



JUAN BAUTISTA JUSTO

Abogado y Especialista en Derecho Administrativo (Universidad Nacional del Comahue). Docente de Derecho Administrativo y Práctica Profesional de Derecho Administrativo y exCo-Director de la Especialización en Derecho Administrativo (Universidad Nacional del Comahue). Exconsultor de la División Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL) y exFiscal de Estado Adjunto de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Río Negro

# Derecho administrativo de la Patagonia Norte

Provincias de Río Negro y Neuquén

*Fundamentos históricos y constitucionales*

TOMO 1

*Parte General*

*Prólogo de*  
ALBERTO B. BIANCHI



CORTE SUPREMA BIBLIOTECA	
SIG. TOPOGRAFICA	INVENTARIO
A 3142	155857



## ÍNDICE GENERAL DEL TOMO PRIMERO

PRÓLOGO.....	11
PREFACIO.....	15
ÍNDICE DE ABREVIATURAS EMPLEADAS EN LA OBRA .....	51
PLAN DE LA OBRA.....	53

### SECCIÓN PRIMERA

### PARTE GENERAL

#### CAPÍTULO PRIMERO

#### LA ESTRATEGIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1. ¿Para qué sirve el Derecho administrativo?.....	57
2. ¿Por qué existe el Derecho administrativo? Las fuerzas fundacionales de la disciplina .....	60
a) La primera fuerza fundacional. El proceso de centralización del poder y el surgimiento del Estado moderno ....	61
1. El pluralismo jurídico medieval .....	61
2. La erradicación del pluralismo medieval. Unidad del Estado y surgimiento de la burocracia moderna .....	64
b) La segunda fuerza fundacional. Estado de Derecho, libertad del individuo e igualdad jurídica de los ciudadanos..	70
1. Aseguramiento del autogobierno individual y colectivo. Despersonalización del poder y principio de legalidad .....	73
2. Igualdad jurídica de los ciudadanos. Expansión de los cometidos estatales y crecimiento del aparato administrativo .....	79
3. División de poderes y autonomía de la función administrativa.....	84

- c) La tercera fuerza fundacional. Interpretación heterodoxa de la división de poderes y autotutela administrativa ... 85
3. Las fuerzas históricas y la configuración del Derecho administrativo ..... 88

## CAPÍTULO II

## LA CREACIÓN ESTATAL DE LA PATAGONIA NORTE

- ..... 91
4. La acción del Estado Nacional como motor y límite del desarrollo regional (1879-1989) ..... 92
- a) La génesis. Los territorios nacionales y la exclusión de las provincias del proceso colonizador ..... 94
- b) La acción militar ..... 98
- c) El ferrocarril ..... 99
- d) La irrigación ..... 104
- e) Los Parques Nacionales ..... 107
- f) Caminos y puentes ..... 110
- g) La hidroelectricidad ..... 111
- h) Los hidrocarburos ..... 112
- i) La minería ..... 116
- j) El repliegue del Estado Nacional y la nueva centralidad de las provincias ..... 116
5. La acción estatal en Río Negro. Entre la fragmentación y la unidad ..... 118
- a) La configuración provincial ..... 119
1. El Alto Valle. Una experiencia exitosa de participación público-privada ..... 120
- I. Conexión ferroviaria y sistema de riego ..... 121
- II. Fraccionamiento y venta de tierras. Un caso pionero de "outsourcing" ..... 123
- III. Innovación y reconversión productiva ..... 124
- IV. Empaque y comercialización ..... 125
- v. Evolución posterior. Apogeo y caída de la fruticultura ..... 126
2. La Zona Andina. Del Pacífico a Buenos Aires ..... 128
- I. Integración con Chile ..... 128
- II. Argentinización y turistificación mediante el tren y los parques nacionales ..... 131
- III. Bariloche y Río Negro ..... 135
3. La Zona Atlántica. Del protagonismo a la lejanía .... 136
- I. Auge como capital del territorio y único puerto ... 137
- II. Declive por la falta de infraestructura (trenes e irrigación) ..... 138

- III. Intentos desarrollistas. El primer Plan Castello .. 140
- IV. Perfil actual como prestador de servicios ..... 142
4. El Valle Medio. De la capitalidad al aislamiento ..... 142
5. Catriel y el rol protagónico de las agencias estatales.. 144
6. La región del Colorado. Frontera y despoblamiento... 144
7. Línea Sur. Del auge lanero a la marginación ..... 145
- b) La acción estatal como fuente de fragmentación. Una provincia en los márgenes ..... 148
6. La acción estatal en Neuquén ..... 156
- a) El ADN estatalista del modelo de derechos neuquino.... 156
- b) El proyecto provincial y su implementación (1960-1990) . 163
- c) Neuquén como provincia exportadora de hidrocarburos .. 175
1. La explotación de hidrocarburos en la Constitución provincial ..... 177
2. Las tensiones por la regulación de la actividad hidrocarbúfera ..... 184
- I. Medio ambiente ..... 184
- II. Regalías ..... 185
7. La autonomía regional y el carácter local del Derecho administrativo ..... 189

## CAPÍTULO III

## LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA PATAGONIA NORTE

8. La estrategia del Derecho administrativo en Río Negro y Neuquén ..... 197
9. Juridicidad de la acción administrativa ..... 198
- a) Imperio de la Constitución ..... 198
1. Neuquén ..... 198
2. Río Negro ..... 199
- b) División de poderes ..... 199
1. Neuquén ..... 199
2. Río Negro ..... 200
- c) Derechos y garantías. Las cuatro generaciones de derechos fundamentales en el ordenamiento regional ..... 201
1. Primera generación. Derechos civiles y políticos. El individuo y sus libertades ..... 202
- I. El principio de autonomía de la persona ..... 203
- II. El principio de inviolabilidad de la persona ..... 206
- III. El principio de dignidad de la persona ..... 210
- IV. Los derechos civiles y políticos en Neuquén. La pionera apertura al régimen internacional de derechos humanos de la Constitución de 1957 ..... 213

v. Los derechos civiles y políticos en Río Negro . . . . .	216
2. Segunda generación. Los grupos sociales y la igualdad real . . . . .	218
I. Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) . . . . .	219
i) Conducta debida por el Estado . . . . .	220
ii) Grado de satisfacción del derecho que resulta exigible . . . . .	221
II. La perspectiva interamericana. Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) . . . . .	225
III. Los derechos sociales en la Constitución neuquina . . . . .	229
IV. Los derechos sociales en la Constitución de Río Negro . . . . .	230
V. Los derechos sociales en el contexto norpatagónico. Pueblos indígenas . . . . .	230
i) La territorialidad indígena en los tratados internacionales . . . . .	231
ii) El rol de las provincias y la Nación . . . . .	238
3. Tercera generación. La comunidad y los lazos de solidaridad . . . . .	242
I. El paradigma ambiental y los bienes colectivos . . . . .	243
II. Consumidores y usuarios . . . . .	253
III. Los derechos de incidencia colectiva . . . . .	255
i) Derechos individuales . . . . .	256
ii) Derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos . . . . .	256
iii) Derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos . . . . .	256
4. Los derechos de cuarta generación. La sociedad de la información . . . . .	257
d) Organización del Estado . . . . .	259
1. Neuquén . . . . .	259
2. Río Negro . . . . .	263
e) Órganos de control . . . . .	266
1. Neuquén . . . . .	266
2. Río Negro . . . . .	267
f) Atribuciones del Poder Legislativo . . . . .	267
1. Neuquén . . . . .	267
2. Río Negro . . . . .	268
g) Régimen constitucional de contrataciones públicas . . . . .	269
1. Neuquén . . . . .	270
2. Río Negro . . . . .	270
h) Responsabilidad del Estado . . . . .	271
1. Neuquén . . . . .	271

2. Río Negro . . . . .	271
i) Control judicial de la Administración Pública . . . . .	271
1. Neuquén . . . . .	271
I. Acción de amparo . . . . .	272
II. Acción contencioso-administrativa . . . . .	273
III. Control de constitucionalidad difuso y concentrado de la potestad reglamentaria . . . . .	273
IV. Resolución de conflictos . . . . .	275
2. Río Negro . . . . .	275
I. Acción de amparo . . . . .	275
II. Mandamiento de ejecución . . . . .	276
III. Mandamiento de prohibición . . . . .	276
IV. Acción contencioso administrativa . . . . .	276
V. Control de constitucionalidad difuso y concentrado de la potestad reglamentaria . . . . .	276
VI. Resolución de conflictos . . . . .	277
10. Acción unilateral . . . . .	278
a) Potestades administrativas . . . . .	278
1. Neuquén . . . . .	278
2. Río Negro . . . . .	279
b) Potestad reglamentaria . . . . .	280
1. Neuquén . . . . .	280
2. Río Negro . . . . .	280
c) Técnicas de intervención estatal . . . . .	281
1. Neuquén . . . . .	281
2. Río Negro . . . . .	281
d) Modelo revisor de control judicial . . . . .	282
1. Neuquén . . . . .	282
2. Río Negro . . . . .	282
e) Inejecutabilidad directa de las sentencias . . . . .	283
1. Neuquén . . . . .	283
2. Río Negro . . . . .	283
11. Los municipios como actores protagónicos de la experiencia norpatagónica . . . . .	283
a) La autonomía municipal en la Constitución nacional de 1853-60 . . . . .	284
1. Primera etapa . . . . .	284
2. Cambio jurisprudencial . . . . .	285
b) Reforma de 1994. Interpretación constitucional . . . . .	287
c) Los pilares de la relación entre provincia y municipio en la Constitución de Río Negro . . . . .	289
1. Componente teleológico. La descentralización como vehículo para el fortalecimiento de la democracia . . . . .	290
2. Componente normativo. Los presupuestos de la competencia municipal en la Constitución de Río Negro . . . . .	291

I. Presupuestos positivos . . . . .	292
i) Materia específicamente comunal . . . . .	292
ii) Territorio municipal . . . . .	296
II. Presupuestos negativos . . . . .	297
i) Presupuesto negativo absoluto. Materia expresamente reservada en la Constitución a la Provincia . . . . .	298
ii) Presupuesto negativo contingente. Interferencia con facultades provinciales o nacionales . . . . .	299
3. Municipios sin carta orgánica . . . . .	302
d) Provincia y municipios en Neuquén . . . . .	306
1. Medio ambiente . . . . .	310
2. Tasas . . . . .	312

