

# Tendencias en materia procesal administrativa (con especial referencia al Órgano Jurisdiccional)



DR. LUCIANO F. PAGLIANO

Abogado Relator de la Corte Suprema de Justicia.



DR. FEDERICO J. LISA

Juez de la Cámara en lo Contencioso Administrativo. Santa Fe.

## I. Introducción. Un necesario acotamiento del tema

Las normas sobre el proceso contencioso-administrativo, como todas las normas procesales, no son «casuales», ni «caprichosas», ni siquiera son el puro resultado de la intención del Legislador; por el contrario, reflejan ciertas orientaciones estimadas como valiosas y posibles por una concreta comunidad (R. Arazi, 1991:131), que responden a los múltiples factores -históricos, políticos, económicos y sociales- que, a su vez, constituyen la fuente material del Derecho Administrativo sustantivo, a cuyo servicio está el proceso contencioso administrativo.

En esta oportunidad, nos detendremos a analizar -del universo de aspectos que comprende la materia procesal administrativa- sólo algunas cuestiones especialmente vinculadas al Órgano jurisdiccional; por lo que quedan fuera otros temas como el agotamiento de la vía administrativa, la materia contencioso-administrativa, la legitimación (situaciones jurídicas subjetivas tuteladas), las partes y los terceros, la tutela cautelar, trámites, ejecución de sentencia, entre otros aspectos que, aunque no siempre se lo reconozca así, hacen a la concreta dinámica del principio de división de Poderes.

## II. Las tendencias tradicionales

### 1. El carácter *judicial y especial* del Órgano con competencia contencioso-administrativa

El carácter *judicial* del Órgano con competencia contencioso-administrativa conforma una exigencia derivada de nuestro sistema constitucional. Razones históricas, por un lado, y jurídicas, por el otro, así lo impusieron.

En cuanto a las primeras, señalamos que, en general, los documentos anteriores a la Constitución Nacional de 1853 atribuían al Poder Judicial el conocimiento de estas causas.

Respecto a las segundas, basta con recordar que Fiorini: explicaba que «en nuestro país el único sistema que puede existir es aquel que fluye de la Constitución Nacional... El control jurisdiccional sobre los actos administrativos, o el código que lo sistematice, sólo puede encontrar su justificación en normas de la Constitución que, según su artículo 100 (actual 109) corresponde a la Corte Suprema nacional y a los Tribunales inferiores de la Nación en las causas que contradigan las leyes del país y donde la Nación sea parte. No puede ser -de

acuerdo a este precepto- ningún otro Poder que no fuere el Judicial el que entienda en esta clase de litigios. Siempre y únicamente el Poder Judicial...» (B. Fiorini, 1960:6)

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido -y sigue haciéndolo- que el ejercicio de facultades jurisdiccionales por entes u Órganos administrativos «ha sido siempre condicionada a limitaciones constitucionales que surgen del art. 109 de la Constitución Nacional y de la garantía consagrada en el art. 18 de la Ley Fundamental, tales como la exigencia de dejar expedita una vía de control judicial verdaderamente suficiente (Fallos 247:646; 310:2159; 311:334)...» («Litoral Gas»; del 16.4.1998)

A su vez, el carácter especial de la jurisdicción contencioso-administrativa fue, al parecer, impuesto por razones técnicas, por una parte, y políticas, por la otra, según veremos (Punto III)

En Santa Fe, durante el siglo pasado, no fue así, pues durante la vigencia de la Constitución de 1890 tenían competencia originaria en lo contencioso-administrativo los jueces en lo «civil y mercantil». Sin embargo, Santa Fe recibió al Siglo XX

## Claves Judiciales

Tendencias en materia  
procesal administrativa

con la Constitución de 1900, por la que se atribuyó competencia originaria al entonces Superior Tribunal de Justicia. De allí en adelante -con un breve intervalo producido por la vigencia de la Constitución de 1921- en la provincia de Santa Fe, se le siguió otorgando competencia originaria a la Corte o Superior Tribunal, al igual que en la mayoría de las provincias argentinas.

Este fue uno de los rasgos que más caracterizó al contencioso provincial desde que el Siglo XX dio sus primeros pasos. Se asimiló especialidad con jerarquía. Eran tiempos en los que los vientos europeos soplaban más fuerte que ahora; tanto, que nadie podía ser mejor que una Corte Suprema, o una Suprema Corte, o una Corte de Justicia o un Superior Tribunal, para suplantar a los Consejos de Estado de la Europa continental.

