

Nota DDPVLA: 26/2025

Villa La Angostura, 25 de Noviembre de 2025

**Ref.: Formula Recomendación sobre la
Naturaleza Jurídica del
s/Inmueble NC 16-20-59-1267,
calle Comahue 508, Barrio Norte
Observación de la Ordenanza Nro 4303/2025.**

**Al Sr. Intendente de la
Municipalidad de Villa La Angostura
Sr. Javier Murer
S/D**

**c/c Al Presidente del HCD de VLA
Odont. Sebastián Raimondo**

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud., en mi carácter de Defensor del Pueblo de la Municipalidad de Villa La Angostura y en cumplimiento de las funciones asignadas por la Carta Orgánica Municipal y la Ordenanza N.º 4153/2024 (reglamentaria de la institución), a efectos de remitirle formalmente el dictamen, las conclusiones arribadas y las recomendaciones pertinentes a esta Defensoría del Pueblo, sobre la **Ordenanza Nro 4303/2025** relativa a los **expedientes administrativos Nros Expedientes N°2153-HOA-2023 y 160-SG-2011s/Inmueble NC 16-20-59-1267, calle Comahue 508, Barrio Norte**, para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

I. VISTO:

- a)** La creación y puesta en funcionamiento de la Defensoría del Pueblo de la Municipalidad de Villa La Angostura, su misión de tutela, promoción y protección de derechos de las personas habitantes y usuarias de servicios públicos municipales;
- b)** La actuación tramitada por la Intendencia Municipal bajo el expediente individualizado en la referencia.

II. y CONSIDERANDO:

1. **Que** la Carta Orgánica Municipal de Villa La Angostura reconoce y garantiza el derecho a peticionar ante las autoridades municipales y a informarse y ser informados de los actos de gobierno (art. 17, incs. 5 y 6).
2. **Que** la Defensoría del Pueblo es un órgano autónomo que asume la defensa y protección de derechos, controlando el ejercicio de las funciones administrativas y promoviendo la transparencia (arts. 262 y 263 de la COM).
3. **Que** la COM obliga a las autoridades y funcionarios municipales a prestar colaboración y rendir informes al defensor del pueblo, sin que se pueda negar el acceso a expedientes, archivos o medios de información; previendo que el incumplimiento constituye falta grave (art. 274 de la COM).
4. **Que** la Auditoría Municipal es un órgano jurídico-contable con autonomía funcional y técnica, con misión y competencia para el contralor de legalidad y legitimidad de los actos, ejecución presupuestaria y gestión financiera y patrimonial (arts. 275 y 276 de la COM).
5. **Que** la Ordenanza 4153/2024 reglamenta el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, faculta expresamente a formular a las autoridades y funcionarios municipales, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas (art. 19° inc 2).
6. **Que** corresponde, asimismo, garantizar el acceso de esta Defensoría a los expedientes y documentación técnica vinculada para verificar la razonabilidad y eficacia de las medidas adoptadas.

Por ello, en mi carácter de Defensor del Pueblo, y en ejercicio de las atribuciones que me confieren la Carta Orgánica Municipal y la Ordenanza 4153/2024,

III. VENGO: a poner en su conocimiento las conclusiones del dictamen jurídico elaborado sobre la situación del lote identificado como **NC 16-20-59-1267**, sito en Barrio Norte, y formular algunas consideraciones adicionales sobre el alcance de las atribuciones del Honorable Concejo Deliberante y de la Auditoría Municipal respecto de la **Carta Orgánica Municipal (COM)**, en particular sobre la interpretación conjunta de los artículos **67 y 95 inciso 48**.

Dictamen Jurídico Técnico sobre la Mutación de Espacio Verde a Reserva Fiscal

1. Afectación original del inmueble como Espacio Verde (EV)

El lote NC 16-20-59-1267 (Barrio Norte, Villa La Angostura) se originó como **Espacio Verde municipal** en el marco de una urbanización. Conforme a la normativa urbanística local, los desarrolladores deben ceder un **15%** del terreno como Espacio Verde de uso público **a perpetuidad**, incorporado al dominio público municipal, y un **5%** adicional como **Reserva Fiscal Municipal** (dominio privado municipal). En este caso, el plano de mensura (Expediente 2318-EXPM 1440/1983) inscripto el **18/08/1984** clasificó al lote **1267** expresamente como “**Destino: “Espacio Verde”**”, quedando afectado al **dominio público** local. Dicha afectación implicó su **destino legal** como área verde pública, inalterable sin acto formal posterior.

Cabe destacar que el inmueble fue cedido al municipio bajo esas condiciones especiales de **uso público**. La **Ordenanza 2659/2012 (Código de Planeamiento Ambiental Urbano)** y sus antecedentes (ej. Ord. 314/1988, 1646/2005) consagraron esta obligación de cesión, disponiendo la transferencia del 15% como EV al dominio público municipal y su inscripción registral mediante minuta. Desde esa afectación originaria, el lote gozó del **estatus jurídico de bien público** destinado a espacio verde comunitario, con carácter **inembargable, inalienable e imprescriptible**, según se explica infra.

2. Naturaleza dominial y consecuencias jurídicas del dominio público municipal

Los Espacios Verdes municipales integran el **dominio público** del Estado local. En derecho argentino, el **dominio público** se define como el conjunto de bienes estatales afectados al uso o servicio público, regidos por un régimen especial. La Constitución Nacional asegura derechos ambientales que apoyan esta protección (art. 41 CN), y el Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) (arts. 235, 236, 237 y 240) establece que los bienes públicos son **inalienables e imprescriptibles**¹. Tal régimen implica que sobre ellos **no pueden constituirse ni adquirirse derechos privados por posesión o prescripción**, ni enajenarse válidamente mientras mantengan su afectación pública. En este estado es relevante transcribir el artículo del Código de fondo Nacional, el cuál es el que determina “**ARTÍCULO 237.- Determinación y caracteres de las cosas del Estado.**

¹ Marienhoff, Miguel S, “Tratado de Derecho Administrativo” Tomo V, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1998,

“70 Aniversario de la Provincialización de Neuquén”

Uso y goce. *Los bienes públicos del Estado son inenajenables, inembargables e imprescriptibles. Las personas tienen su uso y goce, sujeto a las disposiciones generales y locales. La Constitución Nacional, la legislación federal y el derecho público local determinan el carácter nacional, provincial o municipal de los bienes enumerados en los dos artículos 235 y 236*”. Como afirma Marienhoff, “*el dominio público es inalienable e imprescriptible, con todas las consecuencias que de ello derivan; el dominio privado del Estado se halla sujeto a las reglas ordinarias de la propiedad privada*”². Como introducción al profundo tratamiento que se le dará al artículo transcrito, reseñaremos que el art. 237 CCyCN refuerza este régimen al establecer que ‘los bienes públicos del Estado son inenajenables, inembargables e imprescriptibles’ y que ‘las personas tienen su uso y goce, sujeto a las disposiciones generales y locales’. A su vez, dispone que ‘la Constitución Nacional, la legislación federal y el derecho público local determinan el carácter nacional, provincial o municipal de los bienes enumerados en los dos artículos 235 y 236. Es decir que de acuerdo con el art. 237 CCyCN, *es el derecho público local –en este caso, la Carta Orgánica Municipal y las ordenanzas dictadas en su consecuencia– el que determina el carácter de los bienes del Estado enumerados en los arts. 235 y 236. Por lo tanto si la COM califica a los Espacios Verdes como bienes de dominio público no desafectables en ninguna circunstancia (art. 95 inc. 48), ninguna ordenanza puede válidamente alterar esa calificación, so pena de contradecir el propio art. 237 CCyCN y el principio de supremacía del derecho público local en esta materia.*

2.1 CÓMO SE INTEGRA EL ARTÍCULO 237 DEL CCyCN AL DICTAMEN SOBRE EL ESPACIO VERDE (NC 16-20-59-1267).

El **artículo 237 CCyCN**, funciona como **norma de cierre** del micro-sistema de bienes del Estado:

- Completa lo que dicen los arts. **235** (bienes públicos) y **236** (bienes del dominio privado del Estado) sobre **qué bienes** integran uno y otro dominio.
- Fija los **tres caracteres** centrales de los bienes públicos del Estado: **inenajenabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad**.
- Declara que el **uso y goce** por las personas se ejerce “**sujeto a las disposiciones generales y locales**”.
- Y remite explícitamente a la **Constitución, la legislación federal y el derecho público local** como los que definen si un bien es nacional, provincial o municipal.

