

ACUERDO

En la ciudad de La Plata, a 29 de mayo de 2019, habiéndose establecido, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2078, que deberá observarse el siguiente orden de votación: doctores Genoud, Kogan, Negri, de Lázari, se reúnen los señores Jueces de la Suprema Corte de Justicia en acuerdo ordinario para pronunciar sentencia definitiva en la Causa B. 61.921, "R.A.A. contra Municipalidad de Vicente López. Demanda contencioso administrativa".

ANTECEDENTES

I. A. R., por apoderado, y con patrocinio letrado, promueve demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de Vicente López y solicita la anulación de los decretos 2.103/99 y 1.927/00 dictados con fecha 23 de julio de 1999 y 30 de junio de 2000, respectivamente, en el expediente administrativo 4.119-10.591/98 y su agregado 4.119-11.745/93.

Por el primero de los actos mencionados, el intendente municipal ordenó la demolición de la obra ejecutada en el inmueble de propiedad del actor sito en calle José María Paz 1165/1171 de Vicente López. Por el segundo, se rechazó el recurso de revocatoria incoado contra el anterior.

Peticiona se disponga con carácter precautorio la suspensión del decreto 2.103/99 con fundamento en que la ejecución de la demolición que aquél ordena tornaría ilusorio el adecuado ejercicio del derecho de propiedad y los derechos conferidos por la aprobación del plano y permiso de obra otorgados en el expediente administrativo 4.119-11.745/93.

Por último, ofrece prueba y formula reserva de caso federal.

II. A fs. 379/380 la parte actora denuncia como hecho nuevo la decisión del juez de garantías en lo Criminal y Correccional n° 4 del Departamento Judicial de San Isidro de sobreseer en forma total al señor A. R. en la causa IPP 15.575 caratulada "R., A. s/ defraudación" (arts. 332 y 327 inc. 1, CPCP).

III. Mediante resolución de fecha 2 de mayo de 2001 este Tribunal desestima la medida cautelar solicitada al entender que no se encontraban reunidos los requisitos que tornarían procedente su dictado (v. fs. 382).

IV. Con motivo de la notificación recibida por el accionante haciéndole saber que la demolición cuestionada en autos se efectuaría el 26 de diciembre de 2001, la parte actora lo denuncia como hecho nuevo y reitera el pedido de suspensión precautoria de la ejecución del decreto 2.103/99 (v. fs. 385 y 388/390).

V. Considerando que las nuevas alegaciones y circunstancias denunciadas por el actor no modifican la valoración realizada a fs. 382, esta Corte –el día 19 de diciembre de 2001- deniega nuevamente la medida cautelar solicitada (v. fs. 392/393).

VI. Corrido el traslado de ley, a través de su apoderado, se presenta la Municipalidad de Vicente López, realiza una pormenorizada negativa de los hechos y circunstancias consignadas en la demanda, argumenta sobre la legitimidad de la actuación de la Administración comunal y pide el rechazo de la demanda, con costas.

VII. A fs. 595 se presentan los señores R.A.A., Carlos Alejo R. y la señora Leonor Inés R., todos por su propio derecho y con patrocinio letrado, y denuncian el fallecimiento de su padre, el señor A. R., ocurrido el 12 de diciembre de 2002 (v. certificado de defunción a fs. 591).

VIII. A fs. 595/604 la parte actora denuncia como hecho nuevo la sentencia dictada el 18 de febrero de 2003 por la Sala Primera de la Cámara Primera de Apelación en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial de San Isidro en la causa caratulada "Spinadel, Erico y otro c/ R., A. y otros s/ interdicto de obra nueva" que confirmó la sentencia de primera instancia en cuanto hizo lugar a la demanda y ordenó la "destrucción de la obra nueva realizada en el inmueble sito en la calle José María Paz 1165/1171, hasta alcanzar la altura prevista en el art. 7.2.1.6. del Código de Ordenamiento Urbano de la Municipalidad de Vicente López" (v. fs. 1.016/1.024 de la mencionada causa agregada sin acumular a estos autos). Con motivo de esta decisión solicita que el Tribunal dicte una medida cautelar que "suspenda la ejecución y efectos de la sentencia".

IX. Mediante resoluciones de fecha 16 de marzo de 2006 y 25 de febrero de 2009 este Tribunal denegó la medida cautelar solicitada (v. fs. 612/615) y admitió como hecho nuevo la aludida sentencia de Cámara (v. fs. 635).

X. A fs. 688 la parte actora acompaña copia certificada de la ordenanza 23.930 promulgada el 25 de septiembre de 2006, en la que pretende ampararse (v. fs. 673/687).

XI. Corrido el traslado a la contraparte, la Municipalidad de Vicente López manifiesta que la petición resulta extemporánea por no estar vigente a esa fecha la invocada ordenanza. Asimismo, plantea la improcedencia de encuadrar a la actora en dicho régimen por estar expresamente excluida del alcance de la misma (v. fs. 692/693).

XII. Agregadas sin acumular las actuaciones administrativas y las causas judiciales ofrecidas como prueba, glosados los cuadernos de pruebas (v. fs. 699/783 -actora- y fs. 784/887 -demandada-) y los alegatos presentados por las partes (v. fs. 890/893 -actora- y fs. 896/900 -demandada-), la causa quedó en estado de pronunciar sentencia, decidiendo el Tribunal plantear y votar la siguiente

CUESTIÓN

¿Es fundada la demanda?

VOTACIÓN

A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Genoud dijo:

I. Relata el demandante que adquirió el inmueble al que refiere la presente acción el 8 de enero de 1992. Refiere que el vendedor a esa fecha ya había iniciado la refacción de departamentos, construcción de entrepiso, obra que comprendía cuatro plantas (planta baja y tres pisos), de conformidad al plano del año 1956 aprobado en el expediente administrativo 4.238/56.

Agrega que la altura de la edificación en cuestión no excede en tres metros la altura autorizada, toda vez que desde el tanque de agua existente sólo excede un metro y medio aproximadamente.

Alega que en 1992 se encontraba vigente la ordenanza 7.949/92 por medio de la cual se podían regularizar obras construidas o en construcción que no cumplieran estrictamente los indicadores de las zonas.

