0/Z 40
I 12

44 902

PROVINCIA

MENDOZA

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY Nº 3909 (LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS) y DE LA LEY Nº 3918 (CÓDIGO PROCESAL ADMINISTRATIVO)

INFORME FINAL

OCTUBRE, 2.003

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA
Dr. Manuel Belgrano

EXPERTO: **Dr. Victor Enrique Ibañez Rosaz**

ÍNDICE TEMÁTICO

I. Introducción.....Pág. 3

II. Compendio del contenido esencial del estudio realizado a los efectos de elaborar un proyecto de ley de reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos nº 3.909 y del Código Procesal Administrativo (Ley nº 3.918).....Pág. 5

II. a) Ley de Procedimientos Administrativos nº 3.909.....Pág. 6

II. b) Avances doctrinarios y jurisprudenciales en punto al Procedimiento Administrativo.....Pág. 9

II. c) Propuestas de reforma a la Ley de Procedimientos Administrativos nº 3.909 de la Provincia de Mendoza.....Pág. 15

II. d) Código Procesal Administrativo, Ley nº 3.918.....Pág. 21

II. e) Avances doctrinarios y jurisprudenciales en punto al Proceso Administrativo.....Pág. 26

II. f) Propuestas de reforma al Código Procesal Administrativo de la Provincia de Mendoza (Ley nº 3.918).....Pág. 28

III. Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos n° 3.909.....Pág. 32

IV. Proyecto de Ley de Reforma del Código Procesal Administrativo, Ley nº 3.918.....Pág. 46

I. INTRODUCCIÓN

De conformidad con las cláusulas contractuales Séptima y Anexo IV-CRONOGRAMA del contrato celebrado con fecha 11 de agosto de 2.003 corresponde en este Informe Final el desarrolllo del punto d) del Plan de Trabajos oportunamente propuesto.

En efecto, allí propusimos tres puntos de análisis previos al objeto final del presente proyecto -que es la elaboración de un proyecto de reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo nº 3.909 (en adelante L.P.A.) y del Código Procesal Administrativo, Ley nº 3.918 (en adelante C.P.A.); ambas normas vigentes a la fecha en la Provincia de Mendoza- para ser presentado oportunamente a la H. Legislatura provincial.

Los dos primeros puntos fueron objeto del Primer Informe Parcial del que surge la información necesaria para conocer cuáles fueron las fuentes y el material utilizado oportunamente por la Comisión Redactora de los Proyectos de la L.P.A. y del C.P.A. -lo que nos permitió dar una semblanza general de los institutos regulados y determinar las grandes líneas directrices e ideologías que primaron en su redacción- y un análisis de distintos textos y fallos que nos permitieron tener un panorama sobre el avance doctrinario y jurisprudencial que los distintos institutos han sufrido en los últimos años.

El tercer punto fue objeto del Segundo Informe Parcial del que surge -con formato de dictamen y previo análisis de los puntos desarrollados en el Primer Informe Parcial- los distintos temas que a nuestro criterio resulta conveniente reformar en las referidas normas con los distintos argumentos que le sirven de respaldo

Para poder confeccionar ambos Informes Parciales y el presente Informe Final consultamos -a través de reuniones personales- a miembros de la Comisión Redactora de las normas y nos hemos valido de la moderna doctrina, jurisprudencia, normas vigentes en otras jurisdicciones y proyectos de ley de reforma presentados a la H. Legislatura de la Provincia de Mendoza que no obtuvieron sanción en su oportunidad; utilizando el método hermenéutico y comparado.

Resulta importante aclarar que el presente Informe Final tendrá la estructura de un proyecto de ley de reforma formulado, toda vez que resulta ser este último su objeto.

Ahora bien, en cumplimiento de lo establecido en la cláusula Vigésima Quinta in fine del contrato celebrado y referido supra, precederá al proyecto de ley un extracto o compendio del contenido esencial del estudio realizado a modo de síntesis que permitirá comprender el proyecto propuesto y servirá a la postre de fundamento del mismo.

Queremos aclarar que, a mérito de respetar nuestra visión, hemos elaborado dos proyectos de reforma que contienen los puntos que a nuestro entender deben ser reformados y que han surgido del avance de estudio realizado a lo largo de la ejecución del contrato.

II.

Compendio del contenido esencial del estudio realizado a los efectos de elaborar un proyecto de ley de reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos nº 3.909 y del Código Procesal Administrativo (Ley nº 3.918)

II a) Ley de Procedimientos Administrativos nº 3.909

La actual Ley nº 3.909 (L.P.A.) fue proyectada por una Comisión designada por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Mendoza en el año 1.972 por Decreto nº 30 del día 11 de abril integrada por los siguientes profesores universitarios y representantes gubernamentales: por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Cuyo, los Dres. Mario Alberto Cubillos Videla y Jorge Horacio Sarmiento García; por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, el Dr. Rómulo Cabezas Toranzo quien falleció antes de concluir la labor y fue reemplazado por el Dr. Eduardo Luis Pithod (profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.N.Cuyo); por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza, el Dr. José Roberto Dromi y por el Poder Ejecutivo provincial, los Dres. Eduardo Pose y Ricardo García Vieira.

El proyecto fue sancionado y promulgado como Ley de Procedimiento Administrativo el día 20 de marzo de 1.973 y la norma fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Mendoza del 30 del mismo mes y año, siendo posteriormente ratificada por la H. Legislatura de la Provincia como Ley nº 3.909.

Varios años después el Dr. Jorge Horacio Sarmiento García conjuntamente con el Dr. Guillermo M. Petra Recabarren comentaron y concordaron la L.P.A. nº 3.909 y en el prólogo a la Segunda Edición de su obra dejaron referencias importantes que nos permitieron descubrir los antecedentes, motivaciones y objetivos tenidos en mira por la Comisión Redactora. [1]

Consideramos valiosa la postura de la Comisión Redactora en orden a acatar los antecedentes históricos en la materia lo que nos permitió aproximarnos a la ideología que primó en la redacción de la norma que indudablemente se emparienta con una visión histórico-tradicional del derecho apartándose del puro racionalismo jurídico.

---

[1] **JORGE H. SARMIENTO GARCÍA y GUILLERMO M. PETRA RECABARREN**, "Ley de Procedimiento Administrativo de Mendoza nº 3.909 Concordada y Comentada", 2ª Edición actualizada y ampliada, Ed. Augustus, Mendoza, 1.979, p. 5/7.

Luego de analizar los antecedentes advertimos que en el seno de la Comisión Redactora fueron consideradas las dos posiciones doctrinarias existentes sobre el tema del procedimiento administrativo: a) la que entiende que lo relacionado con el procedimiento puede ser regulado por ley; y b) la que admite la existencia de una "zona de reserva" de la administración, en la que estaría incluida esta materia.

La primera de las posiciones sostiene que no puede haber zona alguna de la actividad administrativa reservada a ella y exenta de regulación legislativa. [2]

Por ello, si bien existe una zona de reserva legislativa en el sentido de que en ciertas materias sólo el Congreso puede estatuir y en ningún caso la administración, no existe en cambio en el derecho latinoamericano un principio inverso de que pueda haber zona alguna de la actividad administrativa reservada a ella y exenta de regulación legislativa. [3]

La otra posición sostiene la existencia de una zona de reserva de la administración como corolario del principio de la división jurídica de las funciones del poder que apareja la adjudicación de competencias propias y exclusivas a cada uno de los tres órganos esenciales integrantes de la tríada clásica. Integraría la zona de reserva administrativa por ejemplo lo relacionado con la organización administrativa, lo relacionado con el recurso jerárquico, etc. [4]

Ésta última tesitura se siguió en el orden nacional, materializada en el proyecto de autoría del maestro Marienhoff, ya que la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos nº 19.549 reguló los principios generales del procedimiento, en tanto que los detalles procedimentales y el régimen de los recursos administrativos fueron normados en la reglamentación de la ley aprobada por Decreto nº 1.759/72.

En cambio, la Comisión Redactora de la ley mendocina optó por la primera posición que consideró más ajustada al derecho local.

---

[2] Cfr. **AGUSTÍN GORDILLO**, "Introducción al Derecho Administrativo", Ed. Abeledo Perrot, 2ª edición, Buenos Aires, 1.966, p.182.

[3] Cfr. **GERMÁN JOSÉ BIDART CAMPOS**, "Derecho Constitucional", Ed. EDIAR, Buenos Aires, 1.968/1.969, T I, p. 701 y 708.

[4] Cfr. **MIGUEL SANTIAGO MARIENHOFF**, "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1.965, T I, p. 241/242/244.

Así las cosas, la L.P.A. -a diferencia de lo que acontece en el orden nacional- contempla en su articulado no sólo los principios básicos a que deberán ajustarse los procedimientos administrativos, sino también lo referido al trámite procedimental propiamente dicho, incluidos los recursos administrativos, siguiendo el pensamiento de los maestros Gordillo y Fiorini.

Consecuencia de ello es la regulación que presenta la L.P.A. en orden a las particularidades y formalidades procedimentales reguladas en su Título V, así como, las vías de impugnación previstas en el Título VI.

Analizamos también la terminología utilizada por la Comisión Redactora en punto a la diferencia entre el llamado procedimiento administrativo y el denominado proceso administrativo.

La idea de proceso sugiere una secuencia o serie de actos eslabonados sucesivamente que tienden al logro de algún fin. Para cierta doctrina, este concepto amplio de proceso sería aplicable a cualquier función estatal pudiendo hablarse de proceso judicial, proceso legislativo y proceso administrativo. [5]

Pero la realidad demuestra que la idea de proceso tiene un significado más alto y más valioso que el de la mera secuencia de actos estatales. La mayor parte de la doctrina atribuye al proceso la característica de ser una secuencia de actos que tienen por fin decidir una controversia entre partes (litigio) por parte de una autoridad imparcial e independiente (juez) con fuerza de verdad legal (autoridad de cosa juzgada). [6]

Siguiendo a Gordillo, la Comisión Redactora consideró conveniente reservar para el término proceso ese carácter fundamental y tradicional de medio o técnica de administrar justicia, esto es, el proceso judicial en cuya órbita se desenvuelve el litigio que por influencia de la terminología francesa se denomina "juicio contencioso administrativo", reservando la denominación procedimiento

---

[5] Cfr. **BARTOLOMÉ FIORINI,** "Procedimiento Administrativo y Recurso Jerárquico", E.D., 1.971, p. 13/16.