² MARIENHOFF, ob. cit., t. IV

“70 Aniversario de la Provincialización de Neuquén”

Según la doctrina, se lo lee como la cristalización normativa de lo que Marienhoff, Gordillo y Cassagne venían sosteniendo sobre el **dominio público**: bienes afectados al uso o servicio público, con régimen **administrativo**, no disponible para el tráfico privado, y regidos por el **derecho público** más que por el civil.

Es dable destacar que el art. 237 converge de manera muy orgánica en tres lugares del razonamiento:

a) Refuerza la inmutabilidad jurídica del Espacio Verde

En el caso del lote **NC 16-20-59-1267**, es certero concluir que:

- Fue afectado como **Espacio Verde** mediante plano y ordenanza,
- Por tanto, ingresó al **dominio público municipal**,
- Y nunca fue formalmente desafectado hasta la Ord. 4303/2025.

El art. 237 da el **fundamento codificado expreso** para afirmar que:

- Como bien público, es **inenajenable**: no podía ser válidamente vendido, donado ni transferido como si fuera un bien del dominio privado.
- Es **inembargable**: no puede ser ejecutado en juicio.
- Es **imprescriptible**: **no puede adquirirse por usucapión**, ni por Estado ni por particulares, ni tampoco perder por prescripción su carácter de bien público.

Es oportuno resaltar que 30 años de uso como centro de salud **no producen mutación dominial**. El 237 te refuerza esto: aun cuando hubiese una posesión “prolongada” con apariencia de uso exclusivo, **no hay prescripción posible sobre bienes públicos**. La imprescriptibilidad hace imposible que el uso de hecho se “convierta” en un derecho real o en un cambio de dominio.

b) El centro de salud como forma de uso y goce público, no como título de dominio

Tal como se ha mencionado en el primer párrafo establece que: “(...) *Las personas tienen su uso y goce, sujeto a las disposiciones generales y locales*”.

En el caso en discusión, esa cláusula puede leerse de la siguiente manera:

- El centro de salud que funciona sobre el Espacio Verde es, precisamente, una **forma institucionalizada de uso y goce público** del bien: la comunidad accede a un servicio sanitario en un inmueble afectado al uso común.



- Ese uso se ejerce **“sujeto a las disposiciones generales y locales”**: en Villa La Angostura, esas disposiciones son la **Carta Orgánica** y las ordenanzas que regulan Espacios Verdes y reservas fiscales.

Por tanto, el art. 237 respalda la tesis de que:

- El hecho de que el Espacio Verde se utilice para un servicio público específico (salud) **no altera su condición de bien público**,
- Y que ese uso está reglamentado por el derecho local (COM y ordenanzas), sin que esa reglamentación pueda convertirlo, por sí sola, en dominio privado o reserva fiscal.

Es decir: *el Centro de Salud es **manifestación del uso público** del bien, no un indicio de cambio de naturaleza dominial.*

c) El puente hacia el derecho público local y la COM (art. 95 inc. 48 y 67)

El segundo párrafo del 237 es clave para el dictamen:

*“La Constitución Nacional, la legislación federal y el **derecho público local determinan el carácter nacional, provincial o municipal** de los bienes enumerados en los dos artículos 235 y 236”.*

Esto funciona como **“habilitación Constitucional-Civil”** para decir:

- Que es la **Carta Orgánica Municipal** y las ordenanzas de emanadas del HCD de Villa La Angostura, las que determinan que ese bien es:
 - de **dominio público municipal**,
 - y específicamente un **Espacio Verde** con status reforzado de protección.
- Que el art. 95 inc. 48 COM, al prohibir la desafectación de Espacios Verdes **“bajo ninguna circunstancia”**, es el despliegue local del mandato del art. 237: el derecho público local define el carácter y la intensidad de la protección de esos bienes.

Así, el Art. 237 CCyCN, refuerza dos ideas centrales en el caso bajo estudio:

1. **No se puede usar una “interpretación civilista” aislada para degradar la protección del Espacio Verde.** El propio Código Civil y Comercial ordena mirar a la Constitución y al derecho público local para definir el carácter de los bienes del Estado.

2. Si el derecho público local (COM) dice que los Espacios Verdes no son desafectables (arts 95 inc 48), **ningún órgano municipal puede, a través de interpretaciones creativas del art. 67, “bajar” su rango a reserva fiscal o dominio privado.**

En otras palabras, el 237 **legitima la supremacía de la COM en esta materia** y vuelve todavía más débil la tesis de que el HCD puede “hacer conjugar” el art. 67 con el 95 inc. 48 para forzar una salida que el propio bloque de constitucionalidad local no permite.

2.2 RELACIÓN CON LA CRÍTICA A LA “INAPLICABILIDAD” DEL ART. 95 INC. 48 COM

Dentro del análisis al artículo 237, debemos concluir que:

- El HCD y la Auditoría **no pueden declarar no aplicable** un artículo de la COM. (Cómo se desarrollará en profundidad más adelante)
- El control de constitucionalidad (o de “inaplicabilidad” de una cláusula de la COM) es competencia de los **jueces**. (Al cuál nos avocaremos más adelante)

El art. 237 te permite darle un encuadre más robusto a esa idea:

1. El segundo párrafo dice que el **derecho público local** define el carácter de los bienes. Eso implica que la **Carta Orgánica y sus normas derivadas** tienen rango superior a las ordenanzas comunes en esta materia.
2. Si el HCD o la Auditoría pretenden “reinterpretar” el art. 95 inc. 48 COM para permitir una desafectación de Espacio Verde, están, en términos del artículo 237, **desconociendo la norma local precisamente llamada a determinar el carácter del bien.**
3. Dado que el art. 237 manda expresamente a respetar esa fuente local, cualquier ordenanza que se aparte de ella **entra en colisión con el propio Código Civil y Comercial de la Nación** y con el principio de supremacía del derecho público local en la determinación de la naturaleza de los bienes del Estado.

Desde esa óptica, el argumento a seguir se complementaría de la siguiente manera:

- **Bloque de normas:** art. 41 CN, arts. 235, 236 237 y 240 CCyCN, Constitución de Neuquén, Ley 53, COM (art. 95 inc. 48, art. 67, etc.).
- El art. 237 CCyCN establece que, para saber si un bien es municipal y cómo se clasifica, hay que remitirse al derecho público local.
- El derecho público local (COM) establece que los Espacios Verdes **no se desafectan.**



- Luego, una ordenanza que los desafecta **no solo viola la COM**, sino que **contradice el propio art. 237** al desconocer la fuente que éste señala como competente para fijar el carácter del bien.

Por lo tanto, es crítica de división de poderes: si el HCD “declara no aplicable”, directa o indirectamente, el art. 95 inc. 48, no solo invade la zona de control de constitucionalidad reservada al Poder Judicial, sino que se coloca **contra el art. 237 CCyCN**, que le dice exactamente lo contrario: que respete el derecho público local como criterio definidor.

2.3 QUÉ NOS DICE LA CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL?

En el ámbito municipal, la **Carta Orgánica de Villa La Angostura (COM)** refuerza estos principios. Los bienes del dominio público local (calles, plazas, espacios verdes, etc.) son considerados **“bienes de todos”**, fuera del comercio y **no pueden ser objeto de parcelamiento, enajenación ni edificaciones** permanentes. En efecto, el Código Urbano local (Ordenanza 2659/2012) en su *punto 2.4 DISPOSICIONES RESPECTO A ESPACIOS VERDES Y RESERVAS FISCALES MUNICIPALES* establece que los Espacios Verdes **“no pueden ser parcelados, enajenados ni ocupados con construcciones, debiendo preservarse su destino”**³. Esta prohibición de **edificabilidad** es consecuencia de su función ambiental y social: un Espacio Verde debe conservarse como espacio libre y parquizado para la comunidad, y cualquier obra permanente lo desnaturaliza.

Así, desde 1984⁴ hasta 2025, el lote 1267 estuvo jurídicamente afectado como Espacio Verde –bien de dominio público municipal–, a pesar de que **de hecho** en 1994 se edificó en él una sala de atención médica (Centro de Salud). Durante ese lapso no medió acto jurídico alguno de desafectación; por tanto, continuó amparado por el régimen de **inalienabilidad e imprescriptibilidad**. Esto explica, por ejemplo, que el Registro de la Propiedad Inmueble (RPI) rechazara inscribir dominio a nombre municipal: *“no es posible informar, por cuanto el lote no consta inscripto por tratarse de un bien de Dominio Público (Espacio Verde) exceptuado de inscripción (art. 10 Ley 17.801)”*. En síntesis, el dominio público confiere al bien protección absoluta: **no puede usucapirse ni enajenarse** mientras no se desafecte legalmente, y su destino público (espacio verde) permanece inmutable por más que materialmente se le haya dado un uso distinto sin el procedimiento correspondiente.