## CAPÍTULO IV

## ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

12. Las tendencias históricas que moldearon la organización administrativa . . . . .	317
a) El surgimiento de las bases de la organización administrativa durante el Absolutismo. La necesidad de homogeneidad en la acción gubernamental . . . . .	318
b) El Estado de Derecho y el rol de la Administración como brazo ejecutor de la ley . . . . .	321
1. El modelo burocrático racional-legal . . . . .	321
2. La personalidad jurídica del Estado como herramienta de legalización del poder público. El desafío de la imputación y la teoría del órgano . . . . .	325
3. El surgimiento de la técnica de descentralización durante el Estado Social . . . . .	330
I. La personalidad jurídica como herramienta de deslegalización de la actividad estatal . . . . .	330
II. La huida del derecho público . . . . .	334
i) Sociedades de economía mixta (1946) . . . . .	336
ii) Empresas del Estado (1949) . . . . .	336
iii) Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria (1967-1972) . . . . .	336
iv) Sociedades del Estado (1974) . . . . .	337
III. La caída del Estado de Bienestar y la reconfiguración de la descentralización. De la intervención a la regulación . . . . .	339
i) Privatización de las empresas públicas . . . . .	340
ii) Entes reguladores . . . . .	342
IV. La etapa posprivatizadora. Las sociedades anónimas bajo injerencia estatal . . . . .	343

i) Nuevas formas de huida del Derecho administrativo. Sociedades "puras", exenciones normativas y participación minoritaria en sociedades privadas . . . . .	343
ii) Nuevas tendencias en control público . . . . .	346
c) Los principios de la organización administrativa. Un desafío de escala . . . . .	347
1. La competencia . . . . .	348
I. Relación de vinculación negativa . . . . .	349
II. Relación de vinculación positiva . . . . .	349
2. La jerarquía . . . . .	352
13. El modelo neuquino de organización administrativa . . . . .	354
a) La competencia en la LPAN . . . . .	356
b) La jerarquía en la LPAN . . . . .	357
c) Centralización y descentralización . . . . .	359
1. Centralización . . . . .	359
I. Estructura centralizada . . . . .	359
II. Desconcentración . . . . .	361
2. Descentralización . . . . .	362
I. El régimen de la LPAN . . . . .	362
i) Tipología . . . . .	362
ii) Competencia para la creación de entidades autárquicas . . . . .	362
iii) Control del Poder Ejecutivo . . . . .	363
iv) Conflictos interadministrativos . . . . .	364
v) Intervención . . . . .	365
II. Las entidades descentralizadas de Neuquén . . . . .	366
i) Entidades autárquicas . . . . .	366
- Consejo Provincial de Educación (CPE) . . . . .	367
- Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE) . . . . .	368
- Ente Provincial de Agua y Saneamiento (EPAS) . . . . .	368
- Ente Provincial de Energía del Neuquén (EPEN) . . . . .	370
- Ente Provincial Regulador de la Electricidad (EPRE) . . . . .	370
- Instituto Provincial de Vivienda y Urbanismo (IPVU) . . . . .	372
- Agencia de Desarrollo Urbano Sustentable (ADUS) . . . . .	372
- Instituto de Seguridad Social del Neuquén (ISSN) . . . . .	372
- Consejo Provincial de Sanidad . . . . .	373
- Instituto Provincial de Juegos de Azar . . . . .	373

- Instituto Autárquico de Desarrollo Productivo (IADEP).....	374
- Centro PyME-ADENEU.....	374
- Ente Provincial de Termas del Neuquén (EPROTEN).....	375
- Dirección Provincial de Aeronáutica.....	375
- Radio y Televisión del Neuquén (RTN).....	375
- Dirección Provincial de Vialidad (DPV).....	375
- Ente Compensador Agrícola (ECA).....	376
ii) Empresas del Estado.....	376
iii) Corporaciones, cooperativas y consorcios públicos. Corporación Interestadual Pulmarí.....	379
iv) Sociedades del Estado.....	380
- Corporación Minera del Neuquén (CORMINE S.E.).....	381
- Artesanías Neuquinas S.E.....	381
- Empresa Neuquina de Servicios de Ingeniería S.E. (ENSI).....	381
- Emprendimientos Turísticos y Deportivos Neuquinos S.E. (ETyDENSE).....	382
- Neuquentur S.E.....	382
- Agencia para la Promoción y Desarrollo de Inversiones del Neuquén Sociedad del Estado Provincial (ADI-NQN S.E.P.).....	382
- Corporación para el Desarrollo Integral de Neuquén Sociedad del Estado (CORDINEU S.E.).....	382
- Emprendimientos Hidroeléctricos S.E. (EMHIDRO S.E.).....	383
v) Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria.....	383
- Corporación Forestal Neuquina S.A. (CORFONE).....	384
- Corporación de Desarrollo de la Cuenca del Curi Leuvu SAPEM. (CORDECC).....	384
- Hidrocarburos del Neuquén S.A. (HIDENESA).....	384
- Banco Provincia del Neuquén (BPN S.A.).....	384
- Fiduciaria Neuquina S.A.....	385
- Mercado de Concentración del Neuquén SAPEM.....	386
- Zona Franca Zapala S.A.....	386
- Patagonia Ferrocanal S.A.....	386
- Neutics SAPEM.....	387
- Neuquén Garantiza SGR.....	387

vi) Sociedades anónimas bajo injerencia estatal. Gas y Petróleo del Neuquén S.A. (GyP).....	388
vii) Personas públicas no estatales.....	389
viii) Personas privadas que ejerzan función administrativa por autorización o delegación estatal.....	391
14. La organización administrativa de Río Negro.....	392
a) La competencia en la LPARN.....	392
b) La jerarquía en la LPARN.....	393
c) Centralización y descentralización.....	393
1. Administración centralizada en Río Negro.....	393
2. Administración descentralizada en Río Negro.....	397
1. Reglas generales.....	397
II. Tipología de entidades descentralizadas.....	398
i) Entidades autárquicas.....	398
- Agencia de Recaudación Tributaria.....	398
- Consejo Provincial de Educación.....	399
- Consejo Provincial de Salud Pública.....	401
- Instituto Provincial del Seguro de Salud IproSS).....	402
- Instituto de Planificación y Promoción de la Vivienda (IPPV).....	403
- Dirección de Vialidad Rionegrina (DVR).....	404
- Lotería para Obras de Acción Social.....	404
- Departamento Provincial de Aguas (DPA).....	404
- Ente Provincial Regulador de la Electricidad (EPRE).....	407
- Ente Regulador del Puerto de San Antonio Este (ERPSAE).....	408
- Instituto Autárquico Provincial del Seguro (IAPS).....	409
- Ente de Desarrollo de la Línea Sur.....	409
- Ente de Desarrollo de la Zona de Conesa.....	411
- Ente para el Desarrollo de la Margen Sur de los ríos Limay y Negro de Cipolletti (EN.DE.MAS).....	411
- Instituto de Desarrollo del Valle Inferior del Río Negro (IDEVI).....	411
- Ente de Desarrollo del Lago Pellegrini-Península Ruca Co y el Perilago (EN.DE.CIC).....	413
- Agencia Provincial para el Desarrollo Rionegrino (APRODER).....	413
- Ente para la Reconversión del Parque Industrial de Viedma (ENREPAVI).....	414
- Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP).....	414

– Ente de Desarrollo Regional del Valle Medio (ENDEVAM) . . . . .	415
– Instituto Autárquico de Planificación para la Integración y el Desarrollo (IAPID) . . . . .	416
– Agencia para la Prevención y Asistencia del Abuso de las Sustancias y de las Adicciones (APASA) . . . . .	416
– Ente de Desarrollo de la Cordillera de la Provincia de Río Negro (ECO-Río Negro) . . . . .	417
– Agencia de Innovación y Economía del Conocimiento “Río Negro Innova” . . . . .	418
– Agencia de Promoción de Comercio Interior y Exterior “Río Negro Exporta” . . . . .	418
ii) Empresas y sociedades del Estado . . . . .	419
– Alta Tecnología Sociedad del Estado (ALTEC S.E.): . . . . .	420
– Investigaciones Aplicadas Sociedad del Estado (INVAP S.E.) . . . . .	421
– Radio y Televisión Río Negro S.E. . . . .	421
– Aguas Rionegrinas S.A. (ARSA) . . . . .	422
– Empresa Forestal Rionegrina S.A. (EMFORSA) . . . . .	422
– Empresa de Desarrollo Hidrocarburífero de la Provincia (EDHIPSA) . . . . .	422
– Horizonte Compañía Argentina de Seguros Generales S.A. . . . .	422
– Río Negro Fiduciaria S.A. . . . .	423
– Tren Patagónico S.A. . . . .	423
– Transportadora de Energía del Comahue (Transcomahue S.A.) . . . . .	423
– Empresa Minera Rionegrina S.A. (EMIRSA S.A.) . . . . .	423
– Productora Farmacéutica Rionegrina S.E. (PROFARSE) . . . . .	424
– Hierros Patagónicos S.A. (HIPARSA) . . . . .	424
– Eólica Rionegrina S.A. . . . .	425
– Frontec S.A.U. . . . .	426
iii) Personas públicas no estatales . . . . .	427

## CAPÍTULO V

## ÓRGANOS DE CONTROL

15. El control público en el marco de la democracia . . . . .	429
---	-----

a) El poder político como “fiducia” y la improponibilidad de gobernantes incondicionados . . . . .	431
b) El control como test de cumplimiento del mandato popular plasmado en el ordenamiento jurídico . . . . .	431
c) El dilema “principal-agente” y el control. . . . .	433
d) Democracia y control. Estándares interpretativos . . . . .	434
e) Los compromisos internacionales de lucha contra la corrupción. El rango convencional del control público . . . . .	436
f) Control previo/interno y posterior/externo . . . . .	439
g) Las potestades administrativas y la importancia práctica del control previo . . . . .	441
16. El sistema de control público en Neuquén . . . . .	444
a) Principios rectores . . . . .	444
b) Órganos ejecutores . . . . .	446
c) Sujetos y órganos controlados. . . . .	446
d) Modelo de control . . . . .	447
e) Contaduría General . . . . .	447
1. Rol constitucional. . . . .	447
2. Estructura y garantías de independencia . . . . .	451
f) Tesorero de la Provincia . . . . .	453
1. Rol constitucional. . . . .	453
2. Estructura y garantías de independencia . . . . .	453
g) Tribunal de Cuentas . . . . .	453
1. Rol constitucional. . . . .	454
I. Control previo. Auditorías y observaciones . . . . .	454
II. Control posterior. Rendición de cuentas . . . . .	454
2. Los tipos de responsabilidad administrativa y su cauce procedimental en Neuquén. . . . .	456
I. Sumario por observaciones a una rendición de cuentas . . . . .	459
i) Primera etapa: presentación y auditoría de la cuenta . . . . .	459
ii) Segunda etapa. Resolución del Tribunal. Alternativas . . . . .	461
– Aprobación de la cuenta . . . . .	461
– Formulación de observaciones . . . . .	461
– Sumario por observaciones . . . . .	461
II. Sumario por investigación de irregularidades . . . . .	463
III. Juicio administrativo de responsabilidad . . . . .	463
i) Ámbito de aplicación . . . . .	463
ii) Los presupuestos de la responsabilidad administrativa patrimonial . . . . .	465
iii) Trámite . . . . .	466
iv) Recursos . . . . .	468

v) Ejecución de la condena . . . . .	469
3. Estructura y garantías de independencia . . . . .	470
h) Fiscal de Estado . . . . .	471
1. Rol constitucional . . . . .	471
2. Estructura y garantías de independencia . . . . .	473
i) Defensor del Pueblo . . . . .	473
1. Rol constitucional . . . . .	473
2. Estructura y garantías de independencia . . . . .	474
j) Composición constitucional del sistema de control en Neuquén. Sinopsis . . . . .	475
17. Modelo rionegrino . . . . .	476
a) El control previo. Órganos encargados . . . . .	477
1. Contador General . . . . .	478
I. Rol constitucional . . . . .	478
i) Control previo de los pagos estatales. Reparación y observación . . . . .	478
ii) El acto de observación. Efectos y procedimiento. El régimen de observación hasta el decreto 257/2019: observación, suspensión automática del pago e insistencia . . . . .	481
– La reforma por el decreto 257/2019: observación, denuncia al Tribunal de Cuentas y eventual suspensión del pago . . . . .	483
– La Contaduría General como órgano rector del sistema de control presupuestario interno . . . . .	484
II. Estructura y garantías de independencia . . . . .	484
2. Fiscal de Estado . . . . .	485
I. Rol constitucional . . . . .	485
i) Control previo de legalidad, antesala del control judicial . . . . .	485
ii) Representación del Estado en juicio . . . . .	487
iii) Asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo . . . . .	488
II. Estructura y garantías de independencia . . . . .	488
3. Comisión de Transacciones Judiciales . . . . .	489
I. Rol constitucional . . . . .	489
II. Integración y funciones. Ley K N° 3233 . . . . .	489
b) El control posterior: Órganos encargados . . . . .	490
1. Tribunal de Cuentas . . . . .	491
I. Rol constitucional . . . . .	491
II. Control previo. Auditorías y actuación ante observaciones del Contador General . . . . .	492
III. Control posterior. Rendición de cuentas y responsabilidad administrativa patrimonial . . . . .	493

i) El sistema de rendición de cuentas. Responsabilidad administrativa contable . . . . .	494
– Primera etapa: presentación y análisis de la cuenta . . . . .	496
– Segunda etapa. Aprobación o juicio de cuentas. Absolución o condena . . . . .	496
ii) Responsabilidad administrativa patrimonial . . . . .	497
– Presupuestos . . . . .	497
– Procedimiento . . . . .	502
IV. Estructura y garantías de independencia . . . . .	507
2. Fiscal de Investigaciones Administrativas . . . . .	508
I. Rol constitucional . . . . .	508
II. Garantías de independencia . . . . .	509
3. Defensor del Pueblo . . . . .	509
I. Rol constitucional . . . . .	509
II. Procedimientos. Función exhortativa. Informe a la Legislatura . . . . .	511
III. Estructura y garantías de independencia . . . . .	514
c) Composición constitucional del sistema de control público en Río Negro. Sinopsis . . . . .	514

