



Hacia la creación de un fuero completo en el contencioso administrativo de Santa Fe

myf

352

Dra. Alejandra M. R. Algarra

Relatora de la Cámara de lo Contencioso Administrativo N° 2 de Rosario

Introducción

El presente trabajo se estructura desde lo general a lo particular. En primer lugar, se parte de la teoría de la división de poderes para hacer, luego, referencia a uno de esos Poderes cual es el Poder Judicial, aludiéndose a su garantía de independencia. Se analiza más tarde –por su relación con este tema– lo concerniente a los órganos jurisdiccionales con competencia en lo contencioso administrativo tanto en Santa Fe como en otras provincias. Finalmente, se incluye una conclusión.

La división de poderes

Es Montesquieu a quien se considera el padre de la conocida teoría de la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

En efecto, en su clásica obra «Del Espíritu de las Leyes», elocuentemente, explica que «Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistratura, el poder legislativo se re-

úne con el poder ejecutivo, no hay libertad; porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado dicten leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder de juzgar no está separado del poder de legislar y del de ejecutar. Si estuviera unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería legislador. Si estuviera unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles, o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o diferendos de los particulares»¹ (Montesquieu, 2007:205).

Cada uno de los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) cuenta con atribuciones propias a las que debe circunscribirse, sin inmiscuirse en las de los otros dos.

Sobre el particular, la Corte Suprema

de Justicia de la Nación ha aludido al «principio con arreglo al cual cada poder del Estado, dentro de los límites de su competencia, obra con independencia de los otros dos en cuanto a la oportunidad y extensión de las medidas que adopta y de los hechos y circunstancias que la determinan» (Fallos, 247:708).

Ha dicho también que «Las facultades jurisdiccionales del Poder Judicial no alcanzan, como principio, al examen del procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes, sean ellas nacionales o provinciales. Tal principio tiende a preservar la separación de los poderes del Estado, asegurando a cada uno de ellos el goce de la competencia constitucional que les concierne en el ámbito de su específica actividad» (Fallos, 256:556).

Y que «La misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o jurisdicciones, toda vez que es el

Claves Judiciales

Hacia la creación de un fuero completo en el contencioso administrativo de Santa Fe

judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional; y de ahí que un avance en desmedro de otras facultades revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público» (Fallos, 329:1675; 328:3573; 326:2004; 324:3358; 324:2351; entre otros).

El Poder Judicial y la independencia

El Poder Judicial es uno de los tres Poderes del Estado. Su principal función es la jurisdiccional. Así, explica Rosatti que «La función jurisdiccional es desarrollada prioritariamente por el llamado «Poder Judicial», constituido por órganos independientes e imparciales establecidos (o previstos) por la propia Constitución»² (H. Rosatti, 2011:418).

A los fines de asegurar la independencia del Poder Judicial se establece la doble garantía institucional de inamovilidad de sus miembros en la función judicial y de intangibilidad de las remuneraciones de los magistrados.

El Poder Judicial debe ser independiente, es decir «alejado de las presiones político-partidarias y de los factores de poder, económicos o sociales»³ (M. A. Gelli, 2008:457).

O, en otras palabras, «Independencia es no-dependencia... Frente a los otros órganos del poder estatal (Legislativo y Ejecutivo) y frente a los factores de poder extraestatal». La llamada «independencia» significa que el Poder Judicial no puede quedar subordinado a los otros poderes del Estado, sacrificando el orden jurídico vigente; pero «no consiste en hacer lo que el magistrado quiera ni en reemplazar al legislador, ni en prescindir de la prueba de la causa, ni en subrogar las pretensiones de las partes del proceso, etcétera» (H. Rosatti, 2011:440).

