LA LEY

Suplemento Administrativo N.º 2 | 2026

Directores
Francisco Javier Ferrer
Nicolás Diana

Estado actual del control judicial de la actividad administrativa: ¿ilusión, presagio o desventura?

ISSN: 2250-432X

Thomson Reuters™

ISSN: 2250-432X

Todos los derechos reservados
© La Ley S.A. Editora e Impresora

Dirección, administración y redacción
Tucumán 1471 (C1050AAC)
laley.redaccionjuridica@tr.com

Ventas
CASA CENTRAL
Tucumán 1471 (C1050AAC)
Tel.: 0810-266-4444

LOCAL I FACULTAD DE DERECHO–UBA
Figueroa Alcorta 2263 (C1425CKB)
Tel. / Fax: 4806-5106

Atención al cliente: 0810-266-4444
Buenos Aires–Argentina

Hecho el depósito que establece la ley 11.723.

Nota de la Dirección: Las opiniones vertidas en los comentarios firmados son privativas de quienes las emiten.

Estado actual del control judicial de la actividad administrativa: ¿ilusión, presagio o desventura?

Autores
Analía Antik
Carlos Méndez Casariego
Pablo Á. Gutiérrez Colantuono
Juan Bautista Justo
Carlos Marcelo Lamoglia
Débora Laplacette
Camila González Limardo
Sofía P. Lorenzo
María de los Milagros Marra
Miguel H. E. Oroz
Leandro G. Salgan Ruiz
Patricio M. E. Sammartino
Virna María Senín
María Belén Giménez Streck
María Sol Toyos
Juan F. Traversone
María Julia Venslavicius
Faustino Arias Vidaguren
Melisa Y. Zoquini

COMITÉ ACADÉMICO

Esteban Bogut Salcedo
Nicolás Bonina
Marcelo Adrián Bruno dos Santos
Darío Gabriel Ciminelli
Federico Egea
Pablo A. Gutiérrez Colantuono
Gonzalo S. Kodelia
Karina Prieto †
Guillermo Rizzi
Lucía M. Rozenberg
Fabio Sánchez
Mariana Urdampilleta
Anabella Valle Ruidiaz
Valeria Viltes
Jimena Zicavo

COMITÉ DE REDACCIÓN

Director editorial
Fulvio G. Santarelli

Jefa de Redacción
Yamila Cagliero

Editor
Nicolás R. Acerbi Valderrama

Analista de jurisprudencia
Gisela Cosenza Salort

Diseñadoras editoriales
Ileana Campagno Pizarro
Daiana Cesia Gonzalez
Florencia Moreira

Correctora
María Alejandra Mayoral

ÍNDICE

CONTROL JUDICIAL Y FEDERALISMO. RÉGIMEN LOCAL Y MUNICIPAL, COMPETENCIAS PROVINCIALES, POTESTAD TRIBUTARIA Y DESARROLLO TERRITORIAL

Del recurso revisor a la tutela integral: la reforma del proceso contencioso administrativo santafesino y la justicia digital
Analía Antik 9

Neuquén: el retorno de las cuestiones políticas no justiciables de la mano del nuevo Código Procesal Civil
Pablo Á. Gutiérrez Colantuono 20

La determinación de la especie tributaria como presupuesto del control judicial sobre la actividad estatal. La doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en "Loma del Pila SRL c. Comuna de Huasa Pampa s/ inconstitucionalidad"
Débora Laplacette 30

Límites del poder tributario local: estudio de la tasa vial y prohibiciones en materia de recaudación
Faustino Arias Vidaguren 40

De regreso sobre las ordenanzas municipales. A propósito de las resoluciones recientes de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires
Carlos Marcelo Lamoglia 51

Conjuntos inmobiliarios: régimen jurídico de barrios cerrados o privados y clubes de campo, y su implicancia impositiva
Melisa Y. Zoquini 84

TRANSFORMACIONES DEL CONTROL JUDICIAL. BASES TEÓRICAS, INSTITUCIONES PROCESALES GENERALES, TUTELA ADMINISTRATIVA Y EVOLUCIÓN DEL JUZGAMIENTO

Control judicial del ejercicio discrecional de la función administrativa
María Sol Toyos 97

Dictamen jurídico previo y control judicial: los límites de la subsanación
Carlos Méndez Casariego 108

Pensar por casos: el control judicial de la función administrativa desde Yan Thomas
Sofía P. Lorenzo 122

La acordada como técnica de ejercicio del poder judicial en contextos de ruptura constitucional
María Julia Venslavicius 129

Amparo por mora: crónica de una identidad prestada. Entre la tutela constitucional y el control de la inactividad administrativa
María de los Milagros Marra 142

El procedimiento administrativo constitucional como garantía connatural al principio de tutela administrativa efectiva
Patricio M. E. Sammartino 157

CONTROL JUDICIAL, DERECHO DISCIPLINARIO Y SANCIONATORIO. POTESTAD PUNITIVA, GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO EN SEDE SANCIONATORIA Y FALTAS ESPECÍFICAS

El control judicial de las garantías del procedimiento administrativo sancionador. La tutela judicial efectiva y el deber del juez contencioso administrativo frente a la actividad de la administración
Camila González Limardo - Juan F. Traversone 199

Estándares de revisión judicial de las sanciones disciplinarias
Leandro G. Salgan Ruiz 213

El control judicial en materia de faltas agrarias. Algunas evidentes e inocultables inconsistencias. Nota a fallo de la CCAMdP, causa Nº 16.480, del 14/05/2026, "Pereira, Germán E. c. Ministerio de Desarrollo Agrario s/ impugnación directa de actos administrativos definitivos de colegios o consejos profesionales"
Miguel H. E. Oroz 231

