



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

VIEDMA, 19 de marzo de 2015

Al señor
Prof. Pedro Pesatti
Presidente de la Legislatura
de la Provincia de Río Negro
VIEDMA

Me dirijo a usted y por su intermedio a los Señores Legisladores, con el fin de presentar una iniciativa parlamentaria que tiene por objeto la creación del Fuero Administrativo, su organización mediante la modificación de la ley orgánica del Poder Judicial y la aprobación del Código Procesal Administrativo que regule la defensa de derechos e intereses de naturaleza administrativa.

Nuestra provincia, la del Chubut y el Estado Federal son las únicas jurisdicciones que no han legislado sobre las reglas de cómo los particulares ejercen sus reclamos ante el Estado provincial o municipal y los organismos públicos.

Este proyecto además de incorporar la oralidad en todo el proceso, propone la reingeniería de establecer ante quien tramita los reclamos judiciales, dando pleno cumplimiento al mandato de los artículos 209 y 14 de las normas suplementarias de nuestra Constitución, proponiendo la creación del Jurisdicción Administrativa, que como verán en sus fundamentos el mismo, no requiere de ningún tipo de gasto e inversión.

Este proyecto enriquece los proyectos que tramitan según expediente n° 150/2005 y n° 327/2013, para lo cual pido se agreguen al presente.

Esta propuesta se presenta en ejercicio de la ley n° 3654, declarando bajo juramento que ejerzo mis derechos políticos en esta ciudad capital.

Quedo a disposición del Señor Presidente y de los Señores Legisladores. Lo saluda con atenta disposición.

Miguel Angel Cardella
DNI n° 16741761



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Garrone 230 de Viedma



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

Artículo 1°.- El Fuero Administrativo de Río Negro estará a cargo de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, de Minería y en lo Administrativo y de Cámara del Trabajo que integran la Organización Judicial de la Provincia.

Artículo 2°.- Se agrega como último párrafo del artículo 46 de la ley K 2430, el siguiente texto:

“Las causas administrativas del fuero Laboral o del fuero Civil, Comercial y de Minería, serán tramitadas y resueltas por un solo juez de la respectiva Cámara; la sentencia Unipersonal será revisada por la propia Cámara o Sala, según los recursos que prevé el Código de Procesal Administrativo”.

Artículo 3°.- Se modifica el artículo 49 de la ley K 2430, el que queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 49 - Denominación y asignación de competencia general.

En la Primera Circunscripción Judicial, funcionará una (1) Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, de Minería y en lo Administrativo, una (1) Cámara del Trabajo y una (1) Cámara en lo Criminal, con dos (2) Salas: Sala A y Sala B.

En la Segunda Circunscripción Judicial funcionará una (1) Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, de Minería y en lo Administrativo, tres (3) en lo Criminal y una (1) Cámara del Trabajo, esta última con dos (2) Salas: Sala A y Sala B con tres (3) jueces cada una de ellas.

En la Tercera Circunscripción Judicial, funcionará una (1) Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, de Minería y en lo Administrativo, una (1) Cámara del Trabajo y dos (2) Cámaras en lo Criminal.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

En la Cuarta Circunscripción Judicial, funcionarán una (1) Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, de Minería y en lo Administrativo, dos (2) Cámaras en lo Criminal y Correccional y una (1) Cámara del Trabajo.

Hasta tanto se ponga en funcionamiento el fuero correccional de la Cuarta Circunscripción Judicial, las Cámaras del Crimen tendrán la competencia establecida en el artículo 21 segundo párrafo del Código Procesal Penal, pudiendo a tales fines dividirse en salas unipersonales según lo disponga el Superior Tribunal de Justicia".

Artículo 4°.- Se modifica, el apartado 3 del inciso a) del artículo 50 de la ley K n° 2430, el que queda redactado del siguiente modo:

"Artículo 50 - Competencia por materia y grado. Las Cámaras tendrán competencia para conocer y decidir:

a) La Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y de Minería y en lo Administrativo, de la Primera, Segunda, Tercera y Cuarta Circunscripción Judicial respectivamente: ...

3 Ejercerán la jurisdicción en materia administrativa, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 14 de las normas complementarias de la Constitución Provincial".

Artículo 5°.- Apruébese el Código Procesal Administrativo de Río Negro, que como Anexo forma parte integrante de la presente Ley.

Artículo 6°.- Este Código comenzará a regir a los ciento veinte (120) días de su promulgación; se aplicará desde esa fecha y según su estado a todas las causas en trámite y siempre que no demoren o lesionen las actuaciones o providencias dictadas o consentidas.

Artículo 7°.- A partir de la vigencia del Código Procesal Administrativo queda derogado el artículo 98 de la ley A n° 2938.

Artículo 8°.- Incorpórese como artículo nuevo a la ley A n° 2938, el siguiente texto:

"El particular podría requerir la suspensión del acto administrativo para lo cual deberá manifestar que (i) el cumplimiento o la ejecución del acto por parte de la administración ocasionaría perjuicios más graves que los que generaría la suspensión, (ii) El acto o contrato



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

ostentaran ilegalidad manifiesta y grave y (iii) No afecta el interés público. La Administración cuenta con un plazo de diez (10) días para resolver el pedido del particular. Espirados los cuales sin que hubiere un pronunciamiento expreso se presumirá la existencia de resolución denegatoria quedando expedita la instancia judicial respecto al planteo de suspensión efectuado”.

Artículo 9°.- Queda derogado el artículo 96 de la ley A n° 2938.

Artículo 10.- El Superior Tribunal de Justicia queda facultado para dictar las medidas reglamentarias que aseguren el mejor cumplimiento de las normas de este Cuerpo legal y a tal fin reglamentar las prácticas judiciales y usos forenses para adecuar la aplicación de la presente ley a la ley orgánica de ese Poder (K n° 2430).

Artículo 11.- De forma.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

ANEXO

CODIGO PROCESAL ADMINISTRATIVO
DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

LIBRO PRIMERO
CAPITULO UNO
TITULO PRIMERO

De la competencia administrativa

Artículo 1°.- COMPETENCIA MATERIAL. Corresponde a los tribunales con competencia en lo administrativo, según la Constitución de la provincia y este Código, el conocimiento y decisión de las pretensiones dirigidas sobre controversias regidas por el derecho administrativo, originadas en la actuación u omisión de la administración pública provincial, los municipios, los entes centralizados y descentralizados y los Poderes Legislativo y Judicial, y otras personas en el ejercicio de la función administrativa.

Artículo 2°.- COMPETENCIA ADMINISTRATIVA. Quedan comprendidas en la competencia administrativa de la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y de Minería y de lo Administrativo:

- a) La impugnación de cualquier clase de acto administrativo de alcance general o particular, unilateral o bilateral, emitido en ejercicio de actividad reglada o discrecional.
- b) Las demandas por responsabilidad contractual o extracontractual del Estado provincial o municipal, de sus entidades descentralizadas o de las personas enumeradas en otros incisos de este artículo, cuando dicha responsabilidad estuviera regida por el derecho administrativo.
- c) Las relativas a los contratos administrativos.
- d) Todas las cuestiones relacionadas con la expropiación y demás limitaciones a la propiedad privada en interés público.
- e) Las demandas que promuevan el Estado provincial o municipal o sus entidades descentralizadas, respecto de cuestiones regidas por el derecho administrativo.
- f) Las controversias originadas entre contratistas y usuarios con los prestadores de servicios públicos y concesionarios de obras públicas que se encuentren regidos principal o sustancialmente por el derecho administrativo.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- g) Las controversias en que sea parte una persona pública no estatal o privada, en ejercicio de prerrogativas públicas, respecto de actos que estuvieran regidos directa, supletoria o analógicamente por el derecho administrativo.
- h) Las controversias en que sean parte las empresas o sociedades de propiedad total o mayoritaria del Estado provincial y/o de entidades descentralizadas en la actividad regida por el derecho administrativo.
- i) Las controversias que se originen en el ejercicio de funciones administrativas por parte del Poder Legislativo o del Judicial, o de los órganos que actúen en los ámbitos de aquéllos.
- j) La revisión de las sentencias de responsabilidad y juicio de cuentas del Tribunal de Cuentas. ¹

La presente enumeración es meramente enunciativa y no excluye el conocimiento de aquellas cuestiones regidas de manera total o sustancial por el derecho administrativo.²

Artículo 3°.- COMPETENCIA ADMINISTRATIVA LABORAL. Quedan comprendidas en la competencia administrativa de la Cámara del Trabajo:

- a) Las demandas de los agentes públicos respecto de sanciones disciplinarias y pago de haberes.
- b) En todo lo demás relacionado con el empleo público.

