



Departamento Ejecutivo

RESOLUCIÓN N.º 81/2024

SAN JOSÉ DE GUALEGUAYCHÚ, 29 de mayo de 2024

VISTO: La nota presentada por la Señora Secretaria de Inversiones y Desarrollo, Contadora Estela MIÑO, y los expedientes n.º 2993-2023 caratulado: SECRETARÍA DE PRODUCCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO S/ SEGUNDA CONVOCATORIA PÚBLICA - LOCALES COMERCIALES Y GASTRONÓMICOS - LA VIEJA TERMINAL- y n.º 6271-2023 - caratulado: SECRETARÍA DE GOBIERNO S/CONTRATO DE COMODATO - MUNICIPALIDAD DE GCHU Y COOPERATIVA DE TRABAJO, DE CULTURA Y COMUNICACIÓN - INCLUSIÓN LTDA, y;

CONSIDERANDO:

Que, en fecha 20 de mayo del año 2024 la Señora Ana Ester RUARTE, DNI n.º 27.404.231, interpone Recurso de Revocatoria contra el Decreto n.º 1680/2024, de fecha 3 de mayo del año 2024, que deniega “la aprobación del comodato celebrado en fecha 26 de septiembre del año 2023 entre la Municipalidad de San José de Gualguaychú y la “COOPERATIVA DE TRABAJO, DE CULTURA Y COMUNICACIÓN “INCLUSIÓN” LIMITADA.”, e íntima “a los ocupantes de la oficina de Administración del Mercado de la Vieja Terminal para que en el término de 24 (veinticuatro) horas procedan al desalojo de dicha dependencia, bajo apercibimiento de Ley.”, por ser arbitrario, ilegal, irrazonable, desproporcionado y principalmente por incurrir en incumplimiento contractual, a fin que el Presidente Municipal lo revoque por contraria decisión.

Que, ante dicho planteo, y atento lo prevé la Ordenanza n.º 8201/1986, se da trámite al recurso interpuesto contra el referido Decreto emitido por el Departamento Ejecutivo municipal en fecha 3 de mayo del año 2024, conforme la normativa procedente.

Que, tal como dice la Señora Ana Ester RUARTE, Presidente de la “Cooperativa de Trabajo, de Cultura y Comunicación “Inclusión” Limitada”, ésta suscribió Contrato de Comodato en fecha 26 de septiembre del año 2023 con esta Municipalidad, por entonces presidida por el Doctor Esteban Martín PIAGGIO, por el cual recibió en comodato una superficie de TREINTA METROS CUADRADOS (30 m2), sito en el Mercado Municipal de la Vieja Terminal, enmarcado en las calles Simón Bolívar, Monseñor Jorge Chalup, San Martín y 3 de Febrero de esta ciudad, sin constar mayores especificaciones sobre el mismo, viciando el contrato en el objeto al no detallar cuál de los locales se corresponde al otorgado a la Cooperativa en cuestión.

Que, del plano adjunto a f. 25 del expediente n.º 2993/2023, el único local que se observa de esas medidas de TREINTA METROS CUADRADOS (30 m2) es el “Local Gastronómico n.º 1”, y por otro lado, se observa la Oficina Administrativa, sin constar las medidas que la misma posee; por lo que en ese sentido y ante el requerimiento de la Subdirectora de Producción, dependiente de la Secretaría de Inversiones y Desarrollo, Licenciada Karina Patricia ESCOLA, en cuanto que informa que el espacio designado por el proyecto y el Decreto de convocatoria para el funcionamiento de la Administración del Mercado de la Vieja Terminal ha sido ocupado por personas que se identifican bajo el nombre de “Cooperativa de Trabajo, de Cultura y Comunicación “INCLUSIÓN” Limitada”, solicita se arbitren los medios necesarios para la pronta recuperación del espacio destinado a la administración, dando origen al Decreto ut supra referido, el cual fue debidamente notificado a la Señora RUARTE en fecha 20 de mayo del año 2024.

Que, por otro lado, nótese que para la ocupación de los diferentes locales creados en el Mercado de la Vieja Terminal, en fechas 17 de mayo del año 2023 y 23 de junio del año 2023 se realizaron las respectivas Convocatorias Públicas para la selección de los comercios a instalarse allí, dando cumplimiento al procedimiento de selección previsto en el artículo 5º del Pliego de



Condiciones Particulares, donde se dispuso además el funcionamiento de una Comisión Preadjudicadora, de la cual la Cooperativa en cuestión no participó de dicha convocatoria, en ninguna de las fechas mencionadas, ni su propuesta fue evaluada por la referida Comisión; sin perjuicio de ello y atento el fin social que reviste la corporación mencionada, es que se celebró el Contrato referido, el que igual se rige por las mismas condiciones del Pliego agregado a autos, en cuyo artículo 45º refiere que “El concesionario renuncia expresamente a hacer uso del derecho de retención.”.

