

**TRABAJO FINAL INTEGRADOR**  
**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**  
**-Universidad Nacional de La Matanza-**



**UNLaM**

---

**UNIDAD ACADÉMICA:**

Escuela de Posgrado

**CARRERA:**

Especialización en Derecho Administrativo

**TÍTULO DE TRABAJO FINAL INTEGRADOR :**

Un análisis del Procedimiento Minero de la Provincia del Neuquén a la luz de la tutela judicial efectiva. El caso de la Ley N° 902.

**NOMBRE Y APELLIDO DEL ALUMNO:**

German O`Durnin

**DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD:**

36.981.015

**DIRECTORA DEL TRABAJO FINAL INTEGRADOR:**

Dra. Julieta García Mayorga

**AÑO:**

Junio 2023

# INDICE

GLOSARIO .....	4
I.-Introducción. ....	6
II.- Marco Normativo.....	8
II. 1.- Consideraciones previas.....	8
II. 2.- Naturaleza jurídica del Derecho Minero y su vinculación con el Derecho Administrativo. ....	8
II. 3.- Deslinde constitucional de competencias en materia Minera.....	9
II. 3. a.- Competencia para dictar el Código de Minería.....	9
II. 3. b.- Competencia para organizar la autoridad y el procedimiento minero.....	13
II. 4.- Organización minera provincial. ....	20
II. 4. a.- Antecedentes normativos. ....	20
II. 4. b.- Ley N° 664 de Organización y Funcionamiento Minero. ....	25
II. 5.- Ley N° 902 de Procedimiento Minero del Neuquén.....	29
II. 5. a.- Antecedentes normativos. ....	29
II. 5. b.- Consideraciones preliminares. Notas típicas del Procedimiento Minero. ....	31
II. 5. c.- Procedimiento recursivo. Agotamiento de la vía administrativa.....	33
II. 5. d.- Control judicial de la actividad resuelta en sede minera.....	35
II. 6.- Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia del Neuquén. Principales similitudes y diferencias. ....	36
III.- Ejercicio de facultades materialmente jurisdiccionales por parte de órganos administrativos. ....	39
III. 1.- Principio de división de funciones.....	40
III. 2.- Ejercicio de facultades materialmente jurisdiccionales por parte de la Autoridad Minera. ..	42
IV.- Tutela Judicial Efectiva. ....	43
IV. 1.- Aportes a la luz del Control de Convencionalidad.....	45
IV. 2.- Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. ....	47
IV. 3.- Jurisprudencia Corte Suprema de Justicia de la Nación.....	50
IV. 4.- Control Judicial Suficiente. De “Fernández Arias” a “Ángel Estrada”. ....	51
IV. 4. a.- De “Fernández Arias c/ Poggio”. ....	52
IV. 4. b.- “Ángel Estrada”. ....	53
IV. 4. c.- Consideraciones finales. ....	55
V.- Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén.....	55
V. 1.- Teoría Histórica: “González Oscar Horacio”. ....	55
V. 1. a.- Críticas a la doctrina adoptada por el TSJN. ....	57
V. 2.- Criterio actual: “González Oscar Horacio” y “Manassero Dioly Nancy”. ....	58
V. 2. a.- Competencia jurisdiccional resuelta por el TSJN.....	60

V. 3.- Competencia para ejercer el control judicial en materia minera. ....	62
V. 3. a. Crítica a la solución adoptada por el TSJN. Solución propuesta. ....	62
V. 4. a. Crítica posible a la solución propuesta. ....	65
VI.- Conclusiones. ....	68
VII.- Bibliografía. ....	71
VII. 1.- Jurisprudencia. ....	72
VII. 1. a.- Corte Interamericana de Derechos Humanos. ....	72
VII. 1. b.- Corte Suprema de Justicia de la Nación. ....	72
VII. 1. c.- Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén. ....	72
VII. 2.- Normativa. ....	73
VII. 2. a.- Normativa Federal. ....	73
VII. 2. b.- Normativa de la Provincia del Neuquén. ....	73

## **GLOSARIO**

**A.P.A:** Acción Procesal Administrativa, regulada en el ámbito provincial a través de la Ley N° 1305.

**Autoridad Minera en Primera Instancia:** Dirección Provincial de Minería. Es el órgano administrativo que cuenta con la competencia para conocer, en forma exclusiva, en el otorgamiento, revocación o caducidad de los permisos de explotación y concesiones mineras de explotación, en general; y en todos los asuntos conexos a éstos en que esté comprometido el interés público minero, regido por el Código y cuya custodia le compete.

**Autoridad Minera en Segunda Instancia:** Ejercida en el ámbito provincial por el Gobernador de la Provincia del Neuquén.

**CPN:** Constitución de la Provincia del Neuquén.

**CIDH:** Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**Constitución Histórica:** Constitución Nacional sancionada en 1853, con la reforma introducida en el año 1860.

**Corte IDH:** Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**CPCyC:** Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia del Neuquén.

**CPAN:** Código Procesal Administrativo de la Provincia del Neuquén, establecido mediante la Ley N° 1305.

**CSJN:** Corte Suprema de Justicia de la Nación.

**La Provincia:** Provincia del Neuquén.

**LPAN:** La Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia del Neuquén, regulado en el ámbito provincial mediante Ley N° 1284.

**PSJC:** Pacto de San José de Costa Rica.

**T.F.I:** Trabajo Final Integrador.

**TSJN:** Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén.

**TSJNPA:** Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén, Sala Procesal Administrativa.

## **I.-Introducción.**

El presente Trabajo Final Integrador girará en torno al análisis del procedimiento minero adoptado por la Provincia del Neuquén al organizar la actividad minera provincial.

En primer lugar, haremos una breve referencia a la naturaleza del Derecho Minero y la vinculación que existe con el Derecho Administrativo. Luego, nos detendremos a describir el deslinde de competencias previstas a nivel constitucional en materia minera.

Cumplido este primer punto, nos abocaremos a describir la evolución del marco normativo adoptado por la Provincia del Neuquén; en particular, analizaremos los antecedentes que sirvieron de base para definir la organización y el funcionamiento de la Autoridad Minera en el ámbito provincial.

Con posterioridad, analizaremos los principales institutos jurídicos sobre los cuales se estructura el procedimiento minero creado por la Ley N° 902. En especial, nos detendremos a describir el esquema recursivo adoptado por la Ley de Procedimiento Minero, es decir, los recursos administrativos que la norma habilita a interponer contra las decisiones resueltas por la Autoridad Minera de Primera Instancia.

A continuación, examinaremos la vía prevista en el marco de este procedimiento especial a los fines de habilitar el control judicial de los actos resueltos por la Autoridad Minera de Segunda Instancia.

Concluido el estudio del marco normativo aplicable al T.F.I, buscaremos determinar si el mecanismo previsto por la Ley de Procedimiento Mineros cumple con el test de constitucionalidad diseñado por la CSJN en materia tutela judicial efectiva; principalmente, en lo referente a dos aspectos centrales que hacen a esta garantía como son el acceso a la justicia y el control judicial suficiente.

En cuanto a los aspectos metodológicos, corresponde realizar algunas aclaraciones previas, a saber: i) si bien el marco normativo aplicable se vincula, en línea general, con el derecho procedimental minero, el objeto de estudio girará en torno al análisis de institutos típicos del derecho administrativo tales como el análisis de la organización de la autoridad administrativa y la asignación de competencias, el régimen recursivo y el acceso al control judicial de las decisiones resueltas en sede administrativa; ii) a lo largo del T.F.I buscaremos determinar si la Ley N° 902 cumple con el estándar elaborado por la CSJN a los fines de admitir su validez; iii) para dar una respuesta a los aspectos planteados, adoptaremos un enfoque metodológico de tipo cualitativo, en el cual haremos foco en aspectos descriptivos y comparativos. En tal sentido, el estudio estará fundamentado en una mirada interpretativa

centrada en el entendimiento de los elementos y las características que conforman el régimen procedimental minero vigente en la Provincia del Neuquén.

La elección de un procedimiento administrativo local nos permite examinar las distintas interpretaciones realizadas por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén en ocasión de resolver planteos efectuados por los particulares contra los actos resueltos por la Autoridad Minera provincial en el ejercicio de funciones materialmente jurisdiccionales.

En tal marco, analizaremos el ejercicio de la presunta potestad jurisdiccional por parte de la Autoridad Minera a la luz del estándar elaborado por la CSJN en materia de control judicial suficiente.

Dicho esto, el presente T.F.I formula como hipótesis de trabajo que el control judicial ulterior contemplado por el artículo 27° de la Ley de Procedimiento Minero no alcanza para satisfacer el estándar del control judicial suficiente fijado por la CSJN para admitir su validez.

Finalmente, dedicaremos un último acápite a estudiar el criterio de asignación de competencia adoptado por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén. Ello, a los efectos de reflexionar ante qué fuero deben discutirse judicialmente las acciones procesales interpuestas contra las decisiones de la Autoridad Minera de Segunda Instancia.

A estos fines, desarrollaremos los pros y contras que encierra el sistema actualmente vigente y propondremos un nuevo esquema que a nuestro entender resultaría conveniente adoptar.

Delineado el esquema de estudio propuesto, a lo largo del presente trabajo buscaremos brindar respuestas a alguno de los siguientes interrogantes, a saber: ¿Qué remedio judicial prevé la Ley N° 902 para controlar judicialmente las decisiones administrativas resueltas por la Autoridad Minera de Segunda Instancia? ¿Cumple el esquema ideado por la Ley de Procedimiento Minero con el estándar de control judicial suficiente diseñado por la CSJN? ¿Qué fuero debe ejercer el control judicial de los actos resueltos por la Autoridad Minera en sede administrativa?

Configurados los interrogantes planteados, ingresemos a analizar los mismos en el orden establecido.

## **II.- Marco Normativo.**

### II. 1.- Consideraciones previas.

Previo a ingresar en el análisis del marco normativo aplicable al T.F.I, cabe destacar que desde tiempos prehistóricos la extracción de sustancias minerales ha representado una preocupación y un interés particular para los seres humanos<sup>1</sup>.

Por tal motivo, la minería ha representado una fuente de riqueza especialmente priorizada por los Estados, cuyo aprovechamiento representa un elemento central en el desarrollo económico de toda sociedad.

El hecho de que esta clase de recursos resulten escasos y agotables genera la necesidad de promover el mejor aprovechamiento posible. Esta característica, ha llevado a las distintas regulaciones existentes a nivel global a dispensarles un tratamiento distinto de los demás bienes, centralmente en lo referente a las formas de apropiación y explotación.

En este sentido, los Estados han promovido el dictado de leyes especiales que regulan el régimen de dominio de estas sustancias minerales. En particular, porque entendemos que la dirección, administración y planificación en la exploración y explotación de estos recursos naturales constituye una función estatal de tipo estratégica<sup>2</sup>.

### II. 2.- Naturaleza jurídica del Derecho Minero y su vinculación con el Derecho Administrativo.

Teniendo en cuenta que a lo largo del presente T.F.I analizaremos la naturaleza jurídica del derecho procedimental minero y su vinculación con el derecho administrativo, corresponde iniciar este camino señalando la opinión de dos juristas especializados en estas materias a los fines de comparar la postura que tienen al respecto.

En primer lugar, CANO sostiene que *“(…) si bien es indudable la vinculación que existe entre ellas, por cuanto ambas ramas integran el derecho público y se regulan relaciones entre el Estado y los particulares, no es menos cierto que toda la materia del*

---

<sup>1</sup> Al respecto, PIGRETTI destaca que las primeras edades de la civilización (ej: edad de piedra.) son denominadas según el mineral que el hombre logró descubrir y aportar a sus necesidades. La presencia geológica se hace notar en el progreso -y también en la destrucción- del género humano, que aprecia de continuo las incontables aplicaciones de las yacientes sustancias. Ver PIGRETTI, Eduardo, *“Manual de Derecho Minero”*, 3ed. corregida y aumentada, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1996.

<sup>2</sup> Los países dictaron leyes especiales a los fines de establecer el régimen de dominio de las fuentes de riquezas minerales y velar por su mejor aprovechamiento y conservación. Estás, en línea general, se instrumentaron a través de códigos de minería o códigos de la propiedad minera. GELLI, por su parte, señala que en línea general, la estructura de estos códigos descansa en el reconocimiento de la existencia de una propiedad especial sobre las minas distinta de la propiedad del suelo, atribuida al Estado o sometida a su patronato; y en la asignación de derechos de explotación más o menos extensos a los particulares. El objetivo final del código consiste, de este modo, en determinar la atribución del dominio originado de las minas y en reglar las relaciones jurídicas que genera su apropiación y explotación. Ver GELLI, María Angélica, *“Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada”*, 4ta ed., Buenos Aires, La Ley, 2008.

*Código de Minería tiene naturaleza específica que la vuelve ajena al derecho administrativo”*

3.

MARIENHOFF, por su parte, entiende que el derecho minero se vincula con el derecho administrativo en cuanto este regula las relaciones entre el estado y los particulares respecto a la apropiación, uso y goce de las sustancias mineras, en especial, en lo atinente a la adquisición del dominio de las minas de primera y de segunda categoría, adquisición que se efectúa a través del instituto de la concesión minera <sup>4</sup>.

Ahora bien, independientemente del enfoque que cada uno adopte, no podemos dejar de advertir que existen similitudes evidentes en cuanto a la naturaleza y los institutos jurídicos que conforman cada una de estas ramas del derecho, ya que ambas disciplinas se enmarcan dentro del Derecho Público.

En función de la vinculación existente, a lo largo del trabajo buscaremos comparar ciertos institutos jurídicos propios de cada una de estas disciplinas, principalmente en lo referente al procedimiento administrativo aplicable a la tramitación de los diversos asuntos.

### II. 3.- Deslinde constitucional de competencias en materia Minera.

Siendo que el T.F.I tiene por objeto indagar en el estudio de la organización minera, entendida esta como la facultad de las provincias de organizar su Autoridad Minera y establecer el procedimiento administrativo especial aplicable a la tramitación de los asuntos mineros que se susciten en el ámbito provincial, en primer lugar analizaremos el deslinde de competencias constitucionalmente prevista.

A tales fines, corresponde efectuar una interpretación sistemática y armónica del régimen federal ideado en nuestra Carta Magna (Conf. arts. 1º, 75º inc. 12, 121º, 122º, 124º y 126º).

#### II. 3. a.- Competencia para dictar el Código de Minería.

Conforme lo establece el artículo 75º inc. 12 de la Constitución Nacional (ex. art. 67º inc. 11 de la Constitución Histórica), las provincias delegaron en el Congreso de la Nación la competencia para dictar los códigos de fondo, entre los cuales se incluye, en forma expresa, el Código de Minería<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> CANO, Guillermo J., citado por PIGRETTI, Eduardo, en su obra *“Derecho de los Recursos Naturales”*, Ed. La ley, año 1971, pág. 356.

<sup>4</sup> MARIENHOFF, Miguel S., *“Tratado de Derecho Administrativo”*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Tomo I, Pág. 94.

<sup>5</sup> Constitución Nacional, artículo 75º: Corresponde al Congreso: 12. “Dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones; y especialmente leyes generales para toda la

De esta forma, observamos que en el marco del sistema constitucional argentino, la potestad para dictar el derecho de fondo corresponde al Congreso Nacional. En función de este esquema de delegación de competencias previsto en la manda constitucional citada, el Congreso de la Nación cuenta con la competencia exclusiva para dictar la legislación de fondo en materia Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y Seguridad Social.

A su vez, una vez sancionado este cuerpo normativo, ya sea en forma separada o unificada, el sistema constitucional argentino admite la posibilidad de que el Poder Legislativo Nacional dicte leyes modificatorias o ampliatorias sobre la materia, las cuales pasarán a integrar formal o materialmente el código.

Ahora bien, la delegación hecha por las provincias en el Estado nacional no importó limitar las facultades que las provincias conservan en materia de derecho público.

Asimismo, debemos destacar que la cláusula bajo análisis prevé una “*reserva de jurisdicción*”<sup>6</sup>, por la cual la competencia jurisdiccional corresponderá a los Estados locales si las cosas o las personas cayeran bajo su competencia. En otras palabras, se establece como regla general que las controversias y conflictos suscitados por las materias indicadas le corresponde resolverlas al poder judicial local, excepto que por razón de persona o lugar, se active la competencia federal<sup>7</sup>.

De esta forma, la solución adoptada es respetuosa de lo dispuesto en los arts. 5°, 116° y 122° de la Constitución Nacional, ya que bajo este esquema las provincias se reservaron la aplicación de la ley común por parte de sus respectivos tribunales locales, y por interpretación extensiva, conservan la potestad para dictar los códigos de forma a los efectos de regular el proceso judicial aplicable a estos asuntos<sup>8</sup>.

Ahora bien, el 25 de noviembre de 1886 el Congreso Nacional dictó el Código de Minería de la Nación, cuya sanción resultaba central ya que se trataba del primer código que regulaba en forma integral los distintos institutos jurídicos aplicables a esta materia, como así también, sus alcances y efectos.

---

Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina; así como sobre bancarrotas, sobre falsificación de la moneda corriente y documentos públicos del Estado, y las que requiera el establecimiento del juicio por jurados”.

<sup>6</sup> Dado que la República Argentina es un país federal, existen dos órdenes jurisdiccionales. El orden local, de los Estados federados, compuestos por el Poder Judicial de las provincias, obligación asumida por estas últimas conforme lo dispuesto por el artículo 5°. Por otro lado, el orden nacional conformado por el Poder Judicial Federal.

<sup>7</sup> GELLI, María Angélica, “*Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*”, 4ta ed., Buenos Aires, La Ley, 2008.

<sup>8</sup> GELLI, op. cit.

Téngase presente que tal como fue señalado anteriormente, la regulación del uso y aprovechamiento de los recursos minerales resultaba un elemento estratégico en la planificación y el desarrollo económico del Estado Nacional.

Bajo esta premisa, logrados los consensos básicos necesarios para adoptar la Constitución Histórica, la sanción de un cuerpo normativo unificado que regulase en forma acabada y homogénea un sistema de dominio aplicable al uso y aprovechamiento de distintas categorías de las sustancias minerales constituía una de las prioridades del Estado Nacional <sup>9</sup>.

En particular, el Código de Minería estableció el régimen aplicable al dominio de las minas o yacimientos de sustancias minerales y determinó las condiciones bajo las cuales se encuentra permitida su exploración y explotación; es decir, cómo se adquiere, conserva y pierde el derecho que tienen los particulares a la hora de explotar los recursos naturales <sup>10</sup>.

Además, determinó la asignación del dominio minero entre el Estado Nacional y las provincias. A tal efecto, el artículo 7° del Código dispuso que la titularidad del recurso se resuelve según el lugar donde se encuentre ubicada la cosa <sup>11</sup>.

Ahora bien, sin intención de entrar en el estudio de las particularidades propias del Código de Minería, cuyo análisis excedería ampliamente el objeto del presente T.F.I, debemos señalar que este código ha sido objeto de distintas reformas a lo largo de su historia, cuyas modificaciones han significado un cambio en cuanto lo que respecta al alcance de ciertos institutos propios de esta materia.

Este camino, fue iniciado con la sanción de las Leyes N° 24.196 <sup>12</sup> de inversiones mineras, N° 24.224 <sup>13</sup> de reordenamiento minero y N° 24.228 <sup>14</sup>, que aprobó el denominado Acuerdo Federal Minero.

---

<sup>9</sup> Código de Minería de la Nación, artículo 2. del: “Con relación a los derechos que este Código reconoce y acuerda, las minas se dividen en tres categorías: 1° Minas de las que el suelo es un accesorio, que pertenecen exclusivamente al Estado, y que sólo pueden explotarse en virtud de concesión legal otorgada por autoridad competente. 2° Minas que, por razón de su importancia, se conceden preferentemente al dueño del suelo; y minas que, por las condiciones de su yacimiento, se destinan al aprovechamiento común. 3° Minas que pertenecen únicamente al propietario, y que nadie puede explotar sin su consentimiento, salvo por motivos de utilidad pública”.

<sup>10</sup> PIGRETTI entiende que “(...) el derecho minero estudia las funciones y atribuciones del Estado en el aprovechamiento de la riqueza mineral junto a las facultades y deberes de los particulares interesados o afectados por la búsqueda y extracción de las sustancias. Decimos funciones y atribuciones porque encuadramos entre las primeras las ya dichas de control, distribución y policía, y consideramos atribuciones las acordadas para permitir al Estado participar como cualquiera en la explotación directa de los yacimientos. Agregamos en el ensayo de definición que realizamos, como objeto de la disciplina en cuestión, el estudio de las facultades y deberes de particulares, puesto que estos pueden verse de continuos sujetos al régimen minero, en forma pasiva o activa, según sufran en sus bienes y fortuna la labor de terceros que produzcan tales perjuicios como consecuencia de la tarea subterránea que realicen”. Ver PIGRETTI, Eduardo, “Manual de Derecho Minero”, 3ra ed. corregida y aumentada, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1996.

<sup>11</sup> A partir del principio de división de las minas fijado por el artículo 7° del Código de Minería, se entiende que cada jurisdicción contará con la potestad de organizar su autoridad minera en la forma que estime más conveniente.

Concluido este primer bloque normativo, las últimas reformas introducidas al Código Minero fueron realizadas por las Leyes N° 24.489 de Actualización Minera<sup>15</sup> y N° 24.585 de Protección Ambiental<sup>16</sup>. Ambas normas, comparten el hecho de que fueron sancionadas en el año 1995, es decir, que fueron dictadas por el Congreso Nacional con posterioridad a la reforma Constitucional del año 1994.

Tengamos presente que la reforma Constitucional del año 1994 resultó central en esta materia, ya que en dicha oportunidad se zanjó definitivamente la discusión que existía hasta ese entonces respecto a la titularidad del dominio de los recursos naturales.

A partir de ese momento, la Constitución Nacional reconoce a las provincias como titulares originarios de los recursos existentes dentro de sus territorios<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Respecto a esta Ley, PRIGETTI señala que las actividades comprendidas en la norma van desde la prospección hasta la extracción. A su vez, indica que los procesos industriales subsiguientes son incluidos cuando se trata de una misma actividad económica integrada regionalmente. Por otro lado, la norma establece la estabilidad fiscal por treinta años a contar de la presentación del estudio de factibilidad, lo que implica que la actividad que se cumpla no será afectada en su carga tributaria total, tanto en el ámbito nacional como provincial y municipal a las ganancias. Esta declaración es aplicable -según la ley- a la emisión de acciones sobre tal avalúo está exenta regímenes cambiario y arancelario, excluye la paridad cambiaria y los reembolsos, reintegros o devolución de tributos. Finalmente, la ley prevé la constitución de un fondo de previsión especial para la conservación del medio ambiente, cuya amplitud deja en manos de las empresas y que se puede deducir de ganancias hasta el monto de un 5 % de los costos de extracción y beneficio. Ver PIGRETTI, Eduardo, *“Manual de Derecho Minero”*, 3ra ed. corregida y aumentada, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1996.

<sup>13</sup> La Ley N° 24.224 de Reordenamiento Minero se estructuró en cinco capítulos: el primero, referido a las cartas geológicas; el II, creó el Consejo Federal de Minería, quien actuará como organismo asesor; el III, vinculado al canon minero; el cuarto capítulo faculta al Poder Ejecutivo a crear zonas francas o territorios aduaneros especiales para la actividad minera; el último, denominado disposiciones complementarias, derogó la Ley de Canon N° 21.593 y el art. 212, párrafo tercero, del Código de Minería.

<sup>14</sup> El 6 de mayo de 1993 las provincias y el Estado nacional suscribieron el Acuerdo Federal Minero, ratificado mediante Ley N° 24.228. Dicho acuerdo persigue el aprovechamiento de los recursos mineros y su desarrollo. A tales efectos, pretende que los gobiernos de provincia sean sus propios administradores de la riqueza mineral al tiempo que realicen acciones conjuntas de promoción y un denominado proceso de descentralización, cuyos alcances no siempre confirman el federalismo que el acta señala. El Acuerdo también contempla la protección del medio ambiente y la necesidad que existe de actualizar la legislación minera, optimizando principalmente el aprovechamiento de los recursos humanos.

