

“La suspensión del acto administrativo en Tierra del Fuego a la luz de los estándares convencionalizados”.

Por Maximiliano A. Tavarone

A partir de la reforma constitucional de 1994 y la incorporación de las Convenciones de Derechos Humanos del 75 inc. 22, se estableció un nuevo estándar respecto de los derechos de los ciudadanos. Se redimensionaron y ampliaron los existentes y los esquemas mínimos fueron progresivamente extendidos por la influencia de la jurisprudencia de la Corte Interamericana.

El derecho administrativo, a nivel federal y provincial, no ha sido ajeno a dicho proceso pero tampoco se verifica una incorporación sistémica o integral que garantice su plena funcionalidad¹.

Ante ello, se hace necesaria la revisión del ordenamiento y de los institutos existentes en el derecho de las “prerrogativas y potestades estatales” para corregir los espacios donde es necesario efectuar ajustes conforme las nuevas pautas de una Constitución Nacional convencionalizada².

En este trabajo, con la intención de efectuar algún aporte en el ámbito donde desempeño mi actividad, se abordará el instituto de la suspensión del acto administrativo en el ordenamiento de Tierra del Fuego, presentando posibles cambios que equilibren el principio de ejecutoriedad, prerrogativa inherente a la actividad estatal, que muchas veces entra en conflicto con las exigencias sobre dignidad humana y tutela judicial efectiva que se desprenden de la jurisprudencia de la Corte IDH³.

Para comprender la necesidad de efectuar este examen, un buen punto de partida lo encontramos en el análisis de Sammartino sobre el derecho administrativo argentino quien, acertadamente, destaca la convivencia simultánea de tres modelos de ordenamiento distintos que no siempre arrojan resultados compatibles con las obligaciones del Estado actual. En efecto,

¹ Se debe considerar que en la actualidad, como dice García de Enterría, se exige de la Administración que la “justicia administrativa” sea convertida en una tutela judicial plenaria y efectiva, no coartada, aproximativa o parcial, como una pieza insoslayable de la concepción occidental del Estado de Derecho. Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “La justicia administrativa en el cambio de siglo” Pub. Acad. Nac. de Derecho 01/01/2000, Cita: TR LALEY AR/DOC/10314/2003. También, siguiendo a Melián Gil, ha dicho que, el acto administrativo como imposición unilateral, resultado del ejercicio de una potestad de la Administración, debe ceder posiciones no sólo en favor de la prioridad de los derechos fundamentales sino en otras áreas a favor de la ciudadanía, sin que ello importe una “apropiación de competencias públicas”, sino el reconocimiento del protagonismo de la sociedad que implica un cambio en la manera de ejercer la Administración Pública, MEILLÁN GIL, José Luís, “Una construcción jurídica de la buena administración”, RDA 2014-91, 121 Cita: TR LALEY AR/DOC/6831/2013.

² No podemos olvidar, como dice Jaime Arana Muñoz, que el derecho administrativo se ha caracterizado, desde la Revolución Francesa, como un derecho autoritario, hermanando la teoría del acto administrativo, con su inherente su ejecutividad y ejecutoriedad, en clave de privilegio y prerrogativa. RODRÍGUEZ ARANA, Jaime; “Derecho administrativo y derechos humanos fundamentales” Revista de Derecho, Vol. 6 (2017), pp. 95-105. ISSN: 1390-440X — ISSN: 1390-7794, 16-2-2017.

³ Ver Corte IDH, caso “*Ycher Bronstein*”, Sentencia de 6 de febrero de 2001, Serie C N° 74; “*Cinco Pensionistas*”, Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98; Corte I.D.H., caso de las “*Niñas Yean y Bosico*”. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, entre otros.

este autor nos enseña que, correspondiéndose con tres períodos históricos, existe un formato que responde a un momento de quiebre institucional, con elaboraciones propias de la ruptura democrática; un segundo espacio formado en el Estado formal de derecho, evolucionado a partir de la recuperación de la democracia y caracterizado por la incorporación de garantías procedimentales, y finalmente; el modelo correspondiente a la Constitución Convencionalizada, a partir de la reforma de 1994, que incorpora los sistemas de tratados de derechos humanos del 75 inciso 22, obligando a receptor los estándares jurídicos establecidos por la Corte IDH y enfocado cardinalmente hacia el respeto de la dignidad humana⁴.

