

Sumarios

Sumario: I. Introduccción. — II. Diferencias entre el sistema anterior con el regulado en el nuevo código contencioso administrativo. — III. Examen de las diferentes pretensiones: A) Regulación. B) Carácter de la enunciación de las pretensiones. C) Examen de las diferentes pretensiones en particular: 1. Pretensión impugnatoria o anulatoria: a. Objeto y fundamento. b. Planteamiento y trámite. c. Requisitos de admisibilidad. d. La pretensión de lesividad. 2. Pretensión de restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés tutelados: a. Objeto. b. Planteamiento y función. c. Requisitos de admisibilidad. 3. Pretensión indemnizatoria: a. Objeto y fundamento. b. Planteamiento. 4. Pretensión meramente declarativa. a. Objeto y regulación. b. Requisitos de admisibilidad. 5. Pretensión de cesación de una vía de hecho administrativa: a. Objeto. b. Los medios de protección de las vías de hecho. c. Trámite. d. Requisitos de admisibilidad. e. Comparación de la pretensión de cese de vías de hecho respecto de las pretensiones de amparo e impugnatoria. 6. Pretensión prestacional: a. Objeto y regulación. b. Tipos de inactividad alcanzadas por la pretensión. c. Algunos ejemplos. d. Requisitos de admisibilidad. e. Alcance de la sentencia. 7. Pretensión de amparo por mora: a. Objeto. b. Requistos de admisibilidad. c. Legitimación activa. d. El amparo por mora y el silencio administrativo. e. Trámite. f. Alcance de la sentencia. g. Recursos. h. Incumplimiento de la sentencia de condena.

Las pretensiones procesales en el nuevo Código Contencioso Administrativo bonaerense

I

Introducción

Uno de los aspectos del nuevo Código Contencioso Administrativo bonaerense⁽¹⁾ que más modificaciones ha sufrido respecto del previsto en el antiguo Código de Procedimientos de lo Contencioso Administrativo, elaborado a principios de siglo por la pluma del gran jurista Luis V. Varela, es el relativo al régimen de la pretensión procesal.

Toda reforma sobre esta cuestión es de por sí de significativa trascendencia en tanto la pretensión es el acto fundamental del proceso; constituye el objeto mismo del proceso⁽²⁾. El proceso no es otra cosa que el instituto jurídico destinado a la satisfacción de pretensiones⁽³⁾.

De ahí que se haya dicho que 'todo proceso exige una pretensión, toda pretensión lleva consigo un proceso, ningún proceso puede ser mayor, menor o distinto que la correspondiente pretensión'⁽⁴⁾.

La importancia de la pretensión respecto del proceso es de por sí evidente habida cuenta de que en torno a ella giran todas las vicisitudes procesales. En efecto, de aquella depende el inicio, el mantenimiento y también la decisión del proceso⁽⁵⁾.

Por lo demás, la pretensión delimita el marco de conocimiento del órgano jurisdiccional porque por el principio procesal de congruencia, de carácter constitucional en tanto expresión de la defensa en juicio (art. 18, CN) y del derecho de propiedad (art. 17, CN)⁽⁶⁾, el juez sólo puede fallar respecto de las cuestiones que le han sido planteadas en las pretensiones deducidas por las partes⁽⁷⁾.

II

Diferencias entre el sistema anterior con el regulado en el nuevo código contencioso administrativo

El Código de Procedimientos de lo Contencioso Administrativo anterior, siguiendo los lineamientos de la ley española de lo Contencioso del 13 de setiembre de 1888 y su ampliación del 22 de junio de 1894, estaba estructurado sobre la base de lo que la doctrina denomina pretensión de plena jurisdicción; esto es aquella mediante la cual se solicita al órgano jurisdiccional no sólo la anulación del acto, sino también el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma (v.gr. indemnización de los daños y perjuicios)(8).

Por tal motivo eran presupuestos del juicio la existencia de un acto administrativo que lesione o desconozca un derecho de carácter administrativo, expresión esta última que hasta el fallo dictado en la causa 'Rusconi'(9) era entendido como sinónimo de 'derecho subjetivo'.

El objetivo principal del juicio era la impugnación de los actos administrativos que se los consideraba ilegítimos. De ahí que era común decir que se trataba de un juicio al acto administrativo.

La nueva legislación ha producido un cambio sustancial sobre esta cuestión. 'En el nuevo sistema, es la pretensión procesal, con sus variables admitidas y no el acto administrativo denegatorio de derechos, el objeto del proceso'(10). De allí que el art. 1.1 del C.C.A. dispone que la jurisdicción de los Tribunales Contencioso Administrativos se extiende al 'conocimiento y decisión de las pretensiones que se deduzcan en los casos' regidos por el derecho administrativo originados por comportamientos de sujetos que ejerciten función administrativa (art. 2º, último párr.).

Se supera, pues, la clásica concepción del proceso contencioso administrativo como un sistema de revisión judicial de actos administrativos previos y se abre la puerta a los justiciables para enjuiciar todo comportamiento regido por el derecho público efectuado por algún sujeto que ejercite funciones administrativas (art. 1º, inc. 1º, CCA) que lesione sus derechos o intereses tutelados por el ordenamiento jurídico (art. 13).

Pretensiones tales como la meramente declarativa, de cese de vías de hecho, amparo por mora, de cumplimiento ante la inactividad material de la administración, las que promovía el Fisco como parte actora y algunas modalidades de la indemnizatoria no tenían cabida en el esquema establecido en la añeja codificación.

En efecto, por contraste con el régimen anterior y a fin de otorgar una más amplia protección judicial, al igual que lo hacen la ley de la jurisdicción alemana de 1960 y la nueva ley española 29/1998 de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa(11), y los códigos procesales administrativos de Neuquén (art. 19)(12), Formosa (art. 17)(13) y Corrientes (art. 55)(14) no se prevé una sino una pluralidad de pretensiones (art. 12), cuya admisibilidad también se condiciona a requisitos diversos.

Como lo ha expresado Juan Carlos Cassagne 'el código acoge —al igual que la legislación procesal española— el principio de unidad de acción con pluralidad de pretensiones. Sigue así la línea de la corriente procesal marcada por Guasp y González Pérez que conduce a distinguir entre pretensión, demanda y acción'(15)

La diversidad de pretensiones regladas en el Código obedece al distinto objetivo que se canaliza mediante cada una de ellas. V.gr.: anulación de un acto, indemnización de daños y perjuicios, solicitud de una prestación debida, etc.

Mediante esta variedad de pretensiones se plasma el mandato constitucional del art. 15, que consagra el derecho a la tutela judicial continua y efectiva(16), en tanto cualquier tipo de comportamiento estatal o de otros sujetos que en ejercicio de funciones administrativas lesionen a cualquier persona en sus derechos o intereses amparados por el ordenamiento jurídico cuenta con adecuada protección jurisdiccional.

Numerosos casos que eran de dificultosa o imposible revisión judicial con el código anterior, ahora encuentran un cauce procesal adecuado para su justiciabilidad.

III

Examen de las diferentes pretensiones

A) Regulación

La disposición central sobre el particular es el art. 12 del Código Contencioso Administrativo, el cual enuncia las diferentes clases de pretensiones, las cuales pueden ser, al igual que ocurre con las propias del proceso civil, constitutivas, de condena, declarativas o ejecutivas.

Dicha norma determina: 'En el proceso contencioso administrativo podrán articularse pretensiones con el objeto de obtener:

1. La anulación total o parcial de actos administrativos de alcance particular o general y de ordenanzas municipales.
2. El restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés tutelados.
3. El resarcimiento de los daños y perjuicios causados.
4. La declaración de certeza sobre una determinada relación o situación jurídica regidas por el derecho administrativo: La pretensión respectiva tramitará con arreglo a lo previsto en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial.
5. La cesación de una vía de hecho administrativa.
6. La realización de una determinada prestación, por parte de alguno de los entes previstos en el artículo 1 del presente Código.
7. Se libre orden de pronto despacho, en los términos previstos en el artículo 76 del presente Código'.

La regulación de las pretensiones se complementa con lo dispuesto en los arts. 2º, inc. 1, 14, 15, 18 y 19 relativos a la pretensión impugnatoria, 17, en el que se reglamenta la pretensión prestacional, 20 dedicado a los reclamos resarcitorios, 21 destinado a las vías de hecho, 50 que determina al alcance de la sentencia, y el 76 que prescribe el régimen del amparo por mora.

B) Carácter de la enunciación de las pretensiones

El primer interrogante que la disposición transcrita despierta se refiere al carácter de la enunciación de las pretensiones que realiza. ¿Se trata de una enumeración taxativa o meramente ejemplificativa?

La disposición nada dice al respecto.

A nuestro entender, si bien la enumeración allí contenida parece agotar las clases de pretensiones susceptibles de ser entabladas, el listado que la norma realiza no es *numerus clausus*, pues se trata de una enumeración de carácter meramente enunciativo(17). Ello surge de las siguientes razones. En primer lugar, porque según lo determinan los arts. 166, último párr. de la Constitución provincial y 1º y 2º de la nueva codificación —normas que reglan el criterio para la asignación de competencia material— corresponde a los tribunales contencioso administrativos el juzgamiento de las pretensiones que se deduzcan en los casos originados por el comportamiento de sujetos en ejercicio de funciones administrativas y regidos por el derecho administrativo(18).

Vale decir que en la medida en que se plantee un conflicto regido por el derecho administrativo en los términos antes indicados y a fin de obtener una adecuada tutela judicial, los afectados podrán deducir cualquier tipo de pretensión, no obstante no ser alguna de las incluidas en el citado art. 12.

El segundo motivo que sustenta el criterio expuesto está en el mismo art. 12. Concretamente me estoy refiriendo a su inc. 2º el cual prescribe como modalidad de pretensión 'el restablecimiento o reconocimiento del derecho o intereses tutelados'. Esta disposición, cuya amplitud es mayúscula, actúa como una verdadera cláusula residual que permite residenciar ante los Tribunales Contencioso Administrativos pretensiones que no han sido expresamente enumeradas(19).

En suma, por las razones expresadas en el proceso contencioso administrativo corresponde admitir también aquellas pretensiones no previstas en forma expresa por el legislador.

C) Examen de las diferentes pretensiones en particular

Seguidamente examinaremos en particular cada una de las pretensiones previstas en el art. 12.

1. Pretensión impugnatoria o anulatoria

a. Objeto y fundamento

La pretensión impugnatoria es la que 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.

Es la pretensión típica del proceso contencioso administrativo.

La razón en que se debe fundar reside, obviamente en razones de ilegitimidad. El control del mérito, oportunidad o conveniencia es ajeno a la labor judicial(20).

A diferencia del régimen anterior el objeto de la pretensión anulatoria pueden ser no sólo actos administrativos, sino también las ordenanzas municipales.

Por actos de alcance individual se entiende toda declaración unilateral realizada en ejercicio de funciones administrativas que produce efectos jurídicos individuales en forma directa(21) .

A su vez, la expresión actos de alcance general, utilizada también en el inc. 1º del art. 2º del Código, comprende tanto a los denominados actos del alcance general no normativos como así también a los normativos, esto es a los reglamentos administrativos. Se ha seguido, entonces, la terminología empleada en el decreto-ley de procedimiento administrativo (art. 95)(22).

Cabe precisar que, dado que la disposición guarda silencio al respecto se incluyen tanto las ordenanzas de alcance particular como las de alcance general.

b. Planteamiento y trámite

La pretensión impugnatoria 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).