Obra pública y derechos humanos en la Provincia de Buenos Aires: la continuidad contractual y el art. 37 *bis* de la ley 6021
Virna María Senín 247

Las nuevas tasas ambientales: del control a la sustentabilidad
Juan Bautista Justo 264

Repensando el rol de la Administración pública bonaerense en el control de constitucionalidad y convencionalidad
María Belén Giménez Streck 269

Neuquén: el retorno de las cuestiones políticas no justiciables de la mano del nuevo Código Procesal Civil

Pablo Á. Gutiérrez Colantuono (*)

Sumario: I. Presentación del tema.— II. El caso procesal administrativo en la provincia del Neuquén.— III. La indebida injerencia metodológica procesal civil.— IV. Más interrogantes.— V. El desincentivo de las causas colectivas.— VI. El tiempo dirá.

I. Presentación del tema

En el mes de agosto de 2026 entró en vigencia, bajo el modelo adversarial, el nuevo ordenamiento procesal civil en la provincia del Neuquén **(1)** (CPCA, en adelante).

Su implementación trae consigo algunas previsiones que merecen una lectura atenta desde el área del derecho público constitucional y administrativo. Una de ellas, particularmente llamativa, establece que no habrá caso judicial **(2)** frente a pretensiones que se relacionen o afecten actos propios de las competencias exclusivas y excluyentes de los poderes Ejecutivo y Legislativo: se ordenará el archivo sin más trámite cuando la decisión objeto del litigio corresponda a la competencia excluyente o exclusiva de otro poder del Estado (arts. 3° y 364).

El regreso de las cuestiones no justiciables **(3)** es introducido por normas procesales civiles en un contexto del derecho público provincial caracterizado, al menos desde lo normativo, por una adecuada tutela administrativa y judicial efectivas ambas. De allí que tales previsiones no dejan de causar asombro por su notable retroceso en términos de institucionalidad y derechos fundamentales según analizaremos.

(*) Doctor en Derecho. Director de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional del Comahue. Profesor de posgrado en universidades iberoamericanas.

(1) Aprobado por ley provincial 3551, sancionada el 8 de diciembre de 2025. Publicada en el BO, Edición Nro. 4529, de fecha 29 de diciembre de 2025.

(2) Cabe recordar la previsión del art. 116 de nuestra CN: "Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por esta Constitución...". Remarcamos: "todas las causas".

(3) Gelli explica con la claridad y precisión que la caracteriza: "La doctrina de las cuestiones políticas no justiciables ha recibido fuertes críticas. Es claro que, si como lo señalara el juez Varela en el precedente 'Cullen', la línea divisoria entre las cuestiones revisables y las que no lo son es difícil de trazar, estas pueden presentarse como un enmascaramiento de la retracción de la Corte Suprema frente al poder político y, más que expresar el respeto por la división de poderes y por las cuestiones privativas de cada uno de ellos manifestar, en cambio, el retroceso del Tribunal en la función de control". GELLI, M. A., "Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada", Ed. Thomson Reuters La Ley, Buenos Aires, 2022, 6ª ed. ampliada y actualizada, t. II, p. 715. Coincidimos con Sammartino, quien afirma que la existencia de un caso "...presenta, en su configuración actual, una textura abierta que guarda correlato con el deber de respeto y protección que exigen los nuevos derechos reconocidos en el bloque de constitucionalidad..."; SAMMARTINO, P., "Amparo y Administración. Amparo frente a actos y omisiones de la Administración", Ed. Thomson Reuters-Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2025, 2ª ed., t. II, p. 14.

II. El caso procesal administrativo en la provincia del Neuquén

La regulación provincial es, como decíamos, de avanzada en el derecho público local, tanto en aspectos procedimentales administrativos, procesales como constitucionales.

II.1. Aspectos procedimentales

Atravesar la "instancia" administrativa con la finalidad de lograr el reconocimiento o restablecimiento de un derecho o bien acceder posteriormente al proceso administrativo no presenta complejidades en el derecho local.

Con mecanismos impugnatorios sencillos, prácticos y de adecuada garantía del derecho a peticionar a las autoridades públicas, el procedimiento administrativo no resulta traumático.

Los plazos son generosos (coinciden con los de prescripción) a fin de agotar la vía administrativa e iniciar la acción procesal administrativa respectiva.

La legitimación nunca fue un obstáculo, ya que desde origen se aglutinaron todas las categorías bajo la unidad de derechos subjetivos públicos (interés simple, intereses legítimos y derechos subjetivos, todos legitimados por igual) **(4)**.

Las vías impugnatorias si bien son dos (recursos y reclamaciones), la regla en la práctica del derecho local es la reclamación administrativa **(5)**. La previsión residual de esta en punto a ser apta para recurrir decisiones administrativas de múltiples alcances ante el vencimiento del plazo de los recursos (10 días para estos) la ha transformado en la regla general. Sumado a que esta podrá ser interpuesta hasta por el plazo de prescripción [5 años para actos nulos, 2 años para actos anulables e imprescriptible en el caso de los actos administrativos inexistentes **(6)**], arroja una adecuada tutela de los derechos de las personas en los ámbitos administrativos (de todos los poderes del Estado, personas públicas no estatales y privados que despliegan actividad materialmente administrativa).