[6] Cfr. **AGUSTÍN GORDILLO**, "Procedimiento y Recursos Administrativos", Ed. Macchi, 2ª edición, Buenos Aires, 1.971, p. 20.

administrativo para hacer referencia a la secuencia de actos necesarios para el ejercicio de la función administrativa. [7]

Finalmente señalamos el ámbito de aplicación de la L.P.A. que en su art. 1 señala *"Esta ley regirá toda la actividad administrativa estatal, con excepción de aquella que tiene un régimen establecido por ley especial, caso en el que se aplicarán las disposiciones de la presente como supletorias"*, máxime si tenemos presente que la función administrativa -a diferencia de la legislativa y jurisdiccional- puede ser ejercida por cualquiera de los órganos del poder, inclusive los denominados órganos constitucionales extrapoderes y que ejercen también función administrativa sujetos de derecho no estatales y ni siquiera públicos, que emiten declaraciones que pueden dar lugar a un procedimiento administrativo.

II b) Avances doctrinarios y jurisprudenciales en punto al Procedimiento Administrativo

Desde la doctrina Javier Urrutigoity comparando la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos nº 19.549 y la L.P.A. nº 3.909 ha señalado como ventajas de la segunda sobre la primera:

a) La Ley nº 3.909 es un verdadero código de organización, formas jurídicas y procedimiento administrativo. Junto a su par, el C.P.A. forman un sistema de regulación administrativa con notas de rigurosidad terminológica, uniformidad, sistematicidad, coherencia; todo lo cual brinda certeza en la interpretación y aplicación de las normas. La Ley nº 19.549, en cambio, sólo logra integrar una regulación completa con su decreto reglamentario, aunque no al punto alcanzado por la L.P.A..

Señala por otra parte el autor los inconvenientes que presenta la L.P.A. que son:

---

[7] Cfr. **AGUSTÍN GORDILLO**, Op. Cit. en nota 6, p. 25 y ss. Aquí el autor -a quien la Comisión Redactora siguió- define el procedimiento administrativo como "la parte del derecho administrativo que estudia las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa.

a) Menor sistematicidad en la regulación de los principios estructurales del procedimiento administrativo.
b) Debiera haberse regulado la caducidad de los procedimientos (al modo que lo hace el art. 1º, letra e), ap. 9) de la Ley nº 19.549), el recurso de revisión (como el del art. 22 de la Ley nº 19.549), la indicación de los recursos procedentes y demás contenidos de las notificaciones (tal como lo hace el art. 40 del R.L.P.A.) y el procedimiento de elaboración de reglamentos y proyectos de leyes (como lo hacía el título IX del Decreto nº 1.759/72, antes de su actual redacción por Decreto nº 1.883/91).
c) No regulación de la denuncia de ilegitimidad ni de la recusación de funcionarios o empleados.

Por otra parte, el autor referido [8] completando y ampliando los puntos señalados dice: *"...Si bien regulaciones procedimentales como la riojana y mendocina presuponen...los principios estructurales...del procedimiento administrativo, me inclino por la política legislativa de las leyes nacional y sanjuanina, que expresamente los enuncian y desarrollan sus contenidos, postulados y corolarios fundamentales. Sin duda que ello contribuye a su conocimiento y aplicación por parte del administrador..."*

Con referencia a las llamadas "vistas" dice Urritigoity- que: *La Ley de procedimientos administrativos de Mendoza (3.909), en sus arts. 3 inc. a) y 144 a 146, reglamenta el derecho de los interesados e un procedimiento administrativo, y el de sus representantes o letrados, a tener acceso y tomar vista en cualquier momento de su tramitación de la actuaciones, sin necesidad de resolución expresa...en forma informal...en las oficinas en que se encuentre el expediente...En sentido similar, regula este derecho la Ley de procedimientos administrativos de La Rioja (Ley nº 4.044, arts. 3º inc. a), 139, 140 y 141), aunque aclara, expresamente, que se deberá facilitar el expediente para la revisión, lectura, copiado o fotocopiado de cualquier parte del mismo (art. 140). El Decreto reglamentario de la Ley de procedimientos de San Juan (Dec. 00655-6-73), en su art. 38, como su similar en el orden nacional, prevé como derecho opcional el pedido de fijación de un plazo para*

---

[8] **JAVIER URRUTIGOITY,** "Ley de Procedimiento Administrativo para el nuevo Cuyo" en BIANCHI y OTROS "Estudios de Derecho Administrativo IV", Ediciones Dike, Mendoza, 2.000, p. 37 y ss.

tomar vista...Sin embargo, no contempla, expresamente, como sí lo hace actualmente la reglamentación nacional, que a pedido del interesado, y a su cargo, se le faciliten fotocopias de las piezas que solicitare...".

En materia de notificaciones el autor citado sostiene: *"Las leyes de procedimientos administrativos vigentes en las provincias que constituyen el nuevo Cuyo* (Mendoza es una de ellas) *no contemplan el mecanismo protectorio contenido en el art. 40 del R.L.N.P.A* [9]*. En este tema proponemos encontrar una fórmula de equilibrio entre dos valores en juego: la necesidad de dar seguridad o estabilidad jurídicas a los actos con estas deficiencias de notificación...y por otro lado, la garantía del derecho de defensa de los administrados...".*

En materia de recursos administrativos, González Pérez [10], Gordillo [11] y Dromi [12] propician la unificación de los múltiples existentes.

Urrutigoity sugiere dar un paso más, unificando las vía recursivas y en este sentido sostiene: *"...El proyecto debiera prever...una única vía impugnatoria (con un plazo uniforme...)...constituirá deber de la administración...el calificar la pretensión e imprimirle el trámite adecuado...".*

En punto al mantenimiento o no del agotamiento obligatorio de la vía administrativa previa a la demanda y el carácter optativo de los recursos son

---

[9] Dice el artículo 40: Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 47 in fine, las notificaciones se diligenciarán dentro de los cinco días computados a partir del día siguiente al del acto objeto de notificación e indicarán los recursos que se puedan interponer contra dicho acto y el plazo dentro del cual deben articularse los mismos, o en su caso si el acto agota las instancias administrativas. La omisión o el error en que se pudiere incurrir al efectuar tal indicación, no perjudicará al interesado ni permitirá darle por decaído su derecho. No obstante la falta de indicación de los recursos, a partir del día siguiente de la notificación se iniciará el plazo perentorio de sesenta días para deducir el recurso administrativo que resulte admisible. Si se omitiera la indicación de que el acto administrativo agotó las instancias administrativas, el plazo para deducir la demanda...comenzará a correr transcurrido el plazo precedentemente indicado...

[10] **JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ,** "La Constitución y la reforma de la jurisdicción contencioso administrativa" en R.E.D.A., Nº 30/32, Bs. As, 1.999 p. 52.

[11] **AGUSTIN GORDILLO,** "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. Macchi, 3ª edición, 1.982, T 4.2, p. IX-5 y ss.

[12] **ROBERTO DROMI,** "El procedimiento administrativo", I.E.A.L., 1.986, p. 292 y ss. y sus leyes de procedimiento para Neuquén y Chubut.

conocidos los fundamentos que se han dado para justificar el mantenimiento del agotamiento obligatorio de la instancia administrativa previa a la demanda. [13]

Incluso nuestra Corte Federal ha dado apoyo a esos fundamentos [14], y en el mismo sentido la Sala I de la S.C.J.Mendoza en el caso "ART c/Fondos Residuales de los Bancos de Mendoza y Previsión". [15]

Urrutigoity [16] propone invertir el sistema estableciendo el carácter optativo de los recursos administrativos y excepcionalmente prever los casos y forma en que la administración pueda hacer valer el privilegio del agotamiento de la vía administrativa.

En lo atinente al recurso de alzada, los servicios públicos y los entes reguladores, Sarmiento García [17] sostiene: *"...En virtud de que -reiteramos- el Gobernador "Tiene a su cargo la Administración general de la Provincia" y "Conoce y resuelve los asuntos contencioso - administrativos con arreglo a la ley" (Art. 128 incs. 1º y 20º Constitución de Mendoza), pensamos que en principio se impone el Recurso de Alzada (art. 185 L.P.A) contra los actos definitivos y causantes de estado de los entes reguladores de servicios públicos provinciales que se creen, limitado al control de legitimidad...".*

---

[13] Un buen resumen de ellos puede verse en **JAVIER URRUTIGOITY,** Op. Cit., p. 49.

[14] In re "Serra", L.L., 1.995 - A- -397.

[15] Fallo de fecha 28 de junio de 1.999 publicado en RJFC, nº 38-1.999, p. 233 en el que con cita de Héctor Mairal expresó: "...la exigencia del carácter definitivo del acto no es un capricho del legilador se trata de una actitud de deferencia judicial frente a la Administración; el tribunal no debe intervenir antes de que la Administración se haya expedido...tal es el orden natural de los trámites...". En contra de esta postura se encuentran entre otros: **Bianchi, Alberto B.** en su conocido comentario al fallo "Serra" (L.L. 1.995-A-397), donde critica agudamente el fundamento de la C.S.J.N. sosteniendo "...la división de poderes no es un sistema establecido a favor del Estado, es un principio del derecho constitucional destinado a la protección de los derechos individuales. No podemos extraer de ella ninguna prerrogativa a favor de la Administración".

[16] **JAVIER URRUTIGOITY,** Op. Cit., p. 51/52.

[17] **JORGE H. SARMIENTO GARCÍA,** "El Procedimiento Administrativo en la Provincia de Mendoza", en Procedimiento Administrativo, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, Ed. Ciencias de la Administración, División Estudios Administrativos, Buenos Aires, 1.998, p. 351 y ss.

Con respecto a la denuncia de ilegitimidad, instituto receptado por la normativa nacional, no previsto por la L.P.A. mendocina y admitido por la S.C.J.Mendoza [18], sostuvimos que los plazos en el procedimiento administrativo revisten, en principio, carácter ordenatorio y no extintivo de derechos subjetivos. Sin embargo, en materia recursiva el vencimiento de los plazos previstos por las leyes para interponer los recursos hace perder el derecho a interponerlos. Se ha hablado en consecuencia de "perentoriedad de los plazos para recurrir". [19]

Con diferencia de matices, la mayoría de la doctrina coincide en considerar a la denuncia de ilegitimidad como un recurso administrativo distinto, que escapa a la perentoriedad de los plazos y que se utiliza frente a una petición extemporánea del administrado. [20]

En cuanto al fundamento de la denuncia de ilegitimidad coincidimos con Gordillo cuando dice que. *"éste se ha entendido de doble origen: el derecho constitucional de peticionar a las autoridades (Constitución nacional, art. 14), a la vez que el interés superior del Estado para velar por la vigencia del derecho objetivo y la efectiva preservación y respeto de los derechos subjetivos individuales y sociales de los habitantes".* [21]

La L.P.A. mendocina no incorpora la denuncia de ilegitimidad en su normativa.

Establece en su art. 156 el principio general de que: *"El vencimiento de los plazos que en esta ley se acuerda a los administrados durante el procedimiento*

---

[18] In re "Lucero Morales, Carlos Aníbal c/provincia de Mendoza p/A.P.A.", 11/08/93.

