



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

Expediente número: 254/96

FUNDAMENTOS

Tradicionalmente se denominaba, "contencioso administrativo", al proceso judicial que resolvía el conflicto jurídico originado por un acto de autoridad administrativa, que vulneraba derechos subjetivos o agraviaba intereses legítimos, de algún particular o de otra autoridad administrativa.

Modernamente se expresa que el "proceso administrativo" significa un medio para dar satisfacción jurídica a las pretensiones de los administrativos y de la administración afectados en sus derechos por el obrar público. (Conforme DROMI, Roberto "DERECHO ADMINISTRATIVO", edificio. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, página 673).

En nuestro país, desde 1905 en adelante, las provincias viene legislando sobre el proceso administrativo, clásicamente llamado contencioso-administrativo. En esta materia no hay una legislación uniforme, sino que los Códigos responden a distintas orientaciones procesales. Se observa una creciente apertura en tutela de los derechos de los administrados, con aumento de los objetos y sujetos de control y, también, una actitud más dinámica conferida a las vías procesales.

Así podríamos reconocer una evolución de la legislación vigente, señalando:

a) En una primera etapa:

Sólo se protegen derechos subjetivos, mediante la acción procesal administrativa de plena jurisdicción.

No se prevé la admisión del proceso, la competencia del juez es revisable en la sentencia.

Por otro parte, el proceso es ordinario (no hay alternativas rápidas, sumarias o sumarísimas) y el sujeto demandado es siempre el Estado por actos del Poder Ejecutivo.

Este período está representado por los Códigos de Buenos Aires (ley 2961, de 1905 -Código Varela-) y Salta (ley 793 de 1908).

b) En una segunda etapa:

Se amplía el ámbito subjetivo de protección, tutelándose también los intereses legítimos, y al efecto se genera otra acción específica, llamada de anulación o ilegitimidad.

El sujeto demandado es el Estado por acto de los tres Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Los Códigos correspondientes a esta etapa son los de las provincias de Santa Fe (ley 4106, de 1951), Santiago del Estero (ley 2297, de 1951), Misiones (ley 52, de 1960) y Jujuy (ley 1888, de 1948).

c) En una tercera etapa:

Se unifican las acciones. Se las llama sin aditamentos, acciones procesales administrativas. Se cambia recurso por acción y se muda también lo de contencioso-administrativo por procesal administrativo.

Se mantiene el desdoblamiento de situaciones subjetivas (derecho subjetivo e interés legítimo) con pretensión plural (por ejemplo anulación, indemnización, etcétera).

Como novedad, se incorpora la admisión del proceso y la consecuente irreversibilidad de la competencia del juez en la sentencia, y la demandabilidad del Estado por acto de cualquiera de sus órganos (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial), incluso de los órganos extrapoder (por ejemplo: Tribunal de Cuentas) y de entidades públicas no estatales.

Este período está representado por los Códigos de Mendoza (ley 3918, de 1973) y Córdoba (ley 7182, de 1984).

d) En una cuarta etapa:

Se mantienen las acciones unificadas. Incluso, la llamada "lesividad" pasa a ser una acción procesal más.

En suma, la acción procesal administrativa es única y con pretensiones plurales, tanto subjetivas (para el administrado y para el Estado) como objetivas (anulación con indemnización y el restablecimiento del derecho lesionado).

También se prevén dos procesos: ordinario y sumario, a opción del actor, confiriéndole una celeridades que es dispositivo del administrado lesionado.

Por lo demás, la demanda procede contra entes públicos estatales y no estatales y se contempla la admisión del proceso.

En esta etapa se sitúa el Código de Formosa (ley 584, de 1978), La Rioja (ley 4243, de 1983) y Corrientes (ley 4106, de 1986).

e) En una quinta etapa, se mantienen los avances logrados:

- \* Unidad de acción.
- \* Pluralidad de pretensiones.



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

- \* Irreversibilidad de la competencia en la sentencia.
- \* Demandabilidad del Estado y entidades públicas no estatales.
- \* Se incorpora la tutela de una situación subjetiva pública (derecho subjetivo público), como categoría única, abandonando la concepción tripartita de las situaciones jurídicas subjetivas (derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple).
- \* Se mantienen los dos procedimientos: ordinario y sumario.
- \* En la provincia de Río Negro, la Constitución de 1957, en su artículo 137, numeral 2), literal d), determinaba que el Superior Tribunal de Justicia ejercía jurisdicción originaria y exclusiva, en los dos casos contencioso-administrativos, previa denegación o retardo de la autoridad competente y de acuerdo a la forma y plazo que determinara la ley. En tales casos, el Superior Tribunal tenía facultades para mandar cumplir directamente sus sentencias por sus empleados, si la autoridad administrativa no lo hacía en el plazo fijado en la sentencia. Los empleados comisionados para la ejecución de las decisiones del Tribunal Superior, quedaban personalmente obligados al mismo siendo responsables de la falta de cumplimiento de las órdenes que se les impartían.

La Ley de Facto número 525, del 25 de octubre de 1968, reglamentó la Constitución de 1957, determinando que en todos los casos que correspondía la jurisdicción contencioso-administrativa, la cuestión debía ser promovida directamente ante el Superior Tribunal de Justicia, con las formalidades de demanda ordinaria, dentro del término de treinta días hábiles, contados desde que la resolución que agotaba la instancia administrativa, fuera notificada personalmente o por cédula al interesado.

La actual Constitución rionegrina de 1988, en tres disposiciones menta la materia bajo análisis:

- \* En el artículo 139, inciso 14), cuando establece como facultad de la Legislatura, la de dictar, entre otros códigos de procedimiento, el administrativo.
- \* En el artículo 209, Segundo párrafo, cuando otorga a los jueces del trabajo la competencia contencioso-administrativa en materia laboral.
- \* Y en el artículo 14, de las Disposiciones Transitorias, cuando determina que hasta que se reglamente por la Legislatura la atribución de competencia a los tribunales



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

de grado en materia contencioso-administrativa, ésta será ejercida por las Cámaras en lo Civil y Comercial de cada circunscripción judicial, con apelación ordinaria ante el Superior Tribunal de Justicia. En materia contencioso-administrativa laboral, tendrán competencia exclusiva en instancia única, las Cámaras del Trabajo de cada circunscripción judicial.

A partir de los límites constitucionales provinciales, se incorporan en el proyecto bajo análisis, los criterios amplios de los códigos modernos, como el de La Rioja, Corrientes y Neuquén, en defensa de toda situación subjetivo pública (derecho subjetivo e interés legítimo).

