

NO A
PORTEZUELO
EN MANOS DE
MENDOZA



DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

**Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno**

EXPEDIENTE N°: 13746/2006.

INICIADOR: MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN.

EXTRACTO: S/PERMISO DE USO – LEY N° 2219.

T.I.: GENARO Y GARCIA SUSANA BEATRIZ – ALDO ROBERTO.

409

DICTAMEN ALG N°

381/211

Señor Secretario General de la Gobernación:

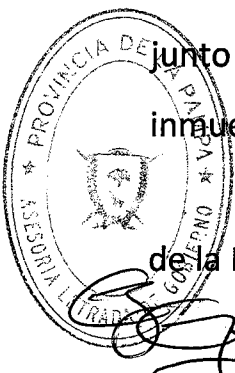
Las presentes actuaciones vienen a este Organismo Asesor a fin de dictaminar respecto del recurso jerárquico con su ampliación de fundamentos interpuestos por la Sra. Sonia MALATESTA contra el proyecto de Convenio de préstamo de uso notificado el 22 de septiembre del 2021 (fs.352/361 y 402/407).

I.- Previamente a introducirnos en el planteo recursivo corresponde hacer referencia a los hechos y, en su caso, actos relevantes que surgen de las presentes actuaciones para posteriormente, abordar el planteo efectuado por la Sra. MALATESTA, en carácter de apoderada de la Sra. Susana B. GENARO.

A esos efectos, es dable tener en cuenta que la normativa provincial que regula la materia traída a debate resulta ser la Ley N° 2219, la cual prevé que los inmuebles expropiados o que se expropian en el futuro con destino a ser utilizados como reservorios de aguas en virtud de obras públicas de saneamiento rural o urbano sin perjuicio de dicha finalidad, pueden ser utilizados por el Poder Ejecutivo en forma directa o a través de terceros. Asimismo, dispone que el Poder Ejecutivo ofrecerá a los anteriores propietarios en permiso de uso, los inmuebles que se les hubieran expropiado (*Conf.* artículos 1° y 2°).

Esta condición reúne la Sra. Susana Beatriz GENARO, por ser junto con su extinto hermano, Sr. Aldo Roberto GENARO, titulares de los inmuebles identificados con las partidas N° 500.971 y N° 671.500.

Así, a fojas 142/149, obra la Resolución N° 46/12 del Ministerio de la Producción, resolviendo suscribir con los Sres. Aldo R. GENARO (Artículo



NO A
PORTEZUELO
EN MANOS DE
MENDOZA



DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 13746/2006.

INICIADOR: MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN.

EXTRACTO: S/PERMISO DE USO – LEY N° 2219.

T.I.: GENARO Y GARCIA SUSANA BEATRIZ – ALDO ROBERTO.



DICTAMEN ALG N° 381/21

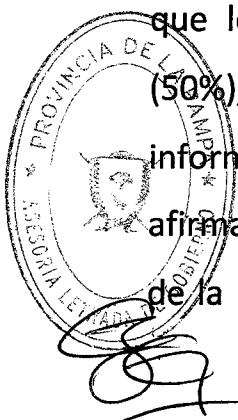
1°) y Susana B. GENARO (Artículo 2°) por ante Escribanía General de Gobierno, Convenios de Préstamos de Uso, que integran como Anexos dicha resolución.

De allí que, con fecha 13 de febrero del año 2012, se formalizó el Convenio entre el entonces Ministro de la Producción y la Sra. GENARO (véase fs. 166/168) por el 50% indiviso de los inmuebles pertinentes, por un plazo de duración de 5 años, computándose la vigencia a partir del 1° de enero del 2012, prorrogable por períodos consecutivos.

Entonces, al día de la fecha, operó el vencimiento de dicho instrumento, motivo por el cual se iniciaron las gestiones administrativas, tendientes a recabar su voluntad de continuar.