Exponía Calamandrei que «Diríase que para un magistrado es más difícil mantener su independencia en tiempos de libertad que en tiempos de tiranía. En régimen de tiranía el juez, si está dispuesto a ceder, lo hace en una sola dirección. La elección es simple, servi-

lismo o conciencia. Pero en tiempos de libertad, cuando distintas corrientes políticas soplan en todos los lados, el juez se encuentra expuesto como el árbol en la cumbre de la montaña. Si el tallo no es sólido, corre el riesgo de inclinarse al soplo de cada uno de los vientos»⁴ (P. Calamandrei, 2011:200).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha expuesto que: «Si se busca proteger los derechos de los individuos frente a las posibles acciones del Estado, es imprescindible que uno de los órganos de ese Estado tenga la independencia que le permita juzgar tanto las acciones del Poder Ejecutivo, como la procedencia de las leyes dictadas y aun de los juicios emitidos por sus propios integrantes. Por tanto, se considera que la efectiva independencia del Poder Judicial es un requisito imprescindible para la vigencia práctica de los derechos humanos en general»⁵ (Informe Cuba –1983–).

Con idéntico razonamiento se requiere un Poder Judicial independiente tra-

tándose de la justicia contencioso administrativa, es decir, de aquélla encargada de juzgar en asuntos en que una de las partes es –precisamente– otro Poder del Estado.

Como explica Hutchinson «La vigencia de un Estado de Derecho presupone que al ocurrir una violación de la juridicidad, de no ser ésta rectificadas por el propio infractor, debe ser susceptible de ser cuestionada ante un tercero imparcial que tenga a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, de modo que, cuando quienes violan esa legalidad son las autoridades públicas, de no ser la situación reparada por los propios órganos administrativos, debe existir la posibilidad de un control externo a la Administración, e independiente a ella, donde pueda pretenderse el restablecimiento del ejercicio del poder en el marco del Derecho»⁶ (T. Hutchinson, 2009:61).

Cassagne, califica «Una misión difícil», la de «controlar el ejercicio del poder público», explicando que «la labor judicial de controlar a la Administración,

es mucho más compleja que la del juez civil, en un conflicto entre particulares –el cual generalmente se juzga sobre un marco más estable y con un cuerpo de normas y principios jurídicos arraigados por el peso de una tradición milenaria cuyo grado de repercusión social o de vinculación al interés público es bastante menor. En cambio, el principal protagonista de la justicia administrativa es el interés público, aplicándose un ordenamiento que presenta una mayor movilidad»⁷ (J. C. Cassagne, 2007:53).

Los órganos jurisdiccionales con competencia en lo contencioso administrativo

Sabido es que la función jurisdiccional se distribuye entre numerosos y variados órganos a los que se les atribuye aptitud para su ejercicio, en base a determinados presupuestos o criterios de selección, capacidad o aptitud para su ejercicio⁸ (E. B. Carlos, 1959:209).

En Santa Fe –como también en otras

provincias– en los juicios que versan sobre materia contencioso administrativa, entienden –por regla general– tribunales especializados.

Desde siempre se ha reconocido la importancia de la asignación de la competencia en lo contencioso administrativo en tanto se trata de controlar la legitimidad de los actos emitidos por otro poder del Estado actuando en ejercicio de potestades públicas y titularizando intereses públicos.

Ya en el año 1976 –en que la Corte entendía como Tribunal ordinario de lo contencioso administrativo– el Ministro Dr. Gardella en autos «Adjiman y Chegorsky», señalaba que «la competencia conferida a esta Corte..., se funda en razones políticas y técnicas: <políticas>, en cuanto por la vía contencioso-administrativa se está juzgando a la Administración como poder público; <técnicas>, porque se trata de contar con una especialización jurisdiccional en toda la materia gobernada por el Derecho Administrativo» (A. y S. T. 35, pág. 208).

Claves Judiciales

Hacia la creación de un fuero completo en el contencioso administrativo de Santa Fe

Más adelante destacaba la Corte que «cuando el acto o la omisión cuestionada es de la Administración Pública, el sometimiento de ésta a un juez incompetente en razón de la materia puede implicar la violación al principio de división de poderes» («Grandinetti», A. y S. T. 132, pág. 477).