Asimismo, se establece un recurso de apelación ordinario ante el Superior Tribunal de Justicia, tanto en el proceso contencioso-administrativo como en el contencioso-administrativo-laboral, a efectos de garantizar la igualdad ante la ley (artículo 16, Constitución nacional). El artículo 14, de las Disposiciones Transitorias, Constitución provincial, reguló con carácter precario la materia, hasta tanto se definiera por la ley de la Legislatura.

Por ello, la instancia única ante los Tribunales de Trabajo en la sustanciación de las acciones contencioso-administrativo laboral, es una norma provisoria que puede ser dejada de lado, en la ley procesal administrativa, toda vez que no se fundamenta en ningún criterio doctrinario. Regulada en forma definitiva la materia contencioso-administrativa y definida la competencia de los tribunales de grado, no es sostenible la posición que pretende en el continente del proceso administrativo, ante una sentencia de los tribunales de grado, establecer un recurso de apelación ordinario en ciertos casos (por ejemplo Obras Públicas) y no en otros (V.gr., la cesantía de un empleado público), cuando en ambos supuestos se está invocando un derecho subjetivo administrativo.

Hasta presente, ante la laguna normativa en el derecho positivo rionegrino, el contenido de lo contencioso-administrativo y su régimen procesal, fue definido por la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales inferiores.

Es así que el Superior Tribunal de Justicia ha manifestado que:

"...Sabido es que en los trámites contencioso-administrativos, el objetivo de la acción no sólo se configura con la demanda sino con los precedentes, desde que en definitiva el núcleo esencial del debate queda radicado en el acto administrativo, sus antecedentes y todo el proceso de impugnación del mismo, preparatorio de la acción judicial y -finalmente- la acción misma. La evaluación que debe hacer el magistrado no sólo empieza con la demanda, sino -necesariamente- con todos los antecedentes que preexisten a la misma y le dan exacto sentido.- STJRN SC SE. 41/94 "CARIDE JUAN C. (EUBA SRL E/F) c/MUNICIPALIDAD de BARILOCHE s/CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO s/APELACION", (11-04-94),



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

ECHARREN (SD), MAT: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO".

"...La apelación ordinaria que el artículo 14 de las Normas Complementarias de la Constitución provincial autoriza en materia contencioso-administrativa, se encuentra reservada a los procesos de conocimiento en los cuales el órgano jurisdiccional pronuncia una declaración de certeza sobre el fondo de aquella materia, precisando el alcance del derecho discutido.

La esfera impugnativa de la mencionada apelación se cierra con la sentencia definitiva pronunciada en juicios de esa suerte, pero no se extiende ni se proyecta a aquellos supuestos en los que la actuación de los tribunales no responde al ejercicio estricto de la jurisdicción que emana del ya citado artículo 14; sino a una competencia autónoma otorgada por normas del ordenamiento ritual (en el caso, artículo 501 inciso 1 del CPC). STJRN SC SE. 83/94 WOOD ELENA s/EJECUCION DE HON. EN AUTOS: OROZA RODOLFO c/provincia de RIO NEGRO s/contencioso administrativo s/ APELACION", (17-06-94), ECHARREN (SD), MATERIA PROCESAL".

"...Para la promoción de la acción contencioso-administrativa, el principio rector es el agotamiento previo de la vía administrativa. Pero este principio reconoce excepciones, una de ellas se refiere a los actos emitidos "de oficio" por la administración, entendiéndose por tales no sólo los que han contado con la iniciativa del fisco sino también aquéllos en los que el reclamante no ha sido oído, no ha tenido participación en cada una de las secuencias del trámite administrativo.- (Conf. Hutchinson, la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, página 548 com. al artículo 32) STJRN SC SE.52 "ZIMMERMANN, Armando c/provincia de RIO NEGRO (Dirección General de Tierras y Colonias) s/Contencioso-Administrativo s/Apelación" (20-05-92) -ECHARREN (SD)- RN: LEYR 525 0001-RN: DECRETO 819 0098-MATERIA: CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

En definitiva, la solución jurisprudencial no deja de ser un intento casuístico, precario e inorgánico, que pretende superar la ausencia normativa. Río Negro es una de las últimas provincias que no tiene regulado todavía en forma codificada y sistemática el proceso administrativo. Esta carencia, indefendible a casi cuatro décadas de vida autónoma, crea inseguridad jurídica, minando la garantía del debido proceso de todo administrado.

Por otra parte, al haberse establecido por ley formal, número 2.938, el régimen del procedimiento administrativo, corresponde, a fin de delimitar y completar los institutos por los cuales se concreta la garantía del debido proceso del administrado, en un estado de derecho, la sanción de una ley que con rigor científico defina la materia contencioso-administrativo.

El artículo 1° del proyecto de marras, en forma genérica, define la materia contencioso-administrativa.

Si bien en el derecho comparado, en el orden nacional y provincial, existen fueros exclusivos en materia contencioso-administrativa, la situación de emergencia financiera del Estado rionegrino (ejemplo ley número 2.881, lleva a continuar en el futuro mediato, con la solución



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

proyectada en el artículo 14, Disposiciones Transitorias, Constitución local, es decir, las acciones procesales administrativas seguirán incoándose en las cámaras civiles o laborales, según la existencia o no, de una relación de empleo público como objeto de la litis.

El artículo 1° y concordantes de la ley número 2.938, publicada en el Boletín Oficial el 11/01/96, unificó en un solo régimen normativo, el procedimiento administrativo del Estado, ya sea por la actuación de la administración central, de un ente autárquico o burocrático (ente desconcentrado) y por los actos administrativos de la Justicia y la Legislatura dictados en el ejercicio de la función administrativa. De tal modo se estableció un marco uniforme para todos los administrados, consolidándose la seguridad jurídica, y garantizándose la igualdad ante la ley, toda vez que aquéllos tienen que cumplimentar las mismas reglas, cuando se vinculen con un órgano institución (de cualquiera de los Poderes constituidos) en ejercicio de la competencia administrativa.

En consecuencia, agotada la instancia administrativa sin obtener el reparo del derecho subjetivo o interés legítimo alegado, la acción procesal administrativa incoada en la sede judicial, es la vía que tiene todo administrado frente a un acto dictado en ejercicio de la función administrativa, por cualquier órgano del Estado, que aquél reputa como ilegítimo.

Es también el camino que debe transitar todo administrado, que se viera agraviado por un acto de un ente paraestatal (o ente público no estatal), en ejercicio de una competencia de derecho administrativo delegado por el Estado, como es por ejemplo, las sanciones que impongan los colegios de abogados de cada circunscripción judicial a asociados, a partir del gobierno de la matrícula profesional que les concedió la ley número.

Como se viera precedentemente, en los códigos modernos, se ha ampliado la legitimación pasiva (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, órganos de la Constitución, entes públicos no estatales).