³ 2.4.4 La superficie reservada para espacios verdes y/o franja verde de cursos o espejos de agua, pasará al Dominio Público a Perpetuidad, sin más formalidades que la aprobación del plano; y la Municipalidad no podrá darle otro destino que el que exprese su denominación, no pudiendo ser parcelado ni enajenado, ni ocuparse con construcciones

⁴ Fecha de registración del Expediente 2318-EXPM 1440/1983.

3. Jerarquía normativa: el “uso” o índices urbanísticos no alteran por sí mismos el estatus dominial

La sola circunstancia de haberse **edificado una vivienda en 1994** y de haber funcionado allí un centro de salud por décadas **no tuvo la virtualidad de mutar el carácter jurídico del lote**. En el ordenamiento argentino rige el principio de **paralelismo de las formas y competencias**: la afectación al dominio público requiere un acto expreso de autoridad competente, y del mismo modo su desafectación exige otro acto de igual jerarquía. **Hechos administrativos o materiales** –como construir una estructura o asignar un uso de hecho– **no bastan para “desafectar” tácitamente** un bien del dominio público. La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la doctrina son contestes: *no existe desafectación implícita o automática por el mero transcurso del tiempo o el cambio fáctico de destino*, sino que debe mediar el debido procedimiento legal.

En particular, la incorporación de **índices urbanísticos o zonificación** que permitan cierto uso edilicio tampoco modifica el régimen dominial. Los índices como FOT, FOS, altura, etc., son **parámetros de aprovechamiento urbanístico** válidos solo para inmuebles cuya naturaleza lo admita (p. ej., propiedades privadas o reservas fiscales); pero si se aplicaron por error o laxitud a un polígono cedido como Espacio Verde, **prevalece la afectación específica como Espacio Verde** por jerarquía normativa. En Villa La Angostura ocurrió que planes urbanos posteriores asignaron indicadores edificables al lote 1267 –quizás por su uso sanitario existente–, más ello no surtió efecto jurídico dominial: *“los índices urbanísticos regulan usos y edificabilidad, pero no producen por sí mismos la afectación o desafectación dominial”*. Así lo sintetiza Gordillo: el régimen especial del dominio público **“no se altera por decisiones infralegales que desconozcan la afectación”**⁵.

En resumen, **ni la construcción de un edificio público**, ni la **entrega en comodato** a un organismo provincial, ni la **asignación de parámetros urbanísticos** podían convertir por sí solos al Espacio Verde en otra cosa. **La Jerarquía Normativa es clara: una ordenanza municipal (rango legal local) fijó la afectación original; solo otra norma de igual rango podía modificarla**. Cualquier acto administrativo de menor jerarquía –o la simple situación de hecho de estar allí un centro de salud– chocaba con la Carta Orgánica y el Código Civil, careciendo de aptitud para mutar el dominio. Los tribunales han reiterado que la desafectación de un bien público exige la **vía idónea y formal**, no pudiendo basarse en un “uso contrario” prolongado. Incluso la Suprema Corte bonaerense sentenció que una plaza pública municipal seguía siendo dominio público pese a haberse permitido edificaciones, por ausencia de la ordenanza de desafectación correspondiente.

⁵ GORDILLO, Agustín, “Tratado de derecho administrativo y obras selectas”, FDA, Buenos Aires, 2014, 1ª ed., t. 9

En este caso, hasta 2025 **el lote continuó jurídicamente como Espacio Verde**, aunque su “destino real” fuera el sanitario. Consecuentemente, las actuaciones municipales debieron adecuarse a ese estatus superior. El otorgamiento de un **comodato en 2011** al Ministerio de Salud para uso del predio (renovado en 2023) fue un paliativo administrativo, pero no subsanó la falta del título hábil de dominio privado. En términos legales, el Municipio solo podía conceder un permiso precario de uso, pues seguía tratándose de un bien público fuera del comercio. Cualquier pretensión de que la práctica sustituyera al acto formal contravenía el principio de legalidad y la jerarquía normativa señalada (art. 13 COM: los actos realizados en lesión a la Carta Orgánica son “*insanablemente nulos*”).

4. Jerarquía local: prohibiciones de la Carta Orgánica Municipal para la desafectación de Espacios Verdes

La Carta Orgánica Municipal de Villa La Angostura (ordenamiento local con rango constitucional) impone límites estrictos para disponer del patrimonio público urbano, **especialmente de los Espacios Verdes**. El artículo 95 inciso 48 COM enumera entre las atribuciones del Concejo Deliberante la de “*autorizar, con el voto favorable de los dos tercios (2/3) del total de sus miembros, la desafectación de los bienes de dominio público municipal, excepto los espacios verdes que no pueden ser desafectados bajo ninguna circunstancia*”. Esta disposición es categórica: **prohíbe absolutamente** desafectar los espacios verdes del dominio público. Ni siquiera la unanimidad del Concejo podría, en principio, soslayar esta prohibición, salvo reforma de la propia Carta Orgánica.

Adicionalmente, el inciso 5) del artículo 57 COM impone a la Municipalidad el deber de “**preservar e incrementar los espacios verdes, áreas forestadas y parqueizadas (...)**” en el ejido. Es decir, la política local debe ir en sentido expansivo y protector de las áreas verdes, nunca regresivo. Así, cualquier intento de eliminar un Espacios Verdes exige una justificación de **utilidad pública excepcionalísima** y agotar instancias participativas. La COM prevé que ciertos actos de especial trascendencia ambiental o urbanística se traten con **doble lectura y audiencia pública** (arts. 100 y 101 COM) y mayoría agravada de 2/3 (art. 113 inc. 1 y 8 COM, para declarar utilidad pública o enajenar inmuebles). En definitiva, **el bloque normativo municipal impone un candado casi infranqueable a la desafectación de un Espacio Verde**: requeriría una ordenanza sancionada en procedimiento agravado y, aun así, violaría la cláusula de “ninguna circunstancia” del art. 95 inc. 48 COM.

“70 Aniversario de la Provincialización de Neuquén”

En la práctica, hasta fines de 2025 el Concejo Deliberante no había sancionado ordenanza alguna desafiando esta prohibición. Ni para el lote del Centro de Salud (Barrio Norte) ni para otros Espacios Verdes hubo intentos formales previos de desafectación. Recién la **Ordenanza 4303/2025** (noviembre de 2025) se aventuró a hacerlo –equiparándose al caso del predio CEF 7 destinado a escuelas, objeto de la Ord. 4289/2025–, bajo el argumento de la necesidad imperiosa de regularizar el título a fin de posibilitar obras públicas de salud y educación. No obstante, conviene destacar que **convencionales constituyentes y vecinos cuestionaron dichas ordenanzas por colisionar con la COM**, recordando que el art. 95 inc. 48 prohíbe desafectar espacios verdes y advirtiendo la nulidad e inconstitucionalidad local de tales actos. Incluso solicitaron formalmente el veto del Intendente para resguardar el patrimonio común. Esto evidencia la **tensión jurídica** generada: la autoridad municipal pretendió habilitar excepciones por vía ordinaria donde la **Norma Suprema local no las admite**.

En suma, normativamente **no basta la utilidad pública genérica ni la mayoría especial**: la COM requiere (i) mayoría agravada de 2/3 y *además* (ii) excluye a los Espacios Verdes de cualquier desafectación. El “cerrojo” legal local busca garantizar la integridad de los espacios verdes. Por ello, sostener que el lote mutó automáticamente a reserva fiscal por su uso sanitario equivaldría a **ignorar abiertamente la COM**, que demanda un acto expreso –virtualmente imposible sin reforma constitucional municipal– para cambiar su estatus.

5. Ausencia de título hábil inscribible previo a la Ordenanza 4303/2025

Dado lo expuesto, hasta antes de la sanción de la Ordenanza 4303/2025 no existía **título jurídico registrable** que avalara un cambio de dominio sobre el lote 1267. El Registro de la Propiedad Inmueble había informado oficialmente que el inmueble “*no consta inscripto por tratarse de un bien de dominio público (Espacio Verde) exceptuado de inscripción (art. 10 Ley 17.801)*”, de modo que **no había partida dominial a nombre del Municipio** en carácter de propiedad privada. Esto confirma que **no hubo acto alguno de desafectación inscripto ni posible de inscribir entre 1984 y 2025**. La **situación catastral y registral** del lote permaneció invariable: en Catastro figuraba como “Espacio Verde – dominio público”, y en el Registro era un inmueble fuera del comercio (el RPI se limitó a archivar el plano de mensura de 1984 y tomar razón de la afectación pública, sin emitir matrícula inmobiliaria transferible).