La mayor protección aún se observa ante el rechazo de la demanda procesal administrativa por cuestiones formales (falta de agotamiento, interposición fuera del plazo procesalmente establecido), que permite eficazmente "regresar" al procedimiento administrativo, reiniciar la vía administrativa a fines de alcanzar nuevamente la tutela judicial en el proceso administrativo una vez cumplidos los recaudos formales.

Como podrá notarse rápidamente mientras en el sistema federal aun luego de las modificaciones de la denominada Ley "Bases" **(7)** se sigue sosteniendo la clausura de toda posibilidad de controlar una decisión administrativa respecto de la cual no se interpusieron los medios impugnatorios en tiempo "útil" (para quién, correspondería interrogarse), en Neuquén ocurre lo contrario. La reclamación es la herramienta que obliga al Estado a tramitar la impugnación administrativa una vez vencido el plazo del recurso. Y ello hasta por el plazo de prescripción según el vicio que afecta la validez de los actos administrativos.

La sencillez de la vía impugnatoria junto a plazos adecuados a la tutela administrativa efectiva permite "arribar" a un proceso administrativo con un fuero especializado en la materia. Ello luego de abandonar la antigua concentración de los casos procesales administrativos por ante la instancia exclusiva y originaria del Máximo Tribunal de justicia provincial.

---

(4) Así lo establece el art. 114 de la ley 1284 de la Provincia del Neuquén (publicada en el BO 1674 del 8 de mayo de 1981) para el procedimiento administrativo y el art. 9° de la ley 1305 (publicada en el BO 1687 del 10 de julio de 1981, modificada por leyes 1321, 2240, 2979, 3010 y 3049), para el Proceso Judicial. Conforme la exposición de motivos de la LPA, se protegen los "intereses personales y directos"; es decir, los individuales, sin marginar los intereses colectivos; se legitima el "interés competitivo", el "profesional", "por razón de vecindad" y el "interés colectivo"; se protege no solo al individuo sino también al grupo, a la colectividad, al núcleo social. Aquí otra característica típica del derecho local provincial de la existencia de las tutelas administrativa y judicial verdaderamente efectivas.

(5) Por aplicación del inc. e) del art. 183 de la ley 1284 de la Provincia del Neuquén.

(6) Art. 191 de la ley 1284 de la Provincia del Neuquén.

(7) Ley 27.742, Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. La denuncia de ilegitimidad ante el vencimiento de los plazos para impugnar administrativamente sigue sin tener efecto real alguno en la zona de los derechos de las personas.

II.2. Aspectos procesales

Desarrollado originariamente como competencia exclusiva del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén (TSJ Neuquén, en adelante) por efecto de la reforma constitucional realizada en el año 2006 **(8)** se desplaza la justicia administrativa hacia las primeras instancias. Constituido por juzgados especializados en la materia, conocen y resuelven las causas con apelación directa por ante la Sala Procesal Administrativa (SPA, en adelante) del TSJ Neuquén **(9)**.

El proceso requiere, como es habitual, los típicos recaudos generales de admisibilidad en la materia (agotamiento de la vía administrativa, legitimación, plazo de interposición, competencia, identidad de lo reclamado en sede administrativa con la pretensión procesal, entre otros).

La regla general que rige el caso procesal administrativo es que ante la duda debe estarse a favor de la acción y el acceso a la justicia **(10)**. En este sentido si bien el procedimiento de agotamiento de la vía administrativa tiene jerarquía constitucional, debe ser analizado en forma conjunta con el derecho de acceso a la jurisdicción: "la exigencia del paso previo por la vía administrativa debe ser ponderada con razonabilidad, evitando el excesivo rigor formal, ya que es obligación de los jueces la de facilitar el acceso a la jurisdicción y no cerrarlo" **(11)**.

La ciudadanía tiene derecho a una justicia rápida y efectiva. En la materia procesal administrativa neuquina se fijan pautas concretas de distribución que permitan dotar de certeza, previsibilidad y seguridad a esta materia. Basado en un concepto de competencia mixta (material y subjetiva) el proceso recibe todas las controversias en las cuales se ponga en crisis la actividad materialmente administrativa, salvo las excepciones que el legislador ha desplazado hacia otro fuero (civil o del trabajo) o que la jurisprudencia local considera que es materia controvertida y ha ido despejando con cierta previsibilidad.

Como regla las pretensiones son competencia de los jueces en lo procesal administrativo cuando intervenga una persona pública o privada en ejercicio de función administrativa y para su resolución necesariamente se apliquen normas de derecho público. La presencia de la Administración pública como parte integrante de la relación jurídica procesal de la litis no es determinante a los efectos de fijar la competencia, sino que además es imprescindible que el objeto del pleito integre la materia propia administrativa.

Por su parte el TSJ Neuquén ha marcado la necesidad de la existencia de: a. la intervención de una persona de derecho público (estatal centralizada y descentralizada, no estatal), o de derecho privado cuando ejerzan función administrativa por autorización o delegación; b. el cuestionamiento de normas de derechos público, aplicables al caso. Centrándose el eje de discusión en determinar cuándo una cuestión es resuelta ex-

(8) Reformada por la Convención Constituyente del 17 de febrero de 2006.

(9) Art. 4º, incs. a) y e) de la ley 1305, texto conforme leyes 2979 y 3049.

(10) Esto está relacionado con la garantía de tutela judicial efectiva de jerarquía convencional y constitucional (SUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; SIDH: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Esta garantía se encuentra integrada entre otras para la eliminación de las trabas que impidan u obstaculicen el acceso a la jurisdicción. Así fue interpretado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA, Informe 105/99, caso 10.194, "Narciso Palacios", Argentina, 29/09/1999: "las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio pro actione, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción".