La presente enumeración es meramente enunciativa y no excluye el conocimiento de aquellas cuestiones regidas de manera total o sustancial por el derecho administrativo.

¹

¹ El Superior Tribunal de Justicia, declaró la inconstitucionalidad del artículo 60 de la Ley K 2747, ordenando que la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y de Minería de la Iera. Circunscripción Judicial será el Tribunal que entienda en instancia originaria y no el Superior Tribunal de Justicia de la provincia (entre otros Expte n° 26178/12-STJ-, de fecha 14/5/2013).

² Se debe resaltar que el juicio de ejecución fiscal (tributario) es tratado por el ritual procesal civil y comercial en sus arts 604 y ssgtes.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 4°.- PRESUNCION NORMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Toda actuación de los órganos y entes estatales en función administrativa y de los municipios se presume regida por el derecho administrativo, aún cuando para resolver la cuestión planteada se invocaran, por vía analógica o supletoria, normas de derecho privado o principios generales del derecho.

TITULO SEGUNDO
De la legitimación

Artículo 5°.- DE LA LEGITIMACIÓN PARA ACTUAR EN JUICIO. Está legitimada para deducir las pretensiones previstas en el presente Código, toda persona que invoque una lesión, afectación o desconocimiento de sus derechos o intereses tutelados por el ordenamiento jurídico.

Artículo 6°.- DE LA ACCION DE LESIVIDAD. La administración pública tendrá legitimación activa para:

- a) Entablar acción de lesividad contra un acto administrativo.
- b) Obtener la ejecución de actos administrativos, cuando la ley o la naturaleza del mismo, requieran la intervención judicial, excluyendo las acciones que tramiten por vía de ejecución fiscal.
- c) Reconvénir en las acciones que se le iniciaran.

Artículo 7°.- PLAZO. La acción de lesividad debe interponerse dentro del plazo establecido para la prescripción.

Artículo 8°.- PARTICIPACIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO. En las acciones y recursos reglados por este Código no es parte el Ministerio Público Fiscal; salvo para la determinación de la competencia y ser parte en los pedidos de declaración de inconstitucionalidad y/o nulidad absoluta.

CAPITULO DOS
TITULO TERCERO
Presupuestos de habilitación de la instancia judicial

Artículo 9°.- AGOTAMIENTO DE LA VIA ADMINISTRATIVA. Previo a promover la pretensión procesal será preciso haber cumplido con el agotamiento de los recursos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo o legislación especial frente a la administración pública provincial, centralizada y descentralizada y los Poderes Legislativo y Judicial, en el ejercicio de la función administrativa, como así también de las municipalidades y de cualquier otro órgano o ente dotado



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

de potestad pública, con facultad para decidir en última instancia administrativa.

Artículo 10.- SOBRE EL AGOTAMIENTO EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. Respecto del acto administrativo de alcance individual, incluido el dictado durante la ejecución de un contrato de la administración, la instancia administrativa se agota a través de la resolución de los recursos administrativos que establece la Ley de Procedimiento Administrativo o la legislación especial.

Artículo 11.- SILENCIO TACITO. En el supuesto de silencio que establece la Ley de Procedimiento Administrativo para agotar la instancia administrativa, el particular no está obligado a impugnar en sede administrativa la denegatoria tácita para acceder a la jurisdicción administrativa.³

Artículo 12.- EXCEPCIONES AL AGOTAMIENTO DE LA VIA ADMINISTRATIVA. No será necesario el agotamiento de la instancia administrativa cuando:⁴

- a) Se tratare de repetir lo pagado al Estado provincial.
- b) Se intentare contra el Estado provincial o municipal acción de desalojo o una acción que no tramite por vía ordinaria.
- c) Mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil.
- d) Se demandare a una empresa del Estado, una Sociedad Mixta o de Economía Mixta o una Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria o las Sociedades del Estado.

Artículo 13.- PLAZO PARA DEMANDAR. Agotada la vía administrativa la demanda judicial podrá ser promovida dentro del plazo de noventa (90) días contados desde que la

³ La jurisprudencia tradicional del STJ fue que en el supuesto de silencio el particular debía impugnar en sede administrativa la denegatoria tácita. Ese criterio según "AGUIRRE" expte n° 25350/11 del 24/2/2014, ya no es necesario. Ante esta oscilación, lo aconsejable es que la decisión no quede en manos de los humores de los jueces, sino establecido en la legislación procesal de la materia.

⁴ Es importante resaltar que por una declaración de inconstitucionalidad es de aplicación lo dispuesto por los artículos 793 y ssgtes del Código Procesal Civil y Comercial de la provincia.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

resolución fue notificada personalmente o por cédula al interesado.

LIBRO SEGUNDO
CAPITULO UNO
TITULO PRIMERO
Reglas procesales

Artículo 14.- REMISION. Para todo lo no previsto en forma expresa en este Código, será aplicable el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, en cuanto no desvirtúe o contradiga las disposiciones del presente.

Artículo 15.- JUICIO POR AUDIENCIAS. REGLA GENERAL. Las audiencias que establece este Código son públicas y se desarrollan oralmente, esta se registrarán en forma íntegra en audio y video. Las partes tendrán derecho a obtener copias fieles de los registros. Los registros se conservarán hasta la terminación del proceso y serán públicos. De la audiencia se confeccionará acta que contendrá: 1) el lugar y fecha con indicación de la hora de inicio y finalización, así como de las suspensiones y de las reanudaciones; 2) la mención del o los jueces y de las partes; 3) las solicitudes y decisiones producidas; y 4) la firma del funcionario responsable de confeccionar el acta.

El Juez otorgará la palabra a las partes, comenzando por aquella que hubiese hecho el planteo o la solicitud.

Las partes deberán expresar sus peticiones de modo concreto y los jueces podrán requerir precisiones para determinar los alcances de tales peticiones.

En las audiencias de recursos donde se expresan los agravios deben estar presentes todos los miembros del Tribunal que deban dictar sentencia, bajo pena de nulidad. En dicha audiencia los jueces deberán escuchar los agravios de los abogados e incluso contarán con facultades de interrogar. No se admitirán réplicas, y los abogados de las partes podrán presentar un memorial de no más de cinco (5) carillas al finalizar su exposición.

Artículo 16.- TIEMPO HÁBIL. Salvo disposición expresa en contrario, todos los plazos fijados en este Código se computarán por días hábiles judiciales y comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación. Si fueren comunes desde el día siguiente al de la última notificación a las partes.

Artículo 17.- PLAZO DE LOS TRASLADOS. Todo traslado o vista que en este Código no tenga otro plazo establecido, deberá ser evacuado en el plazo de cinco (5) días.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 18.- PRINCIPIO DE CONGRUENCIA. Las acciones procesales deberán limitarse a las cuestiones de hecho que fueron debatidas previamente en las reclamaciones o recursos administrativos.

CAPITULO SEGUNDO
TITULO PRIMERO
Etapa Previa al Juicio Oral

Artículo 19.- REQUISITOS DE LA DEMANDA. La demanda será presentada por escrito y contendrá:

- a) El nombre y apellido, domicilio real o legal según corresponda, domicilio especial constituido y demás condiciones personales del demandante.
- b) El nombre y apellido, domicilio y demás condiciones personales del demandado.
- c) La individualización y contenido de la actuación u omisión administrativa que configura el caso, precisando los motivos por los que se considera lesionado, afectado o desconocido el derecho o interés jurídicamente tutelado del demandante.
- d) Indicar el agotamiento de los recursos previstos en el ordenamiento procesal administrativo respectivo o lo innecesario de dicho agotamiento, conforme lo dispone el artículo 11 de este Código.
- e) La relación metódica y explicada de las circunstancias del caso, con especial referencia a los hechos en que se funde la pretensión, expuestos de modo conciso y claro.
- f) El derecho en que se funda la pretensión, expuesto sucintamente.
- g) La justificación de la competencia del tribunal.
- h) El ofrecimiento de toda la prueba cuya producción se propone en el proceso.
- i) El objeto y alcance de la pretensión, expuesto con claridad y precisión. Deberá fijarse el monto reclamado, salvo cuando a la actora no le fuere posible determinarlo al promover la demanda, por las circunstancias del caso o porque la estimación dependiera de elementos no establecidos definitivamente al momento de la pretensión. En tales supuestos no procederá la excepción de defecto legal.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

La sentencia determinará en su caso el monto que resulte de las pruebas producidas.