Esta falta de título inscribible es crucial. Significa que, pese a la existencia de construcciones y a la entrega en comodato al Ministerio de Salud, **el dominio no se**

“70 Aniversario de la Provincialización de Neuquén”

trasladó al dominio privado municipal. El Municipio no podía, por ejemplo, hipotecar, vender ni transferir el bien, porque jurídicamente no lo tenía en su dominio patrimonial privado sino en su **dominio público**. Tampoco podía la Provincia adquirir un derecho real sobre el lote, ya que la cesión en comodato es un acto de mera tenencia precaria. Cualquier proceso de **regularización dominial** requería primero la desafectación formal y la **toma de razón registral** de dicho cambio (art. 240 CCyCN y art. 7 Ley 17.801).

El propio artículo 67 de la Carta Orgánica local establece que las **tierras municipales registradas en el Banco de Tierras Fiscales** (es decir, las reservas fiscales y demás inmuebles de dominio privado municipal) deben destinarse por ordenanza de 2/3 de votos a determinados fines (espacios verdes, reservas fiscales, equipamiento social, urbanizaciones, canje o venta). En el caso bajo análisis, **el lote nunca fue incorporado al Banco de Tierras Fiscales ni reclasificado por ordenanza alguna hasta 2025**, como lo reconoce la propia documentación municipal. En otras palabras, **faltaba el acto jurídico habilitante** para sacarlo del régimen de Espacio Verde e incorporarlo al patrimonio disponible del Municipio.

Recién la Ordenanza 4303/2025 dispuso en su Artículo 1: “*Desafectar el lote del Dominio Público Municipal de Villa La Angostura y afectarlo al Dominio Privado Municipal*”, y en Art. 2: ordenar al Ejecutivo **gestionar la inscripción registral** correspondiente. Es decir, solo a partir de su promulgación (y su inscripción posterior) existiría un título hábil –la ordenanza misma– para asentar el bien a nombre del Municipio como dominio privado. Hasta entonces, no hubo “**mutación automática**” reconocible ni por los registros ni por el marco legal: cualquier supuesto cambio operó **solo de facto** y no de iure. Por tanto, **antes de 2025 no se perfeccionó ninguna transferencia de dominio**; el inmueble siguió fuera del tráfico jurídico ordinario, protegido como bien público.

6. Principios ambientales aplicables a los Espacios Verdes: no regresión, precautorio y progresividad

Los Espacios Verdes urbanos, por su función ecológica y social, están amparados por **principios de Derecho Ambiental** de jerarquía constitucional y legal (art. 41 CN; Ley General del Ambiente 25.675). Entre ellos destacan:

- **Principio de no regresión (o progresividad):** Consagrado implícitamente en el art. 4 LGA (principio de progresividad) y reconocido por la jurisprudencia argentina, implica que las políticas ambientales **no deben retroceder** en el nivel de protección alcanzado. Aplicado al caso, la existencia de una normativa local que garantizaba el carácter intocable de un Espacio Verde no puede ser sustituida por

una situación menos protectora (su desafectación) sin violar este principio. Disminuir la cantidad de Espacio Verde por acto administrativo es un **retroceso ambiental**, salvo que se compensen adecuadamente las pérdidas (v.g. creando otro espacio verde equivalente), lo cual no ocurrió aquí.

- **Principio precautorio:** Establece que ante peligro de daño grave o irreversible, la **falta de certeza científica** no debe usarse como excusa para postergar medidas de protección (art. 4 LGA). En este contexto, aun si se dudara sobre la necesidad de conservar ese espacio como área verde –por estar edificado–, la decisión debe favorecer la preservación hasta tener garantía de que su desafectación no afectará el ambiente urbano. La saturación edilicia y la pérdida de áreas verdes agravan el cambio climático local, la escorrentía y la calidad de vida. Por precaución, **cualquier duda razonable** debía resolverse en favor de mantener el Espacio Verde o al menos someter su cambio a Evaluación de Impacto Ambiental y participación ciudadana (arts. 20, 26 y 27 LGA 25.675).
- **Principio de equidad intergeneracional:** Obliga a velar por que las generaciones futuras disfruten también de un ambiente sano (art. 41 CN; art. 4 LGA). Los espacios verdes son un legado urbano; desafectarlos sin clara necesidad y sin reemplazo afecta derechos de las próximas generaciones a contar con espacios públicos verdes. Esto se vincula al **principio de sustentabilidad**, que exige un desarrollo que no comprometa los recursos naturales de mañana.

Además, opera el **principio de participación** (art. 4 LGA y 41 CN) y la garantía de **acciones colectivas** (art. 43 CN, caso “Halabi”⁶). Los vecinos están legitimados para acudir a la justicia (acción de amparo ambiental) en defensa de un Espacio Verde público, por tratarse de un bien de incidencia colectiva. De hecho, en Villa La Angostura más de 500 ciudadanos impulsaron una iniciativa popular para derogar las ordenanzas que cambiaban el uso de un predio verde (CEF 7) y restituir su destino público original, invocando la tutela ambiental colectiva. Este contexto subraya que la comunidad es **guardiana del interés difuso ambiental**, y cualquier mutación de un Espacio Verde debía evaluarse con amplia deliberación pública.

En resumen, los principios ambientales imponían un **alto estándar** antes de convertir un Espacio Verde en reserva fiscal edificable. *Primero*, evitar decisiones regresivas salvo necesidad imperiosa comprobada (**no regresión**). *Segundo*, no actuar sin estudios y compensaciones ante la posibilidad de dañar el ambiente urbano (**precaución**). *Tercero*, buscar siempre mejorar (o al menos mantener) la cantidad y calidad de espacios verdes disponibles (**progresividad**). La decisión de 2025 de desafectar el lote, tomada sin un proceso participativo amplio ni Estudio de Impacto Ambiental conocido, aparenta colisionar con estos principios rectores. Si bien la finalidad –ampliar un centro de salud–

⁶ CSJN – “Halabi” (2009) (SAIJ): <https://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-halabi-ernesto-pen-ley-25783-dto-1563-04-amparo-ley-16986-fa09000006-2009-02-24/123456789-600-0009-0ots-eupmocsollaf>

es loable en términos sociales, desde el punto de vista ambiental-administrativo se debió procurar **soluciones alternativas** (p. ej., ubicar la expansión en otra parcela fiscal disponible) o **medidas de mitigación** (creación de otro parque público), para no sacrificar irreversiblemente un espacio verde consagrado.

7. Doctrina y jurisprudencia aplicables (Cassagne, Marienhoff, Gordillo y precedentes judiciales)

La cuestión planteada involucra nociones clásicas de Derecho Administrativo argentino relativas al dominio público, abordadas por autores de renombre:

- **Miguel Marienhoff:** En su *Tratado de Derecho Administrativo* (T. V, Dominio Público⁷) define el dominio público como “*el conjunto de bienes que, de acuerdo al orden jurídico, pertenecen a una entidad estatal y están destinados al uso o utilidad pública*”. Sostiene que tales bienes son **inenajenables e imprescriptibles**, y que para dejarlos fuera de ese régimen especial debe mediar una **desafectación expresa** por norma con autoridad suficiente. Marienhoff enfatiza que el cambio de destino de un bien público no puede ocurrir por actos tácitos o hechos consumados, sino que requiere el **cumplimiento del procedimiento legal** correspondiente, dado el interés general involucrado.
- **Agustín Gordillo:** Su obra (*“Tratado de Derecho Administrativo”*⁸) coincide en que el **dominio público no se altera por decisiones de rango inferior** ni por meras circunstancias de hecho. Gordillo recuerda el principio de **paralelismo de formas**: la autoridad que afectó el bien (p. ej. una ordenanza al crear un EV) es la que debe desafectarlo mediante acto equivalente. Advierte que no existe en nuestro régimen la figura de la *desafectación tácita*: un espacio público no pierde su condición por desuso, abandono ni por cambio de utilización material, mientras no se dicte el acto jurídico correspondiente. En palabras de Gordillo, “*no hay bienes públicos por naturaleza; es el ordenamiento el que les confiere tal carácter*”, y solo ese ordenamiento puede retirarlos server1.utsupra.com. Aplicado al caso, ni 30 años de uso sanitario convalidan la pérdida de la calidad de espacio verde sin la **decisión formal** del órgano legislativo competente.
- **Juan C. Cassagne**⁹: Desarrolla la distinción entre dominio público y privado del Estado, subrayando que la disponibilidad de un bien estatal para usos exclusivos o su enajenación exige **previa desafectación conforme al orden jurídico**. Cassagne insiste en que la protección del dominio público obedece a razones de

⁷ Marienhoff, Miguel, “Tratado de Derecho Administrativo”, t. V, p. 205 y ss.