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)(23), 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.

c. Requisitos de admisibilidad

La pretensión anulatoria está sujeta a requisitos de admisibilidad específicos, como son: a) el agotamiento previo de la vía administrativa en los supuestos previstos en el art. 14, 1. A, b, c, d, CCA.; b) la existencia de un acto definitivo o asimilable a tal (art. 14, 1. a); c) la configuración del silencio administrativo cuando la Administración no se ha pronunciado en forma expresa (art. 16); d) el plazo de caducidad, cuya extensión se ha aumentado de 30 a 90 días (art.18) y, finalmente e) el pago previo o solve et repete(24) limitado sólo a los supuestos de deudas de naturaleza tributaria —con exclusión de las multas y recargos (art. 19)—, y no respecto a cualquier otro tipo de obligaciones dinerarias con el Estado como surgía del art. 30 del código Varela el cual imponía este recaudo en relación con liquidaciones de 'cuentas o de impuestos'(25).

d. La pretensión de lesividad

El legislador no ha regulado como una vía específica, como lo hacen algunos códigos procesales administrativos provinciales(26) siguiendo las aguas del régimen español(27), la denominada pretensión de lesividad mediante la cual la autoridad administrativa demanda la anulación de un acto que ella misma dictó y que por ser estable no puede revocar en sede administrativa(28).

Esta omisión legislativa, seguramente, encuentra su razón de ser en la amplia potestad revocatoria que el decreto-ley 7647 le otorga a la Administración lo cual hace normalmente innecesario que aquella acuda a la tutela judicial. Téngase presente que en el ámbito bonaerense a diferencia de lo que ocurre en el marco de ley 19.549 (arts. 17 y 18) la garantía de la estabilidad sólo juega cuando 'el acto sea formalmente perfecto y

no adolezca de vicios que lo hagan anulable' (art. 114)(29).

De todos modos nada impediría que frente a un caso en el cual la Administración no pueda hacer uso de la prerrogativa revocatoria por ser el acto estable promueva la pretensión anulatoria prevista en el inc. 1º del art. 12 del CCA y, por ende, sometida a los mismos requisitos de admisibilidad que deben cumplir los particulares cuando ellos inicien el pleito(30).

Sobre el particular importa destacar que, en el nuevo sistema procesal administrativo no sólo los particulares pueden intervenir en el proceso con el rol de parte actora. En efecto, conforme lo establece el art. 2º, inc. 7º del CCA, cualquiera de los entes públicos estatales referidos en el art. 1.1 pueden promover cualquiera de las pretensiones enunciadas en el art. 12.

Bajo el régimen anterior los casos en los cuales el Fisco actuaba como parte demandante estaban marginados de la competencia contencioso administrativa de la Suprema Corte de Justicia local(31). De modo invariable dicho tribunal ha decidido que, más allá de la naturaleza de la relación jurídica existente entre las partes, es competencia de la justicia ordinaria el conocimiento y decisión de tales controversias(32).

Dicho criterio tenía su razón de ser en la circunstancia de que, al constituir la existencia de un acto administrativo denegatorio un presupuesto del proceso contencioso administrativo, a tenor de lo establecido en los arts. 149, inc. 3 de la Constitución provincial —texto anterior a la reforma de 1994— y 1º y 28 del código ritual de la materia(33), sólo el Estado podía ser el legitimado pasivo en este tipo de contiendas(34) y nunca un particular(35).

Además, lo expuesto se desprendía fácilmente del texto del art. 1º del CPCA, pues según éste: '...se reputarán causas contencioso-administrativas las que inicien los particulares o alguna autoridad administrativa, reclamando contra una resolución definitiva, dictada por el Poder Ejecutivo, las municipalidades o la Dirección General de Escuelas...'

No alteraba lo expuesto la circunstancia de que el ordenamiento jurídico provincial permitía accionar al Fiscal de Estado contra las resoluciones administrativas que considera lesivas a los intereses patrimoniales de la provincia (art. 40, in fine del decreto-ley 7543/69, —t.o. 1987— y sus modif.), en tanto esta singular posibilidad impugnatoria no significaba, en modo alguno, un apartamiento del principio enunciado en el texto, dado que en tal supuesto, el Estado mantiene su carácter de parte accionada(36).

Cabe resaltar que dicha trascendente función se mantiene incólume en el nuevo régimen procesal administrativo (art. 40, in fine del decreto-ley 7543/69, —t.o. 1987— y sus modif. y art. 9º, inc. 2º, CCA) y no debe ser confundida con la pretensión anulatoria que puede articular la autoridad administrativa como parte actora.

Por lo demás, entre ambas vías median diferencias tanto en lo relativo a los recaudos de viabilidad como en lo atinente a su trámite procesal. En efecto, es presupuesto necesario para que el Fiscal de Estado promueva la impugnación judicial de actos administrativos, en razón de considerarlos contrarios a la Constitución, a las leyes o a los reglamentos administrativos, el apartamiento de la vista fiscal por parte del órgano con competencia decisoria (arts. 38 y 40, decreto-ley 7543/69, —t.o. 1987— y sus modif.). Además, conforme lo dispone el art. 9º, inc. 2º del CCA, en estos casos la defensa procesal de la autoridad provincial que dictó el acto cuya impugnación deduce el Fiscal de Estado está a cargo del Asesor General de Gobierno. De existir intereses de un particular comprometidos por encontrarse favorecidos por el acto que se cuestiona, éstos podrán intervenir en carácter de coadyuvantes en los términos del art. 10 del CCA.

2. Pretensión de restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés tutelados.

a. Objeto.

Mediante este remedio procesal se pretende el restablecimiento, la superación o reconstrucción de un estado anterior al creado por un comportamiento administrativo ilegítimo que el actor no está obligado a soportar.

Una regulación similar se encuentra en los códigos procesales administrativos de Corrientes (art. 55, inc b), Formosa (art. 17, inc. b) y Neuquén (art. 19, inc. b)(37).

b. Planteamiento y función

La función de esta pretensión es disímil.

Su papel es doble pues, además de operar en forma accesorio o complementaria de otras pretensiones (por ejemplo cuando se deje sin efecto una sanción de cesantía y se dispone la reincorporación del actor como así las demás consecuencias que de ello deriven), ella puede articularse también en forma autónoma (por ejemplo frente a supuestos de inactividad material no comprendidos en el ámbito de la pretensión prestacional).

Desde esta última función cabe caracterizar a esta vía procesal como una pretensión de relleno de cierre, de cobertura o residual en el sentido de que mediante ésta se intenta evitar que alguna lesión que produzca la Administración en la esfera jurídica de los administrados quede marginada de enjuiciamiento judicial. De allí, entonces, su carácter subsidiario frente a las restantes pretensiones.

c. Requisitos de admisibilidad

La legislación procesal administrativa no ha previsto requisitos de admisibilidad específicos para este tipo de pretensión, sin embargo es claro que cuando se articula juntamente con una pretensión impugnatoria le son aplicables los mismos requisitos que a aquella. En tal caso, esta operará como pretensión accesorio de la primera porque el restablecimiento del derecho lesionado es consecuencia necesaria de la declaración de invalidez del acto.

Va de suyo que no es posible apelar a este tipo de pretensiones para soslayar los requisitos de admisibilidad de las pretensiones anulatorias. En otras palabras, si se ha vencido el plazo de caducidad o no se ha agotado adecuadamente la vía administrativa, etc. no es viable a fin dejar de lado la aplicación de los recaudos antes citados promover el pleito aduciendo que no se plantea una pretensión de anulación sino de restablecimiento del derecho.

En cambio, cuando se articule este remedio en forma autónoma no corresponde condicionar su admisibilidad a los requisitos del agotamiento de la vía y del plazo de caducidad. Desde este punto de vista puede afirmarse que la regla en estos supuestos es la demandabilidad directa de la Administración.

Sin embargo, no debe olvidarse que según lo disponen los arts. 166, párr. 5º de la Constitución provincial y 1.1 del CCA, para activar la jurisdicción de los tribunales contencioso administrativos, cualquiera sea la pretensión que se deduzca, es preciso que se verifique un 'caso', es decir una controversia o conflicto de intereses(38).

Conforme como surge de las disposiciones citadas el caso se origina cuando mediante un comportamiento activo u omisivo realizado por un sujeto en ejercicio de funciones administrativas se lesiona o desconoce un derecho o interés tutelado por el ordenamiento jurídico (art. 13, CCA).

De modo tal que, el requisito constitucional del caso sólo se verifica cuando media una actuación u omisión en ejercicio de función administrativa que afecte o lesione situaciones jurídicas protegidas por el ordenamiento jurídico (art. 13, CCA).

En tal sentido, acertadamente, se ha dicho que 'hay que asociar la nueva redacción de la reforma, a la expresión contenida en el art. 117 (anterior 101) de la CN y a su similar 'causas contenida en el art. 116 (anterior 100) de la CN'(39).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, con sustento en lo dispuesto en el citado art. 116, ha resuelto que para haya caso contencioso se requiere que exista una controversia entre partes que afirmen y contradigan sus derechos, la cual debe ser provocada por parte legítima y en la forma establecida por las respectivas normas procesales(40).

En suma, en la medida en que no medie una actuación administrativa lesiva de derechos o intereses no es posible promover ningún tipo de pretensión procesal administrativa. Es inadmisibles la demanda por prematura si el caso aún no se ha configurado o está en ciernes.

3. Pretensión indemnizatoria

a. Objeto y fundamento

Mediante la pretensión indemnizatoria se persigue la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por el

obrar estatal.

Conforme surge de lo establecido en el art. 2º, inc.4, únicamente son susceptibles de ser deducidas ante la competencia de los Tribunales Contencioso Administrativos los reclamos resarcitorios que se vinculan a daños causados por la responsabilidad estatal de derecho público, no así los que se originen por comportamientos del Estado regidos por el derecho privado(41).

El fundamento de esta clase de pretensión puede tener lugar en el deber de reparar del estado debido a su obrar lícito como ilícito y ser de naturaleza contractual como extracontractual.

b. Planteamiento

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.

Al respecto conviene efectuar algunas precisiones.

La pretensión resarcitoria fundada en la ilegitimidad de un acto administrativo es accesoria y está subordinada a la previa declaración de invalidez de éste. Así lo ha resuelto la Cámara Contencioso Administrativa Federal en el conocido plenario 'Petracca' [ED, 118-391](42) y en fecha más reciente la Corte Suprema de Justicia de la Nación en las causas 'Alcántara Díaz Colodrero'(43) y 'Nava'(44). Por tal motivo, si la decisión administrativa deviene firme —ya sea debido a su falta de impugnación o a su cuestionamiento tardío— no es admisible el reclamo de daños y perjuicios basados en la ilegitimidad de aquélla.

En palabras de la Corte nacional: 'dicha conclusión es una consecuencia lógica de la naturaleza accesoria —en el ámbito del derecho administrativo— de pretensiones como las antes indicadas respecto de la acción de nulidad, en virtud de la presunción de legitimidad que ostentan los actos administrativos (art. 12, ley 19.549 [ED, 42-917]), por cuyo mérito se presume que toda la actividad de la administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico, presunción que subsiste en tanto no se declare lo contrario por el órgano competente'(45)

Por las razones indicadas, cuando se demanda una reparación cuya causa se encuentra en el obrar ilegítimo de la Administración, el art. 20 del Código habilita al interesado a deducir, a su opción, la pretensión en forma simultánea y juntamente con la impugnatoria o a hacerlo en forma autónoma luego de finalizado el proceso de anulación que le sirve de sustento.

Es importante puntualizar que conforme lo establecen los arts. 14, inc. d y 20, inc. 1, y 18, primer párr. del CCA, cuando el objeto de la pretensión consiste en el reclamo de daños y se lo demanda juntamente con la ilegitimidad de acto administrativo es menester cumplir con los requisitos de admisibilidad relativos al agotamiento de la vía y al plazo de caducidad.

En cambio, tratándose pretensiones indemnizatorias fundadas en la responsabilidad por acto válido, en principio se deben articular en forma autónoma porque no existirá decisión administrativa alguna que impugnar. En tales supuestos la demandabilidad estatal es directa.

4.- Pretensión meramente declarativa

a. Objeto y regulación

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(46).