Que, la Señora RUARTE continúa su descargo alegando que *“una vez firmado el contrato de comodato por parte del Poder Ejecutivo Municipal, en ese momento representado por el Presidente Municipal, Dr. Esteban M. Piaggio y el Secretario de Gobierno, Dr. Agustín Sosa y quien suscribe el presente, dentro de sus facultades, tiene plena vigencia y no necesita de otro acto como ud. intenta ahora tardíamente de aprobación, ya que es un hecho y un acto propio del Municipio el suscribir el contrato.”*.

Que, antes de ahondar en ese planteo, haremos alusión a lo que dice el Señor Agustín GORDILLO en cuanto a las diferencias que existen entre el contrato (acto bilateral) y el acto administrativo (acto unilateral), las cuales *“son mayores que las similitudes y marcan dos instituciones bien diversas del derecho administrativo. Cualquier libro de la materia con uno o más acápite especiales sobre los contratos administrativos, muestra de hecho cómo no es posible analizar conjuntamente los contratos y los actos unilaterales de la administración. De allí se sigue, para nosotros, que tampoco conviene conceptuarlos conjuntamente. El decreto-ley 19.549/72 es categórico en excluir a los contratos administrativos, al disponer en su art. 7º in fine que “Los contratos que celebrare el Estado, los permisos y las concesiones administrativas se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica de las normas del presente Título, si ello fuera procedente.”* (Capítulo IV ACTOS ADMINISTRATIVOS, REGLAMENTOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. Pág. 23).

Que, en ese sentido, y en cuanto al acto administrativo, en este caso el Decreto que denegó la aprobación del Contrato de Comodato, no es ni más ni menos que aquella voluntad consensuada en el mismo, es decir, exteriorizada, con valor para el Derecho, única que puede ser considerada y tenida en cuenta por la normatividad jurídica. El modo en que se documenta la voluntad administrativa, define la forma de los actos administrativos, y cumple una función de garantía a favor de los administrados, beneficiados por la regularidad y juridicidad de la actividad administrativa. En este caso el acto administrativo se formalizó mediante la emisión de un Decreto emitido por el Departamento Ejecutivo Municipal, a partir de entender que se había viciado el contrato en cuanto al objeto puesto que se habría otorgado un lugar indisponible para los fines interesados por la Cooperativa “Inclusión Limitada”, siendo ni más ni menos que el destinado a la Administración del Mercado de la Vieja Terminal.

Que, por lo que habiéndose cumplido todos los requisitos, formas y procedimiento previstos para la emisión del acto administrativo que aquí se intenta impugnar, el mismo existe como tal, siendo ejecutivo y ejecutorio desde su perfeccionamiento, trayendo aparejada la presunción de legitimidad, y no desde la fecha de la suscripción del Contrato de Comodato como intenta imponer la recurrente.

Que, ha dicho la Doctrina que los contratos “administrativos”, propiamente dichos, tienen caracteres específicos que se traducen en prerrogativas especiales en favor de la Administración Pública. Esto se explica porque tales contratos tienden a facilitar el cumplimiento de funciones esenciales de Estado, es decir, de fines públicos propios del mismo. De esos “caracteres” específicos de los contratos administrativos derivan, como dije, una serie de “prerrogativas” especiales o exorbitantes en favor de la Administración Pública, al extremo de que en esa clase



Departamento Ejecutivo

RESOLUCIÓN N.º 81/2024

de vinculaciones contractuales el cocontratante queda en una verdadera situación de subordinación respecto de la Administración. Es así como ésta, dentro de ciertos límites, puede ejercer sobre su cocontratante un control de alcance excepcional; puede modificar unilateralmente las cláusulas del contrato; puede dar directivas a la otra parte; puede, incluso, por sí y ante sí, declarar extinguido el contrato; etc. Trátase de reglas generales aplicables a todo contrato "administrativo", por ser ellas inherentes a la naturaleza de tales contratos, en los cuales pierde gran parte de su imperio el viejo principio, tan invocado en derecho privado, de que el contrato constituye la ley inmutable de las partes (TRATADO DE DERECHOS ADMINISTRATIVOS. TOMO IIIA. Contratos de la Administración Pública teorías general y de los contratos en particular. - Marienhoff, Miguel S.-).