Detalla que a partir de la compra del inmueble se realizaron todas las consultas con las autoridades y oficinas competentes de la Municipalidad, se acompañó la documentación solicitada, se pagaron todos los derechos y se aprobó el plano que se encuentra agregado al expediente administrativo 4.119-11.745/93, significando ello -según dice- la extensión del permiso de obra.

Continúa narrando que, a partir de ese momento, fundamentalmente por razones económicas, la ejecución de la obra se realizó en forma lenta hasta que en 1997 se impulsó con el objetivo de su finalización. Apunta que en este estadio, ya terminada la fisonomía externa de la construcción y restando los detalles de cada unidad individual entre otros datos constructivos, sobrevinieron en forma intempestiva una serie de inspecciones del organismo técnico municipal. Precisa que se labró un acta de clausura por falta de permiso de obra pese a que aquél se encontraba otorgado a fs. 1 del expediente administrativo 11.745/93.

Añade que en esta misma época el vecino lindero inició un interdicto de obra nueva.

Señala que el decreto que ordenó la demolición se sustenta fácticamente en la mencionada acción judicial y en una supuesta violación de la faja de clausura apelada ante el Tribunal de Faltas que denuncia el vecino quejoso, "rechazándose de plano la voluntad de sanear un proceso administrativo viciado de nulidad".

Se agravia de que una construcción que contaba con los planos aprobados y se adecuaba en plena armonía a las construcciones de la zona, fue convertida en el estandarte urbanístico de la intendencia, llegándose -según dice- al "exabrupto jurídico de nulificar un plano, cuando existían otras vías pendientes de resolución [...] la acción particular del vecino (Interdicto de obra nueva), cuatro causas en el Tribunal de Faltas municipal y una causa penal".

Manifiesta que en ese contexto el intendente ordenó la demolición y declaró la nulidad del plano. Afirma que esta decisión, lejos de importar el ejercicio de una potestad saneadora, evidencia arbitrariedad.

Niega que la obra en cuestión constituya una explotación desproporcionada o desmedida del titular del dominio o que le genere un perjuicio al barrio o al municipio. Afirma que la culminación de la obra significa engarzar adecuadamente la construcción al conjunto del barrio. Con relación al vecino lindero asevera que en nada lo afecta la medianera o altura de la construcción, pues explica que no altera la existente desde 1956.

Alega que los actos impugnados poseen vicios en la causa y en la motivación. Dice que incurren en arbitrariedad y desvío del fin. Precisa que la propia Administración comunal extravió las actuaciones 4.238/56 por las que se autorizó, según dice, la construcción de una vivienda multifamiliar o colectiva de cuatro plantas. Dice que el decreto 1.927/00 refiere a ello pero sin ponderar los efectos que este antecedente posee en la resolución de la cuestión.

Niega que la obra genere un perjuicio a la comunidad. Por el contrario, sostiene que aportaba un beneficio a la zona en la medida que la construcción colectiva legítimamente aprobada garantizaba una plena y armónica integración con el conjunto de la zona, en desmedro de una construcción sin terminación.

Cuestiona que la Administración se involucre en la dilucidación de un conflicto entre particulares, ajeno a la relación de naturaleza administrativa que mantiene la Comuna con los habitantes del partido.

Plantea la incompetencia del Departamento Ejecutivo municipal para dirimir una cuestión que estaba siendo debatida en la Justicia de Faltas. Puntualiza que en este ámbito se había dispuesto la clausura de la obra y la suspensión del trámite del expediente hasta tanto se investigue penalmente la comisión de algún ilícito. Agrega que no obstante ello, el Ejecutivo municipal sustrajo de la competencia natural del Tribunal de Faltas la cuestión, según asevera, con el único objeto de garantizar la demolición de la obra.

Manifiesta que el decreto 2.103/99 es ilegal por transgredir lo dispuesto en el art. 5 del Código Contencioso Administrativo -ley 2.961, vigente entonces- que limita la facultad de revocar las resoluciones dictadas en asuntos que den lugar a la acción contencioso administrativa, al momento que sean notificadas a los particulares interesados.

Dice que la cosa juzgada administrativa ha sido avasallada por la autoridad municipal toda vez que muchos años después de haber otorgado el permiso de construcción y habiendo edificado gran parte de lo proyectado, terminada la fachada externa de la obra, en forma intempestiva se dictó el decreto 2.103/99 que cercenó derechos que -según afirma- habían sido regularmente concedidos en virtud de la aplicación de la ordenanza 7.949/92.

Asevera que las revisiones del permiso de construcción y el plano aprobado han sido dispuestas por cuestiones de mérito, oportunidad y conveniencia, y no por razones de ilegitimidad como refiere el decreto en cuestión.

Postula que el acto que otorgó el permiso de construcción y aprobó el plano constituye un acto regular debidamente incorporado al patrimonio del titular del inmueble que resulta amparado por el art. 114 de la Ordenanza de Procedimiento Administrativo. Sostiene que el permiso de obra consagró una situación administrativa definitiva, generó derechos subjetivos y la Municipalidad actuó en virtud del imperio de la ordenanza 7.949/92, amparando de este modo al acto de aprobación y otorgamiento por funcionario municipal competente, como un acto perfecto desde el punto de vista administrativo, y no susceptible de ser revocado.

Por ello entiende que, al haber revocado un acto regular, el decreto 2.103/99 debe ser declarado ilegítimo y por tanto, anulado.

II. La Municipalidad relata que el 23 de noviembre de 1993 los señores Alberto R. y Adela Álvarez se presentaron ante la Comuna en carácter de propietarios del inmueble sito en General José María Paz 1165/1171 de la localidad de Florida y solicitaron acogerse a la ordenanza 7.949/92 de amnistía de construcciones antirreglamentarias.

Detalla que los interesados presentaron documentación en apariencia regular y lograron su objetivo: regularizar una supuesta edificación antirreglamentaria.

Continúa narrando que el 30 de noviembre de 1998 el propietario del inmueble lindero al del actor denunció ante el municipio que en la parcela del señor R. se estaban construyendo tercer y cuarto piso (cuarta y quinta planta) más un entrepiso en la planta baja. Señala que esta presentación dio origen al expediente administrativo 4.119-10.591/98. Agrega que acompañó fotografías de la obra en cuestión de las que surgía la veracidad de los hechos denunciados.