[19] Cfr. **BELTRÁN GAMBIER**, "El procedimiento administrativo: algunas cuestiones que suscita el principio del informalismo", J.A. 1.992-III, p. 673/682 y **MIGUEL SANTIAGO MARIENHOFF,** "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1.977, T I, p. 732/733.

[20] **MÓNICA BUJ MONTERO,** "La denuncia de ilegitimidad en el procedimiento administrativo mendocino" en SARMIENTO GARCÍA y OTROS, Estudios de Derecho Administrativo, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1.995, p. 153/154. En las páginas citadas y en las notas 11, 12 14 y 15 la autora ha sistematizado las distintas definiciones que la doctrina ha dado a éste instituto.

[21] **AGUSTÍN GORDILLO,** "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. Macchi, Buenos Aires, 1.982, T 4.2, XIII-8 y "Procedimientos y Recursos Administrativos", 2ª edición, ed. Macchi, Buenos Aires, 1.971, p. 521.

no hace decaer el derecho de efectuar las presentaciones del caso con posterioridad, debiendo continuarse el trámite según su estado...".

Pero, el art. 158 establece la excepción a este principio al decir respecto de los plazos recursivos que éstos: *"...una vez vencidos hacen perder el derecho a interponerlos...".*

La S.C.J.Mendoza admitió por primera vez en forma explícita la denuncia de ilegitimidad in re "Álvarez, Omar R. c/Municipalidad de San Rafael p/A.P.A." de fecha 27/07/90. [22]

Buj Montero comentando el fallo señalado extrae dos conclusiones que entendemos resumen la importancia del mismo: *"...este fallo acoge la denuncia de ilegitimidad en nuestro ordenamiento procedimental administrativo, con la extensión y limitaciones previstas en el orden nacional por la ley 19.549...*

...nada ha dicho el fallo respecto de la posibilidad de considerar la denuncia de ilegitimidad como implícita o ínsita en alguna de las disposiciones de nuestra ley provincial...En cambio, fundamenta su admisión en principios generales del procedimiento administrativo...". [23]

Con fecha 28/10/91 la S.C.J.Mendoza falla el caso "Petra, Alberto Luis c/Gobierno de la Provincia de Mendoza p/A.P.A.". Vendrán luego otros fallos de la S.C.J.Mendoza vinculados a este tema[24] que no agregarán nada decisivo a lo ya sostenido por la jurisprudencia del más alto Tribunal provincial.

De lo analizado podemos extraer respecto de este instituto las siguientes conclusiones:

1. La denuncia de ilegitimidad no ha encontrado recepción en nuestro ordenamiento administrativo provincial siendo éste el espíritu que imprimió a la L.P.A. su Comisión Redactora según ha manifestado Sarmiento García.
2. El instituto ha sido incorporado al derecho procedimental administrativo mendocino por obra de la S.C.J.Mendoza.

---

[22] L.S., 190-317

[23] **MÓNICA BUJ MONTERO,** op. Cit. p. 174.

[24] "Bodas Chico, Vicente c/Provincia de Mednoza p/A.P.A.", 25/03/92; "Lucero Morales, Carlos Aníbal c/Provincia de Mendoza p/A.P.A.", 11/08/93 y "Condorelli, Ana María c/Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia p/A.P.A.", marzo de 1.994.

II. c) Propuestas de reforma a la Ley de Procedimientos Administrativos nº 3.909 de la Provincia de Mendoza

Señalábamos en nuestro Primer Informe Parcial que la L.P.A. presenta una menor sistematicidad en la regulación de los principios estructurales del procedimiento administrativo [25], a diferencia de lo que sucede con la LNPA. nº 19.549 y algunas normas provinciales.

Si bien la L.P.A. presupone, en varias de sus disposiciones, los principios estructurales o cardinales del procedimiento administrativo [26], nos inclinamos por la política legislativa de la ley nacional que expresamente los enuncia y desarrolla sus contenidos, postulados y corolarios fundamentales. [27]

En este sentido propugnamos una reforma a la L.P.A. a los efectos de que contenga una adecuada sistematización de los principios estructurales del procedimiento administrativo, lo que contribuirá a su mejor conocimiento y aplicación por parte del administrador.

---

[25] Según Cassagne: "El procedimiento administrativo suele contener en los ordenamientos positivos una serie de principios de carácter general que hacen a la propia función del procedimiento, a las características que demanda la actividad administrativa para poder realizarse con eficacia y a la debida defensa del status del administrado durante el trámite procesal...Ellos configuran, en el orden nacional y en aquellas provincias que los han regulado, un sistema garantístico y de eficacia administrativa...". Cfr. **JUAN CARLOS CASSAGNE**, "Derecho Administrativo", Buenos Aires, 2.002, T II, p. 518/519.

[26] Así en el art. 113 al referirse a la autoridad administrativa hace referencia al principio de celeridad, economía y eficacia del trámite, en el art. 118 al regular la intervención de terceros recepta el principio de contradicción, en el art. 129 al establecer los requisitos de los escritos recepciona el principio del informalismo a favor del administrado, en los arts. 144 a 146 recepta el principio del debido proceso al reglamentar el régimen de las vistas de las actuaciones, en los arts. 147 y 148 establece expresamente el principio de la impulsión de oficio y en el art. 163 al regular el tema de la prueba recepta el principio de intrucción de oficio y de la verdad material.

[27] En este sentido también se pronuncia **JAVIER URRUTIGOITY,** "Ley de Procedimiento Administrativo para el nuevo Cuyo" en BIANCHI y OTROS "Estudios de Derecho Administrativo IV", Ediciones Dike, Mendoza, 2.000, p. 37 y ss.

El llamado Recurso de Revisión se encuentra regulado en el art. 22 de la Ley nº 19549 LNPA

Entendemos que resultaría positivo introducir a la L.P.A. el referido recurso que, además de encontrarse previsto en la LNPA, ha sido receptado por algunos regímenes de otras provincias. [28]

Es que, es evidente que la cosa juzgada administrativa, de tan inapreciables ventajas para la seguridad jurídica, puede, en ciertas hipótesis, resultar inicua. De ahí surge la necesidad de establecer un recurso que, en casos excepcionales, permita revisar los procedimientos con actos firmes.

Con referencia a las llamadas "vistas" podemos señalar que la L.P.A. en sus arts. 3 inc. a) y 144 a 146, reglamenta el derecho de los interesados y el de sus representantes o letrados, a tener acceso y tomar vista en cualquier momento de la tramitación de la actuaciones, sin necesidad de resolución expresa y en forma informal en las oficinas en que se encuentre el expediente.

La práctica enseña que estas facultades deben complementarse -en un texto expreso- con las de la facilitación del expediente para la revisión, lectura, copiado o fotocopiado de cualquier parte del mismo, con el derecho de optar por pedir la fijación de un plazo para tomar vista y otras que aseguren un leal conocimiento de las actuaciones y el ejercicio pleno del derecho de defensa. [29]

En mérito a ello creemos conveniente que la propia L.P.A. prevea expresamente en su texto esas facultades, incluso conteniendo sanciones administrativas para los funcionarios que dificulten o impidan su ejercicio y en este sentido pensamos que puede ser útil una reforma.

---

[28] Tales como la LPA de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (art. 141) en la que se lo denomina "recurso extraordinario", la LPA de Córdoba (art. 89), el CPA de Catamarca (art. 124) y el RLPA de La Pampa (art. 113).

[29] Así la Ley de procedimientos administrativos de La Rioja (Ley nº 4.044) aclara, expresamente, que se deberá facilitar el expediente para la revisión, lectura, copiado o fotocopiado de cualquier parte del mismo (art. 140). El Decreto reglamentario de la Ley de procedimientos de San Juan (Dec. 00655-6-73), en su art. 38, como su similar en el orden nacional, prevé como derecho opcional el pedido de fijación de un plazo para tomar vista y la Ley nº 19.549 establece expresamente que a pedido del interesado se le deben facilitar copias de las piezas que solicite.

El tema de las notificaciones se encuentra regulado en el Capítulo VIII de nuestra L.P.A. (arts. 149 a 153).

Creemos altamente conveniente receptar - un aspecto capital previsto en el art. 40 del Decreto nº 1759/72 RLNPA que contempla un mecanismo protectorio que podemos enmarcar en el principio cardinal del derecho de defensa y que nuestra norma provincial no recepta.

A los efectos de encontrar una fórmula de equilibrio entre dos valores en juego: la necesidad de dar seguridad o estabilidad jurídicas a los actos con estas deficiencias de notificación y por otro lado, la garantía del derecho de defensa de los administrados nos parece adecuada la solución de la Ley de Procedimiento Administrativo de Chubut que en su art. 61 establece que la notificación surte efecto por el transcurso del plazo de seis meses (no de sesenta días), salvo que se hubiera hecho protesta formal, dentro de ese plazo, solicitando que la administración rectifique la deficiencia.

El plazo de seis meses será al efecto de que el administrado interponga los recursos que tenga contra el acto administrativo o comience a correr el plazo de caducidad de la acción procesal administrativa si el acto agotó las instancias administrativas.

Los recursos administrativos se encuentran regulados en el Título VI, Capítulo II (arts. 174 a 186) de la L.P.A..

Sugerimos siguiendo a la doctrina referida supra la unificación de las vía recursivas y propiciamos que no existan las distinciones normativas desde la perspectiva subjetiva del interesado, la pluralidad de vías (con diversas denominaciones) que las leyes habitualmente le ofrecen (simple denuncia, reclamos, denuncia de ilegitimidad, recursos de revocatoria, jerárquico, alzada, queja, etc...), los variables plazos y órganos para la interposición, la diversidad de plazos de resolución y de operatividad de la denegatoria tácita.

Así, propugnamos que la L.P.A. debiera prever una única vía impugnatoria con un plazo uniforme de interposición, que sería necesario observar en caso de intentarse el recurso contra el acto administrativo.

En este sentido se puede reglamentar como facultad deber de la administración el de decidir, en una etapa preliminar, la admisibilidad y el encuadramiento formal del remedio, suprimiendo las formalidades al administrado.

En esta instancia es donde la ley abrirá las distintas vías o trámites a imprimir a la petición, conforme al hecho, omisión, forma jurídica impugnada o situación denunciada y donde la administración deberá tratar los pedidos de suspensión de la ejecución del acto en sede administrativa, distinguiéndose los casos en que ello (la suspensión) constituya una facultad, de aquellos otros en que sea un deber de la administración.

También en el régimen propuesto debe aclararse que si la administración no se pronuncia sobre la suspensión en la etapa señalada, el particular puede obtener protección cautelar en sede judicial sin necesidad de agotamiento de la vía en este aspecto. En este caso no debe entenderse como renuncia a la vía administrativa en lo atinente a la decisión de fondo.