Artículo 20.- ACOMPAÑAMIENTO DE LA PRUEBA. La demanda deberá acompañar toda la prueba documental que estuviese en poder del demandante y en particular deberán acompañarse los siguientes documentos:

- a) El instrumento que acredite la representación invocada, con arreglo a lo dispuesto en el Código Procesal Civil y Comercial. En las controversias que versen sobre materia de empleo público se admitirá carta poder.
- b) La documentación, o la referencia de donde se hallare, del título en que se funda el derecho o interés jurídicamente tutelado que se invoque por el demandante. Si el acto, de alcance particular o general estuviere publicado, se indicará fecha y número del Boletín Oficial respectivo.
- c) Copias para traslado.
- d) Si la demandante fuere órgano público con capacidad para estar en juicio, acompañarán además los expedientes relacionados directamente con la acción, y antecedentes que acrediten su prerrogativa o competencia. Si se ejerciere la acción de lesividad, se acompañará la declaración respectiva y la constancia de su notificación o publicación.
- e) Si se tratare de la acción de lesividad promovida por el Fiscal de Estado, será exigible la declaración previa, emanada del órgano máximo de superior jerarquía de cada Poder o ente accionante, por la cual la administración pública debe declarar su carácter lesivo a los intereses públicos por razones de ilegitimidad mediante acto administrativo fundado y previo a la acción, emanado del Poder Ejecutivo o la autoridad superior de la Legislatura, Tribunal Superior de Justicia o municipalidad, según el caso. Dicho requisito no será necesario cuando el Fiscal de Estado actúa en ejercicio de los deberes y atribuciones que le confiere la Constitución Provincial y la ley K-88.

Artículo 21.- NOTIFICACION DE LA DEMANDA. La demanda se notificará mediante cédulas dirigidas:

- a) En las causas contra la provincia, al Gobernador y al Fiscal de Estado.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

- b) Al Intendente Municipal, cuando la pretensión fuere dirigida contra una municipalidad.
- c) A la autoridad superior del ente descentralizado o autárquico provincial o municipal, cuando la pretensión fuere dirigida en su contra y al Fiscal de Estado.
- d) A la autoridad superior de la persona pública no estatal, cuando la pretensión fuere dirigida en su contra.
- e) Al particular demandado, con arreglo a las reglas del Código Procesal Civil y Comercial, en la causa de lesividad.

Artículo 22.- ADMISIBILIDAD Y TRASLADO DE LA DEMANDA. Presentada la demanda, el juez resolverá en primera providencia si corresponde a su competencia y reúne los requisitos formales de agotamiento de la vía administrativa, sobre la legitimación del recurrente y no haber caducado el plazo de interponer la pretensión procesal.

Si la pretensión no fuere de su competencia, lo rechazará sin más trámite.

Si en la demanda se indica que no se ha podido acompañar los expedientes administrativos relacionados con la pretensión, el Tribunal de oficio, requerirá su remisión por parte de la administración dentro de los quince (15) días.⁵

Artículo 23.- SUBSANACION. ARCHIVO. RECURSO. Si el Juez encontrare que faltara un presupuesto procesal o no se han guardado las formas, solicitará se subsanen los defectos u omisiones -que serán individualizados- en el plazo de cinco (5) días. Vencido ese plazo sin que se hubiesen subsanado los defectos indicados, o declarada la incompetencia, se procederá al archivo de las actuaciones, previa devolución de los documentos y pruebas acompañados.

Contra la resolución que se dictare procederá el recurso de revocatoria y apelación en subsidio ante la Cámara o Sala en pleno.

Artículo 24.- TRASLADO. Una vez resuelto que la cuestión planteada, se correrá traslado de la demanda al demandado emplazándolo para que la conteste dentro de los treinta (30) días.

⁵ Ratificado por el STJ en "GJA" expte n° 26686/13 del 27-12-13.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 25.- CONTESTACION DE LA DEMANDA. La contestación de la demanda será formulada por escrito y contendrá los mismos requisitos establecidos para aquella. La demandada deberá reconocer o negar allí en forma categórica cada uno de los hechos expuestos en el escrito de demanda, la autenticidad de los documentos que se le atribuyen y la recepción de los documentos a ella dirigidos, cuyas copias se le entregaron con el traslado.

El silencio o la contestación ambigua o evasiva podrán considerarse como reconocimiento de los hechos, de la autenticidad de los documentos y de su recepción.

Artículo 26.- FACULTAD DE RECONVENIR. Al contestar la demanda, el demandado podrá reconvenir. De la reconvenición se dará traslado a la otra parte por el plazo de quince (15) días y la contestación se ajustará a lo dispuesto en el artículo anterior.

CAPITULO TERCERO
TITULO PRIMERO
Excepciones

Artículo 27.- EXCEPCIONES PREVIAS Y DE RESOLUCION ANTES DE LA AUDIENCIA DE JUICIO. La demandada podrá oponer, en el plazo de contestación de la demanda, las excepciones que establece el Código Procesal Civil y Comercial solo con carácter previo⁶ y con el mismo efecto la excepción de falta de habilitación de la instancia administrativa.⁷

En el escrito oponiendo excepciones, deberán también ofrecer las pruebas correspondientes.

Artículo 28: TRASLADO. AUDIENCIA Y PLAZO DE RESOLUCION. Presentada la excepción, el Juez fijará una audiencia en un plazo que no excederá de quince (15) días, previo traslado a la autoridad administrativa interviniente para que en el plazo perentorio de cinco (5) días, conteste el traslado y ofrezca prueba. Producida la audiencia el juez resolverá en el plazo de 5 días.

⁶ Las excepción deben ser previas, no puede un juicio demorar 24 meses para que luego de la audiencia, la sentencia diga que hay caducidad, litispendencia, falta de legitimación, etc. Es un despropósito dejarlo para que se resuelva como último paso del proceso.

⁷ En el caso "Hechenleitner" expte n° 62/12, la Cámara del Trabajo de Viedma, luego de 3 años de proceso hizo lugar a la excepción de inhabilitación de jurisdicción. ¿Por qué no se resolvió en 3 semanas?



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 29.- FACULTADES. Si se estimaren las excepciones opuestas se procederá a:

- a) Mandar al archivo las actuaciones producidas, si se tratara de las de caducidad de la pretensión, incompetencia y cosa juzgada.
- b) Fijar un plazo para que se subsanen las deficiencias reconocidas en los casos de falta de personería y de defecto legal, bajo apercibimiento de declarar la caducidad de la acción promovida.

TITULO SEGUNDO
Audiencia Preliminar

Artículo 30.- TRASLADO. Subsanados que fueren por el recurrente dentro del plazo establecido las omisiones que fueren acogidas, así se declarará por auto expreso, que se notificará por cédula, emplazándose a la otra parte a contestar la demanda dentro del término de treinta (30) días.

Artículo 31.- AUDIENCIA PRELIMINAR. Luego de contestada la demanda se citará a las partes dentro de un mínimo de diez (10) días y un máximo de treinta (30) días a una audiencia, que se celebrará con la presencia del Juez de Juicio, bajo pena de nulidad, en la que:

- a) Intentará la conciliación entre las partes y/o propondrá métodos para resolver el litigio.
- b) Oirá a las partes para que por su orden, expongan sobre los hechos articulados que pretendan probar, procurando acuerdo sobre los mismos.
- c) Fijar los hechos que sean conducentes a la decisión del juicio y objeto de prueba, cuando exista diferencia sobre los mismos, pudiendo incluirse otros que el Juez considere de interés. Por resolución fundada podrá rechazar la prueba que se considere inconducente.
- d) Fijará el plazo de producción de la prueba y fijará la fecha de la audiencia de juicio.
- e) En el caso que no hubiese prueba a producir, se fijará audiencia para que las partes formalicen sus alegatos.

TITULO TERCERO
De la Prueba



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 32.- REMISION. Procede la producción de prueba a fin de acreditar los hechos de la demanda y/o reconvención. Será de aplicación lo regulado por el Código Procesal Civil y Comercial, en tanto no se opongan a las de este Código y en especial a la concreción de las audiencias.