Esa coexistencia superpuesta de patrones normativos, analizada críticamente por el autor, determina que las soluciones y mecanismos utilizados muchas veces puedan resultar antagónicos o anacrónicos con el mandato de un plexo constitucional convencionalizado. De allí la necesidad de la revisión para un pleno ajuste de la actividad estatal, en un Estado Constitucional Social de Derecho, introduciendo activamente aquellos derivados de las convenciones y tratados “constitucionalizados”.

Para complementar este panorama, me parece acertado incorporar la lúcida mirada de Roberto Gargarella que va por un sendero similar. Este jurista, al caracterizar al movimiento constitucional latinoamericano, postula que, aun cuando resulte destacable la formidable atención puesta en las declaraciones de derechos insertas en los textos constitucionales de la región, es lamentable que, como contrapartida, no se la haya prestado debida atención respecto de la organización y control del poder⁵.

En síntesis, en Latinoamérica abundan los presidencialismos fuertes con controles institucionales deficitarios que, en definitiva, obstaculizan la concreción plena de los derechos declarados.

Esto significa que, aun cuando el ordenamiento administrativo, desde una mirada teórica, esté orientado a satisfacer el bien común y -por suerte- no nos encontremos actualmente en un

⁴ SAMMARTINO, PATRICIO M. E., “Introducción al estudio sistemático de las consecuencias principales y secundarias del acto administrativo irregular”, RDA 2021-135, 03/06/2021, Cita: TR LALEY AR/DOC/945/2021. El autor destaca que existe el modelo del acto administrativo diseñado en “períodos de quiebre o ruptura institucional”, donde se verifica un desprecio por el derecho de defensa del particular, la entronización de la teoría de la subsanación, como así también la naturalización de la *reformatio in pejus*; El modelo del “Estado formal y democrático de derecho”, donde el derecho administrativo se desarrolla con arreglo a la supremacía de la Constitución; cuya piedra angular reside en el respeto por la legalidad, libertad, la propiedad, la seguridad jurídica, la igualdad formal y el debido proceso, sustantivo y adjetivo; y un modelo de derecho administrativo afinado en “los valores, principios y reglas del Estado constitucional social de derecho”, que asume compromisos vigorosos con la supremacía de la Constitución convencionalizada y su fuerza normativa; con el principio de dignidad de la persona humana; con los derechos humanos que le son inherentes y el principio pro persona y la vocación de efectividad de los derechos fundamentales reconocidos por el bloque de constitucionalidad y convencionalidad, tanto en sede administrativa como judicial.

⁵ GARGARELLA, Roberto, “La ‘sala de máquinas’ de las constituciones latinoamericanas. Entre lo viejo y lo nuevo”, Revista Nueva Sociedad Nº 257, julio-agosto de 2015, ISSN: 0251-3552, pág. 97, www.nuso.org. Lo dice aun más claramente en una entrevista en la C.N.N.de Chile con motivo del proceso de reforma actual. Ver en <https://www.youtube.com/watch?v=-96anM-ZVtk>.

período de quiebre institucional, el uso que se hace tanto del procedimiento como del acto administrativo muchas veces se identifica justificadamente con patrones no democráticos.

Ingresando puntualmente al caso de la provincia de Tierra del Fuego, el procedimiento administrativo se encuentra regulado en la Ley Nº 141⁶ (L.P.P.A.). Su contenido, en lo que es objeto de este trabajo, guarda similitud con la normativa federal, por lo que no escapa de los problemas antes expuestos. Ello es así, por un lado, porque la condición de Territorio Nacional anterior a la provincialización implicaba la aplicación íntegra de las normas administrativas federales; por el otro, gran parte de los funcionarios y técnicos que intervinieron en la formación de las primeras normas administrativas locales provenían o estaban formados en la aplicación de normativa nacional⁷.

Es decir, aunque con algunas incorporaciones y avances provenientes de la legislación nacional, se replicaron muchos de los institutos y estructuras contenidas en la ley 19.549⁸ (L.N.P.A.). También es justo señalar que, en el mismo período, se sancionó el Código Contencioso Administrativo provincial⁹ (C.C.A.P.). En este punto, diferenciándose de la situación a nivel federal, se consiguió consolidar un marco completo, codificado, para el tratamiento judicial de los conflictos derivados del derecho administrativo.