(11) Conforme el art. 58 de la Constitución Provincial. Como ha señalado la Corte Interamericana: "Por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado" (Corte IDH, 24/11/2006, "Trabajadores cesados del Congreso", párr. 126).

clusivamente por aplicación del derecho privado **(12)**.

Insistimos, en la legislación de la Provincia del Neuquén la regla general es que la competencia material del órgano jurisdiccional viene determinada por la naturaleza del régimen jurídico; salvo las excepciones que taxativamente estableció el legislador fundado en criterios de conveniencia, siendo previsible para la ciudadanía de Neuquén la cuestión de competencia.

La protección cautelar tiene medidas específicas y, en general, rigen supletoriamente las previstas por las normas procesales civiles. La medida suspensiva de los efectos de la decisión administrativa exige recaudos formales atados a la gravedad de los vicios del acto administrativo cuestionado.

El ordenamiento legal establece la posibilidad de que las partes, previa, simultánea o posteriormente a la interposición de la acción, soliciten la suspensión de la ejecución de las disposiciones administrativas involucradas en ella debiendo acreditar en tal caso que esta resulta nula o puede producir un daño grave si aparece como anulable **(13)**.

Conforme la jurisprudencia la apreciación de los requisitos de admisibilidad de la suspensión de la ejecución exige rigor y, por lo tanto, la parte peticionante debe presentar en forma fehaciente los extremos que determinen *prima facie* la nulidad. Se exige mayor rigidez en los recaudos que hacen a su admisión en casos tributarios habida cuenta de la presunción de validez que ostentan los actos de los poderes públicos **(14)** y, en atención a que la percepción de las rentas públicas en el tiempo y modo dispuestos por las respectivas normas es condición indispensable para el funcionamiento regular del Estado **(15)**.

Complementan la jurisdicción procesal administrativa las acciones interpuestas por la propia Administración pública (lesividad, ejecución de determinados actos administrativos, etc.), en las que serán contraparte las personas cuyos derechos pretende aquella ahora revocar o ejecutar vía judicial.

En el caso de la acción de lesividad, donde la propia Administración pública (provincial, municipal o entes descentralizados) solicita al Poder Judicial la anulación de un acto administrativo irrevocable en sede administrativa que adolece de vicios, afectando de manera directa el interés público, es requisito obligatorio la declaración del carácter lesivo a los intereses públicos, en sede administrativa, mediante un acto administrativo fundado que se debe notificar a las personas afectadas.

La ejecución de sentencias, finalmente, sigue los lineamientos típicos en la materia (reserva presupuestaria) aunque con un criterio consolidado jurisprudencialmente nada menor: sujetar la ejecución de la condena en dar sumas de dinero a la existencia de crédito presupuestario y la respectiva previsión legislativa comporta un privilegio para el Estado. Es este quien posee la obligación de concretar tal reserva y no la parte actora. De no hacerlo, cesa el privilegio y se ejecuta la sentencia **(16)**.

La apelación directa por ante la SPA del TSJ Neuquén ocurre también de manera acorde con el acceso a la tutela judicial efectiva. Interpuesto en el plazo de quince [15] días para las sentencias definitivas y de cinco [5] días para los demás casos (interlocutorias y providencias que causen gravamen irreparable), se funda en el mismo acto de interposición ante el juez de primera instancia **(17)**. La revisión es plena en la apelación,

(12) Delimitada por la jurisprudencia sostenida del TSJ Neuquén; en especial, R.I. 2589/00, "Durán, Horacio Marcelo c. Provincia del Neuquén s/ daños y perjuicios"; R.I. 2717/00, "Franzoni, Santiago Andrés c. Consejo Provincial de Educación del Neuquén s/ laboral"; R.I. 2810/01, "Filipponi c. Provincia de Neuquén s/ A.P.A.", entre tantas otras.

(13) TSJ Neuquén, R.I. 4971/05, entre otras.

(14) Fallos 316:1833; 319:1069; 328:3018, entre otros, y Fallos 313:1420.

(15) Fallos 321:1010.

(16) Conforme el art. 155 de la Constitución Provincial: "El estado provincial, las municipalidades y sus entidades descentralizadas pueden ser demandadas judicialmente de manera directa. Pero si fuesen condenadas a pagar suma de dinero no se hará ejecución ni se trabará embargo alguno en sus bienes o rentas, debiendo en tal caso la Legislatura, el concejo deliberante o la comisión municipal respectiva, en el período de sesiones ordinarias inmediatamente posterior a la ejecutoria, arbitrar las formas de efectuar el pago, cesando el privilegio si así no lo hiciere. En la misma forma se procederá con los bienes pertenecientes a las empresas de servicios públicos".

(17) El TSJ Neuquén ha interpretado que la especificidad del recurso de apelación en el fuero procesal administra-

ya que la intervención de la SPA adopta el carácter de segunda instancia y no el de una instancia extraordinaria como podría ser la casación provincial. Finalizada la apelación, pues quedará la instancia del recurso extraordinario federal.

II.3. Aspectos constitucionales

Otras herramientas en el derecho público permiten ejercer la tutela judicial efectiva ante la violación de los derechos de las personas sea por acción u omisión de la actividad administrativa estatal.

La acción de inconstitucionalidad directa por ante el TSJ Neuquén permite el control judicial de los actos administrativos reglamentarios (alcance general). Esta acción encuentra su protección en la propia constitución provincial y en la ley provincial 2130 **(18)**.