Así las cosas, en esa inicial oportunidad la administración decidirá:

- el órgano competente para la tramitación y resolución de la petición,
- su calificación y admisibillidad formal,
- si se hubieran cuestionado actos o reglamentos, previo y especial pronunciamiento sobre la suspensión de la ejecución o inaplicación cautelar de los mismos. Si se tratare de queja o reclamo contra una vía de hecho o hecho administrativo, que se pueda analizar la procedencia de alguna tutela cautelar.

Con respecto al mantenimiento o no del agotamiento obligatorio de la vía administrativa previa a la demanda y el carácter optativo de los recursos administrativos, es necesario tener presente que la exigencia del agotamiento de la vía administrativa en nuestra provincia tiene rango constitucional.

En efecto, el inc. 5° del art. 144 de la Constitución de Mendoza cuando enumera las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia dice: *"...Decide las causas contencioso - administrativas en única instancia, previa denegación expresa o tácita de la autoridad administrativa competente..."*. Es decir que en la Provincia de Mendoza el agotamiento de la vía administrativa se procura por intermedio de los recursos administrativos regulados en la L.P.A..

Por otra parte, y en lo personal, coincidimos con quienes postulan la exigencia de un (1) recurso obligatorio previo al control judicial a los efectos de alcanzar la voluntad final de la Administración que debe ser la de la autoridad superior del sistema, pues mediante dicho recaudo se posibilita el control jerárquico

y se impide que la Administración sea llevada a juicio por decisiones de sus órganos inferiores.

Resulta entonces que, vinculando el punto anterior con el presente, creemos que una buena reforma en materia de Recursos Administrativos consiste en unificar la vía impugnatoria con un plazo uniforme de interposición, manteniendo entonces la exigencia de un recurso obligatorio previo al control judicial.

Por otra parte, de mantenerse el actual sistema recursivo de la L.P.A. entendemos que una reforma útil -de carácter parcial- sería permitir la interposición con carácter subsidiario del Recurso Jerárquico al tiempo de interponer el Recurso de Reconsideración.

En efecto, en el orden nacional el Recurso de Reconsideración tiene carácter optativo pues no es requisito previo al jerárquico (art. 89 Decreto n° 1759/72, RLNPA). En cambio el art. 179 de la L.P.A. dispone que: "es requisito previo" para la interposición del recurso jerárquico haber interpuesto el de revocatoria y que éste haya sido denegado.

Entre ambas posturas propiciamos una solución intermedia que permita la interposición expresa del Recurso Jerárquico en forma subsidiaria con el de Reconsideración o Revocatoria. [30]

En punto a la denuncia de ilegitimidad, el tema guarda una relación inescindible con el principio de que los plazos en el procedimiento administrativo revisten, en principio, carácter ordenatorio y no extintivo de derechos subjetivos, pero, en materia recursiva el vencimiento de los plazos previstos por las leyes para interponer los recursos hace perder el derecho a interponerlos.

Entendemos que la futura reforma de la L.P.A. nada tiene que decir de la denuncia de ilegitimidad, pues si es cierto que el fundamento de la denuncia de ilegitimidad -según Gordillo- *"...se ha entendido de doble origen: el derecho constitucional de peticionar a las autoridades (Constitución nacional, art. 14), a la vez que el interés superior del Estado para velar por la vigencia del derecho objetivo y la efectiva preservación y respeto de los derechos subjetivos individuales y sociales de*

---

[30] Esta es la solución de la LPA de la Provincia de Córdoba (art. 83).

los habitantes". [31] creemos que lo que debe ser reformado es el art. 158 de la actual L.P.A. estableciendo categóricamente que el administrado, aún vencidos los plazos recursivos podrá reeditar su reclamo, reabriendo así la vía administrativa, siempre dentro del plazo de la prescripción.

La L.P.A. (art. 83 y cc.), así como la casi totalidad de las leyes de procedimiento administrativo, prevé la posibilidad de paralizar temporalmente la ejecución de los actos administrativos y establece las causales que habilitan a disponer esta medida.

La norma se limita a establecer que la Administración, de oficio o a petición de parte puede disponer la suspensión de la ejecución del acto mediante resolución fundada y señala las causales de procedencia.

Este instituto está regulado en oportunidad de aclarar que la mera interposición de un recurso no suspende la ejecución del acto impugnado y cabe resaltar que es indudable que la Administración puede disponer la suspensión tanto en el caso de que el interesado haya interpuesto un recurso como en el caso de que no lo haya hecho.

Es que, el régimen de la suspensión debe independizarse de la circunstancia de que el particular haya impugnado la decisión.

Asimismo, la L.P.A. establece que la Administración puede disponer la suspensión cuando con la ejecución se cause un daño de difícil o imposible reparación al recurrente, o un daño proporcionalmente mayor que los perjuicios que la suspensión acarrearía a la entidad estatal, o cuando el recurrente alegare fundadamente la nulidad del acto, o cuando así lo exijan razones de interés público.

Entendemos que la enumeración no resulta plausible por cuanto no debe importar si los daños que la ejecución del acto pudiera causar al particular son o no de difícil reparación, o si se ha alegado o no una nulidad del acto, ya que aún cuando el daño sea fácilmente reparable o se alegue un vicio que hace al acto anulable, la Administración debe suspender su ejecución en cada supuesto en que

---

[31] **AGUSTÍN GORDILLO,** "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. Macchi, Buenos Aires, 1.982, T 4.2, XIII-8 y "Procedimientos y Recursos Administrativos", 2ª edición, ed. Macchi, Buenos Aires, 1.971, p. 521.

advierta prima facie que como resultado de la tramitación de las actuaciones puede derivar la revocación del acto dictado.

Es preferible modificar el criterio legal -y así lo proponemos- que ha prevalecido, reemplazando la imprecisa redacción y la casi inutilizable enumeración efectuada, por una fórmula que obligue a la Administración a analizar, de oficio o a pedido del interesado, y haya éste o no interpuesto un recurso, si el acto que se ha dictado adolece presumiblemente de vicios que lo tornen ilegítimo y a suspender su ejecución si como resultado de dicho análisis aparecen indicios serios de que tales vicios pueden existir.

En nuestra Provincia existen entes descentralizados de naturaleza constitucional (Dirección General de Escuelas, Departamento General de Irrigación y Municipalidades) que se encuentran excluidos del control del Órgano Ejecutivo y por ende no procede contra las decisiones de sus mas altas autoridades el Recurso de Alzada previsto para el resto de las entidades descentralizadas en el art. 185 de la L.P.A..

Propugnamos que se establezca expresamente en la L.P.A. que las decisiones de las máximas autoridades de los entes referidos agotan la vía administrativa y no son susceptibles de recurso de alzada ante el Poder Ejecutivo.

La propuesta radica en que en la práctica, al no surgir expresamente de la norma, es común que contra la decisión de las citadas autoridades se interponga recurso de alzada y al no resultar formalmente procedente le hace perder al particular la posibilidad de acudir a la sede judicial en tiempo y forma.

Por otra parte, creemos que debe establecerse que procede el Recurso de Alzada (art. 185 L.P.A) contra los actos definitivos y causantes de estado de los entes reguladores de servicios públicos provinciales que se creen, limitado al control de legitimidad.

II. d) Código Procesal Administrativo, Ley nº 3.918

Al igual que la L.P.A., el C.P.A. fue proyectado por la Comisión designada por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Mendoza en el año 1.972 por Decreto nº 30 del día 11 de abril.

Ya sancionada y promulgada la L.P.A. (20/03/73), el Poder Ejecutivo, en el año 1.973, hizo suyo el anteproyecto de Código Procesal Administrativo, que preparara la mentada Comisión, solicitando luego su aprobación a la H. Legislatura que lo sancionó a libro cerrado con el voto unánime de los miembros, aprobándolo la H. Cámara de Diputados en la sesión del 11 de julio de 1.973 y la Cámara de Senadores en la del 7 de agosto del mismo año, quedando registrada como Ley n° 3.918 promulgada el 9 y publicada el 14 de agosto de 1.973.

Según miembros de la Comisión Redactora se tuvieron a la vista como fuentes todos los códigos vigentes a esa fecha en el país, los anteproyectos locales y nacionales pero por sobre todas las cosas se siguió al maestro Fiorini en el sentido de que la normación administrativa debe fluir del orden normativo argentino y no de preceptos de ley extranjera.

El C.P.A. se refiere al "derecho procesal administrativo" -siguiendo al anteproyecto redactado en 1.965 para la Nación por los Dres. Diez, Ávila y Gordillo- superando la anticuada denominación del "contencioso administrativo" por considerar las expresiones proceso administrativo y código procesal administrativo más técnicas. [32]

Como consecuencia de ello legisla sobre acciones y elimina el vocablo recursos (aún hoy presente en el último párrafo del art. 25 de la Ley nº 19.549 L.N.P.A.) entendiendo que la Suprema Corte de Justicia de Mendoza (órgano competente) cuenta con jurisdicción plena para revisar no sólo el derecho aplicable sino también los hechos que han dado lugar a la decisión.

El C.P.A. mendocino confiere acción para la defensa del derecho subjetivo y también del interés legítimo y supera la concepción de la doble personalidad del Estado fundándose en el Anteproyecto que para la provincia preparara por encargo del Poder Ejecutivo el Dr. Bartolomé Fiorini.

En lo que respecta a la competencia de la Suprema Corte de Justicia se parte de la base que la Constitución provincial (art. 144 inc. 5º) [33] no ha definido el

---

[32] Cfr. **JOSÉ ROBERTO DROMI y JORGE H. SARMIENTO GARCÍA,** "Proceso Administrativo", J.A., Diario nº 4.772, 11/06/75.

[33] El artículo 144 de la Constitución provincial establece que: "La Suprema Corte tendrá las siguientes atribuciones y deberes, sin perjuicio de los demás que determine la ley...5) Decide las causas

contencioso administrativo dejando a la ley su delimitación por lo que la competencia del tribunal se extiende al juzgamiento de la ilegitimidad en cualquiera de sus aspectos en tanto esté regida por normas de derecho administrativo. Será la H. Legislatura local la que determine, amplíe o restrinja la materia procesal administrativa.

La declaración impugnable puede emanar de órganos administrativos, legislativos o judiciales, desde que la función administrativa puede ser realizada por cualquiera de ellos, toda vez que resulta unánime el criterio respecto de considerar administrativa toda la actividad estatal infraconstitucional -que no es legislativa ni jurisdiccional- y cuya regulación se haya reservada a las provincias por aplicación estricta de los arts. 121 y 75 inc. 12 de la Constitución nacional, texto según reforma de 1.994.

El Código de Corrientes (Ley nº 2.943, J.A., 1.971-A-536 y ss.) fue el que incorporó por primera vez la impugnabilidad judicial de actos emanados del Poder Legislativo y Judicial empleando una fórmula sutil y práctica que fue seguida por el C.P.A. de Mendoza por cuanto no prevé la impugnabilidad de los actos al referirse a la materia administrativa, sino en el Título III al considerar el traslado de la demanda.