Principiando la cuestión relativa a la suspensión, se debe tomar como base la propia definición de acto administrativo. Por su naturaleza jurídica y su vinculación al ejercicio de las potestades y la gestión estatal, se considera que hay acto administrativo cuando un ente u órgano estatal, en el marco de sus competencias legales y en ejercicio de función administrativa, emite una declaración que produce "*efectos jurídicos directos, concretos y singulares*" sobre terceros una vez notificada la misma¹⁰.

Para consolidar de inmediato esa situación, la normativa le confiere al acto administrativo dos caracteres, muchas veces considerados inherentes a la actuación estatal. Por un lado la presunción de legitimidad - por la cual se prevé que la declaración emitida es apegada material y formalmente al plexo normativo vigente- y, como consecuencia, se le adjudica la condición de ejecutorio -esto significa que, por regla general, la Administración puede exigir y/o materializar

⁶ Ley de la provincia de Tierra del Fuego Nº 141, Ley de Procedimientos Administrativos, sancionada el 29 de Abril de 1994, publicada en Boletín Oficial Provincial (B.O.P.) del 16 de Mayo de 1994.

⁷ Ello quedó reflejado en la presentación efectuada Dr. Demetrio Martinelli, miembro informante ante la Legislatura Provincial al exponer sobre el proyecto que fuera oportunamente aprobado. Ver diario de Sesiones, 4ta. Sesión Ordinaria, del 29 de Abril de 1994 pág. 12.

⁸ Ley Nacional 19.549, Ley de Procedimientos Administrativos, 3 de abril de 1972, B.O. Nº 24.411 del 27 de Abril de 1972.

⁹ Ley de la Provincia de Tierra del Fuego Nº 133, Código Contencioso Administrativo, 25 de Marzo de 1994, publicada en B.O.P del 18 de abril del mismo año.

¹⁰ Tomada como base de la definición de acto utilizada por Sammartino en "La noción de acto administrativo en el estado constitucional" SAMMARTINO, Patricio Marcelo E., EDA, 2007-639, 2007.

su cumplimiento de manera inmediata, independientemente de la eventual conformidad o disconformidad del destinatario¹¹.

Sentado el poder del acto administrativo sobre los ciudadanos como creador -o aniquilador- unilateral de derechos, cuyo contenido se presume legítimo y que, consecuentemente, puede ser aplicado compulsivamente por la Administración, corresponde analizar si los mecanismos suspensivos que, al menos temporalmente, difieren la materialización de sus efectos en caso de oposición, se corresponden con los estándares convencionales vigentes. Esto es relevante, porque determina que los potenciales afectados y la propia Administración puedan discutir algunas cuestiones sin que se materialicen eventuales daños, de actos potencialmente ilegítimos o desproporcionados¹².

En la normativa fueguina la suspensión del acto administrativo está regulada en el artículo 107 de la Ley de Procedimiento¹³. Su texto fue incorporado en el recinto luego del plazo de observaciones al proyecto del Poder Ejecutivo, ya que originalmente no contemplaba los supuestos de suspensión¹⁴. La redacción, aun análoga a la utilizada por la normativa nacional, contiene diferencias que son distintivas¹⁵.

De la misma manera que en la normativa federal, en el marco del procedimiento local quien puede suspender los efectos del acto jurídico es la Administración. No se menciona el pedido de parte expresamente pero ello se encuentra implícito en el ordenamiento.

Se prevén varias causales que habilitan la invocación de la norma. En relación a la primera de ellas, el interés público, la redacción de la norma procedimental local es análoga a su par nacional (art. 107 inciso d, de la ley local). En cuanto a las demás causales vemos que, respecto de los daños a los terceros, incluye además de los “*graves*”, los de “*difícil o imposible reparación*” (art. 107 inciso a, L.P.P.A.); en cuanto a la eventual nulidad del acto no se exige que sea absoluta, sino

¹¹ El art. 105 de la LPPA dispone: “...El acto administrativo se presume legítimo. Su fuerza ejecutoria faculta a la Administración, sin consentimiento del interesado, a ponerlo en práctica por sus propios medios a menos que la ley o la naturaleza del acto requieran la intervención judicial.”, la redacción es análoga a la primera parte del art. 12 de la L.N.P.A.