Destacamos que este control, abstracto, se da al margen de un proceso judicial típico entre partes adversas que disputan posiciones de ventajas sobre la situación fáctica que controvierten o, aún contestes sobre el marco fáctico, controvierten la clasificación jurídica de esa situación y, del mismo modo, disputan sobre qué consecuencias derivan de tal operatoria clasificatoria. No se indaga sobre la existencia de un interés particular o de un derecho subjetivo afectado, aun cuando por vía de análisis pueda concluirse que esa situación puede existir **(19)**.

Las condiciones de admisibilidad vienen dadas por analizarse normas de alcance general, destinadas a regir a una universalidad de individuos inicialmente indeterminados **(20)**, por la publicación de la norma impugnada (Boletín Oficial provincial) que debe ser identificada y acompañada al tiempo de la interposición de la acción. En caso de contenido patrimonial del derecho esgrimido habrá de ser interpuesta la acción dentro de los 30 días desde su publicación. En el caso de las normas de carácter institucional (es decir, en casi todos) no existe plazo procesal alguno (mientras subsista el interés del accionante) y la legitimación replica la idea prevista en el procedimiento administrativo: es amplísima, pudiendo simplemente alegar la defensa del interés general en la protección de la legalidad misma **(21)**.

La demanda debe contener inexcusablemente la indicación precisa de la norma impugnada, la mención expresa del precepto constitucional que considera infringido y la fundamentación clara y concreta. Debe quedar claro de qué manera la norma que se impugna es violatoria de la Constitución Provincial y ello debe hacerse con total contundencia si se tiene en cuenta el efecto que se persigue con la acción directa; de modo que debe mediar una justa proporcionalidad entre el planteo y la consecuencia que conlleva este **(22)**.

Declarada la inconstitucionalidad en instancia directa y originaria del TSJ Neuquén con su integración en pleno tendrá un efecto abrogatorio, con la publicación de la sentencia en el Boletín Oficial. De esta manera puede lograrse que un reglamento administrativo sea declarado inconstitucional con tales efectos. Ello convive, como puede imaginarse, con el control de constitucionalidad difuso en los distintos fueros e instancias judiciales provinciales con el consabido efecto tan solo para el caso individual.

---

tivo conlleva que en todos los casos el trámite de los recursos se rija por lo dispuesto por la ley 2979. Ver R.I. TSJ Neuquén-SDO 113/2017; 8/2022; 15/2022, entre tantas otras.

(18) Sancionada el 25 de agosto de 1995, promulgada mediante dec. 1722 del 12 de septiembre de 1995, publicada en el BO 2420/1995.

(19) Cfr. FALCÓN, E. M. (dir.) - ROJAS, J. A. - SALGADO, J. M. - TRIONFETTI, V. - VERDAGUER, A. (autores), "Tratado de Derecho Procesal Constitucional", Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2010, t. 1, ps. 350-354.

(20) TSJ Neuquén, R.I. 28/2010, "Carpostas SA", entre tantas otras.

(21) TSJ Neuquén, R.I. 223/84.

(22) TSJ Neuquén, R.I. 7129/09, "Aiello, Miguel Ángel y otros c. Municipalidad de Vista Alegre s/ acción de inconstitucionalidad"; R.I. 6773/09, "Chaves, José Alberto y otros c. Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad"; R.I. 10/16, "Guerreiro Chavier, Leonardo y otros c. Municipalidad de Cutral Co s/ acción de inconstitucionalidad"; R.I. 10/10, "Chandía, Elizabeth c. Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad"; R.I. 3/10, "Forquera León, Gabriela c. Municipalidad de Vista Alegre s/ acción de inconstitucionalidad"; R.I. 12/10, "Moyano, Omar Alberto c. Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad"; R.I. 4/11, "Troncoso, Jorge Luis y otros c. Municipalidad de Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad". En todos estos casos —entre otros— se declaró la inadmisión del proceso por no cumplir con tal recaudo.

La acción de amparo prevista en el art. 59 de la CP **(23)** procede ante la inexistencia de otro medio judicial más idóneo para obtener la protección del derecho afectado. Pero también se habilita la dimensión colectiva de esta acción en defensa de derechos de incidencia colectiva.

Tramita por ante los juzgados de primera instancia de todos los fueros (excepto penal) con apelaciones ante las respectivas Cámaras de Apelaciones Civil, Comercial, Laboral, de Familia y Minería (multifueros, en el interior de la provincia), para finalmente acceder de manera extraordinaria por casación civil a la Sala Civil del TSJ Neuquén. El amparo regulado constitucionalmente bajo los alcances de la ley 1981 del año 1992, con sus modificaciones, permite que la actividad o inactividad administrativa cese provisoriamente en sus efectos mientras tramita la acción bajo la protección cautelar.

La ley contempla un concepto amplio de autoridad pública, en cuanto cumplimiento de una función pública-administrativa, admitiéndose la integración de la litis con el organismo que dictó el acto lesivo. Recordamos que en el concepto amplio de autoridad pública se incluyen los tres poderes del Estado en cuanto se encuentren en ejercicio de "función administrativa". En consecuencia, los actos jurisdiccionales del Poder Judicial quedan excluidos de la vía del amparo, lo mismo para el Poder Legislativo en lo que respecta al ejercicio de la función de sancionar las leyes. Por vía jurisprudencial se han excluido amparos contra tribunales de enjuiciamiento **(24)**.

III. La indebida injerencia metodológica procesal civil

¿Cuál es la razón metodológica para incorporar una norma de corte constitucional o de derecho administrativo en un Código Procesal Civil?