De esta manera, a fojas 331, obra cédula dirigida a la Sra. GENARO a los fines de que manifieste, en el plazo de 5 días hábiles desde su notificación, su intención de continuar haciendo uso del inmueble, firmando a tales efectos el modelo convenio adjunto (se utiliza la expresión "borrador", Véase foja 331 in fine). Dicha cédula se notificó el día 7 de Julio del corriente y la Sra. GENARO se presentó en autos manifestando conformidad.

Sin perjuicio de ello, a fojas 348, obra nueva cédula de notificación dirigida a la Sra. GENARO a los fines de comunicarle que en la notificación del 7/7/21 se omitió consignar el porcentaje del permiso de uso que le corresponde en su carácter de anterior propietaria del inmueble (50%), intimándola a que en un plazo perentorio de 5 (cinco) días hábiles informe su intención de continuar haciendo uso del predio y, en caso afirmativo, remitir a la Asesoría Letrada Delegada actuante ante el Ministerio de la Producción, el modelo de Convenio debidamente rubricado como una



NO A
PORTEZUELO
EN MANOS DE
MENDOZA



DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 13746/2006.

INICIADOR: MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN.

EXTRACTO: S/PERMISO DE USO – LEY N° 2219.

T.I.: GENARO Y GARCIA SUSANA BEATRIZ – ALDO ROBERTO.



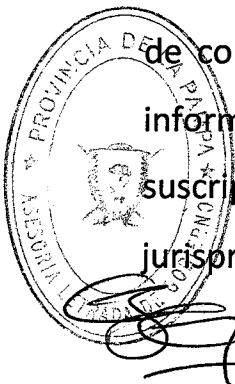
DICTAMEN ALG N° 381/21.-

expresión inequívoca de su conformidad con las cláusulas del mismo (se utiliza nuevamente la expresión "borrador", Véase foja 348 vta.).

En ese contexto, contra el borrador de Convenio notificado el 22 de Septiembre del 2021, la recurrente interpuso recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio (fs. 352/361), el cual fue rechazado mediante la Resolución N° 165/21 del Ministerio de la Producción (fs. 379/382). Posteriormente, en oportunidad de ser elevados los actuados al Poder Ejecutivo para la resolución de recurso jerárquico, la quejosa amplió los fundamentos de su impugnación (fs. 402/407).

II.- Agravios alegados por la recurrente. Sintéticamente, en dichas presentaciones la Sra. MALATESTA en carácter de apoderada de la Sra. GENARO, con el patrocinio letrado de la Abog. Pamela L. DE LA IGLESIA, impugna el Modelo Convenio notificado el 22 de septiembre de 2021, solicita la suspensión del mismo hasta tanto se resuelva la impugnación y de manera subsidiaria, -a la vez que contradictoria-, presta conformidad al Convenio antes cuestionado rubricándolo y acompañándolo a las actuaciones.

A tales fines, entiende que el modelo de convenio notificado es un acto administrativo, y a partir de allí el libelo recursivo se explaya en variadas argumentaciones vinculadas con tal concepto referidas, en resumidas cuentas, a la presunción de legitimidad y ejecutoriedad, a los efectos inmediatos e instantáneos y al efecto retroactivo del último modelo de convenio notificado, a la vez que alega lesión en derechos adquiridos, informalidad en la intervención de la Escribanía General de Gobierno en la suscripción de los convenios, etc. Asimismo, cita abundante doctrina y jurisprudencia para respaldar su tesis.



NO A
PORTEZUELO
EN MANOS DE
MENDOZA



DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 13746/2006.

INICIADOR: MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN.

EXTRACTO: S/PERMISO DE USO – LEY N° 2219.

T.I.: GENARO Y GARCIA SUSANA BEATRIZ – ALDO ROBERTO.