¹² Beltrán Gambier ya desde hace tiempo señalaba la importancia de las medidas cautelares contra la actuación estatal. “*Veamos por qué: si un particular resulta afectado por un acto administrativo que es reputado ilegítimo y que a su vez le causa un grave perjuicio, deberá recorrer el casi siempre lento camino de la instancia administrativa. Una vez agotada ésta, debe iniciar una acción judicial cuyo trámite pueda durar más de un lustro. Una vez obtenida la sentencia firme, el particular puede encontrarse ante las dificultades que la situación de emergencia, acarrea a la ejecución de sentencias y, lo que es aún peor, ante la posibilidad cierta de percibir bonos a diez o quince años en lugar de pesos.*” Ver más en Las medidas cautelares contra la Administración (Fundamentos, presupuestos y aplicación del artículo 12 de la ley 19.549) GAMBIER, Beltrán - ZUBIAUR, Carlos A., publicado en: LA LEY 1993-D, 690 Cita: TR LALEY AR/DOC/5432/2001.

¹³ Ley Provincial N° 141, Artículo 107.- “...La Administración podrá suspender la ejecución del acto: a) Si éste causare o pudiere causar daños o perjuicios graves o de difícil o imposible reparación; b) cuando con la ejecución se causare un daño proporcionalmente mayor que los perjuicios que la suspensión pudiere acarrear al interés público; c) cuando la nulidad del acto fuere manifiesta; y d) por razones de interés público...”

¹⁴ Ver diario de Sesiones, 4ta. Sesión Ordinaria, del 29 de Abril de 1994, pág. 12.

¹⁵ Cuadro comparativo entre ambas normativas:

Art. 12 L.N.P.A.: “...Sin embargo, la Administración podrá, de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, para evitar perjuicios graves al interesado, cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta....”	Art. 107 L.P.P.A.: “...La Administración podrá suspender la ejecución del acto: a) Si éste causare o pudiere causar daños o perjuicios graves o de difícil o imposible reparación; b) cuando con la ejecución se causare un daño proporcionalmente mayor que los perjuicios que la suspensión pudiere acarrear al interés público; c) cuando la nulidad del acto fuere manifiesta; d) por razones de interés público...”
---	--

“manifiesta” (art. 107 inciso c, L.P.P.A.) y, por último; se incorpora como causal de suspensión cuando la ejecución del acto le cause “proporcionalmente” un mayor daño al particular que los eventuales perjuicios al interés público (art. 107 inciso b, L.P.P.A.), supuesto no contemplado en la normativa federal.

En doctrina se ha dicho que las causales de suspensión contenidas en el artículo 107 de la L.P.P.A., si bien son taxativas, son lo suficientemente amplias para contemplar todas las posibilidades que se presenten. También se ha considerado atinado incorporar la posibilidad de efectuar un análisis de proporcionalidad de las medidas, como el permitir que la Administración suspenda el acto cuando exista un vicio o defecto “notorio” para corregirlo rápidamente sin necesidad de mayor indagación¹⁶.

No obstante lo expuesto, en la práctica local no se verifica una utilización efectiva o *pro homine* del instituto a favor del eventual particular damnificado. En la mayoría de los casos la suspensión del acto administrativo se resuelve en sede judicial, sea como medida cautelar autónoma o como pedido preliminar al momento de interponer la demanda contencioso administrativa¹⁷, conforme el C.C.A.P.

El C.C.A. provincial regula lo referente la suspensión de los actos administrativos en el capítulo de medidas cautelares, artículos 19 a 21.

El primer requisito que se impone al particular que pretende obtener la suspensión del acto administrativo, es haberlo solicitado en sede administrativa si aun estuvieran pendientes recursos ante la Administración, y que su petitorio haya sido denegado o no respondido en un plazo razonable¹⁸; en concordancia con el 107 de la L.P.P.A., para que sea procedente es necesario que exista un daño “grave” o “de imposible reparación”¹⁹.

En sentido contrario, se establece la improcedencia de pedidos suspensivos cuando se tratare de actos de poder de policía en salvaguarda de la “seguridad”, “salubridad” o “moralidad pública” o

¹⁶ HUTCHINSON, Tomás, “Procedimiento administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur” Ed. Emprendimientos Fuegoquinos, 1997, 1er. Ed., pág. 250.