A ciencia cierta aún no lo sabemos y el campo de las especulaciones no es el nuestro. Si, como es sabido, el poder (los poderes) poseen vocación de mayor poder. Esto es innegable, de allí que el Estado de derecho desde su instauración a la fecha busque someter toda la actividad estatal al imperio de la ley (juridicidad en sentido amplio).

En especial, como es conocido, la tensión entre derechos y competencias públicas es aquello que en gran parte recorre a todo el derecho administrativo. Zonas de reserva de las administraciones públicas, decisiones basadas en criterio de oportunidad, mérito o conveniencia, discrecionalidad administrativa, de entre otros aspectos posibles (exiguos plazos procedimentales impugnatorios, legitimaciones limitadas, etc.) han sido en distintos momentos históricos e institucionales parcelas esquivas al control judicial.

El deber de razonabilidad, de la debida y adecuada fundamentación y el respeto irrestricto al debido proceso son algunos de los principios fundamentales que han permitido el creciente y adecuado control judicial de ciertos reductos de inmunidades pretendidas por el poder.

La propia evolución que ha tenido la tutela administrativa y judicial ambas efectivas en relación con el control de los actos estatales, también ha incidido notablemente en la reducción de tales espacios refractarios al control judicial.

Ahora bien ¿Qué se entiende por competencias exclusivas y excluyentes de los otros poderes?

El CPCA ha regulado expresamente:

"...Para este Código no constituyen casos justiciables los originados en pretensiones que se relacionen o afecten actos que resulten del ejer-

(23) "Toda persona afectada puede interponer acción expedita y rápida de amparo en las modalidades que se prevean en la ley, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo que garantice una tutela judicial efectiva, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos o garantías reconocidos por esta Constitución, las leyes que en su consecuencia se dicten y la Constitución Nacional. Podrán también interponer esta acción en lo relativo a los derechos colectivos, cualquier persona, el Defensor del Pueblo y las personas jurídicas que propendan a esos fines. La acción de amparo puede interponerse mientras subsistan los requisitos exigidos en el presente artículo. Estará exenta del pago de costas y costos, salvo que medie temeridad, malicia o error no excusable, toda acción de amparo que se promueva contra autoridad pública y resulte rechazada en lo relativo a la afectación de derechos e intereses colectivos y contra cualquier forma de discriminación".

(24) TSJ Neuquén, "Rivero de Taiana", 13/08/2008: la decisión definitiva del tribunal de enjuiciamiento es revisable por vía de casación y eventualmente por recurso extraordinario federal.

cicio de una competencia excluyente y exclusiva del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo" (art. 3°).

"...sin perjuicio de ordenar sin más trámite el archivo de las actuaciones cuando no exista caso justiciable o procesable, o su decisión corresponda a la competencia excluyente o exclusiva de otro poder del Estado" (art. 364).

Este último prevé el archivo de la pretensión hecha valer y aquel primero lo excluye de los casos posibles de control judicial en las afectaciones de derechos que se originan en el ejercicio de competencias excluyentes y exclusivas de los otros dos poderes del Estado.

En otras palabras, se introduce que determinadas actividades de los otros poderes estatales son no justiciables (en la medida que sean excluyentes y exclusivas de aquellos) y, por ende, debe ordenarse el archivo de las actuaciones.

Ahora bien ¿cuáles son las competencias exclusivas y excluyentes? ¿En caso de poder caracterizarse y enumerase estas, qué vinculación poseen con excluirlas del control judicial?

Es tal el desacierto (al menos) de la técnica de ingresar este tipo de regulaciones en un Código Procesal Civil como lo es de enmarañada la calificación de exclusiva y excluyente la actividad estatal de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Es que puede ser, y de hecho lo son, múltiples las actuaciones propias de cada poder y que por estar asignadas a cada uno de ellos importa la prohibición de ser ejercidas por otro poder a quién no se le asignó. Pero en ningún caso exclusiva y excluyente son sinónimos de cuestiones no justiciables. Este es el punto central que muestra un notable yerro en la redacción y su inclusión en el Código Procesal Civil.

Cientos de supuestos pueden citarse. Tomemos quizás el de mayor criterio conservador y restrictivo ampliamente consolidado por la jurisprudencia de la CS **(25)** en materia de juicios políticos: aun en la mirada más restrictiva siempre se ha establecido la regla del control judicial ante la violación del debido proceso. Tal alcance de auto restricción del Poder Judicial respecto de una competencia propia y excluyente de otros poderes estatales en ningún caso comporta una zona de inmunidad del control judicial. ¿Se controla judicialmente? Sí. ¿Estamos frente a una competencia propia y exclusiva de otro poder? Sí. ¿Con qué alcance? Restrictivo, solo el debido proceso y su apego a los estándares de juridicidad respectivos. O también podemos analizar el tema dentro del derecho público neuquino caracterizado por una regulación constitucional rígida en materia de división de poderes **(26)**. Con competencias exclusivas y excluyentes en materia de regulación de derechos. El art. 12 de la Const. Provincial expresamente dispone: "Los Poderes públicos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no podrán delegar sus atribuciones, ni los magistrados y funcionarios sus funciones bajo pena de nulidad. Ni unos ni otros podrán arrogarse, atribuirse ni ejercer más facultades que las expresamente acordadas por esta Constitución y las leyes que reglamenten su ejercicio". ¿No controlaría la justicia civil la afectación grave y manifiesta de un derecho fundamental por el ejercicio de una competencia propia que se ha excedido en sus límites constitucionales?