<sup>15</sup> En particular, la Ley de Actualización Minera tuvo por objeto reformar la Ley N° 22.259 de 1980 y el propio Código de Minería.

<sup>16</sup> En el mes de noviembre de 1995 el Congreso sancionó la Ley N° 24.585, que modifica el art. 282° del Código de Minería e incorpora un título complementario sobre protección ambiental previsto para esta actividad. La sustitución del art. 282° repite la libertad de explotación que el Código estableció desde un primer momento e indica que la protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural quedarán sujetas a lo establecido en el Título I y a las normas que se establezcan en virtud del art. 41° de la Constitución. En tal sentido, todo responsable debe elaborar un informe de impacto ambiental antes de iniciar sus actividades, el cual será evaluado por la autoridad competente, a quien le corresponde pronunciarse sobre la aprobación del proyecto mediante una declaración de impacto por cada etapa. Además, se establece la necesidad de presentar un informe bianual a los fines de mantener actualizada la declaración ambiental otorgada.

<sup>17</sup> Constitución Nacional, artículo. 124°: “Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Respecto a la incorporación de este artículo, GELLI recuerda que la cláusula constitucional fue el fruto de una larga e intensa reivindicación federal de los Estados locales. No obstante ello, advierte que existe un debate que permanece abierto en torno al alcance de la jurisdicción sobre el dominio originario de los recursos naturales de las

### II. 3. b.- Competencia para organizar la autoridad y el procedimiento minero.

En cuanto a la jurisdicción concedente, entendida ésta como la autoridad que resulta competente para organizar y tramitar los asuntos mineros, observamos que la titularidad en el ejercicio de esta facultad ha sido oscilante a lo largo de la historia.

En una etapa inicial, siguiendo el criterio según el cual la distribución del patrimonio minero se resolvía de acuerdo a la ubicación geográfica de la mina, la jurisdicción concedente resultaba nacional o provincial según el lugar en que las minas estuvieran situadas (Conf. art. 7° del Código de Minería).

Este esquema, tenía asimismo anclaje en lo dispuesto en la *Constitución Histórica*, según la cual la competencia para organizar la autoridad era reconocida a favor de las provincias, siendo que esta potestad no se encontraba entre las competencias que los Estados locales delegaron en forma expresa en el Gobierno Federal.

Según este principio, el punto de partida de la conformación institucional de nuestro país ha sido el reconocimiento de poderes originarios en cabeza de las provincias, cuyo traspaso se realizó a través de delegaciones efectuadas en forma expresa por estas al Estado Federal<sup>18</sup>.

---

provincias. Indica que el Estado Federal conserva atribuciones reglamentarias, propias de las referidas al comercio exterior e interior de la Nación (cláusula comercial), las que derivan de la atribución para dictar los códigos, en el caso y en especial, el Código de Minería, y las que emergen de las cláusulas para el progreso de los inc. 18 y 19 del art. 75° de la Constitución Nacional. La Ley N° 26.197 de Administración de las Provincias sobre los Yacimientos de Hidrocarburos comenzó su articulado declarando que esos yacimientos sólidos o líquidos pertenecen al dominio inalienable e imprescriptible del estado Nacional o de los Estados provinciales, según el ámbito territorial en el que se encuentran; dispuso que a partir de su promulgación, las provincias asumen pleno dominio de ese recurso y la administración sobre los yacimientos respectivos; establece que ello no afectará los derechos y obligaciones contraídas por los permisionarios de exploración y los concesionarios de explotación (Ley 26.197 B.O 5/1/2007). En lo que se propuso como un nuevo federalismo de concertación, la sanción de la ley N° 26.197 fue precedida de un Acuerdo Federal de Hidrocarburos entre el Estado nacional- por medio del presidente de la Nación- y las provincias petroleras, por medio de sus respectivos gobernadores, invocando lo dispuesto en el art. 124 de la Constitución Nacional. Ver GELLI, María Angélica, "*Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*", 4ta ed., Buenos Aires, La Ley, 2008.

<sup>18</sup> Todo sistema federal supone la existencia de dos órdenes de poder territorial entre los que se distribuyen atribuciones los estados federados (estados Provinciales) y el Estado central (Estado Nacional). Por su parte, GELLI entiende que jurídicamente el Estado federal supone la existencia de más de un centro territorial con capacidad normativa, en el que se equilibran la unidad de un solo Estado con pluralidad y autonomía de muchos otros. Este sistema, que en la Constitución argentina tiene un perfil propio, que lo diferencia de su modelo norteamericano, plantea varios interrogantes referidos a los tipos de relaciones que se establecen en la estructura federal. Conforme lo dispone el art. 1° de la Constitución Nacional, la Argentina adopta la forma de Estado federal. Este sistema, en la estructura de la Constitución, admite la existencia de distintos entes territoriales con poder político -en la acepción amplia del término- en sus respectivas jurisdicciones. En la Constitución Histórica de 1853 el reparto de competencias se distribuía entre el Estado Federal, creado con la sanción de la Constitución, y los Estados federados, denominados provincias. No existe un modelo de Estado federal sino tantos como los países que lo adopten. Por eso la Constitución de la república Argentina en su artículo 1° dispone la adopción de una forma de gobierno -y Estado- conforme lo establecido por la misma Ley Suprema. Es decir, que para medir el alcance del federalismo -como sistema representativo o republicano- se requiere examinar las normas siguientes a aquel artículo, que lo reglamentan y definen. Ver GELLI, María Angélica, "*Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*", 4ta ed., Buenos Aires, La Ley, 2008.

Respecto a este principio, GELLI advierte que el mismo surge de lo establecido en el art. 121° de la Constitución Nacional <sup>19</sup>, en virtud del cual los poderes delegados por los entes locales en el gobierno federal fueron taxativamente enunciados en la Constitución. Como consecuencia de ello, las atribuciones delegadas constituyen competencias de excepción, amplias, pero no por eso menos excepcionales.

De esta forma, el principio federal reseñado supone que son las provincias las que delegaron en el poder central determinadas potestades. El tipo, cantidad y calidad de estas atribuciones depende del Estado nacional concreto, quien puede recibirlas, amplias o restringidas <sup>20</sup>.

Bajo esta premisa, se entiende que toda competencia que no fue expresamente atribuida por la Constitución al Estado Nacional, fue conservada a favor de las provincias.

Por su parte, la CSJN ha establecido que: “(...) *los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121°), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75°)*” <sup>21</sup>.

A su vez, ha sostenido que “(...) *el federalismo encierra su reconocimientos y respeto hacia las identidades de cada provincia; empero, dicha identidad no encuentra su campo de realización solamente dentro del ámbito comprendido por los poderes no delegados al gobierno federal (art. 104 -hoy art. 121- y concordantes de la C.N), sino también en el alcance de sus instituciones a los requerimientos propios para diseñar, mantener y perfeccionar los sistemas republicanos locales*” <sup>22</sup>.

Ahora bien, la interpretación y aplicación de este principio no se encuentra libre de tensiones. En particular, GELLI advierte que el principio de supremacía del derecho federal, que se desprende de la interpretación de los arts. 5° y 31° de la Constitución Nacional <sup>23</sup>, subordina la capacidad normativa de las provincias al respeto del denominado bloque de constitucionalidad en general, y a los principios que aquella norma impone especialmente <sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Artículo 121° de la Constitución Nacional: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

<sup>20</sup> GELLI, María Angélica, “*Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*”, 4ta ed., Buenos Aires, La Ley, 2008.

<sup>21</sup> CSJN, “*Provincia de Buenos Aires c/ Empresa Nacional de Telecomunicaciones*”, Fallos, 304:1186, (1982), entre muchos otros.

<sup>22</sup> Conf. consid. 9 del voto concurrente de los jueces Lorenzetti y Zaffaroni en CSJN, “*Chiara Diaz, Carlos Alberto c/ Estado provincial s/ acción de ejecución*”. Fallos: 329:385.

<sup>23</sup> Constitución Nacional, Artículo 5°: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”; Artículo 31°: “Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones

Descrito este aspecto nodular, en una primera etapa constitucional argentina imperó el criterio histórico de asignación de competencia, según el cual las provincias conservaron todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal; de allí se entiende que sean las provincias, quienes cuenten con la potestad para organizar su propia Autoridad Minera.

En cuanto al ejercicio de esta potestad, CATALANO recuerda que en oportunidad de analizar el Proyecto de Código elaborado por el Dr. Enrique Rodríguez, el Congreso de la Nación suprimió los Títulos 10 y 19 del proyecto vinculados a la organización de las Autoridades Mineras. Téngase presente que el primero de ellos, pretendía organizar el Cuerpo Nacional de Ingenieros de Minas bajo las órdenes del Gobierno federal y los ingenieros de sección o distrito, bajo la dependencia de las provincias. Estos últimos, tenían por misión asistir a la autoridad en las funciones técnicas y de fomento. La Autoridad Minera, por su parte, se encontraba organizada en el Título 19 y estaba compuesta por los Tribunales Superiores de Minería, jueces letrados de primera instancia y jueces de distrito. Además, se proyectaba que en todos los lugares en que hubiese un juez de primera instancia, existiría uno o más escribanos de minas <sup>25</sup>.

Tal como bien advierte el autor especializado, la Autoridad Minera propuesta en el marco del proyecto de Código era eminentemente judicial y se encontraba auxiliada por los cuerpos técnicos de ingenieros que debían organizarse de modo uniforme en todo el país, conforme a estos Títulos.

Ahora bien, en oportunidad de revisar el Proyecto elaborado por el Dr. Rodríguez, el Congreso suprimió estas disposiciones por considerarlas opuestas al sistema federal protegido por el artículo 5° de la Constitución <sup>26</sup>, permitiendo, de esta forma, que cada jurisdicción política elija el sistema de autoridad minera que entienda más conveniente.

Este criterio de asignación de competencias se mantuvo incólume hasta la reforma de la Constitución Nacional suscitada en el año 1949, momento en el cual se modifica el paradigma regente hasta ese entonces. A partir de ese momento, se resuelve que la potestad

---

provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859”.

<sup>24</sup> Así, BIDART CAMPOS sostiene que idea de la existencia de un bloque de constitucionalidad federal constituido por la fuente interna -la C.N- y la fuente externa -formada por fuente externa -incorporada en virtud de los Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional- incorporado en virtud de lo dispuesto por el art. 75° inc. 22 de la Constitución Nacional. Ver BIDART CAMPOS, Germán, “*Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*”, T. VI. La reforma constitucional de 1994, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1995, págs. 233 y 583 y sgtes.

<sup>25</sup> CATALANO, Edmundo, “*Código de Minería de la República Argentina –comentado-*”, 9na ed., Buenos Aires, Zavalía, 1999.

<sup>26</sup> En particular, los legisladores nacionales advirtieron que la organización proyectada por el Dr. Rodríguez era evidentemente inconstitucional, ya que imponía a las provincias un sistema de autoridad determinado contrariando los artículos 5° y 67°, inciso 11 (actual artículo 75°, inciso 12) de la Constitución Nacional.

concedente en materia minera se concentre en el Estado Nacional, atribuyéndole a la Dirección Nacional de Minería la facultad para tramitar todos los asuntos mineros que se susciten en el país, en forma exclusiva <sup>27</sup>.

De esta manera, la reforma constitucional de 1949 estuvo fuertemente atravesada por corrientes nacionalistas y centralistas, que resolvieron que la controversia respecto a la titularidad de los recursos naturales se resuelva a favor del Estado Nacional.

En función de este esquema netamente centralista adoptado en materia de administración de los recursos minerales, se privó a las provincias de ejercer el dominio y jurisdicción sobre los minerales que se encontraban dentro de sus territorios.

Operado el cambio constitucional, la Autoridad de Aplicación para la tramitación de todos los asuntos mineros quedó en manos del Estado Nacional, quien pasó a ejercer un poder de policía total y homogéneo a lo largo y ancho de todo el territorio nacional.

### II. 3. b. 1.- Provincialización del Territorio Nacional de Neuquén.

Téngase presente, que hasta el año 1957, la actual Provincia del Neuquén se encontraba incluida dentro de la categoría de los entonces “*Territorios Nacionales*” <sup>28</sup>. Estos territorios, carecían de autonomía y eran administrados por un interventor designado por el Poder Ejecutivo Nacional.

Entrado el año 1955, un grupo de referentes neuquinos autoconvocados emprendieron un viaje a la Ciudad de Buenos Aires con el objetivo de solicitarle al entonces presidente Juan Domingo Perón la necesidad de declarar legislativamente la provincialización del Territorio Nacional.

Este reclamo, fue atendido por el entonces presidente de la Nación, quien instó al Congreso Nacional a manifestarse al respecto. Finalmente, el planteo se resolvió con el

---

<sup>27</sup> Constitución Nacional de 1949, Artículo 40°: “La organización de la riqueza y su explotación, tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto, dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios. Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto, que se convendrá con las provincias (...)”.

<sup>28</sup> Neuquén surgió como Territorio Nacional a raíz de lo dispuesto en el marco de la Ley N° 1532 (1884). Por esta ley, se crearon los Territorios Nacionales de Misiones, Formosa, Chaco, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. En lo que aquí interesa, el artículo 1° rezaba: “Los territorios nacionales se dividen, para los efectos de la administración sin perjuicio de lo que se establezca oportunamente por la ley general de límites, en las siguientes gobernaciones: (...) 2°.- Gobernación del Neuquén con los siguientes: Al Norte con Mendoza en el curso del río Barrancas, y continuación del Colorado hasta tocar el meridiano 10°. Al Este la prolongación de este meridiano y continuación del curso del río Neuquén hasta su confluencia con el Limay. Al Sur, el río Limay y Lago Nahuel Huapi. Al Oeste la línea de la Cordillera divisoria con Chile”.

dictado de la Ley N°14.408 <sup>29</sup>, que dispuso la provincialización de los Territorios Nacionales de Neuquén, Río Negro y Formosa.

En cuanto al estatus constitucional que le correspondían a estos Estados nuevos, corresponde señalar que las provincias argentinas incorporadas a la federación después de que esta se constituyera en año 1853, ingresaron en un pie de igualdad con los demás Estados locales preexistentes. Así, los territorios nacionales que se fueron progresivamente provincializando se incorporaron en situación de paridad respecto a las competencias reservadas, delegadas y concurrentes que el resto de las jurisdicciones existentes.

De esta manera, el Congreso Nacional le reconoció a la provincia del Neuquén la autonomía correspondiente, cuyo reconocimiento le permitió dictar su propia Constitución y decidir el modelo institucional, político, administrativo, económico y financiero que entendiese conveniente <sup>30</sup>.

No obstante ello, transcurridos solo tres meses de la sanción de la Ley N° 14.408, se llevó a cabo un nuevo golpe de estado en la República Argentina. La ruptura del orden constitucional, colocó a las tres provincias recientemente reconocidas en una situación anómala, ya que tuvieron que esperar hasta el año 1957 para poder sancionar sus respectivas constituciones provinciales.

Ahora bien, entre las medidas adoptadas por el gobierno de facto, la autoproclamada “*revolución libertadora*” dictó el Decreto-Ley N° 16.246/56 <sup>31</sup>, por el cual el Estado Nacional “*transfirió*” a las Provincias el ejercicio de la Autoridad Minera.

---

<sup>29</sup> La Ley N° 14.408 de Provincialización de Territorios Nacionales fue sancionada el 16/06/1955 y publicada en el Boletín Nacional del 30/06/1955. En lo central, el artículo 1° dispone: “Decláranse provincias, de acuerdo con lo establecido en los artículos 13 y 68, inciso 14) de la Constitución Nacional, a todos los territorios nacionales, con los límites que a continuación se expresan: a) Se constituirán tres provincias, que tendrán, respectivamente, los límites de los actuales territorios nacionales de Formosa, Neuquén y Río Negro; b) Se constituirá otra provincia, limitada al Norte por el paralelo 42°; al Este, por el Océano Atlántico; al Oeste, por la línea divisoria con la República de Chile y al Sur, con el paralelo 46°; c) Se constituirá otra provincia, limitada al Norte por el paralelo 46°; al Este por el Océano Atlántico ; al Oeste, por la línea divisoria con la República de Chile y al Sur, con el Polo, comprendidas la Tierra del Fuego, Islas del Sur Atlántico y Sector Antártico Argentino”.

<sup>30</sup> Conforme lo prevé la Constitución Nacional, las provincias se dan sus propias instituciones y eligen a sus autoridades con entera independencia del gobierno nacional. En especial, ver artículos 5° y 122° de la Constitución Nacional. En particular, FAYT sostuvo en su voto en concurrencia en el caso “*Partido Justicialista c/ Provincia de Santa Fe*”, que: “(...) la autonomía institucional significa que, en la elección de gobernadores, legisladores y funcionarios, cada provincia posee una potestad que no depende ni puede ser igualada por ningún otro poder. Esta potestad de darse sus constituciones y sus autoridades dentro de una esfera propia y exclusiva, reconocida y garantizada por la Constitución Nacional, les asegura la existencia como unidades políticas con los atributos de la autoridad pública, que ejercitan por medio de órganos elegidos por ellos sin intervención del poder central” (Conf. consid. 8 del voto concurrente del ministro en el caso “*Partido Justicialista c/ Provincia de Santa Fe*”, Fallos 317:1195).

<sup>31</sup> Como consecuencia de ello, el Gobierno de Facto dictó el Decreto-Ley N° 517/58, que creó la Dirección Nacional de Geología y Minería, como entidad descentralizada, con dependencia funcional respecto a la entonces Subsecretaría de Minería del Ministerio de Comercio e Industria. Ver [https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto\\_ley-517-1958-229851/texto](https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto_ley-517-1958-229851/texto).

Conforme surge de los considerandos del Decreto-Ley citado, la decisión fue adoptada como consecuencia de la proclama del Gobierno de Facto decidida el 27 de abril de 1956, en la cual se resolvió restaurar la vigencia de la Constitución Nacional sancionada en 1853, con las reformas de 1860, 1866 y 1898; derogando en consecuencia, la Constitución Nacional reformada en el año 1949.

De esta manera, se retornó al esquema de distribución de competencias originalmente previsto en nuestra Ley Fundamental. En particular, el considerando segundo del Decreto-Ley citado indica que la decisión adoptada se tomó en virtud de que: *“(...) el entonces Código de Minería establecía que las minas son de propiedad de la Nación o de las Provincias, según el territorio en que se encuentren ubicadas. En consecuencia, corresponde hacer efectiva la transferencia a las provincias del ejercicio pleno de la autoridad minera, actualmente a cargo de la Dirección Nacional de Minería”*.

Además, la norma indica que esta decisión resulta respetuosa de los principios propios del nuestro sistema federal, entendiéndose que resultaba: *“(...) conveniente ceder a los gobiernos provinciales los elementos necesarios para el eficaz ejercicio de los poderes y funciones que reasumen, en tanto ellos no sean indispensables a la Dirección Nacional de Minería para proseguir con la labor científica y de Investigación que continuará a su cargo”*<sup>32</sup>.

Bajo dicha tesitura, se retornó a la adopción de un criterio de descentralización administrativa, cuyo esquema garantiza en mayor medida el régimen federal decidido por los Constituyentes originarios al definir el sistema federal de distribución territorial del poder.

De esta manera, las provincias lograron reivindicar la competencia que hasta el año 1949 ostentaban sobre las sustancias minerales que se ubican en sus territorios. Conforme fue señalado, se trataba de una potestad que no había sido delegada en el Gobierno Federal, y que, por lo tanto, constituía una de las tantas competencias que las provincias conservaban y ejercían en forma exclusiva.

A partir de esta decisión, todas las provincias, incluso las recientemente constituidas, asumieron la competencia para decidir respecto a lo vinculado al uso, aprovechamiento y control de los yacimientos mineros que se ubican dentro de sus territorios.

Bajo este sistema, tanto la Nación como las provincias cuentan con la facultad para organizar su propia Autoridad Minera de acuerdo al sistema que estimen más conveniente, delegando en dicho órgano, la administración, el uso y el aprovechamiento de las sustancias minerales.

---

<sup>32</sup> Conf. considerando N° 4 del Decreto-Ley N° 16.246/56.

En cuanto al alcance de las competencias atribuidas a las Autoridades Mineras, CATALANO señala que corresponde a estas conocer, en forma exclusiva, en el otorgamiento, revocación o caducidad de los permisos de explotación y concesiones mineras de explotación, en general; y en todos los asuntos conexos a éstos en que esté comprometido el interés público minero, regido por el Código y cuya custodia les compete. A su vez, la organización de estas autoridades será de carácter administrativo, judicial o mixto, según el sistema adoptado en cada jurisdicción. En línea general, se las designa con el nombre de direcciones o juzgados de minas, consejos o tribunales mineros y sus dependencias de asistencia básicas se dividen en: dirección o juzgado, escribanía de minas, catastro minero y policía o inspección de minas <sup>33</sup>.

A modo de síntesis, corresponde concluir este acápite diciendo que si bien las provincias delegaron expresamente en el Gobierno Federal la competencia para dictar el Código de Minería, se reservaron la competencia para organizar la actividad minera y establecer el procedimiento aplicable a la tramitación de los asuntos mineros que se presenten ante ella.

De esta manera, las provincias no pueden legislar en materia sustancialmente propia del Código de Minería, pero pueden hacerlo en el plano procesal. Asimismo, teniendo en cuenta que la legislación administrativa tampoco ha sido delegada en el marco del art. 75°

---

<sup>33</sup> El autor especializado en la materia indica que el sistema de autoridad minera mixta, de instancia administrativa y judicial, es el que impera, con diversas modalidades, en casi todas nuestras provincias con características mineras: San Juan, Buenos Aires, Córdoba, Santiago del Estero, La Pampa, Mendoza, Santa Cruz, Chubut, Tierra del Fuego y San Luis. De las resoluciones dictadas en primera instancia administrativa por la dirección, consejo o tribunal de minería, según se la denomine, podrá recurrirse, de acuerdo a la provincia de que se trate, ante el juzgado de primera instancia en lo civil, o ante la cámara de apelación correspondiente por la vía de la apelación ordinaria y, en otros casos, agotada la instancia administrativa, por la acción contencioso-administrativa, fundada en el principio de que el juicio realizado ante un funcionario administrativo no es definitivo y deja siempre abierta la instancia judicial para su revisión. Este sistema era el que también imperaba en jurisdicción nacional: la decisión administrativa final, adoptada por el Ministro del ramo, sólo podía ser impugnada mediante una acción contencioso-administrativa ante el órgano judicial competente. Una variante de este sistema, es el adoptado por la provincia de La Rioja: la autoridad minera administrativa ejerce el poder concédeme, correspondiendo a los tribunales de justicia conocer en las contiendas u oposiciones que se produzcan en el trámite de concesión de los derechos, sin perjuicio de los propios recursos administrativos que pueden entablarse contra las resoluciones administrativas dictadas por las autoridades. Un sistema parecido impera en San Luis. Mantienen una organización judicial, o de tipo judicial, las provincias de Salta, Catamarca y Jujuy, a través de sus juzgados de minas, judiciales o administrativos. En estas provincias las funciones técnicas y de fomento del Estado están separadas de la función judicial concedente que corresponde a los juzgados y están atribuidas a un órgano administrativo separado que se denomina generalmente dirección de minería, la cual asiste al Poder Judicial en todos los requerimientos técnicos del proceso concedente. Una aproximación al sistema judicial, es el de la provincia del Neuquén que ha instituido una dirección legal de minería que actúa como autoridad minera de primera instancia en el otorgamiento de los derechos mineros y una dirección técnica de minería, encargada de ejecutar los planes de la política minera provincial y asistir a la autoridad legal en los aspectos técnicos correspondientes, dependiendo ambas del Poder Ejecutivo provincial. En Salta, lo mismo que en Catamarca, el juzgado de minas forma parte del Poder Judicial. En Jujuy, en cambio, el juzgado administrativo integra el Poder Ejecutivo. CATALANO, Edmundo, *“Código de Minería de la República Argentina –comentado–*”, segunda edición. pág. 26.

inc. 12, esta potestad queda en titularidad de las provincias, quienes la conservan conforme al esquema del art. 121° de la Constitución Nacional anteriormente señalado.

