando una conducta incompatible con el ejercicio de la función pública e ilegítima al no poder actuar contra las reglas de la técnica cuando las mismas sean claras y uniformes.

Que, conforme lo expresado, la nota presentada por el Director de Obra (fs. 16) expresa que el proyecto sería caracterizado como «de perímetro libre» y que necesitaban superar la altura máxima permitida para el Distrito Central Administrativo. Esta pretensión se mantiene durante todo el trámite de las actuaciones, conforme lo afirman los dictámenes de fs. 453/4 y 455. Por lo tanto, la parte interesada no puede alegar desconocimiento del vicio del acto para fundar su supuesta buena fe, debido a que solicitó que se autorice una construcción prohibida por Ordenanza, ni la Administración pudo haber incurrido en algún error técnico. Si se considera que

Que, así lo dispone el art. 124 del Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes – Ley 3460, cuando dice que: *«La discrecionalidad podrá darse incluso en ausencia de ley para el caso concreto, pero estará sometida en todo caso a los límites que le impone el ordenamiento expresa o implícitamente para lograr que su ejercicio sea eficiente y razonable. Asimismo, siempre existirá control sobre los aspectos reglados del acto discrecional y sobre la observancia de los límites de discrecionalidad, en la forma establecida para el control de legitimidad».*

Que, al respecto tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación que: *«La motivación del acto administrativo -máxime el dictado en ejercicio de facultades discrecionales- constituye una exigencia que -por imperio legal- es establecida como elemental condición para la real vigencia del principio de legalidad en la actuación de los órganos administrativos, presupuesto ineludible del estado de derecho y del sistema republicano de gobierno»*

(F:327:4943, 16/11/2004, Dr. Caiella interpone rec. directo art. 32 ley 24.521 c/ resolución del H. Cons. Sup. de la U.N.L.P. -del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema).

Que, como consecuencia del sometimiento de la Administración al ordenamiento jurídico (principio de legalidad), resulta que la actividad administrativa es reglada, cuando debe sujetarse a los textos legales que la limitan y es una fiel ejecución de la ley; pero, como el legislador no puede prever todas las variaciones del interés público que dicha actividad debe satisfacer, renuncia a dirigir dicha actividad en los casos que respondan a exigencias mutables en el espacio y en el tiempo, dando lugar a la actividad administrativa discrecional en cuanto al contenido del acto, que no depende de normas legislativas concretas y preexistentes que la regulen, sino de criterios de oportunidad, mérito o conveniencia, apreciados por la misma Administración.

Que, en doctrina se distingue entre la discrecionalidad administrativa y la técnica. La primera determina que la Administración, frente a las condiciones de hecho que dan origen al acto, deba

Que, el art.175 del mencionado código, establece que: «*Son vicios graves, causante de nulidad: ...c) Si es dictado, sin haberse obtenido en su caso la previa autorización de otro órgano, siendo ella necesaria; ...e) Si transgrede prohibición de un mandato expreso de normas legales, reglamentarias o sentencias judiciales; f) Si está en discordancia manifiesta con la situación prevista como causa de hecho para el acto dictado, por el orden normativo; ...n) Si se ha dictado omitiendo el cumplimiento de algún trámite previo o sustancial; o la exigencia del artículo 97...».*

Que, según las constancias de autos, estimamos que se configuran las causales referidas en los incisos mencionados en el párrafo anterior, por las consideraciones que se expresan en los párrafos siguientes.

Que, no se obtuvo el dictamen previo de la Comisión del Centro Histórico conforme lo exige la Ordenanza N° 1071 modificada por la Ordenanza N° 4845, que expresamente dispone en el Título 5 Sección 2 Punto 2 (5.2.2.) inciso e), anteuúltimo párrafo.

Que, se transgredieron reiterada y notoriamente las regulaciones legales y técnicas establecidas en la Ordenanza N° 1071 y su modificatoria N° 4845, respecto del Distrito Centro Histórico en que se encuentra la obra, conforme lo expresan detalladamente los informes técnico y jurídico, obrantes a fs. 83/84, 306, 387/8, y 399/400 de estas actuaciones.

Que, conforme lo expresado en el informe técnico de fs. 399/400 surge que: a) el proyecto de obra posee un Certificado de Uso de Suelo Conforme (fs. 1) de fecha 27/12/2007; el croquis del proyecto (fs. 4/5) fue analizado en el marco de la Ordenanza N° 1071 que regía el Distrito Central Comercial (Cc); y que superaban la altura máxima, el FOT, la relación «R», el espacio libre de manzana y no cumplimentaban con la cochera. b) luego de tales observaciones y meses transcurridos sin haberlas subsanado, en fecha 6/5/2008, el particular solicitó la autorización por un piso más, ante lo cual se efectuó el análisis técnico (fs. 83/84), informando que tampoco cumplía con las normas vigentes y que el proyecto debía adecuarse a la documentación según la cual obtuvo el Uso de Suelo Conforme (fs. 1). c) pese a ello, el particular insistió en que se aplique el artículo 6.4.1. «Casos Especiales Previstos. Edificios de Planta

Que, el proyecto de obra presentado por Roberto Manuel Demonte tiene características expresamente previstas en dicha Ordenanza como no permitidas, tal como surge de los críticos informes obrantes en autos. Esto convierte a los referidos actos administrativos –el Certificado de Uso de Suelo Conforme y la Resolución N° 2340/09- en carentes de motivación suficiente, conforme lo dispuesto en el art. 102 inc. c), según el cual, deben ser motivados «...*los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos...*».

Que, en los informes técnicos surge que se alertó sobre la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ordenanza N° 1071 para la zona, y se solicitó que se rectifiquen los Planos de Obra presentados. La pretensión de llevar a cabo el proyecto, sin respetar las limitaciones legales impuestas, se evidenció en el primer escrito obrante a fs. 16 y continuó hasta el dictado de la referida Resolución N° 2340/09.

Que, sin perjuicio de ello, para el caso que se entendiera que el proyecto de obra presentado podría ser

considerado como un «*caso especial no previsto*», se trataría del ejercicio de facultades discrecionales de la Administración municipal, el que debería estar correctamente fundado.

Que, en efecto, a fs. 350 el Servicio Jurídico Permanente expresó que la decisión que debía adoptarse debía sustentarse en informes técnicos de las áreas competentes y que si el Sr. Intendente consideraba que se encontraba configurado la excepción prevista en el Código de Edificación, se trataría del ejercicio de una facultad discrecional motivada en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, que deberían ser debidamente explicitadas a fin de que tal decisión no constituya un precedente para casos similares.

Que, esto es así, porque aún tratándose de facultades discrecionales, la Administración se encuentra limitada por el ordenamiento jurídico.

Que, sin embargo, la Resolución N° 2340/09 carece de fundamentación suficiente para justificar el caso de excepción, debido a que no se expresó el interés que resultaría de la construcción de tal edificación para el Municipio o sus vecinos. Al contrario, de las notas

suscriptas por estos se evidencia la disconformidad y la preocupación de los vecinos respecto del proyecto. Ello lesiona lo dispuesto en el art. 103 del mismo **Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes – Ley 3460**, cuando establece que los actos administrativos deberán expresar «...las razones que inducen a emitir el acto».

Que, la Resolución N° 2340/09 no justificó los motivos que llevaron al Departamento Ejecutivo Municipal a considerar que este proyecto podría considerarse como un «*caso especial no previsto*», sino que demostró ser un simple acto de voluntad de la autoridad y no una discrecionalidad basada en criterios de oportunidad mérito o conveniencia, ya que ninguno de estos se invocó.

Que, conforme lo expuesto, los actos administrativos dictados en estas actuaciones carecen de motivación suficiente, y si se entendiera que se trata del ejercicio de facultades discrecionales, debemos recordar que aún en este caso existen límites.

Que, así lo dispone el art. 124 del Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de

Corrientes – Ley 3460, cuando dice que: «*La discrecionalidad podrá darse incluso en ausencia de ley para el caso concreto, pero estará sometida en todo caso a los límites que le impone el ordenamiento expresa o implícitamente para lograr que su ejercicio sea eficiente y razonable. Asimismo, siempre existirá control sobre los aspectos reglados del acto discrecional y sobre la observancia de los límites de discrecionalidad, en la forma establecida para el control de legitimidad*».

Que, al respecto tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación que: «*La motivación del acto administrativo -máxime el dictado en ejercicio de facultades discrecionales- constituye una exigencia que -por imperio legal- es establecida como elemental condición para la real vigencia del principio de legalidad en la actuación de los órganos administrativos, presupuesto ineludible del estado de derecho y del sistema republicano de gobierno*» (F:327:4943, 16/11/2004, Dr. Caiella interpone rec. directo art. 32 ley 24.521 c/ resolución del H. Cons. Sup. de la U.N.L.P. -del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema).

o hechos acreditados en el expediente o de público y notorio conocimiento, o tome en cuenta pruebas o hechos inexistentes, o se trate de una medida excesiva en relación al fin pretendido, es decir que el acto carece de causa o motivación.