En este sentido, fue muy gráfico Varela cuando sostuvo que los Consejos de Estado de la Europa continental habían -sabidamente- sido suplantados en la Constitución de Buenos Aires por la Suprema Corte de Justicia, y que se buscó entregar las causas contencioso-administrativas a un Cuerpo cuya composición asegurase la mayor suma de ilustración y de equidad en sus decisiones.

Por su parte, Argañaraz decía que ello «constituye una mayor garantía de acierto y ecuanimidad» (M. Argañaraz, 1955:28). Concretamente, señalaba que «Administración pública y administrados se encuentran en distinto plano jurídico, dada la obligada subordinación de los segundos a la primera, y son esos mismos motivos de estar en juego el interés general representado por la Administración -y el interés individual del administrado lo que ha determinado confiar la solución del conflicto de derecho surgido entre la Administración y los particulares, a un tribunal que, por ser el más elevado en la jerarquía judicial, constituye una mayor garantía de acierto y ecuanimidad».

Dana Montaña, a su vez, al comentar la Ley provincial 4106 de Santa Fe, decía que el más alto Tribunal de Justicia «es el Organo que ofrece las mayores garantías de imparcialidad y acierto en sus decisiones»; y que se trataba del sistema «más adecuado a nuestro temperamento, a nuestra tradición jurídica y a las conveniencias públicas» (S. M. Dana Montaña, 1951:9).

Agregaba que «si se necesitara un argumento más a favor del mismo, ahí está la actuación y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la provincia

de Buenos Aires, que, al aplicar el antiguo Código Varela, ha creado un Cuerpo de doctrina realmente extraordinario por su magnitud y su prudencia. Ningún Organismo creado 'ex profeso' habría dado iguales resultados prácticos».

## 2. El proceso contencioso-administrativo en el ordenamiento Constitucional

Es una tendencia tradicional establecer normas sobre el proceso contencioso-administrativo en las Constituciones locales.

La provincia de Santa Fe, tal como se expone en el Punto IV. de este trabajo, históricamente se ha adscrito a esta tradicional orientación, ya que desde el siglo XIX, en la Constitución provincial de 1890 (sancionada el 10/1/1890) -al igual que la Carta Fundamental de Buenos Aires- aparece por vez primera la materia contencioso-administrativa (surgió antes, a un año de modificarse la Constitución bonaerense -que introdujo el tema en el texto de la misma-, y a dos de dictada la Ley española Santamaría de Paredes).

Actualmente, el texto del año 1962 -siguiendo con esa impronta- se incluye en el grupo que prevé al contencioso-administrativo al establecer la competencia del

Organismo jurisdiccional ubicado en el vértice de la respectiva organización judicial.

De similar manera, y salvo contadas excepciones, lo estipulan las Cartas Fundamentales de las restantes provincias argentinas<sup>1</sup>.

## 3. El proceso contencioso-administrativo en el ordenamiento legal

Otra gran tendencia provinciana es a regular el contencioso-administrativo mediante leyes específicas. Las provincias diseñaron -en lo esencial- las bases sobre las que se asienta estructuralmente el proceso contencioso-administrativo, con un régimen propio y, por ende, como un proceso judicial diferenciado de los demás tipos de procesos existentes en cada una de ellas.

La mayoría de las provincias argentinas, no sólo de finieron la competencia contencioso-administrativa, atribuyéndosela a un Tribunal determinado, sino también regularon las distintas etapas de este proceso, desde las secuencias primeras (que incluyen aspectos de las finales de la instancia administrativa previa) hasta las más últimas (recursos contra la sentencia, ejecución de la sentencia, etcétera).

Generalmente, estas disposiciones suelen ser agrupadas en cuerpos normativos más o menos extensos que adoptan la denominación de «Códigos»; no obstante, en lo que respecta al ámbito local refiere, no es esta la técnica legislativa por la que optó el Legislador santafesino al sancionar la Ley 11.330, según veremos más adelante.

El proceso de codificación se inició en nuestro país en el año 1905, a través de la sanción del célebre «Código Varela» (Código de Procedimiento en lo Contencioso-Administrativo de la provincia de Buenos Aires; Ley 2961), derogado -después de más de noventa años de vigencia- por la Ley 12.008 (art. 84). Y continuó con las provincias de Salta (año 1908, Ley 793) y de San Juan (que en el año 1922, cedió su Código Único de Procedimientos, con un capítulo referido al contencioso-administrativo).