DICTAMEN ALG N° 381/21

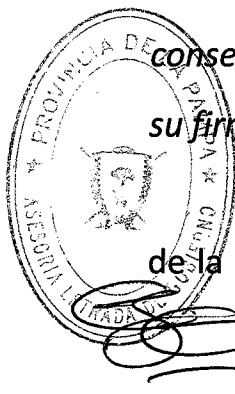
III.- Análisis jurídico. En primer término, cabe señalar que la presente impugnación parte de un yerro, cual es considerar a los modelos de Convenios notificados con fecha 7/7/21 y/o 22/09/21 actos administrativos susceptibles de producir efectos jurídicos y, en consecuencia, de ser recurridos. De allí que resulta en vano adentrarse en el análisis de las demás objeciones planteadas.

Nótese que los Modelos de Convenios de Préstamo de Uso, no son actos administrativos, sino por el contrario son proyectos de tales, como bien lo consigna la cédula de notificación (fs. 331 y 348) al referir "borrador".

Claramente, dichos proyectos constituyen actos preparatorios de una decisión administrativa, pero no son actos administrativos, ya que no producen efectos directos e inmediatos a terceros, tal como exige el artículo 33 de la NJF N° 951/79. Por el contrario, sus efectos no trascienden la esfera interna de la Administración Pública, no obstante ser un acto formador de la decisión administrativa final adoptada a posteriori por la autoridad competente, la cual se exteriorizará en la suscripción del acto administrativo propiamente dicho (Resolución Ministerial y Convenio).

En este sentido, compartimos lo apuntado por el Asesor Letrado Delegado preopinante, el cual en su dictamen expresó *"la suscripción del convenio adjunto a la cédula de notificación,... no constituyen la perfección del acto, ni el comienzo de la ejecución, ya que para ello requiere la consecución del procedimiento administrativo pertinente el cual culmina con su firma por ante el Escribano General de Gobierno"*.

Por su parte, cabe poner de manifiesto lo llamativo del planteo de la recurrente al identificar erróneamente al proyecto de convenio con un



NO A
PORTEZUELO
EN MANOS DE
MENDOZA



DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

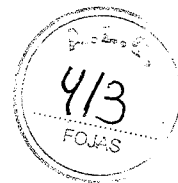
Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 13746/2006.

INICIADOR: MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN.

EXTRACTO: S/PERMISO DE USO – LEY N° 2219.

T.I.: GENARO Y GARCIA SUSANA BEATRIZ – ALDO ROBERTO.



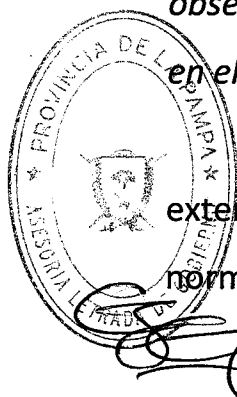
DICTAMEN ALG N° 381/21

acto administrativo en vez de considerarlo un acto de procedimiento preparatorio de la voluntad administrativa definitiva, ya que la administrada no es la primera vez que solicita un préstamo de uso, sino por el contrario, la cuestión suscitada en el expediente de marras se motiva en la renovación del préstamo citado. En consecuencia, el procedimiento administrativo en el que se inserta el modelo de Convenio como acto preparativo de la decisión final no debiera ser desconocido por ésta. (A tal efecto, véase fs. 125/128 modelo de convenio suscripto por la Sra. Susana GENARO; fs. 142/149 Resolución N° 46/12 del Ministerio de la Producción resolviendo suscribir tales Instrumentos ante Escribanía General de Gobierno y fs. 166/168 Convenios suscriptos).

Pero además de considerar al Modelo de Convenio, su notificación, su visado (como manifestación de consentimiento sobre el contenido del mismo), su comunicación dentro de un plazo fijado, etc., como actos preparatorios del proceso de formación de la voluntad administrativa, también cabe analizarlo desde el proceso de expresión de la voluntad administrativa.

En este sentido, resulta provechoso citar al artículo 43 de la NJF N° 951/79, el cual al tratar particularmente el elemento esencial "forma" del acto administrativo expresa "*La emisión del acto administrativo requiere la observancia de los requisitos a cumplir tanto en el proceso de expresión como en el de formación de la voluntad administrativa*".