Que, la desviación de poder se verifica cuando el funcionario público actúa con un fin personal o un fin administrativo no querido por la ley.

Que, la buena fe no se identifica con la utilización de artimañas por acción, omisión o silencio, para llevar a engaño o a error a un particular, desarrollando una conducta incompatible con el ejercicio de la función pública e ilegítima al no poder actuar contra las reglas de la técnica cuando las mismas sean claras y uniformes.

Que, conforme lo expresado, la pretensión de exceder la altura máxima, entre otros requisitos exigidos para el para el Distrito Central Comercial y más aún para el Distrito Central Histórico, se mantiene durante todo el trámite de las actuaciones, conforme lo afirman los informes de fs. 83/84, 306, 387/8, y 399/400. Por lo tanto, la parte interesada no puede alegar desconocimiento del vicio

del acto para fundar su supuesta buena fe, debido a que solicitó que se autorice una construcción prohibida por Ordenanza, ni la Administración pudo haber incurrido en algún error técnico. Si se considera que no es un caso no permitido sino un caso especial no previsto, la Resolución N° 2341/09 debería ser el resultado de la discrecionalidad administrativa pero dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico, los que no fueron respetados, tornando a la misma en arbitraria, ilegal y lesiva al interés público.

Que, ante las consideraciones precedentes, resulta forzoso evaluar si existen causales de nulidad o anulabilidad de ambos actos administrativos – Certificado de Uso de Suelo Conforme de fs. 1, la Resolución N° 2341/09 de fs. 316 y el Permiso de Demolición-, que puedan dar lugar a la revocación de los mismos.

Que, conforme lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes (arts. 169 y 170), los actos administrativos podrán ser retirados del orden jurídico cuando contengan vicios que afecten los requisitos exigidos por la ley, los que según su gravedad, provocarán la nulidad o anulabilidad de dichos actos.

Que, asimismo, existe una discordancia manifiesta entre las constancias de la causa y el contenido de la Resolución N° 2341/09 y el Permiso de Demolición, ya que el Certificado de Uso de Suelo Conforme de fs. 1 se otorgó a favor de la Federación Económica de Corrientes, en su carácter de propietaria, en fecha 27/12/2007, conforme a los planos presentados por esta a fs. 4/5. Luego, conforme surge de fs. 28/46, en fecha 18/2/2008, esta entidad celebró un contrato de Fideicomiso con los Sres. Hugo Nicoletti, Gonzalo Joaquín Vilas, y Pedro Pablo Torgoff, la primera como fiduciante aportante; los Sres. Nicoletti y Vilas como fiduciantes inversores; el Sr. Torgoff como fiduciario; y la Federación Económica de Corrientes y los Sres. Nicoletti y Vilas como beneficiarios. En el mismo acto, los fiduciantes transfirieron el condominio indiviso que poseían a favor del fiduciario Sr. Pedro Pablo Torgoff, consistente en el inmueble en el que está proyectada la obra.

Que, por lo tanto, luego del otorgamiento del Certificado de Uso de Suelo Conforme de fs. 1, cambió el beneficiario del mismo, que ya no era la Federación Económica de Corrientes

sino el Fideicomiso Federación cuyo fiduciario es el Sr. Torgoff y la entidad es solo una de las futuras beneficiarias.

Que, además, la Resolución N° 2341/09 otorgó el Certificado de Uso de Suelo a favor de la Federación Económica Corrientes y no a favor de los ex copropietarios del inmueble, y menos aún del Fideicomiso Federación o su Fiduciario Pedro Pablo Torgoff en su carácter de titular fiduciario del mismo.

Que, de lo expuesto se concluye que la entidad -y menos los condóminos- no pudieron haber transferido un derecho mejor o más extenso de aquel que gozaban según fs. 1 y planos de fs. 47/57, por lo que el fideicomiso y su fiduciario no pueden invocar derechos adquiridos con respecto a dicho Certificado de Uso de Suelo.

Que, conforme el artículo 176 del mismo, dispone que: «*Se considera vicio leve, causante de anulabilidad: ...e) Cuando en el procedimiento se hayan omitido formalidades cuyo cumplimiento hubiesen podido surgir razones de hecho o de derecho que pudieren fundar una resolución distinta que la dictada, con la salvedad de los artículos 97 y 175 inc. n)...* g) *Cuando la discrecionalidad*

*ambiental y/o cualquiera otras normas vinculadas con la materia regulada en este Código».* La autoridad competente a nivel Municipal es la Comisión de Centro Histórico establecida por los artículos 5, 7 y 10 de la Ordenanza N° 964 de fecha 14/6/1978. b) Caducidad del certificado: según el Título 8, sección 1, punto 6 (8.1.6.) de la Ordenanza N° 1071, vencido el plazo de vigencia de 6 meses de su otorgamiento sin que sea utilizado para los fines solicitados, se producirá la caducidad del mismo, debiendo el particular solicitarlo nuevamente. El plazo de vigencia del certificado se encuentra caduco por haber transcurrido en exceso el plazo de 6 meses sin que la obra haya sido iniciada.

Que, respecto de la Resolución N° 2340/09, cabe resaltar los siguientes puntos: a) errónea categorización y aplicación legal: la calificación del inmueble del particular como Distrito Central Administrativo (Ca) fue sustituida por la de Centro Histórico (Ch), ya que la Ordenanza N° 1071/81 fue modificada por la Ordenanza N° 4845/08, Título 4, Sección 1, Artículo 2 (4.1.2.) y el Título 5, que así lo dispuso.

Respecto de esta última calificación rige el referido Título 5 Sección 2 Punto 2 (5.2.2.) inciso e), anteuúltimo párrafo, que dispone: «*La Autoridad de aplicación no podrá otorgar certificados de uso, permisos, ni habilitaciones sin el dictamen previo de la Comisión del Centro Histórico, creada por la mencionada Ordenanza*». b) características, tipología edilicia y usos del Distrito Centro Histórico, fueron excedidos: según el Título 5 Sección 2, Punto 2. incisos a), d) y e), se establece la protección ambiental y arquitectónica patrimonial de los inmuebles situados en dicha zona, para evitar que sus actuales condiciones sean deterioradas. La Tipología Edilicia tiene restricciones permitiéndose edificios entre medianera, de perímetro libre con basamento construido sobre línea municipal, sin entrantes ni salientes respecto de la misma. La altura máxima del basamento será determinada según la altura mediada fijada por la Comisión de Casco Histórico ratificada por el Departamento Ejecutivo Municipal. La altura máxima de un edificio entre medianeras será determinada según la altura mediana obtenida de la misma forma que la precedentemente mencionada. La altura máxima de un

edificio de perímetro libre será de 24 metros con un retiro obligatorio de 7 metros sobre la altura de basamento. Estos requisitos no fueron completamente satisfechos por el particular, como surge de los reiterados informes técnicos, especialmente en lo que respecta a la altura máxima pretendida de más de 32 metros. c) ausencia del dictamen previo de la Comisión del Centro Histórico: según el Título 5 Sección 2 Punto 2 inciso e) anteúltimo párrafo contiene la prohibición de otorgar Certificados de Uso de Suelo, Permisos o Habilitaciones sin el dictamen previo referido, el cual fue totalmente omitido en el dictado de la Resolución N° 2340/09. d) casos especiales no previstos: según el Título 6 Sección 5, todo edificio construcción que genere una situación no prevista y que resulte de interés contemplarla será considerada en forma particular por el organismo de aplicación. Pero el proyecto de obra presentado por el particular se encontraba previsto como un caso no permitido, debido a que no cumplía con los requisitos legales exigidos, y en ningún momento se demostró el interés existente en contemplarlo como un caso especial

respecto de cualquier otro proyecto de obra.

Que, por lo expuesto en los párrafos precedentes, **el Certificado de Uso de Suelo y la Resolución N° 2340/09 contiene una decisión prohibida en el orden normativo (Ordenanzas N° 1071, 4845 y 964) y está en discordancia con la cuestión de hecho acreditada** en autos, todo lo cual constituye una violación a lo dispuesto en el art. 101 incisos a) y b) del Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes – Ley 3460.

Que, cabe ahora referirnos a las facultades discrecionales de la Administración y sus límites.

Que, conforme lo dispuesto en el Título 6 Sección 5 de la Ordenanza N° 1071, antes referido, la Administración puede considerar el caso en forma particular, cuando el caso no se encuentre previsto en el mismo y *«resulte de interés contemplarla»*.

Que, el presente caso se trata de un proyecto de obra cuya tipología edilicia se encuentra prohibida para el Distrito de Centro Histórico donde se encuentra el mismo, de acuerdo a lo expuesto precedentemente.