En las décadas de los años 1940 y 1950, se sancionaron seis Códigos más: Córdoba (1941, Ley 3.897); La Rioja (1946, Ley 1.005); Jujuy (1948, Ley 1.888); Santa Fe (1951, Ley 4.106); Santiago del Estero (1951, Ley 2.297); y Santa Cruz (1958, Ley 22). A su vez, ocho provincias argentinas sancionaron sus respectivos Códigos entre los años 1960 y 1981, a saber: Misiones (1960, Ley 52); Chaco (1967,

## Claves Judiciales

Tendencias en materia  
procesal administrativa

Ley 848); Corrientes (1971, Ley 2.943); Catamarca (1971, Ley 2.403); Mendoza (1973, Ley 3.918); Formosa (1978, Ley 584); La Pampa (1979, Ley 952) y Neuquén (1981, Ley 1.305). Asimismo, Entre Ríos puso en vigencia su digesto contencioso-administrativo en el año 1983 (Ley 7.061), reformado en fecha reciente por imperio de la Ley 10.052 (año 2011). Por último, dos provincias más cedieron su Código en la última década del siglo pasado: la de Tucumán dictó su Código Procesal Administrativo en el año 1991 (Ley 6.205), y la de Tierra del Fuego, su Código contencioso-administrativo en el año 1994 (Ley 133)<sup>2</sup>

Esta fuerte tendencia provincial a regular el proceso administrativo mediante normas específicas, ha resultado en cierto modo atenuada o morigerada, por otra tendencia consistente en acercar las disposiciones sobre el proceso administrativo a las normas del proceso ordinario.

En este punto, la mencionada Ley 11.330 de la provincia de Santa Fe constituye un ejemplo de esta tendencia de aproximación entre las normas procesales, pues su exposición de motivos alude a que el recurso contencioso-administrativo, «por su índole, es una especie de la genérica potestad jurisdiccional y la natu-

raleza del proceso que, supone, no difiere esencialmente de la de un proceso de conocimiento de los legislados en la Ley procesal común», razón por la cual la Ley se limita -según la exposición de motivos- «a recoger las especialidades» que la materia ofrece, remitiendo «lo demás a las Leyes orgánicas y procesales comunes, que, en consecuencia, vienen a regirla supletoriamente». Ello -se agrega- «genera un efecto práctico ciertamente no despreciable y que consiste en el manejo del recurso con la facilidad que implica el manejo cotidiano de aquéllas, para los administrados y para los profesionales que los asisten»; finalidad esta a la que también concurre «la utilización de una técnica legislativa más moderna, mediante la poda enérgica de los habituales Cuerpos legislativos y la redacción de un texto simple y conciso».

Este fenómeno de acercamiento de la Legislación procesal administrativa a la ordinaria nos recuerda las observaciones -y prevenciones- que hace Cassese acerca de que «los institutos de la justicia administrativa parecen... evolucionar hacia tipos y formas procesales propios de la tradición del Juez ordinario, y ello podría significar que, con la progresión hacia reglas unitarias, se está preparando un cambio efectivo, en sentido pari-

tario, de la relación entre los aparatos públicos y los ciudadanos; pero también podría significar que es imposible alcanzar una efectiva unidad jurisdiccional, y que debe bastar una cierta similitud de reglas del proceso y de la conducta de los jueces; esto sirve para advertir acerca de la esencial ambigüedad de los institutos y a ponerse en guardia frente a conclusiones precipitadas...» (Cassese, 1994:360).

No nos extraña entonces que la propia exposición de motivos de la Ley 11.330 explique, a renglón seguido, que «las especialidades resultan de una materia impregnada de 'interés público' y de la presencia, en los términos subjetivos de la relación litigiosa de un particular litigante que encarna aquel interés...»

### III. Las tendencias actuales: la desconcentración del juicio contencioso-administrativo

La tendencia a adjudicar competencia contencioso-administrativa a los superiores Tribunales, tan arraigada -como se vio- en los ámbitos provinciales, es claro que no respondió sólo a razones de especialización técnica, sino también políticas en cuanto derivadas del «control» a otro Poder del Estado. Así lo ha recono-

cido expresamente la Corte de la Provincia de Santa Fe, en autos «Azcoitia» (A. y S. T. 113, p. 195) y «Romiti» (A. y S. T. 116, p. 287), entre otros precedentes.

Seguramente, cuando Varela, Argañaraz o Dana Montaña justificaban que este proceso estuviera en manos de las Cortes y Superiores Tribunales, no habrán ni siquiera imaginado los índices de litigiosidad que después se alcanzaron, y que hicieron que estos altos Tribunales se vieran desbordados por una incontrollable cantidad de causas que superó toda posibilidad material y humana de adecuada atención.

Ello, naturalmente, terminó resultando perjudicial para el justiciable -que vio y sigue viendo exageradamente demorada una respuesta jurisdiccional- y, en general, para el servicio judicial, que ve distraído a su Superior Tribunal o Corte, del esencial cometido de ser tribunal de garantías constitucionales.