En tal sentido explica Chiovenda: '... se llama propiamente acción y sentencia meramente declarativa a aquella figura general de acción y de sentencia con la que el actor que la propone o la invoca tiende exclusivamente a procurarse la certeza jurídica, frente a un estado de falta de certeza que le es perjudicial, pidiendo a tal objeto que se declare existente un derecho suyo e inexistente el derecho ajeno, con independencia de la efectiva realización, de la condena, de la ejecución forzada'(47).

Conforme lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia de la Nación este tipo de pretensión —como la de amparo— tiene una finalidad preventiva y no requiere la existencia de un daño consumado en resguardo de los derechos: es un medio eficaz y suficiente para satisfacer el interés de la actora que se agota en una mera declaración de certeza(48).

Lo dicho pone de manifiesto el disímil marco de actuación de la pretensión de mere certeza respecto de las restantes pretensiones pasibles de ser residenciadas ante los jueces contencioso administrativos.

Por contraste con el panorama que se presenta en el ámbito federal, en el cual este medio procesal constituye un fructífero instrumento de tutela de los derechos de los administrados(49), especialmente en el ámbito del derecho constitucional(50) y tributario(51), en la Provincia de Buenos Aires, al igual que acontece con el amparo, la jurisprudencia de la Suprema Corte bonaerense ha tornado a la pretensión mere declarativa en una vía totalmente inútil(52). Ello es así, toda vez que cuando se debaten en este tipo de contiendas cuestiones administrativas, el tribunal afirma que aquellas se encuentran incluidas dentro de su competencia contencioso administrativa, sin que resulte procedente que su trámite se realice ante los jueces de las instancias ordinarias(53). En tal sentido ha decidido el superior tribunal local: 'la sentencia de mera declaración que se tiende a obtener (art. 322, CPCC) tiene por objeto la 'pura declaración de la existencia o inexistencia de un derecho' (conf. Couture, Fundamentos, 175 1º ed., —ver Jofré en su anotación y comentario—) y encontrándose éste prima facie adquirido al amparo de normas de naturaleza y contenido administrativo, aparece expuesta la señalada incompetencia, a juzgar por el criterio adoptado en el ámbito provincial para definir la materia confiada a conocimiento originario de la Corte (art. 1º, CPCA y su doctrina)'(54).

Por las razones expuestas, en el marco del régimen anterior al nuevo código, esta vía procesal era virtualmente inoperante. Ello, en tanto el referido criterio jurisprudencial importa condicionar su admisibilidad a los requisitos especiales de la acción contencioso administrativa (v.gr. reclamación previa, resolución denegatoria, pago previo, etc.), las cuales son, por su naturaleza, incompatibles con la finalidad de tutela preventiva que es propia de la pretensión meramente declarativa(55).

Las limitaciones antes indicadas se encuentran claramente superadas en el nuevo régimen procesal administrativo, en el cual, como hemos indicado, de manera expresa se enuncia a la pretensión de certeza entre las posibles de ser entabladas antes la competencia de los Tribunales Contencioso Administrativos.

Cabe destacar que si bien no se ha legislado en forma específica la llamada pretensión de interpretación —cuya naturaleza también es declarativa— prevista en los códigos procesales administrativos de Corrientes(56) (art. 55, inc. d), Entre Ríos(57) (art.17, inc. d) y Formosa(58) (art. 17, inc. d), entiendo que su función está cubierta por la vía de la pretensión de mera certeza, cuyo ámbito de aplicación es más amplio, en tanto mediante ésta cabe solicitar al órgano judicial que, a fin de disipar un estado de incertidumbre, se pronuncie acerca de la interpretación adecuada de una norma(59).

b. Requisitos de admisibilidad

En lo atinente a las condiciones de admisibilidad, esta pretensión está sujeta a los requisitos generales para este tipo de pretensiones. Sintéticamente ellos son los siguientes:

a) Un estado de incertidumbre acerca de la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica. Téngase presente al respecto que, conforme lo ha decidido la Corte Suprema de la Nación la acción declarativa no cubre planteamientos académicos o declaraciones abstractas, pues éstos tienen que referirse a una relación jurídica concreta(60). En similar sentido el alto tribunal ha expresado que la declaración de certeza, en tanto no tenga carácter simplemente consultivo, no importe una especulación meramente especulativa y responda a un 'caso' que busque precaver los efectos de un acto en ciernes al que se atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, constituye causa en los términos de la Ley Fundamental'(61).

b) Existencia de un interés jurídico suficiente en el demandante, en el sentido de que la falta de certeza le pueda ocasionar un perjuicio o lesión actual.

Como lo expresara Chiovenda el interés 'consiste en una situación de hecho tal que el actor, sin la declaración judicial de certeza sufriría un daño, de modo que la declaración judicial se presenta como el medio necesario para evitar ese daño'(62).

c) La relación o situación jurídica respecto de la cual se solicita la declaración de certeza debe estar regulada por el derecho administrativo (art. 12, inc. 4º).

De manera coherente con lo dispuesto en los arts. 1º y 2º del CCA, normas que regulan la competencia material del nuevo fuero(63), se exige que la cuestión esté regida por disposiciones de derecho administrativo.

A diferencia del art. 322 del CPCC el inciso 4º del art. 12 del CCA no establece como requisito de esta vía procesal la indisponibilidad de otro medio legal para hacer cesar el estado de incertidumbre(64).

En el régimen del CCA la pretensión mere declarativa no es subsidiaria respecto de otros remedios procesales.

Obviamente, y tal como surge de lo establecido en los arts. 14, 18 y 19, inc. 3º, apart. b, del CCA no rigen respecto a este medio procesal los requisitos propios de las pretensiones impugnatorias, esto es el agotamiento de la vía, la existencia de un acto administrativo definitivo, el plazo de caducidad y el solve et repete.

Respecto a este último recaudo, el inc. 3º, apart. a) del art. 19 del CCA, receptando la doctrina de la Corte Suprema nacional(65), después de señalar que el pago previo no constituye un obstáculo a la admisibilidad de esta clase de pretensión, aclara que en tales supuestos la autoridad provincial o municipal tendrá derecho a promover contra el demandante el correspondiente juicio de apremio.

5. Pretensión de cesación de una vía de hecho administrativa

a. Objeto.

Como su nombre lo indica el objeto de esta pretensión es el cese, la eliminación del irregular comportamiento material de la Administración lesivo de derechos de los administrados(66) 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(67).

b. Los medios de protección de las vías de hecho

En el sistema procesal administrativo delineado en el Código Varela la acción contencioso administrativa no era la vía idónea para el cuestionamiento de las vías de hecho. Ello, por cuanto en tales casos no existía la resolución administrativa denegatoria o (arts. 149, inc. 3º, Constitución provincial, texto anterior a la reforma de 1994 y 1º y 28, inc. 1º, CPCA) o el silencio administrativo negativo (art. 7º, CPCA)(68).

El único remedio específico que el ordenamiento jurídico preveía para la defensa en sede judicial de una vía de hecho, además de la posibilidad de presentar denuncias en sede administrativa y de reclamar el resarcimiento de los daños irrogados, era la pretensión de amparo(69). En tal sentido, los arts. 1º de la ley 7166, modificada por la ley 7261, y el inc. 2º del art. 20 de la ley fundamental bonaerense disponen que la garantía del amparo procederá contra cualquier comportamiento de la Administración(70) que con arbitrariedad o ilegitimidad manifiesta lesione derechos constitucionales.

Sin embargo esta garantía procesal era una vía de tutela casi inexistente debido a la conocida y restrictiva jurisprudencia de la Suprema Corte provincial que por el conducto de la cuestión de competencia del art. 6º del anterior código contencioso administrativo sustraía de los tribunales ordinarios la competencia para la tramitación de los amparos, para culminar en la mayoría de los casos disponiendo el archivo del expediente(71).

La acción contencioso administrativa, si bien no era el medio procesal adecuado para la impugnación de las vías de hecho, era susceptible de ser utilizada a tal fin en la medida en que el afectado, previo a la promoción del litigio, dedujera un reclamo ante la autoridad administrativa solicitando el cese de su comportamiento ilegítimo y aquel hubiera sido rechazado o se verificara el supuesto de silencio denegatorio.

De tal modo, para impugnar una vía de hecho por el andarivel de la acción procesal administrativa era condición sine qua non obtener un acto administrativo denegatorio o el silencio administrativo. Sólo de esta manera era posible el acceso a la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia establecida en el art. 149 del texto constitucional anterior a la reforma.

Ante la situación expuesta y en consonancia con la directiva que emana del art. 15 de la Carta Magna local, la

ley 12.008, en el inciso 5° del art. 12 del CCA, ampliando el marco de tutela de los administrados, contempla una pretensión específica para el cuestionamiento de los comportamientos administrativos que quebrantan en forma grosera el principio de legalidad, que denomina pretensión de cese de la vía de hecho administrativa.

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.

La regulación de la pretensión de cese de vías de hecho administrativa se encuentra reglada en el art. 21 del CCA.

Conforme surge del párrafo inicial del citado precepto las vías de hecho respecto de las cuales es admisible este medio procesal pueden provenir de cualquiera de los entes enunciados en el art. 1° de dicho cuerpo ritual(72). Vale decir que, aquellas pueden originarse por el obrar de los órganos de la Administración Pública en sentido subjetivo —centralizada y descentralizada—, de los órganos legislativo y judicial, como así también en el de otras personas que ejerciten prerrogativas públicas como es el caso de los colegios profesionales y las cajas de previsión para profesionales y asimismo, en algunos supuestos, debido al actuar de los concesionarios de obra y servicios públicos(73).

c. Trámite

En lo atinente al trámite procedimental bajo el cual se encausa esta acción especial, el referido art. 21, párrafo segundo del CCA establece que tramitará bajo las normas relativas al proceso sumarísimo del CPCC, el cual está reglado en el art. 496, incluido en el capítulo II del Título III del CPCC.

d. Requisitos de admisibilidad

Con buen criterio el legislador no ha condicionado la admisibilidad de esta pretensión al requisito de la vía administrativa previa, pues según se prescribe aquélla 'puede deducirse directamente en sede judicial, sin que sea menester formular un previo reclamo en sede administrativa' (art. 21, primer párr.)(74). Rige a su respecto el plazo de caducidad de noventa días cuyo día ad quem comienza desde que la vía de hecho fue conocida por el afectado (art. 18, inc.e, del CCA).

e. Comparación de la pretensión de cese de vías de hecho respecto de las pretensiones de amparo e impugnatoria

La comparación de este remedio procesal respecto de las otras vías de tutela frente a las vías de hecho administrativas pone de relieve una serie de ventajas de la primera frente a las restantes.

Con respecto al amparo median varios beneficios de suma significación. El primero es el mayor plazo para iniciar el pleito. Mientras que el amparo debe articularse dentro del plazo de treinta días (art. 6, 2°, párr., ley 7166, modificada por la ley 7261) esta clase de pretensión cuenta con un término mucho más prolongado de noventa días (art. 18, CCA).

La segunda ventaja que presenta se vincula con el régimen de impugnación de las medidas cautelares. El art. 19 de la ley 7166, modificada por la ley 7261, establece un limitado sistema de apelación toda vez que dispone que son recurribles por la vía apelativa las resoluciones que hagan lugar a una medida de no innovar. No así las que desestiman medidas cautelares, no obstante lo cual la doctrina y la jurisprudencia han interpretado lo contrario(75).

En cambio en el procedimiento incoado por la pretensión de cese de vías de hecho son impugnables por el carril del recurso de casación todas las providencias que decidan sobre medidas cautelares (art.54, inc. d).

Por contraste con el exiguo plazo de dos días para apelar en el amparo (art. 19, párr. 2° ley 7166, modificada por la ley 7261) para interponer el remedio casatorio se cuenta con un lapso de 10 días hábiles (art. 57, inc. 1, CCA).

Otra diferencia muy significativa entre ambos procesos se verifica en materia de los efectos que genera la vía impugnatoria sobre la medida precautoria decretada.