Baja Libre» del Código de Planeamiento Urbano – Ordenanza N° 1071, ante lo cual se dictó la Resolución N° 2341/09 basada en el informe y sugerencia del Subsecretario de Control Urbano (fs. 312/3) por la cual se otorgó el Certificado de Uso de Suelo según el artículo 6.5. «Casos Especiales No Previstos» del referido Código de Planeamiento Urbano. d) el proyecto de obra no se tipifica en ninguna de las causales «Casos Especiales Previstos. Edificios de Planta Baja Libre» o «Casos Especiales No Previstos», debido a que no se trata de un caso no previsto sino que está previsto y no se adecua a las normas vigentes; e) el trámite posee graves irregularidades debido a que la propuesta original, por la cual se otorgó el Uso de Suelo Conforme (fs. 1) ya no se adecuaba a la norma vigente, y que la prosecución del trámite conforme a las nuevas documentaciones presentadas aumentaron las inobservancias a las normas, agravando la ilegalidad. f) la Resolución N° 2341/09 adolece de fundamentación porque incurre en un error en la aplicación del Distrito en el cual se encuentra la obra, ya que a la fecha del dictado de la misma se encontraba en vigencia la Ordenanza N° 4845 según la cual el inmueble pasaba a formar parte del Distrito Casco

Histórico, y que en dicha resolución no se hace referencia a este Distrito sino en el Distrito Central Comercial; g) si el proyecto de obra no cumplía con las normas relativas al Distrito Central Comercial menos aún lo podía hacer para el caso de Distrito Casco Histórico, agravándose con la falta de intervención de la Comisión de Casco Histórico; h) la Resolución N° 2341/09 contiene vicios graves tipificados en el artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes, inciso c) por la falta de intervención de la Comisión de Casco Histórico, inciso h) por el error en la ubicación del inmueble en el Distrito Central Comercial en lugar del Distrito Central Histórico, lo que implica diferencias en FOT, FOS, tipología edilicia, mediana de la cuadra, entre otros, inciso q) porque transgrede lo establecido en los artículos 120 y 121 del Código de Procedimiento Administrativo en cuanto al interés contemplado. i) la cuestión quebranta los derechos difusos urbanísticos (artículos 49, 52 y 62 de la Constitución de la Provincia de Corrientes y artículo 41 y 43 de la Constitución Nacional). j) los actos administrativos (Certificado de Uso de Suelo Conforme de fs. 1 y Resolución N° 2341/09 de fs. 316) son actos nulos porque la desobediencia al derecho vigente es evidente y supera lo meramente opinable.

razones de oportunidad, mérito o conveniencia, a fin de que no constituya un precedente para casos similares. Sin embargo, como se puede apreciar, la Resolución N° 2341/09 contiene los mismos fundamentos que el Informe N° 11/09 del Subsecretario de Control Urbano de fs. 313, donde no se especifica, respecto del caso en particular, fundamentos que lo hagan especial con respecto a cualquier otro proyecto de obra con características no permitidas por las normas municipales. La Resolución N° 2341/09 formula una mera apreciación subjetiva y condicional cuando expresa que el incremento de altura en el perfil urbano que genere un edificio de 36 metros y otro de 39 metros no debería ser diferente. También, esta resolución invoca, un interés tributario en el sentido de «*generar una mayor cantidad de densidad poblacional dentro de una ordenada trama urbana beneficiando la economía tributaria*». Pero, ello no puede constituir una justificación para el caso particular, ya que de esta forma se abriría la posibilidad de habilitar la construcción de cualquier proyecto de propiedad horizontal aunque no respeten las normas municipales, contemplando solo un interés fiscalista y no cultural, social,

turístico e histórico como corresponde hacerlo respecto de este Distrito.

Que, respecto de la voluntad del acto, el art. 107 establece que la voluntad del órgano administrativo no debe ser inducida a error, ni debe obrar con dolo o negligencia. El art. 108 dispone que la autorización de otro órgano requerida para el dictado del acto debe ser previa, y no posterior al dictado de tal acto. El informe referido de fs. 313 contiene errores de hecho y de derecho que se repiten en la Resolución N° 2341/09, a pesar de los reiterados informes de las distintas áreas competentes alertando sobre los incumplimientos legales y las inconsistencias de los planos de obra nueva presentados. Ello constituye un obrar negligente que induce al error evidenciado en la Resolución N° 2341/09. Asimismo, la voluntad también se encuentra viciada al omitirse el requisito del dictamen previo de la Comisión de Centro Histórico, regulada por Ordenanza N° 964 del 14/6/2010, en cuyo art. 4 se establece que: «*Todo obra nueva, transformación, remodelación, restauración, reconstrucción o demolición total o parcial que se pretenda efectuar en el Centro Histórico y zonas incluidas en él debe ser aprobada previamente a su realización por la*

Que, al respecto, ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación que: «*En materia de contratos públicos, al igual que en los demás ámbitos en que se desarrolla su actividad, la Administración y las entidades estatales se hallan sujetas al principio de legalidad, en cuya virtud se desplaza la regla de la autonomía de la voluntad de las partes, en la medida en que somete la celebración del contrato a las formalidades preestablecidas para cada caso y el objeto del acuerdo de partes a contenidos impuestos normativamente, sobre los cuales las personas públicas no se hallan habilitadas para disponer sin expresa autorización legal*» (F:331:978, Sanecar S.A.C.I.F.I.A. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires 29/04/2008, Voto del Dr. E. Raúl Zaffaroni y Dictamen de la Procuración General, al que remitió el voto).

Que, asimismo, según lo dispuesto en el art. 122 del Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Corrientes: «*Es requisito esencial de legitimidad del acto administrativo que los agentes estatales, para adoptar una decisión,*

*valoren razonablemente las circunstancias de hecho y derecho, aplicables y dispongan lo que sea proporcionado al fin perseguido por el orden jurídico, atendiendo a la causa que motiva el acto*». En el art. 123 del mismo cuerpo legal, se establece que: «*En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia. La conformidad del acto con esta regla no jurídica, es necesaria para su legitimidad*».

Que, los referidos principios constitucionales fueron respetados tanto por la Carta Orgánica Municipal como por la Ordenanza N° 1071 y su modificatoria N° 4845, ya que se determinan con exactitud los inmuebles que están en el Casco Histórico, y en virtud de lo cual los derechos de sus propietarios se encuentran limitados en ciertos aspectos, con fines de interés general de protección y de conservación.

Que, la Ordenanza N° 1071, de fecha 6/2/1981 fue publicada en el Boletín Oficial Municipal de fecha 7/7/1988. La Ordenanza N° 4845, de fecha 2/10/2008, que modifica la referida precedentemente,

fue publicada en el Boletín Oficial N° 1181 de fecha 30/10/2008 y la Fe de Erratas del Anexo III de la Ordenanza N° 4845 fue publicada en el Boletín Oficial N° 1205 de fecha 11/5/2009. Por lo tanto, esta última entró en vigencia en fecha 12/11/2008, y su Anexo III en fecha 22/5/2009 conforme lo dispuesto en el artículo 2 del Código Civil.

Que, que tal reforma se encontraba plenamente vigente al momento del dictado de la Resolución N° 2340 de fecha 24/7/2009 y por lo tanto resultaba obligatoria, según el artículo 1 del Código Civil.

Que, el inicio del trámite con anterioridad a la modificación de la Ordenanza N° 1071 no genera derechos adquiridos, los cuales nacen jurídicamente cuando el acto administrativo se dicta y publica por la autoridad competente. En consecuencia, nadie puede tener derechos adquiridos en contra del ordenamiento jurídico, ni a que el mismo se mantenga inmutable en el tiempo.

Que, así las cosas, conforme lo dispone expresamente el artículo 3 del Código Civil cuando dice: «...A partir

*de su entrada en vigencia, las leyes se aplicarán aún a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes...», las modificaciones introducidas por la Ordenanza N° 4845 de fecha 2/10/2008, se encontraban vigentes al momento del dictado de la Resolución N° 2340 de fecha 24/7/2009 y por lo tanto debía ser aplicada a todas las relaciones o situaciones jurídicas existentes.*

Que, sin embargo, encontramos que estas normas no fueron cumplidas por el administrado ni por la Administración, debido a que, en el Expediente N° 518-D-2008 y su acumulado N° 579-V-2010, se verifican las siguientes irregularidades: el Certificado de Uso de Suelo Conforme y la Resolución N° 2340/09.

Que, respecto del certificado de uso de suelo conforme, cabe resaltar los siguientes puntos: a) Falta de dictamen previo: según el Título 8, sección 1, punto 3 (8.1.3.), de la Ordenanza N° 1071, «*La autoridad de aplicación deberá requerir, en caso necesario, el dictamen previo de los organismos nacionales, provinciales o municipales competentes en la aplicación de los regímenes legales de promoción industrial, contaminación*

*ejercida sobrepasa sus límites, propios por violación de principios elementales de lógica de justicia o de conveniencia, según lo indiquen las circunstancias de cada caso...».*

Que, además, también consideramos que se configuran las causales de anulabilidad, por las razones que se expresan en los párrafos siguientes.

Que, se omitieron las formalidades indicadas en el punto anterior, que no encuadren como causal de nulidad.