El artículo, en análisis incorpora el instituto de la lesividad, en el concepto de acción procesal administrativa, siguiendo la línea trazada por los códigos modernos.

El tema debatido, está vinculado estrechamente, con la cuestión de la anulación de oficio de un acto administrativo, que haya generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo.

A partir del caso "CARMEN DE CANTON" dictado por la Corte Suprema de Justicia de la nación el 14 de agosto de 1936, se inicia una importante evolución jurisprudencial, cuyo sentido esencial radica en la protección de los derechos subjetivos de los particulares y cuyo contenido, sistematizado en gran parte por la doctrina, giró siempre en torno a la determinación de los recaudos básicos que debían concurrir en un acto administrativo, para que resultara inextingible en sede administrativa, por razones de ilegitimidad.

El caso, sintéticamente expuesto, fue el siguiente: "El Poder Ejecutivo nacional por decreto del 28 de febrero de 1913, aprueba la jubilación ordinaria otorgada con fecha 7 de febrero del mismo año por la Caja Nacional de Jubilaciones y



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Pensiones, al doctor Eliseo Cantón, decano y profesor de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. En el año 1927, a raíz de ciertos errores hallados por la Comisión Revisora de Pensiones Militares, beneficio del cual también gozaba el doctor Cantón y de otros encontrados por la Contaduría General de la nación, se inició un trámite de revisión, que, pese a la conclusión de la Caja y del Procurador General de la nación, en el sentido de no proceder a dicha revisión, habría de culminar con un decreto del Poder Ejecutivo nacional de fecha 20 de agosto de 1932, por el que se derogó el decreto del 28 de febrero de 1913 y se ordenó la formulación de cargo, por las sumas percibidas en consecuencia".

Llegado el caso a la Corte Suprema de Justicia de la nación, ésta hizo lugar a la demanda entablada por la señora Elena Carmen de Cantón contra el gobierno nacional, declarando que tenía ella derecho a la pensión que le correspondía como esposa del doctor Cantón y según los términos de la jubilación de que éste había gozado en vida, de acuerdo con el decreto del 28 de febrero de 1915. (Fallos 175:368).

En otro fallo y en relación al tema, la Corte Suprema de Justicia de la nación, al considerar un caso de transferencia de tierra fiscal, después de reiterar la doctrina sentada en el caso "Cantón", en el sentido de que: "...es un principio de derecho público reiteradamente declarado por este tribunal, que las resoluciones administrativas, dictadas a solicitud de parte, que definen o reconocen derechos individuales son irreversibles, porque así lo aconseja el interés públicos que en el caso se confunde con el de la certidumbre del derecho..." y afirmar seguidamente: "que cuando se ha seguido un largo trámite administrativo para la enajenación de la tierra pública; se ha oído a funcionarios y asesores legales, cuando después y como consecuencia, el Poder Ejecutivo declara que la tierra ha sido poblada y pagado su precio íntegramente y, por lo tanto, está en condiciones legales de ser vendida; y, por último, se extiende el título definitivo de propiedad parece que no es posible deshacer todo lo hecho porque el Poder Ejecutivo crea que él ha incurrido en un error", concluye sosteniendo que: "esta interpretación, no importa privar al fisco del derecho de anular una concesión definitivamente acordada, cuando pueda probarse que para obtenerla se ha procedido con fraude, simulación o error en perjuicio de los intereses fiscales o contrariando los propósitos fundamentales de la ley. Pero, entonces, el fisco debe recurrir a la justicia..." (Conforme Fallos 185:177, autos: "Francisco Rodríguez Melero c/nación Argentina)".

De lo expuesto, se infiere que de acuerdo con la doctrina sentada en este fallo, y que más tarde fue recogida en otros, los vicios de error, dolo, simulación y violación de los propósitos de la ley (vicios en la causa), eran insuficientes para habilitar la anulación oficiosa. (Ver asimismo, dentro de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la nación, las sentencias dictadas en autos "De seze, Román María José c/gobierno nacional", Fallos 241:384, y en autos "Becquerel, Antonio c/gobierno nacional", Fallos



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

224:488).

Posteriormente, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la nación ha continuado señalando el alcance del principio de la estabilidad del acto administrativo, reconociéndola a los actos válidos, anulables y nulos, no así a los "inexistentes". (C.S.J.N., 22/4/63, "O'Brien", Fallos, 255:231; id.23/8/61, "Blas Cáceres Cowan", Fallos, 250:491; id.27/3/64, "Guerrero", Fallos, 258:299. En el mismo sentido, ver dictámenes de la Procuración del Tesoro de la nación, 42:179).

Sobre las bases de las pautas contenidas en los fallos citados, se elaboró una sistematización doctrinaria que tradicionalmente denominada "cosa juzgada administrativamente", integra, en su ámbito conceptual, la concurrencia de los diversos recaudos que fundan la inextinguibilidad del acto en sede administrativa, por razones de ilegitimidad.

DROMI, en una de sus últimas obras, en relación al tema, expresa que conceptualmente corresponde utilizar la denominación de "estabilidad". Las expresiones "irrevocabilidad", "inmutabilidad" y "cosa juzgada administrativa" no son exactas, pues el acto puede revocarse en ciertos casos de excepción. Asimismo, la utilización del término "cosa juzgada administrativa", proviene de la errónea recepción de nuestra doctrina y jurisprudencia de los derechos alemán y francés, que prevén tribunales especiales administrativos, sistema de organización judicial diferente, al modelo norteamericano que adoptó nuestra Constitución nacional.

En relación a la influencia del derecho continental europeo sobre las instituciones del derecho público argentino, es conducente citar a HECTOR A. MAIRAL, que en su obra CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, produce una serie de cuestionamientos a la vigencia de la citada tradición en nuestro país. Es así que el autor, afirma que nuestro ordenamiento constitucional federal, significó una definitiva toma de posición en favor del sistema judicialista contenido en la Constitución norteamericana de 1787 (Conforme obra citada tomo I, página 87). En dicho régimen anglosajón, el Estado en su conflicto judicial, es una parte más, sometida a la jurisdicción de un órgano del Poder Judicial, careciendo de todo privilegio o inmunidad. No obstante ello, concluye el autor citado, las provincias históricas incorporaron a sus instituciones la tradición continental europea (en especial la elaborada por el Consejo de Estado Francés), a contrapelo del control de constitucionalidad difuso adoptado del modelo americano.