Además, no debemos olvidar que las Cortes, por su propia composición, tienen complicados requerimientos vinculados a la formación de su voluntad, lo que puede llevar, en la práctica, a que -por ejemplo- la resolución de un pedido cautelar en el término establecido por la

Ley sea poco menos que una cuestión de ciencia ficción.

Es por todo ello que no nos extraña el actual apartamiento de la tendencia tradicional que se observa a niveles provinciales; concretamente, que algunas provincias argentinas hayan creado tribunales de lo contencioso-administrativo, inferiores a su más alto Tribunal.

En síntesis, la tendencia actual y su proyección para el futuro, consiste en una cada vez mayor desconcentración de la competencia contencioso administrativa, siempre en jueces especiales, lo que, sin duda, facilita el acceso a la jurisdicción.

A ese camino lo inició Córdoba con la creación -en el año 1984- de dos Cámaras Contencioso-administrativas; y lo siguieron Salta -en el año 1989-, que vertiginosamente trasladó la competencia de la Corte de Justicia a un Juzgado de primera instancia en lo contencioso-administrativo, instituyendo, a partir de la sanción de la Constitución de 1998, tribunales de segunda instancia en la materia; Tucumán, que creó Cámaras Contencioso-administrativas; Jujuy, instaurando el Tribunal en lo Contencioso-Administrativo, dividido en Salas; Chaco, en el año 1998, creó una Cámara en lo Contencioso-Administrativo,

## Claves Judiciales

Tendencias en materia  
procesal administrativa

instalada en el año 2002; Buenos Aires creó el fuero contencioso-administrativo en razón de lo dispuesto por el artículo 166 de la Constitución reformada en el año 1994; Ciudad Autónoma de Buenos Aires con un fuero contencioso-administrativo; Neuquén, cuya Constitución impone la creación del fuero contencioso-administrativo (Disposición Transitoria V) y Corrientes, donde la Reforma constitucional del año 2007 habilitó la creación del fuero contencioso-administrativo, finalmente dispuesto por ley 5.846 con una Cámara de Apelación y dos Juzgados de Primera Instancia en la capital de la provincia.

Recientemente esta tendencia también fue seguida por Entre Ríos con el dictado de la Ley 10.051 por la cual se crearon dos Cámaras en lo Contencioso-Administrativo.

Por último, tal como se adelantó, la provincia de Santa Fe, desde el dictado de la Ley 11.329, se enrola en esta novedosa postura, contraria a la tradicional, de asignar -si bien en las condiciones establecidas en la Ley 11.330- competencia contencioso-administrativa a Organos inferiores al Superior Tribunal de Justicia. Se trata de las Cámaras de lo Contencioso-Administrativo con asiento en las sedes de las Circunscripciones judiciales 1 y 2.

## IV. La situación en la provincia de Santa Fe

### 1. La situación histórica

Recordando lo dicho anteriormente, nuestro Estado local es fiel reflejo de la primera tendencia que mencionamos, consistente en establecer normas sobre el contencioso-administrativo en la respectiva Constitución.

En efecto, ello así sucede desde fines del siglo XIX cuando en la Constitución provincial de 1890 (sancionada el 1o/1/1890) aparece por vez primera la materia contencioso-administrativa; la que también fue regulada por las Constituciones de 1900 (sancionada el 11/1/1900), 1921 (sancionada el 13/8/1921, pero puesta en vigencia el 4/5/1932), 1949 y la de 1962 (actualmente en vigencia). Esta última, entre otros aspectos que indudablemente también inciden en el sistema provincial de justicia administrativa (v.gr. arts. 1, 2, 7 y 72 incisos 1 y 18), establece en su artículo 93, inciso 2, que le compete a la Corte Suprema de Justicia, exclusivamente, el conocimiento y resolución de «los recursos contencioso-administrativos sometidos a su decisión en los casos y modos que establezca la Ley».

### 2. La situación actual

No obstante ello, y como se adelantó,

la provincia de Santa Fe se ha enrolado en esta nueva tendencia a la signar -si bien en las condiciones establecidas en la ley 11.330- competencia contencioso-administrativa a tribunales inferiores al Superior Tribunal de Justicia.

Efectivamente, por Ley 11.329 (del año 1996) se crearon dos Cámaras de lo Contencioso-Administrativo con asiento en las sedes de las Circunscripciones Judiciales No 1 (Santa Fe) y No 2 (Rosario).