Otro aspecto importante respecto de las fuentes es aquél relativo a la no impugnabilidad de los hechos administrativos por constituir nada más que una actuación física, criterio en el que se siguió a Gordillo [34].

---

contencioso - administrativas en única instancia, previa denegación expresa o tácita de la autoridad administrativa competente al reconocimiento de los derechos gestionados por parte interesada. Se entenderá que hay denegación tácita por la autoridad administrativa, cuando no se resolviera definitivamente dentro de los sesenta días de estar el expediente en estado de sentencia". La Ley fundamental mendocina siguiendo a su similar de Buenos Aires confiere la competencia procesal administrativa al más alto Tribunal en razón de que como escribiera el Dr. Luis V. Varela en la nota introductoria de su proyecto de Código para Buenos Aires "se buscó entregar las causas contencioso administrativas a un cuerpo cuya composición asegurase la mayor suma de ilustración y de equidad en sus decisiones.

[34] **AGUSTÍN GORDILLO**, "Tratado de Derecho Administrativo", Tomo I, Buenos Aires, 1.974, VIII-3 y ss.

En el C.P.A. las pretensiones en material procesal deben sustentarse o legitimarse en defensa de un derecho subjetivo o de un interés legítimo (arts. 1, 18, 34 inc. c) y 59 a 61), sin ser suficiente el interés simple que sólo autoriza a interponer denuncias en sede administrativa (arts. 169 a 173 L.P.A).

Quien tiene un derecho subjetivo puede reclamar su reconocimiento en sede administrativa y judicial y en esta última puede pretender no sólo la anulación del acto sino el restablecimiento del estado de cosas o en su caso una indemnización.

Quien tiene un interés legítimo en el orden nacional sólo puede reclamarlo en sede administrativa pero en algunas provincias se le confiere legitimación para accionar judicialmente, p. ej. Jujuy, La Rioja, Santa Fe, Santiago del Estero, Córdoba y Mendoza, pudiendo en sede judicial pedir sólo la anulación del acto.

Supera el C.P.A. la antigua distinción entre derechos subjetivos administrativos y civiles, pues para el C.P.A. todo derecho subjetivo administrativo o no, violado en ejercicio de la función administrativa abre esta competencia.

El control jurisdiccional de la actividad administrativa tiene como objetivo examinar los actos dictados en función administrativa para determinar si se ajustan o no a derecho, pero en el sistema del C.P.A. mendocino se excluyen cierta categoría de actos y se niega la posibilidad de analizar determinado aspecto de las decisiones.

En efecto, en el ánimo de la Comisión Redactora los actos políticos o de gobierno están fuera del contralor jurisdiccional, incluso los actos que Marienhoff llama institucionales ya que es este el criterio de la mayoría de los códigos procesales administrativos provinciales (Santa Fe, Santiago del Estero, Jujuy, Córdoba, La Rioja, entre otros).

Por otra parte, el control jurisdiccional de la actividad administrativa es de legitimidad y jamás de mérito u oportunidad pero, dentro del control de legitimidad se comprende no sólo el control del ejercicio de facultades regladas sino también el del ejercicio de atribuciones discrecionales en la medida que resulten violatorias de principios tales como la razonabilidad, desviación de poder, buena fe, etc...(ver art. 2 inc. a) C.P.A.).

Otro punto que caracteriza el C.P.A. mendocino tiene que ver con la llamada plena jurisdicción y anulación.

En efecto, el derecho comparado exhibe en general dos tipos de acciones procesales administrativas, a saber:

1. La de plena jurisdicción: el accionante debe invocar un derecho subjetivo y con ella persigue no sólo la anulación del acto sino el restablecimiento de su derecho y reparación de los daños sufridos.
2. La de anulación o ilegitimidad: el accionante invoca un interés legítimo y el tribunal sólo puede anular el acto.

El C.P.A. unifica sobre la base de un trámite común ambas aciones pero prevé distinta extensión y efectos al pronunciamiento según la pretensión procesal (ver arts. 59, 60 y 61 C.P.A.). [35]

Vinculado a lo expuesto puede analizarse como una peculiaridad de la norma mendocina lo establecido en su art. 60 *"Cuando se hubiere accionado para la defensa del derecho subjetivo, la sentencia sólo tendrá efecto entre las partes"*, completado con el art. 61 que dice: "*Cuando se hubiere accionado para la defensa del interés legítimo, la sentencia se limitará a declarar la extinción del acto impugnado, mandando notificar su anulación a la autoridad que lo dictó teniendo aquélla efectos erga omnes...".*

Por otra parte, el C.P.A. al regular el instituto de la suspensión de la ejecución del acto impugnado como medida precautoria autoriza a solicitarla con anterioridad a la interposición de la demanda, enrolándose en la línea trazada por el Anteproyecto de Bartolomé Fiorini para la Nación del año 1.963 y por el Código de Corrientes.

Otra nota distintiva del C.P.A. es el plazo de caducidad de instancia que será de seis meses desde la última actuación útil y de tres meses durante la sustanciación de recursos contra la sentencia (arts. 31 y 32 C.P.A.).

Quizá uno de los temas más importantes es el del "agotamiento previo de la vía administrativa". El art. 5 del C.P.A. reglamenta el art. 144 inc. 5º de la

---

[35] Esta nota está inspirada en la legislación española. Cfr. **AGUSTÍN GORDILLO y ROBERTO DROMI,** "Comentarios al Código Procesal Administrativo de Corrientes" en Revista Argentina de Derecho Administrativo", nº 5, junio, 1.973, p. 23 y ss.

Constitución de Mendoza (citado supra) y establece: *"Para la promoción de las acciones reguladas en esta ley, es necesario la existencia de una decisión administrativa definitiva y que cause estado..."*, precisando el texto a continuación qué debe entenderse por definitividad y causación de estado.

Siguió la Comisión el criterio hispano y así el concepto de definitividad hace alusión a la naturaleza de la cuestión resuelta y el de causación de estado se refiere al procedimiento de formulación del acto en cuanto a la necesidad de agotar la vía administrativa mediante los recursos pertinentes.

La acción procesal administrativa a tenor del art. 20 del C.P.A. debe ser interpuesta en el plazo de treinta días corridos (plazo de caducidad) contados desde el día siguiente al de la notificación del acto y en casos de denegación tácita desde el siguiente al vencimiento de los sesenta días.

Asimismo, la acción de lesividad (art. 21 C.P.A.) debe ser entablada por la Administración dentro del plazo establecido para la prescripción (dos y cinco años).

La diferencia en el trato surge de que la Administración no posee la garantía del interés personal y tarda mucho en reaccionar y enterarse frente a los yerros e injusticias que comete o padece en su propio daño.

II. e) Avances doctrinarios y jurisprudenciales en punto al Proceso Administrativo

Sarmiento García [36] nos introduce en una primera reflexión sobre posibles reformas a introducir en el C.P.A. mendocino cuando señala: *...hemos opinado en el sentido que en superación de la multiplicidad de acciones o recursos, cabe incorporar el sistema de unidad de acción, eliminando de este modo la distinción entre acción de plena jurisdicción, de anulación, etc..., organizando un trámite común...teniendo el tribunal en todos los casos competencia para decidir ampliamente lo que considera que en derecho corresponde respecto de las pretensiones del accionante...*

---

[36] **JORGE H. SARMIENTO GARCÍA,** "El proceso administrativo: continuidades y avances" en Estudios de Derecho Administrativo V, I.E.D.A., Ed. Dike, Mendoza, 2.001, p. 173 a 230.

...Una de las consecuencias teóricas de esa asimilación procesal sería el progresivo acercamiento de los conceptos de derecho subjetivo e interés legítimo...

...Correspondería de tal modo a la sentencia determinar que pretensiones acoge, y si produce efectos sólo entre las partes o erga omnes de conformidad con la clase de tutela jurídica que considere ha sido invocada ...Es más podría repensarse la incorporación de todos los procesos de tutela de situaciones jurídicas que se generen en las relaciones jurídico-públicas. Así se regularían en un solo cuerpo legal todas las acciones procesales administrativas, desde el amparo hasta el clásico contencioso...

Por otra parte, el citado autor propone desde ha ya mucho tiempo y en diferentes trabajos y exposiciones la creación de tribunales especiales dentro del Poder Judicial, como los que hay en materia civil, penal o laboral.

"...Tribunales especiales porque estos juicios exigen para su prudencial resolución -dentro de un marco normativo que es preferentemente de derecho administrativo- un criterio de valoración frecuentemente diferente al de los procesos comunes...Además, tribunales colegiados y de instancia única, señalando -con Bartolomé Fiorini- que la colegialidad ahuyenta los temores que infunde la única instancia, y que ésta tiene entre nosotros tradición y arraigo, justificándose en este fuero...en razón que el procedimiento administrativo previo...muestra una labor de instrucción probatoria y de conocimiento como la que se desarrolla en una primera instancia judicial...".

Por otra parte, recordemos que, tal como señaláramos supra, en el orden nacional se admite la tutela del derecho subjetivo en sede judicial, no así del interés legítimo que sólo encuentra protección en sede administrativa y el interés simple sólo permite efectuar denuncias sin exigir nada.

Ha aparecido desde hace algunos años el concepto de interés difuso.

En efecto, la ley de defensa del usuario y del consumidor admitió la legitimación de las distintas asociaciones para actuar en juicio contra los proveedores de bienes y servicios, incluidos los públicos, sin perjuicio de otorgar amplio acceso judicial para la tutela del usuario y consumidor.

Un poco más tarde la Constitución nacional (texto 53/94) admitió los derechos de incidencia colectiva, interés difuso con tutela judicial.

El C.P.A. de Mendoza en sus arts. 1, 18, 34 inc. c) y 59 a 61 consagra que las pretensiones en materia procesal administrativa deben estar sustentadas o legitimadas sustancialmente en defensa de un derecho subjetivo o un interés legítimo. [37]

Con respecto a los intereses difusos hay quienes identifican los derechos de incidencia colectiva con el interés difuso con tutela judicial.

Sarmiento García, citando a Gordillo sostiene: *"...en las acciones por derechos de incidencia colectiva los efectos de la sentencia serán necesariamente erga omnes...".* [38]

En algunas provincias la sentencia puede tener efectos erga omnes, este es el caso del C.P.A. de Mendoza en sus arts. 60 y 61, razón por la cual considera unos de sus redactores que se encuentra, en punto a la legitimación, a la altura de los tiempos.