En igual sentido, prestigiosa doctrina sostiene que «En nuestra Provincia, al igual que en los demás ordenamientos provinciales y en el nacional, el control judicial del ejercicio de la actividad administrativa constituye un tema de alta importancia institucional. Está en juego el principio de separación de poderes. No debemos olvidar que el proceso contencioso administrativo constituye el medio, por excelencia, que tiene el Poder Judicial para controlar al Poder Ejecutivo en el ejercicio de la función administrativa que constitucionalmente le compete a este último»⁹ (R. Falistocco - I. Kvasina, 2006:170).

En nuestra provincia, el art. 93 de la Constitución que regula la competencia de la Corte Suprema de Justicia,

establece que a ella compete, «exclusivamente, el conocimiento y resolución de: «Los recursos contencioso-administrativos sometidos a su decisión en los casos y modos que establezca la ley»» (inc. 2).

En una primera etapa, era la Corte la que –por regla– entendía y decidía los litigios contenciosos administrativos.

Estaba en vigencia el Código Contencioso Administrativo ley 4106 cuyo art. 1º preveía que «Compete originaria y exclusivamente al Superior Tribunal de Justicia, la potestad de conocer y juzgar en las causas de la materia contencioso administrativa».

En el año 1996 se dictaron las leyes 11329 y 11330. La primera de ellas – ley 11329–, vía modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial 10160, creó dos Cámaras de lo Contencioso Administrativo. Una con asiento en la ciudad de Santa Fe –la N° 1– y la otra con asiento en la ciudad de Rosario –la N° 2–.

No se atribuyó la misma competencia

material a cada una de las Cámaras. En efecto, cuando el recurso contencioso administrativo se articulaba contra la Provincia de Santa Fe, correspondía entender a la Cámara N° 2 si el actor se domiciliaba en las Circunscripciones N° 2 y 3 y sólo si el litigio versaba sobre empleo público, previsión social y sanciones administrativas aplicadas en el ejercicio de la potestad de policía. En todos los otros casos en los que se demandaba a la Provincia, entendía la Cámara N° 1. Con razón, pues, reputada doctrina, sostenía que la competencia asignada a la Cámara santafesina «es residual puesto que se extiende a todo asunto que no esté expresamente asignado a la Cámara rosarina, a la que, a su vez, se ha atribuido una competencia acotada»¹⁰ (A. D. Andrada, 2002:385).

Finalmente, la ley 13600 de fines de 2016, dejó de lado esta diferencia con lo cual ha quedado igualada la atribución de competencia entre ambas Cámaras.

La creación de las Cámaras de lo Contencioso Administrativo en Santa Fe no

puede considerarse un caso aislado o una rara avis; por el contrario, en el resto del país, en mayor o en menor medida, se observa esa «tendencia al desplazamiento de la competencia desde los Máximos Tribunales provinciales, hacia los Tribunales inferiores»¹¹ (L. A. Carello, 2002:362).

Esa tendencia que se inició –quizá tímidamente– hace ya varias décadas hoy en día tiende a acentuarse. Se advierte que, en esta materia, se está no sólo frente a la creación de órganos jurisdiccionales con competencia en lo contencioso administrativo inferiores a los Superiores Tribunales, sino también frente a la formación de fueros provinciales completos.

En la Provincia de Buenos Aires, el fuero contencioso administrativo se estructura con juzgados unipersonales de primera instancia en las ciudades cabeceras de cada Departamento Judicial (en reemplazo de originarios tribunales colegiados) y cámaras de apelación con competencia interdepartamental o regional¹² (C. R. Tribiño,

2014:51). La ley 12008 del año 1999 regula lo atinente al proceso contencioso administrativo.

