



"30 aniversario de la reforma constitucional de la República Argentina y de la enmienda de la Constitución de la Provincia del Neuquén"

DECRETO N° 1309  
19 DIC 2024

NEUQUÉN,

**VISTO:**

Los Expedientes OE N° 8068-P-2024, OE N° 8068-P-2024 Alcance 1/2024 y OE N° 10965-A-2024 y;

**CONSIDERANDO:**

Que la señora Mirta Elda Aceitón, D.N.I. N° 21.785.178 interpuso recurso administrativo, con fecha 13 de septiembre de 2024, en los términos del artículo 182°) inciso b) de la Ordenanza N° 1728, contra la Resolución N° 0432/24 emitida por la Secretaría de Gobierno y Coordinación, solicitando que se proceda a revocar el referido acto administrativo y que se reconozca su ocupación en el predio Isla Verde;

Que inicialmente, mediante Carta Documento N° 46772200 de fecha 03 de octubre de 2022, la señora Aceitón interpuso reclamo administrativo solicitando información sobre negociaciones y/o acuerdos entre la Municipalidad de Neuquén y los señores María Nélica, Carlos Enrique, Hugo Rigoberto, Rodrigo y Gustavo Baeza, en relación al ordenamiento del sector denominado "Isla Verde";

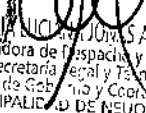
Que mediante la Disposición N° 001/2024, la Subsecretaría de Tierras rechazó el reclamo administrativo mencionado, afirmando que de los relevamientos realizados en la denominada Isla Verde, no surgió la reclamante como ocupante de una superficie de tierra en el sector;

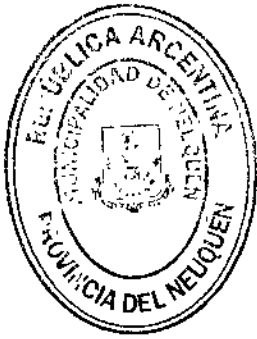
Que contra la mencionada Disposición N° 001/2024 emitida por la Subsecretaría de Tierras, la señora Aceitón presentó recurso administrativo en los términos de la Ordenanza N° 1728, manifestando principalmente que la norma legal recurrida contenía, a su entender, vicios graves que la convertían en inexistente, o eventualmente, en nula;

Que la Resolución N° 0432/24 emitida por la Secretaría de Gobierno y Coordinación, rechazó con fecha 30 de agosto de 2024, el mencionado recurso administrativo interpuesto;

Que en ese sentido, la Secretaría de Gobierno y Coordinación primeramente rechazó la ampliación probatoria de prueba ofrecida por la recurrente, fundando su rechazo en los artículos 164°) y 167°) de la Ordenanza N° 1728 de Procedimiento Administrativo, por encontrar la mencionada presentación extemporánea y por no estar referida a hechos nuevos;

Que es relevante advertir que la mencionada Secretaría

  
Dra. MARÍA NÉLICA JUANA AGUILAR  
Coordinadora de Espacios y Legales  
Subsecretaría Legal y Técnico  
Secretaría de Gobierno y Coordinación  
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



1309-24

consideró la documentación en poder de terceros ofrecida por la recurrente, tales como la declaratoria de herederos del señor José Mario Aceitón Beroiza, las constancias de las actuaciones judiciales caratuladas: "ACEITON MIRTA ELDA C/MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN S/AMPARO POR MORA ADMINISTRATIVA", Expediente N° 100996/2024, de trámite ante el Juzgado de Juicios Ejecutivos N° 2 de Neuquén Capital, como así también el Alcance N° 01/2024 del Expediente N° OE-4231-F-2024, copia del Legajo de Investigación Fiscal N° 277815/2023, caratulado "BAEZA, ARMANDO GUSTAVO S/PRESUNTA USURPACION", en trámite ante el Ministerio Público Fiscal de Neuquén, las actuaciones administrativas N° 2503-1771/77, remitidas por la Dirección Provincial de Tierras, incorporándolas a las actuaciones administrativas;