⁸ GORDILLO, Agustín, “Tratado de Derecho Administrativo”, “El dominio público”.

⁹ CASSAGNE, Juan Carlos, “Reflexiones sobre el régimen jurídico del dominio público”, Ed. Abeledo Perrot, 29/06/2011

interés público (uso común de la comunidad, tutela ambiental, etc.), por lo que cualquier excepción debe fundarse en una norma con **fundamento válido y respeto a la jerarquía normativa**. En doctrina reciente se cita el caso de bienes originalmente espacios verdes que algunos municipios intentaron recategorizar vía reglamentaria, lo cual es inválido: *“la jurisprudencia nacional no admite desafectación implícita por simples decisiones de planeamiento”*. Cassagne aplicaría al supuesto la noción de que un **acto administrativo que contraviene la Carta Orgánica (norma superior)** deviene *nulo e inoponible*, debiendo ser revocado y rectificadas los registros técnicos que induzcan a error.

En cuanto a **jurisprudencia**, cabe citar:

- **SCBA, causa C-13536/2010 (sent. 14/12/2012)**: La Suprema Corte de Buenos Aires resolvió un caso sobre un espacio verde municipal (Plaza) ocupado por construcciones, afirmando que se trataba de un bien de dominio público **no susceptible de usucapión ni venta** sin la debida desafectación por ordenanza. El fallo estableció que las plazas y espacios verdes son bienes públicos tutelados y que *la existencia de actos administrativos permisivos o tolerancia municipal no suplen el acto expreso de desafectación; el estatus dominial solo puede cambiarse por la vía legislativa correspondiente*[Google Drive](#). Este precedente es plenamente análogo: un centro de salud en un lote afectado como plaza no lo convertía ipso facto en bien disponible.
- **CSJN, “Mendoza, Beatriz c/ Estado Nacional y otros” (Fallos 331:1622, año 2008)**: Si bien refiere a contaminación del Riachuelo, la Corte sentó en ese caso la importancia de la **tutela judicial del ambiente y de los bienes colectivos**, ordenando acciones de recomposición ambiental[Google Drive](#). Su relevancia aquí radica en que los espacios verdes urbanos son parte del derecho a un ambiente sano (art. 41 CN). Un municipio no puede degradar ese ambiente urbano eliminando plazas sin afrontar el escrutinio judicial estricto. La jurisprudencia post-*Mendoza* ha reforzado el principio de **no regresión ambiental**, que impide adoptar medidas que empeoren la calidad ambiental existente.
- **CSJN, “Halabi, Ernesto c/ PEN” (Fallos 332:111, 2009)**: Reconoció la figura de la **acción colectiva** para la defensa de derechos de incidencia colectiva (como el ambiente)[Google Drive](#). Esto significa que cualquier vecino o asociación podría demandar la nulidad de la ordenanza 4303/2025 por violar derechos colectivos (disminución de un espacio verde comunitario), sin necesidad de demostrar un daño individual propio, lo que aumenta el riesgo jurídico de la operación.
- **Cámara Contencioso-Adm. La Plata, “Municipalidad de La Plata c/ Consorcio Parque San Martín” (2012)**: Caso citado en doctrina donde se reconoció que calles, plazas y parques integran el dominio público municipal y **no caben variaciones de uso** que impliquen desafectación sin ordenanza. Allí se anuló un

permiso que pretendía destinar una plaza a estacionamiento comercial, por violar el estatus de bien público. Se enfatizó que **la afectación al uso público tiene jerarquía superior a cualquier reglamentación local de uso del suelo.**

- En 2023, en los autos caratulados "Administración de Parques Nacionales c. San Luis, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad y escrituración"¹⁰, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoció la necesidad de una evidencia absoluta de la desafectación, expresando que los actos o hechos que la produzcan deben ser indudables y manifestarse por constancias inequívocas. Asimismo, esclarece que la desafectación de un bien del dominio público de un Estado, sea este nacional, provincial o municipal, siempre debe originarse en un acto de desafectación formal y fundado, mediante ley expresa dictada por el órgano legislativo de la jurisdicción correspondiente, no existiendo la desafectación tácita.
- La Corte sostuvo que: “Cabe recordar al respecto que en diversos precedentes esta Corte ha destacado la necesidad de una evidencia absoluta de la desafectación de un bien del dominio público (conf. doctrina de Fallos: 263:437; 311:2842, entre otros). Los actos o hechos que la produzcan por parte del Estado Nacional deben ser indudables y manifestarse por constancias inequívocas (Fallos: 335:1822) extremos que no se configuran en el caso”.¹¹
- Es que, la inteligencia de las leyes debe tener en cuenta el contexto general y los fines que las informan y, con ese objeto, la labor del intérprete debe ajustarse a un examen atento y profundo de sus términos que consulte la racionalidad del precepto y la voluntad del legislador, extremos que no deben ser obviados por las posibles imperfecciones técnicas de la instrumentación legal, precisamente para evitar la frustración de los objetivos de la norma (Fallos: 308:2246; 324:2934; 341:2015, entre otros)

En síntesis, la doctrina y jurisprudencia convergen: **no existió mutación válida de dominio ni destino en el lote 1267 antes de 2025.** El uso de hecho nunca suplantó el acto formal necesario. Y la posterior ordenanza de desafectación debe interpretarse en un marco excepcionalísimo, pues colisiona con la Constitución local (COM) y con principios ambientales. De hecho, está sujeta a potencial invalidación judicial por esas razones. La seguridad jurídica, en línea con Cassagne y Marienhoff, demanda que **la situación fáctica se ajuste al derecho y no al revés:** debió primero desafectarse legalmente (si era posible) y recién luego construir un centro de salud, y no construir para luego forzar la legalidad.

¹⁰ CSJN, 03/10/2023, “Administración de Parques Nacionales c. San Luis, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad y escrituración.”, Id SAIJ: FA23000070.

¹¹ [CSJ 2252/2006 (42-C) /CS1 ORIGINARIO Correo Oficial de la República Argentina S.A. c/ Neuquén, Provincia del y otra s/acción de amparo.]

8. Conclusión categórica: ¿Existió mutación automática y válida del dominio y estatus del lote?

No. De la evaluación efectuada se concluye de manera categórica que **la construcción de una vivienda en 1994 y el uso continuo del lote como Centro de Salud no produjeron por sí mismos ninguna mutación jurídica válida** en la naturaleza dominial del inmueble. Hasta la Ordenanza 4303/2025, el terreno **siguió siendo un Espacio Verde, bien del dominio público municipal**, con todas las implicancias de inalienabilidad, imprescriptibilidad y destino público que ello conlleva. No hubo **desafectación tácita** ni automática: la falta de un acto formal del Concejo Deliberante impidió que el lote pasase al dominio privado municipal en el plano jurídico.

En otros términos, **el estatus legal del predio no se alteró por el mero cambio de uso**. La pretensión de algunos argumentos de que “por destino real debía considerarse Reserva Fiscal” es jurídicamente insostenible mientras no se cumpliera el procedimiento normativo debido. Recién con la sanción (controvertida) de la Ord. 4303/2025 se intentó convalidar ex post facto la situación de hecho, desafiando la prohibición de la Carta Orgánica. Cabe reiterar que esa ordenanza enfrenta vicios de posible inconstitucionalidad local, pero aun tomándola como vigente, **no tiene efectos retroactivos**: la mutación dominial opera –si es válida– desde su publicación en adelante, no “desde 1994”. Por tanto, durante más de 30 años el inmueble fue indebidamente utilizado para edificaciones sin perder su carácter de Espacio Verde.

En conclusión, **no existió mutación automática ni válida** del dominio ni del estatus del lote NC 16-20-59-1267 antes de 2025. Cualquier interpretación en contrario implicaría desconocer abiertamente la normativa de jerarquía superior (art. 41 CN, arts. 235-240 CCyCN, COM de VLA) y sentar un peligroso precedente de “hechos consumados” prevaleciendo sobre el Estado de Derecho. Ni la práctica administrativa ni la urgencia de una obra pública justifican, por sí solas, la transgresión del régimen dominial público sin seguir las vías del **ordenamiento jurídico**.