Acto seguido, circunscribiendo el elemento forma a la exteriorización de la voluntad administrativa, el artículo 45 de la referida norma prescribe "*El acto se manifestará expresamente y por escrito; indicará*



NO A
PORTEZUELO
EN MANOS DE
MENDOZA



DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

EXPEDIENTE N°: 13746/2006.

INICIADOR: MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN.

EXTRACTO: S/PERMISO DE USO – LEY N° 2219.

T.I.: GENARO Y GARCIA SUSANA BEATRIZ – ALDO ROBERTO.



DICTAMEN ALG N°

381/21.

el lugar y fecha en que se lo dicta y contendrá la firma de la autoridad que lo emite; sólo por excepción y si las circunstancias lo permitieren podrá utilizarse una forma distinta”.

Ahora bien, de la compulsa del expediente se advierte que el Modelo de Convenio suscripto por la recurrente no contiene fecha ni firma de la autoridad competente (Ministra de la Producción), tal como exige el artículo transcrito precedentemente. Ello, reafirma una vez más lo errado en considerarlo un acto administrativo en vez de un acto preparatorio, es decir, un proyecto de acto administrativo.

Por ello, sin entrar en disquisiciones inútiles a estos fines respecto de la teoría de la nulidad o de inexistencia del acto administrativo, lo cierto es que *“Si un decreto o una resolución no están firmados, significa que no hay decreto ni resolución. Hay un papel escrito sin trascendencia jurídica alguna. Podría verse ello en un proyecto, a lo sumo”.* (Tomás HUTCHINSON: “Ley nacional de procedimientos administrativos. Ley 16.549. Comentada, anotada y concordada con las normas provinciales”; Tomo 1, 2° reimpresión, Buenos Aires, 1993. p. 173).

Al respecto, la Procuración del Tesoro de la Nación tiene dicho *“El acto administrativo preparatorio es aquél que no produce efectos inmediatos y definitivos, por cuya razón no decide directa o indirectamente el fondo del asunto de que se trata, no ocasiona indefensión, ni impide la prosecución del procedimiento hasta llegar a la decisión final. De allí que el acto preparatorio que reúna tales características no sería recurrible por no ocasionar un gravamen irreparable (v. Dictámenes 218:291)”.*



NO A
PORTEZUELO
EN MANOS DE
MENDOZA



DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

**Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno**

415
FOJAS

EXPEDIENTE N°: 13746/2006.

INICIADOR: MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN.

EXTRACTO: S/PERMISO DE USO – LEY N° 2219.

T.I.: GENARO Y GARCIA SUSANA BEATRIZ – ALDO ROBERTO.

DICTAMEN ALG N° 381/2021 .-

Por lo tanto, considerando que el Modelo de Convenio impugnado no es un acto administrativo susceptible de producir efectos jurídicos directos e inmediatos sobre terceros, sino, por el contrario, un acto de la administración preparatorio de la voluntad administrativa, los cuales son irrecurribles conforme lo establece el artículo 84 del Decreto N° 1684/79, corresponde rechazar por inadmisibles el recurso del caso, sin más que analizar.

Por último, ante los reiterados argumentos articulados por la quejosa referidos a la afectación de derechos adquiridos, sólo resta recordar que en las presentes actuaciones se gestiona la eventual renovación de un permiso de uso, el cual se caracteriza por su precariedad en tanto que no otorga, a quien con él se beneficia, derechos perfectos que puedan ser invocados y reclamados.

IV.- Por lo expuesto, esta Asesoría Letrada de Gobierno recomienda rechazar el recurso jerárquico en subsidio con su correspondiente ampliación de fundamentos deducido por la Sra. Sonia MALATESTA, en el carácter de apoderada de la Sra. Susana Beatriz GENARO, obrante a fs. 352/361 y 402/407.

ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO – Santa Rosa, 24 NOV 2021



Guadalupe Galcerán
Guadalupe GALCERÁN
ABOGADA
Secretaría Letrada
Asesoría Letrada de Gobierno