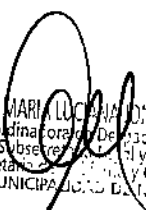
Que puso de resalto que, de las actuaciones administrativas N° 2503-1771/77, tramitadas ante la Dirección Provincial de Tierras, no surgen constancias que acrediten que la recurrente señora Mirta Elda Aceitón, resida, ocupe o ejerza la posesión de una superficie de tierra en el sector denominado Isla Verde, y conforme surge de fojas 61 de aquellas actuaciones provinciales, un informe de inspección de la isla de fecha 10 de abril de 2006, elaborado por la Dirección Provincial de Tierras, del cual se desprenden con nombre y apellido, los continuadores de la ocupación del señor Aceitón, José Mario con sus respectivos grupos familiares, entre los que no se encuentra la reclamante;

Que también analizó los antecedentes relacionados, obrantes en las actuaciones administrativas CD N° 008-B-2020, OE N° 711-M-2021, CD N° 131-B-2021 y OE-9863-A2022;

Que en este sentido manifestó también que a fojas 17/27, del expediente CD N° 008-B-2020, se desprende que en fecha 20 de mayo de 2020 personal dependiente de la Subsecretaría Municipal de Tierras, realizó el relevamiento de las familias que se encontraban residiendo en el sector denominado Isla Verde, constatándose la ocupación del señor Baeza Hugo Rigoberto, Baeza María Nélide, Baeza Romina Soledad, Baeza Gustavo, y Salgado Siria Garavito, todos con sus respectivos grupos familiares, confirmando nuevamente en forma indubitada, que catorce (14) años después, la reclamante tampoco ocupaba la isla en cuestión;

Que remarcó, que de la totalidad de la documental analizada, no surgieron constancias que acrediten que la señora Aceitón, resida, ocupe o ejerza la posesión de una superficie de tierra en el sector denominado Isla Verde, como sí surge la referida ocupación por parte de los señores Baeza Hugo Rigoberto, Baeza María Nélide, Baeza Romina Soledad, Baeza Gustavo, y Salgado Siria Garavito, junto a sus respectivos grupos familiares;

Que en ese mismo sentido, advirtió que los últimos relevamientos municipales fueron realizados con la finalidad de llevar

  
Dra. MARIANA LUCIANA AGUIAR  
Coordinadora de Asesoría Jurídica y Legales  
Subsecretaría de Asesoría Jurídica y Técnica  
Secretaría de Planeación y Coordinación  
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



1309-24

delante el desarrollo de las obras del Paseo Costero en el marco del Plan Capital, implementado por la Municipalidad de Neuquén y en ese contexto también fueron considerados el Decreto Provincial N° 5122/1990 y el Decreto Municipal N° 0625/2021;

Que refirió también, que fue en dicho marco que la Subsecretaría de Tierras municipal desarrolló reuniones con las familias ocupantes relevadas, quienes presentaron una propuesta de mensura, ubicación y superficies aproximadas de lotes;


Que teniendo en cuenta que la Provincia del Neuquén es la propietaria de la Isla Verde, la Autoridad Administrativa advirtió que la ley provincial de Tierras Fiscales N° 263, dispone en su artículo 1°) que: *"El Poder Ejecutivo Provincial promoverá el cumplimiento de la función social de la tierra fiscal, mediante su arrendamiento y enajenación en forma progresiva y orgánica a favor de los auténticos trabajadores del campo..."*, declarando que la tierra es un instrumento de trabajo;

Que asimismo consideró que en su artículo 7°), la Ley N° 263, al tratar las adjudicaciones en venta, dispone que los adjudicatarios de tierras en venta tendrán desde la fecha de toma de posesión del predio, entre otras obligaciones, las de: *"...a) realizar una explotación por cuenta propia y residir en el predio o en la zona que establezca la reglamentación cuando se trate de adjudicaciones en venta destinadas a la ganadería, b) introducir todas las mejoras necesarias para una racional explotación. (...) d) cumplir con todas las obligaciones exigidas por la ley y su reglamentación..."*;