#### II. 4.- Organización minera provincial.

Previo ingresar en el análisis de Ley N° 664 de Organización y Funcionamiento Minero, entendemos pertinente describir los antecedentes normativos que fueron utilizados como base de la legislación que se encuentra actualmente vigente.

Ahora bien, debemos aclarar que estos Decretos -Decretos N° 1.310 bis/57; N° 1.809/58 y N° 1.810/58- fueron dictados por el Gobierno de la Intervención Federal, sistema que, a pesar de la provincialización lograda, se mantuvo vigente hasta que la Provincia del Neuquén finalmente pudo adoptar su propia Constitución y elegir, conforme a los mecanismos constitucionalmente diseñados, sus propios representantes <sup>34</sup>.

#### II. 4. a.- Antecedentes normativos.

Como consecuencia del retorno al modelo original de distribución constitucional de competencia dispuesto en el Decreto-Ley N° 16.246/56, el entonces Gobierno de la Intervención Federal dictó el Decreto N° 1310/1957 bis, en el cual reivindicó los derechos de la Provincia del Neuquén respecto de aquellas minas que se encuentran ubicadas dentro de su territorio, como así también, lo referente al ejercicio de las competencias que le corresponden a la Autoridad Minera en la tramitación de dichos asuntos.

Ahora bien, adoptado este esquema, resultaba necesario crear una Autoridad Minera provincial. En tal sentido, el artículo 1° del Decreto N° 1310/1957 bis dispuso: *“Créase la Dirección de Minería, dependiente del Ministerio de Economía, con asiento en Zapala, que asumirá las funciones que venía ejerciendo en la jurisdicción de la provincia la Dirección Nacional de Minería”*.

De esta manera, observamos que el Decreto citado crea el órgano administrativo que entenderá en todos los asuntos relativos a la actividad minera que tengan lugar en el ámbito provincial. A su vez, la norma citada faculta a la Dirección a ejercer todas las típicas funciones correspondientes a la Autoridad Minera, debiendo aplicar para ello, las disposiciones del Código de Minería, leyes, decretos y normativa concordante.

Por su parte, el artículo 2° de dicho Decreto facultaba a la Dirección de Minería a que, antes del 01 de septiembre del año 1957, proponga todas las disposiciones relacionadas con su organización y funcionamiento.

---

<sup>34</sup> Téngase presente que el Artículo 47° de la Ley N° 664 derogó expresamente los Decretos N° 1.310 bis/57; N° 1.809/58 y N° 1.810/58.

Con posterioridad, se dictó el Decreto N° 1810/58, que tuvo por objeto establecer un esquema de organización minera; definiendo para ello, la existencia de dos instancias mineras. De esta forma, se fijó el esquema según el cual debían resolverse los distintos asuntos mineros.

En particular, el Decreto N° 1810/58 dispuso que la Autoridad Minera de la Provincia será ejercida en primera instancia por el Director de Minería (Conf. artículo 1°). Por su parte, el artículo 2° estableció el sistema recursivo previsto para la tramitación en sede administrativa, facultando al Gobernador de la Provincia a oficiar como Autoridad Minera en Segunda Instancia.

A los efectos de regular esta intervención, el artículo bajo análisis estableció: *“De las resoluciones definitivas o que causen gravámenes irreparables, dictadas por la Autoridad Minera de primera instancia, podrá interponerse ante el señor Gobernador los recursos de apelación y nulidad conjuntamente dentro de un plazo perentorio e improrrogable de 15 (quince) días a contar desde la fecha de la notificación. Si se hubiere interpuesto recurso de revocatoria, sólo procederá el de apelación cuando hubiere sido interpuesto conjuntamente con aquel y en subsidio.”* En tal sentido, observamos que el artículo citado establece la forma en la cual deben interponerse los recursos respectivos y la forma en la cual deben fundarse los mismos.

El esquema recursivo previsto en la norma se encontraba complementado con lo establecido en el artículo 3° de este mismo Decreto. Este artículo, preveía que sólo podían recurrirse al Sr. Gobernador las resoluciones definitivas en los casos previstos por los incisos “a” y “b” del art. 8° del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1026/52, reenviando de esta forma, a los supuestos establecidos en dicha norma.

En similar orden de ideas, el artículo 4° del Decreto declaró la vigencia en el ámbito provincial de todos los decretos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones mineras dictadas por la Autoridad Minera Nacional hasta el 30 de junio de 1957.

De esta manera, observamos que a pesar de que se reivindicaron los derechos mineros que correspondían a la Provincia por estar estos ubicados dentro de su territorio, en lo que relativo a la tramitación y resolución de los asuntos mineros, debía aplicable el derecho vigente en el ordenamiento nacional; es decir, que para la tramitación efectuada ante la Dirección de Minería provincial, se aplicaban las leyes nacionales por medio de la técnica del reenvío legislativo.

Si bien esta situación resultaba un tanto anómala, entendemos que el esquema respondía a distintos asuntos. Por un lado, debía tenerse en cuenta el *impasse* en el cual se encontraba en ese momento la provincia; asimismo, la incipiente creación de la Dirección

General y la falta de un marco normativo propio susceptible de ser aplicado por la Autoridad Minera, dificultan esta tarea.

Con posterioridad, la situación quedó finalmente resuelta con el dictado del Decreto N° 1884/58 del 07 de marzo de 1958, que aprobó el reglamento de organización y procedimiento aplicable a la Autoridad Minera provincial.

Conforme surge de su denominación, el Título I del reglamento establecía las funciones que le correspondían a la Autoridad Minera de Primera Instancia, a saber: “a) *Aplicar el Código de Minería y vigilar el cumplimiento de sus prescripciones, así como las de leyes complementarias; b) Conocer en las denuncias y litigios que se susciten por la tramitaciones, la violación del reglamento de policía minera y de las normas del Título IX Secc. II del Código de Minería, como asimismo, de las denuncias y litigios que se susciten como consecuencia de la concesión y explotación de canteras fiscales*” (Conf. artículo 1° del Decreto citado).

Por su parte, el artículo 2° estableció las funciones que le correspondían a la Escribanía de Minas, quien actuaba como órgano desconcentrado de la Autoridad Minera, coadyuvando a la Dirección en el desarrollo de sus competencias.

Por último, advertimos que el Título II del Decreto N° 1884/58 reguló todo lo correspondiente al Procedimiento Minero aplicable por la Autoridad Minera, cuyas disposiciones serán analizadas al describir los antecedentes normativos propios del procedimiento minero.

Ahora bien, una vez elegidos las autoridades provinciales competentes, y encontrándose en pleno funcionamiento la Legislatura provincial, el poder Legislativo, en uso de facultades propias, comenzó a regular las distintas materias que resultaban prioritarias para el desarrollo del novel Estado local.

En lo que hace al T.F.I, debemos señalar que el artículo 234° de la Constitución Provincial del año 1957 rezaba: “*Se dictará una ley de fomento para impulsar económicamente la minería, contemplando la solución integral de sus problemas*”. Esta cláusula, se encontraba complementa con lo establecido en los artículos 101°, 218°<sup>35</sup> y 278°<sup>36</sup>. En particular, el artículo 101° inc. 29 establecía que correspondía al Poder Legislativo: “*Dictar leyes sobre fomento económico, bosques, turismo, navegación interior, minería, geología y energía hidroeléctrica.*”

---

<sup>35</sup> Constitución de la Provincia del Neuquén año 1957, artículo 218°: “Se propondrá a la eximisión de gravamen a las utilidades de capital que se inviertan en la Provincia para la construcción de viviendas y para el acrecentamiento de la producción del agro, minería e industrias”.

<sup>36</sup> Constitución de la Provincia del Neuquén año 1957, artículo 278°: “Con el aporte y la colaboración de las entidades autárquicas correspondientes, se crearán y funcionarán escuelas especializadas de las ramas del petróleo, minería, industriales y agropecuarias, sin discriminación de ingreso”.

En tal orden de ideas, se advierte que entre las primeras normas dictadas por la Honorable Legislatura provincial se encuentran justamente las Leyes N° 260 y N° 264, de Fiscalización Minera y de Desarrollo Minero respectivamente.

La Ley N° 260, tiene por objeto fiscalizar el movimiento y producción de minerales. A tal efecto, se establece que cada productor independiente o asociado que en una u otra forma extraiga minerales del subsuelo de la Provincia destinados a comercializarlos o industrializarlos, debe mantener un registro permanente (Conf. art. 1° de la Ley). Este control, le fue asignado a la Dirección General de Minería.

En particular, la norma regula todo lo correspondiente al uso de guías mineras y las planillas de producción que debe llevar cada productor minero (Conf. Título I y II de la Ley N° 260).

Por su parte, la Ley N° 264 tuvo por objeto fomentar el desarrollo de las actividades dirigidas a aprovechar los recursos minerales existentes en el subsuelo de nuestra Provincia.

En tal sentido, el artículo 1° establece que la Ley tiene por finalidad “(...) *propender al desarrollo integral de las riquezas mineras de la Provincia, con la aplicación de los medios técnicos más avanzados y con recursos acordes a su importancia dentro de la economía provincial*”.

Por su parte, el artículo 2° de la norma delega en la Dirección de Minería las funciones referentes a la programación, educación, fiscalización y racionalización de los trabajos establecidos en esta ley u otras leyes análogas. Estas facultades fueron encomendadas al Director General, quien representa a la Dirección de Minería ante los Poderes Públicos, frente a los mineros y a terceros. A su vez, la norma prevía la posibilidad que este, pueda delegar ciertas funciones y facultades en aquellos funcionarios que dependan de él, ya sea de manera general o especial (Conf. art. 3°).

En lo que hace a la estricta promoción de la medida de fomento, el artículo 15° de la norma establece que el Poder Ejecutivo otorgará apoyo financiero a la explotación minera, estableciendo medidas crediticias para la instalación, el equipamiento y la evolución de las empresas mineras e industriales conexas a la minería, radicadas o que se radiquen en la Provincia.

Finalmente, la norma dispone que la Dirección difundirá los resultados de los estudios y trabajos de exploración realizados, las condiciones y recursos del medio y las medidas de fomento que se encuentren en vigencia, con vistas a promover la radicación de explotaciones mineras e industriales vinculadas directa o indirectamente a las mismas (Conf. art. 17° de la Ley).

Con posterioridad, el Poder Ejecutivo Provincial dictó el Decreto N° 383/63, reglamentario de la Ley N° 264, por el cual crea el Departamento de Fomento Minero, que dependerá de la Dirección General de Minería y tendrá por objeto atender las tareas derivadas del fomento minero en lo relativo a la tramitación de las solicitudes de créditos de las empresas. En este sentido, la Autoridad competente deberá analizar la capacidad económica de la empresa solicitante, la necesidad de la ayuda oficial y cualquier otro aspecto que entienda correspondiente a tales fines, como así también, las condiciones de las medidas a acordar. A los fines de decidir sobre el otorgamiento de estas medidas de fomento, la Autoridad Administrativa podrá llevar a cabo las inspecciones técnicas que resulten necesarias.

De los considerandos del Decreto referenciado se desprende que *“(...) el papel que la explotación intensiva y racional de los mismos puede jugar dentro del panorama económico neuquino, reviste una importancia que lo coloca en primerísimo plano en el consenso de las actividades productivas neuquinas”*. A su vez, se establece que *“(...) esa acción debe ser emprendida sin demora, toda vez que la situación por la cual atraviesa nuestra minería, no admite dilaciones en los programas de reactivamiento y expansión”*.

De esta forma, se observa que existía cierta urgencia en la organización de la actividad minera provincial, que constituía una consigna central a los fines de que el estado provincial diseñe los instrumentos normativos que le permitan planificar y fomentar el desarrollo regional de una industria incipiente.

Téngase presente, que la Provincia del Neuquén surgió y se desarrolló como una experiencia profundamente estatista <sup>37</sup>. Esta impronta característica de nuestro Estado provincial implica la idea de contar con una actividad expansiva por parte de la Administración Pública.

---

<sup>37</sup> Esta impronta estatista es resaltada por JUSTO, quien señala que a partir de la provincialización del territorio, el Estado provincial naciente se enfrentó con el desafío de transformar una sociedad atrasada, disgregada y con enormes déficits en el ejercicio de los derechos. En tal sentido, el autor señala que fue el Estado quien se ocupó de generar las condiciones materiales necesarias y creó una sociedad nueva en tres décadas, de 1960 a 1990. En pocos años, la inversión pública planificada conllevó a una mejora sistemática de todos los indicadores de desarrollo humano y a la expansión del aparato administrativo -salud, educación, vivienda, servicios públicos-. Además, indica que la experiencia histórica de Neuquén es una muestra típica -en la escala de una subdivisión nacional de un país de América Latina- de la estrategia moderna que forjó el nacimiento del Derecho administrativo, consistente, como vimos, en la implantación deliberada de una Administración Pública fuerte que actúa como articulador del desarrollo territorial, transforma la sociedad y genera las condiciones materiales necesarias para el ejercicio de los derechos. La intervención planificada de una Administración Pública proactiva y dinámica permitió en tiempo récord construir ciudadanía y sentar las bases materiales para la realización del ideario constitucional. Las grandes herramientas jurídicas para ese proceso fundacional fueron las técnicas de intervención administrativa en la economía y los dispositivos del fomento, el servicio público y la obra pública. Ver JUSTO, Juan Bautista, *“Derecho Administrativo de la Patagonia Norte. Provincias de Río Negro y Neuquén. Fundamentos históricos y constitucionales”*, 1° ed. ampliada, Buenos Aires, Ábaco, 2022.

Cabe destacar, que con el propósito de diversificar la estructura productiva, la Provincia creó empresas relacionadas a la actividad minera (CORMINE), forestal (CORFONE), en producción de artesanías (Artesanías Neuquinas), de fomento agropecuario (Plan de Esquila) y turístico, entre otras. A partir de estas decisiones, JUSTO indica que para el año 1980, más del 40 % del producto bruto era generado por empresas que se encontraban bajo control Estatal, sea nacional o provincial, cuya participación se eleva al 60 % si se considera su impacto en el sector terciario <sup>38</sup>.

Ahora bien, en lo que respecta al T.F.I, corresponde señalar que mediante Decreto N° 250/75 se creó la *Corporación Minera del Neuquén S.E. (CORMINE S.E)*, la cual se constituyó bajo el régimen de la Ley N° 20.705 de Sociedades del Estado, en el marco de las facultades que le fueron conferidas al Poder Ejecutivo a través de la Ley N° 790.

Su propósito central fue fortalecer, por conducto de la intervención estatal, las actividades mineras privadas en la provincia, evitando la formación de monopolios y propiciando el mejoramiento de los niveles de vida de los trabajadores locales.

A la par, la Legislatura sancionó las Leyes que organizan el funcionamiento propio de la Autoridad Minera Provincial (Ley N° 644) y, con posterioridad, estableció el procedimiento administrativo especial a los fines de tramitar todos los asuntos mineros que se susciten dentro del ámbito provincial (Ley N° 902), cuyas leyes serán objeto de especial análisis.

#### II. 4. b.- Ley N° 664 de Organización y Funcionamiento Minero.

El 26 de julio del año 1971 la Legislatura de la Provincia del Neuquén sancionó la Ley N° 664 de Organización y Funcionamiento Minero. Por medio de la presente, se le otorgó rango legal a la Dirección de Minería hasta entonces creada por Decreto, y se mantuvieron las funciones que hasta ese momento se le habían asignado, en carácter de Autoridad de Aplicación.

En materia de organización administrativa <sup>39</sup>, corresponde señalar que actualmente la Dirección Provincial de Minería depende jerárquicamente de la Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos, órgano desconcentrado que depende, a su vez, del Ministerio de Energía y Recursos Naturales.

En cuanto a su ubicación territorial, cabe señalar que se ha optado un criterio de descentralización territorial que entendemos deseable, ya que tal como fue indicado, la Dirección Minera tiene su sede principal en la ciudad de Zapala.

---

<sup>38</sup> JUSTO, op. cit.

<sup>39</sup> A los fines de analizar la organización administrativa del Estado Provincial neuquino, ver Ley N° 3190 Orgánica de Ministerios y sus decretos modificatorios (Decretos N° 02/19 y N° 2128/21).

Esta decisión administrativa, se motiva en el hecho de que el Departamento de Zapala constituye una zona de la provincia estratégica en materia de abastecimiento, uso y aprovechamiento de los recursos minerales <sup>40</sup> y representa además, un punto neurálgico en materia de conexión y comunicación territorial con el resto de los departamentos provinciales, que favorece la tarea logística en el traslado de los recursos y productos minerales allí obtenidos.

Ahora bien, introduciéndonos en el estricto análisis de la Ley N° 664, observamos que el art. 1° dispone que: *“La Dirección General de Minería tendrá a su cargo el gobierno, autoridad y resolución de todos los asuntos mineros y concernientes al fomento y desarrollo de la industria minera, en sus aspectos legal, técnico y administrativo; (...) será el agente natural de la Provincia para el perfeccionamiento, ejecución y coordinación de todos sus planes relativos a la política minera”*.

De esta manera, se advierte que la Ley le atribuye a esta Dirección amplias potestades, toda vez que el artículo citado no sólo le faculta a resolver todos los asuntos mineros, sino que le asigna la tarea de llevar a cabo las funciones de fomento y la fiscalización de la actividad minera dispuestas en el marco de las Leyes N° 260 y N° 264.

De esta forma, la Dirección Provincial de Minería se constituye como el agente natural de la provincia en materia de política minera. En cuanto al ámbito de aplicación, la norma establece que: *“La Dirección General de Minería cumplirá los trámites vinculados a la actividad minera en todos sus aspectos, adoptando las medidas y dictando las resoluciones que correspondan según el Código de Minería y las normas reglamentarias pertinentes”* (Conf. artículo 2°).

Entre las facultades que la norma le atribuye a la Dirección, se destaca la competencia para otorgar las concesiones mineras, realizar el control y fiscalizaciones de estas explotaciones, ejercer el poder administrativo sancionador frente a los incumplimientos que registre, entre otras funciones centrales.

De esta forma, la Dirección de Minería se constituye como la repartición administrativa que acepta, tramita y resuelve todas las solicitudes concernientes a los asuntos mineros, fiscalizando el cumplimiento de las condiciones previstas en actos administrativos de explotación otorgados.

---

<sup>40</sup> En cuanto a los recursos minerales obrantes en este Departamento, se advierte que en su gran mayoría se los destinan como materiales para la construcción y/o para su industrialización. Para consultar sobre los activos mineros que tiene la Provincia, ver <http://www.cormine.com.ar/activos.html>. A su vez, si se desea obtener un plano de los recursos minerales metalíferos existentes en el marco de la Provincia del Neuquén, consultar ZANETTINI J.C.M 2018. Recursos Minerales Metalíferos y Metalogénesis de la Provincia del Neuquén. República Argentina Anales 55. Instituto de Geología y Recursos Minerales, Servicio Geológico Minero Argentino. 252 pp., Buenos Aires.

En particular, el artículo 4° de la Ley establece que la Dirección “(...) atenderá directamente o por medio de los organismos que de ella dependan, los asuntos relativos a las materias de su competencia y además: a) Ejercerá las funciones de autoridad minera de Primera Instancia dentro del territorio de la Provincia, conformes al artículo 6°; b) Aplicará el Código de Minería y vigilará el cumplimiento de sus prescripciones (...)”<sup>41</sup>.

Ahora bien, a los fines de dar respuesta a las diversas competencias asignadas por la norma, la Ley prevé que la Dirección Provincial de Minería se encuentra asistida por una Dirección Legal<sup>42</sup> y una Dirección Técnica<sup>43</sup>.

En cuanto a la asignación de competencias previstas para cada uno de estos órganos de asistencia permanente, debemos señalar que las facultades de la Dirección Legal se encuentran enumeradas en el art. 12 de la Ley<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Ley N° 664, artículo 4°: “Atenderá directamente o por medio de los organismos que de ella dependen, los asuntos relativos a las materias de su competencia y además: a) Ejercerá las funciones de autoridad minera de Primera Instancia dentro del territorio de la Provincia, conformes al artículo 6°; b) Aplicará el Código de Minería y vigilará el cumplimiento de sus prescripciones; c) Confeccionará las estadísticas mineras de la Provincia; d) Explorará los yacimientos mineros de la Provincia y realizará estudios geológicos y mineros; e) Realizará el inventario de los recursos mineros de la Provincia y preparará el mapa de la Carta Minera de la misma; f) Asesorará a las instituciones públicas y privadas, en asuntos de su competencia; g) Asesorará a los mineros en la exploración, desarrollo, explotación y problemas técnicos y económicos, colocación de productos, análisis, etc., en todas las etapas de la actividad que realicen, atinente a sus explotaciones; h) Preparará campañas de propaganda y fomento, para difundir entre la población conocimientos y prácticas concordantes con la acción minera; i) Impulsará las investigaciones científicas, técnicas y económicas, sobre minería, geología, etc.; j) Controlará la racional explotación de los recursos minerales de la Provincia, por parte de los concesionarios; k) Preparará información sobre producción provincial de minerales con precio de mercado; l) Mantendrá relaciones con entidades afines del país o del extranjero; ll) Coordinará la acción con otras reparticiones oficiales, nacionales, provinciales y municipales; m) Elaborará las normas a que deberán ajustarse los organismos de su dependencia, controlando el funcionamiento de los mismos y hará cumplir las directivas impartidas; n) Preparará el plan de publicaciones y divulgación anual de acuerdo al Cálculo de recursos; o) Preparará el presupuesto anual de la repartición, el que será elevado al Poder Ejecutivo; p) Redactará la memoria anual, haciendo constar la labor cumplida en el año, los progresos alcanzados, las deficiencias notadas y las mejoras que deberán introducirse, la que igualmente deberá ser elevada al Poder Ejecutivo. En caso de ausencia por plazos no mayores de cinco (5) días, de licencia ordinaria, de excusación o por razones de urgencia por cualquier otra causa, el director, podrá ser reemplazado entre aquellos funcionarios que le siguen en jerarquía inmediata”.

<sup>42</sup> La Dirección Legal cuenta para el ejercicio de sus funciones con la asistencia de una Secretaría, una Escribanía, un Registro Gráfico y una Mesa de Entradas y Archivo (Conf. art. 11° de la Ley N° 644).

<sup>43</sup> Por su parte, la Dirección Técnica cuenta con un Servicio Geológico Minero, una Sección Económica y Estadística, una Sección Policía Minera, una Sección de Geología de hidrocarburos (incorporado por Ley 1822), un Museo denominado “Prof. Juan F. Olascher” y se ubica en la ciudad de Zapala (creado por Ley 1822) y un Departamento Administrativo-Contable (Conf. art. 42° de la Ley N° 644).

<sup>44</sup> Ley N° 664, artículo 12°: “La Dirección Legal, tendrá competencia para conocer y decidir en Primera Instancia en los siguientes casos: a) En todos los asuntos y peticiones que versen sobre derechos reconocidos por el Código de Minería y sus leyes complementarias en la concesión, modificación o extinción de esos derechos; b) En todos los recursos de revocatoria que se interpongan contra decretos de mero trámite y en los de aclaración; c) En los trámites de mensura, demarcación y posesión de pertenencias mineras concedidas, así como en la aprobación de las mismas y el otorgamiento de los títulos definitivos de propiedad (artículo 24 del Código de Minería); d) En los trámites de reposición de mojones, de mensuras y todo aquello que pueda suscitarse por confusión de límites, internación de labores, servidumbres, expropiaciones y en todo aquello que se relacione con los derechos mineros; e) En la declaración de caducidad de las concesiones mineras de conformidad con el Código de Minería, y leyes complementarias vigentes, en todos los casos de abandono de trámite antes del registro, por causas imputables al interesado, podrá admitirse nuevo cargo, siempre que no se haya presentado un tercero en la misma zona pedida; f) En el otorgamiento de derechos sobre sustancias de tercera categoría en terrenos de propiedad del Fisco provincial, de acuerdo con las reglamentaciones que al efecto se dicte por éste o

En particular, corresponde poner de resalto que el artículo 6° de la Ley N° 644 establece que el Director Legal, en ejercicio de la Autoridad Minera de Primera Instancia, “(...) entenderá y resolverá sobre todos los asuntos, peticiones y cuestiones que versen sobre Derecho Minero reglado por el Código de Minería”.