Destaca que el aludido inmueble se halla enclavado en Zona Residencial R1, que nunca admitió la construcción de edificios con más de tres plantas (planta baja y dos pisos), ni de viviendas colectivas; por lo tanto, afirma que las construcciones o modificaciones mencionadas resultaban violatorias de las normas contenidas en los Códigos de Edificación y de Ordenamiento Urbano.

Señala que en las indicadas actuaciones administrativas se comprobó que en el inmueble en cuestión en 1998 se ejecutaron ampliaciones y modificaciones cuyo propietario había declarado subsistentes en 1993 cuando aún no estaban construidas. Aclara que tal accionar tuvo por finalidad aprovechar las previsiones de la ordenanza 7.949/92. Detalla que para acogerse a tales beneficios presentó plano de subsistencia para su aprobación en el expediente 4.119-11.745/93 denunciando que su vivienda contaba desde antiguo con cuatro pisos aunque en ese tiempo -según asevera- no estaban construidos. Dice que de ese modo artificioso logró obtener la falseada autorización y, cinco años después, se dedicó a construir los pisos que en aquella "subsistencia" figuraban como edificados. Señala que el ilícito fue advertido por los inspectores comunales y denunciado por sus vecinos, por lo que quedó al descubierto la maniobra. Destaca que a partir de ahí la construcción cobró inusitada celeridad para finalizarla y ocultar así el "mañoso ardid empleado para fraguar la autorización municipal de un edificio que no está permitido en la zona residencial de su enclavamiento", pese a las clausuras dispuestas por el Municipio.

Continúa señalando que, como consecuencia de la denuncia, el 4 de diciembre de 1998 se realizó una inspección al inmueble que concluyó con la clausura preventiva de la obra por las irregularidades detectadas (conf. Acta G-18.110).

Agrega que esta medida fue violada por el propietario del inmueble.

En otro orden detalla que, impulsadas las averiguaciones del caso, pudo establecerse que el antecedente de la construcción del inmueble de que se trata obraba en el expediente 4.119-4.238/56, cuerpo que -según afirma- no pudo ser hallado pese a la exhaustiva búsqueda realizada.

No obstante ello, explica que a fs. 10 del expediente 4.119-11.745/93 -iniciado por los propietarios y el arquitecto a cargo del proyecto para obtener el acogimiento a la ordenanza de Amnistía- obra una copia del plano en cuestión certificada como fiel de su original, como si se hubiera aprobado o podido aprobar legalmente en el antecedente del año 1956 la construcción de un edificio de cuatro plantas (planta baja y tres pisos) "según se ilustra en la tela". Apunta que ello así con la intención de lograr de modo fraudulento la aprobación "por acogimiento a la ordenanza 7.949/92" de un cuarto piso que declaran haberlo construido en 1956 o 1993, sin derecho a ello.

Advierte que la irregularidad resulta acreditada por cuanto lo que el actor pretendía ya construido en 1956 o 1993 se hallaba en construcción al momento de la inspección realizada en noviembre de 1998.

Afirma que la obra comprensiva de la construcción del tercer y cuarto piso (cuarta y quinta planta) y el entrepiso en la planta baja se encontraban, en noviembre de 1998, siendo irregularmente edificados bajo el falso amparo de planos o aprobaciones nulos por inexistentes al tiempo del pretendido y fraudulento acogimiento a la amnistía de la ordenanza 7.949.

Asevera que el municipio nunca aprobó o registró planos relativos al tercer piso (cuarta planta) o entrepiso, y porque la supuesta aprobación del tercer piso tuvo como antecedente una copia apócrifa del plano aprobado en el expediente 4.119-4.238/56, viciando -según aduce- el acto administrativo en forma absoluta.

Postula que los antecedentes del expediente 4.119-11.745/93 deben ser anulados por cuanto se han realizado teniendo en cuenta antecedentes apócrifos suministrados por el propio titular del inmueble, por lo que vició de forma insanable el acto.

Manifiesta que la actitud dolosa consistió en dar como existentes hechos o antecedentes de hechos falsos (el supuesto plano de 1956). De ahí que sostiene que el acto que permitió el acogimiento a la ordenanza de amnistía resulta nulo de nulidad absoluta porque, según afirma, carece de causa.

Diferencia la competencia del Departamento Ejecutivo municipal de las funciones y atribuciones de la justicia de faltas municipal. Asimismo, rechaza que lo resuelto en el interdicto de obra nueva iniciado por el vecino lindero a la propiedad del actor, pueda tener incidencia en el caso.

Cuestiona la actitud procesal del actor, la califica como "temeraria y fraudulenta" y detalla que no obstante las reiteradas oportunidades en que este Tribunal denegó la medida precautoria solicitada, con posterioridad interpuso una acción de amparo por ante el Juzgado en lo Correccional n° 4 del Departamento Judicial de San Isidro que fue caratulada como "R., A. s/ recurso de amparo", causa 100, en la que logró obtener la medida cautelar que este Tribunal le había negado anteriormente.