Artículo 33.- REGLA. Los agentes estatales no pueden ser citados para absolver posiciones por la entidad a la que se encuentran incorporados, pero pueden ser citados como testigos. Las personas públicas no estatales y las privadas prestarán declaración testimonial por intermedio de sus representantes legales o por sí misma, según corresponda.

Artículo 34.- DE LA REALIZACION Y RECEPCION DE LA PRUEBA. Las pruebas deberán ser recibidas directamente por el Juez; las que deban practicarse fuera del lugar en que tiene su asiento podrán delegarse; salvo fundada y expresa oposición de parte, que será resuelta sin recurso alguno dentro del tercer día. Cada parte es responsable de diligenciar su prueba.

LIBRO TERCERO
CAPITULO UNO
TITULO PRIMERO
Audiencia de juicio

Artículo 35.- AUDIENCIA DE JUICIO. La audiencia de juicio será tomada por el Juez, con la presencia de las partes, salvo que se domicilien a más de 200 kilómetros del asiento del Tribunal en cuyo caso podrán hacerse representar por apoderado. El Juez que ordene o consienta lo contrario, perderá su competencia para seguir conociendo en el proceso y se hará pasible de una multa de hasta el cinco por ciento (5%) de su remuneración mensual.

Artículo 36.- REGLAS DE LA AUDIENCIA. El día y hora fijados para la audiencia de juicio, el Juez declarará abierto el acto con las partes que concurran y en él se observarán las reglas siguientes:

- a) El Juez informará sobre el hecho que se discute en juicio.
- b) A continuación indicará la prueba existente y la que se tratará en la audiencia oral y pública, e irá incorporando las otras pruebas como pericial, testimonial, en su caso, las personas, incluida la parte, serán interrogados libremente.⁸
- c) Las partes y/o sus representantes intervendrán a los efectos del contralor de las pruebas y podrán hacer todas las observaciones o reflexiones que juzguen

⁸ El público tiene que saber que pruebas hay en el juicio.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

pertinentes para su mejor inteligencia, pero el Juez podrá limitar dicha facultad cuando las interrupciones sean manifiestamente improcedentes o se advierta un propósito de obstrucción.

- d) Cuando la audiencia no pudiera concluirse el día señalado, con habilitación de hora, deberá proseguir el día hábil siguiente al de la desaparición del motivo que causó la suspensión.
- e) Luego se concederá la palabra a las partes, por su orden, para que se expidan sobre el mérito de las pruebas y formulen sus alegatos. Cada parte dispondrá de treinta (30) minutos para sus fundamentos, pudiendo agregar una minuta que sintetice lo alegado durante la audiencia. El tiempo podrá ser prudencialmente ampliado por el Tribunal.
- f) La sentencia se dictará en el plazo de quince (15) días.

CAPITULO DOS
TITULO PRIMERO
Sentencia

Artículo 37.- CONTENIDO DE LA SENTENCIA. La sentencia contendrá:

Designación de los litigantes.

- a) Una relación sucinta de las cuestiones planteadas.
- b) Consideración de las cuestiones, bajo sus aspectos de hecho y jurídico, merituando la prueba y estableciendo concretamente cuáles de los hechos conducentes controvertidos se juzgan probados.
- c) Decisión expresa y precisa sobre cada una de las acciones y defensas deducidas en el proceso.
- d) Disponer lo atinente a las costas del juicio. El pago de las costas estará a cargo de la parte vencida en su pretensión. Sin embargo el juez o Tribunal podrá eximir total o parcialmente del pago de las costas al vencido, siempre que encontrase mérito para ello, expresándolo en su pronunciamiento, bajo pena de nulidad.

Artículo 38.- EFECTO ERGA OMNES. Cuando se hubiere accionado para la defensa de derechos subjetivos individuales o interés legítimo, interés difuso o derechos colectivos, provenientes de origen común y tengan como titulares a los miembros de un grupo, categoría o clase, y la sentencia expresamente tuviera efectos "erga omnes", será de aplicación lo regulado por el



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Título VIII sobre la "Protección de los derechos individuales homogéneos" que regula el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia.⁹

Artículo 39.- DEBER DE PUBLICACION. Toda sentencia que indique su alcance "erga omnes" (que alcanza a todos) deberá ser publicada en el Boletín Oficial por una sola vez.

TITULO SEGUNDO
Del procedimiento acelerado¹⁰

Artículo 40.- SUPUESTOS. El Juez, a pedido de parte, puede mediante resolución fundada, disponer la abreviación de los plazos procesales establecidos en este Código, cuando:

- a) Existan a primera vista irregularidades en la actividad administrativa impugnada y la posibilidad de daños graves si se procede a su ejecución.
- b) La ejecución del acto o el ejercicio de las prerrogativas y competencias administrativas urgen por razones de interés público.

Artículo 41.- MEDIAS PREVIAS Y SENTENCIA. El Juez también puede disponer la sustanciación urgente de medidas anticipadas para la comprobación de los hechos invocados en el litigio y dictar sentencia en tiempo más breve.

LIBRO CUARTO
CAPITULO PRIMERO
TITULO PRIMERO
Recursos

Artículo 42.- REGLA GENERAL. Son procedentes para la revisión e impugnación de las decisiones judiciales, los recursos previstos en el Código Procesal Civil y Comercial, de la Provincia.

Artículo 43.- REGLA ESPECIAL. El recurso deberá ser interpuesto por escrito fundado ante el juez que dicto la decisión, dentro del plazo de diez (10) días siguientes de la notificación y deberá contener una crítica concreta y razonada contra el fallo o providencia. De dicho escrito se correrá traslado a la contraparte por el mismo plazo. Si corresponde las actuaciones serán remitidas al Superior Tribunal de Justicia.

⁹ Artículos 668 bis y ssgtes de la ley P 4142.

¹⁰ Previsto en la legislación de las Provincias de Neuquén, Formosa, Entre Ríos y Corrientes.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Artículo 44.- El Tribunal o Sala, a través de su Presidente fijará audiencia para el tratamiento del recurso. Terminada la audiencia, los jueces pasarán a deliberar en forma secreta. La sentencia se dictará dentro de un plazo máximo de veinte (20) días, con los mismos requisitos que indican este Código.

TITULO SEGUNDO
Ejecución de la sentencia

Artículo 45.- PLAZO PARA CUMPLIR LA SENTENCIA. PRESUPUESTO Y OBLIGACION DE LA ADMINISTRACION. La autoridad administrativa vencida en juicio, gozará de sesenta (60) días, contados desde la notificación de la sentencia condenatoria, para dar cumplimiento a las obligaciones en ellas impuestas, salvo que se tratase de pagar una deuda en cuyo caso no podrá ser ejecutada ni embargados sus bienes, debiendo la Legislatura arbitrar el modo y forma de verificar dicho pago en su próximo presupuesto, según el artículo 55 de la Constitución de la Provincia. Esta carga es exclusiva de la administración a través de la Fiscalía de Estado.

Artículo 46.- EJECUCION DE SENTENCIA. Vencidos los plazos que establece el artículo anterior sin que la sentencia haya sido cumplimentada, a petición de parte, el Tribunal ordenará la ejecución conforme el Código Procesal Civil y Comercial.

LIBRO QUINTO
CAPITULO UNO
TITULO PRIMERO

De las medidas cautelares y la suspensión del acto

Artículo 47.- DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. En forma previa, simultánea o posterior a la demanda, podrá solicitarse, a instancia de parte, la adopción de cuanta medida cautelar adecuada y necesaria se estimen procedentes para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Incluso aquéllas de contenido positivo.

Artículo 48.- DE LA SUSPENSION DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Asimismo se puede solicitar la suspensión de los efectos o de la ejecución del acto de alcance individual o general o del contrato administrativo. Esta suspensión podrá pedirse como medida cautelar autónoma, objeto de la pretensión procesal deducida.

Artículo 49.- REQUISITOS. La suspensión de la ejecución del acto podrá ser ordenada cuando concurra alguno de los siguientes requisitos:

- a) El particular haya pedido la suspensión del acto en sede administrativa y esta lo haya rechazado o



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

guardado silencio en el plazo regulada en el procedimiento administrativo.