A su vez, el artículo 7° del mismo cuerpo normativo dispone que: “(...) con autoridad jurisdiccional concedente, (la Dirección Legal) conocerá y resolverá el trámite de los permisos de exploración y concesiones mineras y la constitución, modificación o extensión de éstos y los demás derechos que reconocen el Código de Minería y leyes complementarias, como así también todas las cuestiones que se susciten entre mineros, entre éstos y los superficiarios o entre mineros y terceros, respecto a la adquisición, conservación, explotación y aprovechamiento de las minas y todos los demás en que se discuten derechos regidos por el Código y leyes citadas. Su jurisdicción abarca todo el territorio de la Provincia. Su competencia es improrrogable y su incompetencia por razones de materia es absoluta y deberá ser declarada de oficio en cualquier estado del proceso”.

Por otra parte, el artículo 32° establece las facultades que le corresponden a la Dirección Técnica. Entre las funciones encomendadas, se destacan las tareas de investigación, de asesoramiento técnico y las tareas de control y/o fiscalización de las explotaciones mineras concedidas por la Autoridad Minera <sup>45</sup>.

---

por las municipalidades o comisiones municipales en razón de lo determinado por el título V del Código de Minería. En estos casos, es de intervención obligada la Fiscalía de Estado; g) En la substanciación y resolución de todas aquellas denuncias que le haga conocer la Dirección Técnica, por incumplimiento de las disposiciones del Código de Minería y leyes complementarias relativas a las concesiones, mensuras y demarcaciones, servidumbres, inversión de capital, minas abandonadas y vacantes. En todos los casos es obligatoria la intervención del titular del derecho denunciado o afectado, bajo pena de nulidad si así no se hiciera; h) En la notificación de los emplazamientos que correspondieren de conformidad al Código de Minería, sus leyes complementarias y el Código Procesal Minero. En las notificaciones y emplazamientos que les sean solicitados por la Dirección Técnica, en los casos que correspondiere; i) Para requerir informes de la Administración Pública, Poder Judicial e instituciones bancarias, que le sean necesarios en razón de su competencia y de los asuntos sometidos a su resolución; j) Para requerir el auxilio de la fuerza pública, en los casos que ello fuera menester; k) Para coordinar con la Dirección Técnica, las funciones técnicas legales requeridas por la Dirección Legal”.

<sup>45</sup> Ley N° 644, artículo 32: “Para el logro de sus objetivos, la Dirección Técnica tendrá las siguientes funciones: a) Proveerá la información geológica y el inventario sistemático de las sustancias minerales; b) Realizará las investigaciones de naturaleza minera y toda otra actividad o tarea vinculada a su misión de servicios geológicos-mineros del Estado provincial; c) Confeccionará las cartas topográficas, geológicas y el mapa minero genético de la Provincia; d) Realizará un efectivo apoyo a la producción minera en todos sus aspectos, llevando a la práctica estudios de prospección y trabajos de explotación con métodos modernos; e) Asesorará al Poder Ejecutivo y demás organismos oficiales y privados acerca de problemas de su competencia; f) Tendrá a su cargo las funciones de Policía Minera en lo concerniente a seguridad e higiene, control de la racional explotación de los yacimientos y la producción, como así también en los casos emanados de la Dirección Legal, por violación a las disposiciones del Código de Minería y leyes complementarias; g) Prestará a la Dirección Legal los servicios técnicos-legales, que ésta le requiera, de acuerdo con sus facultades; h) Coordinará su acción con instituciones estatales y privados o de cualquier otra persona o entidad, sobre materia geológica-minera; i) Realizará tareas de difusión mediante la publicación de trabajos, estudios y estadísticas de interés económico; editará los más importantes estudios producidos por su personal técnico y científico y organizará una biblioteca especializada y velará por el acrecentamiento y conservación del museo mineralógico de la Provincia”.

En tal sentido, observamos que la Provincia del Neuquén ha instituido: i) una Dirección Legal, la cual actúa como Autoridad Minera de Primera Instancia en el otorgamiento de los derechos mineros; y ii) una Dirección Técnica, encargada de ejecutar los planes de la política minera provincial y asistir a la autoridad legal en los aspectos técnicos correspondientes.

Ahora bien, ingresando en el análisis del esquema previsto por la norma a los fines de resolver los pedimentos que tramitan ante la Dirección Minera, observamos que la Ley N° 644 establece un sistema de doble instancia administrativa, que se organiza de la siguiente manera: i) una Autoridad Minera de Primera Instancia, cuyas facultades se desempeñarán según las competencias indicadas anteriormente; ii) una Autoridad Minera de Segunda Instancia, la cual entenderá en grado de apelación y será desempeñada por el Poder Ejecutivo, es decir, por el Gobernador de la Provincia <sup>46</sup>, cuya decisión agota la instancia administrativa.

Ahora bien, a los fines de determinar el procedimiento administrativo aplicable a la tramitación de los asuntos mineros por parte de la Autoridad Minera y los plazos y recursos previstos para la intervención de cada una de estas instancias administrativas, corresponde examinar los lineamientos dispuestos por la Ley de Procedimientos Mineros N° 902.

## II. 5.- Ley N° 902 de Procedimiento Minero del Neuquén.

Previo a ingresar en las disposiciones propias de la Ley N° 902, debemos señalar que hasta su sanción, las peticiones mineras tramitaron según el procedimiento fijado en el marco del Decreto N° 1.884/58.

La aplicación de este marco normativo se encontraba establecido en el art. 44° de la Ley N° 644, cuya cláusula transitoria indicaba: *“Hasta tanto se sancione el Código de Procedimiento Minero continuarán en aplicación las disposiciones del Decreto 1.884/58 y las del Código de Procedimiento en lo Civil y Comercial en tanto no se oponga a aquél”*.

### II. 5. a.- Antecedentes normativos.

Tal como fue indicado al momento de describir los antecedentes normativos propios de la Ley N° 664, en el presente acápite analizaremos los lineamientos centrales que rigieron la tramitación de los asuntos mineros hasta la sanción de la Ley de Procedimientos Mineros.

---

<sup>46</sup> Ley N° 664, artículo 10°: “La Segunda Instancia será desempeñada por el Poder Ejecutivo provincial. En caso de impedimento o recusación será ejercida por el ministro de Gobierno”.

En cuanto a los fundamentos del Decreto N° 1.884/58, de la lectura de los considerandos surge que las normas procesales vigentes en el orden nacional, que hasta entonces eran aplicadas a la tramitación de los asuntos mineros locales eran de difícil, y a veces, de imposible consulta; además, estas normas nacionales resultaban incompletas y sólo podían aplicarse adecuadamente a partir de una copiosa jurisprudencia administrativa.

En tal marco, resultaba imperioso dotar a la provincia de un instrumento procedimental que permitiese el efectivo ejercicio de la Autoridad Minera, ya que resultaba central que el otorgamiento de las concesiones mineras se realizará con la mayor celeridad posible y sin que se menoscabe las garantías consagradas por el código de fondo.

En cuanto a los antecedentes utilizados a los fines de proyectar el reglamento propuesto, se indica que la misma estuvo inspirada en la doctrina reglamentaria e interpretativa del Código de Minería sentada en el ámbito nacional.

Descrito el contexto que motivó su dictado, corresponde remarcar que el Título II del Decreto N° 1884/58 dispuso todo lo correspondiente al Procedimiento Minero aplicable por la Autoridad Minera. Téngase presente, que este Título se encontraba dividido en diez (10) capítulos.

El primero de ellos, establecía las disposiciones generales aplicables al procedimiento, estableciendo el impulso de oficio de las actuaciones por parte de la Autoridad Minera; la necesidad de que el peticionante fije un domicilio dentro del ejido urbano de la sede de la Autoridad Minera; el mecanismo de notificación de las decisiones mineras; el establecimiento de plazos perentorios e improrrogables; los requisitos exigidos para la representación (para lo cual reenvía a la figura del mandato prevista en el entonces Código Civil); la posibilidad de que la Autoridad Minera exija la firma del letrado en aquellos expedientes que se controvierta derechos; el sistema de traslados de las presentaciones; la aplicación supletoria del Código Procesal Civil provincial, entre otras cuestiones generales.

Por su parte, el capítulo II dispuso todo lo correspondiente al régimen de cateos; el III, lo respectivo a los descubrimientos que realicen los mineros; el IV, lo relativo a las minas nuevas o estacas; el V, lo correspondiente a las minas vacantes o abandonadas; el VII, lo vinculado al canon; el VIII trataba el remate de minas caducas; el IX, lo relativo a las Canteras; el X, lo correspondiente a la Policía Minera, indicando que la misma era ejercida por el entonces Ministerio de Economía, órgano del cual dependía jerárquicamente la Dirección de Minería al momento del dictado del reglamento bajo análisis. Además, se facultaba al Ministerio a dictar los reglamentos respectivos y a designar a los inspectores que vigilen su cumplimiento.

Ahora bien, a los efectos del presente T.F.I nos interesa detenernos un momento en lo establecido en el capítulo VI, ya que allí se reglamentó todo lo relativo al sistema recursivo aplicable al procedimiento minero.

En particular, observamos que el art. 58° del Decreto establecía que contra: *“(…) las resoluciones definitivas o de las que no siéndolo causare gravamen irreparable, emanadas de la Autoridad Minera de Primera Instancia, podrán interponerse recursos de nulidad y/o apelación dentro de un plazo perentorio de quince días hábiles a contar desde la fecha de notificación, salvo los casos de plazos especiales fijados por el código de minería”*.

A su vez, el segundo párrafo de dicho artículo preveía que en el caso en el que *“(…) se hubiera interpuesto recurso de revocatoria sólo procederá el de apelación si se hubiera deducido conjuntamente con aquel y en subsidio”*.

En cuanto a la forma en la cual debe interponerse el mismo, el régimen recursivo se encontraba complementado con lo dispuesto en el art. 59° de la norma, que indicaba que *“(…) el recurso se interpondrá en escrito fundado ante la Autoridad Minera de Primera Instancia, la que elevará los autos a Segunda Instancia. Si no se fundaron los escritos interpuestos, no podrá el interesado hacerlo en lo sucesivo ni en otras instancias, pero ellos serán considerados prescindiendo de tales elementos de juicio. Del escrito de interposición del recurso, se correrá traslado a los litigantes, si los hubiere, por el término perentorio de quince días, y se llamará a autos para resolver”*.

De esta forma, observamos que en lo central, el Decreto establecía la existencia de dos tipos de recursos, el de nulidad y/o apelación, que debían interponerse dentro del plazo perentorio de quince (15) días hábiles, a contar desde la fecha de su notificación.

Finalmente, el 27 de octubre del año 1975 la Legislatura de la Provincia sanciona la Ley N° 902 <sup>47</sup>, es decir el iter procedimental aplicable a la tramitación de todos los asuntos mineros, indicando los recaudos que los particulares deben observar a los fines de instar los pedimentos mineros y las distintas instancias que lo componen.

## II. 5. b.- Consideraciones preliminares. Notas típicas del Procedimiento Minero.

Introduciéndonos en el estricto análisis de los lineamientos previstos por la Ley de Procedimientos Mineros, el artículo 1° define el ámbito de aplicación, para lo cual dispone: *“El presente Código regirá el procedimiento referido a todos los derechos y cuestiones contempladas por el Código de Minería y Leyes de la materia, cuyo conocimiento sea de competencia de la Dirección General de Minería, de acuerdo a los términos de la Ley N° 664”*.

---

<sup>47</sup> Ley promulgada mediante Decreto N° 3187/1975, de fecha 27 de octubre de 1975.

De esta forma, en primer lugar cabe advertir que los legisladores establecieron un procedimiento administrativo de tipo especial, aplicable en forma exclusiva y excluyente a la tramitación de todos los asuntos que cumplan con un doble estándar normativo, a saber: i) que el objeto de lo que se peticione verse sobre materia minera; y ii) que el conocimiento de las actuaciones corresponda a la Dirección General de Minería, de acuerdo a la asignación de competencias previstas en la Ley N° 664.

Asimismo, en virtud de tratarse de un procedimiento administrativo de tipo especial, el procedimiento minero presenta ciertas notas típicas que lo diferencia sustancialmente de lo establecido en el procedimiento administrativo general, regulado en el ámbito de la Provincia del Neuquén a través de la Ley N° 1284 <sup>48</sup>.

Es más, de la simple lectura de la norma bajo examen se advierte que el procedimiento minero presenta mayores similitudes con las prescripciones previstas en el CPCyC provincial con los lineamientos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo.

A nuestro entender, estas similitudes se explican principalmente a partir de tres aspectos centrales: i) la época y el contexto en la cual fue dictada la Ley (año 1975); ii) lo dispuesto en la disposición transitoria del art. 44° de la Ley N° 664 citada; y iii) que al momento de la creación de este procedimiento administrativo no había sido sancionada la Ley de Procedimiento Administrativo, la cual fue aprobada recién el 07 de abril de 1981.

Las principales similitudes que la Ley N° 902 presenta en relación al CPCyC provincial se vinculan principalmente con: las etapas y su diagramación; los institutos jurídicos central que rigen el procedimiento; el alcance y tipo de competencias asignadas a los distintos órganos; el régimen de costas; el sistema de notificación, vistas y traslados establecidos en la norma procedimental, entre otras.

A modo de ejemplo, la Ley N° 902 faculta a la Autoridad Minera, en ambas instancias, a: i) dictar *providencias y resoluciones*; ii) dispone que el impulso *procesal* dependerá de la instancia de partes; iii) establece la obligatoriedad de acudir con patrocinio letrado para actuar ante la Autoridad Minera de Primera Instancia en caso de controvertirse derechos, siendo este requisito obligatorio para actuar ante la Autoridad Minera de Segunda Instancia; iv) exige que toda presentación inicial debe hacerse por triplicado, acompañando para ello, sellado de ley; v) el régimen de visitas y el sistema de notificaciones residual se realiza por nota los días martes y viernes; vi) los traslados deben realizarse necesariamente

---

<sup>48</sup> No obstante ello, corresponde remarcar que según lo establecido en el art. 1° de la Ley N° 1284, el procedimiento administrativo general vigente en el ámbito provincial resulta aplicable a los procedimientos especiales en forma supletoria, en tanto sus institutos jurídicos no se opongan expresamente a los allí establecidos.

con copias; vii) los plazos resultan perentorios e improrrogables; viii) la forma y el alcance con el cual se conceden los recursos interpuestos en sede administrativa; entre otros aspectos.

Párrafo aparte merece el régimen de costas previsto en el marco de la Ley para aquellos casos en que se haya petitionado sin derecho. Según lo dispuesto en el art. 18° de la Ley N° 902, quien peticione sin razón “(...) *se aplicarán las costas y gastos que originen tal actividad*”, estableciendo que a tal efecto, las liquidaciones de gastos y costas serán efectuadas de oficio por la Autoridad Minera, de acuerdo con lo previsto en el Código de Procedimientos Civiles y Comerciales de la Provincia y de las leyes arancelarias vigentes, a las cuales, le otorga carácter ejecutivo.

En base a lo hasta aquí señalado, observamos que el régimen jurídico bajo estudio no solo presenta similitudes en cuanto al *nomen iuris* utilizada por la Ley a los efectos de definir los institutos jurídicos sobre los cuales se estructura el procedimiento, sino que al detenernos en analizar los alcances y la naturaleza jurídica de la mayoría de estos institutos, los mismos se asimilan a lo dispuesto en el código ritual vigente en el ámbito provincial.

Finalmente, observamos que existe cierta similitud entre la forma de despachar los expedientes de la Dirección Provincial de Minería y los juzgados locales. En especial, resulta llamativa la rigurosidad que la Dirección Legal le imprime a la hora de analizar el cumplimiento de los requisitos sustanciales y formales al proveer las actuaciones que se tramiten en sede minera, bajo apercibimiento de rechazar las presentaciones, sin más trámite.

## II. 5. c.- Procedimiento recursivo. Agotamiento de la vía administrativa.

Habiendo señalado los aspectos principales sobre los cuales se estructura el procedimiento minero, corresponde introducirse en el análisis del régimen recursivo previsto por la Ley N° 902.

A estos fines, debemos remitirnos a lo establecido en los artículos 25° y 27° de la norma bajo análisis, cuyos artículos estructuran tanto las distintas etapas administrativas existentes, como los recursos previstos a los efectos de habilitar tales intervenciones.

En primer lugar, el art. 25° de la Ley de Procedimientos Minero dispone: “*De los Recursos: Contra las Resoluciones y providencias que causen instancia dictadas por la Autoridad Minera en Primera Instancia, se podrán deducir los siguientes recursos: a) Reposición o revocatoria, contra autos interlocutorios, dentro del plazo de cinco (5) días de notificada la providencia; b) Aclaratoria, cuando se hubiese omitido resolver sobre alguna de las peticiones formuladas, dentro del plazo de dos (2) días; c) Pronto despacho, cuando hubieran transcurrido los plazos previstos en el Artículo 24° de este Código; d) Queja por denegación o retardo, cuando se hubiera denegado el recurso previsto en el inciso anterior,*

*dentro del término de cinco (5) días; e) Apelación: Este recurso será deducido en subsidio, conjuntamente con el de reposición o revocatoria, salvo contra Resoluciones definitivas o interlocutorias que tengan fuerza de tal, en cuyo caso el recurrente deberá plantearlo dentro de los cinco (5) días de su notificación. Todos los recursos deberán fundarse en el mismo Escrito de su presentación. En los recursos de queja y apelación subsidiaria, deberá constituirse domicilio legal dentro del radio urbano de la Ciudad que sea asiento de la Autoridad Minera en Segunda Instancia. La omisión de este requisito, hará que se considere como domicilio legal el de los estrados de dicha Autoridad”.*

En tal sentido, el artículo citado establece los distintos recursos que la norma permite deducir contra las resoluciones y providencias dictadas por la Autoridad Minera de Primera Instancia y el plazo previsto para su interposición.

Ahora bien, en función del objeto del estudio del T.F.I, nos centraremos en lo dispuesto por el inc. e) del artículo citado, ya que allí se regula lo correspondiente al recurso de apelación, es decir, el sistema recursivo previsto en el marco de este procedimiento.

De esta manera, observamos que la norma indica que, una vez cumplidos los requisitos establecidos en la norma, los particulares podrán acudir en grado de apelación ante la Autoridad Minera de Segunda Instancia, la cual conforme fue señalado, es oficiada por el Gobernador de la Provincia.

En similar sentido se expide el art. 69° de la Ley N° 902, quien al tratar el régimen disciplinario indica: *“Apelación: En los casos de suspensión e inhabilitación, la resolución podrá ser apelada, dentro del quinto día de notificado, debiendo fundarse. El recurso se concederá cuando corresponda ante la Autoridad Minera de Segunda Instancia”.*

En este orden de ideas, resulta uniforme que la ley prevé la existencia de un recurso de aplicación respecto de aquellas decisiones resueltas por la Autoridad Minera de Primera Instancia, el cual deberá ser interpuesto en el plazo perentorio de cinco (5) días de su notificación, bajo apercibimiento de perder la posibilidad de recurrir dicha decisión.

En cuanto al plazo establecido para la interposición del recurso de apelación, es dable destacar que a diferencia de lo previsto en el régimen establecido mediante Decreto N° 1.884/58, se reduce sustancialmente el plazo previsto a tales fines, ya que el mismo se disminuye de 15 a 5 días hábiles.

De esta forma, advertimos que la Ley fija un plazo perentorio que resulta sumamente breve, lo cual implica una regresión en esta materia, que repercute en detrimento de los derechos de los particulares.

Continuando con el análisis del *iter* recursivo propuesto, el art. 27° de la Ley N° 902 establece: *“La Autoridad Minera de Segunda Instancia, deberá pronunciar su fallo en el*

*término de sesenta (60) días, previo el asesoramiento legal que la misma disponga. De dicho fallo no se admitirá otro recurso que el de aclaratoria, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de notificado el mismo. En el caso de que se planteara en alguna forma el recurso extraordinario o la inconstitucionalidad, la Autoridad Minera de Segunda Instancia deberá pronunciarse expresamente respecto del mismo, admitiéndolo o denegándolo. En todos los casos, decidirá también respecto de las costas a imponer”.*

En particular, debemos advertir que el art. 27° establece tres (3) cuestiones que resultan centrales respecto a la intervención de la Autoridad Minera de Segunda Instancia, a saber: i) que contra la resolución adoptada en esta instancia la Ley admite únicamente la posibilidad de interponer el recurso de aclaratoria, el que deberá ser formulado dentro de un plazo perentorio de cuarenta y ocho (48) horas contadas desde que su notificación; ii) la norma califica a la resolución de la Autoridad Minera de Segunda Instancia de “fallo”, es decir, que presupone el ejercicio de una competencia de tipo materialmente jurisdiccional por parte de la Administración; y iii) la Ley únicamente admite la posibilidad de acceder al control judicial de las resoluciones adoptadas por la Autoridad Minera de Segunda Instancia a través del recurso extraordinario de casación.

#### II. 5. d.- Control judicial de la actividad resuelta en sede minera.

A los fines de analizar las características que presenta la vía judicial prevista en el marco de la Ley de Procedimientos Mineros para habilitar este control, en primer lugar debemos señalar que el recurso judicial de Casación se encuentra legislado en el ámbito provincial a través de la Ley N° 1406 <sup>49</sup>.

De la lectura de la norma, se advierte que el esquema previsto a los fines de que los particulares recurran por intermedio de esta vía de control judicial de tipo extraordinario resulta un proceso sumamente riguroso. En particular, basta con solo observar los requisitos legales que deben acreditarse a los fines de lograr la admisibilidad de la vía procesal bajo estudio.

En particular, la Ley establece tres requisitos que deberán acreditarse como primer paso: i) la interposición del recurso extraordinario deberá realizarse dentro del plazo perentorio e improrrogable de diez (10) días, el cual debe computarse desde la notificación del acto que se intenta controlar; ii) se exige al accionante que efectúe un depósito legal; iii) que se cumpla con las demás prescripciones de la Ley.

---

<sup>49</sup> El art. 1° de la Ley N° 1406 establece que el recurso de casación se puede instrumentar de tres vías diferentes, a saber: i) de inaplicabilidad de la Ley; ii) de nulidad extraordinario; iii) extraordinario de inconstitucionalidad.

En cuanto a este último requisito, la norma exige la autonomía y suficiencia recursiva; el correcto encuadre de las vías impugnativas intentadas; un limitado tratamiento en cuanto a aspectos de orden fáctico y probatorio; el recurso se interpone y tramita directamente ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén.

De esta manera, observamos que la mayoría de los recaudos exigidos por el ordenamiento jurídico a los efectos de que el tribunal declare la admisibilidad de la vía intentada e ingrese a analizar los aspectos sustantivos sobre el cual versa el objeto del recurso, constituyen una primera barrera de acceso a la jurisdicción, limitando así, el ejercicio de un control judicial amplio.

Ahora bien, esta primera barrera de ingreso a la jurisdicción, representada mediante un esquema de admisibilidad sumamente restrictivo, se complementa con la imposibilidad de debatir aspectos de hecho y prueba en el marco de este proceso judicial, restringiendo sensiblemente la posibilidad de que el poder judicial controle en forma plena los actos resueltos por la Autoridad Minera en sede administrativa.