En Chaco, la Constitución de 1994, aborda la acción contencioso administrativa, prescribiendo en su art. 26, último párrafo, que una ley especial «creará el fuero contencioso-administrativo, estableciendo la forma y modo de funcionamiento». Como explica Lequizamón, si bien por ley 4051 de 1994 se creó la Cámara de lo Contencioso Administrativo de única instancia, con asiento en la ciudad de Resistencia y jurisdicción en toda la provincia, recién comenzó a funcionar a partir de la ley 4527/98 y está compuesta por cuatro jueces divididos en dos Sala¹³ (G. S. Lequizamón, 2012:668).

En Córdoba, conforme a la ley 7182 de 1990, el fuero se compone de Cámaras de lo Contencioso Administrativo en la Primera Circunscripción Judicial. En las restantes Circunscripciones conocen y resuelven las Cámaras en lo Civil y Comercial. Cuando la demandada es la Provincia se prevén dos instan-

cias: Cámaras (de lo Contencioso Administrativo o Civil y Comercial, según el lugar) y Sala Contencioso Administrativa del Tribunal Superior de Justicia. En los demás casos entienden las Cámaras en instancia única.

En Corrientes el fuero se compone de seis Juzgados de Primera Instancia y una Cámara de lo Contencioso Administrativo y Electoral integrada por tres jueces, la cual conoce, en grado de apelación de las decisiones de los Juzgados de Primera Instancia (ley 5846, de 2008).

En Neuquén, la ley 2979 de 2015 crea «en el ámbito del Poder Judicial, el Fuero Procesal Administrativo» (art. 1), integrado por tres Jueces de Primera Instancia. Se prevé un recurso de apelación que se interpone y funda ante el inferior, decidiendo su procedencia la Sala Procesal Administrativa del Tribunal Superior de Justicia (art. 4, inc. a, del Código Procesal Administrativo ley 1305/81, modificada por la ley 2979).

Lo expuesto es a modo de ejemplo. Lo

Claves Judiciales

Hacia la creación de un fuero completo en el contencioso administrativo de Santa Fe

cierto es que hay también otras provincias en las que ya no entienden los Superiores Tribunales de Justicia en forma originaria en los casos contencioso-administrativos (Jujuy, Salta, San Juan). En Ciudad Autónoma de Buenos Aires funcionan Juzgados de Primera Instancia y Cámaras de Apelación. Para un análisis detallado, remito a mi tesis doctoral titulada «La Competencia en el Contencioso Administrativo Santafesino», publicada por editorial Zeus, en 2018.

Un caso que cabe mencionar por lo reciente de sus modificaciones es el de la provincia de Entre Ríos. La ley 10052/11, vía modificación del Código Procesal Administrativo, creó una Cámara de lo Contencioso Administrativo. En noviembre de 2018 se dictó la ley de responsabilidad del Estado provincial N° 10636, la cual en su art. 18 modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial, asignando «a los jueces en lo Civil y Comercial, hasta que se creen los Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, conocer y decidir: ... 5. En las demandas por responsabilidad del Estado provincial, los municipios, comunas y entes autárquicos, y demás entes públicos estatales provinciales o municipales». A la vez, el art. 19, introdujo otra modifi-

cación a la Ley Orgánica estableciendo que «Corresponde a las Cámaras en lo Contencioso Administrativo conocer y decidir, en la materia que rige la Ley de Responsabilidad del Estado, en los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los jueces de Primera Instancia en lo Civil y Comercial».

Conclusión. Propuesta para Santa Fe

No cabe ninguna duda que el Poder Judicial debe ser independiente en todos los casos, cualquiera sea la naturaleza de las cuestiones sometidas a su conocimiento y decisión. Esta premisa –como no podría ser de otro modo– abarca también las cuestiones contencioso administrativas en las que los órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial son los encargados de juzgar en asuntos en que intervine como parte otro Poder del Estado.