¹⁷ Esto no se basa en una mera observación empírica, si no que fue constatado en los boletines oficiales donde, al menos en los últimos años, se han verificados muy pocos actos administrativos o instrumentos que materialicen algún tipo de suspensión y cuando ello ha acontecido, no responde a un abordaje sistémico de la cuestión. Una excepción fue lo resuelto en el Decreto 1095/15. Allí se hizo lugar a una “denuncia de ilegitimidad”, se suspendió el acto que determinaba la cesantía de un agente afectado por un problema de adicciones. Recurriendo al principio *pro homine*, se establecieron pautas que de cumplirse podían revertir la decisión, en caso de existir informes favorables respecto de la persona afectada y con la debida intervención de los servicios de fiscalización en la supervisión del tratamiento. Este caso, se analizó el “bloque de legalidad” conforme la condición de salud del trabajador, cuando incluso el recurso fue presentado fuera de término, lo que de hecho no es común.

¹⁸ Artículo 19 C.C.A.P. “...Si el acto administrativo fuera aún pasible de impugnación en sede administrativa, para requerir la suspensión de ejecución por vía judicial, previamente deberá haber sido planteada en aquella y que la Administración la haya denegado o no se hubiese expedido en un plazo razonable que dependerá de la naturaleza del asunto y de la urgencia del caso, y que no podrá exceder el establecido en la Ley de Procedimientos Administrativos...”

¹⁹ Artículo 20 C.C.A.P. “... La suspensión de la ejecución procederá cuando: a) Fuere solicitada por la Administración, previa declaración de lesivo al interés público de un acto o contrato administrativo cuya antelación pretenda, y la ilegitimidad apareciera como manifiesta; b) la ejecución o cumplimiento causase o pudiese causar grave daño al actor, o de difícil o imposible reparación posterior, siempre que de ello no resulte un grave perjuicio para el interés público; c) el acto o contrato apareciese como manifiestamente ilegítimo...”

“interés público eminente”; cuando se tratare de la cesantía o exoneración de agentes públicos; o cuando refiera a la autotutela de bienes del dominio público²⁰.

Por su parte, concedida la medida las autoridades pueden pedir su levantamiento basado en daño grave al interés público o la necesidad de ejecución inmediata, lo que será resuelto por el tribunal previa sustanciación. Si la medida se levanta el funcionario peticionante será responsable por los daños en caso de que prospere la demanda²¹. También se dispone la caducidad de oficio o a pedido de parte si la acción contenciosa no se interpone dentro los noventa días de la notificación o publicación del acto que causa estado, si ésta no se inicia dentro de los treinta días posteriores a la obtención de la cautelar cuando la demanda esté sujeta a plazo de prescripción y, finalmente, un supuesto especial de caducidad cuando la medida suspensiva sea anterior o concomitante con la iniciación del proceso y no se presente la cédula que notifique el traslado de la acción dentro de los 5 días de que fuera ordenado²².

La jurisprudencia contencioso administrativa provincial, en materia de medidas cautelares contra la actuación estatal, en general, ha resuelto la situación con bastante apego al esquema tradicional de análisis que se utiliza a nivel nacional.

Así es que, en reiteradas oportunidades ha señalado que las medidas solicitadas contra las actuaciones administrativas tiene carácter restrictivo y excepcional, ello fundado en el principio republicano de división de poderes, la presunción de legitimidad de los actos de los poderes públicos en tanto no haya sido declarada su invalidez o inconstitucionalidad, y se cumplan las exigencias y exclusiones codificadas en el ordenamiento local. Exigiendo además la concurrencia simultánea con los recaudos generales de verosimilitud del derecho, peligro en la demora y contracautela, de otros específicos como los de daño irreparable, ilegalidad manifiesta o razones de interés público²³.

²⁰ Artículo 21 C.C.A.P. “...No será procedente la suspensión en los siguientes casos: a) Si se tratase de decisiones administrativas dictadas en ejercicio del poder de policía en tutela de la seguridad, salubridad, moralidad pública, u otro interés público eminente, previo dictamen técnico y jurídico de los organismos competentes; b) tratándose de la cesantía o exoneración de agentes públicos; c) si el acto tiene por objeto la autotutela de bienes del dominio público...”

²¹ Artículo 22 C.C.A.P. “...Si la autoridad administrativa, en cualquier estado del proceso principal o cautelar, alegase que la suspensión provoca un grave daño al interés público o que es urgente el cumplimiento de la decisión, el Tribunal, previo traslado a la contraria por tres (3) días, resolverá sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión, por auto fundado.