Este proceso, que culminó con su posterior instalación (en el año 2001), puede decirse iniciado con el dictado de la resolución 356, de fecha 2/5/1989, del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la provincia, por la que se creó una Comisión encargada del «estudio y factibilidad de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial en lo atinente a la competencia de la Corte Suprema de Justicia».

Tal Comisión estaba integrada por el Secretario de Justicia y Culto en representación del Poder Ejecutivo provincial; dos Ministros de la Corte Suprema de Justicia de la provincia en representación de ese Organismo; un representante por el Colegio de Abogados de Santa Fe y otro por el Colegio de Abogados de Rosario; un representante del Colegio de Magistra-

dos; un representante por cada una de las Universidades (Nacional de Rosario, Nacional del Litoral, Católica del Rosario y Católica de Santa Fe); y por un diputado y un senador, invitándose además a juristas destacados.

El sistema actual preserva, en mayor medida, la competencia de la Corte como Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en tanto se prevé además de la avocación del Alto Cuerpo por «interés institucional suficiente o trascendente», el recurso de Casación, que no excluye el de inconstitucionalidad de la Ley 7.055. Además, y directamente ante la Corte, se admite el recurso contencioso-administrativo contra los actos del Poder Ejecutivo de la provincia que invadan ilegalmente la esfera de atribuciones de los Municipios y Comunas, o desconozcan sus potestades, o vulneren los derechos o intereses legítimos que el ordenamiento jurídico les reconoce.

### 3. La pluralidad de jurisdicciones como nota típica del sistema del control judicial de la Administración Pública

En el sistema provincial de justicia administrativa, la competencia contencioso-administrativa no está concentrada exclusivamente en los Tribunales especiales (Corte y Cámara de lo Contencio-

so- Administrativo), sino que la propia cláusula constitucional (artículo 93, inciso 2, Constitución provincial) admite desplazamientos cuya constitucionalidad la Corte Suprema de Justicia de la provincia ha sostenido en reiteradas oportunidades, si bien dentro de ciertos límites («Servi Flet», cit.; «Romiti», cit.; entre muchos otros).

Recientemente, el Alto Tribunal ha recordado como supuestos tales al recurso contencioso-administrativo sumario (Ley 10.000), los recursos contra los actos administrativos dictados por los tribunales de faltas municipales (art. 99, Ley 10.160), las demandas de repetición de impuestos cuando se basan en la invalidez de la Ley que los establece (art. 5, inc. J, C.P.C. y C.), los recursos de amparo (art. 5, Ley 10.456), entre otros («L.T.10», A. y S., T. 244, pág. 356).

A su vez, desde un punto de vista aún más general, se observa que el reparto de competencia en asuntos en los que el Estado provincial y las Municipalidades y Comunas, actuando con su capacidad de Derecho Público, son parte, lejos está de conformar un sistema de jurisdicción única.

Es por ello que, como lo ha dicho la Cámara de lo Contencioso-Administrativo

No 1 («Granrío», A. T. 2, pág. 414), el sistema local, a la par de innegables ventajas, puede en determinados supuestos suscitar inconvenientes para el justicia-ble a la hora de establecer el Órgano con competencia; máxime, en supuestos como el amparo, por ejemplo, en los que se genera «un terreno altamente propicio para, incluso, la formulación de pedidos de avocación» (CSJP.: criterio de «Andreozzi», considerando II.1., A. y S. T. 163, pág. 405), y en los que el Alto Tribunal hasta ha admitido la posibilidad de que asuntos análogos tramiten por distintas vías («Martínez», A. y S. T. 168, pág. 193).

Ello explica que la Comisión N° 8 correspondiente al «Código de lo Contencioso-Administrativo» del Consejo Rector del Plan Estratégico del Estado Provincial para la Justicia Santafesina del año 2008, entre las propuestas de reformas legislativas que elevó al Estado local, haya propiciado la creación de Cámaras de lo Contencioso-Administrativo en las Circunscripciones Judiciales No 3, 4 y 5 y el aumento en el número de sus jueces de las dos Cámaras existentes, con asiento en Santa Fe y Rosario, a los fines de su división y funcionamiento en Salas. Dicha postura se elaboró sobre la base de «la necesidad de desconcentrar

## Claves Judiciales

### Tendencias en materia procesal administrativa

la actividad judicial de lo contencioso-administrativo en nuevos Organos cuya ubicación, territorialmente, sea más próxima al lugar donde se presenta el conflicto, significando ello una mejora en la prestación del servicio de justicia» y de considerar «el crecimiento desenfrenado de causas judiciales que se inician anualmente ante las Cámaras que en la actualidad están funcionando».