Que asimismo remarcó que el artículo 21°) de dicha ley dispone: *"El Poder Ejecutivo determinará las tierras que deban quedar sujetas al régimen de arrendamientos con o sin opción a compra, en las condiciones y precio que fije la reglamentación"* y que entre los requisitos establecidos por el artículo 22°) para los arrendatarios de tierras, también se encuentra: *"...residir en la misma..."* entre otros;

Que en este sentido consideró también que el artículo 26°) de la ley mencionada, que expresa que las islas fiscales estarán sometidas al régimen de la ley de Tierras Fiscales, en todo lo que sea compatible con las necesidades del Estado nacional o provincial, y las exigencias de la navegación y que el artículo 27°) dispone que las islas fiscales podrán ser arrendadas o enajenadas conforme con lo que establezca la reglamentación de la ley, y cuando no estén comprendidas en el artículo 26°);

Que dicha reglamentación en su artículo 24°) establece la necesidad de un informe técnico y que ese informe técnico fue confeccionado por la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Provincia del Neuquén, el que también fue considerado para la emisión de la Resolución N° 0432/24;

  
Dra. MARIA LUCIANA JONAS AGUILAR  
Coordinadora de Despacho y Legales  
Subsecretaría Legal y Técnica  
Secretaría de Gobierno y Coordinación  
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



1309-24

Que fue así que concluyó que de todos los antecedentes analizados, no surgieron elementos de prueba que acrediten que la recurrente, al no ser ocupante, ejerciera la posesión de una superficie de tierra en el sector denominado Isla Verde, o que residiera u ocupara algún área de la misma, motivo por el cual no cumpliría con ninguno de los requisitos establecidos por las normas vigentes, principalmente aquél referido a la residencia efectiva en el predio, por lo que la reclamante no sólo no posee, sino que para el hipotético caso de pretender un reconocimiento de su ocupación personal frente a autoridades provinciales, tampoco se habría encontrado habilitada - aún cuando no fuera una zona inundable-, para acceder a alguna de las diversas prerrogativas emergentes de la Ley Fiscal de Tierras Provincial;


Que asimismo la Secretaría de Gobierno y Coordinación mencionó en la Resolución N° 0432/24, que la señora Aceitón no fue convocada por la Subsecretaría de Tierras Municipal a las diversas reuniones realizadas con las familias relevadas en el sector, como consecuencia de la inexistencia de ocupación o posesión de algún lote, de la señora sobre la Isla Verde, al momento de intentar avanzar con los trámites tendientes a la eventual viabilidad de la regularización del área en cuestión, siempre sujeta a los estudios técnicos de viabilidad;

Que de manera subsidiaria, recordó que el artículo 1909°) del Código Civil y Comercial de la Nación dispone que: "...Hay posesión cuando una persona, por sí o por medio de otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose como titular de un derecho real, lo sea o no...";

Que de conformidad con la citada norma legal, remarcó que para reputarse poseedor de una cosa determinada es necesario la conjunción de dos elementos fundamentales, el *corpus* de la posesión, es decir, la aprehensión material de la cosa, y el *animus domini*, caracterizado por la voluntad de tener la cosa como suya sin reconocer la propiedad en terceros;

Que en ese orden de ideas, refirió también al *corpus* como el poder de hecho ejercido sobre la cosa poseída con un mínimo de voluntad, estableciéndose un vínculo querido (Kiper, Claudio, prescripción adquisitiva, 1° de. Revisada. Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 2022, pag. 43) y al *animus domini* como un acto externo y visible que revela la existencia de una dominación de hecho que ha de engendrar la efectividad de esa toma de posesión a través de la disponibilidad de la cosa (Kiper, Claudio, prescripción adquisitiva, 1° ed. revisada. Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 2022, pag. 43);