9. Sobre la imposibilidad del HCD de declarar “no aplicable” un artículo de la Carta Orgánica

Retomando este asunto que se había reseñado más arriba, de especial relevancia resulta la postura que, según surge de algunos antecedentes, atribuye al Honorable Concejo Deliberante y a la Auditoría Municipal la facultad de considerar, directa o indirectamente,

“no aplicable” o de “relativizar” la vigencia del **artículo 95 inciso 48** de la Carta Orgánica, con fundamento en:

- la invocación de circunstancias de hecho (existencia de una construcción y un servicio de salud sobre el lote), y
- una interpretación extensiva del artículo 67 (Banco de Tierras Fiscales), como si permitiera reconducir Espacios Verdes hacia la categoría de reservas fiscales por su destino funcional.

Al respecto, corresponde dejar planteado con toda claridad:

1. La **Carta Orgánica Municipal** es la **norma institucional suprema** del Municipio. El Honorable Concejo Deliberante es un órgano **constituido** por la Carta Orgánica y debe, al igual que el Departamento Ejecutivo y todos los organismos municipales, **subordinar sus actos a ella**.
2. El HCD **puede interpretar** la Carta Orgánica para reglamentarla y aplicarla, pero **no puede desconocerla, dispensar su cumplimiento, ni declarar “no aplicables” sus preceptos** en un caso concreto.
 - Hacerlo equivaldría, en los hechos, a una **derogación parcial de la Carta Orgánica por una norma de rango inferior**, lo que contraría principios elementales de jerarquía normativa.
3. El **artículo 95 inciso 48** no es una norma meramente operativa o reglamentaria, sino una **cláusula de garantía** destinada a proteger los Espacios Verdes como bienes de dominio público especialmente tutelados. Mientras se encuentre vigente, **no puede ser soslayada** mediante interpretaciones que pretendan “conjugarla” o “interpretarla armónicamente” con otras disposiciones para llegar a un resultado inverso al expresamente establecido.
4. Cualquier conflicto entre normas de la Carta Orgánica debe resolverse siguiendo los criterios clásicos de interpretación:
 - prevalencia de la norma **especial** sobre la general (debiendo considerarse el art. 95 inc. 48 como regla especial en materia de Espacios Verdes frente a normas más generales sobre tierras fiscales),
 - interpretación armónica del texto, evitando soluciones que anulen el contenido expreso de un artículo,
 - y respeto a la jerarquía de las disposiciones de la propia COM.
5. En esta lógica, **no es admisible sostener que el artículo 67 de la COM, los arts. 235, 236, 237 y 240 del CCyCN, habilitan al HCD a tratar un Espacio Verde como Reserva Fiscal** ni a prescindir del mandato categórico del artículo 95 inciso 48. La correcta lectura sistémica impone reconocer que:
 - el **artículo 67** opera una vez que el inmueble ya es **tierra fiscal (dominio privado)**, y

- el **artículo 95 inciso 48** fija un **límite infranqueable** a la desafectación de Espacios Verdes, de modo que éstos no pueden ingresar al Banco de Tierras Fiscales sin reforma previa de la Carta Orgánica.

10. División de poderes y reserva judicial del control de constitucionalidad local

Otro aspecto que es necesario precisar se vincula con la **competencia para declarar inaplicable o inconstitucional** una norma de la Carta Orgánica Municipal, ya sea en forma expresa o tácita.

1. En nuestro sistema institucional, el **control de constitucionalidad** –incluida la valoración sobre la validez de normas de rango inferior frente a normas de mayor jerarquía– es esencialmente una función del **Poder Judicial**, que se ejerce en el marco de casos concretos, con las garantías del debido proceso y el derecho de defensa.
2. Esto no implica desconocer que los órganos administrativos y legislativos deban actuar conforme a la Constitución y a las leyes. Sí implica afirmar que:
 - **no les corresponde “declarar la inaplicabilidad” de un precepto constitucional local vigente**, sea directamente o indirectamente, como si se tratara de un órgano judicial,
 - ni pueden, bajo la forma de una interpretación, **vaciar de contenido una cláusula expresa de la Carta Orgánica**.
3. Si el Honorable Concejo Deliberante o la Auditoría Municipal entienden que el artículo 95 inciso 48 resulta inconveniente, desactualizado o contradictorio con otras políticas públicas, el camino institucional disponible es:
 - **impulsar los mecanismos de reforma o enmienda de la Carta Orgánica** previstos por la propia COM, o
 - promover, en su caso, la intervención de la **justicia competente** para que se expida sobre la validez y alcance de la norma.
4. Lo que **no resulta compatible con la división de poderes** es que:
 - el HCD, mediante una ordenanza, se arrogue la facultad de dejar sin efecto o “no aplicar” una cláusula expresa de la COM, reiteramos sea en forma directa o indirecta, o
 - la Auditoría Municipal, en un dictamen, “autorice” de hecho el apartamiento de una norma constitucional local vigente.

Una práctica de ese tipo implicaría un **desconocimiento de la supremacía normativa de la Carta Orgánica** y una **invasión de funciones propias del Poder Judicial**,

generando un precedente institucional riesgoso y debilitando la fuerza normativa de la COM.

11. Recomendaciones operativas para preservar la legalidad urbanística, la protección ambiental y la seguridad registral

Atento lo analizado, se emiten las siguientes recomendaciones y pautas de acción para el Municipio:

a) Planeamiento y gestión preventiva: Incorporar controles en los procesos de **aprobación de planos y obras** a fin de garantizar que **no se edifiquen inmuebles en Espacios Verdes** sin previa desafectación legal ¹². Si existen necesidades de infraestructura (escuelas, centros de salud) evaluar **terrenos alternativos** que sean Reserva Fiscal u otros inmuebles municipales de dominio privado. Los Espacios Verdes deben considerarse como *última ratio* y solo intervenirse tras agotar otras opciones, conforme al principio de **preeminencia ambiental**.

b) Adecuación normativa local: Promover, si se estima imprescindible en casos excepcionales, una **reforma de la Carta Orgánica Municipal** vía enmienda o convocatoria constituyente, para prever mecanismos muy restrictivos pero posibles de desafectación de Espacios Verdes con fines de utilidad pública estricta (por ejemplo, mediante referéndum popular o compensación ambiental obligatoria). Actualmente la prohibición absoluta del art. 95 inc. 48 COM deja a la autoridad ante el dilema de incumplir la norma o no satisfacer ciertas demandas públicas; una reforma podría resolver esa tensión de modo democrático (aunque manteniendo a los Espacios Verdes bajo la máxima protección).

c) Principio de compensación ambiental: En caso de que en un futuro se autorice desafectar, dentro de la Ley, un Espacio Verde, establecer por ordenanza la obligación de **compensar la pérdida ambiental**. Esto puede consistir en destinar una superficie equivalente o mayor a nuevo espacio verde público en la misma zona o mejorar sustancialmente otros espacios verdes existentes. Así se atenúa el impacto ecológico y social, dando cumplimiento al principio de no regresión. Esta compensación debe inscribirse también en registros catastrales para transparencia.

¹² Como ha ocurrido con la Ordenanza Nro 4090/2023 por la cual se autoriza al Departamento Ejecutivo Municipal a firmar el Convenio entre la Municipalidad de Villa La Angostura y la Agrupación Gaucha “El Pihuelo”, siendo el Lote NC 16-20-064-3038, propiedad de la Municipalidad y que por ORDENANZA N° 1384/03 había sido establecida previamente como Área Natural Protegida “Laguna Calafate”

“70 Aniversario de la Provincialización de Neuquén”

d) Seguridad registral y publicidad: Cuando se desafecte un bien del dominio público, **inscribir de inmediato** el acto en el Registro de la Propiedad Inmueble, para dar seguridad jurídica. Igualmente, rectificar planchetas catastrales y el **Sistema de Información Geográfica (SIG)** municipal indicando el nuevo estatus. La falta de registración oportuna puede generar conflictos (usucapiones intentadas, dudas sobre titularidad, etc.).

e) Fortalecimiento institucional: Dotar a la Asesoría Letrada y Auditoría Municipal de facultades para **revisar de oficio** situaciones donde bienes públicos estén siendo usados indebidamente. Su informe en este caso fue valioso para recomendar la regularización bajo cargo de reversión. Debe implementarse un “**checklist**” **legal-técnico** (ver Anexo III) para evaluar toda decisión de cambio de destino de tierras públicas, asegurando cumplimiento de normativa y minimizando riesgos de nulidad.

f) Participación ciudadana temprana: Ante proyectos que involucren espacios verdes, realizar instancias de **consulta vecinal y audiencia pública** tempranamente. Esto no solo es exigencia legal (ley 25.675, arts. 19 y 20; COM arts. 306, 312, 313 sobre iniciativa popular) sino que legitima la decisión y recoge opciones quizás no consideradas. En el caso bajo estudio, una mayor socialización del problema pudo derivar en propuestas alternativas (por ejemplo, canje de terrenos con Provincia) evitando el choque con la COM.

g) Coordinación interjurisdiccional: Articular con el Gobierno Provincial mecanismos para que, cuando éste requiera inmuebles municipales para obras (escuelas, centros de salud, etc), se planifique en conjunto identificando inmuebles **fiscales** idóneos o se tramite previamente la desafectación vía la Legislatura si correspondiese. La Constitución de Neuquén reconoce la autonomía municipal (art. 270) pero también la supremacía de la normativa provincial y nacional (arts. 9, 10, 16, 273 y 276); un trabajo coordinado evita que la Provincia involuntariamente induzca a Municipios a violar sus cartas orgánicas.