En materia de Reglamentos, resulta del C.P.A. que no son impugnables en tanto no se ejecuten o apliquen a través de un acto administrativo. De esta manera ante el órgano jurisdiccional se impugna tanto la causa (reglamento) como el efecto (acto de ejecución). El tribunal, si considera al reglamento ilegítimo se abstiene de aplicarlo, aplicando la norma superior y anula el acto de ejecución sin derogar el reglamento.

Propiciamos la impugnación directa de los Reglamentos, sin acto de ejecución, restringiendo el alcance de la sentencia a las partes.

II. f) Propuestas de reforma al Código Procesal Administrativo de la Provincia de Mendoza (Ley nº 3.918)

Coincidimos con Sarmiento García en la necesidad de crear tribunales administrativos especiales dentro del Poder Judicial, como los que hay en materia civil, penal o laboral.

---

[37] Sobre las nociones y elementos del derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple puede verse un profundo análisis en **JORGE H. SARMIENTO GARCÍA**, Op. Cit., p. 204 a 206.

[38] **JORGE H. SARMIENTO GARCÍA**, Op. Cit., p. 209.

Sin embargo, el autor citado y quien escribe somos conscientes de que una reforma de ésta naturaleza exige previamente la reforma de la Constitución de la Provincia que establece la competencia de la S.C.J.Mendoza en materia contencioso - administrativa.

Como decíamos supra, la exigencia del agotamiento de la vía administrativa en nuestra provincia tiene rango constitucional (art. 144 inc. 5º de la Constitución de Mendoza).

A su turno el art. 5 del C.P.A. reglamenta el citado artículo y establece: *"Para la promoción de las acciones reguladas en esta ley, es necesario la existencia de una decisión administrativa definitiva y que cause estado...".*

Ahora bien, tal como lo establece la disposición constitucional citada la decisión denegatoria puede ser expresa o tácita y nuestra propuesta de reforma al C.P.A. se vincula a esta última.

En efecto, según lo dispone el art. 6 del C.P.A., se entiende que hay denegación tácita *"cuando: a) Formulada alguna petición, no se resolviera definitivamente dentro de los sesenta (60) días corridos de estar el expediente en estado de ser resuelto; b) El órgano competente no dicte las providencias de trámite en asunto que dé lugar a las acciones que éste código establece, en los plazos establecidos por las normas que regulan el procedimiento administrativo y hayan transcurrido sesenta (60) días corridos. Si aquellas normas no establecieren plazos para dictar las providencias de trámite, éste será de cinco (5) días".*

A su turno, el art. 20 del C.P.A. establece que la acción procesal administrativa debe ser interpuesta en el plazo de treinta días corridos (plazo de caducidad) contados desde el día siguiente al de la notificación del acto y en casos de denegación tácita desde el siguiente al vencimiento de los sesenta días.

Según una primera interpretación de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza [39] el inc. 5° del art. 144 de la Constitución de Mendoza contempla el primer supuesto de denegatoria tácita, es decir, el que reproduce el inc. a) del art. 6° del C.P.A.. En cambio, el inc. b) del referido art. 6°, trata un supuesto diferente de denegatoria tácita: "el caso del órgano administrativo competente que no dicta las

---

[39] Autos n° 60.121, caratulados "Diaz, Mercedes Vicente c/Municipalidad de Maipú s/A.P.A." (Sala I, sentencia de fecha 16/02/98).

providencias de trámite". En esta hipótesis el ejercicio de la acción procesal administrativa queda habilitada aún cuando no exista decisión definitiva que cause estado. El administrado en tal supuesto podrá acceder a la jurisdicción sin necesidad de pasar todos los estamentos administrativos (punto III.4 del fallo citado).

Esta jurisprudencia fue recientemente modificada [40] considerando el máximo Tribunal que "la denegatoria tácita de un órgano inferior de la Administración no habilita el ejercicio de la acción procesal administrativa si no se ha agotado la vía recursiva dentro de la Administración".

Pues bien, creemos que la jurisprudencia citada en último término es la más adecuada a los principios que informan el C.P.A. por lo que proponemos se reforme este último aclarando expresamente el principio sostenido por la Suprema Corte en los dos últimos precedentes citados.

Decíamos en nuestro Primer Informe que ha aparecido desde hace algunos años el concepto de interés difuso.

En efecto, la ley de defensa del usuario y del consumidor admitió la legitimación de las distintas asociaciones para actuar en juicio contra los proveedores de bienes y servicios, incluidos los públicos, sin perjuicio de otorgar amplio acceso judicial para la tutela del usuario y consumidor.

Un poco más tarde la Constitución nacional (texto 53/94) admitió los derechos de incidencia colectiva, interés difuso con tutela judicial.

El C.P.A. de Mendoza en sus arts. 1, 18, 34 inc. c) y 59 a 61 consagra que las pretensiones en materia procesal administrativa deben estar sustentadas o legitimadas sustancialmente en defensa de un derecho subjetivo o un interés legítimo. [41]

Con respecto a los intereses difusos hay quienes identifican los derechos de incidencia colectiva con el interés difuso con tutela judicial. [42]

---

[40] Autos n° 73.531, caratulados "E.D.E.M.S.A. c/Gobierno de la Provincia s/A.P.A." (Sala I, auto de fecha 31/10/2.002); y autos n° 75.953, caratulados "Gomez Sanchís, Daniel y ot. c/Provincia de Mendoza s/A.P.A." (Sala I, auto de fecha 23/04/2.003).

[41] Sobre las nociones y elementos del derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple puede verse un profundo análisis en **JORGE H. SARMIENTO GARCÍA,** Op. Cit., p. 204 a 206.

[42] Sobre este tema puede verse **GERMÁN J. BIDART CAMPOS,** "Manual de la Constitución Reformada" TII, Ed. EDIAR, Buenos Aires, 1.998, pág. 381/382. En el mismo sentido, **Miguel A.**

Sarmiento García, citando a Gordillo sostiene: *"...en las acciones por derechos de incidencia colectiva los efectos de la sentencia serán necesariamente erga omnes...".* [43]

En algunas provincias la sentencia puede tener efectos erga omnes, este es el caso del C.P.A. de Mendoza en sus arts. 60 y 61, razón por la cual consideramos que no resulta necesario en este tema introducir reforma alguna al Código Procesal Administrativo pues, en punto a la legitimación, se encuentra a la altura de los tiempos.

III. d) Impugnabilidad directa de los Reglamentos

Como señaláramos oportunamente, en materia de Reglamentos, resulta del C.P.A. que no son impugnables en tanto no se ejecuten o apliquen a través de un acto administrativo. De esta manera ante el órgano jurisdiccional se impugna tanto la causa (reglamento) como el efecto (acto de ejecución). El tribunal, si considera al reglamento ilegítimo se abstiene de aplicarlo, aplicando la norma superior y anula el acto de ejecución sin derogar el reglamento.

Propiciamos la impugnación directa de los Reglamentos, sin acto de ejecución, restringiendo el alcance de la sentencia a las partes.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
BIBLIOTECA
Dr. Manuel
Belgrano

Ekmekdjian, "Manual de la Constitución argentina", 4ª edición, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1.999, págs. 251/252 y la jurisprudencia en los casos "Kattan" (E.D. 105 -244/245 con nota de Miguel S. Marienhoff) y "Ekmekdjian c/Sofovich" (E.D. 148-354).

[43] **JORGE H. SARMIENTO GARCÍA**, Op. Cit., p. 209.

III.

Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Procedimientos Administrativos n° 3.909

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA SANCIONAN CON FUERZA DE

LEY:

Artículo 1° Incorpóranse al Título III " Acto Administrativo", Capítulo I "Elementos y Requisitos ", Sección 6ª, " De la forma del acto ", de la Ley 3909, los siguientes artículos:

Art. 45 bis: Sin perjuicio de lo establecido en los artículos precedentes, la Administración Pública impulsará el empleo y aplicación de medios informáticos y telemáticos para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de sus competencias.

La Administración, las partes y/o interesados podrán acordar la realización del trámite que los involucre, mediante la utilización de medios informáticos y telemáticos, por medio de la manifestación escrita de su voluntad, la que será incorporada al trámite de referencia. Será nula la implementación del trámite si faltare o no prestare su conformidad el administrado en forma expresa y por escrito.

Los trámites y actuaciones que conforman el procedimiento administrativo, así como los actos administrativos podrán realizarse por medios informáticos y gozarán de idéntica validez jurídica y valor probatorio que aquellas actuaciones administrativas que se tramiten por medios convencionales. La firma autógrafa podrá ser sustituida por firma digital y otros signos informáticos adecuados.

La documentación emergente de la transmisión o recepción por medios informáticos o telemáticos será considerada documentación auténtica y hará plena fe de su contenido, en cuanto a la existencia del original transmitido o recibido.

En caso de discordancia entre el contenido de los instrumentos remitidos o recibidos, se dará preferencia al obrante en poder de la Administración, en tanto el mismo contenga elementos que hagan indubitable su autenticidad.

Art. 45 ter.: La presentación y notificación personal de los trámites y demás actos administrativos, tanto por parte de la Administración, como las partes e interesados podrá realizarse válidamente por correo electrónico y otros medios informáticos o telemáticos, los cuales gozarán de plena validez a todos los efectos siempre que proporcionen seguridad en cuanto a la efectiva realización de la diligencia y a su fecha.

La firma autógrafa podrá ser sustituida por firma digital y otros signos informáticos adecuados, cuando la multiplicidad de los actos que requieran la firma autógrafa así lo justifique.

El Poder Ejecutivo Provincial, El Poder Ejecutivo Municipal, los Entes Autárquicos o la autoridad superior del ente que corresponda, autorizarán la utilización de este medio en forma expresa.

El Poder Ejecutivo Provincial dictará un decreto reglamentario mediante el cual se determinará que funcionarios y para que actos se podrá utilizar la firma digital.

Art. 45 quater: El Poder Ejecutivo reglamentará las disposiciones contenidas en los artículos precedentes estableciendo, en especial, las condiciones técnicas que garanticen la seguridad jurídica de las actuaciones administrativas realizadas por medios informáticos.

Artículo 2° Sustitúyese del Título III "Acto Administrativo", Capítulo IV "Eficacia" Sección 4ª "De la suspensión administrativa de la ejecución del acto" de la Ley nº 3909 el texto del art. 83 por el siguiente:

Art. 83: "La Administración, de oficio o a pedido del interesado, podrá suspender la ejecución del acto cuando un nuevo examen del mismo demuestre que existen indicios serios de que adolece de vicios que pueden provocar su posterior declaración de ilegitimidad. No podrá sin embargo disponer esta medida cuando el acto goce de estabilidad, salvo que haya sido impugnado por terceros interesados a quienes afecte el dictado del acto.

El pedido de suspensión puede efectuarse en cualquier etapa del procedimiento, debiendo en tales casos la Administración pronunciarse acerca de su procedencia o improcedencia dentro del plazo de diez días hábiles de formulado. En ambos casos la resolución deberá ser fundada y contener una expresión clara de las razones en que se funda lo decidido.