Completando la idea, expresa DROMI, que la cosa juzgada judicial, resulta de "sentencia judicial", inimpugnable e irrevocable, de forma tal que accede al concepto de propiedad y su correlato constitucional de inviolabilidad, mientras que en la llamada cosa juzgada administrativa, nada impide su impugnabilidad y anulación judicial, y su eventual revocación administrativa en beneficio del administrado (DROMI, ROBERTO "DERECHO ADMINISTRATIVO", Ediciones Ciudad Argentina, página 147).



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Hay autores que extendieron los alcances del mencionado instituto a la extinción por razones de oportunidad, mérito o conveniencia (Conforme Gordillo, *El acto administrativo*, página 413; Dromi, *Instituciones de Derecho Administrativo*, página 212; Fiorini, *Manual*, tomo I, página 383; Linares, *Cosa Juzgada Administrativa*, página 39).

Luego, puede sostenerse que las condiciones que la sistematización doctrinario-jurisprudencial exigía para que un acto administrativo fuera inextinguible, en sede administrativa, por razones de ilegitimidad, eran los siguientes:

- 1) Que no existiera una ley que autorizara la "revocación". Aún en el caso, el particular administrado, perjudicado por la revocación con refrendata legislativa, tiene derecho a indemnización, por analogía con el instituto de la expropiación. (Conforme artículo 18, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos; artículos 96 a 100, LPA de Mendoza; artículos 92 y 93, LPA de Salta, artículos 80 a 83, LPA de La Pampa; artículos 83 a 85, LPA del Neuquén; artículo 17 Constitución nacional; artículo 4°, ley 21.499. Sobre la extensión del concepto institucional de propiedad, ver C.S.J.N, año 1936, "Empresa de los Ferrocarriles de Entre Ríos c/nación, Fallos, 176:363).
- 2) Que el acto fuera "regular".
- 3) Que hubiera declarado derechos subjetivos.
- 4) Que hubiera causado estado.
- 5) Que fuera unilateral.
- 6) Que fuera, asimismo, de alcance particular.
- 7) Que hubiera sido emitido en ejercicio de facultades "regladas".
- 8) Que la administración hubiera actuado como administración "activa".

La elaboración jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la nación, y que fuera sistematizada por la doctrina de publicistas, fue recepcionada por la nueva legislación de Derecho Administrativo. (Conforme ley nacional número 19.549 y leyes provinciales.)

El artículo 20, anexo I, decreto número 819/80, decreto de Procedimiento Administrativo de la provincia de Río Negro, establecía que el acto administrativo de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aún en sede administrativa. No obstante, si el acto estuviera firme y consentido y hubiere generado derechos subjetivos que se estén cumpliendo, sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes mediante declaración judicial de



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

nulidad.

Este criterio, es reiterado en el artículo 21, de la ley número 2.938.

Luego, si la administración activa, en ejercicio de su competencia reglada, dictó un acto, que generó derechos subjetivos que se están cumpliendo, aún cuando alguno de sus elementos estuvieran viciados de nulidad absoluta (por ejemplo la causa), no puede aquélla, en su sede, revocarlo de oficio.

Necesariamente debe transitar la instancia judicial, mediante la pertinente acción de lesividad, ante el fuero contencioso administrativo.

El citado criterio, fue el empleado por la Fiscalía de Estado la provincia, cuando dictaminó sobre la necesidad de incoar acción de lesividad contra el decreto número 814/90 del Poder Ejecutivo, acto administrativo nulo, que había generado derechos subjetivos que se estaban cumpliendo. En los autos caratulados "PROVINCIA DE RIO NEGRO c/CARMODY, NELSA s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", expediente número 385/92, el Tribunal de Trabajo de la Primera Circunscripción Judicial, hizo lugar a la demanda instaurada por la provincia de Río Negro contra la señora NELSA BEATRIZ CARMODY, declarando la nulidad del decreto número 814/90 del Poder Ejecutivo provincial, y convalidando la interpretación jurídica que sobre el instituto de marras, había elaborado este órgano de control de legalidad de los actos del Estado, desarrollada precedentemente.

El artículo 14 de la Ley de Procedimiento Administrativo, número 2.938, establece, que :

"Los actos administrativos tienen la eficacia obligatoria propia de su ejecutoriedad y ejecutividad, y acuerdan la posibilidad de una acción directa coactiva, como medio de asegurarse su cumplimiento. Producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo disposición en contrario. La interposición de recursos no suspenderá la eficacia propia de los actos administrativos, teniendo aquéllos sólo efecto devolutivo.

En el particular, se siguió el criterio del artículo 13 y concordantes del decreto número 819/80. Mejorando la técnica legislativa del mismo, se determinó como una de las características propias de la eficacia del acto administrativo, el efecto devolutivo de los recursos incoados sobre tales actos.

La OBLIGATORIEDAD del acto administrativo, es imprescindible para la función de ejecución de las leyes que le está confiada a la administración y se encuentra en todos los sistemas jurídicos (Conf. FORSTHOFF, Tratado de Derecho Administrativo, página 346). Sólo la administración -en su sede- tiene la facultad discrecional de suspender un acto impugnado por razones de interés público. (Conf. MAIRAL, el Control Judicial de la administración pública, tomo II, página 797).

No obstante ello, ante ciertas situaciones en que están comprometidas garantías constitucionales, por ejemplo la inviolabilidad del domicilio, artículo 18, Constitución



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

nacional, cede la ejecutoriedad del acto administrativo. En tal supuesto, la administración deberá por vía de la acción contencioso-administrativa, ocurrir ante los jueces para lograr la ejecución del acto administrativo.

Si bien la jurisprudencia provincial era contradictoria, en cuanto a la posibilidad de reconvenir en las acciones contencioso-administrativas, pues algunos fallos, sostuvieron que se desvirtuaba con su introducción, la finalidad del proceso, los nuevos códigos en la materia, con un criterio amplio en la estructuración de lo contencioso-administrativo y en aras del principio de economía procesal, lo incorporan.

Quedan excluidas como materias de un juicio contencioso-administrativo, aquéllas que se hallan reguladas por la legislación de fondo, dictada por el Congreso, en ejercicio de la competencia establecida por el artículo 75, inciso 12, Constitución nacional, tales como cuestiones de derecho civil, comercial, minero, laboral, gremial, etcétera.

También se halla excluido del régimen general de lo contencioso-administrativo, los actos dictado por el Tribunal de Cuentas, en los juicios de responsabilidad administrativa y de cuentas, respectivamente, pues, si bien en el caso, nos hallamos ante institutos de derecho público local, reservados a la autonomía de la provincia, los mismos tienen un régimen especial, la ley número 2.747, que luego de su última modificación, prevé una instancia judicial de revisión.

El artículo 61, de la ley número 2.747, texto modificado por la ley número 2.920, Boletín Oficial número 3325, establece que:

"Efectos de la sentencia. La sentencia firme del Tribunal de Cuentas, agota la etapa administrativa, cabiendo contra ella, en los términos del artículo 14 de las Normas Complementarias de la Constitución provincial y conforme las normas procesales de aplicación, recurso de apelación ordinaria ante el Superior Tribunal de Justicia".

El Tribunal de Cuentas en la Constitución de Río Negro de 1988.

Los artículos 161, 163 y concordantes de la Constitución de Río Negro, determinan que el Tribunal de Cuentas es un Organismo de Control Externo, con autonomía funcional, que entre otras atribuciones, controla la legitimidad de lo ingresado e invertido en función del presupuesto por la administración centralizada y descentralizada, vigila el cumplimiento de las disposiciones legales y procedimientos administrativos, promueve juicio de cuentas y juicio de responsabilidad a funcionarios y empleados, aún después de cesar en sus cargos y a todos sus efectos, por extralimitación o cumplimiento irregular de funciones, e informa anualmente a la Legislatura sobre los resultados del control que realiza.

En consecuencia, para el constituyente de 1988, conforme la sistemática de la Carta Magna rionegrina, el



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Tribunal de Cuentas es un órgano constitucional de contralor, incluido en el ámbito del Poder Legislativo.

Tanto en los antecedentes nacionales y provinciales, como en el derecho público comparado, la expresión "control externo" corresponde a la competencia que ejerce un órgano no ubicado en relación jerárquica con los órganos controlados. Por el contrario, el control interno corresponde a las oficinas públicas que dependen jerárquicamente del Poder Ejecutivo. (En el viejo sistema nacional, la función era ejercida por la ex-Contaduría General. En relación al tema, ver PEREZ COLMAN, "Ley de Contabilidad, texto ordenado y comentado", editorial Ciencia de la Administración, página 180 y siguientes).

En concordancia con lo aquí expuesto, meritúese que la reforma de la Constitución nacional de 1994, determinó que el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública, estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la nación, organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional. (Ver artículo 85).

Las funciones jurisdiccionales que ejercen los denominados tribunales administrativos. Análisis de constitucionalidad.

El Tribunal de Cuentas como uno de los Organos de Control Externo previstos en el Capítulo VII, sección tercera, Constitución de Río Negro, ejerce funciones administrativas de contralor y jurisdiccionales. (Conforme DROMI, ROBERTO, "DERECHO ADMINISTRATIVO", tercera edición actualizada, ediciones Ciudad Argentina, Madrid, 1994, página 63 y siguientes, donde el autor individualiza las distintas posiciones sobre el tema de la función administrativa, dentro de la doctrina de Derecho Público).

En relación a la cuestión GORDILLO tiene dicho que:

"...Los actos de "contralor" que se realizan en la administración, también constituyen actos administrativos cuando producen efectos inmediatos; ello así, porque en nuestro sistema constitucional no es dable admitir que la administración ejerza función jurisdiccional en sentido estricto, y por lo tanto los actos de órganos administrativos que por su contenido puedan ser similares a los actos de la función jurisdiccional, se rigen a pesar de todo por los principios atinentes a los actos administrativos, y como tales deben por ende, ser conceptuados. Ellos comprenden el caso de órganos tales como el Tribunal de Cuentas y organismos similares..." (conforme GORDILLO, AGUSTIN, "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo 3, "El acto administrativo", página II-18).

Una de las actividades del Tribunal de Cuentas de Río Negro, subsumible dentro de la denominada función



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

administrativa jurisdiccional, es la que se lleva a cabo en el juicio administrativo de responsabilidad.

La Corte Suprema de Justicia de la nación ha sostenido que las funciones jurisdiccionales que ejercen los tribunales administrativos no los hacen integrar el Poder Judicial, ni alteran su naturaleza de órganos administrativos. (Conforme "Huser S.A", diciembre 6, 1979, la ley 1980-B, 678; "Di Salvo", marzo 24, 1988, La ley 1988-D, 271; entre otros fallos).

Tradicionalmente, la jurisprudencia nacional y provincial ha determinado que el artículo 18 de la Constitución nacional exige que siempre exista una instancia judicial donde, al revisarse lo resuelto por aquellos organismos administrativos que ejercen función jurisdiccional, sigan rigiendo sustancialmente el cardinal principio de que la decisión final corresponde al Poder Judicial.

Así surge de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la nación, en relación a la exigencia del "control judicial suficiente", cuyo alcance fue definido por ese tribunal en numerosos precedentes, y de manera especial en Fallos: 274:646, donde estableció que: "...tal control quiere decir:

- a) Reconocimiento a los litigantes del derecho de imponer recursos ante los jueces ordinarios;
- b) Negación a los tribunales administrativos de la potestad de dictar resoluciones finales en cuanto a los hechos y al derecho controvertidos, con excepción en que, existiendo opción legal, los interesados hubieren elegido la vía administrativa, privándose voluntariamente de la judicial, la mera facultad de deducir recurso extraordinario, basado en inconstitucionalidad o arbitrariedad, no satisface las exigencias que en la especie deben tenerse por imperativas. Una interpretación contraria sería violatoria del artículo 18 de la Constitución nacional, en supuestos con el del caso, garantiza a los habitantes del país, el derecho a ocurrir ante un órgano judicial en procura de justicia..."

En el sentido precedentemente expuesto, GUASTAVINO opina que:

"...supuesta la existencia de actos administrativos jurisdiccionales o semejantes a ellos, es preciso destacar que el artículo 18 en armonía con el artículo 95, ambos de la Constitución nacional, incluye la garantía de que, mediando órganos y procedimientos jurisdiccionales administrativos, ha de reconocerse a los habitantes del país el derecho a ocurrir ante un órgano judicial en procura de justicia... Si este requerimiento no es satisfecho, esto es, si las disposiciones respectivas impiden a las partes tener acceso a una instancia judicial propiamente dicha, existe agravio constitucional originado en privación de justicia, que se



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

configura toda vez que un particular, no obstante hallarse protegido por la indicada garantía del artículo 18, queda sin juez a quien reclamar la tutela de su derecho..." ("Tratado de la jurisdicción administrativa y su revisión judicial", tomo 2 página 329, Buenos Aires; 1987)".

También en el mismo sentido LINO ENRIQUE PALACIO, conforme su obra "El recurso extraordinario federal, página 71, Buenos Aires 1992).

Por otra parte, el artículo 8° -Garantías Judiciales-, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratado internacional también denominado PACTO DE SAN JOSE DE COSTA RICA, establece que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal (judicial), en la sustanciación de cualquier proceso en que se determinen sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Conforme la reforma de la Carta Magna nacional de 1994, los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes, pero en especial dicho tratado, tiene rango constitucional (artículo 75, inciso 22).

No obstante lo apuntado precedentemente, ya el máximo Tribunal de la República, con anterioridad a la mentada reforma, había reconocido la jerarquía superior de los tratados y la cuestión federal que implicaba su aplicación.

Es así, que la Corte Suprema de Justicia de la nación, en autos "FIBRACA CONSTRUCTORA SCA C/COMISION TECNICA MIXTA DE SALTO GRANDE", mediante fallo del 7 de julio de 1993, con los votos de los jueces BELLUSCIO, BARRA, CAVAGNA MARTINEZ, NAZARENO, LEVENE y MOLINE O'CONNOR, por primera vez de un modo claro, admitió la supremacía de los tratados ratificados sobre cualquier norma interna contraria (considerando 3°), de acuerdo a lo previsto por la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

En efecto, la Corte citó el artículo 27 de dicha Convención, que establece que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, para afirmar que: "...La necesaria aplicación de este artículo impone a los órganos del Estado argentino asignar primacía a los tratados ante un eventual conflicto con cualquier norma interna contraria..."

Este paso que dio la Corte, colocó a la República Argentina en el mejor plano de la internacionalización de los derechos fundamentales. (Conforme HERRENDORF, DANIEL, "El caso "Fibraca" y un réquiem para el concepto clásico de soberanía". La ley, suplemento de actualidad, número 191, 7 de octubre de 1993).

La Corte había comenzado a tratar el tema en la sentencia dictada en la causa "EKMEDJIAN S/RECURSO DE HECHO", CS.E. 64 XXIII, julio 7, 1992, en la que esquemáticamente, afirmó que:

\* El Pacto de San José de Costa Rica, aprobado por ley



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

federal (número 23.054) y ratificado en sede internacional por el Poder Ejecutivo el 5 de septiembre de 1984, es ley suprema de la nación, de acuerdo al artículo 31 de la Constitución.

- \* Habrá violación de los derechos humanos por el establecimiento de normas internas que prescriban una conducta manifiestamente contraria a los tratados ratificados.
- \* Habrá también violación por la omisión de establecer disposiciones que hagan posible el cumplimiento de dichos tratados.
- \* Un tratado internacional constitucionalmente celebrado, es orgánicamente federal.

La celebración es un acto federal complejo comprendido por:

- \* Atribuciones propias del Poder Ejecutivo conforme el artículo 86, inciso 14 de la Constitución (numeración anterior a la reforma de 1994), puesto que es la competencia institucional encargada de concluir, firmar y ratificar tratados.
- \* Atribuciones propias del Congreso que los desecha o los aprueba de acuerdo al artículo 67, inciso 19.
- \* La ratificación por parte del Ejecutivo que importa la comisión de un acto federal de autoridad nacional.

Por ello, intentar contradecir un tratado internacional por una ley del Congreso violentaría la distribución de competencias impuesta por la Constitución y constituiría un avance sobre las atribuciones del Ejecutivo.

De acuerdo a la vigencia de la Convención de Viena del Derecho sobre los Tratados, dentro del ordenamiento jurídico argentino, el derecho internacional convencional tiene primacía sobre el derecho interno (conforme artículo 27). La aplicación de dicho artículo impone a los órganos del Estado argentino asignar primacía al tratado ante un eventual conflicto con cualquier norma interna (nacional o provincial) contraria, o con la omisión de dictar disposiciones que, en sus efectos, equivalieren al incumplimiento del tratado internacional en los términos del citado artículo 27.

Cuando la nación ratifica un tratado con otro Estado se obliga internacionalmente a que sus órganos administrativos y jurisdiccionales apliquen los supuestos que ese tratado contemple siempre que contuviere descripciones concretas de tales supuestos de hechos, que hicieren posible su aplicación inmediata.

Una norma es operativa cuando está dirigida a una situación de la realidad en la que puede actuar inmediatamente, sin necesidad de otros institutos o especificaciones normativas, que pudiere establecer el



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Congreso Nacional. Tal el caso del artículo 8° -Garantías Judiciales-, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La interpretación del PACTO DE SAN JOSE DE COSTA RICA debe hacerse de acuerdo a la jurisprudencia de la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.

Conforme HERRENDORF (trabajo citado), la sentencia recaída en autos FIBRACA revirtió completamente el criterio de "Soberanía" que sustentaba la Corte desde el caso "MERCK" de 1948, e instaló a la Argentina en la comunidad mundial, internacionalizando su derecho y abriendo las puertas de su sistema normativo.

El nuevo criterio de la Corte, ratificado y explicitado por la reforma de la Constitución nacional de 1994 importa abandonar el concepto de soberanía absoluta, relativizando el mismo, a partir de las premisas filosóficas liberales que desde KANT, vienen afirmando la instrumentalidad del Estado o de todo tipo histórico de organización de poder. Todo orden jurídico centralizado, en tanto sistema normativo "heterónimo", no puede ser absolutizado, sin riesgo de convertirse en un fin en sí mismo, con el riesgo que ello implica para las libertades individuales.

Luego, la necesidad de la existencia de una instancia judicial donde se revise lo resuelto por aquellos organismos administrativos que ejercen función jurisdiccional, resulta tanto de la interpretación de la Constitución nacional, como de los tratados internacionales, del Derecho de Gentes, estando obligadas las autoridades de las provincias a conformarse a tal exigencia, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan sus leyes o constituciones. (Doctrina del artículo 31 de la Constitución nacional).

Cuestionamiento a la constitucionalidad del juicio administrativo de responsabilidad.

En la tramitación de causas de juicio de responsabilidad, el Tribunal de Cuentas de Río Negro recibió durante los años 1994 y 1995, de distintos sumariados, el planteamiento de inconstitucionalidad de los artículos 31, 32, 33 y concordantes de la ley número 170 y de los artículos 61, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84 y concordantes de la ley número 2.747, en tanto autorizaban por una parte, la ejecución judicial de los importes diferidos a condena, antes de la revisión judicial de la decisión administrativa, y por el otro, no contemplaban la vía de la revisión judicial de las eventuales decisiones condenatorias. En abono de la citada tesis, se invocó doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la nación, de la Corte Norteamericana y del Derecho Administrativo.

Por lo expuesto, el Tribunal de Cuentas de Río Negro esbozó un anteproyecto de ley que, por vía del derecho de iniciativa del Poder Ejecutivo, fue presentado a la Legislatura, dando origen a la ley número 2929, que modificó el mentado artículo 61, ello en cumplimiento de la doctrina del máximo Tribunal de la República, al contemplar la posibilidad que un condenado en esta sede administrativa, interponga recurso de apelación ordinaria ante el Superior Tribunal de Justicia.



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Por ello, ante lo específico del régimen de la ley número 2.747, y teniendo en cuenta que se ha resguardado la garantía del debido proceso del administrado, al incorporar el recurso de apelación ordinaria ante el Superior Tribunal de Justicia, artículo 14, Disposiciones Transitorias, Constitución provincial, se excluye la materia del régimen general de lo contencioso-administrativo.

Uno de los requisitos para la habilitación del fuero contencioso-administrativo, es haber agotado la instancia administrativa en el ámbito del órgano estatal o paraestatal, que dictó el acto impugnado.

Es el Poder Ejecutivo provincial, quien en virtud de lo normado en el artículo 181, inciso 7), Constitución provincial, debe conocer y resolver los recursos administrativos de los funcionarios inferiores de la administración centralizada y descentralizada, conforme interpretación concordante del Superior Tribunal de Justicia producida, entre otros, en autos "VELAZQUEZ, RODOLFO c/PROVINCIA DE RIO NEGRO s/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", expediente número 9.433/93-STJ, Sentencia número 136 del 9/9/93. Por ello, la ley número 2.938 modificó lo regulado en los artículos 93 al 96 del decreto número 819/80, adecuando la Ley de Procedimiento Administrativo a la inteligencia que del artículo 181, inciso 7, Constitución provincial, viene exponiendo en su jurisprudencia, el Superior Tribunal de Justicia.

En el proyecto bajo análisis, se incorpora como una de las formas del agotamiento de la instancia administrativa, a efectos de habilitar la acción contencioso-administrativa, la denegación tácita por silencio del órgano público requerido.

En relación al tema, el artículo 18, de la ley número 2.938, establece que:

"Salvo disposición expresa en contrario, el silencio o ambigüedad de la administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretará como negativa.

El plazo para el pronunciamiento no podrá exceder de treinta (30) días, salvo el caso de plazos determinados por normas especiales. Una vez vencido el plazo correspondiente, el interesado deberá requerir pronto despacho y, en caso que transcurrieran otros quince (15) días sin producirse resolución, se considerará que hay silencio de la administración.

Lo establecido precedentemente se aplicará en la sustanciación de los recursos administrativos.

El instituto de la negativa por silencio como parte integrante de la garantía del debido proceso, juega siempre a favor del administrado".

Mediante el citado artículo de la ley número 2.938, se siguió el criterio del artículo 17 del decreto número 819/80. En conformidad con la jurisprudencia mayoritaria del Superior Tribunal de Justicia de la provincia, se estableció



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

expresamente en dicha ley, la aplicación del instituto del silencio en la sustanciación de los recursos administrativos. Asimismo, el Tribunal del Trabajo de Viedma ha definido como doctrina en autos caratulado "MENDEZ", CARLOS HUGO C/PROVINCIA DE RIO NEGRO S/CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", expediente número 49/92, que para tener constituida en mora a la administración, en la resolución de un recurso de revocatoria, resulta como requisito necesario, interponer pedido de pronto despacho.

Se continúa con el plazo de caducidad, establecido en la ley número 525, a efectos de respetar un término que se ha internalizado por uso, en la costumbre administrativa.

Siguiendo a los códigos modernos, como los de la Rioja, Corrientes y Neuquén, se amplía el objeto de lo contencioso-administrativo, mediante la estructuración de una acción plurifuncional, superándose la clasificación tradicional de acción de plena jurisdicción, versus acción de nulidad, que en su momento fuera importada de la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés.

En relación al tema, ver comentario del artículo 1°.

Se mantiene el juicio ordinario previsto por la ley número 525 como continente de la acción contencioso-administrativa. La existencia en la Constitución provincial de normas operativas, que articulan los institutos del amparo, mandamus y prohibimus, artículos 43 a 45, vías idóneas para transitar un camino sumarísimo, a fin de obtener la protección judicial del administrado contra el obrar arbitrario de los poderes públicos, hacen innecesario incorporar en este proyecto, a dichos procesos sumarios y sumarísimos.

El código contencioso-administrado, debe ser un instrumento jurídico idóneo para dar una correcta solución a la ecuación libertad-seguridad, que informa la problemática del Estado Liberal Moderno. Por un lado, garantizando eficazmente el debido proceso a los administrados, en su faz adjetiva y sustantiva. (Conforme el criterio explicitado en la obra "RAZONABILIDAD DE LAS LEYES" de JUAN FRANCISCO LINARES). Por el otro, constituyendo una feliz herramienta del estado de derecho, para resguardar de modo ágil el interés general.

Es en el citado contexto, que el administrado, conforme el proyecto de marras, puede obtener, en ciertos casos, mediante resolución judicial, la suspensión del acto administrativo impugnado, atenuándose en consecuencia, el carácter ejecutivo y ejecutorio del mismo.

A fines de equilibrar la citada ecuación libertad-seguridad, puede el Estado, por su parte, en ciertos casos, y mediante auto judicial fundado, sustituir y/o suspender una sentencia condenatoria.

Por ello:

Lazzeri, Pascual, legisladores.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

## **LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO SANCIONA CON FUERZA DE L E Y**

Artículo 1°.- COMPETENCIA. PRINCIPIO GENERAL: Las Cámaras en lo Civil y Comercial de cada circunscripción judicial de la provincia, conocerán y resolverán, con apelación ordinaria ante el Superior Tribunal de Justicia, en las acciones que se deduzcan por violación de un derecho subjetivo o interés legítimo, regido por la Constitución, ley, decreto, reglamento, resolución contrato, acto o cualquier disposición o principio de derecho administrativo.

Las Cámaras del Trabajo de cada circunscripción judicial de la provincia, conocerán y resolverán, con apelación ordinaria ante el Superior Tribunal de Justicia, en las acciones que se deduzcan en materia contencioso-administrativa laboral.

Artículo 2°.- MATERIA INCLUIDA. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, son impugnables por la vía que esta ley establece:

- a) Los actos dictados en ejercicio de la función administrativa, por los órganos públicos estatales y las entidades públicas no estatales, siempre que la impugnación se funde en razones de ilegitimidad. El concepto de ilegitimidad comprende los vicios en la competencia, objeto, voluntad, procedimiento y forma del acto, la desviación y el abuso o exceso de poder, la arbitrariedad y la violación de los principios generales del derecho.
- b) Los actos separables de los contratos en la actividad administrativa.
- c) Los actos que resuelven sobre todo tipo de reclamos por retribuciones, jubilaciones o pensiones de agentes estatales, con excepción de aquellas relaciones que sobre tales aspectos se regulan por el Derecho del Trabajo, conforme lo normado por el artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional.