En el caso en que se resuelva dejar sin efecto la suspensión, declarará a cargo del peticionante la responsabilidad por los perjuicios que irroge la ejecución en el supuesto de que se hiciese lugar a la demanda...”

²² El artículo 23 C.C.A.P. dispone que la suspensión caducará “... a) Automáticamente, sin necesidad de petición judicial, si la demanda no se deduce en el plazo de caducidad prescripto por el artículo 24 de este Código, cuyo curso no se interrumpe ni se suspende por la petición de la medida cautelar, si el acto cuestionado fuera definitivo y causase estado; b) a pedido de parte, si la demanda no se deduce en el plazo de caducidad prescripto por el artículo 24 de este Código, cuyo curso no se interrumpe ni se suspende por la petición de la medida cautelar, computado a partir del dictado del acto que agota la vía administrativa; c) si la promoción de la demanda se hallase sujeta a un plazo de prescripción, se producirá la caducidad a que se refiere el párrafo anterior si la acción no se deduce en el plazo de treinta (30) días de decretada la medida cautelar.

La suspensión dispuesta por una petición anterior o simultánea con la interposición de la acción caducará si el actor no cumple con la carga procesal de presentar al Tribunal la cédula de notificación del traslado de la demanda dentro del plazo de cinco (5) días de notificado de la providencia que lo ordena...”

²³ Véase por ejemplo las causas STJTDf “Roldan, Hilda Adela c/ Municipalidad de Ushuaia s/ Contencioso Administrativo”; Expte. N° 2331/10, Lombardi, Eduardo c/ CPSPTF s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N°: 3852/18, “Empresa Pesquera de la Patagonia”, del 4/8/2005, entre

Recién en los últimos años, ha entrado en juego la ponderación de las obligaciones convencionales, lo que particularmente ha ocurrido cuando el conflicto o la situación versa sobre una problemática atinente a grupos particularmente vulnerables o sujetos a una especial protección.

En un primer conjunto, encontramos casos donde si bien se reconoció o se hizo mención a las obligaciones convencionales y constitucionales del plexo vigente, las medidas cautelares solicitadas no fueron concedidas sobre la base de fórmulas tradicionales, aun cuando con posterioridad la demanda progresara con expresa mención de las obligaciones incorporadas a los tratados.

A modo de ejemplo, se puede mencionar un caso donde se pretendía la nulidad de un acto emitido por el Tribunal de Cuentas Provincial enderezado a recuperar un subsidio que no había sido aplicado de conformidad al destino pautado con su otorgamiento. La persona que inició la acción había recibido la ayuda en calidad de víctima del delito de trata de personas. En el proceso, aun cuando en un primer término se había rechazado el pedido de suspensión del acto administrativo, al resolver la cuestión de fondo se consideró que las obligaciones contraídas por el plexo que protege a las víctimas de este tipo de delitos -por su condición especial de vulnerabilidad-, impedían utilizar para la rendición del subsidio reclamado un patrón análogo al de un agente estatal o de un tercero que administra fondos estatales. En este punto, se consideró que dichos mecanismos contrariaban las obligaciones asumidas en la convención de Belén do Pará²⁴.

En otros supuestos, relativos a pensiones por discapacidad, sí se han concedido medidas cautelares suspensivas contra los actos que determinaban la caducidad de los beneficios, analizando la situación de especial vulnerabilidad de sus destinatarios²⁵. Allí, al resolver la situación de fondo, se ha señalado que, ante las reglas interpretativas y convencionales que protegen a las personas con discapacidad, como los principios de oficiosidad y verdad material que rigen el procedimiento administrativo, el análisis y valoración de las especiales circunstancias del caso debía haber sido analizado concienzudamente de manera previa a ejercer la potestad de caducar la pensión²⁶.

muchas otras. Se puede ver más al respecto del pedido de suspensión en la obra de OSADO VIRUEL, Sebastián y SÁNCHEZ CAPARRÓS, Mariana, “Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Tierra del Fuego, Ley Provincial N° 133”, Revista R.A.P. Año XXXV, Suplemento 419, págs. 86 a 91.

²⁴ Ver STJTDf, “K. S. A. c/ Tribunal de Cuentas de la Provincia s/ contencioso Administrativo - medida Cautelar” Expte. N° 3443/17.

²⁵ Ver STJTDf “M., H. F. c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS Ministerio de Salud s/ Contencioso Administrativo”, Expte. N° 2808/18; “I.R. c/ Provincia de Tierra del Fuego AelAS – Ministerio Jefe de Gabinete”, Expte. N° 4179/20.

²⁶ Ver causa cit. STJ TdF, “I.R.”, Punto 5.

Paradójicamente, en una de las causas mencionadas se terminó rompiendo la regla empírica que indica que la concesión de la medida cautelar en el proceso contencioso suele anticipar una sentencia condenatoria para el Estado, pues finalmente se rechazó la demanda²⁷. Aun así, se destaca la postura de tutela preventiva que se adoptó en instancia judicial.

Palabras Finales

En función de lo expuesto es clara la necesidad de ajustar los aspectos procedimentales a los estándares derivados de los tratados internacionales de derechos humanos. La Administración ya no puede pensar en resolver los planteos de los ciudadanos sin tener en cuenta los criterios y pautas convencionales cuya presencia se ha multiplicado, de manera lógica y previsible, en la interpretación efectuada por la jurisprudencia.

Desde una perspectiva de gestión, el procedimiento administrativo no puede permanecer en el inmovilismo de considerar que las convenciones son un material lejano, ajeno al cuerpo normativo, cuya eventual responsabilidad es diferida a la decisión de un organismo internacional. En todas las instancias judiciales se comienza a hacer un análisis comprensivo de tales obligaciones, en muchos casos inclusive de oficio, sin que las partes invoquen el contenido de los tratados del 75 inc. 22 de la CN.

La jurisprudencia del STJ reseñada es una pequeña muestra de ello, las decisiones de los estrados inferiores recurren también al derecho convencional y sería injusto no reconocerlo, por lo que la interpretación convencionalizada ya se hace presente en todas las parcelas del derecho. En lo que respecta al procedimiento administrativo, se hace evidente la necesidad de gestionar cambios normativos afines a dicha realidad y que comprometan a los operadores jurídicos, especialmente a los estatales, a contrastar las situaciones presentadas de un modo integrado con ese contexto.

Mantener un modelo procesal administrativo provincial carente de la mirada convencionalizada, y cuya fisonomía muchas veces tiene implícito un eje resolutivo en las necesidades propias de la Administración o en la gestión de políticas públicas de turno, ocasionará de manera cada vez más frecuente conflictos, sobrecarga administrativa y judicial.

Esto no quiere decir que todo el sistema resulte deficiente. Las soluciones tradicionales han servido y han resultado apropiadas para resolver muchos de los problemas que se presentan ante las fricciones que genera la actividad estatal respecto de los ciudadanos.

²⁷ *In re "M., H. F."* el Superior Tribunal provincial, a la luz de las distintas pericias acompañadas a la causa determinó que la actuación estatal había sido ajustada a derecho, no obstante rechazar la demanda, se extendió el pago de la pensión por 6 meses para darle tiempo al demandante para ajustar su situación.

Sin embargo, es necesario adoptar criterios preventivos que compatibilicen y den coherencia a las previsiones procesales con la exigibilidad de los estándares provenientes de los órganos intérpretes de los tratados incorporados al derecho interno. La suspensión del acto administrativo, como primera válvula de escape que tiene el ciudadano ante la ejecutoriedad del mismo, es uno de los institutos que tiene que ser reevaluado, particularmente ante situaciones consideradas especialmente tuteladas.

Véase en este sentido que si bien la mayoría de la legislación comparada, sea ella provincial o internacional, mantiene el principio de ejecutoriedad del acto ante la impugnación del particular, hay otros modelos como el alemán o el mexicano que ofrecen soluciones diferentes y no parece ser ello un problema para la gestión pública²⁸.

También existe doctrina crítica del modelo tradicional que respalda este tipo de respuestas. Massimino, siguiendo la línea de Gordillo, sostiene que es necesario revisar la regla de la ejecutoriedad del acto ante el recurso administrativo, toda vez que el procedimiento ha sido creado para defender a la persona del Estado y no a éste del ciudadano, y propone revisar los efectos de las impugnaciones administrativas²⁹.

En este punto se deberá evaluar el universo de la ejecutoriedad del acto administrativo perfilando su alcance de acuerdo con las nuevas definiciones contenidas en los conceptos de derechos humanos, de grupos vulnerables y de garantía de la tutela judicial efectiva. En ese camino será necesario establecer algunas excepciones a la autotutela ejecutiva, que únicamente podrán ser superadas en el caso de que el Estado acredite un daño concreto al interés público que está mandado a proteger.

Consecuentemente, también será necesario fundamentar de manera adecuada la necesidad de ejecutoriedad, descartando el uso de las formas dogmáticas sin contenido, resolviendo estas situaciones ante sí o ante autoridad judicial, ello conforme el modelo que en sede legislativa se decida adoptar.

También habría que rever las soluciones previstas en el ordenamiento cuando el pedido de suspensión del acto administrativo se traslade a sede judicial, como consecuencia de la falta de respuesta de la solicitud ante la Administración, o por la falta de resolución oportuna de los

²⁸ En este sentido, el artículo 86 del procedimiento administrativo mexicano establece como principio que los recursos suspenden la ejecutoriedad del acto, aunque en la práctica jurisprudencialmente se le ha dado una interpretación por la cual la suspensión opera de manera casi similar a la de nuestro sistema (Ver más en ANGELES GONZÁLEZ, Luis Darío; *“La atenuación del principio de ejecutividad del acto administrativo en la ley federal de procedimiento administrativo”*, Revista Jurídica del Departamento de Derecho UNISON URC, Biolex, Tercera Época, Año 4, N° 8, Enero a Julio de 2013); o el artículo 80I, de la ley jurídico contenciosa alemana, reformada en los años 90, que otorga carácter suspensivo a los recursos, *“...Si en el proceso principal procediera la pretensión de anulación, la medida cautelar correlativa será la suspensión del acto impugnado, originada por regla, como se dijo, con carácter automático por la interposición del recurso, ya sea en la vía administrativa o jurisdiccional...”*, ver más en BACIGALUPO, MARIANO, *“El Sistema de tutela cautelar en el contencioso administrativo alemán”*, Revista Rap N° 128, 1992, pág. 413.

²⁹ Ver MASSIMINO, Leonardo; *“Los caracteres del Acto Administrativo y el efecto suspensivo de los recursos administrativos”*, Publicado en ADFUC 15, 2011 ISSN 1138-039x. pp. 15/32.

recursos contra el mismo. Quizá, para compensar la mora estatal en el cumplimiento de la obligación de dar respuesta en los plazos exigidos, sería conveniente asignar una presunción contraria a tal conducta que obligue a formular una explicación híper justificada si se mantiene la postura de oponerse al pedido suspensivo del particular en dicho proceso.

Otra posibilidad, tomando como base el punto 2, art. 2, de la ley 26.854 de medidas cautelares contra el Estado Nacional, -aunque esta solución refiere a un supuesto particular de incompetencia en su otorgamiento -, sería la de incorporar expresamente al procedimiento un análisis obligatorio de constitucionalidad convencionalizada ante la presencia de sectores socialmente vulnerables acreditados, cuando se encuentre comprometida la vida digna conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, la salud o un derecho de naturaleza alimentaria o ambiental³⁰.

Estas son algunas sugerencias que de ningún modo son taxativas, ni tampoco pretenden abarcar las múltiples soluciones que se podrían adoptar a nivel legislativo. Son solamente un punto de partida para pensar cómo incorporar dentro del procedimiento administrativo nuevas herramientas acordes a las dimensiones que han adquirido los derechos y la dignidad de los ciudadanos en función del deber estatal de ajustar su conducta a las obligaciones convencionales y, también, considerando la interpretación que han efectuado de su alcance los órganos rectores de los tratados.

Avanzar en este sentido, con un debate enriquecedor, acoplado la teoría jurídica con la realidad institucional de Tierra del Fuego, le permitirá a la Administración provincial resolver los conflictos que la proyección de su actividad suscita en la sociedad con una mejor calidad de respuesta, más eficaz y, ante el potencial conflicto, adecuadamente motivada.

³⁰ Ver más en REJTMAN FARAH, Mario, “*Diálogos entre el derecho administrativo y la vulnerabilidad social*” Publicado en: RDA 01/04/2022, 3, Cita: TR LALEY AR/DOC/595/2022, quien sostiene que es necesario reformular el ejercicio de la potestad reglamentaria ejercida sin una evaluación ex ante o sin un análisis de los costos-beneficios que a los más vulnerables ocasionan diversas regulaciones y recomienda formular verdaderos códigos de integridad que superen lo declamatorio y se conviertan en efectivas palancas para el desarrollo.