Que, la discrecionalidad de la Administración traspasó los límites impuestos por el ordenamiento jurídico, al resolver contra el texto expreso de la ley y no fundar siquiera la ventaja que podría resultar al interés público, conforme lo expuesto precedentemente.

Que, en los puntos siguientes nos referiremos a los elementos del acto administrativo y los vicios que contiene.

Que, respecto del objeto y contenido del acto, el art. 101 incisos a)

y b) del Código Procedimiento Administrativo, disponen que el acto no puede contener resolución que esté prohibida por el ordenamiento jurídico o en discordancia con la cuestión de hecho acreditada en el expediente. El contenido de la Resolución N° 2341/09 contraría lo dispuesto por las normas específicas aplicables al caso y las valoraciones formuladas por la Administración no concuerdan con las constancias de autos, ya que los planos de obra nueva fueron observados reiteradamente y no se subsanaron todas las falencias detectadas, a pesar de lo cual se continuó el trámite otorgando el Certificado de Uso de Suelo Conforme.

Que, respecto de la motivación del acto, el art. 102, inciso c), del mismo Código, exige que sean motivados los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos. También el art. 103 requiere que el acto exprese concretamente las razones que lo fundan. En el dictamen del Servicio Jurídico Permanente (fs. 315) se recomendó que, en caso de que el Sr. Intendente estimare que se trata del supuesto de excepción previsto en el Título 6 Sección 5 (6.5.) de la Ordenanza N° 1071, debería explicitar debidamente las

edilicia y restricciones al derecho de propiedad instituidas en interés de toda la comunidad y de los propietarios aledaños.

Que, la supuesta necesidad de incrementar la altura máxima permitida, que fuera pretendida desde el comienzo de estas actuaciones, no encuentra más justificación que un interés meramente patrimonial y comercial por parte de la empresa constructora –que pretende sacar el mayor rédito de un terreno sin atenerse a las normas vigentes-, lo cual no debe influir en las decisiones de la Administración, que deben estar impregnadas del interés público comprometido.

Que, por lo tanto, ambos actos administrativos –el Certificado de Uso de Suelo Conforme de fs. 1, la Resolución N° 2341/09 de fs. 316 y el Permiso de Demolición N° 15/09- son actos viciados de nulidad que afectan el interés público, y que por lo tanto deberán ser retirados del ordenamiento jurídico.

Que, frente a todo lo dicho en los párrafos anteriores, cabe poner de manifiesto la necesidad de la sociedad moderna que reclama que los actos

administrativos que emanan de los entes públicos estén enderezados al bien común, quien a través de sus representantes legítimos han dictado normas que limitan severamente el arbitrio y otorgan resortes necesarios para enmendar los actos apartados de tales normas, las que, por otra parte, no son desconocidas –o no debieran serlo- por cada uno de los ciudadanos, incluso aquellos que se han visto beneficiados por el acto irregular.

Que, ha expresado también el Alto Tribunal, que **«la revocación en sede administrativa de los actos nulos de nulidad absoluta tienen suficiente justificación en la necesidad de restablecer sin dilaciones la juridicidad comprometida por este tipo de actos que, por esa razón, carecen de la estabilidad propia de los actos regulares y no pueden válidamente generar derechos subjetivos frente al orden público y a la necesidad de vigencia de la legalidad»** (v. CSJN, 23-4-91, Furlotti Setien Hnos. S.A. c/Instituto Nacional de Vitivinicultura, LL 1991-E:238; v., en igual sentido, CSJN, 9-6-87, Budano R. c/Facultad de Arquitectura, LL 1987-E:191).

Que, en el mismo sentido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, expresó

*motivado jamás cuestión ni duda seria»* (Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Buenos Aires, Depalma, 1956, tomo IV, pág. 3). Se trata, además, de un poder no delegado a la Nación por las Provincias (cfr. CSJN, Fallos: 186:170).

Que, la Corte Suprema acoge la tesis amplia del poder de policía, declarando que, dentro de los objetos propios de aquel poder, además de la seguridad, la moralidad y la salubridad públicas, se encuentran comprendidas la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad (CSJN, Fallos: 247:128, citado por Agüero, Arístides H., Poder de policía (jurisprudencia), ed. Diké, Mendoza, 2000, págs.56/57).

Que, dice la doctrina que: *«...la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió, en el caso «Juillerat», donde se reclamaban los daños derivados de la construcción de la autopista AUI, que «la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires tiene la facultad de dictar normas de policía sobre urbanismo y planeamiento, tendientes a la mejor distribución de la ciudad, de manera*

*de satisfacer el interés general que a ella le incumbe proteger. El ejercicio de estas facultades no vulnera las garantías consagradas en la Constitución Nacional, puesto que el de propiedad no reviste carácter de absoluto y es susceptible de razonable reglamentación»* (Rosatti, Horacio, en «Tratado de Derecho Municipal», Ed. Rubinzal Culzoni Editores, Bs. As., 2006, Tomo I, pág. 268).

Que, además, dijo el más Alto Tribunal en dicho fallo que: *«La obligación legal de no edificar a mayor altura que la señalada por la autoridad administrativa, fundada en motivos de interés general, constituye sin duda, una mera restricción impuesta a la propiedad privada que encuentra justificación jurídica en el poder de policía local y no es indemnizable, ya que se trata simplemente de una carga general impuesta a todos los propietarios por razones de planeamiento urbano»* (CSJN, F: 308:2626, «Juillerat, Miltón Enrique c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires», 1986).

Que, esto es así porque las restricciones administrativas impuestas

por el urbanismo, como el establecimiento de radios o zonas industriales, comerciales y residenciales, número de pisos, volumen y distribución de los edificios, superficie libre de construcción a dejar en el fondo o frente, servicios obligatorios, medidas mínimas de lotes, suspensión temporaria de construcciones, entre otras, no están sujetas a indemnización cuando se ajustan a criterios de razonabilidad, generalidad y no confiscatoriedad (cfr. Rosatti, ob.cit., Tomo I, pág. 268).

Que, el principio de razonabilidad equivale a la elección de la alterativa más racional o más justa y equitativa de todas las posibles para obtener el fin deseado (artículo 28 de la Constitución Nacional).

Que, el principio de igualdad consiste en la exigencia de que se trate del mismo modo a quienes se encuentren en iguales circunstancias sin distinciones arbitrarias (artículo 16 de la Constitución Nacional y F:200:424).

Que, el principio de inviolabilidad de la propiedad garantiza la tutela efectiva de todos los intereses apreciables que el hombre puede poseer

fuera de sí mismo, de su vida y de su libertad (artículo 17 de la Constitución Nacional y F:145:307; 294:152); pero no es absoluta ni perpetua, porque la propiedad privada en el Estado social de Derecho contemporáneo se reconoce sirviendo un fin social (artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto San José de Costa Rica- aprobado por Ley 23054).

Que, el principio de legalidad también rige a la Administración y contiene un significado negativo y otro positivo. Según el sentido negativo: los reglamentos no pueden contradecir una ley formal; los actos individuales no pueden contradecir leyes formales ni los reglamentos; y la Administración no debe actuar excediendo las normas que regulan su competencia ni violando los principios generales del derecho. De acuerdo al sentido positivo: la Administración debe respetar la zona de reserva legal (no debe intervenir en cuestiones referentes a la libertad, la propiedad, la creación de impuestos, la aplicación de penas, entre otras); también debe respetar los principios de justicia material; y puede actuar habilitada por el legislador dictando reglamentos delegados o actos concretos determinados (Diez, ob. Cit., pág. 58).

*Comisión del Centro Histórico que creará la Municipalidad*». Este también es requerido en el Título Sección 2 punto 2 (5.2.2.) inciso e) de la Ordenanza N° 1071 modificada por Ordenanza N° 4845, según el cual: «*La Autoridad de Aplicación no podrá otorgar certificados de uso, permisos ni habilitaciones sin el dictamen previo de la Comisión del Centro Histórico, creada por al mencionada Ordenanza*». Además, reiterados informes previos (ver fs. 9, 82, 83/84, 304, 306) al dictado de la referida Resolución, demostraron los incumplimientos incurridos en el proyecto de obra nueva autorizado, y los mismos no fueron tenidos en cuenta para el dictado del acto, sin que en el mismo se justifique debidamente el apartamiento de las reglas de la ciencia, lógica, justicia o conveniencia (art. 123 del Código de Procedimiento Administrativo). Asimismo, resaltamos que a fs. 83/84, la Dirección de Uso de Suelo informa que se debían corregir y completar documentación a fin de adecuarla a las Ordenanzas 1071 (Código de Planeamiento Urbano). También, en los informes posteriores (ver fs. 323, 387/8, 399/400) se destacan las reiteradas observaciones al proyecto de obra presentado.

Que, respecto del *mérito del acto*, el art. 122 dispone con carácter de requisito esencial de legitimidad del acto, que el órgano administrativo valore razonablemente las circunstancias de hecho y de derecho, y que lo que resuelva sea proporcional al fin perseguido por el orden jurídico. El art. 123 prohíbe el dictado de actos contrarios a reglas de la ciencia o de la técnica o a principios elementales de la ciencia, lógica o conveniencia. El art. 124 establece que la discrecionalidad está sometida a los límites legales y en este aspecto estará sujeta a control.