La ley de amparo dispone en el art. 19 antes citado que el recurso de apelación será concedido en ambos efectos, lo cual implica la suspensión de la tutela cautelar.

Al contrario, el ordenamiento procesal administrativo, si bien determina como regla que la interposición del recurso de casación tiene efectos suspensivos, a fin de evitar perjuicios irreparables en forma expresa establece que dicho principio se exceptúa respecto de las cautelares concedidas, las que mantendrán su ejecutoriedad mientras se sustancia el recurso y según resuelva el Tribunal de Casación (art. 57, inc. 4)

Cabe destacar que tratándose de recursos respecto de medidas precautorias el código reduce el plazo para que el Tribunal de Casación se pronuncie a cinco días (art.59, inc.1°).

Pero además de lo dicho, media otro ingrediente que por sus efectos puede considerarse de mayor entidad que los anteriores a fin desnivelar la balanza en favor de la pretensión de cesación de las vías de hecho. En efecto, de promoverse la acción de amparo se corre el serio riesgo de que aquél sea rechazado por estimarse que existe otra vía judicial más idónea y específica destinada a proveer una mejor protección a los derechos del afectado como es la pretensión de cese de vías de hecho. Téngase presente al respecto que el art. 20, inc. 2, 2do. párrafo de la Constitución bonaerense establece que el amparo procederá 'siempre que no pudieren utilizarse, por la naturaleza del caso, los remedios ordinarios sin daño grave o irreparable'(76).

No obstante lo dicho, es evidente que para cierto sector de la población bonaerense el amparo presenta una ventaja de orden práctica fundada en la diversidad y descentralización de los órganos jurisdiccionales competentes para su tramitación (conf. arts. 20, inc. 2° de la Constitución provincial y 1°, ley 7166, texto modificado por la ley 7261). En efecto, a diferencia de la pretensión en examen, la cual sólo puede tramitar ante los Tribunales Contencioso Administrativos, cuyo número es mucho menor y su distribución territorial estará regionalizada tal como lo preceptúa la ley 12.074 (art. 14), es competente para la tramitación del proceso de amparo conforme lo establece el inc. 2° del art. 20 de la Carta Magna local 'cualquier Juez'(77).

Por su parte, si se la compara con la pretensión anulatoria —más allá de diferir en sus objetos— por las razones antes indicadas los beneficios que ofrece son de por sí evidentes, en tanto la pretensión de cesación de vías de hecho constituye un remedio más rápido, ágil y simple para la defensa del afectado.

6.- Pretensión prestacional

a. Objeto y regulación

Ante la insuficiencia de los remedios tradicionales para combatir la inactividad administrativa(78), la cual en gran parte se encuentra aún inmune al control judicial(79), el inc. 6° del art. 12 y el art. 17 del CCA(80) prevén una modalidad de pretensión absolutamente novedosa en nuestro derecho público provincial y también federal, cuyo objeto es el cumplimiento o la realización de una prestación debida, específica y determinada por la Administración.

Cabe señalar que las fuentes de esta institución se encuentran en el derecho europeo: en el régimen procesal contencioso administrativo alemán(81) y en especial en el proyecto de ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa española del año 1997 (art. 29)(82), cuyo texto fue recientemente aprobado como ley 29/1998 de 13 de julio(83).

Se trata de un remedio de defensa frente a la denominada inactividad material de la Administración, es decir, contra la pasividad de la Administración producida fuera de un procedimiento administrativo(84), la cual puede producirse en el ámbito de cualquiera de las funciones que aquella desarrolla (v.gr. inactividad en el ámbito de la función de policía, fomento y servicios públicos).

Vale decir, que ante la inercia de la autoridad administrativa lo que se pretende mediante esta nueva vía procesal es una actividad material que puede consistir tanto en un dar como en un hacer(85).

De todo lo dicho es fácil comprender las diferencias que esta vía tiene con la pretensión tradicional del proceso contencioso administrativo como es la anulatoria. Su objetivo es radicalmente distinto, pues no se impugna acto administrativo alguno, sino que se pretende una acción positiva específica de la Administración.

b. Tipos de inactividad alcanzadas por la pretensión

Ahora bien, ¿frente a qué tipo de inactividad procede esta singular pretensión?

Ante todo conviene precisar que la fuente de la obligación incumplida es indistinta. Puede ser de origen legal, reglamentaria, contractual, etc.,

Por lo demás, conforme surge del art.12, inc. 6° del CCA, la pasividad administrativa susceptible de ser combatida por esta acción puede provenir de cualquiera de los entes enunciados en el art. 1 de dicho cuerpo legal.

Ahora bien en lo atinente al tipo o clase de inactividad susceptible de ser cuestionada mediante esta pretensión, una primera interpretación apegada a la letra de los arts. 12, inc. 6° y 17 del CCA, conduciría a sostener que no todos los supuestos de inactividad material están incluidos en el ámbito de protección de la pretensión prestacional.

En efecto, quedarían fuera del marco de este carril procesal los casos que en terminología de Alejandro Nieto(86) se denominan de inactividad material jurídica, la cual se produce cuando la Administración no dicta un acto administrativo ya sea de alcance individual(87) o de alcance general(88).

De modo tal que la vía legislada no sería idónea para demandar a la Administración por su inactividad normativa. No sería viable deducir esta pretensión cuando no se dicta un reglamento o cuando no se emite un acto administrativo de alcance individual.

Para esta tesis, que podemos denominar restrictiva, únicamente funcionaría la pretensión prestacional cuando la Administración no realiza una prestación, entendida esta como una determinada actividad material, que puede consistir en un dar o en un hacer.

Sólo la inactividad material fáctica estaría alcanzada por las disposiciones antes citadas la cual, a diferencia de la inactividad material jurídica, no siempre es posible reconvertirla en inactividad formal o silencial.

Una interpretación más amplia —no aferrada a la letra de la ley y más ajustada al principio de tutela judicial efectiva (art. 15, Const. prov.)— permite afirmar que cualquier tipo de inercia de la Administración está alcanzada por esta singular pretensión. Vale decir no sólo la inactividad material fáctica sino también la jurídica. Una prestación reconocida en favor de particulares puede verse impedida por no emitirse un acto administrativo o un reglamento de ejecución o delegado(89), cuyo dictado era un deber para la Administración. De tal modo, que en los casos en que exista una prestación debida y específica y cuyo cumplimiento no se realice debido a la omisión reglamentaria o al dictado de un acto administrativo de la Administración no existe motivo alguno para cercenar el uso de la vía judicial en examen.

También están comprendidos por la normativa que examinamos los casos de incumplimiento de la administración de un mandato legislativo que dispone la creación de un órgano, cuya existencia es imprescindible para la ejecución de la ley.

Es importante puntualizar que la obligación de actuación de la Administración debe preexistir al momento de promover el pleito, pues la obligatoriedad de actuar de la Administración no puede ser objeto del juicio.

De modo tal que si media conflicto acerca del derecho del administrado a la prestación la pretensión prestacional no será la vía indicada.

Ahora bien, no cualquier incumplimiento de la administración da lugar al uso de este remedio procesal.

En efecto, tal como surge de las normas de referencia la prestación debida y omitida por la Administración debe ser específica y determinada. En consecuencia, no puede reclamarse la ejecución de una actividad de la administración con fundamento en el incumplimiento de deberes genéricos o difusos. No es posible, entonces, demandar al Estado por esta vía para que construya una carretera, preste un servicio público nuevo, brinde más seguridad y disponga por ejemplo una vigilancia especial en la cuadra donde nos domiciliamos, etc.

Se trata de prestaciones con un destinatario concreto respecto de las cuales la autoridad tiene la obligación de ejecutar(90). En tal sentido, Gómez Puente, comentado el artículo del anteproyecto de ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa española que constituyó fuente directa del art. 17 del proyecto de CCA —actualmente art. 29.1 de la ley 29/1998—, expresa: 'ha de tratarse de obligaciones establecidas uti singuli, en interés de un individuo o conjunto de individuos determinados. De lo que resulta que no podrá recurrirse la inactividad material de la Administración consistente en el incumplimiento por omisión de

deberes legales de hacer establecidos a favor del interés general, de intereses de carácter difuso o indeterminado o, incluso, de intereses colectivos, a pesar de que la protección de esta clase de intereses constituye uno de los objetivos claves del Estado social'(91)

c. Algunos ejemplos

Ejemplos de inactividad material en los cuales procedería la pretensión prestacional son los siguientes: a) la entrega de una suma de dinero adeudada (certificado de obra o factura impaga, una subvención, sueldo de un agente estatal, etc.); b) la prestación de un servicio público específico cuyo cumplimiento deviene una obligación a cargo del Estado y por el cual los administrados pagan una tasa remunerativa, como es el caso de la reparación y mantenimiento de caminos o de inspección y control de seguridad e higiene respecto de los cuales se tributan las tasas respectivas(92); c) la provisión de un medicamento o la realización de un tratamiento médico en un hospital público(93); d) la realización de obras necesarias para facilitar el acceso a edificios públicos de personas discapacitadas(94); e) el reclamo de un contratista para la entrega del terreno para realizar el replanteo en el marco de un contrato de obra pública; etc.

d. Requisitos de admisibilidad

El art. 17 del CCA, dispone que antes de iniciarse el pleito es necesario que el interesado reclame a la autoridad administrativa jerárquicamente con competencia resolutoria final el cumplimiento de la prestación omitida. Si ésta no cumpliera en el plazo establecido o, en su defecto, en el de 90 días hábiles administrativos contados a partir del día siguiente al del reclamo, se presumirá la existencia de una resolución denegatoria o adversa para el interesado.

Se produce en este caso la reconversión de la inactividad material en un supuesto de inactividad formal o silencial.

Recién entonces, quedaría habilitada la instancia judicial.

La disposición en examen culmina señalando: 'la vía del presente artículo será opcional para el interesado'. Dicha frase no estaba incluida en el proyecto de código elaborado por la comisión redactora. Su incorporación tuvo lugar en el ámbito de la Legislatura provincial.

¿Cómo debe interpretarse esta expresión?

A mi entender dos son las respuestas posibles.

a) Según una primer interpretación la opción a que se refiere la citada disposición se vincula con la articulación del reclamo previo allí reglado.

De modo tal que, es de carácter facultativo para el interesado el agotamiento de la vía administrativa el cual se canaliza mediante el pedido a la autoridad administrativa para que dé cumplimiento a la obligación incumplida.

b) Otra interpretación posible conduce a afirmar que la opción establecida en la parte final del art. 17 se refiere a la misma pretensión prestacional y no al reclamo previo. Cuando el precepto utiliza la palabra vía lo hace para referirse al medio procesal judicial que puede utilizar el afectado por la inactividad de la Administración.

Sobre esa base se concluye que la pretensión prestacional no puede deducirse directamente, pues su admisibilidad está condicionada al tránsito de una vía administrativa previa obligatoria.

En una palabra 'la vía del presente artículo' sería la propia pretensión prestacional y no el procedimiento de agotamiento de la instancia administrativa.

El sentido de la opción estaría dado a fin de proteger al actor que al dudar acerca de la procedencia de la pretensión de prestación demanda por otro carril procesal, el cual normalmente será la pretensión de nulidad. A fin de evitar que el remedio procesal utilizado se desestime por no ser la vía correcta se establece el carácter opcional de la acción de prestación.

Piénsese que quizás no siempre serán claros los supuestos de prestaciones incumplidas que pueden dar lugar a

la demanda prestacional, razón por la cual es posible que ante una situación de dubitación se elija una vía que se la considera más segura.

Por otra parte, y en lo atinente al cumplimiento de otros requisitos de admisibilidad cabe puntualizar que no es aplicable para este tipo de pretensión el plazo de caducidad de 90 días previsto en el art. 18 del CCA.

e. Alcance de la sentencia

La sentencia que haga lugar a la pretensión prestacional condenará a la Administración al cumplimiento de la prestación determinada debida (art. 50, inc. 4º del CCA).