A lo dicho, la Comisión agregó «que la autonomía del derecho administrativo como su actual especialización indican, que lo recomendable sería que la provincia de Santa Fe cuente con un Fuero de lo contencioso-administrativo, conformado por juzgados unipersonales de primera instancia con competencia en lo contencioso-administrativo y Cámaras de Apelación revisora de la actuación de los mismos». «Esta solución... además de poner a la Provincia con sintonía con los más modernos sistemas provinciales (por ej. provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, etcétera) agilizaría la tramitación de las causas». En este diseño, se resaltó que «otra incidencia positiva, con un doble impacto, estaría dada por la posibilidad de atribuir a estos Organos de primera instancia competencias que, en la actualidad, están reservadas legalmente a otros Organos judiciales, como por ejemplo la acción

de amparo, el recurso contencioso-administrativo sumario regulado por la Ley 10.000, etcétera». En tal sentido, se aclaró que ello es positivo «ya que, por un lado, se le va a atribuir cuestiones contenciosas -administrativas a Organos especializados en la materia, sustrayéndolas de Organos judicializados en otras materias, y, por otro, coadyuvaría a descongestionar otros fueros judiciales que también se encuentran saturados, como ser los Juzgados de Distrito de Primera Instancia en lo Civil y Comercial».

### V. A modo de reflexión

Tal vez el punto débil del sistema vigente en la provincia de Santa Fe esté dado por la pluralidad de jurisdicciones al no estar concentrada la competencia contencioso-administrativa en los Tribunales especiales (Corte y Cámaras de lo Contencioso-Administrativo).

Así diseñado el sistema local de justicia administrativa genera inconvenientes para los justiciables; de allí que una alternativa, entre otras igualmente válidas, podría consistir en propiciar una mayor desconcentración de la materia contencioso-administrativa pero en manos de Tribunales especializados, a fin de mitigar aquellos escollos y reforzar

las ventajas, extremo que, de modo indefectible, tendría que venir acompañado de una reforma del fuero contencioso-administrativo que, por lo demás, también sería beneficiosa para la Justicia ordinaria al sustraerle casos que hoy son de su competencia (amparos, ley 10.000, expropiaciones, etcétera).

Es que, en definitiva, en palabras de Muñoz -recordando la demostración de Bosch del año 1951- el problema de la idoneidad de los jueces para juzgar a la Administración tiene remedio «en crear tribunales especiales como los hay en materia civil, comercial, penal, de minas, etcétera», y establecer un procedimiento también especial para aplicar a las contiendas administrativas. Más de treinta años después, Revidatti describe con precisión las dificultades, padecimientos y riesgos que los administrados sufren cuando litigan contra el Estado ante un Tribunal no especializado» (G. A. Muñoz, 1999:600) ■

#### Referencias bibliográficas:

ARAZI, R.: «Elementos de derecho procesal», Parte general, 2a edición actualizada y ampliada, Astrea, Buenos Aires, 1991

ARGAÑARAZ, M.: «Tratado de lo contencioso-administrativo», Ed. Lex, La Plata, Buenos Aires, 1955, pág. 28 CASSESE, S.: «Las Bases del Derecho Administrativo», M.A.P., Madrid, 1994

DANA MONTAÑA, S. M.: «El nuevo Código de lo Contencioso-Administrativo de la Provincia de Santa Fe», Santa Fe, 1951

FIORINI, B.: «Introducción expositiva sobre el proyecto de Código contencioso-administrativo» en «Código Contencioso-Administrativo», Bs.As., 1960

MUÑOZ, G. A.: «Fragmentos y Testimonios del Derecho Administrativo», Ad Hoc, Buenos Aires, 1999

<sup>1</sup> Entre Ríos (Constitución del año 1933 como también ese texto con la Reforma del año 2008, actualmente en vigencia), en su artículo 205 establece en cuanto a las atribuciones del Superior Tribunal, que ejercerá jurisdicción, como Tribunal de última instancia: «en la causas contencioso-administrativas atinentes al reconocimiento de los derechos, previa denegación o retardo de la autoridad administrativa competente, en la forma que lo determine la Ley respectiva. La vía judicial quedará directamente habilitada, a partir de la denegación expresa o tácita dictada, según los casos, por el Gobernador, el Presidente de cada una de las Cámaras legislativas, el Superior Tribunal de Justicia en actos de Gobierno, o mediante resolución definitiva de los entes autónomos o autárquicos, o de los ministros en los casos que las leyes lo establezcan. Por ley se podrán establecer otros supuestos en los que el agotamiento de la etapa administrativa se produzca en estamentos inferiores. Todo ello, sin perjuicio del control de legalidad que el Poder Ejecutivo realizará, cuando corresponda, respecto de los organismos de su dependencia».