Que, si el fin perseguido por la Resolución N° 2341/09 era aumentar la densidad poblacional para beneficiar la economía tributaria, la misma no resulta un medio adecuado y proporcional para alcanzarlo, ya que existen otras zonas y otros medios de promoción de construcciones en propiedad horizontal que podrían significar un incremento de los ingresos públicos municipales sin afectar el interés público en la protección y conservación del Centro Histórico.

Que, para la consecución de dicho fin tampoco resulta necesario que se violen normas técnicas de tipología

*restablecimiento también directo e inmediato de la juridicidad vulnerada con el acto gravemente ilegítimo debe asumir el carácter de una verdadera potestad administrativa inherente al ejercicio de aquella función»* (Comadira, op. cit.).

Que, el Código de Procedimiento Administrativo, en su art. 184, establece que: «*El acto administrativo nulo debe ser revocado o sustituido en sede administrativa. No obstante si hubiese generado prestación pendiente de cumplimiento deberá pedirse judicialmente su anulación; con las mismas excepciones del artículo 183*».

Que, en este caso se han generado derechos pendientes de cumplimiento a favor del particular, por lo que correspondería que el Municipio solicite por vía judicial la anulación de los actos administrativos viciados.

Que, así lo establece el Código Contencioso Administrativo, en su art. 55 inc. e) cuando dispone que: «*En la acción contencioso administrativa el demandante podrá pretender: ...e) La anulación total o parcial de los actos*

*irrevocables administrativamente, previamente declarados lesivos públicos por razones de ilegitimidad*».

Que, por lo que, la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes debería promover acción judicial tendiente a que sea el Poder Judicial quien retire dichos actos administrativos del mundo jurídico, previamente declarándolos – el Departamento Ejecutivo Municipal - lesivos al interés público.

Que, a este respecto Manuel María DIEZ y Tomás HUTCHINSON («Derecho Procesal Administrativo», Ed. Plus Ultra, 1996, pág. 304 y sgtes.), sostienen con relación a la declaración de lesividad lo siguiente: «... *Esa declaración es un acto administrativo por el cual el órgano que ha dictado el acto lo declara lesivo a los intereses públicos... Esta declaración es, entonces, un presupuesto necesario para que la Administración pueda aducir su pretensión de lesividad. El fundamento de la declaración proviene de que se quiere asegurar que la Administración, antes de iniciar el proceso de lesividad, esté convencida de que el acto lesiona el interés público...*».

acompañaron copias de artículos periodísticos referentes al tema.

Que, a fs. 484 se agrega una nota suscripta por una vecina del barrio adjuntando documentación de 7 fs de fecha 26/11/2010.

Que, corresponde efectuar un análisis de las normas aplicables al caso del Código de Planeamiento Urbano.

Que, según la Ordenanza N° 1071 de fecha 6/2/1981, en su Anexo I, Título 0, Sección 0.3. inciso i., se indica como objetivo, entre otros, el de: «*Conservar el paisaje urbano con características especiales (área de arquitectura histórica) a través de normas y perfiles específicos*» y se divide el territorio en Distritos, Zonas y Áreas.

Que, en el Anexo II de la misma Ordenanza, en el Título 4, Sección 1, artículo 2 (4.1.2.), se determinan los Distritos centrales, entre los cuales se encuentran el Distrito Central Administrativo (Ca); en el Título 5, Sección 2, artículo 2 (5.2.2.) se establecen las normas específicas para dicho distrito.

Que, además, en el Título 6 Sección 5 (6.5) de dicha Ordenanza, se

establece que: «*Todo edificio o construcción que genere una situación no prevista en este Título y que resulte de interés contemplarla, será considerada en forma particular por el organismo de aplicación, que dictará la norma correspondiente a efectos de someterla a la aprobación del Departamento Ejecutivo Municipal*».

Que, asimismo, en el Título 8, de la misma Ordenanza N° 1071, se regula lo relativo al Certificado de Uso de Suelo Conforme, disponiendo su obligatoriedad, requisitos, vigencia, caducidad y facultades de la autoridad de aplicación.

Que, justamente el Título 4, Sección 1, Artículo 2 (4.1.2.) y el Título 5 fueron modificados por la Ordenanza N° 4845 de fecha 2/10/2008.

Que, de dicha modificación resultó que el inmueble en cuestión se encuentra en el Distrito Central identificado como Casco Histórico (Ch) (art. 1) –y no en el Central Administrativo (Ca) como lo indicaba el referido Código antes de la reforma- , el que tiene carácter mixto – administrativo – comercial predominante, residencial, con concentración de edificios de interés histórico arquitectónico, con protección

ambiental y arquitectónico patrimonial, con tipología edilicia y usos determinados, en el cual la autoridad de aplicación no podrá otorgar certificados de uso, permisos ni habilitaciones sin el dictamen previo de la Comisión del Centro Histórico creada por la Ordenanza N° 964 de fecha 1/8/1978 (art. 2).

Que, en primer lugar, conforme lo expuesto precedentemente, entendemos que existen dos aspectos relevantes a discernir. Por un lado, el fundamento, la legitimidad y la vigencia de las normas indicadas y su debido cumplimiento; y por el otro, las facultades discrecionales de la Administración y sus límites.

Que, las referidas Ordenanzas fueron dictadas en cumplimiento de uno de los fines establecidos en la Carta Orgánica Municipal (artículo 14, inciso 5), consistente en «...*conservar el patrimonio cultural, histórico, arquitectónico y artístico de la Ciudad y de sus habitantes...*», y en ejercicio del Poder de Policía a cargo del Municipio.

Que, en la actual etapa del desarrollo económico y social de las

comunidades, la relación entre el particular – propietario y el Estado – planificador no deben quedar libradas a las leyes del mercado o al ejercicio de la autonomía de la voluntad, que terminan por legitimar la pretensión del más fuerte o la insensatez de las dos partes. Estas «...*restricciones impuestas al dominio privado sólo en el interés público, son regidas por el Derecho Administrativo*» (artículo 2611 del Código Civil).

Que, el fundamento de las normas que ordenan la planificación urbana del Municipio tiene fundamento en el Poder de Policía Municipal y el carácter no absoluto del Derecho de Propiedad, respetando los límites constitucionales.

Que, el Poder de Policía es la actividad de la administración por la cual se limitan los derechos de cada individuo, para hacer posible la convivencia y el bienestar de todos (cfr. Diez, Manuel María, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Plus Ultra, segunda edición, 1979, pág. 34).

Que, este poder «*no ha sido establecido expresamente en la Constitución, pero como él es de la esencia de todo gobierno, su falta de determinación en forma expresa no ha*

que *«la estabilidad del acto administrativo cede ante errores manifiestos de hecho o de derecho que van más allá de lo opinable, caso en el cual no pueden hacerse valer derechos adquiridos, ni cosa juzgada, ni la estabilidad de los actos administrativos firmes y consentidos, toda vez que la juridicidad debe prevalecer por sobre la seguridad precaria de los actos administrativos que presentan vicios graves y patentes, manifiestos e indiscutibles, y que, por ello, ofenden el interés colectivo primario»* (conf. Fallos 265:349).

Que, se ha dicho asimismo que *«la anulación se impone ante los actos cuyo vicio manifiesto e indubitable vulnera los intereses públicos colectivos que la administración tiene el irrenunciable derecho de custodiar y defender... no pudiéndose en estos casos mencionarse la existencia de derechos adquiridos, ni cosa juzgada ni la estabilidad proveniente de los actos administrativos firmes y consentidos»* (conf. FIORINI, Bartolomé, «Teoría Jurídica del acto administrativo», Ed. Abeledo-Perrot, pág. 252).

Que, también ha entendido la doctrina que *«un acto con un vicio que la ley por su gravedad sancionada con*

*la nulidad absoluta no puede de ninguna manera hacer nacer o declarar derechos subjetivos», ni puede producir «ningún efecto jurídico, salvo la necesidad de su retiro con carácter retroactivo sin que el transcurso del tiempo, la voluntad o la opinión de personas u órganos puedan válidamente amparar su subsistencia»* (ESTRADA, Juan Ramón, «La revocación por ilegitimidad del acto administrativo irregular», LL 1976-D, página 820).

Que, asimismo, se ha sostenido que *«el interés público comprometido en la vigencia plena y permanente de la juridicidad es el fundamento en virtud del cual se debe atribuir a la Administración Pública como potestad expresa o razonablemente implícita el deber de anular sus propios actos gravemente ilegítimos»* (Comadira, Julio, El caso Furlotti: consolidación de una doctrina, Revista de Derecho Administrativo, Bs. As. 1992, N° 7-8, p. 401 y ss.).