III. De la prueba producida en autos surgen acreditados los siguientes elementos útiles para resolver el caso:

- III.1. Decreto municipal 2.103/99 (v. fs. 1 y 2).
- III.2. Por decreto municipal 1.927/00, dictado el 30 de junio de 2000, se confirmó su similar 2.103/99 al denegarse el recurso de revocatoria incoado contra aquél (v. fs. 7/13).
- III.3. Con fecha 17 de noviembre de 1998 se labró el acta de constatación Serie G 18.104 por la ejecución de "ampliaciones y modificaciones sin contar con permiso previo en contravención al art. 2.1.1.11. del CE las que no encuadran en el COU vigente, intimando paralización inmediata de obra sujeto a demoliciones y/o sanciones que hubiere lugar". Esta infracción dio lugar a la causa 81.753 de trámite por ante el Juzgado de Faltas n° 3 de Vicente López (v. fs. 57/59).
- III.4. Por acta Serie G 18.110 de fecha 4 de diciembre de 1998 -que dio origen a la causa 81.716- la inspección municipal procedió a clausurar preventivamente la obra sin permiso provisorio por contravenir lo dispuesto en el art. 2.1.1.1. del Código de Edificación. Se dejó constancia de haberse fijado faja de clausura. Esta medida fue confirmada por el juez de Faltas (v. fs. 60/65).
- III.5. Por acta Serie G 18.111 de fecha 14 de diciembre de 1998, se consigna que en obra previamente clausurada por acta G 18.110, se continuó con tareas (v. fs. 113). En el informe remitido por los inspectores municipales al Tribunal de Faltas se detalla que "no se dio cumplimiento a la paralización dispuesta por acta G 18.104, así como también a la clausura preventiva efectuada por Acta G 18.110". Se destaca que "la faja de clausura fue prolijamente tapada con cartel con número de expediente, tal como se demuestra en fotos digitales que acompaña a la presente..." (v. fs. 115/128).
- III.6. Por acta G 18.113 se procedió a efectuar la re clausura de la obra por las infracciones investigadas en las causas 81.753, 81.716 y 81.847 (v. fs. 129/141).
- III.7. Denuncia efectuada por vecino lindero al inmueble sobre el que versa esta acción, respecto a la ejecución de obras en contravención al régimen de la zona residencial R1 (v. fs. 157/162).
- III.8. Expediente administrativo n° 4.119-11.745/93 caratulado "solicita regularizar..." (v. fs. 243/313).
- III.8.a. En la solicitud de acogimiento y declaración jurada ordenanza 7.949 denuncia una superficie total de 1.326,06 m² (v. fs. 248).
- III.8.b. A fs. 253 obra copia del plano aprobado por expediente administrativo 4.238/56.
- III.9. Ordenanza 7.949/92 (v. fs. 314/317).
- III.10. Expediente administrativo 4.119-10.591/98
- III.10.a. Denuncia presentada por el señor Erico Spinadel, el 27 de noviembre de 1998, ante la Municipalidad de Vicente López, por irregularidades detectadas en el inmueble de propiedad del accionante de autos (v. fs. 397/400).
- III.10.b. Informe de fecha 3 de diciembre de 1998 elaborado por el Inspector de la Dirección de Obras Particulares y Urbanismo (v. fs. 406).
- III.10.c. Con fecha 7 de diciembre de 1998 los vecinos denuncian violación de faja de clausura y continuación de las obras antirreglamentarias (v. fs. 408).
- III.10.d. Registros de la División Obras del Departamento de Registro Inmobiliario en los que consta la valuación de los inmuebles (v. fs. 412/413).
- III.10.e. Informe del Departamento Catastro Económico Legal en el que se detalla que las obras que el actor denuncia como construidas al iniciar el expediente administrativo 4.119-10.745/93, no existían según los registros de la aerofotogrametría realizada el 26 de junio de 1992 (v. fs. 414/415).
- III.10.f. Copia de la fs. 41 del Libro de Pago de Derechos de Construcción -Año 1956- (v. fs. 417).
- III.10.g. Copia del plano aprobado por expediente 4.238/56 archivado en Obras Sanitarias de la Nación (v. fs. 425/426).
- III.10.h. Constancia de la decisión del juez de faltas que ordenó la suspensión del trámite de las causas contravencionales 81.716, 81.753 y 81.873 hasta tanto se expida la justicia penal manteniendo la paralización de la obra y clausura dispuesta (v. fs. 467/468).

III.10.i. La Municipalidad de Vicente López realizó la denuncia penal a efectos de que se investigue la posible comisión de delitos de acción pública durante la tramitación del expediente administrativo 4.119-11.745/93 (v. fs. 473/475).

III.10.j. Con fecha 7 de mayo de 1999 los vecinos denunciaron la continuación de la obra en el inmueble en cuestión, pese a la clausura dispuesta por la autoridad comunal (v. fs. 478/479).

III.10.k. Con fecha 13 de mayo de 1999 se agregó el expediente 4.119-11.745/93 y se inició sumario administrativo disciplinario a fin de deslindar responsabilidades por supuestas irregularidades ocurridas en el trámite del mencionado cuerpo -expediente administrativo 4.119-4.100/99- (v. fs. 490 y vta.).

III.10.l. Con fecha 23 de julio de 1999 el Intendente municipal dictó el decreto 2.103/99 (v. fs. 492).

III.10.m. A fs. 516/522 obra agregado el decreto 1.927/00 de fecha 30 junio de 2000, a través del cual el Intendente municipal, con transcripción del dictamen jurídico previo, decidió denegar el recurso de reconsideración incoado por el actor contra el decreto 2.103/99.

III.11. Ordenanza 23.930 sancionada el 7 de septiembre de 2006 (v. fs. 673/679); decreto 1.106/07 que aprobó el texto ordenado del decreto 3.616/06 y modificatorias (v. fs. 680/686); decreto 1.801/07 (v. fs. 685/686) y ordenanza 25.596 de fecha 30 de agosto de 2007 (v. fs.687).

III.12. Causa caratulada "Spinadel, Erico c/ R., A. y otro s/ interdicto de obra nueva" de trámite por ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial n° 1 del Departamento Judicial de San Isidro.

III.12.a. Con fecha 4 de abril de 2002 se dictó sentencia que hizo lugar a la demanda y ordenó la destrucción de la obra nueva realizada en el inmueble sito en la calle José María Paz 1165/1171, hasta alcanzar la altura prevista en el art. 7.2.1.6 del Código de Ordenamiento Urbano de la Municipalidad de Vicente López, a costa de la demandada (v. fs. 1.016/1.024 del referido expediente judicial).

III.12.b. Por sentencia de 18 de febrero de 2003 la Sala I de la Cámara Primera de Apelación en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial de San Isidro confirmó la sentencia de primera instancia a la que refiere el apartado anterior (v. fs. 1.120/1.124 del expediente judicial citado).

III.12.c. Por resolución de fecha 10 de marzo de 2010 este Tribunal, en oportunidad de su intervención para resolver los recursos extraordinarios incoados por el demandado contra la sentencia dictada en el interdicto de obra nueva, suspendió el llamamiento de autos para resolver decretado a fs. 1.235. Ello así por entender que "existiendo similitud entre los objetos de las pretensiones ventiladas en ambos procesos y, en atención a la insoslayable incidencia que en las presentes habrá de tener la decisión que finalmente se adopte respecto de los cuestionados actos administrativos, corresponde suspender el curso de este juicio hasta tanto adquiera firmeza el pronunciamiento a dictarse en sede contencioso administrativa" (v. fs. 1.240/1.241 del citado cuerpo judicial).