Que asimismo advirtió que el *animus domini* es un elemento subjetivo que está en la conciencia del poseedor, debe exteriorizarse a través de actos materiales (los enunciados en el art. 1928 del C.C. y C.N. y otros no enunciados pero que igualmente son inequívocos en cuanto a la intención con la que se llevan a cabo). (Kiper,

  
Dra. MARIANA BONAS AGUILAR  
Coordinadora de Despacho y Legales  
Subsecretaría Legal y Técnica  
Secretaría de Gobierno y Coordinación  
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



1309-24

Claudio, prescripción adquisitiva, 1° ed. revisada. Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 2022, pag. 44);

Que en ese sentido el artículo 1928°) del Código Civil y Comercial de la Nación dispone que: "...Constituyen actos posesorios sobre la cosa los siguientes: su cultura, percepción de frutos, amojonamiento o impresión de signos materiales, mejora, exclusión de terceros y, en general, su apoderamiento por cualquier modo que se obtenga...";

Que manifestó también que lo referido permite definir al poseedor como toda persona que dispone de hecho de una cosa como lo haría el titular del derecho real, sin reconocer un derecho superior al suyo, debe tratar la cosa como si le perteneciera por derecho, debe comportarse respecto del inmueble como si fuera el propietario (u otro derecho real), negándose a reconocer en cabeza de otro un derecho cualquiera superior al suyo. (Kiper, Claudio, prescripción adquisitiva, 1° ed. revisada. Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 2022, pág. 45 y 46);


Que a mayor abundamiento, expresó que de los antecedentes disponibles analizados, no se acreditó la existencia de ninguno de los elementos precedentemente descriptos que determinen el ejercicio efectivo por parte de la recurrente de la posesión sobre una superficie de tierra en la denominada Isla Verde, ni la realización de actos posesorios sobre dicho sector, atento las referidas constataciones fehacientes realizadas, al menos desde el año 2006, en adelante que acreditan en forma indubitable la ausencia de ocupación por parte de la reclamante;

Que por este motivo, afirmó que no existieron actos de invisibilización o violencia institucional de género, ejercidos por el Órgano Ejecutivo Municipal contra la recurrente que impliquen la vulneración del derecho de igualdad ante la ley, consagrado por el artículo 16°) de la Constitución Nacional, por lo cual no es procedente la declaración de inexistencia del acto administrativo incoada por la interesada;

Que en este mismo sentido, concluyó que tampoco correspondía hacer lugar a la declaración de nulidad del acto administrativo por vicios en su motivación, tal como fuera solicitada por la recurrente, toda vez que tuvo por cumplidos los requisitos de validez dispuestos por el ordenamiento jurídico administrativo;

Que con fecha 13 de septiembre de 2024, la recurrente planteó, indebidamente, la nulidad absoluta de la Resolución N° 0432/24 emitida por la Secretaría de Gobierno y Coordinación;

Que en ese marco la recurrente se presentó a interponer recurso administrativo a través de gestor procesal en los términos del artículo 119°) de la Ordenanza N° 1728 ratificando en tiempo y forma, el día 17 de septiembre de 2024, de conformidad con la presentación obrante en el expediente OE N° 8068-P-2024 Alcance 1/2024;

  
Dra. MARIANA LUCINA JONAS AGUILAR  
Coordinadora de Despacho y Legales  
Subsecretaría Legal y Técnica  
Secretaría de Gobierno y Coordinación  
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



1309-24


Que con fecha 19 de diciembre de 2024 se presentó a solicitar pronto y preferente despacho de su planteo recursivo, en los términos del artículo 162°) de la Ordenanza N° 1728;