Con estas medidas, se busca **preservar la legalidad del planeamiento urbano**, asegurando que el desarrollo de infraestructura pública no se haga a costa del ambiente ni del estado de derecho local; proteger el **patrimonio ambiental** de la comunidad, garantizando que los espacios verdes solo se resignen tras análisis rigurosos y con debidas compensaciones; y mantener la **seguridad jurídica registral**, de modo que la situación dominial de los bienes públicos o privados del Estado esté siempre clara, previniendo litigios y conflictos. En definitiva, se trata de reinstaurar el **imperio de la norma** sobre el hecho consumado, fortaleciendo la gobernanza urbana en equilibrio con los derechos colectivos.

12. Anexos

12.1 Cuadro comparativo: Espacio Verde vs. Reserva Fiscal Municipal

Característica	Espacio Verde (EV)	Reserva Fiscal Municipal (RF)
Naturaleza jurídica	Dominio público municipal (uso público a perpetuidad)	Dominio privado municipal (patrimonio estatal disponible)
Origen típico	Cesión obligatoria 15% en urbanizaciones (plazas, parques)	Cesión obligatoria 5% en urbanizaciones (equipamiento comunitario)
Finalidad/Destino	Uso común de la comunidad: recreación, esparcimiento, ambiente sano	Destino a infraestructura o servicios públicos futuros (escuelas, salud, seguridad) o reserva patrimonial
Régimen legal	Inalienable, imprescriptible, inembargable; prohibida su desafectación (COM 95.48). Solo se desafecta por ordenanza especial si fuera posible.	Enajenables o transferibles con autorización (ordenanza 2/3). Sujetos a derecho privado supletoriamente (CCyCN art. 236).
Edificabilidad	No edificables ni subdividibles (salvo obras de mínima infraestructura recreativa); destino verde intangible.	Edificables según zonificación y destino asignado (p.ej. se puede construir un centro de salud, escuela, etc.); pueden unirse o subdividirse si es parte de planificación.
Modo de desafectación	No admisible , salvo reforma de la COM.	Puede cambiar de destino por ordenanza simple o específica (ej. destinar RF a espacio verde por ordenanza, o viceversa con 2/3 si implica enajenación).
Ejemplos prácticos	Plazas, parques, paseos públicos surgidos de loteos; ej: el predio CEF 7 originalmente EV.	Lotes municipales reservados para escuela, centro de salud, comisaría, etc., o baldíos municipales a disposición.
Registro de propiedad	Exceptuados de inscripción dominial individual (Ley 17.801 art.10); se inscriben planos de mensura aclarando “dominio público – EV”.	Inscripción como titular dominio Municipalidad (dominio privado) en la matrícula registral; permiten actos registrales (traslaciones, gravámenes) con autorización.
Pérdida de carácter	Por acto de autoridad competente (ordenanza) tomado con las restricciones de la COM ; si se desafecta, pasa a ser bien dominial privado.	Por cambio de destino en Plan o por enajenación a terceros. Si se destina a uso público permanente, podría afectarse al dominio público (inversa a desafectación).

Característica	Espacio Verde (EV)	Reserva Fiscal Municipal (RF)
Valor ambiental	Alto valor ambiental: provee espacio verde, mitigación climática urbana, drenaje natural, esparcimiento público. Protegido por principio no regresión.	Valor ambiental neutro o latente: al urbanizarse con construcciones puede perder permeabilidad y masa verde, aunque destinado a servicio público (debe integrarse con criterios ambientales sustentables).

Nota: El cuadro ilustra que un mismo inmueble **no puede ser simultáneamente EV y RF**; son categorías excluyentes por naturaleza. El caso analizado justamente debate esa transición: pasó de EV a RF solo tras desafectación formal en 2025, no antes.

12.2 Matriz de riesgos ante la desafectación irregular de un Espacio Verde

- **Riesgo jurídico-normativo: Nulidad del acto administrativo** – La ordenanza que desafecta un Espacio Verde contrariando la Carta Orgánica podría ser declarada nula por los tribunales, por violación de norma superior (COM) y de principios ambientales. Esto expondría al Municipio a litigios y eventualmente a tener que revertir decisiones (demoler construcciones iniciadas ilegalmente en el EV, etc.).
- **Riesgo ambiental y urbanístico: Pérdida irreversible de espacio verde** – La desafectación reduce la superficie de áreas verdes por habitante, afectando la calidad de vida urbana. Implica menor absorción pluvial (aumenta riesgo de inundaciones locales), menos zonas de esparcimiento y recreación al aire libre, y puede generar **desequilibrios en el plan urbano** (congestión en zonas donde se esperaba espacio abierto). Violenta el principio de desarrollo sostenible y podría requerir costosas medidas compensatorias a posteriori.
- **Riesgo social y participativo: Conflicto con la comunidad** – Los vecinos, al sentirse privados de un bien público que “pertenece a todos”, pueden organizar protestas, peticionar referéndums (art. 283 Const. Nqn y art. 306, 307, 312 y 313 COM prevén mecanismos de democracia semidirecta), o iniciar acciones de amparo. La legitimidad del gobierno local se ve cuestionada, generando un clima de desconfianza en las instituciones.
- **Riesgo institucional (responsabilidad de funcionarios)**: Si autoridades municipales actúan contra disposiciones expresas de la COM, podrían incurrir en **mal desempeño**. En casos extremos, concejales o el Intendente podrían afrontar pedidos de juicio político o sanciones (arts. 248 CP – incumplimiento de deberes). La **Auditoría Municipal** podría observar la irregularidad en dictámenes futuros, trabando otros actos administrativos relacionados.
- **Riesgo registral y de títulos: Inseguridad jurídica sobre la propiedad** – Una desafectación mal instrumentada deja zonas grises en el Registro de la Propiedad. Por ejemplo, si no se inscribe correctamente la mutación, terceros podrían intentar

usucapir (aunque improcedente, puede haber litigios), o el Estado provincial podría abstenerse de invertir hasta tener certeza del título. Esto retrasa proyectos (en el caso, la ampliación del Centro de Salud quedó supeditada a la regularización dominial).

- **Riesgo de precedente indeseado:** Si la desafectación “de facto” prospera, puede sentar precedente para que futuros gobiernos locales decidan disponer de espacios verdes con liviandad, amparándose en este caso. Se erosionaría la protección global del ambiente urbano (efecto dominó: hoy un lote, mañana otro), contrariando las políticas de conservación. También puede impactar negativamente en otras jurisdicciones, si se toma como ejemplo para sortear restricciones similares.

Mitigación: Los riesgos anteriores se mitigan obedeciendo los lineamientos recomendados (sección 11) – actuando dentro del marco legal, con transparencia, participación ciudadana, evaluación ambiental y asegurando la registración correcta de los actos. En esencia: **cumplir primero la norma** (o reformarla legítimamente), antes que ejecutar hechos consumados.