IV. En atención a los términos en que han sido planteadas las posiciones de las partes, las constancias administrativas obrantes en autos y la prueba producida, la cuestión a decidir se centra en determinar si el decreto municipal 2.103/99, que anuló el plano aprobado en el expediente administrativo 4.119-11.745/93 y ordenó la demolición de la construcción antirreglamentaria, se ajusta a derecho.

IV.1. Es preciso aclarar que por el expediente administrativo 4.119-11.745/93 (v. fs. 243/313) tramitó la declaración jurada de construcción antirreglamentaria efectuada por el actor de autos a efectos de que se le conceda el acogimiento al plan de regularización contemplado en la ordenanza 7.949/92 con relación al inmueble ubicado en calle José María Paz 1165/1171 de la localidad de Florida.

A tal efecto el señor R. adjuntó una copia del plano que -según declaró- había sido aprobado por expediente administrativo 4.238/56. En ella se indicaba una superficie cubierta total de 1.326,06 m2 distribuidos en cinco plantas (planta baja y cuatro pisos) correspondientes a un local para depósito de madera y edificio de departamentos.

Este plano fue acompañado por el propietario del inmueble como antecedente del plano de subsistencia presentado en el aludido expediente. En este marco resultó aprobada la "construcción antirreglamentaria" declarada por el actor (v. fs. 263/265). El trámite culminó con el respectivo pago de los derechos de construcción hacia marzo de 1994.

IV.2. Varios años después, el 30 de noviembre de 1998 se presentó ante la Municipalidad de Vicente López el vecino lindero al inmueble ubicado en calle José María Paz 1165/1171 y solicitó la paralización de la construcción que se estaba ejecutando en él. Detalló que sobre un edificio de tres plantas (planta baja y dos plantas) se estaba realizando una ampliación de dos pisos más (tercera y cuarta planta). Asimismo, denunció la falta de cartel de obra, solicitó la revisión del expediente administrativo 4.119-11.745/93 y pidió que se confrontara lo declarado como subsistente en dicho cuerpo con lo registrado por las aerofotografías obtenidas en los vuelos efectuados por la Comuna.

En esta presentación -a la que adjuntó fotografías- el vecino declaró: "en el año 1965, fecha en que [...] compró su propiedad lindera a la obra citada, ésta se encontraba construida solamente en planta baja y dos plantas altas (1ro y 2do piso), en planta baja funcionaba un depósito de la empresa Tossi-Carrara, a mediados de la década del '80 y hasta 1990 la propiedad estuvo prácticamente abandonada, a partir de ese momento y hasta mediados de 1997 solamente vivía un cuidador en la planta baja, recién por ese entonces se instaló un señor que dice ser el propietario con sus padres. Aproximadamente en esa misma fecha se notó que refaccionaban interiormente los 1 y 2 pisos existentes. A fines de ese año éste señor solicita al dicente, si le permite demoler revoques medianeros existentes a la altura de la terraza sobre 2do piso, que se estaban cayendo y constituían serio peligro para sus vecinos. Ya en 1998 [...] comenzaron a levantar paredes medianeras e interiores del 3er y 4to piso altos ...". Precisa que esta construcción ocasionó un "cambio bioclimático" en su propiedad por el "acrecentamiento de sombras, intensificación de corredores de viento, y consecuentemente, mayor aporte de aguas de lluvia por la mayor superficie de muros medianeros expuestos a los vientos dominantes" (v. fs. 158/161).

IV.3. Vale aclarar que el caso de autos no importa un conflicto entre particulares -vecinos linderos ni se agota en cuestiones de naturaleza privada. Por el contrario, la cuestión en debate se vincula con el cumplimiento de las reglamentaciones de ordenamiento urbano y edificación vigentes en la comuna de Vicente López, a las que se encuentran sometidos todos los habitantes del partido.

Al respecto, esta Corte ha expresado desde hace tiempo que las construcciones en el espacio privado de los particulares están sujetas a exigencias referidas a su congruencia con la regulación urbanística y con las normas de edificación municipales (conf. doctrina causa B. 64.293, "Provincia de Buenos Aires", sent. de 18-III-2009).

IV.4. Ahora bien, con motivo de la referida presentación del vecino lindero, la Administración produjo diversas medidas de prueba a fin de determinar la existencia de las irregularidades denunciadas en el trámite del expediente 4.119-11.745/93.

IV.4.a. El 3 de diciembre de 1998 una inspección efectuada por la Dirección de Obras Particulares "... constató la ejecución de un tercer piso y dependencias en cuarto piso, falta de entepiso en planta baja dependencias bajo nivel" (v. fs. 406).

IV.4.b. Con fecha 14 de diciembre de 1998, 17 de noviembre de 1998 y 4 de diciembre de 1998 se labraron actas de infracción al Código de Edificación lo que refleja que en esta época se estaba construyendo lo que se había declarado como edificado al 26 de junio de 1992 en el expediente 4.119-11.745/93 (v. fs. 95/142).

IV.4.c. Denuncias de los vecinos respecto al avance de la construcción y la violación de la faja de clausura (v. fs. 410).

IV.4.d. El Departamento Catastro Económico Legal informó que, conforme la aerofotogrametría efectuada en el año 1992, en el inmueble que nos ocupa sólo se hallaban construidas la planta baja y dos pisos, agregando que tampoco aparecía edificada la piscina que se consigna en el plano de subsistencia agregado a fs. 11 del expediente administrativo 4.119-11.745/93 (v. fs. 414/415).

IV.4.e. Las circunstancias puntualizadas hasta aquí -que surgen acreditadas en las actuaciones administrativas- prueban la falsedad de la declaración de subsistencia efectuada por el actor al solicitar la aprobación del plano en el marco de la ordenanza 7.949. A la fecha en que se inició el trámite (1993) sólo estaban construidas la planta baja y dos pisos. Los inspectores de la Dirección de Obras Particulares constataron que en noviembre de 1998 recién se iniciaba la construcción de la cuarta y quinta plantas.