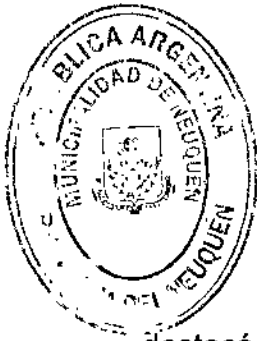
Que había tomado intervención la Dirección Municipal de Asuntos Jurídicos, mediante Dictamen N° 871/24 sugiriendo tanto el rechazo del recurso interpuesto, en virtud de los argumentos que a continuación se exponen, como así también la declaración expresa del agotamiento de la vía administrativa;

Que primeramente, en relación al cuestionamiento realizado por la recurrente en cuanto al rechazo por extemporáneo del ofrecimiento ampliatorio de prueba, y lo que entiende como la afectación al esclarecimiento de la realidad de los hechos por falta de producción de pruebas en el procedimiento llevado adelante por la autoridad administrativa, manifestó que el artículo 175°) de la Ordenanza N° 1728, de Procedimiento Administrativo reza: *"Formalidades: La presentación de los recursos y reclamaciones deberá ajustarse a los formalidades previstas en el artículos 124°) y las del artículo 125°) en su caso, indicándose además de manera concreta, la conducta o acto que el recurrente estimare como legítima para sus derechos. Podrá ampliarse la fundamentación de los recursos deducidos en plazo, por una sola vez, en cualquier estado del procedimiento antes de la resolución."*, y a su vez el artículo 125°) expresa: *"Escrito inicial: El primer escrito que un interesado presente en un procedimiento administrativo deberá contener..." (...)(...)"*; *"d) Ofrecimiento de toda prueba, salvo el supuesto del artículo 167°)..."*;

Que en ese marco, la Dirección Municipal advirtió que la normativa es clara al especificar que la referida ampliación se refiere única y estrictamente a la fundamentación del recurso, sin que ello habilite el ofrecimiento o la ampliación de pruebas adicionales, fuera del momento procesal oportuno y que la referida posibilidad de ampliar se encontraría limitada a la posibilidad de presentar argumentos adicionales que clarifiquen o desarrollen la posición del recurrente respecto de la resolución impugnada, sin alterar el objeto original del reclamo, por lo que resultó correctamente rechazado el referido ofrecimiento, dispuesto mediante la Resolución N° 0432/24 de la Secretaría de Gobierno y Coordinación;

Que también consideró necesario aclarar que en el marco del procedimiento administrativo, la Autoridad Municipal no está obligada a producir la totalidad de la prueba ofrecida por el recurrente, sino que tiene la facultad discrecional de admitir aquellas pruebas que considere pertinentes y útiles para el esclarecimiento de los hechos, en función de la naturaleza del caso y en este sentido destacó que en lo que respecta a la apreciación y meritación de la prueba, cabe tener presente lo establecido por el artículo 168°) de la Ordenanza N° 1728 que dice: *"Apreciación: La prueba se apreciará conforme a las reglas de la sana crítica, debiendo expresarse en la resolución la valoración de aquellas pruebas que fueren esenciales y decisivas."*;

  
Dra. MARIANA JONAS AGUILAR  
Coordinadora de Despacho y Legales  
Subsecretaría Legal y Técnica  
Secretaría de Gobierno y Coordinación  
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



1309-24

Que sin perjuicio de todo ello, la mencionada Dirección destacó que a diferencia de lo sostenido por la recurrente, la Autoridad Administrativa dio acabado cumplimiento a la totalidad de las obligaciones a su cargo conducentes al desarrollo de su labor administrativa para obtener la verdad material de los hechos, condujo el procedimiento de manera exhaustiva, recabó, recopiló y consideró la prueba pertinente oportunamente ofrecida, lo que le permitió tener por configurada la inexistencia de la ocupación efectiva del inmueble por parte de la señora Aceitón, Mirta Elda, tal como surge de los considerandos de la Resolución N° 0432/24 de la Secretaría de Gobierno y Coordinación, por lo que no resulta atendible el planteo realizado por la recurrente en cuanto a la afectación del esclarecimiento de la realidad de los hechos por falta de producción de prueba;