Misiones (21.4.1958), artículo 145: «El Superior Tribunal de Justicia tiene en materia judicial las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las demás que le confiere la Ley conforme a su decisión y jerarquía: (...) 3. Conoce y resuelve originariamente en lo contencioso-administrativo de acuerdo a lo que establezca la Ley de la materia, pudiendo mandar cumplir directamente su sentencia por las oficinas, funcionarios o empleados respectivos. Si la autoridad administrativa no lo hiciere dentro de los sesenta días de notificada, incurre en responsabilidad por incumplimiento».

## Claves Judiciales

### Tendencias en materia procesal administrativa

Mendoza (1965), artículo 144: «La Suprema Corte tendrá las siguientes atribuciones y deberes, sin perjuicio de los demás que determine la Ley: (...) 5. Decide las causas contencioso-administrativas en única instancia, previa denegación expresa o tácita de la autoridad administrativa competente al reconocimiento de los derechos gestionados por parte interesada. Se entenderá que hay denegación tácita por la autoridad administrativa cuando no se resolviera definitivamente dentro de los sesenta días de estar el expediente en estado de sentencia».

La Rioja (1986), artículo 141: «El Tribunal Superior ejerce competencia originaria y exclusiva (...) en las causas contencioso-administrativas, previa denegación de autoridad competente al reconocimiento de los derechos que se gestionen por parte interesada...»

San Luis (1987), artículo 213: «Corresponde al Superior Tribunal (...) 3. Decidir en única instancia y en juicio pleno, de las causas contencioso-administrativas, previa denegación del reconocimiento de los derechos que se gestionan. Habrá denegación tácita cuando no se resolviera definitivamente dentro de tres meses de estar el expediente en estado de decisión».

Formosa (1991), artículo 167: «Son atribuciones del Superior Tribunal de Justicia: (...) 5. Conocer originariamente en las causas contencioso-administrativas, cuando las autoridades administrativas denieguen o retarden en el reconocimiento de los derechos reclamados por parte interesada. En estas causas, el Superior Tribunal tiene la facultad de mandar cumplir sus decisiones directamente por las oficinas o empleados correspondientes, si la autoridad administrativa no las cumpliere en el término que le fijase la sentencia».

Santa Cruz (1994), artículo 132: «Corresponde al Superior Tribunal de Justicia (...) 2. Decidir en única instancia y en juicio pleno en las causas contencioso-administrativas, previa denegación, expresa o tácita, del reconocimiento de los derechos que se gestionen. Habrá denegación tácita cuando no se resolviera definitivamente dentro de tres meses de encontrarse el expediente en estado de decisión. En las causas contencioso-administrativas, el Superior Tribunal tendrá facultad de hacer cumplir directamente su sentencia por las oficinas y empleados respectivos, si la autoridad administrativa no lo hiciera dentro de los sesenta días de la notificación».

La Pampa (1994), artículo 97: «Son atribuciones y deberes del Superior Tribunal de Justicia: (...) 2. Ejercer jurisdicción originaria y exclusiva en los siguientes casos (...) d) En los casos contencioso-administrativos, previa denegación o retardo de la autoridad competente y de acuerdo a la forma y plazo que determine la Ley».

Santiago del Estero (1997), artículo 194: «En materia judicial, el Superior Tribunal de Justicia tiene las siguientes atribuciones, de conformidad con las leyes de la materia: 1. Ejercer jurisdicción originaria y exclusiva en los siguientes casos (...) c) en materia contencioso-administrativa, sobre denegación o retardo de las autoridades administrativas provinciales o municipales competentes en la resolución de las peticiones, que por vía de recurso o reclamo hubiesen instaurado los interesados, en la forma en que lo determine la Ley». Por su parte, algunas particularidades presentan las Constituciones de las siguientes provincias:

Catamarca (del año 1988), en razón de que en su artículo 199 establece que «la Ley Orgánica podrá establecer la especialización por fuero de los tribunales de alzada y especialmente, del tribunal que entienda en las causas contencioso-administrativas»; y en el artículo 204 que «La Corte de Justicia ejercerá su jurisdicción por apelación y demás recursos, según las reglas y excepciones que prescriba la Legislatura, pero decide en juicio pleno y única instancia en las causas contencioso-administrativas, previa denegación expresa o tácita de la autoridad administrativa competente, del reconocimiento de los derechos e intereses legítimos que se gestionan por parte interesada; originaria y exclusivamente en las siguientes (...)