En nuestra Provincia son las Cámaras de lo Contencioso Administrativo las que –por regla– tienen asignada la competencia en esta materia. Sin embargo, en el sistema santafesino dicha competencia se concentra no sólo en los tribunales especializados, sino que el legislador ha detraído del cono-

cimiento de estos tribunales algunos casos en los que –sin embargo– subyace esa materia. Ello ocurre en no pocos supuestos, como por ejemplo amparos, ley 10000 de intereses difusos, demandas de repetición de impuestos basadas de modo principal y directo en la inconstitucionalidad de las normas que establecen los tributos, impugnaciones de contravenciones locales, demandas de empleados públicos por enfermedades y accidentes laborales o inculpables, etc. Para un estudio profundizado, remito una vez más a la tesis doctoral citada supra.

Parecería saludable que en Santa Fe se creara un fuero completo de lo contencioso administrativo. Es decir, constituido con Juzgados de Primera Instancia y Cámaras de Apelación, con lo cual nuestra Provincia se inscribiría en la corriente en que –como se vio supra– ya se vienen enrolando otras provincias.

Conforme concluía en el trabajo citado, la creación de Juzgados de Primera Instancia con una competencia amplia en lo contencioso administrativo (y, en su caso, la transformación de las existentes Cámaras de lo Contencioso Administrativo en Cámaras de Apelación), contribuiría a la eficacia del servicio de justicia pues a la vez que asegura-

ría una doble instancia ordinaria, evitaría conflictos de competencia, y –finalmente– implicaría la concentración en un mismo fuero (el contencioso administrativo) de causas de esta naturaleza que en la actualidad tramitan ante diversos órganos jurisdiccionales, con la simplificación que ello implicaría –en especial– para el justiciable. ■

CITAS

¹ MONTESQUIEU, «Del Espíritu de las Leyes», Traducción Graciela Insardi, Losada, Buenos Aires, 2007.

² ROSATTI, H., «Tratado de Derecho Constitucional», Tomo II, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2011.

³ GELLI, M. A., «Constitución de la Nación Argentina», Tomo II, 4ta. ed. ampliada y actualizada, La Ley, 2008.

⁴ CALAMANDREI, P., «Elogio de los Jueces», Librería el Foro, Buenos Aires, 2011.

⁵ www.cidh.org/countryrep/cuba83sp/indice.htm

⁶ HUTCHINSON, T., «Derecho procesal Administrativo», Tomo I, Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2009.

⁷ CASSAGNE, J. C., «El Sistema Judicialista Argentino», en Cassagne, J. C. -Director-, «Tratado de Derecho Procesal Administrativo», Tomo I, La Ley, Buenos Aires, 2007.

⁸ CARLOS, E. B., «Introducción al Estudio del Derecho Procesal», Ediciones Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, 1959.

⁹ FALISTOCCO, R. - KVASINA, I., «Avocación por competencia Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe», en Toricelli, M. (Coordinador), «Institutos de la Justicia Administrativa», Zeus, Rosario, 2006.

¹⁰ ANDRADA, A. D., en Peyrano, J. W. (Director), Eguren, M. C. (Coordinadora), «Ley Orgánica del Poder Judicial de la Provincia de Santa Fe. Doctrina y Jurisprudencia», Tomo I, Nova Tesis, Santa Fe, 2002.

¹¹ CARELLO, L. A., «El Contencioso Administrativo en la Actualidad», en CARELLO, L. A. (Director), «Derecho Constitucional y Administrativo», Tomo III, Juris, Rosario, 2002.

¹² TRIBIÑO, C. R., «La Competencia del fuero

Contencioso Administrativo en la Provincia de Buenos Aires», Platense, La Plata, 2014.

¹³ LEGUIZAMÓN, G. S., «Lo Contencioso Administrativo en la Provincia del Chaco», en García Pullés, F. (Director), «El Contencioso Administrativo en la Argentina», Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012.