Ello importa que el plano aprobado en el expediente 4.119-11.745/93, en el marco de la ordenanza 7.949/92 (v. fs. 414/317) incumplió una condición expresamente contenida en esa norma para su aplicación. En efecto, dicha

ordenanza en su art. 2 establecía que podrían regularizarse las construcciones nuevas, ampliaciones y modificaciones efectuadas sin el debido permiso municipal que al 26 de junio de 1992, fecha ésta correspondiente al vuelo aerofotogramétrico del partido, hubieran tenido principio de ejecución y que no se ajustaran al Código de Ordenamiento Urbano y al de Edificación.

De ahí que para poder acogerse al mencionado plan de regularización fuera imprescindible que las construcciones hubiesen sido iniciadas con anterioridad al 26 de junio de 1992, extremo que la obra declarada por el aquí actor no cumplía.

He aquí un primer vicio que afecta al plano aprobado en el expediente administrativo 4.119-11.745/93.

IV.5. Así las cosas, la irregularidad en la aprobación del aludido plano no se limita a la fecha de construcción declarada por el interesado. Conforme las constancias de la copia del plano de 1956, acompañada por el señor R. como antecedente del plano de subsistencia presentado en el expediente 4.119-11.745/93, exhibía deficiencias intrínsecas pues no reflejaba la real situación del inmueble en cuestión a la época de su presentación.

IV.5.a. Como primera inconsistencia cabe señalar que en dicha copia del plano de 1956 (v. fs. 253), se consignó una superficie del terreno de 4.238 m² y una superficie cubierta de 999,40 m². Sin embargo, el desglose de las superficies de las distintas plantas sumaba 1.326,06 m².

IV.5.b. Por otra parte, de los registros del Libro de Pagos de Derechos de Construcción correspondientes al año 1956 surge que la obra enclavada en el inmueble ubicado en calle José María Paz 1165/1171 constaba de dos departamentos y un depósito, y comprendía un local y 16 habitaciones, todo lo cual computaba una superficie cubierta de 1.012 m² y no de 1.326,06 como pretendía el plano presentado por el señor R. en oportunidad de iniciar el trámite de regularización por expediente 4.119-11.745/93 (v. fs. 417).

IV.5.c. Si bien el expediente administrativo 4.238/56 no fue acompañado a estos autos debido a un supuesto extravío, durante la investigación administrativa realizada en el expediente 4.119-10.591/98, se requirió a Aguas Argentinas (antes Obras Sanitarias de la Nación) que facilitara la copia del plano aprobado por expediente 4.238/56 remitido en su momento para su registro en esa dependencia del Estado nacional. En este ejemplar también figuraba que en el inmueble ubicado en calle José María Paz 1165/1171 la edificación realizada constaba de planta baja y dos pisos. Además, las superficies indicadas en este plano se corresponden con las asentadas en las planillas registradas en Catastro para el pago de los derechos de construcción (v. fs. 425/426).

IV.5.d. En definitiva, de la investigación efectuada en el expediente administrativo 4.119-10.591/98 surgen acreditadas las irregularidades antes detalladas. De tal modo, resulta acabadamente probado que, por un lado, el plano presentado por el actor como copia del aprobado por expediente 4.238/56 no era tal, sino que había sido modificado. Y por otro, se acredita que el plano de subsistencia acompañado no reflejaba la realidad de la edificación existente al 26 de junio de 1992 ni al de su presentación en el expediente 4.119-11.745/93.

Todo ello ha sido detallado en el decreto 2.103/99 y, posteriormente en el decreto 1.927/00 que lo confirmó.

De allí que no sean de recibo los agravios planteados por la parte actora vinculados a supuestos vicios en los elementos objeto, causa o motivación.

Además, las razones antes puntualizadas imponen descartar también que los actos en crisis hayan incurrido en arbitrariedad.

IV.5.e. Con relación al vicio en la finalidad que la parte actora aduce que afecta a los decretos impugnados, este Tribunal ha expresado que para establecer el desvío del fin que se reprocha al actuar administrativo es menester acreditar la existencia de un propósito distinto mediante pruebas claras y evidentes sobre las intenciones de la autoridad administrativa, soportando la carga de tal prueba quien invoca la existencia de una violación al principio de razonabilidad en la adopción de la medida de que se trata (conf. doctr. causas B. 58.670, "Fuentes de Mayerhofer", sent. de 13-VII-2011; B. 59.812, "Ríos", sent. de 18-IV-2011; B. 62.471, "Oreópulos", sent. de 20-XII-2017).

En la especie, el accionante no ha cumplido esta carga. De las constancias del expediente administrativo agregado -sin acumular- a estos autos y demás pruebas producidas surge que la actuación de la Administración comunal priorizó resguardar el interés general de la comunidad, en orden a preservar las características de la zona, esto es, un barrio netamente residencial de baja densidad, con predominio de vivienda individual de baja altura. No surgen

siquiera indicios de que la autoridad administrativa haya seguido fines diferentes a los contemplados en las normas aplicables al caso.

IV.6. Sentado ello, corresponde analizar el agravio planteado por la parte actora vinculado a que la Administración no tiene atribuciones para revocar un acto administrativo notificado al interesado, en la especie, la aprobación del plano de subsistencia resuelta en el expediente administrativo 4.119-11.754/93.

IV.6.a. De acuerdo a la interpretación tradicional de los arts. 114, 117 y 118 de la ordenanza general 267, esta Corte se ha pronunciado por la estabilidad de los actos administrativos "regulares", generadores de derechos, como carácter que específicamente inhibe su anulación ex officio en sede administrativa, una vez que han sido notificados a los interesados. Esa cualidad ampara a las decisiones válidas, aunque también se extiende a aquellas que, sin serlo, no poseen vicios que determinan la ausencia o severa inobservancia de sus requisitos esenciales, o errores graves, y siempre que por ellos nazcan o se reconozcan derechos subjetivos perfectos (conf. doctrina causas B. 56.183, "Albarracín", sent. de 8-IX-1998; B. 55.002, "Ussher de Romero Zapiola", sent. de 15-VI-1999; A. 73.239, sent. de 14-VI-2017).