Debiéramos, acaso, preguntarnos si estamos frente a un sofisma. La Real Academia Española explica el alcance de tal vocablo: "Razón o argumento falso con apariencia de verdad". Pues creemos que de eso se trata en parte estas regulaciones procesales. ¿En qué consiste el sofisma en tales artículos? Pues en indicar que existen zonas no controlables judicialmente por ser estas competencias propias y excluyentes de otros poderes del Estado.

¿Pretendió el CPCA decir que ante tales supuestos es incompetente el fuero procesal civil?

¿Procura ordenar competencias mediante la declaración de incompetencia del fuero civil para que intervengan luego la justicia procesal administrativa o la constitucional?

(25) Ver, por todos, CS, "Villegas, Sebastián Andrés s/ jurado de enjuiciamiento", 06/08/2026.

(26) Como señala Gordillo: "Los poderes o atribuciones del Estado, en suma, no necesitan jurídicamente de conceptualizaciones complejas ni abstrusas: Son la función legislativa, sometida a la Constitución en el principio de razonabilidad, proporcionalidad, etc., y la función administrativa, manifestada a través de sus distintas formas jurídicas, sometida a la Constitución y a las leyes, ambas bajo control judicial...". GORDILLO, A., "Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas", Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2013, 1ª ed., t. 8, p. 52.

No es esta la solución que el texto consagra. Pero tampoco podría interpretarse de otra manera por varias razones: a. la primera de ellas indica la interpretación propia del sentido común y la literalidad de la norma; en caso de haberlo así pretendido pues directamente se hubiera dispuesto en los temas de competencia; y b. la segunda, nos lleva a otra pregunta ¿por qué no se incluyeron en tal previsión los actos administrativos del poder judicial? ¿Y los daños y perjuicios que pueda generar ese poder en su actuación irregular? ¿Y los actos administrativos del Consejo de la Magistratura y del Tribunal de Cuentas, ambos extrapoderes en el derecho público neuquino que despliegan integralmente actividad administrativa?

IV. Más interrogantes

¿La aplicación supletoria de este Código a la ley que regula el proceso administrativo implica cancelar parte del control judicial sobre las decisiones de los poderes? Las acciones de amparo que tramitan ante la justicia civil ¿estarán afectadas por este no control judicial?

El CPCA ordena su aplicación supletoria para todos los procesos y procedimientos que tramiten ante el Poder Judicial de la provincia del Neuquén, ya sea en el fuero de familia, laboral, contencioso administrativo y, en lo que sea pertinente, penal **(27)**. A su vez la Ley Procesal Administrativa, la acción de inconstitucionalidad y la regulación del amparo todas ellas establecen la aplicación supletoria de la norma procesal civil **(28)**.

De una primera lectura parece deducirse sin muchos esfuerzos interpretativos que el impacto en el derecho procesal constitucional y administrativo es evidente. ¿Podrán los tribunales morigerar ello? ¿La justicia civil desaplicará tales preceptos del nuevo CPCA a los casos en que el Estado sea parte y que tramitan por ante ella?

V. El desincentivo de las causas colectivas

Como decíamos, Neuquén promueve activamente la participación ciudadana tanto a nivel procedimental como procesal tutelando los intereses simples y colectivos **(29)**.

La amplia legitimación subsumida en la categoría única integradora de todas bajo la expresión derechos subjetivos públicos, las previsiones de la acción de inconstitucionalidad de la ley 2130 de entre otros marcos normativos permiten el control social. Ciertamente no existió ni existe multiplicidad de planteos, pues la sociedad está ocupada en sus propios asuntos. Nadie abarrota los tribunales de causas de interés general confirmando una vez más que la legitimación amplia es utilizada de manera responsable por la ciudadanía **(30)**. Ello también es correlato del buen gobierno: si quienes gestionan los asuntos públicos se adecuan a la juridicidad pues la conflictividad baja; si comprenden cabalmente que la regla es el acceso a la información, a los asuntos públicos, pues nadie ocurre por ante los tribunales en búsqueda del control social denegado estatalmente. Y así en más.

Sorpresa, y no grata, ha causado la introducción de sanciones frente a la solicitud de la protección cautelar y sus efectos posibles en las acciones de corte publicista. El CPCA en sus arts. 7°, inc. 1, y 210 **(31)** encuadra como conducta de mala fe (sancionable, por ello, a las partes y al

(27) Ver el art. 621 del CPCA.

(28) La ley 1305 con sus modificaciones, en el art. 78; la ley 2130, en su art. 11; la ley 1981, en su art. 23.

(29) "La heterogeneidad marca la necesidad de dispositivos múltiples según las circunstancias que rodean a las personas y las propias protecciones constitucionales y convencionales". GUTIÉRREZ COLANTUONO, P. Á., "Control de convencionalidad en la Administración pública", Ed. Astrea, Buenos Aires, 2022, p. 220.

(30) Hemos afirmado: "...Los deberes humanos indican la obligación convencional en concurrencia con las competencias de las Administraciones públicas en la cogestión ciudadana del bienestar general...". GUTIÉRREZ COLANTUONO, P. Á., "Control de convencionalidad...", ob. cit., p. 220.

(31) Art. 210: "Cuando se disponga levantar una medida cautelar por cualquier motivo que demuestre que el requirente abusó o se excedió en el derecho que la ley otorga para obtenerla, la resolución lo condenará a pagar los daños y perjuicios si la otra parte lo ha solicitado, sin perjuicio de las sanciones que corresponda aplicarle conforme al inc. 1 del art. 7°...", art. 7°, inc. 1 "...Se presume que las partes, sus representantes y abogados actúan siempre de buena fe; tienen prohibido actuar con mala fe durante todo el curso procedimental. A tal fin, se considerará actuación de mala fe de aquellos a: 1. Solicitar y trabar medidas cautelares y anticipos pretensionales innecesarios, sobreabundantes, fraudulentos, abusivos o con el fin de dañar u obtener ventajas indebidas, sin que adopte o solicite de

profesional) la solicitud de medidas cautelares que a) comporten un exceso en el derecho a solicitarlas, o b) hayan sido innecesarias o sobreabundantes (aparte de los casos de fraude o abuso).