## CAPÍTULO VI

## ACTO ADMINISTRATIVO

18. El rol del acto administrativo y su inserción en el Derecho público regional . . . . .	517
a) Sometimiento de la Administración al Derecho. Declaración y elementos del acto administrativo . . . . .	517
b) Acción unilateral del aparato administrativo. Autotutela y caracteres del acto administrativo . . . . .	522
c) El concepto de acto administrativo . . . . .	524
1. Tipología de decisiones de la Administración . . . . .	524
2. Deslinde conceptual con otras figuras . . . . .	529
I. Forma de ejercicio de la función administrativa . . . . .	530
i) Perspectiva funcional . . . . .	531
– Función objetiva . . . . .	532
– Función residual . . . . .	534
ii) Perspectiva orgánica . . . . .	534
II. Carácter declarativo. Deslinde con el hecho administrativo . . . . .	536
III. Origen unilateral. Deslinde con el contrato administrativo . . . . .	537
IV. Efectos jurídicos directos. Deslinde con el simple acto de la Administración . . . . .	538

v. Alcance individual. Deslinde con el reglamento administrativo .....	539
19. El régimen rionegrino del acto administrativo .....	540
a) Elementos del acto administrativo .....	541
1. Competencia .....	541
I. Concepto .....	542
II. Caracteres .....	542
i) Expresa .....	542
ii) Irrenunciable .....	542
iii) Improrrogable .....	542
iv) Objetiva .....	542
III. Clasificación de la competencia .....	542
i) Por la materia .....	542
ii) Por el territorio .....	542
iii) Por el tiempo .....	542
iv) Por el grado .....	542
IV. Transferencia de la competencia .....	542
i) Delegación .....	544
ii) Avocación .....	544
iii) Sustitución .....	544
2. Causa .....	545
3. Objeto .....	545
4. Procedimientos .....	547
5. Motivación .....	548
6. Finalidad .....	549
7. Forma .....	550
8. Eficacia del acto administrativo. Notificación .....	551
b) Caracteres del acto administrativo .....	551
1. Presunción de legitimidad .....	552
I. Efectos de la presunción de legitimidad .....	553
i) La legitimidad del acto no necesita ser declarada .....	553
ii) Anulación solo a petición de parte .....	554
iii) Necesidad de alegar la ilegitimidad .....	554
iv) Necesidad de probar la ilegitimidad .....	555
v) Ejecutividad y ejecutoriedad .....	555
II. Alcance de la presunción .....	555
2. Ejecutividad .....	556
3. Ejecutoriedad .....	558
4. Estabilidad .....	561
5. Impugnabilidad .....	562
c) Vicios y nulidades .....	562
1. La construcción del sistema de nulidades del acto administrativo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación .....	562

I. Caso "Carman de Cantón" (1936) .....	564
II. Caso "Sociedad Anónima Empresa Constructora F. H. Schmidt" (1937) .....	564
III. Caso "Los Lagos S.A. Ganadera" (1941) .....	565
IV. Caso "Pustelnik" (1975) .....	566
V. Caso "Provincia del Chubut" (2001) .....	568
VI. Caso "Mill de Pereyra" (2001) .....	568
VII. Caso "Pradera del Sol" (2004) .....	569
VIII. Caso "Furlotti Setien Hnos. S.A." (1991) .....	569
2. Principales opiniones en la doctrina nacional .....	569
3. El régimen de invalidez en la LNPA .....	573
I. El método aplicable .....	573
II. Funcionamiento .....	575
4. El régimen de invalidez en la LPARN .....	576
I. Acto nulo .....	576
II. Acto anulable .....	577
d) Saneamiento del acto administrativo .....	577
1. Las formas de saneamiento del acto en la LNPA .....	577
I. Actos anulables: ratificación y confirmación .....	577
II. Actos nulos: Conversión .....	577
2. El modelo rionegrino .....	578
I. Actos anulables: saneamiento .....	578
II. Actos nulos: sustitución retroactiva .....	578
e) Extinción del acto administrativo .....	579
1. Causales .....	579
I. Cumplimiento del objeto .....	579
II. Imposibilidad de hecho sobreviniente .....	580
III. Expiración del plazo .....	580
IV. Acaecimiento de una condición resolutoria .....	581
V. Renuncia .....	581
VI. Rechazo .....	582
VII. Anulación en sede administrativa .....	582
i) Acto nulo. Anulación administrativa como regla y estabilidad como excepción .....	583
ii) Acto anulable. Estabilidad plena .....	583
VIII. Revocación .....	586
IX. Caducidad .....	587
X. Declaración judicial de nulidad (remisión) .....	588
2. Competencia para la extinción del acto administrativo .....	588
3. Operatividad y efectos de la extinción .....	588
20. Régimen jurídico del acto administrativo en Neuquén .....	589
a) Elementos del acto administrativo .....	589
1. La clasificación cuatripartita. Objeto, competencia, voluntad y forma .....	590

2. Objeto .....	591
3. Competencia .....	593
I. Concepto .....	593
II. Caracteres .....	594
i) Expresa .....	594
ii) Irrenunciable .....	594
iii) Improrrogable .....	594
iv) Objetiva .....	594
III. Clasificación de la competencia .....	595
i) Por la materia .....	595
ii) Por el territorio .....	595
iii) Por el tiempo .....	595
iv) Por el grado .....	595
IV. Transferencia de la competencia .....	595
i) Delegación .....	596
ii) Avocación .....	597
iii) Sustitución .....	597
iv) Subrogación y suplencia .....	597
4. Voluntad .....	598
I. Autorización .....	598
II. Aprobación .....	599
III. Finalidad .....	600
IV. Razonabilidad .....	601
i) Finalidad legítima de la restricción .....	601
ii) Adecuación entre la finalidad y los medios utilizados .....	601
iii) Necesidad del medio elegido para conseguir la finalidad perseguida .....	601
iv) Proporcionalidad estricta entre el beneficio obtenido y el sacrificio impuesto .....	601
V. Colegialidad .....	602
VI. Reglas técnicas .....	602
5. Forma .....	602
I. Formas previas a la emisión del acto. Procedimientos .....	602
II. Formas concomitantes a la emisión del acto. Instrumentación escrita (forma "stricto sensu") .....	603
III. Formas concomitantes a la emisión del acto. Motivación .....	603
IV. Formas posteriores a la emisión del acto. Notificación .....	606
b) Caracteres del acto administrativo .....	608
1. Presunción de legitimidad .....	609
I. Efectos de la presunción de legitimidad .....	610

i) La legitimidad del acto no necesita ser declarada .....	610
ii) Anulación solo a pedido de parte .....	610
iii) Necesidad de alegar la ilegitimidad .....	610
iv) Necesidad de probar la ilegitimidad .....	610
v) Ejecutividad y ejecutoriedad .....	611
II. Alcance de la presunción .....	611
2. Ejecutividad .....	612
3. Ejecutoriedad .....	612
4. Estabilidad .....	614
5. Impugnabilidad .....	616
c) Régimen de invalidez del acto administrativo .....	617
1. Nación y Río Negro. Afectación de los elementos esenciales del acto administrativo .....	618
2. Neuquén. Gravedad de la antijuridicidad en el caso ..	618
I. El principio general para la calificación de los vicios y sus modalidades de aplicación .....	621
II. Consecuencias jurídicas de los vicios sobre la validez del acto .....	621
III. Consecuencias jurídicas del grado de invalidez del acto sobre sus caracteres. Regularidad e irregularidad .....	622
IV. Recapitulación y cuadro sinóptico .....	625
V. Análisis comparativo .....	629
VI. El régimen de invalidez en Neuquén y el acceso a la Justicia .....	630
d) Saneamiento del acto administrativo .....	631
1. El modelo nacional .....	631
2. La enmienda del acto administrativo en Neuquén .....	631
e) Extinción del acto administrativo .....	633
1. Causales .....	633
I. Cumplimiento del objeto .....	634
II. Imposibilidad de hecho sobreviniente .....	634
III. Expiración del plazo .....	634
IV. Acaecimiento de una condición resolutoria .....	634
V. Renuncia .....	634
VI. Rechazo .....	635
VII. Revocación .....	636
i) Revocación de actos estables por razones de ilegitimidad .....	636
ii) Revocación de actos estables por razones de oportunidad .....	637
iii) Revocación de actos inestables .....	638
VIII. Caducidad .....	639

IX. Declaración judicial de inexistencia o nulidad (remisión).....	641
2. Competencia para la extinción del acto administrativo	641
3. Operatividad y efectos de la extinción.....	642

## CAPÍTULO VII

## CONTRATO ADMINISTRATIVO

21. ¿Por qué existe el contrato administrativo? .....	645
22. El contrato administrativo en Neuquén .....	646
a) El concepto neuquino de contrato administrativo .....	646
1. La importancia práctica de saber cuándo estamos ante un contrato administrativo .....	646
2. Elementos caracterizantes del contrato administrativo en el ámbito nacional .....	648
I. Elemento subjetivo: la persona estatal como parte del contrato .....	649
II. Elemento objetivo-teleológico: el objeto del contrato debe estar constituido por un fin público .....	649
III. Elemento normativo: aplicación expresa o tácita de un régimen exorbitante del derecho privado ...	650
3. Las particularidades de la figura del contrato administrativo en Neuquén .....	651
I. Indiferencia del elemento subjetivo. Criterio material de la función administrativa .....	651
II. Elemento teleológico implícito, en la noción de función administrativa .....	652
III. Elemento normativo implícito en la noción de función administrativa. El régimen de derecho público aplicable y sus notas .....	653
4. Desarrollo de la noción .....	658
I. Es una declaración bilateral o de voluntad común	658
II. Productora de efectos jurídicos entre dos personas	659
III. De las cuales una está en ejercicio de la función administrativa .....	659
b) El contrato administrativo en la estrategia del derecho público. Formalismo y potestades .....	660
1. Legalidad y formalismo. El desplazamiento de la autonomía de la voluntad .....	662
I. La invalidez de las contrataciones que se apartan de las formas legales .....	663
II. Contrataciones irregulares y enriquecimiento sin causa. El legítimo abono .....	666