Artículo 3° Sustitúyese del Título V "El procedimiento administrativo", Capítulo I "De la autoridad administrativa" de la Ley nº 3909 el texto del art. 113 por el siguiente:

Art. 113: "La autoridad administrativa a la que corresponda la dirección de las actuaciones deberá ajustarse a los siguientes principios y requisitos:

a) Legalidad: La administración pública actúa sometida al ordenamiento jurídico, debiendo asegurar la igualitaria participación de los administrados y la publicidad de las actuaciones;

b) Debido proceso adjetivo: La garantía de defensa y el debido proceso administrativo comprenden el derecho de los administrados:

1. De exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieran a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente. Cuando una norma expresa permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del Derecho, el patrocinio letrado será obligatorio en los casos en que se planteen o debatan cuestiones jurídicas.

2. De ofrecer prueba y que ella se produzca, si fuere pertinente, dentro de los plazos establecidos en la presente ley, debiendo la Administración requerir y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva; todo con el contralor de los interesados y sus profesionales, quienes podrán presentar alegatos y descargos una vez concluido el período probatorio.

3. A que el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conducentes a la solución del caso;

c) Gratuidad: Las actuaciones promovidas para la impugnación de decisiones administrativas están exentas de impuestos y tasas. No habrá condena en costas, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que correspondieran;

d) Oficialidad: La autoridad administrativa debe impulsar e instruir de oficio el procedimiento administrativo sin perjuicio de la participación de los interesados en las actuaciones;

e) Informalismo a favor del administrado: Los administrados no verán afectados sus derechos por la inobservancia de exigencias formales, que puedan ser cumplidas posteriormente sin afectar derechos de terceros;

f) Determinación de la verdad material: Que prevalecerá sobre lo que formalmente aparezca a cuyo efecto es facultad de la administración decretar las medidas necesarias autorizadas por la Ley;

g) Celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites: Los trámites administrativos se ajustarán a las reglas de celeridad, economía y sencillez para el eficaz ejercicio del poder y resguardo de los derechos.

Artículo 4° Sustitúyense, del Título V "El Procedimiento Administrativo", Capítulo VI "De la vista de las actuaciones" de la Ley 3909, los artículos 144, 145 y 146 por los siguientes:

Art. 144: Las partes y los interesados en un procedimiento administrativo, sus representantes o letrados y los particulares, sin necesidad de una resolución expresa al efecto, tendrán los siguientes derechos:

a) A conocer en cualquier momento el estado de tramitación del procedimiento y tomar vista de las actuaciones. La vista de las actuaciones se hará en todos los casos informalmente, ante la simple solicitud verbal del interesado, en las oficinas en que se encuentre el expediente al momento de ser requerida, no siendo necesario enviar el mismo a la Mesa de Entradas. Sólo los interesados o sus representantes podrán obtener las actuaciones. El funcionario interviniente podrá pedirle la acreditación de su identidad, cuando ésta no le constare, y deberá facilitar el expediente para su revisación, lectura, copiado o fotocopiado de cualquier parte del mismo;

b) A identificar a las autoridades y al personal de la Administración Pública bajo cuya responsabilidad se tramitan las actuaciones;

c) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos y/o técnicos exigidos por las disposiciones vigentes con respeto a los proyectos, actuaciones, solicitudes y otros trámites que se realicen;

Art. 145: El derecho de las partes y los interesados de acceder a los expedientes y actuaciones administrativas no podrá afectar la eficiencia del funcionamiento de los servicios públicos, para lo cual deberán formular petición individualizada de los documentos que deseen consultar y acreditar su identidad ante el funcionario interviniente. No se admitirán solicitudes genéricas sobre una materia o conjunto de materias, salvo para su consideración con carácter potestativo. No obstante, cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevantes, se les podrá autorizar el acceso directo a la consulta de expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.

Art. 146: Las vistas y traslados se otorgarán sin limitación de parte alguna del expediente y se incluirán también los informes técnicos y dictámenes que se hayan producido, con excepción de aquellas actuaciones que fueren declaradas

reservadas o secretas mediante decisión fundada del órgano. Están exceptuadas aquellas actuaciones que contengan información sobre seguridad del Estado, las relativas a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial y los tramitados para la investigación de delitos y faltas administrativas cuando pudiere ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se están realizando.

Artículo 5° Incorpóranse al Título V "El Procedimiento Administrativo", Capítulo VI "De la vista de las actuaciones" de la Ley 3909, los siguientes artículos:

Art. 146 bis: Se regirán por sus disposiciones específicas las vistas y traslados de los expedientes y actuaciones que se detallan a continuación, pudiendo realizarse las mismas por medios informáticos y telemáticos:

a) Documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes;

b) Los archivos regulados por la legislación del régimen electoral;

c) Los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública;

d) Los archivos del Registro Civil y los registros de carácter público cuyo uso está regulado por una ley;

e) La consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos.

Art. 146 ter: Los particulares tienen el derecho a acceder a los registros y documentos que forman parte de un expediente, obran en los archivos administrativos, cualquiera sea la forma de expresión: gráfica, sonora o en imagen, o el tipo de soporte material en que figuren. El ejercicio de este derecho se hará de acuerdo con las formas y procedimientos determinados por la reglamentación vigente sin perjuicio de los establecido en los demás artículos de esta capítulo.

Artículo 6° Incorpórase al Título V "El Procedimiento Administrativo", Capítulo VII "Del impulso procesal" de la Ley 3909, el siguiente artículo:

Art. 148 bis: Transcurridos sesenta (60) días desde que un trámite se paralice por causa imputable al administrado, el órgano competente le notificará que, si transcurrieren otros treinta (30) días de inactividad, se declarará de oficio la caducidad de los procedimientos, archivándose el expediente. Se exceptúan de la caducidad los trámites relativos a previsión social y los que la Administración considerare que deben continuar por sus particulares circunstancias o por estar

comprometido el interés público. Operada la caducidad, el interesado podrá, no obstante, ejercer sus pretensiones en un nuevo expediente, en el que podrá hacer valer las pruebas ya producidas. Las actuaciones practicadas con intervención del órgano competente producirán la suspensión de plazos legales y reglamentarios, inclusive los relativos a la prescripción, los que se reiniciarán a partir de la fecha en que quedare firme el auto declarativo de caducidad.

Artículo 7° Sustitúyase del Título V "El Procedimiento Administrativo ",Capítulo VIII "De las notificaciones" de la Ley 3909, el texto del art. 150 por el siguiente:

Art. 150: Las notificaciones ordenadas en actuaciones administrativas deberán contener:

a) El texto íntegro de su parte resolutiva, con la expresión de la carátula y numeración del expediente correspondiente;
b) Indicación de todos los recursos que se puedan interponer contra dicho acto y el plazo dentro del cual deben articularse los mismos, o en su caso si el acto agota la instancia administrativa.

La omisión o el error en que se pudiere incurrir al efectuar tal indicación no perjudicará al interesado ni permitirá darle por decaído su derecho.

No obstante la falta de indicación de los recursos la notificación producirá efectos transcurridos seis (6) meses, salvo que se hubiera hecho protesta formal, dentro de ese plazo, solicitando que la administración rectifique la deficiencia.

Artículo 8° Sustitúyense del Título V "El Procedimiento Administrativo", Capítulo IX "De los plazos" de la Ley 3909, los arts. 157 y 158 por los siguientes:

Art. 157: Antes del vencimiento de un plazo podrá la Administración, de oficio o a pedido del interesado, disponer una prórroga, por el tiempo razonable que fijare, mediante resolución fundada y siempre que no resulten perjudicados derechos de terceros. La denegatoria deberá ser notificada por lo menos con dos (2) días de antelación al vencimiento del plazo cuya prórroga se hubiere solicitado.

Art. 158: Exceptúase de lo dispuesto en los artículos anteriores los plazos establecidos para interponer recursos administrativos, los que una vez vencidos habilitan a interponer la reclamación administrativa prevista en el art. 181 de la presente ley con los alcances del art. 181 bis y dentro del plazo establecido por el art. 182.

Artículo 9° Incorpórase al Título V "El Procedimiento Administrativo", Capítulo IX "De los plazos" de la Ley 3909, el siguiente artículo:

Art. 160 bis: Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá disponer de oficio o a petición del interesado, la tramitación de urgencia del procedimiento, en virtud de cuya disposición se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de recursos. No cabrá recurso alguno contra el acto que dispongan la tramitación de urgencia en el procedimiento.

No podrá disponerse la tramitación de urgencia del procedimiento en los sumarios administrativos y en las tramitaciones originadas en el derecho contravencional o sancionatorio.

Artículo 10° Sustitúyase del Título V "El Procedimiento Administrativo", Capítulo IX "De los plazos" de la Ley 3909, el art. 162 por el siguiente:

Art. 162: Transcurridos sesenta (60) días desde la interposición de una petición e impugnación administrativa el interesado tendrá derecho a reputarla denegada tácitamente, sin perjuicio de la responsabilidad del agente competente para resolver.

Si algún interesado hubiera ofrecido prueba, el plazo será de noventa (90) días desde la interposición.

El ejercicio del derecho por parte del interesado a considerar denegada tácitamente su petición o impugnación, no impide la resolución expresa de la autoridad.

Vencido el plazo indicado el interesado podrá:

a) Reputar denegados tácitamente su petición, recurso o reclamación en cualquier oportunidad antes de la prescripción, ejerciendo los medios de impugnación, administrativos o judiciales que correspondiera.

b) Aguardar una resolución expresa, extemporánea.

c) Requerir por vía judicial, a través del amparo por mora administrativa, un pronunciamiento expreso.

El ejercicio por parte del interesado de la opción otorgada en el inciso a) impide la del inciso c), pero el uso de esta última no obsta a ejercitar el derecho conferido en el inciso a).

Artículo 11° Incorpórase al Título V "El procedimiento Administrativo", Capítulo IX "De los plazos" de la ley 3909, el siguiente artículo:

Art. 162 bis: Cuando el procedimiento no tenga plazos y se trate de un supuesto de importancia o trascendencia económica, social o cultural, la autoridad administrativa competente fijará el cronograma del procedimiento, no pudiendo alterarse los plazos fijados por la presente Ley para los recursos. Si no lo hiciere en el término de diez (10) días a contar desde que toma conocimiento de las actuaciones, el plazo máximo de resolución será de 3 meses. Cumplido dicho plazo el interesado podrá considerar su petición denegada tácitamente conforme a los artículos 160 y 162.

Artículo 12° Incorpórase en el Título V: "El procedimiento Administrativo" de la Ley 3909 el Capítulo XI denominado "De los Procedimientos Especiales", con el siguiente articulado.