- b) Esté sumariamente acreditado que el cumplimiento o la ejecución del acto por parte de la administración ocasionaría perjuicios más graves que los que generaría la suspensión.
- c) El acto o contrato ostentaran ilegalidad manifiesta y grave.
- d) No afecta el interés público.

Artículo 50.- DE LA AUDIENCIA Y EL DEBER DE ASISTIR. El proceso cautelar se sustanciará mediante audiencia que fije el juez en un plazo que no excederá de cinco (5) días, y será resuelto dentro de los cinco (5) días siguientes de realizada la misma. Si la parte actora no concurriera se tendrá por desistida la pretensión de la tutela cautelar. Si la ausente fuera la Fiscalía de Estado, se tendrá por igualmente realizada la audiencia.

Artículo 51.- DEBER DE FUNDAR. Previo a resolver la administración debe fundar la eventual lesión al interés público, los daños y perjuicios provocados con la medida a terceros.¹¹

Artículo 52.- PRINCIPIO DE NO AFECTACION. El juez al otorgar alguna medida cautelar, ordenará la ejecución y provisionalidad de la orden, de modo que no se afecte la gestión sustantiva de la entidad ni en forma grave la situación jurídica de terceros.

Artículo 53.- URGENCIA. El Juez, atendidas las circunstancias de especial urgencia que concurran en el caso, adoptará la medida sin oír a la parte contraria.

En la misma resolución, el Juez convocará a las partes a una audiencia que habrá de celebrarse dentro de los cinco (5) días siguientes, sobre el levantamiento, mantenimiento o modificación de la medida adoptada. Celebrada la comparecencia, se dictará la correspondiente resolución.

Artículo 54.- DEL PLAZO DE LA CAUTELAR. Las medidas cautelares estarán en vigor hasta que recaiga sentencia firme que ponga fin al procedimiento en el que se hayan acordado, o hasta que éste finalice por cualquiera de las causas previstas en esta ley. No obstante, podrán ser modificadas o revocadas durante

¹¹ La Administración tiene el deber de expresarle al juez esas condiciones, no que el juez lo exprese de motus proprio.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

el curso del procedimiento si cambiaran las circunstancias en virtud de las cuales se hubieran adoptado.

Artículo 55.- DE LA CAUCION. El Juez al disponer la medida cautelar, podrá exigir que se rinda caución o cualquier otra medida de contra cautela, suficiente y proporcionada para la protección de los derechos e intereses de alguna de las partes, de terceros o del interés público. El Estado municipal, provincial y sus entes autárquicos y desconcentrados quedan exentos de contracautela.

La caución o garantía podrá constituirse en cualquiera de las formas admitidas en Derecho.

Artículo 60.- RECURSOS. A la concesión de la medida cautelar o su rechazo, como la concesión o no de la contra cautela, le cabrán los recursos que prevé este Código.

LIBRO SEXTO
CAPITULO UNO
TITULO PRIMERO
El amparo por mora

Artículo 61.- LA ACCION DE AMPARO POR MORA. El que fuera parte en un expediente administrativo podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho bajo las formalidades de un escrito de demanda que permite únicamente la prueba instrumental, cuyo objeto tendrá como presupuesto fáctico una situación objetiva de demora administrativa en cumplir un deber concreto en un plazo determinado. En caso de no existir éste, si hubiere transcurrido un plazo que excediere lo razonable, sin emitir dictamen o resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado.

Artículo 62.- SUBANACION. Presentada la solicitud, el Juez se expedirá sobre su procedencia en el plazo de tres (3) días. Si ésta fuera manifiestamente inadmisibile, la rechazará ordenando su archivo. Cuando la demanda adoleciera de defectos o resultase oscura, se emplazará al demandante para que la subsane en el término de cuarenta y ocho (48) horas, bajo pena de rechazarla.

Artículo 63.- AUDIENCIA. El Juez fijará una audiencia en un plazo que no excederá de diez (10) días, previo traslado a la autoridad administrativa interviniente para que en el plazo perentorio de tres (3) días, conteste el traslado y ofrezca prueba. Producida la audiencia el juez resolverá en el plazo de cinco (5) días.

Artículo 64.- RESPUESTA DE LA ADMINISTRACION. CONCLUSION DE LA MORA. Para el caso que la administración subsane la mora dando cumplimiento a lo requerido, dentro del plazo establecido para



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

la contestación del informe previsto en el artículo anterior, la acción de amparo por mora quedará concluida. En tal caso las costas son por su orden. ¹²

Artículo 65.- SENTENCIA Y APERCIBIMIENTO. La sentencia resolverá lo pertinente acerca de la mora, liberando la orden si correspondiere para que la autoridad administrativa responsable despache las actuaciones en el plazo prudencial que se le establezca según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes. La orden deberá incluir el apercibimiento de multa para el caso de incumplimiento si así lo hubiere requerido previamente la parte interesada.

Artículo 66.- MULTA POR DESOBEDIENCIA. En caso de desobediencia a la orden de pronto despacho los jueces deberán, a pedido de parte, aplicar una multa tendiente a que la autoridad administrativa competente cumpla sus mandatos, cuyo importe será a favor del particular perjudicado por el incumplimiento. La multa se le aplicará al funcionario que debió haber emitido el acto, resolución de mero trámite o dictamen objeto de la acción. ¹³

La multa se fijará entre el cinco por ciento (5%) como mínimo y el diez por ciento (10%) como máximo del haber neto del funcionario sancionado.

Artículo 67.- VISTA. Anoticiado el Tribunal de la desobediencia deberá girar los antecedentes al Ministerio Público Fiscal.

Artículo 68.- RECURSOS. Las resoluciones que adopte el Juez en el trámite del amparo por mora y la sentencia definitiva, son inapelables.

FUNDAMENTOS.

Señor Presidente, Señores Legisladores, esta iniciativa se estructura sobre tres cuestiones. La primera es crear en el ámbito del Poder Judicial el Fuero Administrativo, la segunda producir mínimas modificaciones en la ley de procedimientos administrativos y la última aprobar el Código Procesal Administrativo (14). Nuestra provincia tiene una gran deuda en cuanto a establecer el proceso de cómo llevar una reclamación administrativa a juicio y este es el momento de saldar ese compromiso.

14 Tratándose de regular la contienda entre partes no corresponde el agregado de "contencioso" herencia de nuestra

¹² Se trata de incentivo para la Administración, de que administre bien los recursos.

¹³ La Administración tiene el deber de dar una respuesta al particular.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

mirada francesa sobre una materia que no se regula del mismo modo. Además es como decir que existe el código "contencioso" laboral o "contencioso" familiar. Ver Hutchinson, Tomás "Derecho Procesal Administrativo. Tomo I, páginas 25/36. Rubinzal Culzuni. Santa Fe 2009.

15 Ley P n° 2921."Artículo 1°.- Las sentencias que resuelvan las acciones de amparo

El proceso administrativo significa el control judicial de la actividad administrativa de los poderes del Estado y la garantía de las libertades de los particulares frente a la actividad ilegal o arbitraria que podrían sufrir de aquellos. Hoy existen solo dos reglas, la primera que una vez agotada la vía administrativa del reclamo o del recurso ante la administración se cuenta con el acotado plazo de 30 días hábiles para iniciar la correspondiente demanda. La otra regla es un conjunto de jurisprudencia que en algunos casos es contradictoria y oscilante.

Fue la reforma constitucional del 1988 que indicó la necesidad de crear el Fuero Administrativo, sin que hasta la fecha se haya cumplido esta manda de nuestra máxima norma legal provincial.

Ahora bien cuando se indica que se debe crear un nuevo fuero jurisdiccional lo primero que se habla o menciona es crear nuevos Juzgados (para el caso con esta especialidad en lo administrativo), con una Secretaría y empleados, ello replicado en cada Circunscripción Judicial (con más la necesidad de contar con un inmueble, muebles y útiles, etc).

Esta propuesta en su primer artículo da cumplimiento al mandato constitucional y crea el fuero que se propone utilizando la misma capacidad de recursos humanos y edilicios. Establece que la Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, de Minería y Laboral, para entender sobre la pretensión administrativa será resuelta por uno solo de los jueces del Tribunal o Sala.