De allí que se haya señalado que la estabilidad funciona en beneficio de situaciones regularmente creadas (conf. doctrina causas B. 50.648, "Llauro, Urgel y Asociados", sent. de 11-VIII-1992 y B. 57.327, "Paus", sent. de 5-XII-2001), lo que a contrario importa excluir de su campo la aplicación al acto administrativo nulo o irregular (conf. doctrina causa B. 58.326, "Ikelar", sent. de 3-IX-2008 y A. 73.239, cit.).

Este Tribunal ha expresado reiteradamente que la potestad anulatoria de la Administración se halla necesariamente vinculada a la dilucidación de la regularidad del acto administrativo sobre el que recae (conf. doctrina arts. 113, 114, 117, ordenanza general 267; doctrina causas B. 49.638, "Freidenberg", sent. de 30-X-1990 y sus citas; B. 51.447, "Pari", sent. de 9-V-1995; B. 54.310, "Martínez", sent. de 21-IV-1998; B. 59.431, "Bongiorno", sent. de 9-XII-2010), habiendo entendido que el vicio que torna al acto irregular, sometiéndolo a la anulación oficiosa, radica en la afectación grave de todos o algunos de sus elementos esenciales (conf. doctrina causas B. 49.516, "Aguerrebehere", sent. de 12-VI-1986; B. 49.638, cit.; B. 52.002, "Reynoso", sent. de 14-IV-2002; entre otras).

Esta atribución de revisar el actuar propio es un reflejo del poder de auto tutela, al tiempo que es tributaria del principio de legalidad objetiva, que habilita a la entidad pública a retirar del ordenamiento el acto gravemente inválido (cfr. Giannini, M. S.; *La giustizia amministrativa*, Roma, 1959, p. 21 y sigs. Garrido Falla, Fernando; *Tratado de Derecho Administrativo*, 9ª ed., Madrid, 1985, Vol. I, p. 707. Montserrat Cuchillo Foix, *La revisión de oficio y la revocación en la LRJPAC*, en V. A., "Administración Pública y Procedimiento Administrativo", Tornos Mas, J. Coordinador, Barcelona, 1994, págs. 347, 348. Bocanera Sierra, R.; *La revisión de oficio de los actos administrativos*, Madrid, 1977, p. 217 y sigs.; doctrina causas A. 73.239, cit.).

Por cierto, la potestad está sujeta a las limitaciones impuestas en el art. 117 de la ordenanza general 267. El precepto incorpora factores primordiales a ponderar en cada caso, fundados en razones de seguridad jurídica y en salvaguarda de la equidad, la buena fe y la confianza legítima que deben guiar las relaciones jurídicas con la Administración Pública (conf. doctrina causa B. 59.953, "Taverner de Ávila", sent. de 16-VI-2004), circunstancias que en la especie no se configuran quedando habilitado, por lo tanto, el ejercicio de la potestad anulatoria (conf. doctrina causa A. 73.239, cit.).

IV.6.b. En la especie, la aprobación del plano de subsistencia efectuada en el expediente administrativo 4.119-11.745/93, en el marco del plan de regularización de construcciones realizadas sin el debido permiso municipal, no constituyó un acto regular. Ella estuvo afectada en los elementos causa y objeto de acuerdo a las deficiencias detalladas en los apartados IV.2. y IV.3.

De tal modo, en atención a las graves irregularidades que afectaron la decisión de aprobar el mencionado plano de subsistencia, el Departamento Ejecutivo municipal, en ejercicio de las facultades revocatorias contempladas en los arts. 114, 117 y 118 de la ordenanza general 267, pudo válidamente anularla.

V. Finalmente, es preciso aclarar que las irregularidades detectadas en el plano acompañado por el accionante en el expediente administrativo 4.119-11.745/93 no se diluyen con el sobreseimiento dispuesto en la causa penal iniciada para su investigación.

A fs. 379 obra agregada la certificación expedida por el Juzgado de Garantías en lo Criminal y Correccional n° 4 del Departamento Judicial de San Isidro en la que se deja constancia que en la IPP 15.575 caratulada "R., A. s/ defraudación" se resolvió "sobreser en forma total la causa y en favor de A. R. de conformidad a lo establecido en los arts. 332 y 323 inc. 1 del CPP".

En cuestiones vinculadas al ejercicio del poder de policía municipal, al igual que en los casos en que se debate la potestad disciplinaria de la Administración en materia de empleo público, el pronunciamiento de la Administración es independiente del dictado en el ámbito judicial. Ello así, en razón de la diferente naturaleza de los bienes jurídicos amparados por uno y otro fuero, y de la especial finalidad de la función de contralor administrativo (conf. doctrina causas B. 48.985, "Morales", sent. de 11-III-1985; B. 57.063, "Mármol", sent. de 5-IV-2000; B. 58.167, "Guerino", sent. de 13-IX-2000; B. 56.072, "Torres", sent. de 7-II-2001; B. 58.013, "Rojas", sent. de 16-IX-2003; B. 57.508, "L. ", sent. de 27-II-2008, B. 64.623, "Mousseigne", sent. de 22-VIII-2012, e.o.).

En particular, se ha señalado -con consideraciones que son enteramente aplicables a la materia debatida en autos-, que la decisión judicial que declara la absolución o sobreseimiento no impone a la autoridad administrativa idéntica conclusión respecto a las faltas investigadas en su jurisdicción. En estos supuestos, la sentencia penal sólo podrá influir en la decisión del Poder Administrador en orden a los hechos específicamente acreditados durante el proceso judicial, mas no respecto a la interpretación que los jueces hicieran de ellos. En su caso, los hechos objetivos probados judicialmente deberán ser analizados, interpretados y calificados por la autoridad administrativa en el ámbito de su competencia.

Es que los elementos de convicción que bastan para imponer una sanción en el ejercicio del poder de policía municipal -en la especie, en cuestiones de permisos de obra y control de la construcción- difieren, obviamente, respecto del grado de prueba indispensable para condenar penalmente por la comisión de un delito. Por ello, aunque los actos juzgados en el fuero penal pudieran suponerse improbados o atípicos, ello de ningún modo obliga a pareja solución en la jurisdicción contencioso administrativa (conf. doctrina causas B. 67.135, "Delconte", sent. de 19-XII-2012 y B. 64.298, "Lo Gioia", sent. de 19-X-2016, e.o.).