CAPÍTULO XI

Art. 168 bis: La autoridad administrativa competente deberá convocar a audiencia pública cuando por la naturaleza de la decisión, en virtud de su trascendencia institucional, social y/o económica, pudieren afectarse intereses difusos o colectivos, previstos en los artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional. El procedimiento de audiencia pública se regirá por los mismos principios que inspiran el procedimiento administrativo.

Las normas para ejecutar el procedimiento de audiencia pública serán establecidas por decreto reglamentario del Poder Ejecutivo.

El resultado de la audiencia pública deberá hacerse constar por escrito y consignar la opinión mayoritaria, mediante acta labrada y con la firma de dos (2) testigos.

La opinión mayoritaria constante en el acta, deberá ser considerada como dictamen previo para la formación del acto administrativo. Si la Resolución que recaiga se apartare de lo recomendado por la audiencia pública, deberán expresarse fundadamente las razones del apartamiento.

Art. 168 ter: El acto administrativo emitido sin el cumplimiento de este procedimiento constituye vicio grave en la voluntad previa a la emisión del acto cuando la autoridad administrativa competente hubiere convocado a audiencia pública y desistiere de hacerla sin causa justificada.

Art. 168 quater: El órgano administrativo responsable de resolver en un procedimiento podrá disponer un período de información pública cuando la naturaleza del mismo lo requiera. El procedimiento de información pública se publicará en el Boletín Oficial de la Provincia con el objeto que cualquier persona

física o jurídica pueda examinar el procedimiento o la parte del mismo que se haya dispuesto. La publicación deberá indicar el lugar de exhibición y el plazo para formular alegaciones. El mismo no podrá en ningún caso se inferior a diez (10) días. Los interesados que no comparezcan al procedimiento de información pública no pierden su derecho a interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva de procedimiento.

Art. 168 quinto: La comparecencia en el trámite de información pública no otorga por sí misma la condición de interesado, sin embargo, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener del órgano administrativo competente decisión fundada que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que formulen cuestiones sustanciales iguales

Artículo 13° Sustitúyense del Título VI "Denuncias y recursos", Capítulo II "De los recursos", el texto del art. 183 y las Secciones 1ª, 2ª, 4ª, 5ª, y 7ª de la Ley 3909, por las siguientes secciones y artículos:

SECCIÓN 1ª

Medios administrativos de impugnación

Art. 174: La impugnación de la voluntad administrativa estatal o no estatal, que se exteriorice por alguna de las formas jurídicas administrativas previstas en esta ley, puede tener lugar en sede administrativa, según los casos, por vía de recurso o reclamación.

SECCIÓN 2ª

Formalidades

Art. 175: La presentación de recursos y reclamaciones deberá ajustarse a las formalidades previstas en el Título V, Cap. IV, indicándose además de manera concreta, la conducta o acto que el recurrente estimare como legítima.

Podrá ampliarse la fundamentación de los recursos deducidos en plazo, por una sola vez, en cualquier estado del procedimiento antes de la resolución.

Art. 175 bis: Las impugnaciones administrativas podrán ser deducidas por quienes aleguen un derecho subjetivo o un interés legítimo, fundándolas en razones de legitimidad u oportunidad y el impugnante podrá pretender el restablecimiento o

reconocimiento del derecho vulnerado, desconocido e incumplido y el resarcimiento de los perjuicios sufridos.

SECCIÓN 4ª

Recursos

Art. 177: Toda declaración administrativa que produce efectos jurídicos individuales e inmediatos, sea definitiva o de mero trámite, expresa o tácita, unilateral o bilateral, es impugnable mediante recurso administrativo.

Art. 178 Los actos son impugnables mediante recurso administrativo para la defensa de derechos subjetivos o intereses legítimos pudiendo su titular peticionar respecto del acto administrativo impugnado una o varias de las siguientes pretensiones:

a) Su enmienda.

b) Su revocación.

Art. 179: El recurso deberá ser:

a) Interpuesto dentro del plazo de diez (10) días, computado desde la notificación del acto.

b) Tramitado y resuelto dentro de los plazos previstos en el artículo 160, sin perjuicio del derecho del particular a considerarlo denegado tácitamente conforme a lo establecido en el art. 162.

Art. 180: En la tramitación del recurso se observarán las siguientes reglas:

a) El recurso se presentará ante el mismo órgano que dictó el acto. Si la resolución fuera de mero trámite y no impidiera la continuación del procedimiento, el recurso no podrá ser reproducido en la vía jerárquica.

b) Si el acto fuera definitivo, denegado el recurso, o cuando el interesado no considere satisfecha su pretensión, podrá reproducirlo ante la autoridad jerárquica superior a la que resolvió el recurso, recorriendo así sucesivamente todos los grados de la línea jerárquica hasta llegar al Poder Ejecutivo o autoridad superior del ente descentralizado. En todos los casos, la presentación se hará directamente ante el órgano superior, sin necesidad que el recurso sea concedido por el inferior, en el plazo de diez (10) días contado desde la notificación de la denegatoria.

SECCIÓN 5ª

Reclamación

Art. 181: Son impugnables por vía de reclamación administrativa:

a) Derechos u omisiones administrativas.

b) Reglamentos administrativos.

c)Todo comportamiento, conducta o actividad administrativa que no sea impugnable por otra vía administrativa o judicial.

d) Los actos administrativos cuando a su respecto hubiera:

1) Vencido el plazo para interponer o reproducir recurso;

2) Caducado el plazo para interponer acción procesal administrativa;

3) Concluido el proceso judicial por inadmisión del mismo, desistimiento del proceso, caducidad de instancia, excepciones previas o sentencia que no resuelva sobre el fondo de la cuestión planteada.-

Art. 181 bis: Los interesados podrán peticionar y pretender:

a) La cesación del hecho, omisión, comportamiento, conducta o actividad.

b) La enmienda, derogación, modificación o sustitución total o parcial de los reglamentos o su inaplicabilidad al caso concreto.

c) La enmienda o revocación de los actos administrativos en los casos del inciso d) del artículo anterior.

Conjuntamente con la reclamación el interesado deberá ofrecer toda la prueba de que ha de valerse, conforme a los artículos 163, 164 y 165.

Art. 182: La reclamación deberá interponerse dentro del plazo de prescripción y deberá ser tramitada y resuelta dentro de los plazos previstos en el artículo 160 sin perjuicio del derecho del particular a considerarla denegada tácitamente conforme a lo dispuesto en el art. 162.

Art. 182 bis: La reclamación deberá ser presentada ante el órgano autor del hecho, comportamiento u omisión ó emisor del reglamento o acto. Este podrá dictar medidas de mejor proveer, emitir las necesarias para la producción e la prueba, requerir los dictámenes que fueran pertinentes y resolver definitivamente la reclamación.

La resolución que recaiga podrá ser impugnada mediante recursos, conforme a las disposiciones de la Sección anterior.

Art. 183: Contra los actos definitivos y causantes de estado de las entidades descentralizadas y de los entes reguladores de servicios públicos provinciales procederá un recurso de alzada ante el Poder Ejecutivo cuya decisión causará estado.

Quedan excluidos del control del Poder Ejecutivo por la vía del Recurso de Alzada los actos definitivos y causantes de estado emanados de las máximas autoridades de los entes descentralizados de naturaleza constitucional, los que agotan la vía administrativa.

SECCIÓN 7ª

Efectos de la Interposición de los Recursos

Art. 186: La interposición de recursos y reclamaciones tienen por efectos:

a) Suspender el plazo de prescripción.

b) Facultar la suspensión de la ejecución de la decisión impugnada de conformidad con lo dispuesto en el art. 83.

c) Suspender el plazo de presentación del recurso o reclamación correspondiente cuando haya sido deducido con defectos formales o ante órgano incompetente.

d) Determinar el nacimiento de los plazos que los agentes tienen para proveerlos y tramitarlos.

e) Determinar el nacimiento del plazo para que el interesado haga uso del derecho a considerarlos denegados tácitamente.

Artículo 14º Incorpórase en el Título VI: "Denuncias y Recursos", Capítulo II "De los recursos" de la Ley 3909 la Sección 8ª con el siguiente articulado.

SECCIÓN 8ª

Recurso de Revisión

Art. 186 bis: Podrá solicitarse en sede administrativa la revisión de un acto firme:

a) Cuando después de dictado se recobraren o descubrieren documentos decisivos cuya existencia se ignoraba o no se pudieron presentar como prueba por fuerza mayor o por obra de terceros;

b) Cuando hubiere sido dictado basándose en documentos o testigos cuya declaración de falsedad se desconocía o se hubiere declarado después de emanado el acto;

c) Cuando hubiere sido dictado mediante cohecho, prevaricato, violencia o cualquier otra maquinación fraudulenta o grave irregularidad comprobada.

Podrá interponerse el recurso de revisión ante el órgano que emitió el acto dentro de los treinta (30) días de recobrarse o hallarse los documentos o cesar la fuerza mayor u obra de terceros, o de comprobarse en legal forma los hechos indicados en los incs. b) y c).

Artículo 15º Comuníquese al Poder Ejecutivo.

IV.

Proyecto de Ley de Reforma del Código Procesal Administrativo Ley nº 3.918

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA

SANCIONAN CON FUERZA DE

LEY:

Artículo 1° Sustitúyese del Título Primero "De la materia procesal administrativa", de la Ley 3918, el art. 6º por el siguiente:

Art. 6: Proceden igualmente las acciones en caso de denegación tácita. Se entiende que hay denegación tácita cuando:

a) Formulada alguna petición, no se resolviera definitivamente dentro de los sesenta (60) días corridos de estar el expediente en estado de ser resuelto.
b) El órgano competente no dicte las providencias de trámite en asunto que de lugar a las acciones que éste código establece en los plazos establecidos por las normas que regulan el procedimiento administrativo y hayan transcurrido sesenta (60) días corridos. Si aquellas normas no establecieren plazos para dictar las providencias de trámite, éste será de cinco (5) días.

En ambos casos deben haberse agotados todos los medios de impugnación establecidos en las normas que rigen el procedimiento administrativo.

Si interpuesta la acción procesal la demandada reconociese dentro de su ámbito las pretensiones del accionante, éste debe poner tal circunstancia en conocimiento del tribunal si aquella no lo hiciere. El Tribunal, previa constatación, en su caso del reconocimiento, dictará auto declarando terminada la causa y ordenando su archivo.

Artículo 2° Sustitúyese del Título Tercero, Capítulo Segundo "De la interposición de la acción", de la Ley 3918, el art. 20º por el siguiente:

Art. 20: La acción deberá promoverse dentro del plazo de veinte (20) días hábiles, el que comenzará a regir desde el día siguiente al de la notificación de la decisión administrativa o, en los casos de denegación tácita, desde el siguiente al del vencimiento de los sesenta (60) días.

Artículo 3º Comuníquese al Poder Ejecutivo.