Sin duda alguna esta idea agiliza el proceso, y mejora el tratamiento de los recursos contra las decisiones que el juez unipersonal resuelva, porque serán los restantes jueces los encargados de revisar aquella decisión (15). De tal forma se serán susceptibles de recurso de apelación ante el Superior Tribunal de Justicia. El recurso se concederá en relación y con efecto suspensivo, excepto cuando ello pueda poner en riesgo grave e inminente la vida o la salud del individuo accionante o la de aquel por quien reclama, en cuyo caso se concederá al solo efecto devolutivo.

En el caso que la sentencia haya sido dictada por un Juez del Superior Tribunal de Justicia, contra la misma procederá recurso de reposición ante el cuerpo en pleno".

16 El ideal sería crear una oficina judicial tal como está diseñada para el ritual procesal penal acusatorio (ley 5020).

17 Según estadística tomada de la WEB del Poder Judicial. En el mismo año las causas recurridas al Superior Tribunal



Legislatura de la Provincia de Río Negro

fueron: 14 de la jurisdicción laboral y 6 de la jurisdicción civil. A la fecha no se cuenta con los datos del año 2014.

18 Según estadística tomada de la WEB del Poder Judicial. En el mismo año las causas recurridas al Superior Tribunal fueron: 6 de la jurisdicción laboral y 19 de la jurisdicción civil.

19 Ese proyecto tuvo sanción en primera vuelta en el año 2008 y el mismo fue analizado por la comunidad jurídica organizada por el Poder Judicial de la Provincia en las excluye al Superior Tribunal de la revisión de un recurso común en apelación sobre los juicios que tramitan en la Cámara de Apelaciones en lo Civil y de los recursos extraordinario que tramitan las Cámara Laborales, reservando para el máximo Tribunal las cuestiones realmente extraordinarias.

Según datos tomados de los informes anuales que realiza a fin de año el Poder Judicial sobre los años 2012 y 2013, se observa que las causas administrativas ingresadas son pocas y en nada van a obstaculizar la labor de cada juez de Cámara o Sala (16)

Año	1ra	2da	3ra	4ta
2012	Circunscripción	Circunscripción	Circunscripción	Circunscripción
Laboral	44	54	1	11
Civil	30	0	42	30

(17)

Año	1ra	2da	3ra	4ta
2013	Circunscripción	Circunscripción	Circunscripción	Circunscripción
Laboral	18	42	12	5
Civil	42	11	15	39

(18)

Estos son los fundamentos claros y concisos que permiten la creación y desarrollo del nuevo Fuero Administrativo que se propone a consideración de los Señores Legisladores que como se analiza no genera costo ni inversión.

El Código Procesal Administrativo que se propone tiene su correlato en los proyectos n° 150/2005 (19) y 327/2013.

“Jornadas de debate sobre el proyecto de Código Procesal Administrativo de la Provincia de Río Negro” los días 3 y 4 de noviembre de 2008 Viedma.

20 “Administrar justicia a puertas cerradas por medio de escritos y resoluciones que van y vienen. Sin que nadie más que ellos o aquellos que intervienen en el juicio se enteren de su contenido, es colocar a jueces y abogados en la penumbra de la vida social, como si sus funciones fuesen inmorales e indignas de realizarse en presencia del pueblo” Espósito, Luis Alberto. El principio de la oralidad y su complejidad jurídica. Universidad de Panamá, 1974, pág.15

21 Esta ley forma parte de la base histórica del Digesto Jurídico (ley K 4270), sin embargo el Superior Tribunal de



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Justicia tuvo que ratificarlo en atención a su uso, fallo "Antolin" Expte n° 25366/11-STJ- del 17/2/12.

Transitando el año 2015 la estructura jurídica de la provincia de Río Negro aún no cuenta con un Código Procesal Administrativo que regule la defensa de derechos e intereses de naturaleza administrativa. Solo cuenta con la ley n° 2938 (LPARN) que regula el procedimiento administrativo.

El juicio posterior es un trámite totalmente escrito, regulado por el ritual procesal civil y/o laboral.

Ese proceso judicial escrito no genera comunicación, cuando es una virtud republicana que los juicios contra la Administración sean orales y públicos, así la ciudadanía tiene otro elemento más para observar, controlar y sancionar (con el voto) a los funcionarios que los gobiernan. Además el juicio por audiencia -que se propone- favorece la comunicación entre las partes, mientras que el proceso escrito y secreto distorsiona la publicidad del proceso judicial (20).

En Río Negro el proceso administrativo se asentó sobre la estructura de una sola ley, la A n° 525 (21) de un solo artículo que estableció el término de 30 días hábiles para presentar el recurso administrativo, hoy esta legislación está contenida por la citada ley A n° 2938 que en su artículo 98 sostiene el mismo plazo, exiguo por cierto de los 30 días hábiles, contados desde que la resolución que agota la instancia administrativa notificada a la parte interesada.

Esta iniciativa aborda el tema con la finalidad de sostener la propuesta de la necesidad del dictado de un conjunto de normas procesales, cuya novedad se da justo con motivo de su total ausencia. La formulación de un Código administrativo es un instrumento para afianzar la seguridad jurídica y la garantía del debido proceso de todo administrado, regulando las instituciones creadas por la Constitución local y la ley. Con el fin de dar cumplimiento al principio de legalidad, el ordenamiento jurídico debe estar a disposición de los particulares con los instrumentos jurídicos necesarios, a través de la ley -en este caso de un código especial-.

Así este Poder Legislativo daría cumplimiento al mandato constitucional del año 1988 en reglamentar la competencia de grado en materia administrativo, como indica la cláusula transitoria 14 de la Constitución provincial de 1988.

Un código de estas características es el instrumento idóneo para que los jueces, quienes en definitiva deben resolver sobre los conflictos entre el Estado y el particular con fundamento en el Derecho Administrativo, tengan los principios y lineamientos necesarios para ajustar su cometido, a fin de asegurar los derechos que tienen todos los habitantes a una tutela judicial efectiva, cuando estos son cercenados o desconocidos por el obrar del estado.

El código marca los parámetros necesarios para el concreto control de legalidad del poder público como garantía de las libertades ante los posibles excesos de la Administración. Y, por último, sería un paso más para la definitiva tutela



Legislatura de la Provincia de Río Negro

judicial efectiva, como herramienta procesal de acceso a la justicia.

La manda constitucional de los artículos 209 y 14 de las normas complementarias no definen el contenido de la materia administrativa. Por tal motivo le corresponde al legislador establecer el criterio legal para determinar la competencia del fuero administrativo, que además en el caso de Río Negro la norma constitucional lo ha dividido en dos fueros. Para nosotros la cuestión pasa por afirmar que estos criterios no son incompatibles ni excluyentes el uno del otro, ya que el debate se salda al establecer que la materia se establece cuando los órganos estatales o no estatales actúan en ejercicio de la función administrativa, lo que lógicamente trae aparejado la aplicación indefectible del Derecho Administrativo.

El diseño de este Código se asienta en establecer la competencia en lo administrativo, y sobre que pretensiones fundada en el derecho administrativo se tendrá conocimiento, no solo las tres funciones del poder estatal (legislativo, ejecutivo y judicial) sino además los municipios, los entes centralizados y descentralizados y otras personas en el ejercicio de la función administrativa, por ejemplo el Consejo de la Magistratura.

Como regla interpretativa y ante posibles dudas se establece que la actividad estatal se presume regida por el derecho administrativo, salvo que de ella misma, o de sus antecedentes, surja que haya sido sometida a un régimen jurídico distinto.

Este proyecto define una amplia legitimación para actuar y en forma especial se fija la acción de lesividad y su prescripción, la cual es mayor que la pretensión procesal de los particulares.

El procedimiento administrativo para tener por agotada la vía administrativa no puede fundarse en una serie de vallas. La misma debe ser simple, clara y no debe buscar justificar lo injustificable. Es necesario entonces, contar con un Estado leal. Esa lealtad debe estar presente, en un primer momento en, sede administrativa, cuando el particular es un colaborador de éste y, en segundo lugar, una leal contraparte en la litis judicial. También leal en el dictado de normas, sea ley material o formal.

La Ley de Procedimiento Administrativo A N° 2938 solo ha reglado el acceso a los tribunales propios imponiendo la necesidad de haber transitado previamente la vía de los recursos administrativos hasta su agotamiento con el jerárquico, lo que ciertamente presupone un acto administrativo impugnabile. En cambio, nada dice respecto de la necesidad de cumplir el recaudo de la reclamación administrativa previa cuando lo que se le requiere a la Administración es el reconocimiento de un derecho controvertido, sin que ello suponga impugnar ningún acto. Dicho vacío legal ha sido integrado con una interpretación



Legislatura de la Provincia de Río Negro

jurisprudencial que de todos modos exige que se acredite haber interpuesto previamente la reclamación del derecho de que se trate ante la Administración y su denegación por parte de esta.