## II. 6.- Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia del Neuquén. Principales similitudes y diferencias.

Habiendo examinado el marco normativo aplicable a la tramitación de los asuntos mineros y el mecanismo de control judicial previsto en la Ley N° 902, corresponde describir los aspectos centrales previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo Provincial.

Preliminarmente, cabe destacar que si bien el legislador denomina a la Ley N° 1284 como la Ley de Procedimiento Administrativo, esta norma se constituye como “(...) *una verdadera Ley General de la Administración Pública, que regula los principios fundamentales del derecho público en materia de organización, formas jurídicas y trámites administrativos propiamente dichos*”<sup>50</sup>.

En lo estrictamente aplicable al presente, en primer lugar debemos señalar que el procedimiento administrativo ahí prescripto resulta aplicable al ejercicio de toda la función administrativa desplegada por parte del Estado provincial<sup>51</sup>, la cual comprende tanto lo referente a la preparación, como a la formación, el control y la impugnación de la voluntad administrativa<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> DROMI, José, Exposición de Motivos Ley 1284, punto 1.

<sup>51</sup> Téngase presente que en el marco de la Ley se prevé que la actividad administrativa impugnabile puede emanar del estado (cualquiera de sus órganos o poderes, incluso órganos extrapoderes como el Tribunal de Cuentas) o entidades públicas no estatales que hayan recibido potestades públicas por transferencia estatal o por aquellas personas privadas que ejercen función administrativa por autorización o delegación estatal (arts. 1° y 26° Ley 1284).

<sup>52</sup> La tramitación del procedimiento se encuentra principalmente regulada en los arts. 47°, 50°, 89°, 93°, 97°, 98°, 100° y 105°; por otra parte, el sistema de impugnación de los modos jurídicos de exteriorización de la

En segundo orden, debemos referirnos a los principios jurídicos fundamentales sobre los cuales se estructuró el procedimiento administrativo local, los cuales permiten explicar el por qué y el para qué del mismo. Estos, se encuentran agrupados en dos grandes categorías, a saber: principios de carácter sustantivos, compuesto por los principios de legalidad, defensa y gratuidad: y principios de tipo formales, categoría integrada por los principios de oficialidad, informalismo y eficacia administrativa.

En cuanto a los principales institutos que hacen al procedimiento administrativo neuquino, corresponde arrancar con lo relativo a la legitimación, ya que la Ley N° 1284 se aparta de la clásica división trialista (dividida en interés simple, interés legítimo y derecho subjetivo) y unifica a las distintas situaciones subjetivas bajo una sola categoría, a la cual denomina derechos subjetivos públicos (art. 114°)<sup>53</sup>.

En particular DROMI, en su carácter de codificador de esta norma procedimental, critica la clasificación trialista de las situaciones subjetivas diciendo que ella carece de entidad sustantiva, ya que esta categorización tiene por como efecto la debilitación de la tutela de los ciudadanos.

Por otra parte, en materia recursiva se advierte que la legislación provincial adhiere al denominado modelo de unidad recursiva. Con base en el principio de eficacia administrativa, la norma unifica en solo dos grandes categorías, recursos y reclamación administrativa, a los medios de impugnación existentes, alejándose, de esta forma, del criterio impugnatorio múltiple de otros sistemas.

Ahora bien, en lo referente al plazo previsto para la interposición de los recursos administrativos, DROMI indica que si bien la norma mantiene la tradición de obligar a interponer el recurso dentro del plazo de caducidad, el no ejercicio oportuno del derecho no impide la impugnación por medio de la reclamación, siempre que el mismo se interponga dentro del plazo de prescripción<sup>54</sup>.

---

voluntad administrativa (que según la ley se divide en actos, hechos, reglamentos, simples actos y contratos) se encuentra previsto en los arts. 56°, 94°, 99° y 104°.

<sup>53</sup> Ley N° 1284, artículo 114° - Derechos subjetivos públicos. “Las situaciones jurídicas subjetivas que titularizan los administrados se denominan derechos subjetivos públicos. Entiéndese por derecho subjetivo público la facultad de exigir, para res- Ley 1284 guardo propio o de la legalidad misma, prestaciones o abstenciones administrativas debidas a los administrados en situación de exclusividad, concurrencia o generalidad”. Téngase presente, que esta noción se utiliza también como concepto fundamental para discernir la legitimación en sede judicial (Art. 9 de la Ley 1305).

<sup>54</sup> Exposición de Motivos, Ley 1284, punto 8, “Materia Procesal Administrativa”.

Bajo este esquema, los actos administrativos son siempre impugnables mientras no se extinga el derecho sustantivo por vía de prescripción u otro medio de decaimiento definitivo del derecho <sup>55</sup>.

En tal sentido, como datos característicos del sistema neuquino, se encuentra asociado a que los plazos previstos para la reclamación son los de prescripción de la acción procesal administrativa <sup>21</sup>, por lo cual no existe en el marco de este modelo, un término de caducidad que por fatal y perentorio, importe la pérdida del derecho sustancial.

De esta forma, una vez expirado el plazo perentorio para interponer un recurso administrativo, el ciudadano tiene derecho a instar nuevamente el trámite impugnatorio a través de la reclamación administrativa. Esta se convierte así en una suerte de "regla" a la que acude el ciudadano a fin de provocar nuevamente la vía revisora en sede administrativa, despreocupado por los temores propios de otras legislaciones que imponen plazos de caducidades perentorios y, por cierto, brevísimos.

En particular, DROMI señala: *"(...) que los plazos que prevé la Ley de Procedimiento Administrativo son ordenatorios y no extintivos de derechos sustantivos. La finalidad de que caduquen remedios y recursos contra un acto, significa darle a ese acto cierta estabilidad y duración jurídica, pero no importa ello negación del derecho a reclamar, antes de la prescripción, el dictado de nuevos actos administrativos, más aún cuando estos últimos se peticionan con motivo de nuevos "hechos" y "derechos" no considerados en anteriores oportunidades"* <sup>56</sup>.

En tal orden de ideas, observamos que existen grandes diferencias entre los principales institutos jurídicos sobre los cuales se edifica cada uno de los procedimientos administrativos analizados en el presente T.F.I.

No obstante lo cual, teniendo en consideración que la Autoridad Minera es un órgano administrativo desconcentrado que se encuentra dentro de la estructura centralizada del organigrama provincial, en aquellas cuestiones de mero trámite que exceden el

---

<sup>55</sup>De esta manera, la circunstancia que en una actuación administrativa se haya expedido la Administración Pública con anterioridad, desestimando recursos administrativos, no significa la pérdida de los derechos de los administrados, para ocurrir a la misma sede, formulando reclamos de esa naturaleza y peticiones en base a nuevas razones de hecho y de derecho. La consecuencia de la coordinación de ambas vías es que ni la circunstancia del vencimiento del plazo para interponer recurso contra un acto, ni la de la caducidad de la acción procesal administrativa por vencimiento del término para su inicio, comporta la pérdida del derecho: por el contrario, en cabeza del ciudadano subsiste la facultad de reiniciar el camino del agotamiento de la vía administrativa para arribar a un nuevo acto impugnante ante el Poder Judicial. El único límite temporal es el de la prescripción, fijada en un plazo que corre desde los dos años para los actos anulables hasta la imprescriptibilidad para los inexistentes, de acuerdo con las categorías de vicios e invalidez suministradas por la propia norma. En este sentido, el único límite al que se somete el ciudadano es el plazo de prescripción, el cual se establece a partir de la gravedad del vicio que ostente aquella conducta administrativa que se impugna: a) actos inexistentes: imprescriptibles; b) actos nulos: cinco años; y c) actos anulables: dos años.

<sup>56</sup> DROMI, José Roberto, *"Proceso Administrativo Provincial"*, ediciones Idearium, Mendoza, 1977, pág. 124 y 132.

procedimiento específico de la Ley N° 902, y en frente a los casos de vacíos legales, utiliza sus prescripciones <sup>57</sup>.

Además, en función de lo indicado al presente de este acápite, al exteriorizar la voluntad administrativa la Autoridad Minera debe cumplir con los elementos de los actos por ella resuelta, ya que según lo establecido en el art. 1° de la Ley de Procedimientos Administrativos, la misma resulta aplicable en forma supletoria al resto de los procedimientos especiales vigentes o que se dicten.

### **III.- Ejercicio de facultades materialmente jurisdiccionales por parte de órganos administrativos.**

Ahora bien, teniendo en cuenta que la propia Ley de Procedimiento Minero faculta a la Autoridad Minera a ejercer potestades materialmente jurisdiccionales, resulta evidente que el ejercicio de esta clase de atribuciones por parte de órganos administrativos plantea ciertas tensiones en el marco del sistema republicano de gobierno <sup>58</sup>.

Dado que por cuestiones metodológicas partiremos del supuesto de que la validez del ejercicio de esta clase de facultades por parte de los órganos y/o entes administrativos ha sido admitida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, compartimos el enfoque planteado por GUTIÉRREZ COLANTUONO y EGEA al analizar el asunto, quienes señalan que la discusión en el caso puntual no se produce sobre la existencia o legalidad de la potestad en sí misma, sino que el mismo debe girar en torno al alcance y el carácter atribuible a este tipo de decisiones administrativas <sup>59</sup>.

GORDILLO, por su parte entiende que: “(...) *no interesa demasiado, en verdad, decidir de qué modo elegimos denominar a la actividad de la administración, en todo o en parte; lo que interesa más bien es determinar si existe algún campo de la administración cuya revisión judicial sea excluida o limitada por alguna razón intrínseca a aquella*” <sup>60</sup>.

Previo a introducirnos en el análisis del ejercicio de esta clase de facultades por parte de la Autoridad Minera provincial, señalaremos algunas de las tensiones que su ejercicio

---

<sup>57</sup> Téngase presente que la Ley N° 902 no contiene ningún tipo de remisión expresa a la Ley de Procedimientos Administrativos provincial ya que la misma fue sancionada con anterioridad al dictado de la Ley N° 1284.

<sup>58</sup> Uno de los argumentos centrales esgrimidos como fundamento para justificar la necesidad de otorgar carácter de jurisdiccional a pronunciamientos emanados de ciertos órganos administrativos está dado por el principio de especialidad. Mediante este principio, algunos autores plantean la ventaja de otorgar potestades jurisdiccionales a órganos que por su composición y conocimiento en determinadas materias estarían en mejores condiciones para resolver aquellos problemas vinculados a su especialidad.

<sup>59</sup> GUTIERREZ COLANTUONO, Pablo A. y EGEA, Federico, “Especialidad y tutela judicial efectiva. El fallo González”, Publicado en L.L Patagonia, Año 3, N° 5, octubre del año 2006.

<sup>60</sup> GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, t. I, 8° edición, F.D.A, Buenos Aires, 20003, p 9-15.

produce en el sistema republicano a los fines de contar con un panorama más completo de la compleja cuestión aquí debatida.

### III. 1.- Principio de división de funciones.

En primer lugar, debemos tener presente que la esencia del sistema republicano de gobierno <sup>61</sup> radica en la limitación de las facultades y atribuciones asignadas a los distintos órganos estatales y en la premisa de que ningún departamento gubernamental puede ejercer lícitamente otras funciones que las que le han sido normativamente acordadas.

Bajo este régimen de gobierno, el ejercicio del poder público se encuentra dividido en funciones, las cuales son asignadas en forma exclusiva y/o concurrente a los distintos órganos que conforman el Estado.

En lo que respecta al ejercicio de la potestad jurisdiccional, entendida esta como la facultad de decidir el derecho en el marco de una controversia o causa, entendemos que el art. 116° de la Constitución Nacional resulta contundente. Tanto el constituyente nacional originario, como el derivado, han precisado que el ejercicio de esta función resulta una facultad exclusiva del Poder Judicial.

Esta tesitura, fue reforzada con la prohibición establecida en el art. 109° de la Carta Magna Nacional, que reza: *“En ningún caso el presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas”*.

Ingresando en lo dispuesto en el ámbito local, observamos que el esquema de división de funciones se encuentra delineado en los artículos 1° y 12° de la Constitución Provincial.

Mientras que el art. 1° contiene la fórmula genérica existente en la Constitución Nacional, el art. 12° establece límites muy estrictos respecto al diseño del sistema republicano provincial y los límites que el mismo encierra. En particular, la Carta Magna local resulta

---

<sup>61</sup> Al respecto, GELLI señala que la república clásica se define como un sistema político de división y control del poder. El sistema republicano adoptado por la República Argentina responde a esta clásica división tripartita compuesta por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esta separación del poder -en realidad entre órganos- implica atribuciones propias y cooperación compartida entre todo ellos. La finalidad perseguida no es otra que evitar el desborde del poder y el peligro para las libertades personales que suscitara la centralización en la toma de decisiones públicas. Es por ello, que la concentración del poder representa un peligro para las libertades personales, situación que es rechazada en forma enérgica por el art. 29 de la Constitución Nacional. El sistema institucional se anudó en torno a atribuciones limitadas y a relaciones de poder que generaron controles recíprocos. Dos normas establecidas en la Constitución de 1853/60 impusieron prohibiciones expresas en orden a evitar la acumulación del poder. En ambos casos impidiendo al Poder Ejecutivo ejercer funciones judiciales, conocer en causas pendientes o restablecer las fenecidas (art. 109 CN) y condenar por sí o aplicar penas aun durante la vigencia del estado de sitio (art. 23 CN). De lo dispuesto en el art. 28° se sigue una amplia garantía institucional derivada de la división de poderes, que implica controles entre todos ellos y fronteras para el ejercicio de las atribuciones de cada uno de los órganos de poder. Ver GELLI, María Angélica, *“Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada”*, 4ta ed., Buenos Aires, La Ley, 2008.

sumamente restrictiva en cuanto a la posibilidad de delegar competencias, lo cual ha llevado a la doctrina especializada a categorizarla como una Constitución de tipo “rígida”<sup>62</sup>.

En cuanto a este aspecto, JUSTO entiende que el art. 12° de la Constitución de la Provincia del Neuquén establece como expresión central del régimen republicano, el principio de indelegabilidad de facultades. De acuerdo con él, los poderes públicos -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- no pueden delegar sus atribuciones, ni los magistrados y funcionarios sus funciones bajo pena de nulidad<sup>63</sup>.

Esta cláusula general se encuentra complementada con la prohibición expresa por parte del Poder Ejecutivo de ejercer competencias legislativas y judiciales. En particular, el art. 21° de la Constitución Provincial dispone que “(...) *el Gobernador no puede, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Lo mismo ocurre con la función jurisdiccional*”.

Finalmente, observamos que el art. 227° de la Carta Magna local establece que la facultad para resolver controversias judiciales constituye una potestad exclusiva del Poder Judicial, por lo cual se les prohíbe a los poderes Legislativo o Ejecutivo ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o revivir las fenecidas.

En este orden de ideas, si la delegación de facultades en el ámbito nacional resulta sumamente cuestionable, esta posibilidad se encuentra aún más franqueada en el ordenamiento fundamental neuquino, quien según lo señalado, estructura el sistema republicano provincial bajo el principio de indelegabilidad de funciones<sup>64</sup>.

Ahora bien, el TSJN ha dicho que “(...) *el esquema constitucional adoptado por el Estado Neuquino, responde a la división tripartita de poderes, donde la delegación de funciones propias aparece como una trasgresión indeseable. En efecto, el rasgo esencial del estado constitucional es la limitación y el control del poder por medio de la división del mismo. Su aplicación en la práctica implica la adopción de un sistema de frenos y*

---

<sup>62</sup>GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo A, “*Derecho Administrativo del Comahue: Capítulos Neuquén y Río Negro*”, Argentina, RAP, 2013; JUSTO, Juan Bautista, “*Derecho Administrativo de la Patagonia Norte. Provincias de Río Negro y Neuquén. Fundamentos históricos y constitucionales*”, 1° ed. ampliada, Buenos Aires, Ábaco, 2022.

<sup>63</sup> De conformidad con el esquema adoptado en los arts. 70° y 71° de la Ley N° 1284 de Procedimiento Administrativo, “(...) los vicios que afectan la validez del acto administrativo producen como consecuencia jurídica su inexistencia, nulidad o anulabilidad. La inexistencia corresponde al vicio muy grave, la nulidad al vicio grave y la anulabilidad al vicio leve. Colegio de Abogados y Procuradores de Neuquén” (Conf. art. 70°). Artículo 71° - Actos inexistentes. “El acto inexistente se caracteriza porque: a) No se considera regular. b) Carece de presunción de legitimidad y ejecutividad. c) Los particulares no están obligados a cumplirlo y los agentes públicos tienen el derecho y el deber de no cumplirlo ni ejecutarlo. d) La declaración de inexistencia produce efectos retroactivos. e) La acción para impugnarlo judicialmente es imprescriptible. f) En sede judicial procede de oficio la declaración de inexistencia”.

<sup>64</sup>JUSTO, Juan Bautista, “*Derecho Administrativo de la Patagonia Norte. Provincias de Río Negro y Neuquén. Fundamentos históricos y constitucionales*”, 1° ed. ampliada, Buenos Aires, Ábaco, 2022.

*contrapesos cuyo objetivo es que cada órgano gubernativo se desempeñe dentro de su respectiva órbita constitucional en forma independiente pero coordinada.*

*Como es sabido, esta fragmentación del poder está destinada a preservar el goce de la libertad de los habitantes y la plenitud de sus derechos constitucionales. La fiscalización que cada uno de los órganos del gobierno ejerce con respecto a los otros es la característica distintiva del principio de división de poderes.*

*No obstante, el diseño constitucional estructurado sobre esta división de funciones donde no tiene cabida la delegación pura y simple, reconoce una “dinámica de enlaces y conexiones que posibilita el ejercicio del poder con unidad”<sup>65</sup>.*

Esta interpretación, le ha permitido al TSJN matizar las implicancias que se desprenden de los arts. 12°, 215° y 227° de la Carta Magna provincial, cuya rigidez en este aspecto resulta, a nuestro entender, categórica.

### III. 2.- Ejercicio de facultades materialmente jurisdiccionales por parte de la Autoridad Minera.

No obstante ello y conforme fue señalado anteriormente, al desempeñarse como Autoridad Minera de Segunda Instancia, el Poder Ejecutivo Provincial ejerce facultades materialmente jurisdiccionales.

Esta categorización no sólo ha sido advertida por la doctrina especializada, sino que ha sido reconocida por las diversas composiciones del Tribunal Superior de Justicia de Neuquén al conceptualizar la naturaleza jurídica correspondiente a esta competencia legal.

Puntualmente, en múltiples oportunidades el TSJN ha dicho que: *“No se ha controvertido en autos, que en esta materia y de acuerdo a la especial regulación brindada por el Código de Procedimientos Mineros, la Administración -en este caso, Poder Ejecutivo actuando como autoridad minera de segunda instancia-, al resolver el recurso administrativo interpuesto, por expresa atribución legal, está ejerciendo facultades jurisdiccionales.*

*Basta considerar que contra dicho fallo no se admite otro recurso más que el de aclaratoria, restando luego sólo la posibilidad de interponer –ya judicialmente- el recurso “extraordinario o la inconstitucionalidad”, ante lo cual la misma autoridad administrativa debe pronunciarse sobre la admisión o denegación del mismo y sobre las costas”<sup>66</sup>.*

Atento a lo indicado anteriormente, y partiendo de la base de que la validez del ejercicio de esta clase de facultades ha sido convalidado constitucionalmente por la CSJN y el

---

<sup>65</sup> TSJN, Ac. N° 1397, “Partido Intransigente c/ Provincia del Neuquén s/ acción de Inconstitucionalidad”, sentencia de fecha 16 de agosto de 2007.

<sup>66</sup> TSJN, “González Oscar Horacio c/ Provincia del Neuquén -Dirección Provincial de Minería- s/ Acción Procesal Administrativa”, Expte. N° 861/03, R.I N° 3.980, Neuquén, sentencia de fecha 26 de noviembre de 2003.

TSJN, entendemos que le interrogante sobre este punto debe girar en torno a la necesidad de determinar si la vía judicial prevista en la Ley de Procedimientos Mineros N° 902 cumple con el estándar de control judicial suficiente establecido por el Máximo Tribunal a los fines de admitir su validez; es decir, si el ordenamiento jurídico local objeto del presente T.I.F satisface la garantía de la tutela judicial efectiva necesaria para superar el test de constitucionalidad.

#### **IV.- Tutela Judicial Efectiva.**

A tales fines, corresponde iniciar este camino indagando respecto al alcance de la tutela judicial efectiva. En primer lugar, debemos decir que la tutela judicial efectiva constituye uno de los pilares del Estado de Derecho. Esta, puede ser concebida como principio, un derecho o una garantía.

No obstante el enfoque que cada uno adopte, la tutela judicial efectiva comprende ciertas garantías que se expanden en lo referente a la protección jurisdiccional de las personas, que resulta aplicable a todo tipo de procesos judiciales y procedimientos administrativos.

En el ámbito nacional, esta garantía se desprende de lo establecido en el art. 18° de la Constitución Nacional <sup>67</sup>. GELLI, por su parte, entiende que el art. 18° contiene una serie de garantías procesales e impone límites precisos a la actividad represiva del Estado y establece los instrumentos necesarios para hacerla efectiva.

Estas garantías procesales se inician con el derecho a la jurisdicción, es decir, el derecho que tiene toda persona a petitionar ante los tribunales judiciales la emisión de una sentencia justa.

A su vez, el Estado tiene la obligación de crear tribunales judiciales independientes del poder político partidario, a los cuales les adjudica competencias y establece las reglas procesales, las cuales deben respetar los principios del debido proceso adjetivo. Estas reglas adjetivas, encuentran de este modo, su límite y justificación en la Constitución Nacional <sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> Constitución Nacional, Artículo 18: “Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados (...)”. Este artículo ha representado un pilar del estado de derecho, el cual se mantiene incólume desde el dictado de la Constitución Histórica.

<sup>68</sup> El Estado, pues, está sujeto a un doble control de constitucionalidad en ejercicio de su función reglamentaria; aquel debe cumplir con el debido proceso adjetivo y con el debido proceso sustantivo. El debido proceso adjetivo exige que quien ha limitado el ejercicio de los derechos sea el órgano facultado para hacerlo conforme a la Constitución y haya empleado el procedimiento establecido en la Ley Suprema (Principio de Legalidad). El debido proceso sustantivo requiere que el contenido material de la limitación sea razonable y no altere los

Ahora bien, teniendo en cuenta que la República Argentina es un país federal, la organización, la estructura y el funcionamiento jurisdiccional constituye una competencia que le fue atribuida tanto al Estado nacional como a las provincias.

De esta forma, los Estados locales tienen la obligación de asegurar la administración de justicia en los términos indicados. En particular, todo sistema de administración de justicia está obligado a proveer tutela judicial efectiva a los particulares.

En el ámbito provincial, observamos que el art. 58° de la Constitución Neuquina dispone: *“La Provincia asegura la tutela judicial efectiva y el acceso irrestricto a la Justicia, en los términos que establece esta Constitución; la gratuidad en los trámites y asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes, la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo proceso administrativo o judicial.”*

En este sentido, resulta indudable que la tutela judicial efectiva, en virtud del cual el demandante se encuentra habilitado para petitionar ante un juez respecto a la defensa de sus derechos subjetivos, constituye una pauta rectora que debe ser debidamente garantizada por los jueces a la hora de ejercer el control judicial.

En segundo lugar, cabe remarcar que ya el entonces art. 13° de la Constitución Neuquina del año 1957, actual art. 21°, establecía que: *“Los habitantes de la Provincia gozan en su territorio de todos los derechos y garantías enumerados en la Constitución Nacional y en esta Constitución, con arreglo a las leyes que reglamenten su ejercicio y de los Derechos del Hombre sancionados por la Organización de las Naciones Unidas en París en 1948, los que se dan por incorporados al presente texto constitucional.”*

La decisión de los constituyentes neuquinos de incorporar y declarar la aplicabilidad directa de un tratado internacional de derechos humanos resultó una medida sumamente vanguardista, ya que esta situación fue recién adoptada a nivel nacional a partir de la reforma Constitucional del año 1994, es decir, casi cuatro décadas después.