III. El carácter personal del acuerdo y la prohibición de la cesión o subcontratación .....	669
2. Acción unilateral y potestades. El "régimen exorbitante" y su correcta interpretación en Neuquén. La "normativa exterior al contrato" .....	669
c) La formación del contrato administrativo en Neuquén ...	676
1. Bases constitucionales de la contratación pública ....	676
2. Bases legales .....	678
3. Procedimientos de selección .....	678
I. Licitación pública .....	678
i) Concepto .....	678
ii) Principios jurídicos de la licitación pública. ...	679
– Libre concurrencia y registros de proveedores	680
– Igualdad y debida diligencia de los competidores .....	682
– Publicidad y acceso a la información .....	686
iii) Etapas del procedimiento licitatorio .....	687
– Determinación de las bases y elaboración de los pliegos .....	687
– Aprobación de los pliegos y llamado a licitación .....	690
– Publicidad del llamado .....	690
– Presentación y mantenimiento de ofertas ..	692
– Apertura de ofertas .....	693
– Admisibilidad formal de ofertas .....	695
– Evaluación de ofertas y preadjudicación ...	696
– Adjudicación .....	698
II. Licitación privada .....	700
III. Concurso de precios .....	700
IV. Ventas en remate público .....	701
V. Orden de compra abierta .....	701
VI. Contratación directa .....	702
i) Causales de contratación directa por ineficiencia de la licitación: monto menor .....	703
– Contratos interadministrativos .....	704
– Reparación de maquinarias .....	704
– Remate .....	704
– Publicidad oficial .....	705
– Locación de inmuebles .....	705
– Compra y venta de energía .....	706
ii) Causales de contratación directa por imposibilidad fáctica o jurídica de la concurrencia: Licitación desierta .....	706
– Urgencia .....	707

– Exclusividad . . . . .	707
– Contrataciones en el extranjero . . . . .	708
– Escasez . . . . .	708
– Especialidad . . . . .	708
– Precios regulados . . . . .	708
– Adquisición de publicaciones . . . . .	708
– Fomento económico . . . . .	709
– Adquisiciones confidenciales para seguridad . . . . .	709
d) La ejecución del contrato administrativo en Neuquén . . . . .	710
1. Potestades de la Administración . . . . .	710
I. “Ius variandi” . . . . .	710
II. Interpretación unilateral . . . . .	712
III. Dirección y control . . . . .	714
IV. Sanciones contractuales . . . . .	714
V. Ejecución unilateral del acuerdo . . . . .	715
VI. Rescisión unilateral . . . . .	715
VII. Revocación por oportunidad . . . . .	717
VIII. Efectos respecto de terceros . . . . .	718
2. Reglas generales de ejecución del contrato administrativo . . . . .	718
I. Cumplimiento de la prestación. Entrega y recepción . . . . .	718
II. Facturación y pago . . . . .	719
III. Preservación de la ecuación económico-financiera . . . . .	721
IV. Penalidades por incumplimiento . . . . .	723
V. Registro de Sancionados . . . . .	725
i) Apercibimiento . . . . .	725
ii) Inclusión temporaria en el Registro de Sancionados . . . . .	725
iii) Inclusión permanente en el Registro de Sancionados . . . . .	726
e) Contratos de participación público-privada . . . . .	726
23. El contrato administrativo en Río Negro . . . . .	727
a) El concepto rionegrino de contrato administrativo . . . . .	727
1. Similitudes y diferencias con la construcción nacional . . . . .	728
2. Desarrollo de la noción . . . . .	733
I. Es un acuerdo de voluntades . . . . .	733
II. El Estado es parte . . . . .	734
III. Se perfecciona en ejercicio de funciones y persiguiendo finalidades públicas . . . . .	734
b) Legalidad y formalismo. El desplazamiento de la autonomía de la voluntad . . . . .	735
1. La invalidez de las contrataciones que se apartan de las formas legales . . . . .	735

2. Contrataciones irregulares y enriquecimiento sin causa. El legítimo abono . . . . .	736
3. El carácter personal del acuerdo y la prohibición de la cesión o subcontratación . . . . .	739
c) Acción unilateral y potestades. El “régimen exorbitante” . . . . .	740
d) La formación del contrato administrativo en Río Negro . . . . .	741
1. Bases constitucionales y legales . . . . .	741
I. Perspectiva material. Excepciones aplicables a todo el sector público provincial . . . . .	742
II. Perspectiva subjetiva. Excepciones aplicables al sector público corporativo . . . . .	742
2. Procedimientos de selección. Tramitación electrónica . . . . .	744
I. Licitación pública . . . . .	748
i) Concepto . . . . .	748
ii) Principios jurídicos de la licitación pública. Libre concurrencia . . . . .	749
– Igualdad . . . . .	749
– Publicidad . . . . .	750
iii) Etapas del procedimiento licitatorio. Determinación de las bases y elaboración de los pliegos . . . . .	751
– Aprobación de los pliegos y llamado a licitación . . . . .	753
– Publicidad del llamado . . . . .	754
– Presentación y mantenimiento de ofertas . . . . .	754
– Apertura de ofertas . . . . .	755
– Admisibilidad formal de ofertas . . . . .	755
– Evaluación de las ofertas y preadjudicación . . . . .	757
– Adjudicación . . . . .	758
– Régimen impugnativo en la licitación pública . . . . .	759
iv) Excepciones a la licitación pública . . . . .	760
– Excepciones fijadas por ineficiencia de la licitación . . . . .	760
– Excepciones por imposibilidad fáctica o jurídica de la concurrencia . . . . .	761
II. Licitación privada . . . . .	764
III. Contratación directa . . . . .	764
IV. Concurso de precios . . . . .	765
V. Remate público . . . . .	765
3. Modalidades de los procedimientos de selección . . . . .	766
I. Licitación de etapa múltiple . . . . .	766
II. Iniciativa privada. Ley A N° 3484 . . . . .	766
III. Proyectos integrales . . . . .	767
IV. Licitación o concurso internacional . . . . .	768
V. Sistema de provisión abierta . . . . .	768

VI. Acuerdo marco . . . . .	768
VII. Subasta inversa . . . . .	769
e) La ejecución del contrato administrativo en Río Negro . . . . .	769
1. Potestades de la Administración . . . . .	769
I. "Ius variandi" . . . . .	769
II. Interpretación unilateral . . . . .	771
III. Dirección y control . . . . .	771
IV. Sanciones contractuales . . . . .	771
V. Ejecución unilateral del acuerdo . . . . .	771
VI. Rescisión unilateral . . . . .	771
VII. Revocación por oportunidad . . . . .	772
2. Derechos del contratista . . . . .	773
I. Percepción del precio . . . . .	773
II. Preservación de la ecuación económico-financiera . . . . .	773
3. Reglas generales de ejecución del contrato administrativo . . . . .	777
I. Cumplimiento de las prestaciones por el contratista . . . . .	777
II. Facturación y pago . . . . .	778
III. Alternativas ante el incumplimiento del contratista . . . . .	778
f) Contratos de participación público-privada en Río Negro . . . . .	779

## CAPÍTULO VIII

## REGLAMENTO ADMINISTRATIVO

24. Concepto . . . . .	781
25. La potestad reglamentaria en la Constitución de Neuquén . . . . .	782
a) La opción provincial por el modelo tradicional de división de poderes . . . . .	782
b) Reglamentos autónomos . . . . .	786
c) Reglamentos ejecutivos . . . . .	788
26. El reglamento en la LPAN . . . . .	795
a) Concepto . . . . .	795
b) Régimen aplicable . . . . .	795
c) Jerarquía normativa . . . . .	796
d) Inderogabilidad singular . . . . .	796
e) El proceso de formación de los reglamentos en Neuquén . . . . .	797
1. Los "usos y costumbres" no tienen entidad reglamentaria . . . . .	800
2. Fundamentación del proyecto . . . . .	801
3. Control previo . . . . .	801
4. Participación ciudadana discrecional . . . . .	801
f) Eficacia y vigencia. Distinción con el simple acto de alcance general . . . . .	801
g) Modificación y derogación . . . . .	803

27. Reglamento y acto general no normativo . . . . .	804
28. La potestad reglamentaria en la Constitución de Río Negro. Tipología . . . . .	807
a) Decretos autónomos . . . . .	808
b) Decretos de ejecución . . . . .	810
c) ¿Decretos delegados en Río Negro? . . . . .	811
1. "Delfino": llenar los detalles y pormenores para la ejecución de la ley . . . . .	811
2. "Prattico": estándar inteligible . . . . .	812
3. "Cocchia": programa legislativo y reglamentos de ejecución sustantivos . . . . .	813
4. "Colegio Público de Abogados": la presunción de inconstitucionalidad de la delegación y la vuelta al estándar inteligible de la jurisprudencia norteamericana . . . . .	814
5. La inconsistencia de la delegación impropia y sus implicancias para Río Negro . . . . .	816
d) Decretos de naturaleza legislativa (DNL) . . . . .	818
1. El debate sobre los DNL en la Convención de 1988 . . . . .	818
2. La jurisprudencia de la Corte Federal en materia de decretos de necesidad y urgencia (DNU) y su aplicación a Río Negro . . . . .	819
I. ¿Cuál es el criterio para determinar la "necesidad y urgencia" que habilita el dictado del DNL? . . . . .	820
II. Las materias prohibidas en el artículo 99, inciso 3 de la Constitución nacional ¿Se encuentran vedadas en Río Negro? . . . . .	822
III. ¿Es la necesidad controlable judicialmente o sólo puede hacerlo la Legislatura? . . . . .	825
3. El procedimiento de los DNL en Río Negro . . . . .	828
I. Sub-etapa ejecutiva . . . . .	828
II. Sub-etapa legislativa . . . . .	828
e) Decretos de promulgación parcial. Prohibición . . . . .	829
29. El reglamento en la LPARN . . . . .	830

## CAPÍTULO IX

## PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

30. El procedimiento administrativo en Río Negro. Modelo tradicional . . . . .	831
a) La equiparación entre el acto administrativo y la sentencia . . . . .	831
1. Reglas de emisión del acto administrativo . . . . .	832
2. Reglas de revisión del acto administrativo . . . . .	832

b) Los principios del procedimiento administrativo en la LPARN .....	833
1. Principios sustantivos .....	833
I. Legalidad .....	833
II. Igualdad .....	834
III. Razonabilidad .....	834
2. Principios adjetivos .....	834
I. Informalismo .....	834
II. Búsqueda de la verdad material .....	835
III. Impulsión de oficio .....	835
IV. Debido proceso adjetivo .....	837
3. Otros principios .....	837
I. Gratuidad .....	837
II. Sencillez, rapidez y eficacia del procedimiento .....	837
c) El proceso de adopción de decisiones en la Administración rionegrina. Principales reglas .....	838
1. Bilateralidad. Interesados y autoridad administrativa .....	838
2. Situaciones jurídicas subjetivas ante la Administración .....	838
3. Atribuciones de la autoridad administrativa para la tramitación de expedientes .....	839
4. Derechos de los interesados .....	839
5. Deberes de los interesados .....	840
6. Reglas de representación para intervenir en el trámite .....	841
7. Intervención de terceros .....	841
8. Domicilios .....	841
9. Formalidades de los escritos .....	841
10. La posibilidad de subsanación. Intimación y plazo .....	842
11. Modalidad de presentación de los escritos .....	842
12. Expedientes. Identificación .....	843
13. Foliatura .....	844
14. Desgloses .....	844
15. Reconstrucción .....	844
16. Vista del expediente .....	844
17. Notificaciones. Principales reglas .....	846
I. Cédula de notificación .....	846
II. Acceso al expediente .....	847
III. Medio postal .....	847
IV. Edictos .....	847
V. Deficiencias formales y conocimiento efectivo del acto .....	847
18. Los plazos .....	848
19. Denegación tácita .....	850
20. Prueba .....	852
21. Conclusión del procedimiento .....	852