La aplicación supletoria a las cautelares en procesos colectivos o de interés público sean estos amparos, acciones de inconstitucionalidad o procesos administrativos hacen previsible que tales sanciones sean solicitadas. Y ello excederá el marco del proceso individual en que sea peticionada su aplicación, proyectándose ya en general. ¿Qué persona de a pie u organización social solicitará el control social de los actos estatales mediante la protección cautelar si existe la amenaza cierta de serles aplicada una multa? ¿No parece una paradoja que quien alegue la defensa del interés público que no satisfizo el Estado sea castigado por el propio Estado? ¿Es ético de la abogacía pública solicitar en tal contexto la aplicación de las multas? Parece no haberse percibido que en estos tiempos la defensa del interés general no es ya más monopolio de la acción del Estado, pues sectores ajenos a este llevan adelante de manera diversa parte de la concreción del interés público **(32)**.

La construcción de un constitucionalismo social y democrático anclado en sociedades conformadas de manera heterogénea con protecciones diferenciales en sus propios derechos interpela el deber de la realización social de los derechos y las garantías **(33)**. Interpelación que se proyecta sobre el Estado y la comunidad toda. Ello genera, no en pocos casos, que la alegación del interés público por parte del Estado no siempre coincida con la efectiva satisfacción de este.

Las regulaciones de este tipo en materia procesal tienen un efecto negativo al generar la autorrestricción del control social en derecho públicos como el neuquino con una legitimación amplia y vastísima trayectoria en la defensa de la legalidad misma por actores ajenos al Estado **(34)**.

Todo ello se agrava en las acciones de amparo contra autoridades que, como dijimos, tramitan previo sorteo en parte por ante los tribunales civiles, de entre otros fueros. ¿Aplicarán tales regulaciones restrictivas también a los procesos de amparo? ¿Sumarán a ello las previsiones referidas a los supuestos de no control judicial de las competencias propias exclusivas y excluyentes de los otros poderes del Estado?

VI. El tiempo dirá

Toda regulación procesal que restringe el acceso al control judicial de los asuntos gestionados por el Estado tiene, en nuestro criterio, una sospecha de inconstitucionalidad e inconvencionalidad. Pero aún más: razonar que una norma procesal puede reglamentar porciones del sistema republicano de gobierno parece, a esta altura del desarrollo del Estado constitucional de derecho, una verdadera involución.

Se trata, en definitiva, de un retroceso. Y lo es en un derecho público local que, en sus normas procedimentales y procesales administrativas, junto a la acción de inconstitucionalidad y de amparo se ha caracterizado desde hace muchos años por una tutela administrativa y judicial efectivas.

En síntesis, estamos ante un Código que, en estos aspectos, resulta regresivo; que disuade a la abogacía de recurrir a la protección cautelar; y que, al invocar casos no justiciables por corresponder a competencias exclusivas y excluyentes

inmediato las medidas tendientes a evitar su diligenciamiento o el perjuicio que, con aquellos, pueda provocar...".

(32) Como explica Ivanega: "El control en una sociedad democrática debe constituir un instrumento idóneo para identificar los factos que impiden el equilibro entre la ejecución de las políticas públicas y los derechos de los ciudadanos, verdaderos destinatarios de toda la acción estatal". IVANEGA, M., "Control público", presentación a la 2ª ed., Ed. Astrea, Buenos Aires, 2025.

(33) Cabe recordar que Neuquén es una Provincia intercultural, que "...[d]esde el diálogo, y no sin mayores tensiones en muchas ocasiones, se han construido en el tiempo en la región de Vaca Muerta políticas públicas con enfoque en derechos: el reconocimiento de la personería jurídica, la justicia indígena, la educación intercultural, el centro de salud intercultural y el propio Protocolo de la consulta previa, libre e informada, entre otros ejemplos de ello. El desarrollo sostenible intercultural es un mandato constitucional y convencional que debe concretarse en políticas públicas y regulaciones empresariales...". GUTIÉRREZ COLANTUONO, P. Á. - MARCONI, C. S., "Vaca Muerta y los estándares en materia de interculturalidad", (En)clave Comahue, nro. 31, FADECS-UNCo, 2025, e-ISSN 2545-6393.

(34) Ver TSJ Neuquén, SDO, Acuerdo Nro. 7/2010, "Confederación Indígena del Neuquén c. Provincia del Neuquén s/ acción de inconstitucionalidad", Expte. Nro. 615/2; y CS, 08/04/2021, misma causa, Fallos 344:441, mayoría, concurrencia y disidencia, entre tantos otros.

de los poderes Ejecutivo y Legislativo, no asume como propias las garantías constitucionales y convencionales de la tutela administrativa y judicial efectivas.

¿Qué caminos quedan? El primero, la reforma legislativa que corrija estas previsiones. El segundo, el control de constitucionalidad y de convencionalidad: sea mediante planteos en casos concretos, a pedido de parte o de oficio, sea por la vía de la acción autónoma de inconstitucionalidad con efectos abrogatorios que habilita la ley provincial 2130. El tercero, una interpretación constitucional compatible con la tutela administrativa y judicial efectivas por parte de los tribunales.

El tiempo dirá...