Que, agrega el autor que *«si la finalidad esencial de la función administrativa es proveer a la satisfacción del bien común o interés público de modo directo o inmediato, resulta coherente concluir en que el*

*juicio de lesividad la administración demandante de la nulidad de su propio acto lesivo tiene por contraparte a un sujeto extraño a ella que, beneficiado por los efectos de dicho acto, invoca la validez de éste en defensa de su propio interés particular; razón por la cual en dicho supuesto claramente existe un caso o controversia susceptible de ser resuelto por los tribunales de justicia» (F:327:5571, en «Inadi c/ E.N. - M° Interior - dto. 957/01, ley 25.453 s/ amparo ley 16.986», 14/12/2004). «Corresponde confirmar la sentencia que rechazó la demanda tendiente a que se mantuviera vigente la adjudicación de la licitación y admitió la acción de lesividad, si el llamado a licitación y la resolución adjudicatoria no se sujetaron a las disposiciones aplicables y adolecieron de vicios en la competencia y el procedimiento, debido a que para la constitución del derecho real de anticresis se requería, conforme a la reglamentación del art. 51 de la ley de contabilidad pública, aprobada por el decreto 2045/80, la intervención obligatoria de la Administración General de Inmuebles Fiscales» (T. 326, P. 3700, El Rincón de los Artistas c/ Htal.*

Nac. Profesor Alejandro Posadas s/ ordinario. 30/09/2003, E.D. 31-12-03, nro. 281.L.L. 03-03-04, nro. 106.982.L.L. 29-04-04, nro. 107.326 (con nota).

Que, en consecuencia, en virtud de lo dispuesto en los arts. 184 del Código de Procedimiento Administrativo y 55 inciso e) del Código Contencioso Administrativo, estimamos que el Departamento Ejecutivo Municipal deberá declarar a los actos administrativos - Certificado de Uso de Suelo de fs. 1, Resolución N° 2341/09 de fs. 316 y el Permiso de Demolición-, lesivos al interés público y promover la acción judicial de lesividad inmediatamente.

Que, por último, cabe poner de manifiesto que como consecuencia de lo precedentemente expuesto, y sin perjuicio de acudir a la vía judicial, resulta evidente la necesidad de que, hasta tanto se declare judicialmente la lesividad de dichos actos administrativos, se deberán suspender los efectos de los mismos a fin de proteger el interés público municipal.

Que, en efecto, resulta enteramente viable disponer inmediatamente, y hasta sea resuelta en definitiva la nulidad del acto administrativo por parte del Poder Judicial, la suspensión

linderos oeste y sur, firmando en ese lugar el profesional; i) se obtiene el Permiso de Edificación N° 73/09 (fs. 439) y pasa al Archivo temporario de la Dirección de Obras Particulares hasta que se solicite Final de Obra (fs. 448).

Que, a fs. 455, la Dirección de Normativa Urbana de la Dirección General de Ordenamiento Territorial emitió el Informe Jurídico, requerido por la Dirección General de Control Urbano, en el que se estimó que: a) existen dos actos administrativos que carecen de legalidad: 1- el Certificado de Uso de Suelo Conforme (fs. 1), fue otorgado en contradicción con los informes técnicos que destacaron las transgresiones a las normas vigentes (fs. 14, 15, 30, 40 y 41), que expresamente consideraron no factible otorgar el uso de suelo hasta tanto no se cumplimentara con los requisitos solicitados según Ordenanza N° 1071, y que a pesar de ello, ante el pedido expreso y concreto del Subsecretario de Control Urbano, la Dirección de Uso de Suelo elevó informe acotado a los aspectos que se hubieran cumplimentado atento a las normas vigentes; sin poder desconocer que la propuesta desobedecía la ley vigente. 2- la Resolución N° 2340, de

fecha 24/7/2009 (fs. 351), fue dictada cuando ya se encontraba en vigencia la Ordenanza N° 4845, de fecha 2/10/2008 (modificatoria del Código de Planeamiento Urbano), por la cual el inmueble pasó a formar parte del Distrito Casco Histórico, y en ningún considerando o fundamento se localizó así, sino como Distrito Central Administrativo; que si el proyecto no cumplía los requisitos exigidos para este último distrito menos aún lo haría como Distrito Casco Histórico, lo cual agrava aún más la omisión de dar intervención a la Comisión de Casco Histórico como lo exige el Código de Planeamiento Urbano modificado por la Ordenanza N° 4845 art. 5.2.2.; b) ambos actos administrativos fueron emitidos en clara violación a la ley vigente, sin que de lugar a diferencias de interpretación, y lesionan el interés público, por lo que resultan ilegítimos, arbitrarios e ilegales; c) estos dos actos irregulares serían nulos por encontrarse tipificados en las causales de nulidad establecidas en el art. 175 incisos e) h) n) y q) del Código de Procedimientos Administrativos; d) la presunción de legalidad de los actos administrativos resulta desvirtuada cuando se demuestra que el acto controvierte el orden jurídico; e) los actos referidos serían de nulidad

absoluta, siguiendo el criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por contener errores graves de derecho, lo que los hace susceptibles de ser revocados por la propia autoridad que lo expidió; f) la Procuración del Tesoro de la Nación sostiene reiteradamente que, pese a afectar derechos subjetivos, corresponde revocar el acto nulo de nulidad absoluta cuando el particular conoce el vicio, en la que la revocación del acto opera como una sanción a la mala fe del particular; g) ambos actos vulneran el Código de Planeamiento Urbano, a lo que se suma que la Resolución N° 2340/09 incumple las normas referidas al Distrito Casco Histórico, que tienen como objetivo la preservación, defensa y valoración del testimonio histórico urbano de la ciudad, lo cual encuadra en la defensa de los derechos difusos; h) también se quebrantan derechos difusos urbanísticos, conforme los arts. 49, 52 y 62 de la Constitución Provincial y arts. 41 y 43 de la Constitución Nacional. A fs. 460/1 los vecinos del Barrio La Rozada adjuntan un informe de la Dirección del Archivo General de la Provincia, donde consta la importancia histórica y riqueza arquitectónica del

barrio.

Que, a fs. 462 obra una adhesión de otros vecinos a la nota anteriormente presentada en fecha 25/10/10.

Que, a fs. 465, se agrega la nota suscripta por el Director de la Obra proyectada, de fecha 12/11/2010, en la que comunica la continuidad de la ejecución de las obras del edificio de viviendas colectivas conforme el Permiso de Edificación N° 073/09, por haber concluido con la gestión de confeccionar las Actas de Compromiso y Verificación de Muros Linderos que adjunta.

Que, a fs. 478/9 se adjunta una nota suscripta por los vecinos del barrio, de fecha 16/11/2010, en la que se solicitó que los miembros de la Comisión de Centro Histórico tomen intervención con urgencia en el Expediente N° 518-D-2008, debido a que la misma no tomó la intervención requerida por la Ordenanza N° 4845 del 30/10/2008 (art. 2, sección 5.2.2. e) y los actos administrativos habrían sido emitidos en violación de las leyes en vigencia, a fin de evitar que en el futuro se continúen los trámites administrativos tendientes a iniciar o continuar las obras de construcción prohibidas en el Casco Histórico de la ciudad. A fs. 480/2 se

Que, luego, al referirse al procedimiento, expresan: «Al iniciar el proceso de lesividad, la Administración deberá acompañar con su demanda el expediente en que se dictó el acto objeto del proceso... No se requiere más que la declaración en sede administrativa de la lesividad por legitimidad».

Que, también resulta coincidente la opinión de José Roberto DROMI («Derecho Administrativo», 3ª Edición actualizada, Ed. Ciudad Argentina, 1994), con relación a la naturaleza y fundamento de la declaración de lesividad, quien se pronuncia del siguiente modo: «La declaración administrativa previa de lesividad es un **presupuesto esencial y especialísimo que atañe a la naturaleza de la institución**. Importa un acto administrativo previo mediante el cual, y con miras a un proceso judicial ulterior, la Administración declara que un acto suyo anterior es lesivo de sus intereses por ilegítimo. Al ser la declaración de lesividad un presupuesto procesal, no tiene más valor que el de autorizar la admisión y tramitación de la acción, pero es el órgano jurisdiccional el que

tendrá que declarar si efectivamente existe lesión y, en consecuencia, anular el acto objeto de aquella...».

Que, por su parte, en su obra «Prerrogativas y Garantías Administrativas», 1ª parte, (Ed. Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino, 1979, pág 76 y sgte.), José Roberto DROMI agrega al respecto: «Se trata de un acto administrativo de naturaleza especial, ya que únicamente produce efectos en el ámbito procesal, de aquí que no sea admisible la impugnación directa ante la jurisdicción procesal administrativa del acto administrativo de declaración de lesividad. Como presupuesto procesal es un trámite inexcusable para el ejercicio de la acción de lesividad. Su finalidad es precisamente la de autorizar la admisión y trámite del correspondiente proceso. Por lo tanto y en virtud de su carácter presupuestal previo, si no existiere declaración de lesividad o adoleciere de algún vicio, el tribunal deberá declarar la inadmisibilidad de la acción...».