En dicha oportunidad, los Constituyentes Nacionales decidieron incorporar a la Carta Magna el art. 75° inc. 22, cuya cláusula le atribuye jerarquía constitucional a los tratados de Derechos Humanos que se encuentran allí enumerados, los cuales pasan a conformar el denominado bloque de constitucionalidad <sup>69</sup>.

---

derechos y garantías reglamentados. Quien examina el cumplimiento de ambos recaudos en los casos concretos es el Poder Judicial y, en última instancia, la CSJN. Ver GELLI, María Angélica, *“Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada”*, 4ta ed., Buenos Aires, La Ley, 2008.

<sup>69</sup> Constitución Nacional, artículo 75 inc. 22.- Corresponde al Congreso: “Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la

En este orden de ideas, observamos que la garantía de la tutela judicial efectiva se encuentra expresamente consagrada tanto en el ámbito local como en el marco del derecho internacional de los Derechos Humanos<sup>70</sup>.

#### IV. 1.- Aportes a la luz del Control de Convencionalidad.

En cuanto a la aplicación de Tratados Internacionales de Derechos Humanos en el ámbito interno, GUTIÉRREZ COLANTUONO y EGEA entienden que la principal consecuencia que trae asociado la incorporación del art. 75° inc. 22 a la Constitución Nacional es la interconexión que se genera entre nuestro ordenamiento jurídico y los subsistemas internacionales, los cuales comienzan a moldear una nueva realidad jurídica, generando nuevos contornos en las distintas ramas del derecho<sup>71</sup>.

En base a la interconexión existente, corresponde introducirnos en lo previsto en la Convención Americana de Derechos Humanos, cuyo tratado establece la garantía de la tutela judicial efectiva en los artículos 8° y 25° de la PSJC.

En primer lugar, el artículo 8° reza: *“Garantías Judiciales. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

2. *Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a. derecho del*

---

Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”. De esta manera, el artículo citado establece la competencia del Congreso Federal para aprobar o rechazar tratados y concordatos- celebrados con las demás naciones, las organizaciones internacionales y la santa sede, respectivamente- en concordancia con lo dispuesto en el art. 99° inc. 11, respecto del Poder Ejecutivo; declara que los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las Leyes; enumera una serie de convenciones sobre Derechos Humanos a las que reconoce jerarquía constitucional, bajo determinados condiciones y efectos; dispone los requisitos de la denuncia de esos tratados y habilita la jerarquización constitucional de otros tratados de Derechos Humanos, bajo ciertos recaudos. Ver GELLI, María Angélica, *“Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada”*, 4ta ed., Buenos Aires, La Ley, 2008.

<sup>70</sup> En especial, ver arts. 8° y 25° del Pacto de San José de Costa Rica; art. 10° de la Declaración Universal de Derechos Humanos; art. 14° del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966; y art. 6° del Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales

<sup>71</sup> GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo A. y EGEA, Federico, *“Especialidad y tutela judicial efectiva. El fallo González”*, Publicado en LL Patagonia, Año 3, N° 5, octubre 2006;

*inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior”.*

A los fines de determinar el alcance de lo dispuesto en el artículo citado, es dable destacar que el artículo fue objeto de una Opinión Consultiva solicitada por el gobierno de la República Oriental del Uruguay.

En el marco de la Opinión Consultiva N° 9 <sup>72</sup>, la Corte IDH advirtió que la categorización del artículo como "*Garantías Judiciales*" puede inducir a confusión, toda vez que en el mismo no se consagra un remedio judicial en sentido estricto.

A su vez, la Corte IDH indica que el artículo 8° no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino que incluye un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención.

En este sentido, el artículo 8° reconoce el llamado "*debido proceso legal*", que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de los derechos u obligaciones que estén bajo consideración judicial.

Por su parte, el artículo 25° del PSJC reza: "*Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados Partes se comprometen: a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga*

---

<sup>72</sup> Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987 sobre garantías judiciales en estados de emergencia (arts. 27.2, 25° y 8° Convención Americana sobre Derechos Humanos), solicitada por el gobierno de la República Oriental del Uruguay.

*tal recurso; b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.*

Respecto a la vinculación que existe entre los contenidos de los arts. 8° y 25° de la Convención, el informe N° 105/1999 de la CIDH afirmó que: *“(…) de ambas disposiciones se desprende la garantía que tiene toda persona de que se respeten las reglas básicas del procedimiento no sólo en cuanto al acceso a la jurisdicción, sino también en cuanto al cumplimiento efectivo de lo decidido. En este sentido, esta Comisión ha señalado que la protección judicial que reconoce la Convención comprende el derecho a procedimientos justos, imparciales y rápidos, que brinden la posibilidad pero nunca la garantía de un resultado favorable”.*

A su vez, en dicho informe la CIDH realizó una amplia interpretación del principio de tutela judicial efectiva. En particular, estableció que la misma debe contemplar *“(…) la garantía de la libre entrada a los tribunales para la defensa de los derechos e intereses frente al poder público, aun cuando la legalidad ordinaria no haya reconocido un recurso o acción concreta. Este principio implica lógicamente un conjunto de garantías elementales en la tramitación de los procesos judiciales”.*

De esta forma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entiende que la tutela judicial efectiva constituye una garantía instrumental central, que permite el ejercicio del resto de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico a los ciudadanos, cuya garantía abarca tres aspectos diferentes, a saber: acceso a la justicia, debido proceso adjetivo y el derecho a obtener el cumplimiento de la resolución jurisdiccional obtenida.

En base a ello, entendemos que la importancia de la tutela judicial efectiva radica en que se constituye en una garantía en defensa de los derechos subjetivos de los particulares, que resulta invocable frente al poder público.

#### IV. 2.- Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte IDH también se ha expedido respecto al alcance y aplicación de esta garantía en el marco de diversos precedentes judiciales, cuyas consideraciones resultan trascendentes a los fines del T.I.F.

Debemos tener presente que en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos existen dos carriles que pueden ser transitados por la Corte IDH: el de la consulta y el contencioso.

Siendo que con anterioridad se expuso el tratamiento Consultivo que el Tribunal Internacional ha realizado respecto al alcance de esta garantía, en este punto analizaremos dos fallos en los cuales la Corte IDH se pronuncia al respecto.

En primer lugar, en el caso “Baena Ricardo y otros vs. Panamá”<sup>73</sup> el Comité Panameño por los Derechos Humanos denunció ante la CIDH al Estado de Panamá por el despido arbitrario de 270 empleados públicos y dirigentes sindicales que habían participado en distintas protestas contra la política gubernamental en reclamo de sus derechos laborales. El despido se produjo luego de que el Gobierno acusara a estas personas de haber participado en aquellas manifestaciones de protesta y de resultar cómplices de una asonada militar.

Para concretar la sanción, el Estado aplicó una ley dictada con posterioridad a los hechos, que estableció que la tramitación de los juicios que iniciaran los trabajadores a raíz de los despidos se realizaría ante el fuero contencioso-administrativo y no en el laboral, tal como determinaba la legislación vigente al momento de los hechos.

Previo a ingresar en el fondo de la cuestión planteada, la Corte IDH dedica un primer momento a analizar el ámbito de incidencia del artículo 8° del PSJC. En particular, se pregunta si éstas garantías resultan únicamente aplicables a los procesos judiciales.

En cuanto a este punto, el Tribunal interpreta que “(...) *si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.*”

Luego, al examinar el proceso judicial sustanciado en el ámbito interno, la Corte IDH sostiene que: “*El artículo 8.1 de la Convención consagra los lineamientos del llamado “debido proceso legal”, que consiste en el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra o para la determinación de sus derechos. El artículo 8.2 de la Convención establece, adicionalmente, las garantías mínimas que deben ser aseguradas por los Estados en función del debido proceso legal. Por su parte, el artículo*

---

<sup>73</sup> Corte IDH, “Baena Ricardo vs. Panamá”, sentencia de fecha 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas).

*25 de la Convención ordena proporcionar un recurso sencillo y rápido para la protección de los derechos de las personas”.*

En base a ello, resuelve el planteo indicando que: *“(…) el Estado no proporcionó elementos sobre los casos de todos los trabajadores, y de los que proporcionó se desprende la ineficacia de los recursos internos, en relación con el artículo 25 de la Convención. Así se evidencia que los tribunales de justicia no observaron el debido proceso legal ni el derecho a un recurso efectivo”.*

Luego, en el caso “Herrera Ulloa vs. Costa Rica”<sup>74</sup>, la Corte IDH analiza el cumplimiento de las garantías judiciales y la protección judicial en relación con la obligación de los estados de respetar derechos subjetivos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

En tal marco, el Tribunal establece que: *“Los Estados tienen la responsabilidad de consagrar normativamente y de asegurar la debida aplicación de los recursos efectivos y las garantías del debido proceso legal ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas.”*

Por último, indica que: *“(…) para que en un proceso existan verdaderamente dichas garantías, (...), es preciso que se observen todos los requisitos que “sirvan para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho”, es decir, las “condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial”.*

La interpretación que la Corte IDH ha realizado respecto a la tutela judicial efectiva resulta importante, ya que la República Argentina ha reconocido la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación del Pacto de San José de Costa Rica (Conf. art. 2° de la Ley N° 23.054).

Este punto, resulta trascendente si observamos los precedentes de la CSJN vinculados al valor o el carácter vinculante que la jurisprudencia de los organismos internacionales debe tener en el orden interno (desde “Ekmekdjian c/ Sofovich”<sup>75</sup> hasta “Mazzeo”<sup>76</sup>), podemos advertir hasta dónde ha llegado el Tribunal en orden a considerarse

---

<sup>74</sup> Corte IDH, “Herrera Ulloa vs. Chile”, sentencia de fecha de 2 de julio de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

<sup>75</sup> En el marco de dicho fallo, la mayoría de la CJSN entendió que *“La interpretación de la Corte IDH debe servir como guía de interpretación”* (Conf. consid. 21 del voto de la Mayoría en “Ekmekdjian, Miguel Ángel c. Sofovich, Gerardo y otros. s/ Recurso de Hecho”; Fallos: 315:1492, sentencia de fecha 07 de julio de 1992).

<sup>76</sup> En el marco de este precedente jurisprudencial, la CSJN consideró que *“(…) el Poder Judicial debe ejercer una especie de control de convencionalidad entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana de Derechos Humanos”.* En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en

ligado por la interpretación que de las cláusulas de la Convención Americana ha hecho la Corte IDH <sup>77</sup>.

#### IV. 3.- Jurisprudencia Corte Suprema de Justicia de la Nación.

A modo de cierre, en lo que respecta al ámbito nacional observamos que la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo referencia al concepto de “*tutela administrativa y judicial efectiva*” al resolver el caso “*Astorga Bracht*” <sup>78</sup>.

Recordemos que en este caso, el actor solicitó la inconstitucionalidad de la Resolución N° 16/99 del COMFER, por la cual se aprobó el pliego de bases y condiciones para la adjudicación de algunas estaciones de radiodifusión de frecuencia modulada, cuyo pliego contenía un artículo que imponía a los solicitantes que acompañen, conjuntamente con su presentación, un escrito de desistimiento expreso, de manera total e incondicional, de todos los recursos administrativos y judiciales que se hubieran interpuesto contra las disposiciones legales y reglamentarias para el servicio en cuestión, como así también contra cualquier acto

---

*cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte IDH, intérprete último de la Convención Americana” (Conf. consid. 21 del voto de la Mayoría). Ahora bien, corresponde señalar que la CSJN ya se había considerado obligada por las sentencias de la Corte IDH en el caso “Esposito”, Fallos: 327:5668 (2004).*

<sup>77</sup> Al analizar este punto, GELLI indica que el carácter vinculante de la jurisprudencia internacional para los tribunales argentinos fue imponiéndose en la doctrina de la Corte Suprema. La evolución jurisprudencial parte del precedente “*Ekmekdjian c/ Sofovich*”, fallo en el que la Corte Suprema, al referirse a aquella jurisprudencia, sostuvo que, esta, debía servir de guía de interpretación para los magistrados locales. En cambio, en el caso “*Mazzeo*” (2007) el Tribunal consideró, siguiendo lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en “*Almonacid*”- que “el Poder Judicial debe ejercer una especie de control de constitucionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete último de la Convención Americana” (Consid. 21 de la mayoría integrada por los jueces Lorenzetti, Maqueda, Highton de Nolasco y Zaffaroni en “*Mazzeo, Julio Luis s/ recurso de casación e inconstitucionalidad*” CS M. 2237 XLII (2007)). El criterio empleado por la Corte Suprema en “*Mazzeo*” es, a su modo de ver, demasiado rígido, porque los fallos de la Corte Interamericana, aun cuando disponen una condena a un Estado parte en concreto, pueden dar lugar a interpretaciones, según esté redactada aquella sentencia. Más aún cuando un fallo de un tribunal regional se emplea como precedente por otro Estado parte pues, en esos casos, los jueces locales deberían examinar si el supuesto de hecho del precedente coincide en un todo con el del conflicto que deben resolver en el orden interno. Si existe alguna singularidad específica y, entre estas, diversas opciones. Entre otros precedentes, la Corte Suprema argentina al remitirse a la jurisprudencia internacional para resolver controversias en los casos concretos aludió, en “*Ekmekdjian c/ Sofovich*”, a la Opinión Consultiva N°7/86, afirmando que en la interpretación del Pacto de San José de Costa Rica debe guiarse por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Conf. consid. 21 del voto de la mayoría en “*Ekmekdjian c/ Sofovich*”, Fallos 315:1492 (1992)); en “*Giroldi*”, a la Opinión Consultiva N° 11/90 de esta Corte (Conf. consid. 12 de “*Giroldi*”, Fallos 318:514 (1995)); en “*Bramajo*”, a la Opinión Comisión Interamericana emitida en el Informe de Caso 10.035 República Argentina (Conf. consid. 8 de “*Bramajo*”, Fallos 319:1840 (1996)), entre otros. Ver GELLI, María Angélica, “*Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*”, 4ta ed., Buenos Aires, La Ley, 2008. Una evolución similar de este tema puede consultarse en JUSTO, Juan Bautista, “*Derecho Administrativo de la Patagonia Norte. Provincias de Río Negro y Neuquén. Fundamentos históricos y constitucionales*”, 1° ed. ampliada, Buenos Aires, Ábaco, 2022.

<sup>78</sup> CSJN, “*Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER. dto. 310/98 s/ amparo ley 16.986*”, Fallos, 327:4185 (2004).

administrativo emitidos por el propio COMFER o por la Comisión Nacional de Comunicaciones.

En el marco de la sentencia, la CSJN resolvió que: *“(...) el art. 3° inc. a) de la resolución COMFER 16/99 resulta violatorio del art. 18° de la Constitución Nacional y de las convenciones internacionales de derechos humanos, que cuentan con jerarquía constitucional, en cuanto resguardan el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva (arts. XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 8° y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2° inc. 3° aps. a y b, y 14 inc. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)”*.

En tal orden de ideas, sostuvo que *“(...) la garantía mencionada en el considerando anterior, que supone la posibilidad de ocurrir ante los tribunales de justicia -a lo que cabe agregar, ante las autoridades administrativas competentes- y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes (Fallos: 310:276 y 937; 311:208)”* y que requiere, por sobre todas las cosas, *“que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino por medio de un proceso -o procedimiento- conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia -o decisión- fundada (Fallos: 310:1819)”*.

De esta forma, observamos que independientemente del alcance que el intérprete le asigne a la jurisprudencia de la Corte IDH como último intérprete de la CADH, la CSJN ha reconocido la vigencia de la garantía de la tutela efectiva, la cual resulta aplicable tanto a los procesos judiciales como a los procedimientos administrativos donde se discuta la violación de un derecho subjetivo público.

#### IV. 4.- Control Judicial Suficiente. De “Fernández Arias” a “Ángel Estrada”.

Habiendo realizado un análisis general de lo comprensiva que resulta la tutela judicial efectiva, corresponde introducirse en el estudio de una de sus aristas principales, que resulta central a los fines del presente T.F.I.

Conforme fue señalado, la CSJN se ha expedido a favor de la constitucionalidad del ejercicio de facultades materialmente jurisdiccionales por órganos y/o entes administrativos sujetos al cumplimiento de un determinado estándar.

En este marco, la CSJN ha afirmado que habida cuenta de la creciente complejidad de las funciones asignada a la administración, la creación de órganos y procedimientos especiales de índole administrativa destinados a hacer más efectiva y expedita

la tutela de los intereses públicos resulta compatibles con la Constitución Nacional, siempre que el particular puede acudir ante un órgano jurisdiccional a los fines de que este efectúe un control suficiente de lo actuado en ámbito administrativo.

A los fines de dimensionar las características y el alcance que encierra este estándar diseñado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, corresponde analizar los precedentes jurisprudenciales por los cuales el Tribunal fue estructurando y robusteciendo este estándar.

Sin desconocer que la constitucionalidad respecto del ejercicio de facultades materialmente jurisdiccionales fue admitida por el Máximo Tribunal con anterioridad al *leading case* “*Fernández Arias c/ Poggio*”, a los fines del presente centraremos el desarrollo jurisprudencial elaborado por la Corte a partir del dictado de este precedente, ya que a partir de ese momento la CSJN empezó a establecer una admisión condicionada de esta potestad.

#### IV. 4. a.- De “*Fernández Arias c/ Poggio*”.

En primer lugar, corresponde señalar que en el marco del *leading case* “*Fernández Arias y otros c/ Poggio, José s/ sucesión*”<sup>79</sup> se debatía el carácter y la naturaleza de las funciones atribuidas por la Ley Nacional N° 13.246 en favor de las cámaras paritarias allí creadas (en este caso, se trataba de la Cámara Regional de Trenque Lauquen).

Como primera medida, la Corte refiere a que estas cámaras constituyen órganos administrativos que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales. Luego, realiza un repaso de la jurisprudencia en donde la CSJN se expidió a favor de la validez de la delegación de esta clase de competencias (Fallos 193:408; 240:235; 244:548; 245:351, entre otros).

No obstante ello, advierte que el debido proceso desarrollado ante la administración, aún en el ejercicio de este tipo de facultades, resulta distinto de aquel que se desenvuelve en el ámbito del Poder Judicial.

En tal sentido, entiende que si bien resulta necesario admitir la existencia de estos tribunales administrativos, debe garantizarse la posibilidad de que las decisiones adoptadas por los órganos y/o entes administrativos puedan ser sometidas por los particulares a un control judicial suficiente en el ámbito del Poder Judicial.

Este condicionante, resulta central a los fines de impedir que estos tribunales administrativos ejerzan un poder absolutamente discrecional, sustraído de toda especie de revisión judicial ulterior.

---

<sup>79</sup> CSJN, “*Fernández Arias y otros c/ Poggio, José s/ sucesión*”, Fallos: 247:646, sentencia de fecha 19 de septiembre de 1960.

En particular, la CSJN establece que el sistema que contemple el ejercicio de estas clases de facultades por parte de los tribunales administrativos debe garantizar necesariamente los siguientes requisitos: “a) reconocimiento a los litigantes del derecho a interponer recurso ante los jueces ordinarios; b) negación a los tribunales administrativos de la potestad de dictar resoluciones finales en cuanto a los hechos y al derecho controvertidos, con excepción de los supuestos en que, existiendo opción legal, los interesados hubieran elegido la vía administrativa, privándose voluntariamente de la judicial (doctrina Fallos: 205:17; 245:351). La mera facultad de deducir recurso extraordinario basado en inconstitucionalidad o arbitrariedad, no satisface las exigencias que en la especie han de tenerse por imperativas”.

Con posterioridad, observamos que la Corte reiteró este criterio judicial en otros precedentes posteriores, en los cuales estableció que “(...) la mera facultad de deducir recurso extraordinario basado en inconstitucionalidad o arbitrariedad no satisface las exigencias que en la especie han de tenerse por imperativas”<sup>80</sup>.

Luego, al resolver el caso “Litoral Gas”, el Máximo Tribunal expresó que: “El ejercicio de facultades jurisdiccionales por órganos administrativos, a efectos de una mayor protección de los intereses públicos mediante el aprovechamiento de la experiencia administrativa en la decisión judicial que finalmente se adopte, está condicionado a limitaciones constitucionales que surgen del art. 109 de la Constitución Nacional y de la garantía del art. 18 de la Ley Fundamental, tales como la exigencia de dejar expedita una vía de control judicial verdaderamente suficiente y la limitación que se deriva de la materia específica que la ley sometió al previo debate administrativo”<sup>81</sup>.

De esta manera, el Tribunal establece que las decisiones adoptadas por los tribunales administrativos se encuentran condicionadas siempre, a una revisión judicial suficiente en los términos descritos.

#### IV. 4. b.- “Ángel Estrada”.

En este caso, Ángel Estrada y Cía. S.A.<sup>82</sup> interpuso un reclamo en el ámbito del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (en adelante ENRE) con el fin de que lo indemnizaran por los daños y perjuicios que le había originado Edesur S.A. como consecuencia de las interrupciones en el suministro de energía eléctrica en niveles de tensión

---

<sup>80</sup> CSJN, “Casa Enrique Schuster SAIC c. Administración Nacional de Aduanas”, Fallos 305:129, sentencia de fecha 27 de octubre de 1987, Consid. 4º y sus citas.

<sup>81</sup> CSJN, “Litoral Gas S.A. c/ ENARGAS s/ resolución 29/1994”, Fallos: 321:776, sentencia de fecha 16 de abril de 1998.

<sup>82</sup> CSJN, “Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos (Expte. N° 750- 002119/96) s/ recurso extraordinario”, Fallos: 328:651, sentencia de fecha 05 de abril de 2005.

insuficientes para poner en funcionamiento diversas máquinas que eran necesarias para su giro comercial.

Frente a esta contingencia, la empresa adujo que tuvo que alquilar equipos electrógenos y abonar sueldos de personal, cuyos costos debían ser afrontados por la distribuidora eléctrica.

El ENRE rechazó el planteo efectuado por la empresa, ante lo cual el actor interpuso un recurso de alzada frente a la entonces Secretaría de Energía y Puertos, que también fue rechazado, confirmando de esta manera, la decisión resuelta por el ENRE.

Luego, Ángel Estrada y Cía. S.A planteó un recurso directo ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal en los términos del art. 81° de la Ley Nacional N° 24.065.

La Sala I de la Cámara Nacional decidió dejar sin efecto la Resolución dispuesta por la Secretaría de Energía y Puertos, y devolvió las actuaciones al Ente Regulador, para que en virtud de lo dispuesto por el art. 72°, párrafo 2° de la Ley N° 24.065, proceda a la determinación de la cuantía reclamada por la demandante en concepto de alquiler de equipo electrógeno y sueldos abonados al personal. De esta forma, la Cámara entendió que el ENRE cuenta con la competencia para pronunciarse acerca de la procedencia y cuantía de los daños y perjuicios allí reclamados.

Llegada la causa a la Corte Suprema a raíz del recurso extraordinario federal interpuesto por el Estado Nacional, la CSJN convalidó la jurisdicción administrativa del ente regulador, considerando que se trata de una prerrogativa atribuida por la Ley N° 24.065 al ENRE, cuya validez de lo resuelto en dicha sede por este se encuentra sujeto al cumplimiento de cuatro requisitos fundamentales, a saber:

- 1) La existencia de control judicial suficiente, esto es que se permita a los magistrados la revisión tanto de los hechos como del derecho aplicado a la resolución del caso, lo que necesariamente impone la revisión judicial a través de lo que conocemos como remedios ordinarios;

- 2) La potestad jurisdiccional del órgano debe haber sido otorgada por ley;

- 3) El ejercicio de dicha potestad se debe ceñir a la materia específica que conforma el marco regulatorio del servicio público, es decir al objetivo económico y político tenido en cuenta por el legislador al crearlos. En particular, debe justificarse que la sustracción de la jurisdicción que la Constitución Nacional le atribuye a la justicia ordinaria ha sido razonable;

- 4) La composición del órgano administrativo debe brindar garantías suficientes de imparcialidad e independencia.