Frente a los vaivenes jurisprudenciales se prevé una norma por la cual no es necesario que el particular tenga la obligación, frente al silencio de la administración, impugnar la denegatoria tácita para agotar la vía administrativa. Esta posición fue una vieja doctrina del Superior Tribunal recientemente desechada en el fallo "Aguirre" (2014), por lo tanto es mejor tener regulada esta situación y no estar pendiente de futuras decisiones que troque de parecer. (22)

22 En esas condiciones, pretender extender la vía administrativa más allá de la etapa efectivamente cumplida (esto es, la formulación del reclamo y su negativa por silencio de la máxima autoridad provincial), cuando en nuestro derecho público local procesal no hay ninguna norma legal expresa que disponga que, luego de operadas las condiciones para considerar que la reclamación previa ha sido denegada por silencio, deba continuarse -sucesivamente- con la interposición de recursos administrativos para recién entonces tener expedita la instancia judicial, conllevaría un exceso ritual manifiesto y supondría avanzar sobre principios como la tutela judicial efectiva y la garantía de revisión judicial de la actuación administrativa que instituyen la Convención Americana de Derechos Humanos en sus arts. 8.1 y 25 (incorporados al texto constitucional por vía del art. 75 inc. 22 de la Const. Nac.)... (CSJN in re: "Biosystems")

23 En su primer test judicial, la Cámara del Trabajo de Viedma hizo lugar a la excepción

Es necesario expresar, también, la necesidad de derogar una trampa que existe en la ley de procedimientos administrativos que es la que obliga al particular para que el plazo de cinco (5) días de presentado cualquier recurso ante el titular del Poder Ejecutivo, el recurrente presente copia del mismo al Fiscal de Estado y si omite tal remisión en tiempo y forma, se tendrá por desistido el recurso (23). Esto no es otra cosa que una verdadera trampa e inutilidad en el de inhabilitación de jurisdicción, por que el particular no presentó copia del recurso, autos 'Weber, Alfredo c. Provincia de Río Negro s/ Contencioso Administrativo" expte n° 320/02, fecha del fallo 8 de marzo de 2004.

24 La doctrina también sostiene su opinión crítica a la norma que se propone derogar. "No se termina de comprender la utilidad práctica del requisito". Volonté, Miguel. Procedimiento..., Sello Editorial Patagónico pág. 317. Bariloche 2009.

25 Oportunamente la Fiscalía de Estado manifestó que la audiencia donde se expresa agravios ante el Superior Tribunal de Justicia, causa una mayor carga laboral para los abogados de la capital. Dos respuestas, la primera que el Fiscal de



Legislatura de la Provincia de Río Negro

Estado o su Adjunto se reserven esa participación ó que ese organismo especialice a uno de sus abogados a tales fines.

26 Esta facultad de interrogar a los abogados de las partes, por un lado jerarquiza la labor de "abogar" por los principios e intereses que se representan y por otro lado jerarquiza el proceso e invita a que los profesionales sean cuidadosos en la formulación de los recursos.

procedimiento administrativo, por cuanto la misma ley indica que el Poder Ejecutivo antes de resolver deberá dar intervención a la Fiscalía de Estado. Es contundente que esta cuestión constituye nada más que un engaño, un verdadero engaño para el particular que no es un conocedor de toda la normativa específica de los reclamos administrativos o bien de los abogados que hacen derecho administrativo esporádicamente, y su finalidad es que caigan en la emboscada de "olvidarse" de presentar una copia ante la fiscalía de estado del reclamo interpuesto en el asiento de sus funciones, y por ende, reciban la sanción de tener por desistidos sus recursos (24).

Como una de las reglas procesales principales se establece que este el proceso administrativo tiene un fuerte componente oral en su práctica. Así se establece que la audiencia que señala el Código y que el juez fija será pública y oral y se registrarán en audio y video, teniendo las partes derecho a obtener copia fiel del registro. En esta audiencia se permite que el juez pueda requerir precisiones para determinar los alcances de las peticiones de las partes como así también (en la audiencia de exposición de agravios -25-) contarán con facultades de interrogar a las partes (26). El pedido de medidas cautelares y del amparo por mora, también se resolverán con una audiencia por la cual el juez escuchará a las partes.

Señores Legisladores la Convención Constituyente de 1957, que elaboró la primera Constitución, dejó expedita la posibilidad que por vía legislativa, este principio de oralidad fuera incorporado. Esta cuestión fue retomada por la Convención reformadora de 1988 la cual sancionó el artículo 139 (sobre las facultades del poder legislativo) en el cual se prescribe que los códigos de procedimientos judiciales deben ajustarse a los principios básicos de la oralidad y publicidad. La implementación de un juicio oral es la mejor estructura procesal, con el fin de obtener una mayor celeridad en el proceso de la justicia administrativa y principio esencial del derecho procesal.

Establecido el agotamiento previo de la vía administrativa, en proyecto también contempla un control de oficio por parte del juez al momento de interponerse la demanda. Debe haber un control de admisibilidad por parte del Tribunal, que tenga como fin aligerar el despacho judicial. Por eso, en la primera providencia al ser recepcionada la demanda y advertirse la ausencia de algún requisito formal, el Tribunal deberá pedir la subsanación de dicha presentación en el plazo que establezca la norma. Fundado en el principio "pro actione"



Legislatura de la Provincia de Río Negro

este proyecto contempla que si la administración cuenta con la posibilidad de que al particular se le examine su "habilitación de la instancia judicial", cuando el juez advierta que la demanda no está correctamente formulada pueda ser emplazado para su corrección; porque el derecho procesal no debe imponer obstáculos frustratorios del acceso a la justicia burlando el derecho a la tutela judicial efectiva. Luego con la recepción de la contestación de la demanda, lo haya o no pedido la parte, deberá expedirse sobre la admisibilidad formal de la demanda. Con ello se ahorra tiempo, que por ejemplo consumen las excepciones dilatorias o aquellas que la parte propone para resolver al momento de dicta sentencia. (27)

27 los Tribunales competentes deben revisar de oficio los presupuestos plazo, materia, agotamiento de la vía administrativa- para habilitar la instancia judicial, como condición para asumir su competencia (Conf. STJRNS4 Se. N° 148/13 "GARCÍA"; Se. 60/14 "SANTOS"

28 Con una visión muy particular en el año 1938 Eduardo Couture señaló que se necesitan hombres que sientan la justicia sin prejuicio de la forma porque nuestros códigos de procedimientos llevaban más de 50 años y se estaban cayendo a pedazos. 'Oralidad y regla moral en el proceso civil' LL- t 11, pág 85.

29 Y agrega que "En el proceso administrativo ello tiene mayores posibilidades a poco que se recapacite que al iniciarse el proceso ya existe el expediente administrativo.- Con un simple trámite de audiencias podría arribarse rápidamente a la sentencia".-

El plazo para promover la demandase se establece de 90 días y en la sede judicial se pueden plantear las cuestiones que fueron debatidas previamente en las reclamaciones o recursos administrativos y podrán deducirse las cuestiones no planeadas y resueltas o las planteadas y no resueltas. Asimismo podrán plantearse cuestiones constitucionales a la acertada decisión del caso.

El juicio, fundado en la oralidad, dejará de ser escrito y en secreto para pasar a desarrollarse mediante una audiencia oral y pública, como acabo de indicarlo. Allí se ventilará toda la prueba, testigos, peritos y se incorporará la documental e informativa, para luego las partes formular sus alegatos. Aunque la cuestión fuera declarada de puro derecho, igualmente se celebrará la audiencia y el juez escuchará los alegatos. En la doctrina también se propugna esta idea (28), así por ejemplo Hutchinson, sostiene que es necesario la implementación de un juicio oral como mejor estructuración procesal, con el fin de obtener una mayor celeridad en el proceso de la justicia administrativa (29).