Que, al respecto también se expidió la Corte Suprema de Justicia de la Nación, cuando sostuvo que: «En el

*luego habrán de retirarse»* («Dictámenes», 195-49, dictamen de fecha 24/10/90).

Que, al respecto, señala Julio Rodolfo COMADIRA («La Anulación de Oficio del Acto Administrativo», 2ª Edición actualizada, Ed. Ciencias de la Administración, 1998, pág. 184) que: **«Las precedentemente señaladas proyecciones fructíferas de la obligatoriedad anulatoria imputada a la Administración, tanto en el caso de la «anulación de oficio» como en aquél en que por no ser ella viable resulta necesario promover la correspondiente demanda judicial, aparecen significativamente evidenciadas cuando se advierte que, precisamente en su virtud, cabe reputar incorporada al esquema de la ley la privación de la presunción de legitimidad a los actos irregulares, es decir, a los actos afectados de nulidad absoluta, toda vez que no es razonable suponer que la Administración pueda estar obligada a anular (ya per se, o demandando la ejecución de la «nulidad» declarada «administrativamente») actos que se presumen legítimos. Como se ve -**

agrega el autor citado -, *esta ausencia de la presunción de legitimidad acompaña, incluso, a los actos que no son anulables oficiosamente, motivo por el cual, y sin perjuicio de que la eliminación definitiva de los efectos del acto sólo pueda lograrse ejecutoriando judicialmente la pretensión anulatoria, se impone en estos casos el deber de suspender provisionalmente los efectos del acto, precisamente porque no sería coherente que siguiera produciéndolos un acto que no se presume legítimo. En esta hipótesis, la Administración debe ejercer la posibilidad suspensiva oficiosa que, por razones de interés público, le autoriza a emplear la segunda parte del art. 12 de la ley»* (en nuestro caso, el art. 143 de la Ley 3460).

Que, Manuel María DIEZ y Tomás HUTCHINSON («Derecho Procesal Administrativo», Ed. Plus Ultra, 1996, pág. 306 y sptes.), con respecto a la suspensión de la ejecutoriedad del acto declarado lesivo, expresan: *«Es lógico suponer que si la Administración inicia proceso de lesividad por entender que el acto es ilegítimo, habrá de suspender la ejecución del mismo. Se entiende que ésta será una facultad discrecional de la*

Resolución N° 2340/09 (fs. 351) y otorgado la Liquidación de Tasas por Aprobación de Planos (fs. 362). En el Visado de Obra, se expresó que no se cumple con medidas de ochava, ni con la Superficie de Terreno ni medidas de este según plano de mensura; supera la altura y no cumple con el FOT; se aconsejó rever cálculo de superficies; las cocheras no cumplen con las dimensiones mínimas; no se permite salientes de balcones a menos de 6 mts. sobre Línea Municipal; los planos de estructuras están incompletos, no señala líneas principales en plantas esenciales; y no se determinó la superficie para SETIN. En el Visado de Electricidad se manifestó que se debe presentar factibilidad de carga otorgada por DPEC; completar firmas en carátulas; presentar detalle de sistema de protección contra descargas atmosféricas, en corte y verificar el cumplimiento de las exigencias 3.4.1 y 3.4.2, presentar detalle de Sistema de Puesta a tierra en detalle de P. Baja y ubicar las Cámara de Inspección PA, cumplir con la Ordenanza N° 3202, art.208, Acotar acometidas a TS., presentar detalle de tablero de ascensor y tablero de bombas en detalle planta,

indicar tipos de cañerías a utilizar.

Que, a fs. 382 y 383 se adjuntan otros Planos de Obra Nueva.

Que, a fs. 384, el Departamento de Control de Documentación informa a la Dirección de Obras Particulares, en fecha 25/9/09, que a fs. 382 y 383 se mantienen los mismos errores que a fs. 380 y falta adjuntar el Plano de Electricidad y el Plano de Obra Nueva para visado.

Que, a fs. 409 a 438 se agregan nuevamente Planos de Obra Nueva.

Que, a fs. 439, el Subsecretario de Control Urbano, en fecha 28/9/09, ordena proseguir con el trámite de sellado de planos para la registración, atento a lo dispuesto en la Resolución N° 2340/09, que otorgó el uso de suelo.

Que, a fs. 439 (bis) a 446, se adjuntan más Planos de Obra Nueva, y a fs. 447 se remiten al Archivo en forma temporaria, con los planos registrados y permiso de edificación N° 073/09 por Dirección de Control de Obras Particulares.

Que, a fs. 449/451 obra acumulado el Expediente Administrativo N° 579 – V – 2010, iniciador Vecinos Barrio

La Rozada ref. Expte. 518 – D – 2010, formado con motivo de la nota de fecha 25/10/10 referida a la denuncia efectuada por los vecinos referidos.

Que, a fs. 453/4, la Dirección General de Ordenamiento Territorial elaboró el Informe Técnico requerido por la Dirección General de Control Urbano, según el cual se resaltó que: a) el Certificado de Uso de Suelo Conforme expedido por la Subsecretaría de Control Urbano, fue obtenido en contravención a las normas Específicas para el Distrito Central Administrativo (Ca) determinado por la Ordenanza N° 1071 y las normas generales de tejido urbano; b) la Directora de Obras Particulares (a fs. 346) informó que la última documentación presentada y las aprobadas en el Certificado de Uso de Suelo registran notables diferencias de altura y superficie construida; c) el proyecto de Resolución (de fs. 348), propuesto por la Subsecretaría de Control Urbano, se basa en fundamentos conceptualmente erróneos y no condicen con las normas vigentes del Código de Planeamiento Urbano; d) se evaluó de manera subjetiva el impacto que pudiera producir o no el aumento de la altura

máxima determinada por las normas y que el valor de relación entre la altura el paramento principal y la distancia al eje de la calle no implica que deba dejar de cumplirse con la tipología edilicia; e) el dictamen del Servicio Jurídico Permanente (fs. 350) sostiene que todas las decisiones deben tomarse basadas en informes técnicos del área porque no existiría cuestión jurídica, y que de configurarse la excepción relativa a los casos no previstos, deberá ser correctamente fundamentada para que esa decisión no constituya un precedente para casos similares; f) la Resolución N° 2340, de fecha 24/7/2009 (fs. 351) otorgó el Certificado de Uso de Suelo Conforme, según lo dispuesto en el artículo 6.5. de la Ordenanza N° 1071 del Código de Planeamiento Urbano; g) la Ordenanza N° 4845 modificatoria del Código de Planeamiento Urbano era la norma vigente al momento en que se dictó la Resolución N° 2340/09; h) las Actas de Compromiso y Verificación de Muros Linderos (fs. 328/9) registran las firmas del profesional, proyectista y director de la obra, del propietario del inmueble, del Inspector de Obras de la Municipalidad, pero carecen de constancia de notificación fehaciente de los propietarios de los inmuebles

de sus efectos en sede administrativa, con fundamento en lo dispuesto por el art. 143 de la Ley 3460, que reza lo siguiente: **«La Administración podrá de oficio, o a petición de parte, mediante resolución fundada, suspender la ejecución de un acto administrativo, por razones de interés público, para evitar perjuicios graves al interesado o daño de imposible o difícil reparación o cuando se alegare fundadamente una causa de nulidad».**

Que, en relación a la naturaleza de la Suspensión del acto administrativo, señala Fabián Omar CANDA que *«significa la detención temporal de los efectos normales del acto suspendido» o, en palabras de Marienhoff, la «paralización transitoria de sus efectos» («SUSPENSIÓN DE OFICIO DEL ACTO ADMINISTRATIVO»*, Revista de Derecho Administrativo, N° 21/21, Ed. Depalma, Enero-Diciembre de 1996, pág. 409 y sgtes.).

Que, agrega el autor citado - pág. 415 - que: *«En el caso de la suspensión en sede administrativa, la decisión final y definitiva podrá corresponder a la Administración (si*

*el acto es susceptible de ser revocado en sede propia) o al juez (si procede la anulación)».*

Que, resulta clarificadora la definición que brinda Enrique SAYAGUÉS LASO, quien califica a la suspensión como **«medio para detener transitoriamente la ejecución del acto y dar tiempo a que el órgano de control se pronuncie sobre aquél»** (Tratado de Derecho Administrativo, T° II, Montevideo, 1972, pág. 447).