#### IV. 4. c.- Consideraciones finales.

Del repaso de la evolución de la jurisprudencia del Máximo Tribunal observamos que a partir del precedente “*Fernández Arias*” la Corte establece que la constitucionalidad de los tribunales administrativos se encuentra sujeta a la existencia de un control judicial suficiente, es decir, a la posibilidad de que en el marco del proceso judicial se puedan debatir en forma plena los hechos y derechos que resulten necesarios a los fines de resolver la cuestión planteada.

Finalmente, en “*Ángel Estrada*” la Corte incorpora nuevos requisitos y delinea el estándar que debe garantizar todo marco normativo que prevea la existencia de tribunales administrativos a los fines de admitir la validez de esta clase de facultades.

#### **V.- Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén.**

Habiendo desarrollado el marco normativo aplicable al T.F.I, el alcance que debe asignársele a la garantía de la tutela judicial efectiva y la evolución del estándar del control judicial suficiente elaborado por la CSJN, en el presente acápite analizaremos los diferentes criterios jurisprudenciales sostenidos por el TSJN al resolver respecto a la vía judicial prevista en el marco del Procedimiento Minero neuquino.

En particular, buscaremos exponer los distintos fundamentos sobre los cuales se edificaron las distintas doctrinas elaboradas por el Tribunal provincial, con el propósito de confrontarlas entre sí y determinar si las mismas se ajustan al estándar de constitucionalidad elaborado por la CSJN.

A los fines metodológicos, en primer lugar describiremos la doctrina sostenida por el TSJN desde el dictado de la Ley hasta el año 2006; luego, nos enfocaremos en el cambio de criterio adoptado por parte del TSJN a partir del año 2007, cuyos lineamientos se sostienen hasta la actualidad.

#### V. 1.- Teoría Histórica: “González Oscar Horacio”.

En el presente caso <sup>83</sup>, el actor promueve demanda contra la Provincia del Neuquén -Dirección Provincial de Minería-, pretendiendo la nulidad de la Resolución N° 230/03 dictada por el Poder Ejecutivo Provincial, en tanto desestima el recurso interpuesto por el actor contra la Resolución N° 53/02 de la Autoridad Minera de Primera Instancia que dispuso la caducidad de la concesión de las minas en cuestión.

---

<sup>83</sup> TSJN, “*González Oscar Horacio c/ Provincia del Neuquén -Dirección Provincial de Minería- s/ Acción Procesal Administrativa*”, Expte. N° 861/03, R.I N° 3.980, Neuquén, sentencia de fecha 26 de noviembre de 2003.

En términos procesales, el actor encauza la presente acción como una acción procesal administrativa en los términos de la Ley N° 1305 <sup>84</sup>.

Como primera medida, el Tribunal analiza la admisibilidad de la acción intentada. Comienza esta tarea destacando que si bien resulta indudable la vinculación entre el derecho minero y el derecho administrativo, no es menos cierto que toda materia del Código de Minería tiene una naturaleza específica.

En base a dicha especificidad, entiende que se deben examinar los requisitos exigidos por la Ley N° 902 a los fines de admitir la admisibilidad de la acción intentada.

En este sentido, luego de analizar el régimen recursivo previsto por la Ley N° 902, el TSJN indica que contra las resoluciones de la Autoridad Minera de Segunda Instancia corresponde, según lo establecido en el art. 27° del código de procedimiento minero, la interposición del recurso extraordinario allí previsto.

De esta forma, indica que el recurso de Casación constituye el medio idóneo a los fines de lograr la revisión judicial de las decisiones resueltas por la Autoridad Minera. Identificada la vía procesal dispuesta por el marco normativo aplicable a la cuestión debatida en autos, el Tribunal se expide respecto a la suficiencia de esta vía judicial.

En particular, el TSJN entiende que “(...) *este recurso extraordinario directo que prevé la norma contra la decisión administrativa, guarda relación con el contenido de la función administrativa en ejercicio de facultad jurisdiccional atribuida por ley y la garantía contenida en el art. 18 de la Constitución Nacional, entendida como el derecho a ocurrir ante un órgano judicial en procura de justicia. Afirmándose, por tanto, que aun cuando el artículo 18 de la Constitución no requiere multiplicidad de instancias, debe entenderse que sí impone, al menos, una instancia judicial*” (Conf. CSJN, “*Elena Fernández Arias y otros. c/ José Poggio*”, Fallos 247:646).

---

<sup>84</sup> Téngase presente, que la intervención del TSJN en instancia originaria se debía a que previo a la reforma de la Constitución Provincial del año 2006, el entonces art. 171° establecía que: “El Tribunal Superior de Justicia conocerá y resolverá en única instancia en las causas contencioso-administrativas, previa denegación o retardación de la autoridad administrativa competente al reconocimiento de los derechos gestionados por parte interesada. La ley establecerá un término para este recurso y su procedimiento”. Finalmente, en fecha 20/02/2017 asumieron jurisdicción los juzgados de primera instancia en lo Procesal Administrativo creados por la Ley 2979. Esta ley, es resultado de la reforma a la Constitución Provincial del año 2006, que propició la creación de este fuero al reformar el actual art. 241°, vinculado a la competencia originaria y exclusiva del Tribunal Superior de Justicia. De esta forma, se incluyó en su texto constitucional la cláusula transitoria V, que estableció los lineamientos básicos a los que debía ajustarse el nuevo fuero: “Los Tribunales Contencioso Administrativos, deberán crearse, con sujeción a los principios de especialización y descentralización territorial, en el plazo de un año a partir de la creación del Consejo de la Magistratura. Hasta la creación de los mismos, el Tribunal Superior de Justicia mantendrá su jurisdicción y competencia”. En tal sentido, la reforma constitucional y del dictado de la Ley 2979 respondieron a principios de raigambre constitucional tendientes a garantizar a todas las personas, sin discriminación alguna, el goce y ejercicio de los derechos consagrados en la Carta Magna, de acuerdo a principios de eficacia, eficiencia, descentralización, imparcialidad, equidad, igualdad, publicidad y economía, tutela judicial efectiva y debido proceso, entre otros principios.

Bajo esta tesitura, el TSJN interpreta que el procedimiento minero bajo estudio cumple con el estándar de control judicial suficiente previsto por el Máximo Tribunal en el precedente “*Fernández Arias*”.

A su vez, entiende que siendo sólo es posible la intervención del Cuerpo por vía recursiva en los supuestos habilitantes previstos en el art. 27° de la Ley N° 902, la acción en los términos intentados (acción procesal administrativa) debe ser desestimada, ya que el actor no encausó la misma en los términos debidos.

De esta manera, el TSJN descarta la posibilidad de que las decisiones adoptadas en materia minera sean sometidas al control judicial ordinario aplicable a toda la actividad administrativa, es decir, la A.P.A regulada en el Código Procesal Administrativo Provincial (Conf. Ley N° 1305).

#### V. 1. a.- Críticas a la doctrina adoptada por el TSJN.

La solución adoptada en el caso bajo análisis fue cuestionada desde un sector de la doctrina especializada <sup>85</sup>, quienes entendieron que la resolución interlocutoria dictada por el TSJN en el caso analizado hizo uso de un extremo rigor formal.

El reproche se centró en el hecho de que la interpretación elaborada por el TSJN no cumple con el estándar de “control judicial suficiente” establecido en la jurisprudencia de la CSJN.

En particular, se planteó que la decisión adoptada no garantiza la tutela judicial efectiva, ya que lejos de intentar compatibilizar sus márgenes interpretativos en la búsqueda de posibilitar el acceso a la jurisdicción del reclamante, el Tribunal adoptó una postura que restringe el derecho de las persona a acceder a los estrados judiciales en procura de su defensa de los derechos subjetivos, fijando de esta forma, una barrera manifiesta en el acceso a la jurisdicción.

En tal sentido, cuestionaron la vía judicial prevista por el ordenamiento jurídico (recurso extraordinario de casación) a los fines de habilitar el control judicial ulterior, ya que la misma resulta sumamente restrictiva.

Conforme fue señalado en el acápite correspondiente, el recurso de Casación no sólo resulta exigente en cuanto al cumplimiento de diversos requisitos formales y sustanciales para lograr la admisibilidad del mismo, sino que veda la posibilidad de debatir cuestiones de orden fáctico y probatorio.

---

<sup>85</sup> GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo A. y EGEEA, Federico, “*Especialidad y tutela judicial efectiva. El fallo González*”, Publicado en LL Patagonia, Año 3, N° 5, octubre 2006; JUSTO, Juan Bautista, “*Derecho Administrativo de la Patagonia Norte. Provincias de Río Negro y Neuquén. Fundamentos históricos y constitucionales*”, 1° ed. ampliada, Buenos Aires, Ábaco, 2022.

En cuanto a este punto, compartimos el enfoque sostenido por JUSTO, quien entiende “(...) *que la tutela judicial efectiva no puede estar sujeta, en punto a su eficacia, al cumplimiento de determinadas condiciones fijadas para desplegar el ejercicio de la tutela administrativa. Ello iría en contra no sólo el carácter efectivo de ambas, sino su naturaleza jurídica: las dos garantías que se sostienen sobre un texto constitucional, el cual solamente atribuye a los jueces la facultad de dirimir con efectos obligatorios y definitivos las contiendas que se suscitan entre derechos. No se puede, bajo el pretexto de regular el acceso a la justicia, cancelar el derecho del ciudadano por no haber desplegado en tiempo y forma su pretensión en sede administrativa*”<sup>86</sup>.

En similar sentido se expresa PASCUARELLI, que tiene una posición crítica al respecto y discrepa con la jurisprudencia seguida por la Cámara de Apelaciones Civil, Comercial, Laboral y de Minería de la Primera Circunscripción Judicial, ya que entiende que la instancia judicial no se puede iniciar con un recurso, sino que debe iniciarse con una acción.

En particular, entiende que todo recurso judicial debe ser precedido por una instancia judicial e indica que en una sola instancia (además de restringida) no se puede agotar un proceso judicial. Finalmente entiende “(...) *que el derecho constitucional de acceso a la justicia y control jurisdiccional se satisface con un proceso iniciado mediante acción judicial que permite una revisión plena de las actuaciones administrativas*”<sup>87</sup>.

#### V. 2.- Criterio actual: “González Oscar Horacio” y “Manassero Dioly Nancy”.

El Sr. Oscar Horacio González se presenta en esta nueva oportunidad por propio derecho y con su propio patrocinio letrado y promueve demanda contra la provincia del Neuquén con el objeto de declarar la nulidad de los Decretos N° 548/06, N° 552/06 y N° 564/06, dictados por el Sr. Gobernador, quien en ejercicio de la Autoridad Minera de Segunda Instancia desestimó los recursos de apelación interpuestos por el reclamante contra las Resoluciones N° 60/05, N° 61/05 y N° 64/05 de la Dirección Provincial de Minería.

En particular, el actor pretende que se dejen sin efecto las Resoluciones que declararon la caducidad de la concesión de las minas que tramitaron por Expte. 84883/53 e incorporado 361/1992 Mina “1° de Mayo” de plomo; Expte. 4329/67 e incorporado

---

<sup>86</sup> JUSTO, Juan Bautista, “*Derecho Administrativo de la Patagonia Norte. Provincias de Rio Negro y Neuquén. Fundamentos históricos y constitucionales*”, 1° ed. ampliada, Buenos Aires, Ábaco, 2022.

<sup>87</sup> PASCUARELLI, Jorge D, “*Control Judicial de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén. Acerca de la impugnación por vía principal o de recursos*”, citado en BARRESE, María Julia, “*Código Procesal Administrativo de la provincia del Neuquén: ley 1305 reformada por Ley 2979*”. 1a. ed. Salta: EUCASA (Ediciones Universidad Católica de Salta), 2018;

2035/1996 Mina “El Desengaño” de asfaltita y Expte. 8095/73 e incorporado 374/1992 Mina “Regional” de baritina respectivamente.

La novedad que trae aparejado el presente caso es que al iniciar el análisis de rigor, el TSJN advierte que “(...) si bien frente a planteos idénticos al presente - en que se solicita se deje sin efecto una resolución de la Dirección Provincial de Minería - este tribunal resolvió la inadmisión del proceso por entender que, de acuerdo al régimen recursivo establecido en la materia por el artículo 25 y siguientes de la Ley N° 902 (Código de Procedimientos Mineros), no correspondía la revisión judicial de lo decidido por la autoridad minera a través de la acción procesal administrativa, sino a través de los recursos previstos en la Ley 1406, un nuevo y detenido análisis de la cuestión propuesta impone un reexamen de los argumentos que sustentaron la postura asumida por este Cuerpo”.

En tal sentido, el Tribunal entiende que corresponde reexaminar su postura respecto a si el control judicial instrumentado por vía del recurso de Casación establecido en la Ley N° 1406 resulta suficiente a los fines de admitir la validez del esquema de revisión judicial previsto por la Ley N° 902.

Para ello, comienza el recorrido analizando las características y el alcance de la vía judicial establecida en la norma procedimental, y concluye el examen señalando que: “(...) esa única y acotada instancia judicial, no garantiza en la especie la amplia revisión de lo decidido por la Administración. Basta considerar la rigurosidad de los recaudos legales que posibilitan la declaración de admisibilidad y la consiguiente apertura de la instancia casatoria (plazo, depósito legal, autonomía y suficiencia recursiva, correcto encuadre de las vías impugnativas intentadas y, fundamentalmente, la limitación de tratamiento de materias de neto orden fáctico y probatorio) para reafirmar la imposibilidad de ejercer a través de esos remedios, un amplio debate de los hechos que intenta discutir el accionante y consecuentemente la revisión de lo decidido por la autoridad administrativa minera.

Luego de destacar el carácter relativo propio del control judicial suficiente, el TSJN establece que: “(...) la mera facultad de deducir recurso extraordinario basado en inconstitucionalidad o arbitrariedad no satisface las exigencias que en la especie han de tenerse por imperativas (Fallos 305:129, cons. 4° y sus citas y “Casa Enrique Schuster SAIC c. Administración Nacional de Aduanas” del 27/10/87). Cualquier interpretación contraria a tales postulados, ha dicho la Corte, es violatoria del art. 18 de la Constitución Nacional que garantiza a los habitantes del país el derecho a acceder ante un órgano judicial”.

De esta forma, establece la necesidad de que la vía judicial prevista por la Ley de Procedimientos Mineros se adecue a los preceptos constitucionales relativos a la garantía de la tutela judicial efectiva.

En este orden de ideas, el TSJN establece que las decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo, actuando como Autoridad Minera en Segunda Instancia, deben ser sometida a un control judicial suficiente, entendiéndose que la vía recursiva extraordinaria prevista en el marco del art. 27° de la Ley N° 902 resulta insuficiente a esos efectos <sup>88</sup>.

En particular, establece que la vía judicial prevista por el ordenamiento minero no satisface el estándar del control judicial suficiente, toda vez que cuando el Poder Ejecutivo actuará como Autoridad Minera de Segunda Instancia, ejerce facultades jurisdiccionales contra las que no procedía otro recurso que el extraordinario o de inconstitucionalidad, algo que el ordenamiento jurídico argentino no admite desde el *leading case* “*Fernández Arias*”.

Bajo esta tesitura, el TSJN resuelve que las acciones judiciales que tienen por objeto impugnar los actos dictados por la Autoridad Minera de Segunda Instancia deberán interponerse y tramitarse ante los juzgados de primera instancia, ya que de esta manera se garantiza una amplia revisión de lo decidido por la Autoridad Minera.

Corresponde señalar que si bien la solución adoptada por el Tribunal fue apelada por la Provincia de Neuquén por vía del recurso extraordinario federal, el recurso interpuesto fue denegado por el TSJN. A su vez, a pesar de que la Provincia acudió en queja ante el Máximo Tribunal, la queja fue rechazada por la Corte, dando fin al proceso judicial bajo estudio.

De esta manera, el Tribunal estableció por vía jurisprudencial un nuevo esquema aplicable al control jurisdiccional de los actos resueltos por las Autoridades Mineras en sede administrativa.

#### V. 2. a.- Competencia jurisdiccional resuelta por el TSJN.

Ahora bien, habiendo concluido el análisis vinculado a lo violatorio de la tutela judicial efectiva que resulta el procedimiento minero bajo estudio, principalmente en lo relativo al incumplimiento del estándar del control judicial suficiente dispuesto por la CSJN, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén dedica la última parte de su sentencia a resolver sobre la idoneidad de la acción procesal administrativa como remedio judicial para debatir el objeto de la litis allí plantada.

---

<sup>88</sup> Corresponde señalar que el mismo día el TSJN dictó tres resoluciones interlocutorias en casos en los que se debatían hechos similares, respecto de los cuales se expondrán en un solo precedente atento a su identidad en la resolución. En particular, Ver, “*Manassero Dioly Nancy c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa*”, Expte. N° 1718/06, R.I N° 5.768, Neuquén, sentencia de fecha 9 de mayo de 2007; “*González Oscar Horacio c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa*”, Expte. N° 1766/06, R.I N° 5.771, Neuquén, sentencia de fecha 9 de mayo de 2007; y “*González Oscar Horacio c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa*”, Expte. N° 1678/06, R.I N° 5.774, Neuquén, sentencia de fecha 9 de mayo de 2007; Con posterioridad, postura ratificada en “*Neupetrol c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa*”, Expte. N° 2651/09, R.I N° 94, Neuquén, sentencia de fecha 30 de marzo de 2010.

Recordemos que desde un primer momento el TSJN rechazó la acción procesal administrativa como mecanismo para lograr la revisión judicial de las decisiones definitivas resueltas por la Autoridad Minera, entendiendo que la vía casatoria legislada en la provincia a través de la Ley N° 1406 resultaba el único mecanismo idóneo a estos efectos.

Ahora bien, frente al cambio de criterio empleado y en ausencia de una asignación de competencia clara al respecto, el Tribunal retoma el argumento de la naturaleza propia del Derecho Minero, entendiendo que esa especificidad fue considerada por la Legislatura Provincial al momento de sancionar la Ley N° 1036 Orgánica del Poder Judicial (y sus normas modificatorias).

De esta manera, se apoya en lo dispuesto por el artículo 53° de dicho cuerpo normativo, que indica que *“(...) los jueces en lo civil, comercial y de minería de la primera circunscripción judicial, y los jueces en lo civil, comercial, laboral y de minería de la segunda y tercera circunscripción, entenderán en todas las causas voluntarias o contenciosas en dichas materias, conforme a las leyes procesales y cuyo conocimiento no esté atribuido a otro órgano jurisdiccional (...)”*<sup>89</sup>.

En base a lo allí prescrito, el TSJN establece que *“(...) si el legislador asignó la competencia en materia minera a los Tribunales inferiores, debe colegirse que, en el presente, la revisión judicial suficiente de la decisión de la autoridad minera impugnada, debe ser ejercida por un Juzgado de Primera Instancia”*.

De esta forma, entiende que *“(...) se garantiza una amplia revisión de lo decidido por la autoridad administrativa, dando respuesta oportuna y suficiente al accionante; se respeta la decisión legislativa en materia de atribución de competencia en la materia minera (Primera Instancia y Cámara de Apelación), y se compatibiliza la disposición del artículo 27 del Código Minero con la Ley 1406, pues llegado el caso y de intentarse los recursos allí previstos (de inconstitucionalidad o extraordinario) el Tribunal Superior de Justicia intervendrá una vez que se encuentren reunidos los requisitos habilitantes de esa instancia casatoria”*.

No obstante lo atendible que resulta el argumento esgrimido por el Tribunal a los fines de resolver esta cuestión, a continuación reflexionaremos respecto a los pros y contras que tiene encierra el criterio de asignación competencial adoptado por el TSJN.

---

<sup>89</sup> Artículo modificado mediante Ley 2962: “Los Jueces de Primera Instancia tendrán competencia propia por razón de la materia, conforme la asignada por Ley al Juzgado a su cargo, de acuerdo a las disposiciones procesales y al turno si lo hubiere (...)”.

### V. 3.- Competencia para ejercer el control judicial en materia minera.

A los fines de abordar este aspecto, CATALANO advierte que “(...) *la actividad jurisdiccional de la Autoridad Minera se concreta en dos clases de actos: los administrativos jurisdiccionales, cuando por ejemplo se dispone la caducidad de una concesión minera por incumplimiento de las condiciones de amparo o cuando sanciona una multa por infracción a las reglas de policía minera, entre otros; y los actos administrativos jurisdiccionales de carácter judicial, es decir, cuando resuelve un conflicto de derecho, o de mejor derecho entre particulares, en los que no está afectado el interés público minero*”<sup>90</sup>.

A su vez, señala que cuando en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales la Autoridad Minera realiza un acto administrativo puro y lesiona un derecho o un interés legítimo del particular, como en el supuesto de la aplicación de una multa o de la decisión de decretar la caducidad de la concesión minera, el acto administrativo puede ser atacado por la acción o el recurso contencioso-administrativo.

Por el contrario, establece que cuando el acto se cumple en función de juez, o sea, cuando dirime un conflicto entre particulares que no está vinculado al interés público minero, ya no está en juego la legitimidad del acto administrativo en sí, sino la sentencia dictada por la administración como juez de minas. Esta resolución, entiende el jurista que será recurrible por vía del recurso de apelación ordinaria o por un recurso de apelación especial, como lo prevén algunos sistemas mixtos de autoridad minera. Nunca, en cambio, será tramitado por el llamado recurso o acción contencioso-administrativa que sólo procede cuando el Estado es parte y no actúa como tercero imparcial en la contienda<sup>91</sup>.

Entendemos que esta distinción resulta central, ya que constituye un buen punto de partida para reflexionar acerca de ante qué órgano jurisdiccional debe contar con la competente para ejercer el control judicial ulterior en cada uno de estos casos.

Planteada la distinción existente entre ambos supuestos, expondremos los argumentos por los cuales entendemos que resultaría conveniente asignarle al fuero Procesal Administrativo la competencia para resolver aquellas acciones en las cuales se debate el interés público minero.

#### V. 3. a. Crítica a la solución adoptada por el TSJN. Solución propuesta.

En primer lugar, advertimos que en el marco de las acciones judiciales donde se discuten aspectos propios del derecho público minero, el objeto de la litis gira en torno a la revisión de la legitimidad de lo resuelto por la Autoridad Minera en sede administrativa. En

---

<sup>90</sup> CATALANO, Edmundo, “*Código de Minería de la República Argentina -comentado-*”, 9na ed., Buenos Aires, Zavalia, 1999.

<sup>91</sup> CATALANO, op. cit.

tal sentido, las cuestiones que se ventilan en el marco de estos procesos giran en torno al debate de decisiones adoptadas por la Autoridad Minera en ejercicio de una potestad pública, en cuyo proceso se analizarán institutos de neto corte administrativo.

A su vez, al analizar el conflicto planteado, el magistrado interviniente debe tener en cuenta la aplicación de un procedimiento administrativo. Por más que el procedimiento minero constituya un procedimiento administrativo especial, debemos recordar que tal como fue indicado, la Ley N° 1284 resulta aplicable en forma supletoria, principalmente en lo relativo al análisis de los elementos del acto resuelto en sede minera y los vicios que el mismo puede presentar (Conf. art. 1° de la Ley).

Corresponde señalar que el TSJN tiene dicho que en el ordenamiento jurídico provincial: *“La competencia contencioso administrativa se define por la intervención del Estado Provincial, o la circunstancia de que una de las partes sea una persona de derecho público; y el cuestionamiento de normas de derecho público, particularmente aplicables al asunto de que se trate (R.I. nros. 1247/95; 708/92; 1504/96, entre otras). Al respecto habrá de señalarse, que nuestro código ritual protege los derechos subjetivos públicos (art. 1° inc. a), y que la competencia surge cuando se encuentran vulnerados derechos de carácter administrativo, establecidos por una ley, un decreto, un reglamento, u otra disposición administrativa preexistente. Es decir, debe tratarse de una disposición administrativa, y que en cierta forma se aplique el derecho administrativo”*<sup>92</sup>.

En este sentido, la materia, objeto o contenido de los procesos administrativos se encuentra conformada por los diversos conflictos jurídicos-administrativos que se plantean entre una entidad pública y un particular u otra entidad pública.

En la exposición de motivos, el codificador de la norma adjetiva aplicable a los asuntos que se ventilan ante el fuero Procesal Administrativo señala que la llave maestra de todo código procesal administrativo radica en la determinación del objeto del proceso -la materia procesal administrativa-, constituida por el conflicto jurídico que crea el ejercicio de la función administrativa al vulnerar derechos subjetivos e infringir, de algún modo, los límites de la legalidad<sup>93</sup>.

En tal sentido, la especificidad de la materia está dada por la presencia de la Administración Pública, ente público (estatal o no estatal) o privado en ejercicio de la función administrativa y el cuestionamiento de normas de derecho público particularmente aplicables al caso, la presencia de una entidad pública -en ejercicio de función administrativa- y el cuestionamiento de normas de derecho público.

---

<sup>92</sup> TSJN, *“Fatorello, Alejandro c/ I.P.V.U s/ Acción de Nulidad”*, R.I.N° 2516/00.

<sup>93</sup> DROMI, José, Exposición de Motivos Ley 1305, apartado 8.

BARRESE, por su parte, señala “(...) *que el epicentro del proceso administrativo, en su concepción actual, no está constituido por el acto administrativo, sino que, por el contrario, su eje es la pretensión procesal enderezada a la satisfacción de un derecho subjetivo público violado, desconocido o incumplido*”<sup>94</sup>.

En tal sentido, la justicia administrativa local representa el fuero con competencia para controlar convencional, constitucional y legalmente la actividad desempeñada por la Administración Pública, entendida esta última, en la extensión amplia prevista en el artículo 1° de la Ley N° 1284.

Por otra parte, de la lectura de los arts. 7°, 8°, 9°, 9° bis y 9° ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial observamos que los juzgados de primera instancia que actualmente intervienen en estas contiendas concentran una gran cantidad de materias diversas, todas ellas propias del derecho privado.

En particular, en la distribución actual del sistema judicial neuquino, estos juzgados cuentan con la siguientes competencias: i) en la I Circunscripción, los Juzgados de Primera Instancia concentran las materias Civil, Comercial y de Minería; ii) en la II y III Circunscripción los Juzgados de Primera Instancia entienden en materia Civil, Comercial, Laboral y de Minería; iii) en lo correspondiente a la IV y V Circunscripción, los Juzgados de Primera Instancia poseen una competencia de tipo multifuero.

De esta forma, advertimos que los juzgados que actualmente intervienen en el conocimiento de las causas donde se debate el interés público minero, concentran su especialidad en solución de controversias en las cuales se aplican normas propias del derecho privado.

En tercer lugar, el control judicial de las acciones donde se discuten los asuntos relacionados a la materia energética y/o hidrocarburífera tramitan ante el fuero Procesal Administrativo. En cuanto a este punto, debemos remarcar que a pesar de las diferencias que existen, la materia hidrocarburífera comparte aspectos sustanciales con el Derecho Minero que resultan evidentes.

Corresponde señalar que en el momento en el cual el TSJN modificó el criterio jurisprudencial descrito y resolvió la competencia a los juzgados con competencia minera, aún no se encontraba creado el fuero Administrativo<sup>95</sup>. Téngase presente que hasta ese entonces, la competencia contenciosa administrativa recaía en forma originaria y exclusiva en el TSJN.

---

<sup>94</sup> BARRESE, María Julia, “*Código Procesal Administrativo de la provincia del Neuquén: ley 1305 reformada por Ley 2979*”. 1a. ed. Salta: EUCASA (Ediciones Universidad Católica de Salta), 2018;

<sup>95</sup> Recién el 20 de febrero de 2017 asumieron jurisdicción los juzgados de primera instancia en lo Procesal Administrativo creados por imperio de la Ley 2979. Esta ley es resultado de la reforma a la Constitución Provincial del año 2006, que propició la creación de este fuero al reformar su art. 241 que establece la

Finalmente, mediante la Ley N° 2979, de fecha 26 de noviembre de 2015, se dispuso la creación del fuero Contencioso Administrativo, cumpliendo así, con el mandato que se le había asignado al legislador en la reforma de la Constitución Provincial del año 2006. Además, la Ley estableció el criterio de asignación territorial de competencia, previendo que uno de los tres juzgados creados en esta materia tenga sede en la ciudad de Zapala, es decir, dentro de la III Circunscripción judicial.

De esta forma, existe una correspondencia en cuanto a la ubicación del juzgado de primera instancia creado en materia contenciosa y la zona geográfica que concentra la mayor actividad minera de la provincia.

Por ende, de adoptar el criterio propuesto, este Juzgado pasaría a concentrar la mayor cantidad de casos que se susciten sobre asuntos de interés público minero.

#### V. 4. a. Crítica posible a la solución propuesta.

Una de las principales críticas que puede traer aparejado el criterio propuesto, se funda en que al momento de sancionar la Ley Orgánica del Poder Judicial, los legisladores crearon los juzgados con competencia en minería, estableciendo que estos juzgados resultan los órganos competentes para analizar los asuntos donde se debatan asuntos propios del derecho minero (Conf. art. 53°).

Por otra parte, en materia Contencioso Administrativo existen solo tres (3) juzgados de primera instancia, de los cuales dos (2) de ellos se asientan en la ciudad de Neuquén (I Circunscripción), mientras que el restante se ubica en la ciudad de Zapala (III Circunscripción). Este último, cuenta con la competencia territorial de todas las causas que se susciten en el interior de la Provincia, es decir, en el resto de las circunscripciones judiciales existentes (II, III, IV y V circunscripción).

En cuanto al primero de los argumentos señalados, debemos tener presente que la Constitución Provincial contiene una cláusula vinculada al establecimiento de la competencia jurisdiccional en materia procesal. En tal sentido, el art. 238° establece que: *“Leyes especiales determinarán la competencia, jurisdicción y demás atribuciones de todos los tribunales y establecerán el orden de sus procedimientos, propendiéndose gradualmente a la oralidad”*.

---

competencia originaria del Tribunal Superior de Justicia e incluir en su texto la cláusula transitoria V que estableció los lineamientos básicos a los que debía ajustarse el nuevo fuero: “Los Tribunales Contencioso Administrativos, deberán crearse, con sujeción a los principios de especialización y descentralización territorial, así, cabe reseñar como fundamento de la reforma constitucional y del dictado de la Ley 2979 principios de raigambre constitucional tendientes a garantizar a todas las personas, sin discriminación alguna, el goce y ejercicio de los derechos consagrados en la Carta Magna, de acuerdo a principios de eficacia, eficiencia, descentralización, imparcialidad, equidad, igualdad, publicidad y economía, tutela judicial efectiva y debido proceso, entre otros.

De esta manera, observamos que la Constitución Provincial delega en la Legislatura la potestad para determinar la competencia, jurisdicción y distribución de los tribunales que conforman el Poder Judicial local.

En uso de dicha atribución, el 12 de octubre del año 1977 la Legislatura provincial sancionó la Ley N° 1036, cuyo art. 53° crea los Juzgados con competencia en minería, y establece que estos juzgados: “(...) *entenderán en todas las causas voluntarias o contenciosas en dicha materia, conforme a las leyes procesales y cuyo conocimiento no es atribuido a otro órgano jurisdiccional*”.

En igual sentido, el contenido del proceso administrativo ha quedado también diferido constitucionalmente a la labor exclusiva del legislador. Como consecuencia de ello, el poder legislativo provincial puede y podrá incluir en el proceso administrativo materia propia de otros procesos.

También observamos que el legislador ha excluido del proceso administrativo casos que, por su naturaleza, corresponden indiscutiblemente a esta jurisdicción, como ocurre en la Ley N° 1305 con los procesos de apremio, de expropiación (art. 3° incs. b) y c) de la Ley N° 1305, o el amparo por mora administrativa (art. 25° de la Ley N° 1981), exclusiones que no fueron modificadas por la Ley N° 2979.

De esta manera, entendemos que si bien pudo justificarse la exclusión de la materia minera cuando la competencia contenciosa se encontraba asignada constitucionalmente al TSJN, a partir de la puesta en marcha de este fuero especializado, resulta conveniente atribuir dicha competencia a los jueces Procesales Administrativos.

En tal sentido, creemos que la pauta legislativa de asignación de competencia a los Juzgados de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y de la Minería definida por el TSJN debería ser objeto de una modificación legislativa, que atribuya la competencia al fuero Administrativo implementado por la Ley 2979, tanto en primera instancia como en la instancia de apelación.

De esta forma, la primera de las objeciones que podrían plantearse en contra del criterio propugnado quedaría a salvo con el dictado de una Ley provincial que modifique parcialmente la competencia actualmente vigente, estableciendo que las causas en las que se dicta interés público minero corresponden al fuero Procesal Administrativo.

Por tal motivo, entendemos conveniente que a nivel legislativo se replantee la atribución de competencia en este tipo de acciones.

Por lo contrario, en aquellos supuestos donde el derecho que se deba aplicar para resolver el objeto de la contienda sea propio del derecho privado, se mantiene el criterio actual, es decir, que las mismas seguirán bajo la competencia de los tribunales ordinarios.

En cuanto al segundo de los argumentos planteados, corresponde reiterar que la mayor parte de la actividad minera se concentra en el departamento de Zapala, lugar donde tiene asiento territorial uno de los tres (3) juzgados contenciosos administrativos existentes.

A su vez, la disposición territorial de los juzgados con competencia administrativa no parecería constituir una barrera en el acceso a la justicia, ya que en la actualidad el esquema funciona respecto a las causas en las que se debaten materia administrativa, sin que este aspecto haya sido cuestionado por los particulares.

En cuanto a este punto, debemos tener presente que el sistema de administración de justicia local admite que todas las presentaciones judiciales se realicen por medio de presentaciones digitales, facilitando así, su tramitación.

A modo de síntesis, entendemos que resulta conveniente modificar la competencia judicial en aquellos casos en los cuales se debate un interés público minero, asignado la misma a los jueces Procesales Administrativos, ya que estos se encuentran en mejores condiciones para ejercer un control judicial suficiente, toda vez que en definitiva en estos casos nos encontramos frente al control de legitimidad de un acto resuelto por un órgano administrativo en ejercicio de una potestad pública que le fuera encomendada.

## **VI.- Conclusiones.**

En primer lugar, corresponde señalar que a lo largo del presente trabajo cumplimos con los objetivos planteados en el Proyecto del Trabajo Final Integrador. En particular, efectuamos una descripción completa del marco jurídico aplicable a la tramitación de los asuntos mineros que se susciten en el ámbito de la Provincia del Neuquén.

A partir de este análisis, concluimos que la potestad para organizar la actividad minera provincial y sancionar una ley que regule el procedimiento administrativo especial aplicable a estos asuntos constituye una facultad que las provincias se reservaron para sí, toda vez que se tratan de competencias propias del derecho público.

Por otra parte, al examinar las competencias que le fueron asignadas a la Autoridad Minera, observamos que el marco normativo analizado prevé que estos órganos ejercen facultades materialmente jurisdiccionales.

Ahora bien, aun coincidiendo con la doctrina de la CSJN respecto a la constitucionalidad del ejercicio de esta clase de facultades, con las dificultades que esta doctrina presenta en el ámbito local en virtud del principio de indelegabilidad de las funciones señalado, advertimos que la norma procedimental vigente no cumple con los estándares establecidos por el tribunal a los fines de admitir su validez.

Respecto a este estándar, debemos tener presente que la CSJN exige que los actos resueltos por órganos y/o entes administrativos en ejercicio de estas facultades deben ser susceptibles de ser sometidos a control judicial suficiente, previendo a tal efecto, el cumplimiento de una serie de requisitos que fueron desarrollados en el acápite respectivo.

En base a ello, entendemos que la existencia de un plazo breve para la interposición del recurso extraordinario establecido en el art. 27° de la Ley N° 902, sumado a la necesidad de efectuar un depósito a los fines de lograr la admisibilidad de este recurso, constituye una primera barrera de ingreso a la jurisdicción.

A su vez, la imposibilidad de que en el marco de esta vía extraordinaria se pueda abrir a debate y prueba los hechos que sirvieron de causa del acto resuelto en sede minera, resulta violatorio del derecho de defensa, en clara contradicción con uno de los requisitos centrales que componen el estándar previsto por la CSJN.

Por otra parte, observamos que la Ley N°902 adopta un régimen recursivo propio, que se aparta de lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo en materia de agotamiento de la vía administrativa. A diferencia del esquema previsto en la Ley N° 1284, la Ley de Procedimientos Mineros fija plazos administrativos breves y perentorios, cuyo incumplimiento genera el decaimiento del derecho.

Tampoco resultan aplicables a este procedimiento los principios sobre los cuales se estructura el procedimiento administrativo local. Mientras que la Ley N° 1284 prevé la aplicación de los principios de gratuidad, oficialidad y búsqueda de la verdad material objetiva, la Ley N° 902 establece un régimen de costas administrativas, exige que el impulso de las actuaciones se realice a pedido de parte, bajo apercibimiento de caducidad y dispone que en aquellos casos donde se debatan cuestiones jurídicas, el particular debe acudir con patrocinio letrado, entre otros aspectos que a nuestro entender resultan reprochables de este régimen.

Si bien las diferencias que se presentan entre ambos procedimientos pueden radicar en el hecho de que la Ley de Procedimientos Mineros es previa al dictado de la Ley de Procedimiento Administrativo, observamos que aún con posterioridad al dictado de esta última ley, no se han presentado iniciativas legislativas que busquen compatibilizar y/o morigerar los lineamientos sobre los cuales se estructura el procedimiento minero.

Por otra parte, observamos que luego de más de tres décadas de convalidar la constitucionalidad del mecanismo previsto en la Ley N° 902, finalmente el TSJN entendió que el recurso extraordinario previsto en la norma procedimental minera a los fines de controlar los actos resueltos en dicha sede no cumplía con el estándar de control judicial suficiente establecido por la CSJN. En consecuencia, el Tribunal estableció que la doctrina hasta entonces implementada se encontraba en crisis y decidió adecuar la misma a lo establecido en los estándares constitucional y convencionalmente vigentes.

De esta manera, confirmamos la hipótesis planteada, ya que a partir de los distintos aspectos analizados a lo largo del T.F.I, podemos concluir que la vía judicial prevista en el marco del artículo 27° de la Ley de Procedimientos Mineros no satisface el estándar de control judicial suficiente fijado por la CSJN a los fines de admitir su validez.

Ahora bien, a pesar del cambio de postura adoptado por el TSJN, corresponde destacar que la normativa aplicable a la tramitación de asuntos mineros continúa vigente y no ha sido aún objeto de adecuación normativa. Tampoco existen proyectos de ley tendientes a corregir este aspecto.

Finalmente, en lo relativo al órgano competente para ejercer el control judicial suficiente, el TSJN entiende que, una vez agotada la instancia administrativa, los actos dictados por las Autoridades Mineras deben ser revisados por los jueces de primera instancia con competencia en materia Civil, Comercial y Minería y/o multifuero, según la Circunscripción judicial correspondiente (de conformidad con lo dispuesto en el art. 53° de la Ley N° 1036).

Disentimos parcialmente con el criterio empleado por el TSJN, ya que consideramos que en aquellos casos donde se debatan asuntos de interés público minero, las causas judiciales deben ventilarse ante el fuero Procesal Administrativo.

Ello, en función de que en la mayoría de los casos resueltos por en el ámbito del poder judicial, los planteos efectuados por los particulares giran en torno a la legitimidad de los actos resueltos por la Autoridad Minera.

En tal sentido, entendemos que el fuero Procesal Administrativo constituye el ámbito que se encuentra en mejores condiciones para ejercer el control judicial, ya que en definitiva, los magistrados deben resolver respecto a la legitimidad de un acto administrativo resuelto por la Autoridad Administrativa en ejercicio de una función pública.

Conforme fue señalado, debemos tener presente que en el marco de la organización del sistema judicial neuquino, la competencia material para resolver sobre la legitimidad de los actos resueltos por los órganos administrativos corresponde al fuero Procesal Administrativo. En estos supuestos, el magistrado interviniente centra su análisis en los institutos propios del derecho administrativo local y en lo referente al cumplimiento del procedimiento administrativo aplicable a estos asuntos.

Caso contrario, se corre el riesgo de dejar en cabeza de los jueces con competencia en materia civil y comercial y/o multifuero el control de legalidad de los actos emanados de la administración, quienes, por razones obvias, no se encuentran habituados a efectuar este tipo de análisis.

En virtud de lo expuesto, proponemos que la Legislatura de la Provincia del Neuquén, siguiendo lo establecido en el art. 238° de la Constitución Provincial y lo previsto en las Leyes N° 1036 y N° 1305, dicte una ley que modifique parcialmente la asignación de competencias vigente y le asigne al fuero Procesal Administrativo la competencia para resolver aquellos asuntos en los cuales se discuta el interés público minero.

## VII.- Bibliografía.

- BARRAZA, Javier I., “*Las funciones jurisdiccionales de la Administración. Estudio cualicuantitativo*”, El Derecho, N° 14.217, Año LV, ED 273, publicado el 6 de julio de 2017.
- BARRESE, María Julia, “*Consideraciones sobre el Procedimiento Administrativo en la Provincia del Neuquén*”, 2da ed. ampliada, Salta: EUCASA (Ediciones Universidad Católica de Salta), 2017;
- BARRESE, María Julia, “*Código Procesal Administrativo de la provincia del Neuquén: ley 1305 reformada por Ley 2979*”. 1a. ed. Salta: EUCASA (Ediciones Universidad Católica de Salta), 2018;
- CASSAGNE, Juan Carlos, “*Las facultades jurisdiccionales de los entes reguladores (a propósito del caso "Ángel Estrada")*”, Publicado en LL, 2005/06/09;
- CATALANO, Edmundo, “*Código de Minería de la República Argentina –comentado-*”, 9na ed., Buenos Aires, Zavalia, 1999;
- COMADIRA, Julio R., “*Los criterios para determinar el alcance de la competencia de los órgano y entes del estado*”, en “*Organización Administrativa, Función Pública y Dominio público*”, coord. por Aguilar Valdez, Oscar R., 1era ed., Buenos Aires, Rap, 2005.
- COVIELLO, Pedro J., “*¿Qué es la jurisdicción primaria? Su aplicación a nuestro ordenamiento (a propósito de su invocación en el caso «Ángel Estrada»)*”, ED, 29-IV-2005, pp.11-19;
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “*Curso de Derecho Administrativo*”, Buenos Aires, La Ley, 2005;
- GELLI, María Angélica, “*Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*”, 4ta ed., Buenos Aires, La Ley, 2008;
- GORDILLO, Agustín A., “*Tratado de Derecho Administrativo. Parte General*”, T. I, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1974;
- GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo A, coord. “*Derecho Administrativo del Comahue: Capítulos Neuquén y Río Negro*”, Argentina, RAP, 2013;
- GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo A. y EGEEA, Federico, “*Especialidad y tutela judicial efectiva. El fallo González*”, Publicado en LL Patagonia, Año 3, N° 5, octubre 2006;
- JUSTO, Juan Bautista, “*Derecho Administrativo de la Patagonia Norte. Provincias de Río Negro y Neuquén. Fundamentos históricos y constitucionales*”, 1° ed. ampliada, t. I y II, Buenos Aires, Ábaco, 2022;

- MAIRAL, Héctor A., *“Control Judicial de la Administración Pública”*, t. II, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1984;
- MARIENHOFF, Miguel S., *“Tratado de Derecho Administrativo”*, Tomo I, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires. 1995;
- PIGRETTI, Eduardo, *“Manual de Derecho Minero”*, 3ra ed. corregida y aumentada, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1996.
- REJTMAN FARAH, Mario, *“Impugnación judicial de la actividad administrativa”*, Buenos Aires, La Ley, 2000;
- SODERO, Bladimiro J. C, *“Código de Minería de la República Argentina y legislación complementaria”*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 2001.

#### VII. 1.- Jurisprudencia.

##### VII. 1. a.- Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- Corte IDH, *“Baena Ricardo vs. Panamá”*, sentencia de fecha 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas);
- Corte IDH, *“Herrera Ulloa vs. Chile”*, sentencia de fecha de 2 de julio de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

##### VII. 1. b.- Corte Suprema de Justicia de la Nación.

- CSJN, *“Fernández Arias y otros c/ Poggio, José s/ sucesión”*, Fallos: 247:646, sentencia de fecha 19 de septiembre de 1960;
- CSJN, *“Casa Enrique Schuster S.A.I.C. c/ Administración Nacional de Aduanas”* Fallos: 310:2159, sentencia de fecha 27 de octubre de 1987;
- CSJN, *“Litoral Gas S.A. c/ ENARGAS s/ resolución 29/1994”*, Fallos: 321:776, sentencia de fecha 16 de abril de 1998;
- CSJN, *“Astorga Bracht, Sergio y otro c/ COMFER C dto. 310/98 s/ amparo ley 16.986”* Fallos: 327:4185, sentencia de fecha 14 de octubre de 2004;
- CSJN, *“Ángel Estrada y Cía. S.A. c/ resol. 71/96 - Sec. Ener. y Puertos (Expte. N° 750-002119/96) s/ recurso extraordinario”*, Fallos: 328:651, sentencia de fecha 05 de abril de 2005.

##### VII. 1. c.- Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén.

- TSJN, *“Asphaltum S.A. c/ Provincia del Neuquén -Dirección Provincial de Minería- s/ Acción Procesal Administrativa”*, R.I. N° 1970/98, Neuquén, sentencia de fecha 26 de noviembre de 2003;

TSJN, “*González Oscar Horacio c/ Provincia del Neuquén -Dirección Provincial de Minería- s/ Acción Procesal Administrativa*”, Expte. N° 861/03, R.I N° 3.980, Neuquén, sentencia de fecha 26 de noviembre de 2003;

TSJN, “*González Oscar Horacio c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa*”, Expte. N° 1678/06, R.I N° 5.292, Neuquén, sentencia de fecha 23 de mayo de 2006;

TSJN, “*González Oscar Horacio c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa*”, Expte. N° 1766/06, R.I N° 5.771, Neuquén, sentencia de fecha 9 de mayo de 2007;

TSJN, “*González Oscar Horacio c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa*”, Expte. N° 1678/06, R.I N° 5.774, Neuquén, sentencia de fecha 9 de mayo de 2007;

TSJN, “*Manassero Dioly Nancy c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa*”, Expte. N° 1718/06, R.I N° 5.768, Neuquén, sentencia de fecha 9 de mayo de 2007;

TSJN, “*Neupetrol c/ Provincia del Neuquén s/ Acción Procesal Administrativa*”, Expte. N° 2651/09, R.I N° 94, Neuquén, sentencia de fecha 30 de marzo de 2010.

## VII. 2.- Normativa.

### VII. 2. a.- Normativa Federal.

Constitución Nacional, arts. 1°, 5°, 41°, 75° incs.12 y 22, 121°, 124° y 126°;  
Ley N° 1919 - Código de Minería, ordenado mediante Decreto N° 456/97;  
Decreto-Ley N° 16.246/56.

### VII. 2. b.- Normativa de la Provincia del Neuquén.

Constitución de la Provincia del Neuquén, arts.1°, 12°, 58°, 101°, 189° inc. 29, 238°;  
Ley N° 260 - Fiscalización Minera;  
Ley N° 264 - Desarrollo Minero;  
Ley N° 664 - Actividad y Funcionamiento Minero;  
Ley N° 902 - Código de Procedimientos Mineros;  
Ley N° 1036 - Orgánica del Poder Judicial, y sus modificatorias;  
Ley N° 1305 - Código Procesal Administrativo;  
Ley N° 1406 - Recurso de Casación;  
Decreto N° 1.310 bis/57;  
Decreto N° 1.809/58,

Decreto N° 1.810/58;

Decreto N° 1.884/58;

Decreto N° 3.699/97.