Hutchinson, Tomás. Reflexiones sobre el proceso administrativo en nuestro ordenamiento jurídico. Revista de Derecho Público. Ed. Rubinzal Culzoni, año 2003, tomo I, pág. 18-



Legislatura de la Provincia de Río Negro

30 Algunos códigos locales comprenden a la suspensión del acto como si se tratara de una cautelar innovativa, así los textos de Neuquén, Tucumán, Santa Cruz, La Pampa, Tierra del Fuego, Ciudad de Buenos Aires.

31 García de Enterría, La batalla ... Pág. 225, en Pie n° 230. Es a la conclusión que llega el autor al analizar los fallos de la Sala Contencioso Administrativo del Tribunal Superior del País Vasco (21.3.1991 - R 2444/90) y el Auto de la Sala 3° del Tribunal Supremo (20.12.1990). Agrega el catedrático español que "En el caso del contencioso-administrativo, el ejemplo más claro de esa técnica es hoy el italiano.- El Este Código fundado en las normas constitucionales prevé como dar cumplimiento a la sentencia y el derecho a ejecutar la misma si la Administración no cumple con sus obligaciones.

Respecto a las excepciones y recursos del permite el proceso, se establece que son de aplicación las reguladas por el Código Procesal Civil y Comercial. En el caso de las excepciones se agrega la de inhabilidad de instancia y se estipula que estas cuestiones deben resueltas, previas a la audiencia, con el fin de no demorar la realización del juicio oral. No es posible que luego de meses, por no decir años, de litigio el Tribunal resuelva una cuestión que bien pudo resolver en las primeras semanas. Para el caso de los recursos en los mismos, como se indicó, se prevé la realización de una audiencia para la formulación de los agravios. Esto jerarquiza al Superior Tribunal por cuanto ante el mismo solo están previstos los recursos extraordinarios, preservando para los asuntos de mayor importancia.

Ningún proyecto de código procesal administrativo puede dejar de lado el tratamiento de la cautelar como la antelación de la tutela efectiva previo al otorgamiento de la sentencia. El dictado de la providencia cautelar es una apreciación ponderativa por la cual se busca establecer un equilibrio entre los intereses en conflicto, entre el interés particular y el interés general --siendo ambos dignos de protección-- pero que en la opción de uno de ellos, debe evitar se produzca un daño de difícil o imposible reparación.

Un código procesal deber abordar esta cuestión mediante una regulación común a todas las medidas cautelares, cualquiera que sea su naturaleza, incluso las de carácter positivo, y corresponderá al Juez determinar las que, según las circunstancias, fuesen necesarias, de acuerdo a su urgencia, y pretensión, por cuanto entendemos que la justicia cautelar forma parte del verdadero derecho a la tutela efectiva, que el órgano judicial puede y debe ejercitar (30).

Se incorpora también la medida cautelar positiva. Se puede ubicar a la cautelar positiva (31) cuando "frente a un acto administrativo denegatorio de la Tribunal Constitucional italiano en una capital Sentencia, la número 190, de 26 de junio de 1985, declaró inconstitucional la limitación de las medidas cautelares disponibles contra la Administración únicamente a la suspensión del acto impugnado (que es lo mismo



Legislatura de la Provincia de Río Negro

que ocurre entre nosotros) y habilitó la posibilidad de que, en base al simple *fumus boni iuris*, el juez contencioso pudiese dictar medidas positivas en sustitución de una denegación arbitraria por la Administración de la pretensión del recurrente (en Francia, desde 1988, se admite incluso el *référé* provision contra la Administración obligándola al pago anticipado de sus deudas, en todo o en parte, cuando su oposición no parece inicialmente "seria" o consistente)".

32 La CORTE, respecto a medida positiva, fue reconocida "Pesquera Leal", considerando 5°, con referencia al recaudo de interés público -en cuanto a los recursos naturales y el área laboral del sector pesquero (ED 30.3.2001).

33 Cassagne, 2001-B, pág 1090.

34 Comadira, agrega como ejemplos podrían ser el caso de una inscripción o autorización denegada. O el de un procedimiento de selección, sustanciado bajo la modalidad del doble sobre, en el que se dispone, a petición del oferente excluido de la precalificación correspondiente al sobre número uno, la suspensión de los efectos del acto que la contiene, y se ordena, simultáneamente, a la Administración la evaluación de la oferta del recurrente contenida en el sobre n° 2.

Administración impone a ésta como medida provisional, mientras el proceso se substancia, una determinada conducta y una decisión de condena, en términos procesales" (32). Lo que hace posible que el juez actúe "sin las dilaciones del proceso ordinario, lo que la Administración le niega al ciudadano en forma arbitraria o manifiestamente ilegítima"(33). Esta la tutelar positiva importa "la emisión de un mandato judicial a la Administración para que ésta observe una conducta activa, es decir no una mera abstención de ejecutar ciertos efectos sino, directamente, una obligación de hacer" (34)

Aquí también se propone incorporar a la ley de procedimiento administrativo un nuevo artículo que prevé que el particular presenta ante la sede administrativa el pedido de suspensión del acto, y recién cuando ese pedido fuera rechazado o no resuelto en plazo, quede habilitada la vía judicial para su pedido. Frente al principio de una presunción de legitimidad y ejecución por parte del acto administrativo, es preciso que el proceso administrativo debe equilibrar la misma frente al particular que intenta demostrar que el acto administrativo goza de determinados defectos en su conformación (toda vez que la legitimidad goza de una presunción *juris tantum*). Entonces, el trámite procesal de la providencia cautelar debe existir igualdad entre las partes.

A fin de que el concepto de interés público no debe ser indescifrable, oscuro y vago, la propia administración debe explicar cuál es ese interés que proclama. El planteamiento por parte de la administración y el estudio del mismo por parte de los jueces tiene que estar precedido de la correspondiente apreciación exhaustiva y la valoración de las libertades de los particulares bajo el principio de la tutela judicial efectiva.



Legislatura de la Provincia de Río Negro

En las medidas cautelares se incorporó que la administración debe fundar la eventual lesión al interés público, los daños y perjuicios provocados con la medida a terceros, es decir debe justificar el mentado concepto de interés público y no dejar esa definición en manos del juez y que tanto el Estado municipal y provincial están exentos de realizar una contracautela.

Su procedimiento, como regla general, será contradictorio con traslado de la solicitud interpuesta a la contraria y con resolución en audiencia. De ese modo los jueces tendrán en sus manos una nueva herramienta legislativa imbuida en los principios de Derecho Administrativo, con la finalidad de equilibrar la prerrogativa estatal de la ejecución con las libertades de la sociedad.

Cuando existe un vacío legislativo la ultima ratio de esperanza en el acceso a la justicia y el reconocimiento de un derecho, es sin duda alguna, al precedente que deja un juez. En el caso de Río Negro su máximo tribunal judicial (Expte. N° 17974/02-STJ- Sentencia 30/2003) confirmó una posición restrictiva. Frente a la posición que sostiene el máximo tribunal de Río Negro, corresponde que el futuro código administrativo prevea en sus normas la inclusión del amparo por mora. Este proyecto incorpora el amparo por mora, toda vez que la administración tiene el deber de dar a conocer su decisión ante una petición concreta. Lo contrario, es decir, no decidir constituye una conducta irregular violatoria de un deber constitucional. Porque ante la garantía de pedir existe la obligación de responder por parte de la administración, ésta tiene el deber de expedirse y tiene su raigambre constitucional en los artículos 18 (derecho de defensa) y 14 (derecho de peticionar). Luego de la reforma constitucional de 1994, por imperio del artículo 75 inciso 22, los tratados internacionales tienen jerarquía superior a las leyes. Así tenemos que la cláusula XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece que al derecho de peticionar ante la autoridad pública le corresponde recibir una pronta resolución. Por tal motivo, para el resguardo del derecho a una contestación por parte de la administración debería incorporarse el instituto del amparo por mora a la legislación de Río Negro.

Por último se establece una delegación legislativa hacia el Superior Tribunal a fin de que éste dicte las medidas reglamentarias que aseguren el mejor cumplimiento de las normas de este nuevo Código (su antecedente la materia procesal es el mismo que establece la Ley P n° 4142).

En síntesis, la creación del Fuero Administrativo y la formulación de un Código Administrativo es una herramienta para afianzar la seguridad jurídica y la garantía del debido proceso de todo administrado, regulando las instituciones creadas por la Constitución local y la ley.

Quedo a disposición del Señor Presidente y de los Señores Legisladores, con atenta consideración.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

Miguel Ángel Cardella