Que, como bien apunta CANDA -ob. cit., pág. 429-, *«... La Administración no puede limitarse a suspender y olvidarse del asunto. Su deber es suspender y, transcurrido un breve plazo ... levantar la suspensión o iniciar la acción de lesividad».*

Que, más adelante - pág. 431 -, citando la opinión de la Procuración del Tesoro de la Nación, señala que este Organismo, citando la opinión de Juan Ramón DE ESTRADA, ha decidido que *«en los casos en que la Administración no puede revocar los actos irregulares se entiende que al menos debe suspenderse su ejecución a fin de evitar que un acto absolutamente nulo produzca efectos o prestaciones que*

**CARLOS MAURICIO ESPINOLA  
INTENDENTE**

Municipalidad de la Ciudad de  
Corrientes

**CPMARTÍN MIGUEL  
BARRIONUEVO**

**Secretario General de Gobierno**  
Municipalidad de la Ciudad de  
Corrientes

**Dr. LUCAS FERRERO**

**Secretario de Economía y Hacienda**  
Municipalidad de la Ciudad de  
Corrientes

**Ing. EDUARDO ADOLFO  
BARRIONUEVO**

**Secretario de Planeamiento,  
Obras y Servicios Públicos**  
Municipalidad de la Ciudad de  
Corrientes

**Resolución N° 3222**

**Corrientes, 17 de Diciembre de 2010**

**VISTO:**

Las Ordenanzas N° 1071, de fecha 6/2/1981 y su modificatoria N° 4845 de fecha 2/10/2008; las Ordenanzas N° 964 de fecha 14/6/1978 y N° 4158 de fecha 12/5/2005; la Resolución N° 2340 de fecha 24/7/2009 y el Expediente N° 518-D-2008 y su acumulado Expediente N° 579-V-2010; y

**CONSIDERANDO:**

Que, a fs. 1, obra el Certificado de Uso de Suelo Conforme suscripto por el Subsecretario de Control Urbano de

la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes, Sr. José Raúl Nicolini, de fecha 23/4/2008, correspondiente a la Manzana 76, Lote 8, Adrema A1-1510-1 de calle Catamarca y Quintana del Barrio la Rozada, con motivo de la consulta para construir en el Distrito Central Administrativo con destino a Vivienda Colectiva y Servicios.

Que, a fs. 14/15 obran las citaciones efectuadas por la Dirección de Uso de Suelo a fin de que el iniciador corrija o complete la documentación presentada a fs. 4/12.

Que, a fs. 16 se agrega nota suscripta por el Proyectista y Director de Obra manifestando la necesidad de superar la altura máxima permitida.

Que, a fs. 19/26 se adjunta la documentación solicitada y a fs. 27 se agrega el Balance de Superficies.

Que, a fs. 30 se eleva informe de la Directora General de Fiscalización Urbana a la Subsecretaría de Control Urbano, del cual resulta que no se considera factible otorgar el Uso de Suelo hasta que no se cumpla con lo dispuesto en la Ordenanza N° 1071 (Código de Planeamiento Urbano).

Que, a fs. 31/38 el iniciador

acompaña las modificaciones requeridas al proyecto a fin de cumplir con dicha Ordenanza.

Que, a fs. 40 obra la citación de la Dirección de Uso de Suelo a fin de que corrija o complete la documentación del proyecto. A fs. 41 la Dirección de Uso de Suelo eleva informe a la Subsecretaría de Control Urbano con las observaciones al proyecto.

Que, a fs. 42/47 se adjuntan nuevos croquis que según la nota de fs. 50 de la Dirección de Uso de Suelo complimentarían con ciertos aspectos requeridos por la Ordenanza N° 1071.

Que, a fs. 54/72 se agrega documentación relativa a la firma «Hijos de Roberto Cancio Demonte Sociedad Anónima», luego a fs. 73/345, se incorporan Planos de obra nueva y de instalación eléctrica nueva, estudio geotécnico y actas de compromiso y verificación de muros linderos.

Que, a fs. 346 la Dirección de Obras Particulares informa a la Subsecretaría de Control Urbano que, con posterioridad al otorgamiento del Certificado de Uso de Suelo Conforme del 10/11/2008, respecto de la propuesta de fs. 42/47, se agregaron planos con

considerables diferencias de 3 niveles del proyecto aprobado, especialmente en cuanto a la altura máxima.

Que, a fs. 347 obra proyecto de Resolución por la cual se otorgaría Certificado de Uso de Suelo Conforme al Proyecto presentado a fs. 73/80, conforme a lo establecido en la Ordenanza N° 1071/81, art. 6.5.

Que, a fs. 348 obra Informe N° 10/09 de fecha 22/7/2009, de la Subsecretaría de Control Urbano, según el cual «*la firma Demonte Roberto Manuel*» obtuvo Uso de Suelo Conforme de la parcela localizada en el Distrito Central Administrativo según la Ordenanza N° 1071/81, por una propuesta de un edificio de 28 metros de altura con un impacto en el perfil urbano y, que «*una nueva alternativa con un incremento de altura (32,00 metros) no debería representar un incremento notorio de este impacto*». Asimismo, sostiene que la propuesta podría considerarse como una tipología sin basamento y que del análisis del proyecto presentado, esa Subsecretaría de Control Urbano expresa que: «*considera viable la propuesta presentada, por lo que el mismo se encuadraría en el artículo 6.5 de la Ordenanza 1071/81: `Casos especiales*

*no previstos...»*, para lo cual se requiere la aprobación del Departamento Ejecutivo Municipal.

Que, a fs. 350 se expidió el Servicio Jurídico Permanente expresando que se trataba de una decisión que no planteaba ninguna cuestión jurídica que amerite la intervención de dicho servicio, y que, en caso de que el Sr. Intendente estime que se encuentra configurado el supuesto de excepción contemplado en el Código de edificación relativa a casos no previstos, se trataría del ejercicio de una facultad discrecional motivada en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, que deberían ser debidamente explicitadas a fin de que tal decisión no constituya un precedente para casos similares.

Que, a fs. 351 se encuentra agregada la fotocopia certificada de la Resolución N° 2340 de fecha 24/7/2009, por la cual se otorgó Certificado de Uso de Suelo Conforme, al proyecto presentado por Roberto Manuel Demonte, obrante a fs. 73/80, conforme lo establecido en el art. 6.5. de la Ordenanza N° 1071/81 – Código de Planeamiento. Asimismo, la referida

resolución ordenó comunicar lo resuelto a la Subsecretaría de Control Urbano para la prosecución del trámite para la obtención del Permiso de Obra. la cual fue notificada según constancia de fs. 352, en fecha 27/7/2009.

Que, a fs. 357 el Departamento de Control de Documentaciones, en fecha 5/8/09, remite las actuaciones al Departamento de Inspecciones, a efectos de realizar la inspección correspondiente y completar firmas en Actas de Muros Linderos obrantes a fs. 328- 329.

Que, a fs. 358, el Informe de Inspección expresa que se verificó que el lote se encontraba baldío.

Que, a fs. 362, obra la Liquidación de Tasas por Aprobación de Plano a construir, suscripto por el Subsecretario de Control Urbano.

Que, a fs. 364/379 se agregan Planos de Obra Nueva.

Que, a fs. 380/381 se agrega el Visado de Obra y Electricidad efectuado por el Departamento de Control de Documentación, en el cual se expresa que se denotan varias contravenciones a las Ordenanzas 1071, 4169 y 1186, sin que se hayan corregido, y que su intervención resulta innecesaria al haberse dictado la

*Administración, pero parece lógico que durante la tramitación del proceso no se ejecuten los actos objeto de la pretensión deducida. Siempre es la Administración la legitimada activamente...».*

Que, así las cosas, con la finalidad de restablecer inmediatamente la juridicidad alterada por la Resolución N° 2341 de fecha 24/7/2009, el Certificado de Uso de Suelo Conforme de fs. 1 de fecha 27/12/2007 y el Permiso de Demolición N° 15/09 de fecha 1/10/09, y de evitar perjuicios irreparables, el Departamento Ejecutivo Municipal debería suspender la ejecución de los mismos hasta tanto se resuelva judicialmente la acción de lesividad.

Que, en uso de sus atribuciones, el Departamento Ejecutivo Municipal, dicta el presente acto administrativo.

**POR ELLO**

**EL SEÑOR INTENDENTE**

**MUNICIPAL**

**RESUELVE:**

**Artículo 1:** Declarar lesivos al interés público de la Administración Municipal la Resolución N° 2341 de

fecha 24/7/2009, el Certificado de Uso de Suelo Conforme y el Permiso de Demolición otorgados oportunamente en el Expediente N° 510-F-2007, caratulado «Federación Económica Ctes., Extracto: Sta. Consulta de Uso de Suelo p/ Aprobación de Planos», por los argumentos vertidos en los Considerandos de la presente Resolución.

**Artículo 2:** Encomendar al Servicio Jurídico Permanente la promoción de la acción judicial de lesividad, atento a lo resuelto por el artículo 1 de la presente Resolución.

**Artículo 3:** Suspender, hasta tanto sea resuelta la acción judicial de lesividad que se promueva, los efectos de los actos administrativos individualizados en el artículo 1 de la presente Resolución, es decir, la Resolución N° 2341 de fecha 24/7/2009, el Certificado de Uso de Suelo Conforme y el Permiso de Demolición otorgados en el Expediente N° 510-F-2007, por los argumentos expuestos en los considerandos de la presente.

**Artículo 4:** La presente resolución será refrendada por los Señores Secretarios General de Gobierno, de Economía y Hacienda, y de Planeamiento, Obras y Servicios Públicos.

**Artículo 5:** Regístrese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese.