



**Provincia del Neuquén**  
2025

**Número:**

**Referencia:** EX-2022-02177520- -NEU-DYAL#SGSP - RECURSO - ARBOLEDA S.A.

---

**VISTO:**

El expediente electrónico EX-2022-02177520- -NEU-DYAL#SGSP, mediante el cual la firma **ARBOLEDA S.A.** interpuso recurso administrativo, y el expediente electrónico asociado EX2023-00767742-NEU-DYAL#SGSP; y

**CONSIDERANDO:**

Que el 02 de noviembre de 2022 la firma Arboleda S.A., mediante apoderado y conpatrocinio letrado, interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra la Resolución N° 295/22 de la Dirección Provincial de Vialidad (en adelante DPV), mediante la cual se declaró la nulidad del Acta Acuerdo N° 041/22 y de la Resolución N° 020/22 de la DPV;

Que surge de los antecedentes que mediante el Acta Acuerdo N° 121/17 del 25 de octubre de 2017 la DPV y la firma Arboleda S.A. celebraron un convenio en relación a la superficie afectada por la Resolución N° 989/15 de la DPV a la obra pública “Vinculación autovía norte –empalme con la ruta provincial N° 51”. Luego a través de la Resolución N° 1007/17 del 05 de diciembre de 2017 la DPV aprobó en todos sus términos el Acta Acuerdo N° 121/17;

Que el 07 de mayo de 2018 la División Tierras de la DPV solicitó la elaboración de norma legal a fin de afectar nuevos lotes lindantes a la Ruta Provincial N° 67 y desafectar los declarados de utilidad pública mediante las Resoluciones N° 989/15 y N° 1148/15 de la DPV. Asimismo se adjuntó a las actuaciones informe de dominio;

Que así, mediante la Resolución N° 554/18 del 02 de julio de 2018 la DPV afectó al dominio público y sujeto a expropiación los lotes que se describen en el Anexo I, para la construcción de la obra: “Readecuación a autopista de obra básica y calzada pavimentada, para duplicación de calzada en R.P. N° 67”;

Que mediante la Resolución N° 033/22 del 31 de enero de 2022 la Presidencia del Directorio de DPV afectó al dominio público y sujeto a expropiación para la construcción de la obra: “Duplicación de Calzada de la Ruta Provincial N° 7, Tramo: Centenario –Empalme Ruta Provincial N° 51”, los lotes comprendidos en el Anexo I;

Que a través del Acta Acuerdo N° 041/22 del 20 de mayo de 2022 la DPV y Arboleda S.A. celebraron un convenio en relación a la superficie afectada por las Resoluciones N° 783/16, N° 1050/1607 y N° 033/22

de la DPV, a las obras públicas denominadas “Vinculación autovía norte - empalme con la Ruta Provincial N° 51” y “Duplicación de calzada de la Ruta Provincial N° 7 tramo: Centenario – Emp. Ruta Provincial N° 51”, reconociendo a la requirente el derecho a una indemnización por expropiación;

Que mediante la Resolución N° 020/22 del 08 de junio de 2022 la DPV aprobó el Acta Acuerdo N° 041/22 con Arboleda S.A., conforme los términos señalados por la entonces Dirección General de Asuntos Legales en su Dictamen N° 28/2022;

Que el 15 de junio de 2022 los letrados patrocinantes de Arboleda S.A. se notificaron de los actos antes mencionados y prestaron conformidad a la remisión de los antecedentes al Tribunal de Tasación Provincial;

Que en igual fecha la entonces Dirección General de Asuntos Legales de la DPV solicitó al Tribunal de Tasación Provincial determinar el valor de la superficie afectada, en cumplimiento de la Resolución N° 033/22, para la obra del tramo de la ruta antes mencionada, siendo las nomenclaturas catastrales acordadas en la cláusula primera del Acta Acuerdo N° 041/22, aprobada por Resolución N° 020/22: NC 09-RR-017-9535-0000 y NC 09-RR-017-6030-0000. Allí se mencionó que el propósito era: “... *agotar la vía administrativa extrajudicial y procurar un acuerdo conciliatorio con el propietario*”;

Que el 07 de julio de 2022 la Secretaría del Tribunal de Tasación Provincial incorporó al expediente el informe de pericia acompañado a modo ilustrativo por Arboleda S.A. y solicitó a la DPV aclarar ciertas inconsistencias relativas a la individualización de los predios afectados, los cuales cuentan con Nomenclaturas Catastrales N° 09-RR-017-9535-0000 y N° 09-RR-017-6030-0000. Dicho requerimiento fue respondido por la DPV el 22 de julio de 2022. Además, el 08 de agosto de 2022 la DPV informó las superficies de afectación;

Que el 09 de septiembre de 2022 el Tribunal de Tasación Provincial, mediante Dictamen N° 4311, informó a la entonces Dirección de Asuntos Legales de la DPV que por unanimidad en la Reunión N° 438 se procedió a tasar las superficies afectadas por la traza de las Rutas Provinciales N° 67, N° 51 y N° 7;

Que el 19 de septiembre de 2022 la DPV solicitó al área de administración que proceda al pago del acuerdo, consistente en la suma determinada por el Tribunal de Tasación más el treinta por ciento (30%) pactado en dicho acuerdo. En igual fecha, el área contable de la DPV solicitó al Departamento de Auditoría Interna que previo al pago se verifiquen las actuaciones y se remita el expediente a fin de solicitar los fondos correspondientes a la Subsecretaría de Hacienda;

Que luego la entonces Dirección General de Asuntos Legales emitió informe legal de tasación a través del cual entendió que no correspondía efectuar pago por la totalidad de las superficies afectadas, atento que Arboleda S.A. cedió las tierras al dominio público antes de los acuerdos celebrados con la DPV. Ello fue notificado el 26 de septiembre de 2022 a la requirente;

Que el 27 de septiembre de 2022 Arboleda S.A. emitió su respuesta. En virtud de ello, el 28 de septiembre de 2022 la DPV requirió al área de mensura que informe con precisión la superficie cedida mediante plano de mensura a fin de determinar la indemnización que corresponde a favor de los propietarios. Luego, se incorporó a las actuaciones la respuesta brindada a tal requerimiento;

Que mediante el Dictamen N° 201/22 del 10 de octubre de 2022 la ex Dirección de Asuntos Legales de la DPV analizó los antecedentes e informe de mensura, concluyendo que correspondía declarar la nulidad de los acuerdos celebrados entre ese organismo y Arboleda S.A., a tenor de las cesiones advertidas oportunamente, sin perjuicio del pago que corresponda efectuar por las superficies no comprendidas en dicha cesión;

Que mediante la Resolución N° 295/22 del 14 de octubre de 2022 la DPV declaró la nulidad del Acta Acuerdo N° 041/22 y la Resolución N° 020/22. Asimismo ordenó afrontar el pago de las superficies no cedidas con anterioridad. Ello fue notificado el 19 de octubre de 2022;

Que el 02 de noviembre de 2022 la firma Arboleda S.A. interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra la Resolución N° 295/22, lo que originó el caso bajo análisis;

Que en su presentación reseñó los acontecimientos que dieron lugar al conflicto, por los cuales entendió que nunca había efectuado una cesión gratuita a favor del Estado provincial. Asimismo, la recurrente sostuvo que la norma impugnada adolece de inexistencia y, en subsidio, planteó su nulidad. Ello, por cuanto refirió a actos emitidos por la DPV en cuyo marco habrían surgido derechos subjetivos a su favor, cuya nulidad no puede disponerse sino mediante la correspondiente acción de lesividad, lo que no había ocurrido en el presente caso. Asimismo, peticionó que se efectivice el inmediato pago de lo adeudado en concepto de indemnización y se tramite sumario administrativo contra los funcionarios intervinientes en la preparación del acto impugnado. Finalmente, adjuntó prueba documental;

Que el 22 de diciembre de 2022 la firma Arboleda S.A. efectuó una nueva presentación en igual sentido;

Que el 02 de enero de 2023 la Asesoría General de Gobierno solicitó a la DPV y a la entonces Dirección Provincial de Catastro e Información Territorial emitir informes técnicos ampliatorios respecto al descargo efectuado por la requirente, a efectos de brindar una resolución al presente caso;

Que luego se incorporó a las actuaciones un plano de mensura y fraccionamiento, entre otros, y un dictamen emitido el 05 de enero de 2023 por la ex Dirección General de Asuntos Legales de la DPV;

Que el 02 de marzo de 2023 la entonces Dirección Provincial de Catastro e Información Territorial de la Subsecretaría de Ingresos Públicos, indicó que los expedientes referenciados por el letrado apoderado de la firma Arboleda S.A., consisten en planos de mensuras y fraccionamiento firmados por personas apoderadas y propietarias de las parcelas mensuradas y cumplen todas las formas establecidas por la normativa vigente;

Que el 11 de abril de 2023 la requirente efectuó una ampliación del recurso administrativo oportunamente interpuesto, reiterando agravios ya expuestos en su anterior presentación. Así, consideró que la Resolución N° 295/22 adolece de vicio en el objeto por estar en franca contradicción con los antecedentes de hecho, sostuvo la incompetencia de la DPV para revocar el acto administrativo que le reconoció derecho indemnizatorio y alegó que la DPV afectó el debido procedimiento administrativo, la seguridad jurídica e incurrió en desviación de poder;

Que el 10 de agosto de 2023 tomó intervención en el trámite Fiscalía de Estado;

Que el 01 de noviembre de 2023 Arboleda S.A. realizó una nueva presentación en igual sentido a las efectuadas con anterioridad;

Que a fin de brindar tratamiento al presente, cabe advertir que el objeto se circunscribe al control de legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 28° y 29° de la Ley 1284, en tal sentido se procederá a analizar si la Resolución N° 295/22 de la DPV resulta ajustada a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley 804 de Expropiación, Ley 1284 de Procedimiento Administrativo, la Ley 1305 que establece el Código Procesal Administrativo y demás normas aplicables al caso;

Que en las actuaciones administrativas se advierte que la recurrente impugna la Resolución N° 295/22 de la DPV, por cuanto la misma declaró la nulidad del Acuerdo N° 041/22, celebrado entre ese organismo y la firma Arboleda S.A., y de la Resolución N° 020/22;

Que para así decidir, la DPV entendió que dicho acto administrativo adolecía de los vicios del artículo 67° inciso a) de la Ley 1284, por encontrarse en discordancia con la cuestión de hecho acreditada en las actuaciones, en virtud de los informes acompañados por la ex Dirección de Catastro e Información Territorial de la Provincia. En consecuencia, el organismo consideró que no correspondía el pago de la

totalidad de superficies de Arboleda S.A. que se encuentran afectadas a obras de vialidad;

Que en esencia se advierten dos agravios medulares que motivan la impugnación de la firma Arboleda S.A., a saber: 1°) el reclamo resarcitorio relativo a ciertos lotes afectados al dominio público con motivo de obras de vialidad, cuya cesión gratuita es resistida por la recurrente; y 2°) la nulidad de la Resolución N° 295/22, por extinguir un acto regular. Además, requirió el inicio de sumario administrativo sobre los funcionarios actuantes;

Que ante ello, corresponde en primer término abordar el planteo relativo a la irregularidad del acto administrativo impugnado, puesto que ello condicionará la suerte de la restante pretensión administrativa;

Que del análisis del acto administrativo controvertido se advierte en principio que asiste razón a Arboleda S.A. en orden a la inexistencia de la Resolución N° 295/22. Ello, por cuanto el acto administrativo declara la nulidad de la Resolución N° 020/22, la cual reconoció derechos subjetivos a favor de la recurrente y se encuentra debidamente notificada. Lo correcto hubiese sido que la DPV, de considerarlo pertinente, instara la acción de lesividad invocando los fundamentos esgrimidos en la resolución impugnada, con el propósito de expulsar del plano jurídico la Resolución N° 020/22, mediante la cual se aprobó el Acta Acuerdo N° 041/22;

Que por tal motivo se configuró el vicio muy grave previsto por el inciso c) del artículo 66° de la Ley 1284, al transgredir una prohibición expresa de norma legal, en el caso concreto el inciso d) del artículo 55° de dicha ley, el cual textualmente dispone: *“Estabilidad: Es la prohibición de revocación en sede administrativa de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que han sido notificados al interesado, salvo que se extinga o altere el acto en beneficio del interesado”*;

Que la invocación aludida en la norma impugnada, respecto a que no existe perjuicio para la firma Arboleda S.A. en virtud de la teoría de los actos propios, no puede prosperar atento que la Ley 1284 no indica excepción alguna para la irrevocabilidad en sede administrativa de los actos regulares;

Que la Ley 1284 al referirse a los caracteres de los actos administrativos establece que los mismos pueden ser regulares o irregulares, quedando comprendidos en el primer concepto los actos válidos, los anulables y los nulos. La segunda categoría es reservada para los inexistentes, conforme la previsión del artículo 54°;

Que por su parte el artículo 55° de la citada ley define los caracteres del acto administrativo regular, atribuyéndole legitimidad, ejecutividad, ejecutoriedad y estabilidad, conceptos todos de importancia capital ya que, en base a los mismos, los actos administrativos regulares gozan de presunción de validez mientras su nulidad no haya sido declarada por autoridad competente, siendo obligatorios y generando el derecho a la exigibilidad y deber de cumplimiento a partir de su notificación;

Que además habilitan a la autoridad administrativa a ejercer coacción para imponer su cumplimiento y finalmente determinan la prohibición de revocación en sede administrativa de los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo, una vez que el acto ha sido notificado al interesado, salvo que se altere o extinga el acto en su beneficio;

Que esta última característica es propia de la estabilidad y por aplicación de dicho carácter, la Administración Pública no puede en su sede revocar actos regulares, cuando estos han sido notificados al particular y crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo a favor de aquél;

Que en estos casos la Administración Pública, para restablecer la legalidad quebrantada por la decisión administrativa considerada ilegítima, previo cumplimiento del procedimiento administrativo previsto a tal fin, debe recurrir al órgano jurisdiccional competente para que éste, mediante proceso judicial, invalide el acto lesivo al ordenamiento jurídico;

Que dicha prohibición de irrevocabilidad no se aplica en los supuestos de inexistencia, es decir, cuando el acto en cuestión presenta un vicio muy grave (artículos 54°, 55° y 56° de la Ley 1284), ya que se trata de

un acto irregular que carece de la característica de “estabilidad” referida. En estos supuestos, no solo es posible la revocación administrativa por razones de ilegitimidad, sino que es obligatorio que ello acontezca (artículos 3° y 71° de la Ley 1284);

Que siendo la Resolución N° 020/22 de la DPV un acto administrativo regular que reconoce o declara derechos subjetivos y que ha sido debidamente notificado, el mismo resulta irrevocable por la Administración Pública. Por ello, la única vía jurídica para dejarlo sin efecto es mediante la mencionada acción de lesividad en sede judicial, para lo cual será necesario un acto fundado de la DPV que proceda con tal declaración;

Que la Ley 1305 en su artículo 13° legisla sobre la acción de lesividad en los siguientes términos: *“Cuando la Administración Pública acciona pretendiendo la anulación de los actos administrativos irrevocables debe declarar su carácter lesivo a los intereses públicos por razones de ilegitimidad mediante acto administrativo fundado y previo a la acción, emanado del Poder Ejecutivo o la autoridad superior de la Legislatura, Tribunal Superior de Justicia o Municipalidad, según el caso”*;

Que al respecto, el Tribunal Superior de Justicia local ha expresado lo siguiente: *“... la Administración puede invocar su propia torpeza, volviendo sobre sus propios actos, con fundamento en asegurar mediante la extinción de actos ilegítimos, el restablecimiento de la juridicidad. Ahora bien, la acción de lesividad pretende evitar que la Administración se arrogue la verificación unilateral de la legitimidad de un acto que ella misma ha dictado y, cuyos efectos, se han incorporado ya al patrimonio del administrado, obligándola a acudir al Poder Judicial (...) Ahora bien, como ya lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el recordado caso “Carman de Canton” (Fallo 175:368), la irrevocabilidad del acto en sede administrativa, se encuentra íntimamente relacionada con el carácter “regular” del acto, entendiéndose por tal, al que reúne las condiciones esenciales de validez (elementos esenciales del acto), puesto que “cuando el acto tiene color legal, aunque después su análisis demuestre violación de la ley, él engendra derechos aparentes, que si bien no tienen el vigor necesario para resistir su futura anulación, aparejan sin embargo el derecho a que su juzgamiento se realice con todas las garantías reales, y previas todas las pruebas necesarias...”* (TSJ, “Provincia del Neuquén c/ Montiel Marcela Beatriz s/ Acción de Lesividad”, Expediente N° 1342/04, Acuerdo N° 1.499 del 08 de febrero de 2008);

Que tratándose de un acto administrativo regular e irrevocable en sede administrativa, que reconoce un derecho indemnizatorio producto de una negociación extrajudicial con motivo de una expropiación, solo puede dejarse sin efecto mediante una acción judicial de lesividad;

Que por ello resulta procedente el planteo de la firma Arboleda S.A., en cuando a la declaración de inexistencia de la Resolución N° 295/22 de la DPV, por ser nula de nulidad absoluta, en virtud de adolecer del vicio anteriormente descripto previsto en el inciso c) del artículo 66° de la Ley de Procedimiento Administrativo;

Que desde otro vértice, respecto a la petición de tramitar un sumario administrativo por comisión de delito en ejercicio de la función pública sobre el Presidente de la DPV, es necesario decir que el Poder Ejecutivo, en tanto órgano constitucional del Estado, está llamado a observar, cumplir y hacer cumplir los estándares constitucionales, convencionales y legales, máxime cuando en los casos se encuentran comprometidas garantías y derechos elementales de los ciudadanos;

Que cuando hay indicios de una posible actuación administrativa que los menoscabe, se pone en función el derecho disciplinario administrativo (potestad sancionatoria de la Administración Pública), el cual tiene por objeto una función de autotutela administrativa al sancionar aquellas conductas de los agentes o empleados públicos que lesionan el correcto funcionamiento de la Administración Pública Provincial, a raíz de la inobservancia de los deberes a su cargo (Repetto, Alfredo. Procedimiento Administrativo Disciplinario; 3ª edición ampliada y actualizada; Editorial Cathedra Jurídica; ISBN 978-987-3886-68-3; página 15);

Que en ese sentido, sostiene la doctrina que: *“El Estado a través de los órganos superiores controla la regularidad de los actos estatales y la conducta de sus agentes a través de procedimientos de investigación*

*con el objeto de juzgar la responsabilidad de carácter administrativo de los agentes públicos. Este es el procedimiento sumarial cuya competencia corresponde a los órganos jerárquicamente superiores (...)*" (Balbín, Carlos F. Tratado de Derecho Administrativo; Ed. Thomson Reuters – La Ley; Tomo 2; 2ª Edición; Bs. As.; páginas 360-361);

Que conforme se desprende de las actuaciones, en este caso concreto la actuación de la DPV no resultó acorde a la obligación que pesa sobre el Estado de protección del interés de los ciudadanos, en los términos de la Ley 1284. Ello, en base a no haber obrado y respetado la prohibición expresa que contiene el inciso d) del artículo 55° de dicha manda legal, al revocar en sede administrativa un acto regular en desmedro de derechos subjetivos oportunamente constituidos en cabeza de la requirente;

Que en base a las razones aludidas resulta pertinente arbitrar los mecanismos necesarios a fin de que, si se entiende corresponder, desde el área competente se investigue la existencia de faltas por parte de los responsables del procedimiento objeto de la cuestión planteada, con el fin de determinar si existió o no una infracción y en su caso aplicar las sanciones pertinentes. Todo ello, con el propósito de mantener el correcto funcionamiento y el buen orden de la organización administrativa;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, corresponde hacer lugar parcialmente al recurso administrativo interpuesto por la firma Arboleda S.A. y declarar la inexistencia de la Resolución N° 295/22 de la DPV por ser nula de nulidad absoluta, en virtud de adolecer del vicio previsto en el inciso c) del artículo 66° de la Ley 1284;

Que por último se declara agotada la vía administrativa, dejando expedito el ejercicio de la acción judicial para el supuesto que la solicitante se considere con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno, mediante Dictamen DICFC-2023-45-E-NEU-AGG, como asimismo la Fiscalía de Estado;

Por ello;

## **LA VICEPRESIDENTA 1° DE LA HONORABLE LEGISLATURA PROVINCIAL**

### **EN EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO**

#### **D E C R E T A:**

**Artículo 1°: HÁGASE LUGAR PARCIALMENTE** al recurso administrativo interpuesto por la firma **ARBOLEDA S.A.** y **DECLÁRASE** la inexistencia de la Resolución N° 295/22 de la Dirección Provincial de Vialidad, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

**Artículo 2°: NOTIFÍQUESE** a la interesada y a la Dirección Provincial de Vialidad lo dispuesto en la presente norma.

**Artículo 3°: REMÍTANSE** las actuaciones a la Fiscalía de Estado para que tome conocimiento de lo aquí resuelto, evalúe la conveniencia de declarar lesivo a los intereses públicos por razones de ilegitimidad la Resolución N° 20/22 de la Dirección Provincial de Vialidad, inste en caso de corresponder por intermedio de la Dirección Provincial de Vialidad la acción judicial de lesividad y/o promueva las instancias extrajudiciales y/o judiciales tendientes a dar cumplimiento a los compromisos asumidos.

**Artículo 4°:** El presente decreto será refrendado por el señor Ministro de Economía, Producción e Industria a cargo del Ministerio de Infraestructura.

**Artículo 5°:** Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y cumplido, archívese.