12.3 Checklist de validez del acto de mutación dominial (EV a RF)

Antes de intentar convertir un Espacio Verde en Reserva Fiscal o destinarlo a otra finalidad, verificar y cumplir *todos* los siguientes puntos:

1. **Situación registral actual:** Confirmar en Catastro y en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Provincia de Neuquén (Ley 2087) la situación jurídica del inmueble (¿Figura como dominio público – EV? ¿Está inscrito a favor del municipio? Obtener informes de dominio). *Si consta como EV público*, solo proceder con cambio tras los pasos siguientes.
2. **Competencia y mayoría legislativa:** ¿La Carta Orgánica exige mayoría especial o prohíbe la desafectación? En VLA se requiere 2/3 y prohíbe la desafectación de los Espacios Verdes (art. 95 inc 48 COM). *Si hay prohibición absoluta*, abstenerse o promover su enmienda antes de avanzar.
3. **Causa de utilidad pública concreta:** Documentar la **necesidad excepcional** que motiva la desafectación (ej. construcción de hospital impostergable, sin alternativas viables). Debe demostrarse que el fin público perseguido **no puede alcanzarse sin utilizar ese terreno**. Preparar estudios técnicos que descarten otras opciones.
4. **Evaluación de Impacto Ambiental (EIA):** Realizar un EIA conforme Ley 25.675 y legislación provincial antes de la decisión final. Incluir análisis de pérdida de espacio verde, impacto en flora/fauna urbana, permeabilidad del suelo, tráfico, etc. El art. 240 CCyCN exige compatibilizar cualquier acto sobre bienes con los

derechos de incidencia colectiva (ambiente). *Sin EIA y dictamen ambiental favorable*, no seguir.

5. **Participación ciudadana:** Convocar a **audiencia pública** local, informando a los vecinos del barrio y ONG ambientales. Recabar su opinión y propuestas (podrían surgir ideas de compensación u otros terrenos). En casos sensibles, considerar someter la desafectación a **consulta popular no vinculante** para legitimarla socialmente.
6. **Proyecto de ordenanza fundado:** Redactar el proyecto de ordenanza de desafectación citando: normativa habilitante, causas de utilidad pública, resultado de EIA, compromisos de compensación ambiental (si aplica) y condición de mayoría especial. Incluir cláusulas de “reversión” o “cargo” si se transfiere a otro ente (ej., que el lote se destina solo a salud y si deja de usarse para eso vuelva al municipio).
7. **Aprobación legal del Concejo:** Sancionar la ordenanza conforme a las exigencias formales (quórum, mayorías, doble lectura). Levantar acta detallada. Si se obtiene la sanción con la mayoría requerida, remitir al Ejecutivo para promulgación. Si es vetada o no alcanza los votos, **no forzar la implementación:** volver atrás o buscar vía alternativa (ej. gestionar tierras provinciales).
8. **Promulgación y publicación:** Promulgar la ordenanza dentro de los plazos legales. Publicarla en el Boletín Oficial municipal para darla a conocer. Comunicar formalmente a las áreas de Planeamiento, Catastro y Jurídica el cambio dispuesto.
9. **Toma de razón registral:** Instruir al área legal que tramite la inscripción en el Registro de la Propiedad: presentar copia auténtica de la ordenanza y planos actualizados para que el RPI registre el bien a nombre del Municipio como **dominio privado** (o si va a transferirse a la Provincia, coordinar la escritura o instrumento de transferencia). Hasta que el RPI inscriba, el bien sigue siendo técnicamente dominio público; no iniciar obras definitivas antes de la registración para evitar irregularidades.
10. **Seguimiento post-desafectación:** Implementar las medidas de mitigación/compensación comprometidas (ej. forestación de otro sitio, apertura de nueva plaza en cercanías). Monitorear que el uso efectivo del terreno corresponda al declarado (evitar desvíos, p. ej. que no termine con un destino distinto del aprobado). Mantener informado al Concejo y ciudadanía de los avances, preservando la **transparencia**.

Sólo si todos los ítems anteriores se cumplen, y obviamente se modifique la COM, el acto de mutación dominial tendrá **validez jurídica** y legitimidad suficiente, reduciendo los riesgos de impugnación y asegurando que se ha obrado dentro del Estado de Derecho y con respeto al ambiente. En caso contrario, es preferible **no proceder** a la desafectación, ya que los costos legales e institucionales de una acción inválida serían sumamente elevados.

III. MARCO NORMATIVO APLICABLE:

• **Carta Orgánica Municipal de Villa La Angostura (COM):** arts. 262-274 (Defensoría del Pueblo). El art. 274 impone el deber de colaboración y de remitir informes al Defensor del Pueblo; su incumplimiento constituye falta grave.

• **Constitución Nacional:** arts. 41 (ambiente sano), 42 (usuarios y consumidores), 43 (tutela de derechos) y 75 inc. 22 (jerarquía constitucional de tratados de derechos humanos).

• **Constitución de la Provincia del Neuquén.**

• **Código Civil y Comercial de la Nación Argentina.**

• **Ley 17.801 – Ley Registral Nacional**

• **Ley 25.765 – Política Ambiental Nacional**

• **Ley 2087– Ley Registral de la Provincia del Neuquén**

• **Ley 1284 – Ley de Procedimiento Administrativo.**

• **Ordenanza 4153/2024 (Defensoría del Pueblo):** faculta a requerir informes al Departamento Ejecutivo y fija plazos de respuesta y deber de colaboración.

• **Ordenanza 2659/2012**

• **Ordenanza 314/1988**

• **Ordenanza 4305/2025**

IV. PETITORIO:

Por todo lo expuesto, en mi carácter de Defensor del Pueblo de la Municipalidad de Villa La Angostura, y en cumplimiento de las atribuciones conferidas por la Ordenanza 4153/2024 y la Carta Orgánica Municipal, solicito al Señor Intendente:

1. Tome formal conocimiento del dictamen jurídico acompañado, en el que se concluye que el lote NC 16-20-59-1267 ha sido jurídicamente un Espacio Verde de dominio público municipal desde su afectación originaria y que su uso como Centro de Salud no produjo mutación dominial válida ni conversión en reserva fiscal o dominio privado.

2. Reconozca expresamente la plena vigencia y obligatoriedad del artículo 95 inciso 48 de la Carta Orgánica Municipal y se abstenga de convalidar o aplicar interpretaciones que, al “conjugarse” dicho precepto con

el artículo 67, pretendan admitir la desafectación de Espacios Verdes o su tratamiento como tierras fiscales disponibles.

3. Disponga que ninguna dependencia municipal, incluido el Honorable Concejo Deliberante, la Auditoría Municipal, las Secretarías de Planeamiento, Catastro u otras áreas técnicas, **considere al lote NC 16-20-59-1267 como reserva fiscal o bien de dominio privado municipal**, mientras no exista decisión judicial o reforma de la Carta Orgánica que así lo habilite.

4. Instruya a las áreas jurídicas y técnicas competentes para que revisen integralmente la situación normativa y registral vinculada al lote NC 16-20-59-1267, evaluando:

a) La compatibilidad de la Ordenanza 4303/2025 con la Carta Orgánica Municipal y el bloque normativo superior.

b) La eventual necesidad de promover acciones declarativas o consultivas ante la justicia competente, a fin de despejar toda duda sobre la validez y alcance de dicha ordenanza.

5. Adopte medidas administrativas inmediatas de protección del Espacio Verde, garantizando que cualquier intervención futura sobre el lote NC 16-20-59-1267:

a) Sea precedida por evaluación de impacto ambiental y mecanismos de participación ciudadana.

b) Respete el principio de no regresión ambiental y, en su caso, prevea medidas de compensación equivalentes o superiores en materia de espacios verdes públicos.

6. Se abstenga de ejecutar o avanzar en actos materiales o jurídicos que supongan consolidar la desafectación del lote NC 16-20-59-1267 como Espacio Verde, hasta tanto se cuente con:

a) Un pronunciamiento judicial que se expida sobre la validez constitucional local de la desafectación, o

b) Una eventual reforma de la Carta Orgánica Municipal aprobada por los mecanismos correspondientes.

7. Impulse un ámbito institucional de diálogo y coordinación, integrado por el Departamento Ejecutivo, el Honorable Concejo Deliberante, la Auditoría Municipal, la Defensoría del Pueblo y

"70 Aniversario de la Provincialización de Neuquén"

representantes vecinales, para abordar en forma sistémica la protección de los Espacios Verdes municipales y evitar la reiteración de situaciones similares.

8. Consigne la presente intervención en los registros administrativos pertinentes, a los efectos de dejar constancia de la posición institucional de la Defensoría del Pueblo en defensa del orden jurídico local, de la división de poderes y de los derechos colectivos vinculados al ambiente y al espacio público.

Sin otro particular, aprovecho a saludarlo muy distinguidamente.

Atentamente,



Esc. Sebastián Pablo Baltanás

Defensor del Pueblo

Municipalidad de Villa La Angostura

Domicilio: Av. 7 Lagos 745, Local 4D (CP 8407), VLA - Neuquén

Tel.: +54 9 2944 315182 - **Correo:** defensor@villalaangostura.gov.ar

MESA DE ENTRADAS	
MUNICIPALIDAD DE VILLA LA ANGOSTURA	
FECHA	25 NOV 2025
N°	6726