Uno de los aspectos más problemáticos de esta modalidad de proceso se vincula a las facultades del juez al momento de sentenciar.

Cuando el comportamiento incumplido se encuentre reglado no será dificultosa la solución. En cambio, ante la existencia de facultades discrecionales de la Administración la respuesta no es nada sencilla, porque en algunos casos la condena a actuar determinando el contenido de la decisión a adoptar para superar la lesión que genera la omisión ilegítima puede llevar a la sustitución del margen de apreciación propio de la administración por el del órgano judicial. Sin lugar a dudas la respuesta a esta problemática, la cual constituye uno de los temas centrales y más controvertido del derecho administrativo actual, es harto dificultosa(95).

Sobre el particular la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto: 'El control judicial de las decisiones discrecionales se limita a corregir una actuación administrativa ilógica, abusiva o arbitraria, pero no implica que el juez sustituya a la Administración en su facultad de decidir. La competencia jurisdiccional es revisora, no sustitutiva'(96). En otro precedente reiterando dicha doctrina expresó que el Poder judicial, al comprobar la existencia de un vicio en un acto dictado en el ejercicio de facultades discrecionales debe limitarse a su declaración y a disponer las medidas consecuentes. Pero no puede, condenar a la Administración a hacer lo que la ley no manda, sustituyendo su criterio de conveniencia o eficacia por el de los jueces, pues, de lo contrario se violaría el principio de división de poderes inherente a todo Estado de Derecho(97).

Por su parte, en la exposición de motivos de la citada ley española del 29/1998 de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al explicarse el alcance de la sentencia de condena en el recurso contra la inactividad administrativa expresa: 'este remedio no permite a los órganos judiciales sustituir a la Administración en aspectos de su actividad no prefigurados por el Derecho, incluida la discrecionalidad en el cuando de una decisión o de una actuación material, ni les faculta para traducir en mandatos precisos las genéricas e indeterminadas habilitaciones u obligaciones legales de creación de servicios o realización de actividades, pues en tal caso estarían invadiendo las funciones propias de aquélla'.

7.- 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(98). El primero de aquellos es el silencio negativo regulado en el art. 16 del CCA.(99).

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.

El nuevo ordenamiento procesal administrativo otorga a los administrados un valioso instrumento jurídico para combatir las dilaciones indebidas de la Administración.

a. Objeto

Tal como lo establecen los preceptos citados esta pretensión procesal, que 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(100).

La regulación de esta pretensión, sin antecedentes en el derecho público bonaerense, tiene como fuente directa el art. 28 de la ley 19.549 de procedimiento administrativo en el ámbito nacional(101).

El inc. 2º del art. 12 con algunas modificaciones de redacción reproduce el texto del citado art. 28 de la legislación federal.

b. Requisitos de admisibilidad

Para que sea admisible el amparo por mora debe existir un estado de mora administrativa. El actor debe acreditar que la autoridad administrativa ha dejado vencer los plazos fijados o, en caso de no existir éstos, que ha transcurrido un plazo que excede lo razonable, sin resolver la cuestión de fondo o sin dictar el acto de trámite o preparatorio pertinente que corresponda adoptar para continuar el procedimiento.

Como dice Hutchinson: 'en esta materia hay mora por el solo hecho de que el administrador haya incurrido en un apartamiento de lo debido; por el solo incumplimiento de la obligación de decidir, se puede acudir al juez peticionando el 'pronto despacho' de la actuaciones administrativas Y ello ocurre porque la misma ley constituye en mora a la Administración por no decidir dentro del plazo fijado'(102).

Téngase presente que la Administración tiene el deber de resolver en forma expresa (art.3º decreto-ley 7647) (103). El silencio administrativo no es modo válido por el cual aquélla pueda pronunciarse como alguna vez lo decidió algún tribunal(104). El silencio es sólo una ficción que juega como una garantía para el particular. Por ende, no decidir las cuestiones planteadas constituye una infracción al ordenamiento jurídico.

La omisión administrativa que da lugar a esta pretensión puede originarse por no emitir:

1. El acto administrativo definitivo, esto es el que resuelve la cuestión de fondo planteada.
2. Los actos de mero trámite o preparatorios. Por ejemplo informes, dictámenes, la vista que emite el Fiscal de Estado de la Provincia (art. 38 del decreto-ley 7543/69, t.o. por decreto 968/87), una resolución que ordena la producción de prueba, etc.

Cabe preguntarse si la omisión en dictar disposiciones reglamentarias está también alcanzada por la norma. En el ámbito nacional la doctrina no es pacífica.

Sagüés(105) y Creo Bay(106) al interpretar el texto del art. 28 de la ley 19.549 de redacción análoga al del nuevo CCA, entienden que dicha norma no engloba a las disposiciones reglamentarias. Hutchinson, en cambio, sostiene que cuando el Poder Ejecutivo no dicta un reglamento de ejecución o de integración necesarios para la aplicación de la ley es posible hacer uso a esta vía(107).

Conforme lo explicamos precedentemente en el nuevo régimen procesal administrativo bonaerense frente a la omisión reglamentaria la pretensión idónea para la defensa del afectado es la pretensión prestacional cuyo objetivo esencial es la tutela de los sujetos agraviados ante la inactividad material de la Administración.

No constituyen presupuestos procesales la previa interposición ante la Administración del pedido de pronto despacho ni el plazo de caducidad previsto en el art. 18 del CCA.

c. Legitimación activa

Según lo dispone el art. 76, inc. 1º pueden solicitar la orden judicial de pronto despacho 'el que fuere parte en un procedimiento administrativo'(108). El precepto remite entonces a lo reglado en el art. 10 del decreto-ley 7647 en el cual se establece que 'la actuación administrativa puede iniciarse de oficio o a petición de cualquier persona o entidad pública o privada, que tenga derecho o interés legítimo(109).

d. El amparo por mora y el silencio administrativo

En el ámbito nacional un importante sector de la doctrina y de la jurisprudencia sostiene que interpuesto el pedido de pronto despacho para producir el silencio administrativo denegatorio (art. 10, ley 19.549) no es admisible deducir la pretensión de amparo por mora, porque rige el principio que indica que elegida una vía no es posible después intentar la alternativa(110). Con buen criterio, el legislador provincial ha seguido por la senda opuesta en tanto, conforme lo dispone el art. 76 la configuración del estado silencial de la Administración en los términos del art. 16 del CCA no impide la utilización de esta vía procesal.

e. Trámite

Presentada la pretensión el órgano judicial deberá pronunciarse respecto de su admisibilidad y requerir a la autoridad administrativa interviniente que en el plazo que le fije, el cual no podrá ser mayor a los cinco días, informe sobre la causa de la demora (art. 76, inc. 1º, CCA).

Una vez contestado el requerimiento o vencido el plazo sin que se lo hubiera hecho, el tribunal dictará sentencia la cual podrá según corresponda rechazar el pedido o aceptarlo librando la orden de pronto despacho.

f. Alcance de la sentencia

De ser procedente el amparo por mora el órgano judicial deberá dictar una sentencia que condene a la Administración para que dentro del plazo —que en forma prudente deberá determinar teniendo en cuenta la naturaleza y complejidad del asunto— cumpla con su deber de resolver.

Esta clase de pretensión abre para el juzgador un limitado marco de cognición, pues conforme con lo dicho aquél sólo puede emplazar a la autoridad demandada a decidir la cuestión que le ha sido planteada, pero no puede pronunciarse obligando a la Administración a decidir en un sentido determinado(111). Es una orden, si se le permite la expresión, neutra de contenido, pues el juez no puede sustituir el criterio de la Administración y fijar el contenido del acto omitido.

g. Recursos

Las resoluciones que adopte el tribunal en el trámite del amparo por mora son irrecurribles. En cambio, la sentencia definitiva puede ser impugnada mediante el recurso de reposición dentro del plazo de tres días de notificada mediante escrito fundado (art.76, inc. 5º, CCA).

Por su parte, la resolución definitiva es susceptible de ser cuestionada por medio del recurso de casación (inc. 3º, art. 56 del CCA).

Subsiste de todos modos el interrogante acerca de si, no obstante lo dicho, la sentencia puede ser atacada por el carril de los recursos extraordinarios locales.

El art. 278 del CPCC, —aplicable al proceso contencioso administrativo en virtud de lo establecido en el inc. 1º del art. 77 del CCA— determina que 'el recurso de inaplicabilidad de ley doctrina legal procederá contra las sentencias definitivas de las Cámaras de Apelaciones y de los tribunales colegiados de instancia única'. Por sentencia definitiva aclara la citada disposición se entenderá la que, aún recayendo sobre una cuestión incidental, termina la litis y hace imposible su continuación'.

La resolución que rechaza el amparo por mora no hace cosa juzgada material ya que no impide que la cuestión vuelva a renovarse, ergo no corresponde considerarla sentencia definitiva a los fines de los recursos extraordinarios. En cambio, distinto es el supuesto que se verifica cuando el órgano judicial hace lugar a la pretensión de pronto despacho porque ésta produce los efectos de la cosa juzgada material en tanto impide el replanteo de la cuestión(112).

h. Incumplimiento de la sentencia de condena

¿Qué ocurre si la Administración no cumple con la orden judicial de pronto despacho?

El código no ha previsto expresamente ningún medio para hacer el estado de reticencia de la Administración al cumplimiento de las obligaciones impuestas en resoluciones judiciales.

La aplicación de astreintes podría ser la solución ante el incumplimiento del mandato judicial.

Sin entrar en la discusión teórica respecto de su procedencia frente a la Administración(113), cabe preguntarse: ¿a quién corresponde imponer las sanciones conminatorias? ¿A la Administración o al funcionario responsable que no cumple?

La experiencia pone de manifiesto que en general la aplicación de astreintes a la Administración no siempre constituye un medio apto para obtener la ejecución de los mandatos judiciales. En cambio, distinto es lo que ocurre cuando la sanción conminatoria recae sobre la persona del funcionario responsable. En tal sentido, con

acierto, se ha expresado: 'Una sanción compulsoria para ser efectiva requiere de la atribución de la obligación de cumplir a una persona física determinada; de otro modo la obligación se dispersa, se diluye, se torna incierto quién debe cumplir, convirtiéndose la constricción nada más que en un medio de generación de acreencias(114).

De todos modos entendemos que en tales casos sería 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).

Por otra parte, el incumplimiento podrá dar lugar al delito de desobediencia a una orden judicial previsto en el art. 239 del Código Penal.

Notas:

(1) Ley 12.008 (B.O. 3/11/97). El nuevo ordenamiento procesal administrativo fue sancionado, con escasas modificaciones, sobre la base del anteproyecto elaborado por la comisión de juristas creada por decreto 1150/96 integrada por los Dres. Osvaldo M. Bezzi, Enrique Bissio, Juan Carlos Cassagne, Rubén Miguel Citara, Julio R. Comadira, María del Carmen Falbo, Beltrán Gambier, Miguel Angel Marafuschi, Ricardo Miguel Ortiz, Pablo Esteban Perrino, Daniel Fernando Soria y Manuel Sarmiento Güemes. Como Secretaria se desempeñó la Dra. Sonia E. Herrera. En el ámbito de la Legislatura provincial el proyecto fue enriquecido sobre la base de las opiniones vertidas por diferentes instituciones y organismos públicos locales; en especial cabe destacar las acertadas sugerencias formuladas por la Fiscalía de Estado de la Provincia y por parte del Colegio de Abogados provincial a través de su representante el Dr. Carlos Alberto Andreucci.

(2) Guasp Delgado, Jaime, La pretensión procesal, Civitas, Madrid, 1981, pág. 57; Palacio, Lino E., Derecho procesal civil, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1967, t. I, pág. 376 y ss. Según la conocida definición de Guasp La pretensión es la reclamación o queja que una parte dirige frente a otra y ante el juez que se trata de satisfacer mediante el proceso ('Derecho Procesal Civil', Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, t. I, pág. 217). A su vez, siguiendo de cerca las enseñanzas del citado maestro español Lino E. Palacio sostiene que 'la pretensión es una declaración de voluntad por la que se solicita una actuación de un órgano jurisdiccional frente a persona determinada y distinta del autor de la declaración' (ob. cit. t. I, pág. 394).