Para más, tampoco se han acompañado a la causa los fundamentos de tal decisión del juez penal, por lo que se desconoce los hechos que han sido probados ante ese fuero. De ahí, la imposibilidad de que el sobreseimiento del señor R. en la aludida causa pueda ser ponderado en esta sentencia.

VI. En otro orden, el accionante postula que es competencia de la Justicia de Faltas municipal resolver las cuestiones debatidas en el expediente 4.119-10.591/98.

Al respecto es preciso distinguir la competencia propia del Intendente de la atribuida a los Juzgados de Faltas. El Departamento Ejecutivo municipal ejerce la administración general de la comuna y tiene a su cargo la ejecución de las ordenanzas (art. 107, dec. ley 6.769/58).

En el caso, la cuestión en debate involucra la aplicación del Código de Ordenamiento Urbano y el Código de Edificación. De ahí, que los municipios posean dentro de su organización institucional dependencias específicas para la tramitación y aprobación de permisos de obra y su posterior control.

Por su parte, la actual organización de la justicia de faltas fue instituida por el decreto ley 8.751/77 - posteriormente enmendado por la ley 10.269-, que modificó sustancialmente la reglamentación que sobre el punto traía el decreto ley 6.769/58. Allí se prevé que, en principio, los intendentes y, en los municipios en lo que se creen juzgados de faltas, los jueces de faltas -designados por los intendentes con acuerdo del Concejo Deliberante- tendrán competencia en todas las infracciones municipales que se cometan dentro del partido en el que ejercen sus funciones y en el juzgamiento de las restantes faltas, en los casos y condiciones que establece el art. 1 de ese decreto ley (art. 29).

En la especie, las actas de constatación de infracciones que originaron las causas en trámite ante el Tribunal de Faltas municipal, Juzgado n° 3, corresponden al procedimiento represivo instituido en supuestos de infracciones a los Códigos de Edificación y Ordenamiento Urbano. En cambio, el dictado de los decretos en crisis refieren al ejercicio de las facultades propias del Departamento Ejecutivo municipal en orden a la aprobación de los planos de obra previo control del cumplimiento de las condiciones y circunstancias exigidos al efecto por la

reglamentación y a la regularización de las obras ya construidas sin el debido permiso de la autoridad municipal. En definitiva, ello importa la ejecución de las reglamentaciones vigentes en materia de edificación en el partido. Así pues, los decretos 2.103/99 y 1.927/00 fueron dictados en el marco de la competencia legalmente atribuida al Departamento Ejecutivo municipal.

VII.1 Por último, resta tratar el planteo efectuado por la accionante tendiente a que la edificación existente en el inmueble de su propiedad sea alcanzada por los beneficios estatuidos en la ordenanza 23.390/06.

La Comuna niega que la parte actora pueda ampararse en esa norma municipal.

VII.2. La copia certificada de la ordenanza 23.390 (v. fs. 673/677) da cuenta de que la misma fue sancionada por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Vicente López el 7 de septiembre de 2006.

Ella dispuso que los responsables de construcciones nuevas, ampliaciones y modificaciones efectuadas sin el debido permiso municipal con anterioridad a su sanción podrían presentar la documentación de acogimiento a los términos de la misma, dentro del plazo de ciento cincuenta (150) días corridos a partir de su entrada en vigencia (art. 1). Este plazo fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2007 por la ordenanza 25.596 sancionada el 23 de agosto de 2007 (v. fs. 687).

En este régimen resultaron beneficiadas "aquellas construcciones que hubieran tenido principio de ejecución con anterioridad a su sanción y que no se ajusten al Código de Ordenamiento Urbano o al de Edificación vigentes" (art. 2).

En el art. 3 se excluyó del ámbito de aplicación de este sistema de regularización los inmuebles "...que cuenten con decreto u orden de demolición o tengan causas pendientes o hayan sido resueltas desfavorablemente en la justicia".

VII.3. La pretensión de la parte accionante solicitando la aplicación al caso de lo dispuesto en la ordenanza 23.930 no puede prosperar.

El referido régimen rigió hasta el 31 de diciembre de 2007, por lo que a la fecha de la presentación en que el actor lo invoca (12-XI-2015), ya no se encontraba vigente (v. fs. 688).

A su vez, también impide la aplicación de dicha ordenanza al caso la condición contemplada en su art. 3, en tanto excluye de ese régimen las superficies subsistentes "que cuenten con decreto u orden de demolición o tengan causas pendientes o hayan sido resueltas desfavorablemente en la justicia", circunstancias que se verifican en los antecedentes de autos.

VIII. En atención a las consideraciones antes expuestas, juzgo que la demanda debe ser rechazada.

Voto por la negativa.

Costas por su orden (conf. art. 17 de la ley 2.961 por remisión del art. 78 inc. 3, ley 12.008, texto según ley 13.101).

La señora Jueza doctora Kogan y los señores Jueces doctores Negri, de Lazzari, por los mismos fundamentos del señor Juez doctor Genoud, votaron la cuestión planteada también por la negativa.

Con lo que terminó el acuerdo, dictándose la siguiente

S E N T E N C I A

Por las razones expuestas en el acuerdo que antecede, se rechaza la demanda interpuesta.

Costas por su orden (arts. 17, ley 2.961 y 78 inc. 3, ley 12.008 -texto según ley 13.101-).

Por su actuación profesional en autos, régulanse los honorarios del letrado patrocinante de la parte actora, doctor Jorge Alberto Daer en la suma de ... pesos -\$.- (arts. 1, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 22, 28 inc. "a", 44 inc. "b", segunda parte y 54 del dec. ley 8.904/77; causa I. 73.016, "Morcillo", res. de 8-XI-2017 y Acuerdo SCBA 3871, dictado el 25-X-2017), cantidad a la que deberá adicionarse el 10% (art. 16, ley 6.716 -t.o. decreto 4.771/96 y sus modificatorias-) y el porcentaje que corresponda según la condición tributaria del mencionado profesional frente al Impuesto al Valor Agregado.

Regístrese y notifíquese.

EDUARDO NESTOR DE LÁZZARI

HECTOR NEGRI LUIS ESTEBAN GENOUD

HILDA KOGAN

JUAN JOSE MARTIARENA

Secretario