d) El régimen de impugnación administrativa en la LPARN ..	852
1. Pautas generales .....	852
I. Materia impugnabile .....	852
II. Formalidades .....	852
III. Perentoriedad de los plazos recursivos .....	853
2. Tipología .....	853
I. Recurso de reconsideración .....	854
II. Recurso jerárquico .....	854
III. Recurso de alzada .....	855
IV. Recurso de revisión .....	856
V. Aclaratoria .....	857
e) El régimen del reclamo administrativo previo .....	857
f) El paso a la instancia judicial. Remisión .....	859
31. El procedimiento administrativo en Neuquén .....	859
a) Rasgos característicos de la LPAN .....	859
1. La reacción al modelo tradicional .....	859
2. Finalidad didáctica en el texto de la ley .....	861
3. Regulación del poder .....	861
4. Legitimación amplia .....	862
5. Publicidad amplia .....	863
6. Plazos de prescripción para la impugnación de los actos administrativos .....	863
7. Unidad recursiva .....	864
b) Los principios del procedimiento administrativo en la LPAN .....	865
1. Legalidad .....	865
2. Defensa .....	865
3. Gratuidad .....	866
4. Oficialidad .....	866
5. Informalismo .....	868
6. Eficacia .....	868
c) El proceso de adopción de decisiones en la Administración neuquina. Principales reglas .....	869
1. Bilateralidad. Interesados y autoridad administrativa .....	869
2. Atribuciones de la autoridad administrativa para la tramitación de expedientes .....	869
3. Derechos de los interesados .....	870
4. Deberes de los interesados .....	871
5. Qué se entiende por interesado en un expediente administrativo. Derecho subjetivo público .....	871
6. Reglas de representación para intervenir en el trámite .....	871
7. Domicilios .....	872
8. Formalidades de los escritos .....	873
9. La posibilidad de subsanación .....	873

10. Lugar de presentación de los escritos . . . . .	873
11. Remisión postal . . . . .	874
12. Expedientes. Identificación . . . . .	874
13. Compaginación . . . . .	874
14. Foliatura . . . . .	874
15. Acumulación de expedientes . . . . .	875
16. Desgloses . . . . .	875
17. Préstamo . . . . .	875
18. Reconstrucción . . . . .	875
19. Reglas para la publicidad de los expedientes. Principio general . . . . .	875
20. La reserva como excepción . . . . .	876
21. Vistas . . . . .	876
22. Notificaciones . . . . .	877
I. Cédula . . . . .	878
II. Acceso al expediente . . . . .	879
III. Préstamo del expediente . . . . .	879
IV. Recepción de copias . . . . .	879
V. Presentación del interesado . . . . .	880
VI. Medio postal . . . . .	880
VII. Edictos . . . . .	880
VIII. Medios electrónicos . . . . .	880
23. Los plazos . . . . .	880
24. Prueba. Principio de oficialidad. Instrucción . . . . .	881
25. Conclusión del procedimiento. Formas . . . . .	881
I. Resolución expresa . . . . .	881
II. Resolución tácita . . . . .	881
III. Desistimiento . . . . .	883
IV. Renuncia . . . . .	883
d) Impugnación administrativa . . . . .	883
1. Características particulares . . . . .	883
I. Sistema de unidad recursiva . . . . .	883
II. Formalidades . . . . .	884
III. Legitimación . . . . .	884
IV. Pretensiones sustanciales . . . . .	884
V. Efectos . . . . .	884
2. Recurso administrativo . . . . .	885
3. Reclamación administrativa . . . . .	886
32. Las garantías en el procedimiento administrativo. Evolución y actualidad . . . . .	889
a) La línea histórica. El Derecho administrativo de autoridad (desde los orígenes hasta "Baena") . . . . .	890
b) El consenso actual. La aplicación de las garantías convencionales al procedimiento (desde "Baena" en adelante) . . . . .	892

## CAPÍTULO X

## RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

.....	897
33. La tradición argentina en materia de responsabilidad del Estado . . . . .	898
a) Negación de un Derecho administrativo de fondo en manos de las provincias . . . . .	898
b) Construcción de la responsabilidad estatal a partir del Código Civil. La trilogía "Devoto" – "FF.CC Oeste" – "Vadell" . . . . .	899
c) La gradual apertura hacia la regulación local: "Barreto" . . . . .	901
34. El nuevo panorama legislativo post Código Civil y Comercial y ley 26944. Laguna del derecho en Neuquén . . . . .	901
35. Alternativas para llenar el vacío legal hasta tanto exista ley local . . . . .	902
a) El caso no previsto y sus hipótesis . . . . .	902
b) Técnicas para abordar el caso no previsto . . . . .	905
1. Explicitación mediante interpretación sistemática (subsidiariedad) . . . . .	906
2. Explicitación mediante extensión interpretativa (analogía) . . . . .	907
3. Limitaciones a la interpretación jurídica. Razonabilidad y competencia . . . . .	908
c) Análisis de diferentes alternativas para llenar el vacío legal . . . . .	909
1. Aplicación analógica de la ley 26944 . . . . .	909
2. Aplicación analógica del nuevo Código Civil y Comercial . . . . .	910
3. Aplicación de los principios de derecho público . . . . .	911
4. Aplicación analógica de otras leyes provinciales . . . . .	917
5. Teoría del derecho al mejor derecho. Aplicación de normas de otros países del Sistema Interamericano de Derechos Humanos . . . . .	917
6. Aplicación de la jurisprudencia de la Corte federal . . . . .	919
7. Aplicación de la jurisprudencia de los tribunales superiores . . . . .	920
36. El valor constitucional de la responsabilidad estatal . . . . .	920
a) Responsabilidad pública y minorías. El principio de inviolabilidad de la persona . . . . .	921
b) Responsabilidad pública y rendición de cuentas. El papel de los funcionarios . . . . .	923
37. Finalidades posibles de una ley de responsabilidad del Estado . . . . .	924
a) Justicia correctiva. El eje en el culpable. Responsabilidad subjetiva . . . . .	925
b) Justicia restauratoria. Compensación a la víctima. Responsabilidad objetiva . . . . .	926

c) Justicia distributiva. Reparto del riesgo de daños en una sociedad .....	927
d) Disuasión óptima. Incentivos y prevención de hechos dañosos futuros .....	928
38. Estándares jurisprudenciales del Tribunal Superior neuquino.	931
39. El modelo constitucional de responsabilidad estatal en Neuquén .....	932
40. La responsabilidad del Estado en Río Negro .....	935
a) El modelo constitucional .....	935
b) El nuevo régimen legal de la responsabilidad del Estado	937
1. Ámbito de aplicación de la norma .....	937
I. Sector público provincial .....	938
II. Empresas y sociedades del Estado provincial .....	938
III. La aplicación a los municipios .....	939
2. Los contornos básicos de la responsabilidad estatal ..	940
I. Carácter objetivo con base en la falta de servicio ..	941
II. Carácter directo con base en la teoría del órgano ..	943
3. Responsabilidad por actividad ilegítima .....	944
I. Daño cierto debidamente acreditado por quien lo invoca y mensurable en dinero .....	945
II. Imputabilidad material de la actividad a un órgano estatal .....	945
III. Relación de causalidad adecuada entre la actividad del órgano y el daño cuya reparación se persigue ..	946
IV. Falta de servicio consistente en una actuación u omisión irregular de parte del Estado .....	947
4. Responsabilidad por omisión ilegítima .....	948
I. El criterio jurisprudencial tradicional .....	948
i) Criterio restrictivo para evaluar omisiones ante mandatos generales .....	949
ii) Factores para discernir la existencia de omisión antijurídica .....	950
iii) Regulación estatal e imputabilidad .....	951
iv) Nexo causal entre la omisión y el daño .....	951
v) Grado de supervisión de las actividades privadas exigible a las autoridades .....	952
II. La ley 5339 y la profundización de la visión restrictiva. Eliminación de la responsabilidad por omisión ante mandatos generales .....	953
5. Eximentes de responsabilidad .....	957
I. Caso fortuito o fuerza mayor .....	957
II. Hecho de la víctima o un tercero .....	957
III. Falta personal .....	958
IV. Utilización de la cosa estatal en contra de su destino público .....	959

6. Responsabilidad por actividad legítima .....	961
I. Presupuestos de la responsabilidad por actividad legítima .....	962
i) Daño .....	962
ii) Imputabilidad .....	962
iii) Nexo causal .....	962
iv) Ausencia de deber jurídico de soportar el daño ..	963
v) Sacrificio especial .....	964
II. El resarcimiento en la responsabilidad por actividad legítima .....	967
III. La negación de responsabilidad por actividad judicial lícita .....	968
7. Responsabilidad del agente y del funcionario .....	969
I. La responsabilidad personal .....	969
II. La citación del funcionario a juicio .....	969
8. Responsabilidad por concesionarios y contratistas .....	977
I. Principios generales .....	977
II. La ausencia de solidaridad laboral del Estado .....	978
9. Prescripción .....	978
10. Responsabilidad contractual .....	979
11. El nuevo marco normativo y sus problemas .....	979
I. Responsabilidad objetiva por cosas o actividades riesgosas .....	980
II. Responsabilidad como dueño o guardián .....	980
III. Responsabilidad en establecimientos educativos ..	982
IV. La ausencia de responsabilidad objetiva en la nueva legislación .....	983



JUAN BAUTISTA JUSTO

Abogado y Especialista en Derecho Administrativo (Universidad Nacional del Comahue). Docente de Derecho Administrativo y Práctica Profesional de Derecho Administrativo y exCo-Director de la Especialización en Derecho Administrativo (Universidad Nacional del Comahue). Exconsultor de la División Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL) y exFiscal de Estado Adjunto de la Fiscalía de Estado de la Provincia de Río Negro

# Derecho administrativo de la Patagonia Norte

Provincias de Río Negro y Neuquén

*Fundamentos históricos y constitucionales*

**TOMO 2**

*Proceso administrativo y nuevos  
escenarios de la Administración*

*Prólogo de*

ALBERTO B. BIANCHI



CORTE SUPREMA BIBLIOTECA	
SIG. TOPOGRAFICA A3143	INVENTARIO 155858



## ÍNDICE GENERAL DEL TOMO SEGUNDO

ÍNDICE DE ABREVIATURAS EMPLEADAS EN LA OBRA .....	27
---	----

### SECCIÓN SEGUNDA

### PROCESO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO XI

#### EL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA ARGENTINA

41. Las coordenadas del control judicial. Sincretismo de las lecturas americana y francesa de la división de poderes. ....	31
42. La afirmación del control judicial .....	37
a) Control judicial difuso de constitucionalidad de los actos estatales .....	37
b) Interdicción de actos exentos del control judicial. ....	39
c) Federalismo. Doble orden judicial .....	41
43. Las restricciones al control judicial .....	43
a) Barreras de entrada al proceso. Principio revisor y presupuestos de habilitación de la instancia judicial. ....	43
1. Agotamiento de la vía administrativa. El sistema de la doble vía. ....	45
I. La vía del reclamo administrativo .....	47
II. La vía recursiva .....	48
2. Plazo de caducidad. ....	49
3. Legitimación restringida. Situaciones jurídicas subjetivas clásicas y "caso judicial" .....	51
b) Restricciones al contenido del escrutinio judicial. ....	54
1. Presunción de legitimidad. ....	54
2. Discrecionalidad. ....	54

3. Razonabilidad débil . . . . .	56
4. Cuestiones políticas no judiciales . . . . .	57
5. Derechos programáticos . . . . .	57
6. Paradigma de la interferencia . . . . .	58
c) Restricciones a la eficacia del control judicial . . . . .	58
1. Ejecutoriedad. Efecto no suspensivo de la impugnación judicial . . . . .	58
2. Tutela cautelar limitada. Ley 26854 . . . . .	59
I. Bilateralización de la medida cautelar . . . . .	60
III. Restricción temporal de la protección . . . . .	61
III. Prohibición de afectación de recursos y bienes del Estado . . . . .	62
IV. Limitación de la contracautela . . . . .	62
V. Prohibición de identidad de la cautelar con la demanda . . . . .	62
VI. Efecto suspensivo del recurso de apelación . . . . .	63
VII. Tipología de cautelares . . . . .	63
i) Suspensión de los efectos de un acto estatal . . . . .	63
ii) Medida positiva . . . . .	64
iii) Medida de no innovar . . . . .	65
3. Privilegios estatales en materia de ejecución de sentencias . . . . .	66
I. Carácter declarativo de las condenas contra el Estado . . . . .	66
II. Inembargabilidad de los fondos públicos . . . . .	66
III. Inejecutabilidad directa de las sentencias de contenido pecuniario . . . . .	67
44. La expansión del rol del juez . . . . .	67
a) La ecuación de fuerzas en la división de poderes en la historia argentina . . . . .	67
1. El Estado social y sus héroes. Mecanismos de distribución de fuerzas y roles protagónicos . . . . .	68
I. Carácter programático de los derechos sociales (1922-1994) . . . . .	68
II. Poder de policía de la emergencia como título de intervención estatal en la esfera civil. Expansión de la capacidad regulatoria del legislador (1922-1990) . . . . .	69
2. El Estado regulador y sus héroes. Redistribución de fuerzas y roles protagónicos . . . . .	70
I. El poder de policía de la emergencia como título para la superación de los límites tradicionales de la división de poderes. Expansión de la capacidad regulatoria del Poder Ejecutivo (1990-1994) . . . . .	70

II. El "boom" de los tratados de derechos humanos. Operatividad y expansión de la capacidad regulatoria de los jueces (desde 1992) . . . . .	71
b) Mecanismos de expansión del control judicial . . . . .	74
1. Operatividad de los derechos fundamentales . . . . .	74
2. Control de convencionalidad . . . . .	75
3. Tutela judicial efectiva . . . . .	81
4. Intensificación del escrutinio judicial . . . . .	84
I. Control de la discrecionalidad administrativa . . . . .	84
II. Principio de proporcionalidad . . . . .	86
III. Presunción de inconstitucionalidad . . . . .	87
5. Derechos de incidencia colectiva . . . . .	91
45. Del juez "revisor" al juez "gestor" . . . . .	92

## CAPÍTULO XII

EL MODELO NEUQUINO DE CONTROL JUDICIAL  
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

46. Estabilidad vs. legalidad de las decisiones de la Administración . . . . .	95
47. El modelo neuquino en la Constitución de 1957 . . . . .	96
48. Reforma constitucional de 2006. Fuero procesal administrativo y tutela judicial efectiva . . . . .	99
49. Regulación infraconstitucional. Particularidades del régimen neuquino . . . . .	102
a) Plazos de prescripción para la impugnación de los actos administrativos . . . . .	102
b) Legitimación amplia . . . . .	104
c) Fortalecimiento de la tutela cautelar contra actos nulos . . . . .	105
d) Fortalecimiento de la publicidad . . . . .	106

## CAPÍTULO XIII

LA COMPETENCIA PROCESAL ADMINISTRATIVA  
EN NEUQUÉN

50. El sistema del CPAN . . . . .	107
a) El método legislativo para regular la competencia . . . . .	107
b) Competencia en razón del territorio . . . . .	109
c) Improrrogabilidad de la competencia . . . . .	109
51. Los principios reguladores de la competencia procesal administrativa. Ejercicio de la función administrativa y aplicación de normas de derecho público . . . . .	111

a) Presencia de un sujeto en ejercicio de la función administrativa .....	112
b) Aplicación de normas de derecho público para la resolución del conflicto .....	113
1. Normas aplicables .....	114
2. Presencia de un derecho subjetivo público .....	114
52. Excepciones al principio general. Materia excluida .....	115
53. Las modulaciones del principio general. Casuística .....	116
a) Empleo público .....	116
1. Principio general .....	116
2. Impropiedad objetiva de pretensiones basadas en el derecho laboral en el marco del empleo público .....	118
3. Aplicación de un convenio colectivo de trabajo .....	119
4. Sometimiento expreso a la Ley de Contrato de Trabajo .....	120
5. Accidentes de trabajo .....	120
6. Ley de Asociaciones Sindicales .....	121
7. Violencia contra las mujeres en la relación de empleo público .....	121
b) Desalojos .....	122
c) Apremios, ejecutivos y cobros comerciales .....	123
d) Responsabilidad del Estado .....	124
1. Principios generales .....	124
2. Accidentes de tránsito .....	129
I. Competencia civil sólo ante normas privadas .....	129
II. Competencia procesal administrativa. Normas de derecho público .....	130
3. Establecimientos educativos .....	131
4. Hospitales públicos .....	131
I. Competencia civil .....	131
II. Competencia procesal administrativa .....	132
5. Responsabilidad por actividad judicial .....	133
6. Responsabilidad del Estado por acoso laboral .....	134
7. Reclamo de enriquecimiento sin causa .....	134
8. Responsabilidad del Estado por daño ambiental .....	135
e) Contratos administrativos .....	135
f) Acción de amparo .....	138
g) Minería .....	139
h) Regalías hidrocarburíferas .....	140
i) Servidumbres hidrocarburíferas .....	140
j) Tierras fiscales .....	141
1. Adjudicación en venta .....	141
2. Prescripción adquisitiva de tierras fiscales .....	141
k) Restricciones administrativas .....	142
l) Interdictos .....	142

m) Juzgados de Faltas municipales .....	142
n) Actos del Registro de la Propiedad Inmueble .....	142
ñ) Actos del Registro Público de Comercio .....	143
o) Actos de la Subsecretaría de Trabajo .....	143
p) Acción subrogatoria .....	143
q) Sociedades estatales .....	143
r) Personas no estatales .....	144
1. Personas públicas no estatales .....	144
2. Personas privadas que actúan por delegación estatal .....	145
s) Acción meramente declarativa .....	145
t) Consolidación de deudas .....	145
u) Consumidores y usuarios .....	146
v) Materia electoral .....	147
w) Materia previsional .....	147
x) Actos del Consejo de la Magistratura .....	147

## CAPÍTULO XIV

PRESUPUESTOS DE ACCESO AL PROCESO  
ADMINISTRATIVO EN NEUQUÉN

54. Introducción .....	151
55. Competencia .....	152
56. Agotamiento de la vía administrativa .....	153
a) Concepto .....	153
b) Fundamentos del agotamiento de la vía administrativa .....	156
c) Acto definitivo .....	158
d) Acto que causa estado .....	159
1. Administración centralizada .....	160
2. Entidades descentralizadas .....	160
3. Personas públicas no estatales .....	162
4. Actividad administrativa del Poder Judicial .....	163
5. Tribunal de Cuentas .....	163
6. Actuaciones administrativas de los Concejos Deliberantes .....	163
7. Tribunal Fiscal provincial .....	164
8. La revocatoria obligatoria contra actos de la más alta autoridad .....	165
9. Dictámenes notificados .....	167
10. El agotamiento de la vía en la Municipalidad de Neuquén .....	167
e) La dispensa del agotamiento de la vía administrativa. Ritualismo inútil .....	169
57. Congruencia .....	173
58. Legitimación .....	176

59. Plazo de caducidad de la acción . . . . .	177
a) Agotamiento de la vía administrativa por resolución expresa . . . . .	177
b) Vencimiento del plazo de caducidad. Reclamación dentro de la prescripción . . . . .	178
c) Agotamiento por resolución tácita . . . . .	179
60. Pago previo . . . . .	180

## CAPÍTULO XV

ESTRUCTURA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO  
NEUQUINO

61. La demanda. Formalidades y presupuestos procesales . . . . .	187
a) Contenido de la demanda . . . . .	188
b) Documentación adjunta a la demanda . . . . .	191
c) Subsanación de defectos . . . . .	191
d) Ampliación de demanda y congruencia . . . . .	194
62. Remisión del expediente administrativo . . . . .	195
63. Admisión del proceso . . . . .	197
64. Bilateralización del proceso. Opción procesal . . . . .	199
a) La amplitud probatoria como factor de distinción . . . . .	199
b) Opción por el procedimiento ordinario. Ofrecimiento de prueba . . . . .	201
c) Procedimiento ordinario con trámite acelerado . . . . .	202
d) Opción por el procedimiento sumario. Reglas procesales . . . . .	202
e) Oposición del demandado a la opción procesal . . . . .	203
65. Traslado de la demanda . . . . .	204
66. Contestación de la demanda . . . . .	205
a) Prohibición de reconvencción . . . . .	205
b) Acumulación de acciones . . . . .	205
c) Acumulación, de procesos . . . . .	206
d) Excepciones previas. Remisión . . . . .	209
e) Intervención de terceros . . . . .	209
f) Allanamiento . . . . .	211
67. Traslado de la contestación de la demanda . . . . .	213
68. Excepciones previas . . . . .	214
a) Inadmisibilidad del proceso . . . . .	214
b) Prescripción . . . . .	216
1. Fundamentos del instituto de la prescripción . . . . .	217
2. La regulación local de la prescripción y su defensa por el Tribunal Superior . . . . .	219
3. Suspensión e interrupción de la prescripción . . . . .	224
I. Suspensión y silencio administrativo . . . . .	224
II. Interrupción. Nulidad y reclamo resarcitorio . . . . .	225

III. Beneficio de litigar sin gastos. Ausencia de efecto interruptivo . . . . .	227
c) Incompetencia . . . . .	227
1. Oportunidades procesales para declarar la incompetencia . . . . .	227
2. Proyecciones de la competencia en la admisibilidad de la acción . . . . .	229
d) Cosa juzgada . . . . .	230
1. Concepto y presupuestos. Triple identidad de sujeto, objeto y causa . . . . .	230
2. Cosa juzgada y amparo. Resolución de la cuestión de fondo . . . . .	231
3. Cosa juzgada y apremio . . . . .	232
e) Falta de personería . . . . .	232
1. Diferencia con la falta de legitimación . . . . .	233
2. Representación procesal. Subsanación . . . . .	233
f) Falta de legitimación . . . . .	235
1. Concepto y consagración legal . . . . .	235
2. Legitimación activa . . . . .	237
3. Legitimación pasiva . . . . .	238
I. Personalidad jurídica y poderes del Estado . . . . .	238
II. Entidades descentralizadas . . . . .	239
g) Litispendencia . . . . .	241
h) Transacción . . . . .	243
i) Renuncia del derecho . . . . .	244
1. Desistimiento del derecho y del proceso . . . . .	245
2. Renuncia y desistimiento en sede administrativa . . . . .	247
j) Defecto legal en el modo de proponer la demanda . . . . .	247
k) Trámite y resolución de las excepciones . . . . .	248
69. Prueba y alegatos . . . . .	249
a) Escenarios probatorios . . . . .	250
1. Proceso sumario. Vista fiscal y autos para sentencia . . . . .	250
2. Causa de puro derecho. Vista fiscal y autos para sentencia . . . . .	250
3. Causa de trámite directo. Alegatos . . . . .	250
4. Proceso ordinario. Apertura a prueba . . . . .	251
b) Medios de prueba . . . . .	252
1. Documental . . . . .	252
2. Informativa . . . . .	252
3. Confesional . . . . .	254
4. Pericial . . . . .	256
5. Testimonial . . . . .	257
6. Reconocimiento . . . . .	258
c) Prueba anticipada . . . . .	258

d) Negligencia probatoria .....	258
e) Alegato .....	260
70. Sentencia .....	260
71. Recursos contra resoluciones y sentencia .....	260
a) Trámite del recurso de apelación en primera instancia. ....	261
1. Interposición y fundamentación .....	261
2. Medidas de prueba en segunda instancia .....	261
3. Inadmisión del recurso y queja por apelación denegada ..	262
4. Admisión del recurso y traslado .....	262
5. Remisión de las actuaciones a la Alzada .....	263
b) Trámite en segunda instancia .....	263
c) Recursos contra la sentencia de la Sala Procesal Adminis- trativa .....	263

## CAPÍTULO XVI

## LA TUTELA CAUTELAR EN NEUQUÉN

72. La importancia de la protección cautelar frente al Estado ..	265
73. Los objetivos de la tutela cautelar. ....	269
a) Asegurar la eficacia práctica de la sentencia. Protago- nismo del "peligro en la demora" .....	269
b) Tutela judicial efectiva. Los derechos se ejercen "en especie" .....	270
c) Sometimiento de la Administración al orden jurídico. Pro- tagonismo de la "verosimilitud del derecho" .....	271
74. La suspensión de los efectos del acto administrativo. ....	273
a) Naturaleza jurídica. No innovar o innovativa .....	273
b) Alcance. Actos administrativos .....	274
c) Requisitos de procedencia .....	275
1. Estándar legal. A mayor verosimilitud, menor daño ..	276
2. Suspensión de actos nulos. Solo verosimilitud .....	277
3. Suspensión de actos anulables. Evaluación del "daño grave" y ponderación judicial .....	278
I. Sanción de inhabilitación. La finalidad estatal no se pierde con la suspensión .....	280
II. Sanción disciplinaria de suspensión. La aplicación relativa de la utilidad de la sentencia .....	281
III. Sanción de multa. La finalidad estatal no se pierde con la suspensión .....	282
IV. Suspensión de labores de fiscalización. Daño a la Administración .....	283
V. Suspensión de acto de detracción de haberes .....	284
VI. Suspensión de actos asociativos .....	284

VII. Ponderación del interés público en juego .....	284
VIII. Procedimientos de selección .....	285
d) Casos excluidos .....	286
1. Clausura y demolición de edificios .....	286
2. Cesantías y exoneraciones .....	287
e) Trámite .....	288
f) Contracautela .....	289
g) Apelación de la suspensión .....	291
h) Revocación de la suspensión .....	292
i) Caducidad de la suspensión .....	293
75. Medidas cautelares y preliminares .....	295
76. Reglas aplicables a las cautelares generales .....	296
a) Provisoriedad y mutabilidad .....	296
b) Instrumentalidad e idoneidad .....	297
c) Cautelar por juez incompetente .....	298
d) La temática ambiental y su impacto en materia cautelar. Principios preventivo y precautorio .....	298
77. Tipología de cautelares .....	299
a) Medida de no innovar .....	299
1. Concepto y función .....	299
2. La prohibición de innovar frente al inicio de acciones judiciales por el Estado .....	300
b) Medida innovativa .....	302
1. La expansión de las pretensiones procesales y su efecto en la tutela cautelar .....	302
2. La inutilidad de imponer abstenciones cuando el agravio proviene de omisiones o actos denegatorios ..	303
3. El agravamiento de los recaudos de procedencia. Daño irreparable como cuarto requisito .....	304
4. La sustanciación previa de las cautelares innovativas	309
c) Proceso autosatisfactivo .....	312
d) Medida precautelar .....	314
e) Embargo preventivo .....	315
f) Inhibición general de bienes .....	316
g) Anotación de litis .....	317

## CAPÍTULO XVII

LA EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA EN EL PROCESO  
ADMINISTRATIVO NEUQUINO

78. El cumplimiento de la sentencia como expresión del acceso a la justicia y las previsiones del CPAN .....	319
79. Los contenidos posibles de la sentencia .....	322
80. Sentencias anulatorias .....	323

81. Sentencias con condenas de hacer.....	324
82. Sentencias con condena a dar sumas de dinero. Privilegio de inejecutabilidad directa .....	325
a) Marco normativo .....	325
b) Fundamentos del privilegio .....	326
c) Funcionamiento del régimen .....	326
1. Deber de previsionar .....	326
2. Frontera temporal del privilegio.....	327
3. Cese del privilegio y ejecución directa. Bienes inembargables .....	329
83. Suspensión de la ejecución de sentencia .....	330
84. Ejecución sustitutiva.....	331

## CAPÍTULO XVIII

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ACTORA  
EN NEUQUÉN

.....	333
85. La Administración actora y la imparcialidad.....	334
a) Los fundamentos de la garantía de imparcialidad.....	334
b) Alcances de la garantía. Dimensiones subjetiva y objetiva	336
c) Las pretensiones procesales de la Administración y los límites a la autotutela .....	338
86. Medidas judiciales para ejercitar competencias administrativas .....	339
87. La acción de lesividad.....	340
a) Notas típicas .....	340
b) Presupuestos de admisibilidad.....	342
1. Acto administrativo estable .....	342
2. Acto administrativo de declaración de lesividad válido	343
3. Notificación del acto de declaración de lesividad .....	343
4. Plazo de interposición de la acción.....	345
c) Trámite .....	345
1. Demanda.....	346
2. Contestación .....	346
3. Medidas cautelares .....	347
4. Los efectos de la sentencia .....	347

## CAPÍTULO XIX

EL PROCESO ADMINISTRATIVO NEUQUINO  
EN VEINTE PASOS

.....	349
-------	-----

## CAPÍTULO XX

LOS PRESUPUESTOS DE ACCESO A LA INSTANCIA  
JUDICIAL EN RÍO NEGRO

88. Composición constitucional.....	357
89. El Código Procesal Administrativo y los presupuestos de acceso a la instancia judicial en Río Negro .....	359
a) Competencia.....	361
1. El criterio mixto aplicable hasta la creación del fuero especializado .....	361
I. El estándar histórico. Administración como parte y derecho aplicable .....	363
II. Contratos administrativos .....	365
III. Responsabilidad extracontractual del Estado.....	365
IV. Materia tributaria .....	367
V. Empleo público.....	369
VI. Expropiaciones .....	369
2. El nuevo criterio subjetivo del CPARN .....	369
3. Supuestos excluidos del criterio subjetivo .....	371
4. Competencia territorial .....	372
b) Agotamiento de la vía administrativa.....	372
1. Concepto .....	372
2. Fundamentos .....	374
3. El acto administrativo definitivo .....	376
4. Acto que causa estado .....	377
I. Administración centralizada.....	377
II. Entidades descentralizadas provinciales.....	381
III. Poder Judicial .....	381
IV. Poder Legislativo .....	385
V. Órganos extrapoder .....	385
5. Excepciones al agotamiento de la vía administrativa ..	385
I. Hipótesis legales .....	385
i) Acción de repetición .....	385
ii) Desalojo y acciones posesorias .....	385
iii) Declaración de inconstitucionalidad .....	386
iv) Acción de daños por responsabilidad extracontractual.....	386
v) Acción por responsabilidad lícita del Estado ..	387
vi) Temáticas relacionadas con el empleo público ..	387
II. La excepción de "ritualismo inútil" .....	388
c) Congruencia.....	390
d) Legitimación .....	391
1. El abandono del sistema tripartito clásico .....	391
2. El CPARN no introdujo una acción popular .....	393

3. La legalidad estatal es un interés tutelado por el ordenamiento jurídico. . . . .	395
I. La juridicidad es una garantía a favor de las personas y la legitimación el primer paso para su materialización . . . . .	396
II. La protección de la legalidad como derecho implícito . . . . .	400
III. El deber de proteger el Estado de Derecho. . . . .	400
e) Plazo de caducidad . . . . .	401
f) Pago previo . . . . .	404

## CAPÍTULO XXI

ESTRUCTURA DEL PROCESO ADMINISTRATIVO  
RIONEGRINO

. . . . .	407
90. Etapa introductoria. . . . .	408
a) Requisitos de la demanda. . . . .	408
b) Admisión del proceso. . . . .	408
c) Notificación a la Comisión de Transacciones Judiciales . . . . .	411
d) Traslado de la demanda . . . . .	412
e) Contestación de demanda . . . . .	413
f) Excepciones de previo y especial pronunciamiento. . . . .	413
91. Etapa probatoria . . . . .	415
92. Sentencia . . . . .	416
93. Recursos contra resoluciones y sentencia . . . . .	417
a) Régimen transitorio hasta la puesta en funcionamiento del fuero especializado. . . . .	417
1. Recurso de reposición ante el pleno . . . . .	417
2. Recurso de apelación ante el Superior Tribunal. . . . .	419
b) El régimen recursivo permanente previsto en la ley 5475 . . . . .	421
c) La inapelabilidad ante recursos judiciales directos . . . . .	422
94. La ejecución de las sentencias contra el Estado. . . . .	423
a) La ejecutabilidad —directa e indirecta— de bienes y rentas estatales en la Constitución de Río Negro. . . . .	423
b) Condena contra el Estado a dar sumas de dinero . . . . .	427
c) Condena a hacer . . . . .	430
d) Condena a no hacer. . . . .	430
e) Condena a entregar cosas. . . . .	430
95. La tutela cautelar en el proceso administrativo rionegrino . . . . .	430
96. La Administración Pública actora . . . . .	431
97. Acción por mora administrativa. . . . .	433
a) Evolución histórica . . . . .	433
b) La nueva regulación provincial . . . . .	434
c) Competencia para sustanciar la acción por mora. . . . .	434

98. Las reglas procesales en el contencioso laboral . . . . .	435
a) Reglas del CPARN aplicables a los procesos laborales en los que la Administración es parte . . . . .	436
b) Recursos . . . . .	437

## SECCIÓN TERCERA

EL NUEVO ESCENARIO DE LAS ADMINISTRACIONES  
PÚBLICAS REGIONALES

## CAPÍTULO XXII

## LA INSERCIÓN GLOBAL DE LA PATAGONIA NORTE

99. La Patagonia Norte en un mundo des-localizado. . . . .	441
a) Los mercados nacionales son demasiado pequeños . . . . .	443
b) Coproducción y bienes intermedios . . . . .	443
c) Cadenas globales de valor. "Outsourcing" y "offshoring" . . . . .	444
d) El individuo es sujeto del derecho internacional . . . . .	447
e) Inoperancia del derecho territorial. . . . .	448
100. El orden postwestfaliano de derecho internacional . . . . .	449
a) El acceso del particular al derecho internacional. . . . .	451
b) Responsabilidad internacional del Estado e inoponibilidad del derecho interno . . . . .	454
101. Provincias y tratados internacionales . . . . .	457
102. Regímenes internacionales que condicionan el comportamiento de los Estados locales . . . . .	459
a) El sistema internacional de protección de los derechos humanos. . . . .	461
1. Relevancia y caracteres de los derechos humanos . . . . .	461
2. Mecanismos de protección de los derechos humanos. Evolución histórica. . . . .	463
3. Rasgos característicos de los tratados de derechos humanos . . . . .	465
I. Orden legal compuesto por obligaciones objetivas aseguradas mediante una garantía colectiva . . . . .	468
II. El ordenamiento interno es un hecho . . . . .	470
III. Tipología de obligaciones estatales. Respeto, protección y garantía. . . . .	472
IV. El carácter "erga omnes" de las obligaciones internacionales y el deber estatal de protección. . . . .	474
V. La subsidiariedad y las autoridades nacionales como órganos convencionales . . . . .	478

vi. El control de convencionalidad y las instituciones tradicionales del Derecho administrativo. La interpretación evolutiva . . . . .	483
b) Acuerdos Internacionales de Inversión . . . . .	488
1. Historia . . . . .	489
2. Rasgos centrales de los AII . . . . .	494
i. Ámbito de aplicación. Concepto amplio de inversión . . . . .	497
ii. Sometimiento general y directo del Estado a arbitraje. . . . .	499
iii. Jurisdicción de los árbitros. El contencioso administrativo internacional de equidad. . . . .	500
iv. Obligatoriedad de los laudos. Cosa juzgada . . . . .	506
3. Estándares de los AII. . . . .	507
i. Expropiación . . . . .	507
i) Primer movimiento: la descolonización de América y la amenaza de la discriminación del inversor extranjero: el Trato Mínimo Internacional . . . . .	510
ii) Segundo movimiento. La revolución mexicana y la amenaza de la expropiación no compensada: la "Fórmula Hull" . . . . .	511
iii) Tercer movimiento. La Guerra Fría y la amenaza del Nuevo Orden Económico Internacional: la primera generación de AII. Una nueva etapa de nacionalizaciones . . . . .	512
- La primera generación de AII. El CIADI y la consagración de la Fórmula Hull. . . . .	514
iv) Cuarto movimiento. El fin de la Guerra Fría y la amenaza de la expropiación indirecta: la preeminencia de la doctrina del "solo efecto". El viraje hacia la expropiación indirecta como preocupación central . . . . .	517
- La doctrina del "solo efecto" . . . . .	519
- El grado de interferencia exigible para hablar de expropiación. Privación sustancial y no efímera del valor o control de la inversión. . . . .	521
v) Quinto movimiento. El NAFTA y la amenaza de la pérdida de la capacidad regulatoria de los Estados: el poder de policía y la segunda generación de AII. . . . .	525
- El resurgimiento de la doctrina del poder de policía. . . . .	527
- Una nueva generación de AII. . . . .	529

ii. Trato justo y equitativo. . . . .	533
i) Historia. De la posguerra al Consenso de Washington . . . . .	533
ii) Alcance. Del mínimo internacional a la buena gobernanza. . . . .	534
- Criterio restrictivo. Interpretación originalista del mínimo internacional. . . . .	536
- Criterio expansivo. Autonomía conceptual e interpretación evolutiva . . . . .	538
iii) Los componentes actuales del TJE . . . . .	542
- Estabilidad, previsibilidad y consistencia . . . . .	543
- Expectativas legítimas . . . . .	546
- Debido proceso y denegación de justicia . . . . .	560
- Proporcionalidad . . . . .	563
iii. Cláusulas paraguas . . . . .	566
i) Orígenes y función. . . . .	566
ii) Alcance . . . . .	569
- Criterio restrictivo. . . . .	569
- Criterio amplio. . . . .	573
iv. Trato nacional . . . . .	577
i) Concepto y función . . . . .	577
ii) Requisitos. . . . .	577
v. Nación más favorecida . . . . .	578
i) Concepto y función . . . . .	578
ii) Alcances . . . . .	580
iii) Aplicación a aspectos sustanciales. . . . .	582
iv) Aplicación a aspectos procesales. Polémica. . . . .	583
- Criterio que admite la aplicación. . . . .	583
- Criterio que niega la aplicación de la NMF a cuestiones formales . . . . .	587
vi. Protección y seguridad plenas. . . . .	589
c) El derecho de la integración . . . . .	592
1. La experiencia comparada. El modelo europeo . . . . .	593
i. Principio de efecto directo. . . . .	594
ii. Principio de primacía. . . . .	597
iii. Responsabilidad del Estado por violaciones al derecho comunitario . . . . .	600
i) Evolución jurisprudencial . . . . .	601
- Primera etapa: "Francovich". . . . .	601
- Segunda etapa: "Brasserie du Pêcheur" y "Factortame III" . . . . .	602
- Tercera etapa: "Schmidberger". . . . .	604
ii) Presupuestos de responsabilidad . . . . .	604

– La norma infringida debe generar derechos sobre los particulares . . . . .	605
– Seriedad del incumplimiento . . . . .	605
– Nexa causal . . . . .	607
IV. La dinámica del derecho comunitario . . . . .	607
i) Obligación . . . . .	607
ii) Precisión . . . . .	607
iii) Delegación . . . . .	608
2. Mercosur. Objetivos. Tratado de Asunción . . . . .	608
I. Estructura institucional. Protocolo de Ouro Preto . . . . .	609
II. El derecho del Mercosur. Ausencia de eficacia directa . . . . .	610
III. Resolución de controversias. Protocolo de Olivos . . . . .	614
IV. El rol de los jueces domésticos frente al derecho comunitario . . . . .	617
d) Comercio internacional . . . . .	618
1. Historia . . . . .	619
2. Estructura jurídica . . . . .	622
I. Fuentes . . . . .	622
II. Principios . . . . .	623
i) Nación más Favorecida (NMF) . . . . .	623
ii) Trato Nacional (TN) . . . . .	624
iii) Libertad de comercio . . . . .	626
iv) Transparencia . . . . .	626
III. Mecanismos de toma de decisiones . . . . .	626
3. Solución de diferencias . . . . .	627
I. El fortalecimiento de la función jurisdiccional de la OMC . . . . .	627
II. El proceso de solución de diferencias . . . . .	628
i) La controversia . . . . .	628
ii) Consultas entre las partes . . . . .	629
iii) Informe del Grupo Especial . . . . .	629
iv) Adopción del informe del Grupo Especial . . . . .	629
v) Apelación . . . . .	629
vi) Recomendaciones . . . . .	630
vii) Incumplimiento de las recomendaciones. Retorsión . . . . .	630
III. Cláusulas de excepción general . . . . .	632

## CAPÍTULO XXIII

## EL NUEVO PERFIL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

103. Las transformaciones del Derecho administrativo . . . . .	635
--	-----

a) De la autoridad a los derechos . . . . .	635
b) Del "Reino de la ley" al juez como héroe de los derechos . . . . .	636
c) Del "brazo ejecutor" a la tutela administrativa efectiva . . . . .	636
d) De las reglas a los principios . . . . .	636
e) Del paradigma de la interferencia al de la omisión . . . . .	637
f) De la soberanía a la globalización . . . . .	637
g) De la formalización a la eficacia . . . . .	639
h) Del individuo y las generaciones actuales a la comunidad y las generaciones futuras . . . . .	639
104. Las premisas del sistema tradicional y sus crisis . . . . .	640
a) Monopolio normativo y jurisdiccional del Estado. Distinción entre lo interno y lo internacional . . . . .	643
b) Dicotomía entre derecho privado (mercado) y público (política) . . . . .	646
c) Acción unilateral . . . . .	650
d) Formalismo . . . . .	652
105. El cambio de paradigma. Del formalismo a la eficacia . . . . .	654
106. Las coordenadas jurídicas de la nueva Administración Pública . . . . .	659
a) El acceso a la información pública . . . . .	660
1. Principio de máxima divulgación . . . . .	660
2. Obligaciones positivas del Estado . . . . .	662
3. Restricciones posibles . . . . .	664
4. El acceso a la información en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción . . . . .	668
5. La tutela efectiva del derecho a la información pública . . . . .	670
b) La participación ciudadana como debido proceso . . . . .	672
1. Del "qué" al "cómo" . . . . .	672
2. Las escalas de la participación ciudadana . . . . .	675
3. La participación como debido proceso. Interpretación evolutiva del art. 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos . . . . .	676
4. Contenido del derecho a la participación . . . . .	680
5. Las garantías del art. 8° como precondition de una participación real y efectiva. El proceso equitativo . . . . .	682
I. Igualdad de armas . . . . .	683
i) Características en la jurisprudencia europea . . . . .	683
ii) Perfiles de la igualdad de armas en América . . . . .	685
II. Contradicción . . . . .	687
III. Plazo razonable . . . . .	689
i) Criterios de evaluación de la razonabilidad del plazo . . . . .	690
– La complejidad del asunto . . . . .	690
– La actividad del interesado . . . . .	691

- La conducta de las autoridades judiciales o administrativas .....	693
- El cuarto elemento: el interés en juego...	696
ii) El plazo razonable en sede administrativa ..	699
IV. Proceso público .....	702
i) Precisiones .....	702
ii) Contenido de la publicidad del proceso .....	702
v. La garantía de debida fundamentación .....	705
6. Restricciones a la participación .....	706
7. Las obligaciones positivas del Estado en materia de participación ciudadana .....	707
c) Tutela administrativa efectiva .....	708
1. Recepción jurisprudencial .....	713
2. Contenido de la tutela administrativa efectiva .....	715
d) Los principios de la nueva Administración como libertades preferidas y la presunción de inconstitucionalidad de sus restricciones. Proyecciones procesales .....	718
107. Nuevas formas de gestión .....	720
a) La innovación como desviación de poder .....	720
1. Gobierno abierto .....	721
2. El fin del expediente. Del "pase" a los "Grupos de Trabajo" .....	722
I. ¿En qué consiste la modalidad GT de gestión? .....	723
II. Ventajas del modelo GT .....	724
3. Oralidad .....	725
4. Participación por sorteo .....	725
5. Obras y servicios públicos en tiempo real .....	726
6. Cooperación con el sector privado .....	726
b) La transición .....	727

## EPILOGO

## YA MADURA EL SILENCIO

..... 729

BIBLIOGRAFÍA .....

ÍNDICE DE FALLOS CITADOS .....

a) Provincia del Neuquén .....	809
1. Tribunal Superior de Justicia .....	809
2. Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial y de Minería de la Primera Circunscripción Judicial de la Provincia del Neuquén .....	869

b) Provincia de Río Negro .....	870
1. Superior Tribunal de Justicia .....	870
2. Cámara de Apelaciones en lo Civil, Comercial, Familia y Minería de General Roca .....	888
c) Justicia federal .....	888
1. Corte Suprema de Justicia de la Nación .....	888
2. Cámara Nacional en lo Civil .....	905
3. Cámara Nacional en lo Comercial .....	905
4. Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal .....	906
5. Cámara Federal de La Plata .....	906
6. Juzgados Nacionales en lo Contencioso Administrativo Federal .....	906
d) Tribunales internacionales y extranjeros .....	906
1. Corte Interamericana de Derechos Humanos .....	906
2. Tribunal Europeo de Derechos Humanos .....	914
3. Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ..	918
4. Corte Permanente de Justicia Internacional .....	921
5. Corte Internacional de Justicia .....	921
6. Corte Internacional para la Ex Yugoslavia .....	922
7. Tribunal de Reclamos Estados Unidos-Irán .....	922
8. Comisión de Reclamos Generales entre Estados Unidos y México .....	922
9. Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones .....	922
10. Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional .....	929
11. Tribunal Arbitral del Mercosur .....	931
12. Organización Mundial del Comercio .....	931
13. Otros tribunales internacionales de arbitraje .....	932
14. Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América .....	933
15. Corte Constitucional de Colombia .....	934
16. Consejo de Estado de Francia .....	934