(3) Guasp, Jaime, Derecho procesal civil, cit., t. I, pág. 16 y González Pérez, Jesús, Derecho procesal administrativo, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957, t.1, págs. 43 y 211).

(4) Guasp, Derecho procesal civil ob. cit. pág. 16.

(5) González Pérez, ob. cit., t. II, pág. 311 y en Derecho procesal administrativo hispanoamericano, Temis, Bogotá, 1985, pág. 156 y Hutchinson, Tomás, La acción contencioso-administrativa (pretensiones-plazos), Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As., 1981, pág. 38.

(6) Fallos, 315:106 y 317:1333.

(7) En tal sentido la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto que la sentencia que se pronuncia sobre un capítulo que no fue incluido en el escrito de demanda como objeto de la pretensión deducida vulnera el principio procesal de congruencia de raigambre constitucional (Fallos, 318:1598 y sus citas).

(8) González Pérez, Derecho procesal administrativo, cit. pág. 316 y Derecho procesal administrativo hispanoamericano, cit pág. 159; Argañarás, Manuel J, Tratado de lo contencioso administrativo, Lex, reimpresión inalterada, La Plata, 1988, pág. 41.

(9) Causa B..55.392, 'Rusconi, Oscar c. Municipalidad de La Plata. Demanda contencioso administrativa', res. del 4/7/95; ver, Botassi, Carlos A., El proceso administrativo bonaerense con base en el interés legítimo, LL, supl. del 27/5/96.

(10) Mensaje del Poder Ejecutivo n° 966 del 2/6/97 de elevación a la Legislatura provincial del proyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo.

(11) Publicada en el B.O.E. n°167 del 14/7/98.

(12) Ley 1.305.

(13) Ley 584.

(14) Ley 4106.

(15) Cassagne, Juan Carlos, El nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo para la provincia de Buenos Aires, R.A.P. n° 234, pág. 14.; conf.: mensaje de elevación del proyecto antes citado. Ver respecto a las diferencias entre pretensión, demanda y acción Guasp, La pretensión procesal, cit. pág. 47 y ss.

(16) Conf. Cassagne, ob. cit. págs. 12/13 y 16.

(17) Conf. Soria, Daniel F., El proyecto de código procesal contencioso administrativo para la provincia de Buenos Aires (consideraciones iniciales), Reg. Adm. Pcial., supl. especial Administración local y Derecho, n° 3.

(18) Ver, Perrino, Pablo E. La competencia de los Tribunales Contencioso Administrativos en el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, en [ED, 178-984].

(19) La amplitud de la disposición es tan grande que incluso comprende otras pretensiones que están previstas en el propio art. 12, como ocurre con la indemnizatoria (inc.3).

(20) Sobre el particular, la Suprema Corte bonaerense ha expresado que: en materia contencioso administrativa ella no actúa como tribunal de control de mérito -salvo casos de palmaria absurdidad o de infracción a las reglas de la prueba- sino de legalidad (conf. 'Ac. y Sent.' 1966-I-554; 1972-I-424; 1972-III-208). Ver, Bartolomé Fiorini, La discrecionalidad en la Administración Pública, ed. Alfa, Bs. As. 1952, págs. 160 y ss.; Gordillo, ob. cit. t. I, págs. VIII-35/37; Cassagne, La revisión de la discrecionalidad administrativa por el poder judicial, ob. cit., pág. 95; Rodolfo Carlos Barra, Comentarios acerca de la discrecionalidad administrativa y su control judicial, [ED, 146-829].

(21) Gordillo, Agustín A., Tratado de Derecho Administrativo, 4 ed. actual, Fundación de Derecho Administrativo, Bs. As., 1997, cap. X, pág. 12.

(22) Al respecto ver, Bezzi, Osvaldo M., Ley de procedimiento administrativo. Comentada., Editora Platense, La Plata, 1971, pág. 75 y Hutchinson, Tomás, Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, cit. pág. 362/363.

(23) De articularse la pretensión impugnatoria mediante el carril del proceso sumario de ilegitimidad aquélla sólo podrá tener por único objeto la declaración de nulidad del acto administrativo o de la ordenanza municipal que se cuestione. Los daños y perjuicios que se pudieran derivar de la declaración de invalidez, deberán ser reclamados en un proceso autónomo.

(24) La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha declarado la constitucionalidad de este requisito en Fallos, 312:2490 ('Microómnibus Barrancas de Belgrano'). Con posterioridad el alto tribunal, reiterando el criterio anterior, expresó: 'los alcances que cabe otorgar a lo dispuesto por el art. 8º, inc. 1º de la Convención Americana de Derechos Humanos —a la que el inc. 22 del artículo 75 de la Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional— son equivalentes, en relación con el principio solve et repete, a los fijados por la jurisprudencia del Tribunal elaborada con mucha antelación a dicho tratado, con fundamento en el derecho de defensa garantizado por el art. 18 de la Constitución Nacional'. Más adelante afirmó: 'las excepciones admitidas respecto de la validez constitucional de las normas que requieren el pago previo de las obligaciones fiscales como requisito para la intervención judicial, contemplan, fundamentalmente, situaciones patrimoniales concretas de los particulares, a fin de evitar que ese pago previo se traduzca —a causa de la falta comprobada e inculpada de los medios pertinentes para enfrentar la erogación— en un real menoscabo de la defensa en juicio...' (causa S.397.XXVI, Sociedad Anónima Expreso Sudoeste (SAES) c. Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Economía) s/demanda contencioso administrativa', sent. del 27/12/96; criterio reiterado en fecha reciente en la causa C.353. XXXIII, 'Cadesu Cooperativa de Trabajo Limitada c. Dirección General Impositiva', sent. del 11/6/98). Receptando dicha doctrina en el inciso a del apart. 2º del art. 19 del CCA, se excepciona el cumplimiento del pago previo cuando 'su imposición configurase un supuesto de denegación de justicia'. En el inciso siguiente, también con base en la jurisprudencia del referido máximo órgano judicial (Fallos, 310:606; 311:1459 y 2104), se prescribe que tampoco es preciso su cumplimiento cuando se 'deduzca una pretensión meramente declarativa' (ver, Spisso, Rodolfo '...y la acción declarativa perdurará', D.F. XLVII,

pág. 92, y, del mismo autor, Derecho constitucional tributario, Depalma, Bs. As., 1991, ps. 367/368 y Navarrine, Susana, Camila, Acción declarativa. Prevención del daño tributario. Inexistencia de solve et repete, D.F., XL, pág. 193.

(25) Al respecto ver, Tribiño, Carlos R., La exigencia del solve et repete en el régimen contencioso administrativo bonaerense', JA, 1985-III-631 y ss.

(26) Art. 55, inc. e, ley 4106, Código Procesal Administrativo de Corrientes; arts. 3º, 21 y 43 ley 3918, Código Procesal Administrativo de Mendoza, art.17, inc. E, Formosa, arts. 3, inc. b, 8 y 14 inc. e, ley 7182, Código en lo Contencioso Administrativo de Córdoba y arts. 64 a 67 de la ley 952, Código Procesal Contencioso Administrativo de La Pampa; ver, Abad Hernando, Jesús e Ildarraz, Benigno, La acción de lesividad. su recepción en el Derecho Procesal Administrativo argentino, JA, sec. Doctrina 1975, pág. 474 y Dromi, José Roberto, Proceso administrativo provincial, Idearium, Mendoza, 1977, pág. 36 y ss.

(27) Arts. 56 de la ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 y 19.2 de la nueva ley 29/1998, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, Curso de Derecho Administrativo, 6ª ed., Civitas, Madrid, 1993, t. I, págs. 627 y ss.

(28) Ver Guaita, Aurelio, El proceso administrativo de lesividad, Barcelona, 1953; pág. 19 y ss.

(29) Ver Bezzi, ob. cit. pág. 93; Hutchinson, Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, cit. pág. 482 y Botassi, ob. cit., pág. 451 y ss.

(30) En atención a las significativas atribuciones que el ordenamiento jurídico le confiere al Fiscal de Estado respecto a la representación y defensa en juicio de la Provincia (arts. 155 de la Const. Prov. Bs. As., 1º del decreto-ley 7543/69, —t.o. 1987— y sus modif. y 9, inc. 1º, CCA) a él le corresponderá en la inmensa mayoría de los casos articular la pretensión anulatoria. Sobre el particular cabe puntualizar que 'la representación en juicio del Fiscal de Estado sólo comprende las causas en que la provincia es parte directa'. Su actuación no se extiende a los pleitos en que intervienen entidades descentralizadas con personalidad publica estatal, aunque es dable observar una tendencia legislativa tendiente a otorgarle la representación judicial de aquéllas (Tribiño, Carlos R. El Fiscal de Estado (Antecedentes de la institución y su régimen jurídico en la Provincia de Buenos Aires), [ED, 110-858], en especial. pág. 868).

(31) Tribiño y Perrino, La justicia contencioso administrativa en la Provincia de Buenos Aires, Depalma, Bs. As., 1995, pág. 87 y ss.

(32) Conf. 'Ac. y Sent.', Serie 18, t. X, pg. 320; 1973-II-472; causa B.53.788, 'Municipalidad de Florencio Varela c. Barraza Nilda Y. y/o quien resulte poseedor u ocus/desalojo -cuestión de competencia art. 6º CPCA', res. del 28/5/91; Ac. 33.558, 'Banco de la Provincia de Buenos Aires', DJBA, 130-66.

(33) En numerosas oportunidades el superior tribunal de la Provincia de Buenos Aires ha precisado: 'la acción contencioso administrativa queda expedita cuando media una reclamación en sede administrativa y, consecuentemente un pronunciamiento denegatorio' ('Ac. y Sent.' 1962-I-161, 1970-II-625; 1970-II-763, entre otros; ver, Jesús González Pérez, Derecho Procesal Administrativo, Madrid, 1957, t. II, pág. 355).

(34) Conf. Argañarás, Manuel J, Tratado de lo Contencioso Administrativo, reimpresión inalterada, Lex, La Plata, 1988, pág. 64.

(35) ver, Vallefín, Carlos A., Proceso Administrativo y habilitación de instancia, Platense, La Plata, 1995, pág. 63.

(36) Ver para ampliar: Tribiño, El Fiscal de Estado, antes cit. págs. 874 y 875 en donde explica las diferencias entre esta singular pretensión y la acción de lesividad.

(37) En el derecho alemán la pretensión de restablecimiento constituye una modalidad de la acción prestacional general (ver, González-Varas, Santiago J., La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania, Civitas, Madrid, 1993, pág. 256).

(38) Ver, Perrino, Pablo E., La competencia de los Tribunales Contencioso Administrativos en el nuevo Código Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires, [ED, 178-984]. Sobre la exigencia del requisito del

caso o causa como condición necesaria para la intervención de los órganos judiciales ver, Mairal, Héctor A. Control judicial de la Administración Pública, Depalma, Bs. As., 1982, t. 1, pág. 181 y ss.; Tawil, Guido S., Administración y Justicia, edición del autor, Bs. As., 1993, t. pág. 451 y Bianchi, Alberto A., Control de constitucionalidad, Abaco, Bs. As, 1992, pág. 185.

(39) Soria, Daniel F., EL proceso administrativo bonaerense y los efectos de la reforma constitucional, Rev. de Der. Adm. n° 17, pág. 507.

(40) Fallos, 6:126; 7:143; 46:311; 243:176; 306:1125 y 1720.

(41) Ver, Perrino, La competencia de los Tribunales... antes. cit.

(42) LL, 1986-D-10.

(43) Causa A.403 XXXI, 'Alcántara Díaz Colodrero c. Banco de la Nación Argentina s/ juicio de conocimiento', sent. del 20/8/96.