La Administración Pública tendrá legitimación activa para:

- a) Incoar acción de lesividad contra un acto adminis



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

trativo.

- b) Obtener la ejecución de actos administrativos, cuando la ley o la naturaleza del mismo, requieran la intervención judicial.
- c) Reconvenir en las acciones contencioso-administrativa que se le iniciaran.

Artículo 3°.- MATERIA EXCLUIDA. No se registrarán por esta ley:

- a) Los juicios ejecutivo, de apremio, desalojo, interdictos y acciones posesorias.
- b) Los juicios de expropiación.
- c) Los juicios que deban resolverse aplicando exclusivamente normas de derecho privado o del trabajo.
- d) Los conflictos provenientes de convenios laborales.
- e) Aquéllos en que se reclame la reparación de daños ocasionados por agentes, cosas o hechos de la Administración Pública, cuando no se produzcan por incumplimiento o en relación a una vinculación especial de derecho público, establecida entre la administración y el reclamante, y aquellos producidos a la administración por los particulares en los mismos casos.
- f) Los procesos sustanciados ante el Tribunal de Cuentas de la Provincia.

Artículo 4°.- ACTO IMPUGNABLE. DENEGACION EXPRESA. DENEGACION TACITA. Para la promoción de la acción regulada en esta ley, es necesaria la existencia de una decisión administrativa que agote dicha instancia, y que resuelva sobre el fondo de la cuestión planteada, o que siendo de trámite, impida totalmente la continuación del reclamo interpuesto.

Procede igualmente la acción, en caso de denegación tácita conforme está regulada en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Artículo 5°.- PLAZO DE CADUCIDAD PARA INTERPONER LA ACCION.

En todos los casos en que corresponda la jurisdicción contencioso-administrativa, deberá interponerse la demanda, dentro del término de treinta (30) días hábiles, contados desde que el acto administrativo que agota la instancia, fue notificado expresamente, o desde que se produjo la denegación por silencio.

Artículo 6°.- OBJETO DE LA ACCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

El demandante podrá pretender:



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

- a) La anulación total o parcial, de la decisión administrativa impugnada.
- b) El restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés vulnerado, desconocido o incumplido.
- c) El resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos.

Artículo 7°.- TRAMITE DEL PROCESO. La acción contencioso-administrativa, se regirá por las disposiciones del juicio ordinario, del Código Procesal Civil y Comercial.

Artículo 8°.- SUSPENSION DE LA EJECUCION DE LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS. Procederá la suspensión a instancias del demandante, cuando prima-facie, el acto administrativo atacado sea nulo, o cuando éste, pueda producir un daño grave, y apareciere como anulable. El Tribunal resolverá la solicitud en el plazo de cinco (5) días, previa vista por cinco (5) días a la demandada. Su trámite suspenderá el proceso principal.

Artículo 9°.- CASOS EXCLUIDOS. No procederá la suspensión en los siguientes casos:

- a) Si se tratare de decisiones administrativas que por razones de seguridad o higiene pública, ordenaren la clausura o demolición de locales, contrucciones o instalaciones, o la destrucción de cosas, siempre que se funden en dictámenes técnicos y jurídicos de órganos competentes.
- b) Tratándose de cesantías o exoneraciones, de agentes estatales.

Artículo 10.- CAUCION. Al disponer la suspensión, el Tribunal podrá establecer que el peticionante deba rendir caución y, en su caso, modo y monto.

Artículo 11.- REVOCACION DE LA SUSPENSION. Si la incidentada, en cualquier estado de la causa, alegare que la suspensión produce grave daño al interés público, o que es urgente el cumplimiento de la decisión, el tribunal podrá dejar sin efecto la suspensión por auto fundado, declarando en el mismo a cargo del peticionante, la responsabilidad por los perjuicio produzca la ejecución, para el supuesto de prosperar la demanda.

Artículo 12.- CADUCIDAD DE LA SUSPENSION. La suspensión dispuesta antes de la interposición de la acción, caducará automáticamente y de pleno derecho, si ésta no se deduce en el plazo de diez (10) días.

Artículo 13.- PLAZO DE EJECUCION DE SENTENCIA. La autoridad administrativa, vencida en juicio, gozará de treinta (30) días, contados desde la notificación de la sentencia condenatoria, para dar cumplimiento a las obligaciones



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

en élla impuestas.

Artículo 14.- EJECUCION SUSTITUTIVA. Dentro de los cinco (5) días de notificada la sentencia, podrá solicitarse que se suspenda su ejecución, con la declaración de estar dispuesto el peticionante, a indemnizar los daños y perjuicios que la suspensión causare.

Si el cumplimiento de la sentencia puede legalmente sustituirse por el pago de una indemnización, el Tribunal así lo resolverá previo proceder conforme a lo dispuesto por el artículo 16, último párrafo de la misma norma. La pertinente solicitud debe ser presentada dentro de los diez (10) días de la notificación de la sentencia.

Artículo 15.- CASOS. Podrá disponerse la suspensión, sin perjuicio de otros motivos graves de interés público, cuando la ejecución:

- a) Determine la supresión o suspensión prolongada de un servicio prestado al público.
- b) Motivase fundados peligros de trastornos al orden público.
- c) Determinare la privación del uso colectivo de un bien afectado a ese uso, siendo este real y actual, siempre que no medie interés público mayor.
- d) Trabase la percepción de contribuciones fiscales que aparezcan regularmente establecidas y que no hayan sido declaradas inconstitucionales, en sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada.

Artículo 16.- TRAMITE Y RESOLUCION. Del pedido de suspensión se correrá traslado a la contraparte, por el término de cinco (5) días; si ésta al contestar no se allanare, el Tribunal fijará dentro de los diez (10) días siguientes, audiencias para que se agregue, realice y alegue sobre las pruebas, las que deberán ofrecerse en los respectivos escritos.

El Tribunal, antes o después de la audiencia, podrá decretar las medidas para menor proveer que considere pertinentes, debiendo dictar la resolución, dentro de los diez (10) días de encontrarse los autos en estado. Si se resolviese la suspensión, indemnización que el Tribunal fijare deberá abonarse dentro de los sesenta (60) días de la notificación. En caso de no depositarse en término el importe de la indemnización fijada, a la orden del Tribunal y para su pago sin más trámite, la suspensión quedará sin efecto.

Artículo 17.- VIGENCIA. Esta ley comenzará a regir a partir del 01/01/97. Las causas promovidas con anterioridad a esa fecha, seguirán sustanciándose por la ley n° 525.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

Artículo 18.- A partir de la vigencia de la presente, deróga  
se la ley n° 525.

Artículo 19.- De forma.