

**PARTICULARIDADES DEL
PROCESO
CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
CCA, LEY 12.008 -T.O.
13.101**

- I.- Pretensiones y presupuestos**
- II.- Demanda y excepciones**
- III.- Prueba**
- IV.- Sentencia y recursos**

I.- Pretensiones y presupuestos

a. Pretensión impugnatoria o anulatoria:

Se deduce cuando se solicita la anulación total o parcial de actos administrativos de alcance particular o general como así también de ordenanzas municipales. Lo que se reclama es la invalidación de los actos antes referidos por ser contrarios al ordenamiento jurídico.

Puede articularse sola o también ir acompañada con otra como es el caso de la indemnizatoria (inc. 3) o la de restablecimiento o reconocimiento de los derechos tutelados (inc. 2) y puede tramitar, a opción de quien la deduce, por el proceso ordinario (arts. 27/48) o por el proceso sumario de ilegitimidad (arts. 67, 71), salvo cuando se impugnen las resoluciones de los colegios o consejos profesionales y de las cajas de previsión social de profesionales pues en tales supuestos tramitará bajo el procedimiento sumario especial reglamentado en el art. 74.

Está sujeta a requisitos de **admisibilidad** específicos como:

a) la legitimación (art. 13);

b) el agotamiento previo de la vía administrativa en los supuestos previstos en el art. 14 (y art. 15);

c) el plazo de caducidad de 90 días (art. 18, para el ordinario) y, finalmente

d) el pago previo o solve et repete limitado sólo a los supuestos de deudas de naturaleza tributaria, con exclusión de las multas y recargos (art. 19).

b. Pretensión de restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés tutelados: mediante este remedio procesal se pretende el restablecimiento, la superación o reconstrucción de un estado anterior al creado por un comportamiento administrativo ilegítimo, su función es disímil pues ha venido a transformarse en la pretensión “residual” debido a la derogación del art. 17 por la ley 13.101 (pretensión prestacional).

Está sujeta a requisitos de admisibilidad, así cuando se articula juntamente con una pretensión impugnatoria le son aplicables los mismos requisitos que a aquella. Si se presenta de manera autónoma:

a) la legitimación (art. 13);

b) en principio corresponde el agotamiento previo de la vía administrativa en los supuestos previstos en el art. 14, 1, CCA. (pero existen supuestos de demandabilidad directa en el art. 14,1,b);

c) el plazo de caducidad de 90 días (art.18) y, por principio,

d) el silencio administrativo (art. 16).

c. Pretensión indemnizatoria:

mediante la pretensión indemnizatoria se persigue la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por el obrar estatal. De acuerdo al fundamento y al tipo de reclamo indemnizatorio aquél podrá ser judicialmente articulado en forma autónoma o juntamente con la pretensión de nulidad.

Está sujeta a requisitos de admisibilidad específicos como:

a) la legitimación (art. 13);

b) el agotamiento previo de la vía administrativa solo en los supuestos en que sea entablada como subsidiaria de otra;

c) el plazo de caducidad solo en los supuestos en que sea entablada como subsidiaria de otra.

**d. Pretensión meramente
declarativa:**

El inc. 4º del art. 12 incluye en el listado de pretensiones la que se entabla a fin de obtener la declaración de certeza sobre una determinada relación o situación jurídica regidas por el derecho administrativo, la cual tramitará con arreglo a lo previsto en el art. 322 del cód. procesal civil y comercial. Mediante esta vía procesal se tiende a obtener un pronunciamiento que elimine la falta de certeza sobre la existencia, eficacia, modalidad o interpretación de una relación o estado jurídico. Una vez configurado el caso (art. 13) no tiene otros requisitos, sin embargo ha sido muy poco aprovechada debido a una jurisprudencia que la iguala a la mere declarativa del sistema federal (novedad: fallo “Hernandez”, scba, sent. de 15/8/2018).

e. Pretensión de cesación de una vía de hecho administrativa:

Constituye el remedio procesal específico que el ordenamiento otorga al afectado a fin de solicitar judicialmente la superación del estado de cosas generado por la actuación administrativa controvertida. Vale decir que, ahora el afectado por una vía de hecho cuenta, a su opción — además de la pretensión indemnizatoria— con tres medios para su defensa en sede judicial:

- a.* la pretensión de amparo;
- b.* la pretensión de cese de las vías de hecho y
- c.* la pretensión anulatoria. Las dos primeras constituyen los instrumentos más idóneos y específicos a tal fin.