(44) Causa N.73 XXII, 'Nava, Alberto Emilio c. Estado Nacional (Secretaría de Inteligencia del Estado - SIDE) s/cobro', sent. del 20/8/96.

(45) Consid. 6° de la causa 'Alcántara Díaz Colodrero', antes cit.

(46) Conf. Lino Enrique Palacio y Adolfo Alvarado Velloso, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, explicado sistemáticamente en concordancia con los códigos procesales vigentes en todas las provincias de la Argentina y en el Paraguay. Anotado jurisprudencial y bibliográficamente, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1993, t. 7, pág. 171.

(47) Giuseppe Chiovenda, Acciones y sentencias de declaración de mere certeza, Relación general sobre el tema en Ensayos de Derecho Procesal Civil, traducción de Santiago Sentís Melendo, Ediciones Jurídicas Europa América Bosch y Cía. Editores, Bs. As., 1949, t. I, pág. 131.

(48) Fallos, 307:1379 y 311:2104. ver, Augusto Mario Morello, Gualberto Lucas Sosa y Roberto Omar Berizonce, Códigos Procesales en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación comentados y anotados, 2a. ed. reelaborada y ampliada, Editora Platense-Abeledo-Perrot, La Plata, 1989, t. IV-A, pág. 404.

(49) Mairal, Héctor A., Control judicial de la Administración Pública, Depalma, Bs. As., 1984, t. I, pág. 185.

(50) A partir del nuevo rumbo jurisprudencial iniciado por la Corte Suprema de la Nación en las causas 'Constantino Lorenzo c. Nación Argentina' (Fallos: 307:2384), 'Klein, Guillermo Walter' (Fallos:308:1489) y 'Gomer S.A. c. Provincia de Córdoba' (Fallos:310:142), la acción declarativa de certeza constituye uno de los medios a través del cual se ejercita el control de constitucionalidad (ver, Bianchi, Alberto B., Control de constitucionalidad, Ábaco, Bs. As., 1992, ps. 193/207 y Sagüés, Néstor P., Derecho procesal constitucional. Recurso extraordinario, 3ª ed. actual. y ampl., Astrea, Bs. As., 1992, t. I, págs. 114/122.

(51) En el derecho tributario, dada la naturaleza preventiva de la pretensión mere declarativa sus ventajas son evidentes; téngase presente al respecto que, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, revisando su anterior jurisprudencia (Fallos: 130:157; 180:148; 191:259; 243:439; 249:226; ver, Rodolfo R. Spisso, La acción declarativa y el control de constitucionalidad en materia tributaria, DF, XLIII, 385 y del mismo autor Derecho constitucional tributario, Depalma, Bs. As., 1991, pág. 367), entiende que la regla solve et repete no obsta a la admisibilidad de esta acción (Fallos, 310:606; 311:1459 y 2104; ver, Rodolfo R. Spisso, '...y la acción declarativa perdurará', DF., XLVII, 92 y del mismo autor, Derecho constitucional tributario, antes cit. págs. 367/368; Susana Camila Navarrine, Acción de Prevención del daño tributario. Inexistencia de solve et repete, DF, XL, pág. 193).

(52) Tribiño, Carlos R. y Perrino, Pablo E., ob. cit. pág.136.

(53) Causas B.52.692, 'Fundación Dr. José M. Mainetti para el Progreso de la Medicina', res. del 30/10/90; B. 53.520 'Enrique Vanzato S.A.C.I.F.I.A. y otro', resol. del 18/12/90; B. 55.009 'Expreso Nueve de Julio S.A.', resol. del 9/3/93; B.55.090, 'Mar de Ostende S.R.L.', res del 21/9/93, DJBA, supl. diario del 7/4/94.

(54) Causa B.52.692, 'Fundación Dr. José M. Mainetti para el Progreso de la Medicina', antes cit.

(55) Tribiño y Perrino, ob. cit., pág. 137. Con posterioridad a los casos citados en las notas anteriores y a diferencia de lo ocurrido en alguno de aquéllos, al presentarse una demanda meramente declarativa la Suprema Corte no dispuso su rechazo in limine litis, sino que corrió traslado de aquélla en los términos de los arts. 484 y 322 del CPCC (causa B.56.020, 'Benítez, Juan D.', res. del 30/8/94) El tribunal nunca llegó a pronunciarse acerca de la viabilidad de la vía utilizada porque la causa fue declarada abstracta (res. del 4/10/94). A nuestro entender los elementos que surgen del citado caso son insuficientes para afirmar que se ha producido un viraje jurisprudencial acerca de la viabilidad de pretensiones meramente declarativas en la competencia originaria de la Suprema Corte (art. 21, Const. Prov.).

(56) Ley 4106, Código Contencioso Administrativo.

(57) Ley 7061, Código Procesal Administrativo.

(58) Ley 584, Código Procesal Administrativo.

(59) Ver, Diez, Manuel M. con la colaboración de Hutchinson, Tomás, Derecho Procesal Administrativo, texto ampl., corregido y actual., Plus Ultra, Bs. As., 1996, pág. 99.

(60) Fallos, 304:759.

(61) Fallos, 311: 421 y 1835; conf. Fallos, 310:606.

(62) Chiovenda, ob. cit. pág. 170 y del mismo autor Instituciones de Derecho Procesal Civil, traducción de la segunda edición italiana y notas de derecho español por E. Gomez Orbaneja, 1ra. ed., Madrid, 1936, t. I, pág. 247; conf. Carlo Carli, La demanda civil, Lex, La Plata, 1983, págs. 48/50.

(63) Ver, Perrino, La competencia de los Tribunales..., cit.

(64) Sobre la condición de vía subsidiaria de la acción mere declarativa reglada en el art. 322 del CPCC ver, Fallos,: 310:606, consid. 5to; y Enderle, Guillermo J., La pretensión meramente declarativa, Platense, La Plata, 1992, págs. 98/100.

(65) Fallos, 310:606; 311:1459 y 2104; ver, Spisso, '...y la acción declarativa perdurará', antes cit. y del mismo autor, Derecho constitucional tributario, antes cit. págs. 367/368; Navarrine, ob. cit., pág. 193).

(66) La vía de hecho administrativa es 'la violación del principio de legalidad por la acción material de un funcionario o empleado de la Administración Pública' (Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, 2ª ed. actual, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1975, pág. 214). El art. 109 del decreto-ley 7647 refiriéndose a las vías de hecho dispone: 'La Administración pública no iniciará ninguna actuación material que limite los derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la decisión que le sirva de fundamento jurídico'.

(67) Soria, Daniel F., ob. cit. pág. 11.

(68) Botassi, Carlos A., Procedimiento administrativo de la Provincia de Buenos Aires, Platense, La Plata, 1988, pág. 426 y Vallefín, Carlos A., Proceso administrativo y habilitación de instancia, Platense, La Plata, 1995, pág. 119.

(69) Botassi, ob. cit. pág. 424 y ss.

(70) El texto constitucional con un criterio más amplio que la ley 7166 determina que esta pretensión 'podrá ser ejercida por Estado en sentido lato o por particulares, cuando por cualquier acto, hecho, decisión u omisión, proveniente de autoridad pública o de persona privada que lesione o amenace, en forma actual o inminente con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, el ejercicio de los derechos constitucionales, individuales y colectivos'.

(71) Ver, Morello, Augusto M. y Vallefín, Carlos A., El amparo. Régimen procesal, 3ª ed., Platense, La Plata, 1998, pág. 291 y ss. y Tribiño y Perrino, ob. cit. pág. 125 y ss.

(72) Ver respecto a la interpretación de dicha cláusula: Perrino, La competencia de los Tribunales..., cit.

(73) Ver, Perrino, Pablo E., La justicia contencioso administrativa en la reforma constitucional de la provincia de Buenos Aires, LL, 1995-D-798 y Tribiño y Perrino, ob. cit. pág. 16.

(74) En igual sentido: art. 11 de la ley 133, Código Contencioso Administrativo de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur y 13, inc. e) de la ley 6205, Código Procesal Administrativo de Tucumán.

(75) Ver, Sagüés, Néstor Pedro, Ley de amparo, 2ª ed. act. y ampl., Astrea, Bs. As., 1988, págs. 459/460 y Morello y Vallefín, ob. cit., pág. 145.

(76) Sobre la condición del amparo como vía directa o subsidiaria ver, Sagüés, Nestor P, Amparo, hábeas data y hábeas corpus en la reforma constitucional, LL, 1994-D-1151 y 'Nuevamente sobre el rol directo o subsidiario de la acción de amparo (A propósito de la voluntad del constituyente)', LL, 1995-D-1517; Rivas, Adolfo A., Pautas para el nuevo amparo constitucional, [ED, 163-711] y Morello y Vallefín, ob. cit. págs. 362/364.

(77) La ley de amparo 7166, texto modificado por la ley 7261, dispone: 'Todo juez o tribunal letrado de primera instancia con jurisdicción en el lugar en que la lesión o restricción tuviere o debiere tener efecto, será competente para conocer en la acción de amparo'. Ver, Morello y Vallefín, ob. cit. p. 86.

(78) Si bien el amparo constituía una vía procesal idónea para controlar la inactividad de la administración (ver, Muñoz, Guillermo Andrés, Inmunidad del poder: la inactividad administrativa, LL, 1990-B-891) la conocida jurisprudencia de la Suprema Corte bonaerense respecto a su viabilidad la tornaban en una vía casi inexistente (ver Tribiño y Perrino, ob. cit. pág. 125 y ss. y Morello y Vallefín, ob. cit. pág. 291 y ss.).

(79) Ver, Muñoz, ob. antes cit.

(80) El texto del art. 17 incluido en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo difiere con el finalmente aprobado por el legislador en el art. 17. El primero decía: 'Otros supuestos de inactividad. Cuando alguno de los entes mencionados en el artículo 1 del presente código estuviere obligado a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas determinadas, en virtud de una ley, de un acto administrativo de alcance general o particular o de una ordenanza municipal, quienes tuvieran derecho a recibirla podrán reclamar el cumplimiento de dicha obligación mediante la pretensión prevista en el artículo 12 inciso 6. Previamente, deberán reclamar ante la autoridad jerárquica superior con competencia resolutoria final, el cumplimiento de la prestación. Si no cumplieren en el plazo establecido o, en su defecto, en el de treinta (30) días hábiles administrativos contados a partir del día siguiente al del reclamo, se presumirá la existencia de una resolución denegatoria o adversa para el interesado y quedará expedita la instancia judicial.

(81) Ver, González-Varas Ibáñez, ob. cit. pág. 220 y ss. y Sommermann, Karl-Peter, La justicia administrativa en Alemania, en la obra colectiva La justicia administrativa en el Derecho comparado, coordinada por Javier Barnes Vázquez, Civitas, Madrid, 1993, pág. 69 y ss.

(82) Ver, González Pérez, ob. antes cit.

(83) Publicado en el BOE, nº 167 del 14/7/98.

(84) Nieto, Alejandro, La inactividad material de la Administración: veinticinco años después, Documentación administrativa nº 208, pág. 22.

(85) Ver, Gonzalez Perez, Jesús, El control jurisdiccional de la inactividad de la Administración en el proyecto de la ley de la jurisdicción contencioso administrativa de 1997, Rev. española de Der. Adm., separata, nº 97, enero/marzo 1998, pág. 22 y Gómez Puente, Marcos, La inactividad de la Administración, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 191 y ss.

(86) Nieto, Alejandro, La inactividad material de la Administración: veinticinco años después, Documentación administrativa n 208, pág. 22.

(87) El CCA establece diversos medios de defensa frente a este tipo de inactividad: a) la pretensión de amparo por mora (art. 12, inc. 7º) y el silencio administrativo. En este último caso se transforma la inactividad material en inactividad formal.

(88) Nieto, ob. cit. pág. 22.