Que, además, también ha dicho la Doctrina, que *“el fundamento de la imposición que cualquier acto administrativo unilateral hace, es siempre una norma legal que expresamente faculta a la administración a aplicar la sanción, cobrar el impuesto, crear la obligación, etc. En todas estas situaciones, es indiscutible el fundamento legal de la actuación administrativa y nada ha de extrañar en consecuencia que en virtud de tales facultades el Estado unilateralmente imponga un deber a un particular, sin perjuicio de resultar también él obligado a resultas de ese acto, según ya se explicó.”* (Capítulo IV ACTOS ADMINISTRATIVOS, REGLAMENTOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. Pag. 20. Pto. 10. El acto unilateral en su formación, de efectos bilaterales. Agustín Gordillo).

Que, en ese sentido el Artículo 13.º de la Ordenanza n.º 12698/2022 dispone que: *“Ante el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones de fuente legal, contractual o reglamentaria, por parte del concesionario, permisionario, locatario o comodataria, la Municipalidad podrá: (...) 4. revocar la concesión, el permiso, la locación o el comodato, por culpa exclusiva del incumplidor, sin que éste pueda reclamar resarcimiento ni compensación alguna.”*, y el Artículo 39º del mismo cuerpo normativo, dice: *“Revocación. El comodato constituye un acto de mera tolerancia y puede ser revocado por el concedente en cualquier momento por motivos de legitimidad, oportunidad, mérito o conveniencia, sin derecho a resarcimiento ni compensación alguna. Cuando se trate de motivos de oportunidad, mérito o conveniencia, el Municipio deberá comunicar al comodataria con una anticipación mínima de TRES (3) meses.”* (la negrita me pertenece), por lo que en el presente caso, la aprobación del contrato de comodato denegada por el Departamento Ejecutivo Municipal no fue dispuesta ni por oportunidad, ni por mérito ni por conveniencia, para lo que se requiere la comunicación previa de TRES (3) meses, sino que fue por incumplimiento de la comodataria, derivado de un contrato viciado en el objeto, en cuanto al lugar en que se instaló la emisora de radio de la Cooperativa de Trabajo “Inclusión Limitada”, dado que ese puesto en los planos está destinado al funcionamiento de la Administración del Mercado de la Vieja Terminal. Por otro lado, tampoco consta en las presentes actuaciones ejemplar alguna de Acta de Entrega de ese inmueble en particular, que ponga en funcionamiento el lugar entregado en comodato a la Cooperativa en cuestión para que funcione allí una emisora de radio, tal como prevé el artículo 43º de la Ordenanza n.º 12698/2022.

Que, en virtud de lo expuesto surge claramente que todo el procedimiento de incorporación de la “Cooperativa de Trabajo, de Cultura y Comunicación “INCLUSIÓN” Limitada”, estuvo llevado a cabo a partir de un acto viciado, y por ende, la ocupación de un local con destino diferente al otorgado mediante el Contrato de Comodato en cuestión, por lo que la Dirección de Asuntos Legales, entiende procedente no hacer lugar al Recurso de Revocatoria interpuesto por la Señora Ana Ester RUARTE y dar cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto n.º 1680/2024 de fecha 3 de mayo del año 2024.



Departamento Ejecutivo

RESOLUCIÓN N.º 81/2024

Por ello, y en uso de las atribuciones expresamente conferidas por el artículo 107° de la Ley n.º 10027,

EL PRESIDENTE DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ DE GUALEGUAYCHÚ

RESUELVE:

ARTÍCULO 1.º NO HACER LUGAR al Recurso de Revocatoria interpuesto por la Señora Ana Ester RUARTE, DNI n.º 27.404.231, contra el Decreto n.º 1680/2024 dictado en fecha 3 de mayo del año 2024, la que se confirma, conforme lo expuesto en los considerandos de la presente.

ARTÍCULO 2.º NOTIFÍQUESE a la Señora Ana Ester RUARTE, DNI n.º 27.404.231, de la presente Resolución, con copia.

ARTÍCULO 3.º Cumplido gírense las actuaciones al Juzgado de Faltas.

ARTÍCULO 4.º Comuníquese, notifíquese, publíquese y cumplido, archívese.

DR. MANUEL OLALDE
Secretario de Gobierno
y Modernización

MAURICIO GERMÁN DAVICO
Presidente Municipal