Està sujeta a **requisitos de admisibilidad**, **a)** la legitimación configuración del “caso” (art. 13) pero NO requiere el agotamiento previo de la vía administrativa (art. 21.1); **b)** el plazo de caducidad de 90 días (art.18 y 21.2).

f. Pretensión de amparo por mora:

La legislación procesal administrativa ha previsto en su articulado dos instrumentos específicos para combatir la inactividad formal de la Administración. El primero de aquellos es el silencio negativo regulado en el art. 16 del CCA. El segundo medio de reacción frente a la pasividad administrativa es la pretensión de amparo por mora prevista en el último inciso del art. 12, cuyo trámite está reglado en el art. 76 y constituye una modalidad especial de amparo, tiene por objeto que el tribunal dicte una orden de pronto despacho de las actuaciones administrativas. La finalidad de esta vía es obtener un emplazamiento judicial para que la autoridad administrativa cumpla con su deber de resolver y dicte el acto administrativo o preparatorio que corresponda. Y fuera de la legitimación o configuración del caso, no tiene otros requisitos de admisibilidad.

g. Otros supuestos no contemplados expresamente:

es de destacar la problemática que ocasiona que el legislador no haya incluido la palabra “enunciativa” en el listado de pretensiones y la falta de pretensiones típicas como la prestacional o la pretensión ejecutiva de actos que la administración se niega a cumplir o las preventivas que desbordan la clásica declarativa, como el caso de quien desea conocer el alcance de su derecho jubilatorio antes de iniciar los trámites previsionales, lo que configura una “demanda improponible”. El sistema parece haber quedado inconcluso frente a la decisión -en la casuística- de reenviar a las partes para que “reconduzcan” y encuadren en los términos del art. 12 -ley 12.008-, y también genera dudas en cuanto a por qué no se puede plantear directamente una “demanda contencioso administrativa”, tal y como se hacía en épocas de justicia “retenida” ante la SCBA.

II.- Demanda y Excepciones

a. La demanda como acto procesal difiere del sistema civil en cuanto cumple la solicitud de remisión del expediente administrativo y se debe justificar la competencia (art 27).

b. Examen de admisibilidad por el art. 31:

a) COMPETENCIA:

1.- Remisión al Tribunal que considere competente (art. 8)

2.- Archivo, si fuere de otra jurisdicción

Si es competente pasa a analizar los

b) REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD:

1.-Subsanables:

- Pago previo 19.2
- Agotamiento vía: 14.2.a) Demanda prematura
- Silencio formal: 16. Demanda prematura

2.- Inadmisibilidad de la pretensión.

- ❖ Falta de legitimación manifiesta
- ❖ Plazo vencido
- ❖ Imposibilidad de subsanar los restantes

Excepciones (el caso del art. 35 inc. i):

Se refiere a la excepción de inadmisibilidad de la pretensión que constituye una regulación específica de nuestra materia ya que no hay una norma similar en el CPCC y procede cuando el actor no cumple con los recaudos previstos en los arts. 14 a 19 del CCA, o bien cuando demanda la nulidad de un acto administrativo consentido, o que no reviste la condición de definitivo o asimilable.

Contenido decisorio del juez:

- a) Incompetencia: aplicación art. 8
- b) Falta de personería y defecto legal: plazo para subsanar.
- c) Agotamiento de la vía y silencio: Plazo para subsanar o Inadmisibilidad de la pretensión, según el caso.
- d) Litispendencia, cosa juzgada, transacción, conciliación, desistimiento del derecho, falta de legitimación para obrar manifiesta, prescripción: Inadmisibilidad de la pretensión.

III.- Prueba

Sin la prueba los derechos quedarían a merced del reconocimiento espontáneo de quienes deben respetarlos, por lo que -como concluyera Devis Echandía- "...tanto vale no tener un derecho, cuanto no poder probarlo". En el contencioso, la tarea de "averiguación" es de tinte inquisitiva y faculta al juzgador a diligenciar medidas de prueba aun cuando las partes no las hubieran ofrecido o se opusieran a ellas (causa "Hercam", scba, sent. de 23/4/2003).

La audiencia preliminar del art. 41:

En el proceso escriturario el proveimiento de la prueba se materializa a través de un despacho judicial contemporáneo o sucesivo al auto que resuelve la apertura a prueba. Sin embargo modernamente se viene bregando por implantar en esta etapa del juicio un acto procesal de carácter oral, concentrado, que permita la inmediación y el efectivo ejercicio de las potestades judiciales en materia de dirección del proceso. Pese a su contenido múltiple, en general esta audiencia tiene por finalidad preparar y simplificar el resto del proceso delimitando su material litigioso y probatorio.

MEDIOS DE PRUEBA TÍPICOS DEL CCA:

Medio de prueba es todo aquel elemento que sirve, de una u otra manera, para convencer al juez de la existencia o inexistencia de un dato determinado. Son los instrumentos reales o personales que suministran al juez la convicción sobre los hechos del proceso, a saber: documental, informativa, confesional, testimonial, pericial, reconocimiento judicial y los indicios. En general el CCA nada estatuye sobre los medios de prueba, por lo que se vuelven aplicables a su respecto las normas que rigen en el proceso civil y comercial. Sin embargo resulta necesario destacar **al expediente administrativo, a la prueba confesional y a la prueba pericial.**

Conclusiones en relación con la prueba en el proceso administrativo:

1) En principio, el régimen de la prueba en lo contencioso administrativo reconduce al del proceso civil y comercial en todo lo que no se oponga a las normas expresas y a las particularidades impuestas por la naturaleza pública de la materia.

2) Si bien comúnmente la existencia de expediente administrativo predetermina la prueba esencial del contencioso de anulación inclinando el juicio hacia una cuestión de derecho, no debe menospreciarse la ocasión de prueba en este proceso.

3) La presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos regulares indica prima facie el acierto jurídico y fáctico de la decisión, colocando la carga probatoria en quien pretenda su descalificación (salvo irregularidad manifiesta).

4) Debido al interés público contenido en la materia, el juzgador tendría mayor libertad para disponer medidas para mejor proveer, aunque sin poder subrogarse en la labor probatoria que incumbe a cada una de las partes.

5) En cuanto a los medios de prueba en particular destacamos: a) que las actuaciones administrativas no son sino documentos públicos que admiten prueba en contrario; b) que el Estado no se puede confesar a través de sus funcionarios; y c) que la prueba pericial administrativa exige impugnación de la misma entidad.

IV.- Sentencia y recursos

Incumplimiento de la sentencia de condena, art. 49 para el plazo (60 días) y art. 50 para su contenido: en tales casos resulta aplicable la cláusula constitucional del art. 163, reglamentada en el art. 63 del CCA, que determina la responsabilidad de los empleados o funcionarios ante el incumplimiento de las resoluciones judiciales. Esta responsabilidad es solidaria con la del ente u órgano incumplidor y abarca todos los daños que ocasione la irregular ejecución del fallo judicial (art. 63, inc. 4º, CCA “En caso de incumplimiento, los funcionarios involucrados incurrirán en la responsabilidad establecida por el artículo 163 de la Constitución. Esta responsabilidad será solidaria con la del ente u órgano respectivo y abarcará todos los daños que ocasione su irregular actuación”). Por otra parte, el incumplimiento podrá dar lugar al delito de desobediencia a una orden judicial previsto en el art. 239 del Código Penal. Y nada impide la aplicación de astreintes al funcionario remiso.

Sistema recursivo: al despegarse el fuero contencioso administrativo de la SCBA, y desagregarse su funcionamiento, se produjo un **doble crecimiento:**

i) crecimiento horizontal, porque al colocarse jueces en todos los departamentos judiciales de la provincia se produjo un acercamiento del fuero al justiciable, con descentralización de la competencia territorial;

ii) crecimiento vertical, porque al instalarse un régimen de doble instancia, con estructura piramidal, se ampliaron las posibilidades recursivas, con aplicación de recursos ordinarios y extraordinarios que antes no tenían cabida, multiplicándose así la competencia funcional.

Los recursos ordinarios legislados en el CCA son cuatro:

- i) aclaratoria (art. 52);**
- ii) reposición (arts. 53 y 54);**
- iii) apelación (arts. 55 a 59);**
- iv) nulidad (art. 55 in fine).**

El recurso de queja no fue previsto en forma expresa, producto de una interpretación heterodoxa respecto de la concesión del recurso de apelación, no obstante lo cual la jurisprudencia ha admitido pacíficamente el funcionamiento de ese recurso directo, en virtud de la aplicación supletoria de las normas del CPCC (art. 77, CCA, art. 275 y sigs., CPCC).

Complicaciones:

- i) Por un lado, el CCA diseñó un sistema recursivo para un esquema de base que no resulta completo, aplicándose supletoriamente diversas reglas del CPCC.
- ii) por otro, el CCA no contempla un solo proceso contencioso sino varios (algunos reglados en leyes especiales), incidiendo ello en las modalidades recursivas aplicables.

iii) finalmente, el CCA no contempla una sola pretensión sino varias, remitiendo algunas de ellas para su enjuiciamiento al trámite de los procesos civiles (ordinarios, sumarios o sumarísimos) del CPCC, resultando en estos casos discutida la normativa aplicable a la etapa recursiva; etcétera.

Esquemas recursivos especiales:

1) Medidas cautelares.

2) Declarativa de certeza.

3) Vía de hecho.

4) Amparo por Mora

5) Otros procesos:

i) apremio por cobro de tributos provinciales

ii) el juicio de expropiación

iii) el proceso de amparo

iv) la medida autosatisfactiva -pretoriano-

Las circunstancias que anteceden han llevado a generar no pocas situaciones de incertidumbre y conflicto, perjudicándose la previsibilidad del funcionamiento recursivo, producto de variantes en la interpretación jurisprudencial.

AL MISMO TIEMPO NO DEBE
OLVIDARSE QUE CADA UNO DE
ESTOS TEMAS VA A TENER
VARIACIONES CUANDO SE TRATE DE
LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS
ESPECIALES.

Gracias por su atención.

guillermorizzi@yahoo.com.ar