(89) Un buen ejemplo de control judicial respecto de inactividad reglamentaria de la administración lo encontramos en la sentencia dictada por la sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en la causa 'Diamante Díaz, Leopoldo Efraín y otros c. Banco Hipotecario Nacional s/proceso de conocimiento', del 8/5/98. Los hechos que motivaron el inicio de dicha causa fueron los siguientes. Mediante la ley 20.965 se reconocieron diversos beneficios a todo el personal, civil o militar, destacado oficialmente al sur del paralelo 60° Sur, a partir de la Campaña Antártica del verano 1973-1974, en cumplimiento del plan anual antártico de cada año (art. 1°). El art. 5 del citado texto legal dispone que el Banco Hipotecario Nacional establecerá una línea de créditos para vivienda para el personal en cuestión. La norma precisa que dicha línea crediticia 'será otorgada con mayor amplitud en los plazos con respecto a los créditos ordinarios del Banco y con intereses preferenciales'. La entidad bancaria nunca instrumentó la línea de créditos indicada en el precepto referido. Por tal motivo, ante el reclamo de un grupo de personas comprendidas entre los beneficiarios del citado régimen legal la sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal condenó a la entidad demandada a que 'dentro del plazo de 90 días establezca la línea de créditos en las condiciones y para la categoría de personas que le manda la ley 20.965 en su artículo 5° ya citado. Para así decidir la alzada expresó que la norma legal citada contiene un mandato expreso e imperativo que impone al Banco Hipotecario un deber jurídico y, correlativamente, consagra el derecho subjetivo de los beneficiarios individualizados en su texto para reclamar su cumplimiento.

(90) En tal sentido Soria señala que se trata de 'deberes exigibles, impuestos o acordados como uti singuli, vale decir en el interés de un individuo o de un conjunto determinado de personas' (ob.cit, pág. 12).

(91) Gómez Puente, Marco, La inactividad de la Administración, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág.201. Al examinar esta misma cuestión en el régimen alemán Santiago J. González-Varas Ibañez escribe: 'El no cumplimiento de la legalidad puede dar lugar a una lesión jurídica, si puede reconocerse una posición jurídica subjetivamente relevante, pudiendo éste entonces exigir de la jurisdicción que se cumpla la obligación legal, y, en el caso de una acción prestacional, que se le conceda entonces la prestación a que tiene derecho, a la que la Administración está obligada frente a él; en caso negativo, si no hay una posición subjetivamente relevante, la j.c.a. no puede conceder la prestación, ya que, de raíz, falta base para ello, al no haber lesión jurídica; los medios de que dispone el particular se centran en los de control interno administrativo, en que se realiza un enjuiciamiento de la obligación administrativa de acuerdo con la legalidad, de tipo objetivo (La jurisdicción contencioso-administrativa en Alemania, Civitas, Madrid, 1993, p.223.).

(92) Téngase presente que según lo ha resuelto lo Corte Suprema de Justicia de la Nación al cobro de las tasas corresponde siempre la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio relativo a algo no menos individualizado del contribuyente (Fallos, 312:1575).

(93) En la causa 'Asociación Benghalensis y otros c. M° de Salud y Acción social Estado Nacional s/amparo ley 16.986', decidida el 5/3/98, la sala I de la CNCont.-Adm. Fed. confirmó la sentencia de primera instancia que condenó al Ministerio demandado 'a dar acabado cumplimiento a su obligación de asistencia, tratamiento y en especial suministro de medicamentos —en forma regular, oportuna y continua— a aquellos enfermos que padecen las consecuencias del virus V.I.H./S.I.D.A., que se encuentren registrados en los hospitales y efectores sanitarios del país'. Para así resolver la alzada consideró que la ley 23.798 [EDLA, 1990-124] de lucha contra el S.I.D.A. surge que el Estado nacional, en cumplimiento de su deber natural de proteger la salud pública, ha asumido por razones de bien común una obligación específica y concreta en la lucha contra esta terrible enfermedad. De manera tal que su incumplimiento o su cumplimiento defectuoso en la provisión de medicamentos constituye una omisión que roza la violación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Nacional. En igual sentido ver, causa S/N c. M° de Salud y Acción Social y otro s/amparo ley 16.986' decidida por la sala II de la CNCont. Adm. Fed. el 21/10/97, los dos fallos están publicados en [ED, 178-773], con nota de Martha Zilli de Miranda, La solidaridad social en dos fallos del fuero contencioso administrativo. Otro caso muy interesante y ejemplar, como los anteriormente citados, es el recientemente fallado por la sala IV de la misma Cámara federal en la causa 'Viceconte, Mariela Cecilia c. Estado nacional Ministerio de Salud y Acción Social- s/amparo ley 16.986' el 2/6/98 (publicado en [ED, 178-809]). En dicho pronunciamiento se condenó a la autoridad demandada a realizar todas las tareas, obras y adquisiciones pertinentes para producir la vacuna, contra la Fiebre Hemorrágica Argentina (FHA) o mal de los rastrojos en el país. Para decidir del modo en que lo hizo la alzada consideró los siguientes extremos: a) que la enfermedad en cuestión es exclusiva de nuestro país, razón por la cual no está prevista su producción en el extranjero y que, debido al número de personas a vacunar, su elaboración no es atractiva desde el punto de vista comercial. b) Que el Estado Nacional a través del ministerio demandado asumió el compromiso de producir dicha vacuna en el país. c) Que el proyecto de producción de la vacuna fue iniciado en 1991, logrando en el año 1997 un 80% de la tecnología de producción y control de calidad, restando finalizar las obras edilicias y de

equipamiento del laboratorio de producción. d) Que del informe efectuado por la Directora del Instituto Nacional de Enfermedades Virales Humanas 'Julio I. Maiztegui' se desprende que no se ha realizado ninguna inversión durante los dos últimos años que permitiese la habilitación de la unidad de producción de la vacuna, la que se encontraba por consiguiente paralizada.

(94) La sala V de la CNCont.-Adm. Fed. condenó al Estado Nacional a ejecutar las obras necesarias que permitan la remoción de las barreras arquitectónicas en edificios públicos pertenecientes al Poder Judicial, en los que actuaba la actora en el ejercicio de su profesión de abogada, dentro de los plazos previstos en el art. 28 de la ley 22.431 [EDLA, 1981, 134], que instituye el sistema de protección integral de personas discapacitadas (causa 21.880/96, 'Labaton, Ester Adriana c. E.N. —Poder Judicial de la Nación— s/amparo', sent. del 25/9/96).

(95) En tal sentido ver la interesante polémica desarrollada en el derecho español acerca del alcance del control judicial sobre la discrecionalidad administrativa: por un lado las opiniones de los profesores Parejo Alfonso, Luciano, Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias, Tecnos, Madrid, 1993 y La intensidad del control judicial de la Administración Pública: el juez contencioso administrativo y la discrecionalidad, Rev. de Der. Adm, nº 15/16, pág.59, y Sánchez Morón, Miguel, Discrecionalidad administrativa y control judicial, Tecnos, Madrid, 1994, y por el otro a favor de una tesis más proclive al control judicial intenso, Fernández, Tomás R., De la arbitrariedad de la Administración, 2ª ed. ampliada, Civitas, Madrid, 1997 y García de Enterría, Eduardo, Democracia, jueces y control de la Administración, 3ª ed. ampliada, Civitas. Madrid, 1997.

(96) Fallos, 304:721.

(97) Fallos, 317:40. Sin embargo, en fecha reciente, en la causa D.62 XXXIV 'Demchenko, Ivan N. c. Prefectura Naval Argentina DPSJ 3/96- s/proceso de conocimiento', sent. del 24/11/98, la Corte —por mayoría— confirmó el pronunciamiento de un juez de primera instancia que redujo por desproporcionada una multa impuesta solidariamente al armador y propietario de un buque de bandera extranjera por violación a la ley de pesca 17.500. Para así resolver, el alto tribunal expresó: 'el control jurisdiccional de la disposición DPSJ 3/96 ha versado sobre aspectos reglados, que hacen a la proporcionalidad entre la medida y la finalidad de prevención y punición de la ley, y no sobre razones de oportunidad o mérito.' Cabe destacar que, entre otros agravios, el Estado Nacional en el recurso extraordinario interpuesto sostuvo que el a quo al modificar la cuantía de la sanción había incurrido en exceso de jurisdicción pues sustituyó el margen de apreciación discrecional de la Administración para la graduación de la pena.

(98) Por inactividad formal se entiende la pasividad de la Administración dentro de un procedimiento. Es la simple no contestación a una petición de los particulares (Nieto, La inactividad de la Administración..., antes cit.; Hutchinson, Procedimiento administrativo de la provincia de Buenos Aires, antes cit. pág.274 y Muñoz, ob. cit. pág.70.

(99) En el código Varela el silencio estaba reglado en el art. 7º bajo el nombre de retardación. Al respecto ver, Tribiño, Carlos A., La acción contencioso administrativa por retardación', LL, 1992-D-1148. El art. 16 modifica lo dispuesto en el art. 79 del decreto-ley 7647 respecto de la configuración del silencio cuando se ha articulado un recurso cuya decisión agota la vía administrativa, pues en tal supuesto aquél se produce en forma automática, sin necesidad de requerir pronto despacho.

(100) Creo Bay, Horacio, Amparo por mora de la Administración Pública, 2ª ed. act. y ampl., Astrea, Bs. As, 1985, pág 8 y Hutchinson, Tomás, Ley nacional de procedimientos administrativos, 2ª reimpr., Astrea, Bs. As., 1993, t. I, págs. 510/511.

(101) Han receptado también esta pretensión la ley 6205, Código Procesal Administrativo de Tucumán, (arts. 70/71), la ley 3460 de regulación de la actividad administrativa de Corrientes (arts. 216/22 y las leyes de procedimiento administrativo de Tierra del Fuego, 141, (arts. 161/162) y 951 de La Pampa (arts. 95/96).

(102) Ley nacional de procedimientos..., cit. t. I, págs. 52/528.

(103) Muñoz, ob. cit. pág. 64; Hutchinson, Procedimiento administrativo de la provincia de, cit. págs.272/273 y Raspi, Arturo Emilio, El pronto despacho en los artículos 10 y 28 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, [ED, 178-13].

(104) Cam. Nac. Cont.-adm. Fed., sala I, 'Dinet', LL, 1975-B-423.

(105) Ob. cit. pág.561.

(106) Ob. cit. pág.69.

(107) Ley nacional de procedimientos..., cit., t. I., pág. 528.

(108) Ver, Creo Bay, ob. cit., pág.105.

(109) Ver Hutchinson, 'Procedimiento Administrativo de la provincia de Buenos Aires', cit., pág. 69 y ss. Botassi, ob. cit. pág. 73 y ss. y Cassagne, Juan C., Derecho Administrativo, 5ª ed. actual, Abeledo Perrot, Bs.As., 1996, t.II, pág.329.

(110) Barra, Rodolfo, El amparo por mora de la Administración, [ED, 59-797]; Tawil, Guido, S. Administración y justicia, cit. t.I, pág. 295; Creo Bay, ob. cit. pág. 29 y Dromi, José Roberto, El procedimiento Administrativo, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1986, pág.120. En contra, Hutchinson, Tomás, Régimen de Procedimientos Administrativos, Bs. As. 1992, pág.173. y Raspi, ob. cit., pág. 3.

(111) Conf. Cam. Fed. de Apel. de La Plata, 'Mendía, Adriana Graciela s/amparo por mora', sent. del 24/7/97.

(112) Creo Bay, ob. cit. ágs. 120/122.

(113) No toda la doctrina entiende que las astreintes pueden imponerse a la Administración para forzarla al cumplimiento de mandatos judiciales. Ver la exposición de los distintos fundamentos y opiniones en la obra ya citada de Creo Bay, pág. 136 y ss.

(114) Barrese, María Julia y López Mesa, Marcelo J., Un fallo significativo (Comentario a un fallo del TSJ de Neuquén en materia de astreintes y consolidación de deudas del Estado)', de próxima publicación en el diario especial de Derecho Administrativo de El Derecho.