2. En las que se susciten entre el Poder Ejecutivo y una municipalidad, entre dos municipalidades, o entre los poderes de una misma municipalidad».

Río Negro (del año 1988), toda vez que en el segundo párrafo del artículo 209 se prevé que «los jueces del trabajo tienen competencia contencioso-administrativa en materia laboral»; agregándose en las Disposiciones transitorias correspondientes al Poder Judicial (artículo 14 de las Normas complementarias) que «Hasta que se reglamente por la Legislatura la atribución de competencia a los tribunales de grado en materia contencioso-administrativa, ésta será ejercida por las Cámaras en lo Civil y Comercial de cada circunscripción judicial, con apelación ordinaria ante el Superior Tribunal de Justicia. Igualmente, en materia contencioso-administrativa laboral, tendrán competencia exclusiva en instancia única las Cámaras del Trabajo de cada circunscripción judicial».

Tierra del Fuego (del año 1991), porque en su artí-

culo 157 le otorga al Superior Tribunal competencia originaria y exclusiva para conocer y resolver en las cuestiones contencioso-administrativas, mas con excepción de las causas que se susciten con empleados o funcionarios que no estén sujetos a juicio político, o enjuiciamiento ante el Consejo de la Magistratura; además, el texto constitucional aclara expresamente que *«esta competencia podrá ser modificada por ley cuando las necesidades y posibilidades de la administración de justicia lo requieran»*. - Chaco (del año 1994), por cuanto en su artículo 163 atribuye al Superior Tribunal de Justicia el conocimiento de las acciones contencioso-administrativas, pero *«hasta tanto se cree el fuero correspondiente, con arreglo a lo establecido en el art. 26 de esta Constitución»*; norma que establece -en lo que ahora es de interés- que *«una Ley especial creará el fuero contencioso-administrativo, estableciendo la forma y modo de su funcionamiento»*.

Salta (del año 1998), ya que atribuye a la Corte de Justicia competencia por vía recursiva en los procesos administrativos *«hasta tanto se dicte la Ley de creación de tribunales de segunda instancia en el fuero contencioso-administrativo»* (Cláusula Transitoria cuarta). Una especial consideración merece la Constitución de la provincia de Buenos Aires (del año 1994) que en su artículo 166 establece que *«los casos originados por la actuación y omisión de la provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, en el ejercicio de funciones administrativas, serán juzgados por tribunales competentes en lo contencioso-administrativo, de acuerdo a los procedimientos que determine la Ley, la que establecerá los*

*supuestos en que resulte obligatorio agotar la vía administrativa»*. Y también la provincia de Corrientes, cuya Constitución derogada del año 1993 disponía -en su artículo 145- las siguientes atribuciones del Superior Tribunal de Justicia *«(...) Decide exclusivamente en juicio de plena jurisdicción las causas contencioso-administrativas, previa denegación o retardación de la autoridad administrativa competente al reconocimiento de los derechos que se gestionen por la parte interesada. La Ley debe determinar el plazo dentro del cual puede deducirse la acción ante el Superior Tribunal de Justicia y los demás procedimientos de este juicio»*. Y la actualmente vigente, del año 2007, si bien eliminó dicha competencia -que no figura en el catálogo del artículo 187- estableció, entre sus disposiciones transitorias, la número ocho que estipula: *«Hasta tanto lo establezcan las respectivas leyes, el Superior Tribunal de Justicia continúa entendiendo en instancia originaria en las causas de naturaleza contencioso-administrativa y en instancia de apelación en las acciones de amparo»*.

<sup>2</sup> La descripción que antecede, que sólo pretende demostrar el desarrollo temporal del proceso legislativo de «codificación» provincial, no contempla las modificaciones que en varias provincias argentinas se operaron en cada ordenamiento jurídico. Por ello, podemos agregar que: en La Rioja, la Ley 4.243 -Código Procesal Administrativo-, del año 1983, derogó a la Ley 1.005 -art. 2-; en la provincia de Córdoba, la Ley 7.182 -Código de Procedimiento en lo Contencioso-administrativo-, del año 1984, derogó a la Ley 3.897 -art. 65-; en Corrientes, la Ley 4.106 -Código Contencioso-Administrativo-, del año 1986, derogó a la Ley 2.943 -art. 119-; en Misiones, la Ley 3.064 -Código de Procedimiento Contencioso-administrativo-, del año 1993, derogó a la Ley 52 -art. 111-; y que en Santa Fe, la Ley 11.330, sancionada en el año 1995, derogó a la ley 4.106 -art. 38-. Asimismo, ya hemos señalado que la provincia de Buenos Aires derogó el denominado «Código Varela» mediante Ley 12.008.