Que asimismo consideró oportuno remarcar que el acto posesorio sobre un inmueble, tal como invocó la recurrente en el caso de marras, implica la existencia de manifestaciones físicas, visibles y sostenidas en el tiempo, que permitan acreditar el ejercicio de la posesión y que el principio de informalismo aplicable al ejercicio de toda actividad administrativa, instaurado en el artículo 3°) inciso e) de la Ordenanza 1728, no puede ser entendido como liberador del deber del interesado de probar los extremos de su petición de conformidad con lo previsto en la citada norma procedimental;

Que en este sentido los diferentes informes elaborados por la Subsecretaría de Tierras de la Municipalidad de Neuquén, tanto como por la Dirección Provincial de Tierras de la Provincia del Neuquén, obtenidos a partir de los relevamientos *in situ*, constituyen prueba fehaciente de la falta de posesión efectiva del inmueble por parte de la recurrente, situación que la interesada no ha podido revertir y que se afirma con las demás pruebas consideradas por la autoridad administrativa;

Que la mencionada Dirección sostuvo que la copia del acta notarial de fecha 11 de noviembre de 2020, acompañada como prueba documental del recurso interpuesto por la señora Aceitón en las presentes actuaciones administrativas, no constituye prueba suficiente que permita afirmar la ocupación efectiva del inmueble por parte de la recurrente, puesto que no resulta suficiente la constitución de un domicilio en un lugar determinado para tener por configurado el ejercicio de la posesión material y continua del lugar, y menos aún, cuando aquella constitución resulta imprecisa y genérica, al haber sido referido como domicilio en Sector "La Costa";

Que la mencionada Dirección señaló que toda vez que la parte interesada pretenda ser reconocida como poseedora, será fundamental que demuestre la realización de actos externos que revelen un vínculo de hecho sobre el inmueble, que incluya tanto una aprehensión física del bien (*corpus*) como una voluntad de actuar como titular exclusivo del derecho de propiedad (*animus*) y en este sentido la mera referencia a un domicilio no sustituye la evidencia necesaria para demostrar la

1309-24

ocupación efectiva que la recurrente pretende acreditar;

Que finalmente la Dirección Municipal concluyó que del planteo realizado por la recurrente no se desprenden los elementos necesarios para tener por configurados los vicios invocados y previstos en los incisos s), m), a) y r) del artículo 67°) de la Ordenanza N° 1728;

Que consecuentemente corresponde rechazar el recurso interpuesto por la señora Aceitón y declarar agotada la vía administrativa;

Que en virtud de ello, corresponde la emisión de la presente norma legal;

Por ello:

### EL INTENDENTE MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE NEUQUÉN

#### DECRETA:

**Artículo 1º) RECHÁZASE** en todos sus términos el recurso ----- administrativo interpuesto por la señora Mirta Elda Aceitón, D.N.I. N° 21.785.178, contra la Resolución N° 0432/24, emitida por la Secretaría de Gobierno y Coordinación, declarando el agotamiento de la vía administrativa, conforme con los fundamentos expuestos en los considerandos que forman parte integrante del presente decreto.

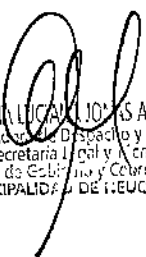
**Artículo 2º) NOTIFÍQUESE** a través de la Coordinación de Despacho y ----- Legales, lo dispuesto en la presente norma legal.

**Artículo 3º)** El presente Decreto será refrendado por el Secretario ----- de Gobierno y Coordinación.

**Artículo 4º)** Regístrese, publíquese, cúmplase de conformidad, dese a la ----- Dirección Centro de Documentación e Información y, oportunamente, archívese.

ES COPIA

FDO.) GAIDO  
HURTADO

  
Dra. MARÍA LUCÍA CLUJAS AGUILAR  
Coordinadora de Despacho y Legales  
Subsecretaría Legal y Técnica  
Secretaría de Gobierno y Coordinación  
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN

