

# ***La tutela judicial efectiva en la jurisprudencia de la Corte Santafesina (con particular referencia al Proceso Contencioso Administrativo)***

**Dra. Mariana Guida**

Abogada Relatora de la Corte Suprema de Justicia de Santa Fe

## Introducción

Teniendo presente que en el Derecho Administrativo la «tutela efectiva» se despliega como garantía tanto en el ámbito del Poder Judicial como ante la Administración, lo cual ya ha sido receptado en nuestro ordenamiento jurídico, se proponen en esta oportunidad algunas reflexiones relativas al funcionamiento de esta garantía como «tutela judicial efectiva» especialmente en el proceso contencioso administrativo.

### 1. Noción

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido que la garantía en cuestión supone «la posibilidad de *ocurrir* ante los tribunales de justicia (...) y obtener de ellos sentencia o decisión útil relativa a los derechos de los particulares o litigantes (Fallos: 310:276 y 937; 311:208) y que requiere, por sobre todas las cosas, que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle sino

por medio de un proceso (...) conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia –o decisión– fundada (Fallos: 310:1819)»<sup>1</sup>.

Aunque este criterio jurisprudencial es de gran importancia en tanto pone de manifiesto la operatividad constitucional de las normas convencionales que el propio Tribunal cita<sup>2</sup>, lo cierto es que, ya con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 que otorgó jerarquía constitucional, entre otros, al Pacto Internacional de San José de Costa Rica en cuyos artículos 8 y 25 se consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, la Corte nacional había aludido al «Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva», expresando que «deriva, necesariamente, del artículo 18 de la Constitución nacional, cuya regulación se integra, además, con las disposiciones del Pacto de San José de Costa Rica, que al ser aprobado por la ley 23.054 y ratificado el 5 de septiembre de 1984, tiene el carácter de ley suprema de la Nación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 31 de la Constitución Nacional»<sup>3</sup>.

## 2. La tutela judicial efectiva en el ordenamiento jurídico

### 2.a. En la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional

Partimos de reconocer la centralidad del hombre y la dignidad humana<sup>4</sup> como eje (y fundamento) de todos los principios y derechos, no sólo de los comunes a todos los derechos (como el principio de buena fe o el *«pro homine»*), sino también de los propios y típicos del derecho público, como la tutela judicial y administrativa efectivas, que constituyen –en conjunto– paradigmas fundamentales del Derecho Administrativo.

El principio de derecho público de «afianzar la justicia» es receptado en el Preámbulo de nuestra Carga Magna, expresión que, no refiere solamente al juicio desarrollado en el ámbito judicial (en el cual se desplegará esta tutela como «tutela judicial efectiva»), sino que también abarca al ámbito administrativo («tutela administrativa efectiva»). Por

## Claves Judiciales

La tutela judicial efectiva en la jurisprudencia de la Corte Santafesina  
(con particular referencia al Proceso Contencioso Administrativo)

otra parte, la «tutela efectiva» también se integrará al esquema de «promoción del bienestar general que compromete la persecución y consecución del interés público», entendiéndolo como el respeto efectivo de los derechos y libertades fundamentales (expresado con claridad en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

Además del Preámbulo de nuestra Constitución Nacional, los preceptos que refieren a la «tutela efectiva» de los derechos surgen del artículo 14 (en cuanto consagra el derecho de peticiar a las autoridades); del artículo 18 (que según la Corte nacional consagra la garantía del debido proceso adjetivo y sirve también de fundamento al principio de tutela administrativa efectiva); del artículo 28 (con su exigencia de razonabilidad en la decisión que se obtenga); y del artículo 43 (en cuanto consagra el amparo o tutela de derechos y garantías fundamentales, cualquiera sea el cauce instrumental o procedimental).

De todos ellos, merece especial mención el debido proceso legal (art. 18,

c.n.) como una de las máximas garantías de la libertad personal, consagrando tanto la dignidad del eventual afectado por aquellas prácticas prohibidas, como también de la sociedad en su conjunto<sup>5</sup>. Y es que hay que tener presente que el debido proceso legal (sea administrativo o judicial) debe ser ponderado en el esquema constitucional y convencional actual en el cual se considera que «es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar soluciones justas, no estando la Administración excluida de cumplir con ese deber».<sup>6</sup>

En el plano de los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, c.n.), pueden mencionarse la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos XVII, XVIII y XXIV); la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 5, 7, 8, 10, 28, 29, 30); y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1, 2, 8, 25).

Por su parte, el Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos de Nueva York (1966, aprobado por ley 23.313) reconoce la obligación de los Estados de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos; y el artículo 2.3.a) establece que los Estados Partes se comprometen a garantizar que «Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidas en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de funciones oficiales». Y, según el inciso b) de esa misma norma «la autoridad competente judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial».

Ésta ha sido la línea recogida por nuestro Máximo Tribunal nacional en la causa «Astorga Bratch»<sup>7</sup>. De su lectura se desprende un superlativo avance con relación al alcance de la tutela efectiva de los derechos que se reco-

nocen a los ciudadanos y que el Estado debe proteger y garantizar en sus dos ámbitos de vigencia, es decir, administrativo y judicial<sup>8</sup>. En definitiva, en sus dos versiones, comparte las facetas en cuanto a la posibilidad de ocurrir ante las autoridades competentes, con el fin de *obtener* una decisión fundada, útil y oportuna relativa a los derechos invocados, criterio reiterado por la misma Corte en distintos precedentes<sup>9</sup>.

## 2.b. En las provincias<sup>10</sup>

Podemos sostener que las Provincias argentinas quedan obligadas «habida cuenta de que los pactos internacionales –y máxime, aquellos incorporados expresamente a la Constitución nacional– constituyen –conforme a su artículo 31– la ley suprema de la Nación, debiendo entenderse –como reza el inciso 22 del artículo 75– que los derechos reconocidos por ellos complementan los derechos y garantías constitucionales»<sup>11</sup>.

Así, la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, en su nuevo texto constitu-

cional prescribe que ese Estado provincial «asegura la tutela judicial continua y efectiva», agregando que «las causas deberán decidirse en tiempo razonable» (art. 15).

La Constitución del Neuquén, por su parte, establece que «La Provincia asegura la tutela judicial efectiva y el acceso irrestricto a la justicia, en los términos que establece esta Constitución; la gratuidad en los trámites y asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes, la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo proceso administrativo y judicial» (art. 58); estableciendo el carácter subsidiario del amparo y disponiendo su procedencia «siempre que no exista otro medio judicial más idóneo que garantice una tutela judicial efectiva» (art. 59).

En similar sentido, la Constitución de la Provincia de Entre Ríos (reformada en el año 2008) dispone que «la Provincia asegura la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia, la gratuidad de los trámites a

quienes carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos, en todo procedimiento administrativo o proceso judicial. El principio de legalidad y la interdicción de la arbitrariedad deben regir los actos de los poderes públicos» (art. 65).

Lisa menciona que otras constituciones garantizan genéricamente la inviolabilidad del derecho de defensa, como la de Formosa (art. 16), la de Río Negro y del Chaco (arts. 22 y 20, respectivamente); y que estas disposiciones incluyen también al procedimiento administrativo.

En Santa Fe, habrá de tenerse presente la expresa disposición constitucional según la cual «los habitantes de la Provincia, nacionales y extranjeros, gozan en su territorio de todos los derechos y garantías que les reconocen la Constitución nacional y la presente, inclusive aquellos no previstos en ambas y que nacen de los principios que las inspiran» (art. 6, Constitución de la Provincia de Santa Fe)<sup>12</sup>.

## Claves Judiciales

La tutela judicial efectiva en la jurisprudencia de la Corte Santafesina  
(con particular referencia al Proceso Contencioso Administrativo)

De esta disposición y de la del artículo 33 de la Carta Magna nacional «que funcionan como válvulas, puede decirse que surge el llamado <principio de expansividad de los derechos> de un modo tal que la lista de ellos es insusceptible de ser clausurada; consecuentemente, resulta admisible la incorporación y reconocimiento de otros que no figuran enumerados»<sup>13</sup>.

### 3. Alcance

El alcance de la tutela judicial efectiva no se agota en el acceso a la justicia, sino que alcanza también al desarrollo del proceso, a la obtención de una sentencia eficaz y útil, y a que dicha sentencia sea ejecutable.

Esta delimitación permite analizar las proyecciones en el funcionamiento de la tutela judicial efectiva en tres momentos diferentes: antes del proceso; durante el proceso; y después del proceso. Partimos, entonces, de reconocer que esta garantía no alcanza sólo a asegurar a los particulares el acceso a la

justicia, sino que se despliega también a lo largo del proceso judicial llevado adelante y, también, hasta la ejecución de la sentencia dictada.

#### 3.a. Tutela judicial efectiva y acceso a la justicia

El tema del acceso a la justicia presenta, en nuestra Provincia, ribetes muy particulares cuando se trata de ventilar cuestiones de naturaleza contencioso administrativa y demandar al Estado, ante la coexistencia de distintas acciones y procesos, y la habilitación de distintos tribunales. Este tema debe ser visto con detenimiento –aunque no en esta oportunidad– en el esquema procesal trazado por la Constitución Nacional, la Constitución provincial (arts. 92 y 93, especialmente)<sup>14</sup>, las leyes 11329 y 11330 (y 13600), la ley 10160, la ley 10456, la ley 10000, la ley 7234 (y 9040) y el Código Procesal Civil y Comercial, entre otras disposiciones que coadyuvan a la configuración del sistema de justicia santafesino como de jurisdicción múltiple<sup>15</sup>.

No pocas veces el Máximo Tribunal local dispuso, en aplicación clara de la tutela judicial efectiva, dejar a salvo los derechos de los justiciables adoptando las medidas pertinentes a fin de facilitar el rápido y eficaz acceso de aquéllos a la jurisdicción. Así, les otorgó un plazo para que adecuen sus pretensiones ante la Cámara de lo Contencioso Administrativo<sup>16</sup> o, ante la misma Corte<sup>17</sup>, facultad que no se reconoce respecto de los tribunales inferiores<sup>18</sup>.

En efecto, la Corte ha tenido oportunidad de resolver un sinnúmero de conflictos echando mano a la tutela judicial efectiva y aplicando los principios derivados de ella. Sin ánimo de agotar la cuestión, proponemos repasar algunos de ellos de los que surgen criterios de interesante proyección.

##### 3.a.1. Reglas claras

La Corte de Santa Fe, en la causa «Médicos»<sup>19</sup>, reafirmó el cometido de no impedir a los recurrentes el acceso a la instancia judicial, es decir, de garantizar su ejercicio efectivo, en línea con

pronunciamientos (que en ese momento resultaban recientes, año 2004) de los Poderes Judiciales latinoamericanos; y citando al Tribunal Constitucional español sostuvo que la «tutela judicial efectiva ha de ser, por imperativo constitucional, «efectiva», y la medida en que lo sea o no ha de hallarse en la suficiente protección de las potestades atribuidas por la ley a los órganos del poder judicial para efectivamente, salvaguardar los intereses o derechos cuya protección se demande».

En ese marco, el Máximo Tribunal local entendió en la causa «Gioffré» que «...como tribunal de garantías constitucionales, le compete efectuar una labor concreta en orden a garantizar la máxima efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva, evitando la adopción de cualquier solución que lleve directa o indirectamente a una situación de desamparo procesal»<sup>20</sup>.

Y, apoyándose en la línea jurisprudencial del Máximo Tribunal nacional, sostuvo que «la garantía constitucional de la defensa en juicio impone la posibili-

dad de ocurrir ante un órgano jurisdiccional en procura de justicia»<sup>21</sup> y que «en la interpretación de las normas legislativas y reglamentarias debe evitarse que los particulares queden fuera de protección jurisdiccional, en situación de indefensión»<sup>22</sup>.

Agregó, con cita de precedentes propios, que «la garantía de defensa en juicio exige que las normas procesales locales que organizan la correcta solución de las causas y la competencia de los tribunales provinciales sean así interpretadas»<sup>23</sup>.

La conclusión allí, fue que –si bien la queja debía rechazarse en tanto el compareciente no se hacía cargo de que la Cámara no negó ese derecho sino que, ejercitando razonable y estrictamente el control de su propia competencia basada principalmente en la conducta del actor, arribó a la conclusión de que no se verificaba un caso contencioso administrativo que justificara su intervención– el Tribunal estaba obligado a avanzar un paso más en lo que es el estricto ámbito delineado

por el artículo 8 de la ley 7055 y resolver cuál era el órgano competente para entender en ese proceso y concluyó en que la competencia para entender en la causa correspondía a la justicia laboral de Primera Instancia de Distrito.<sup>24</sup>

Más recientemente, en una causa<sup>25</sup> en la que el actor (empleado del Poder Judicial) intentó el remedio extraordinario de inconstitucionalidad para impugnar una decisión que no constituía un acto jurisdiccional, la Corte consideró que estaba demostrada la naturaleza administrativa de la pretensión y que el acto había emanado de quien revestía la calidad de máxima autoridad administrativa dentro de aquel organigrama funcional en lo que a la decisión sobre los ascensos del personal respecta. En función de ello, y estando facultada para resolver aun de oficio lo que atañe a su propia competencia, entendió que resultaba «...responsable de modo directo de realizar dicho control judicial de legitimidad en ejercicio de las altas funciones jurisdiccionales que indelegablemente le corresponden en su condición de Tribunal Supremo»,

## Claves Judiciales

La tutela judicial efectiva en la jurisprudencia de la Corte Santafesina  
(con particular referencia al Proceso Contencioso Administrativo)

lo que, se evidencia, hace efectiva la tutela judicial de los derechos en juego.

### **3.a.2.** *Autotutela (declarativa) de la Administración y decisión previa*

Antes de llegar a acceder a la revisión judicial de los actos administrativos, se presenta el ámbito de mayor tensión entre las prerrogativas públicas y las garantías de los particulares, donde, por cierto –y a pesar de que no sea materia de análisis en estas breves líneas, corresponde hacer mención– rigen también los principios de tutela efectiva mencionados.

Así, tenemos en primer lugar al principio de la decisión previa, lo que, al decir de García de Enterría, es expresión de un poder de autotutela que dispensa a la Administración de tener que acudir al juez para poder atender sus propios intereses, la que «sigue siendo una técnica sin la cual nuestras Administraciones difícilmente podrían funcionar»<sup>26</sup>.

No obstante, la Corte de Santa Fe aplicó tales principios manteniendo, a su vez,

la vigencia de la tutela judicial efectiva concluyendo en que «la Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del statu quo, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial»<sup>27</sup>, pero, en el caso, esto importó un impedimento para el Estado que pretendía traer al contratista ante los tribunales judiciales, quedando expuesta la doble funcionalidad «poder-deber» de las prerrogativas de la Administración.

En otro orden, como modo de armonizar estos principios con la tutela judicial efectiva, el mencionado Tribunal destacó –aunque no en el marco de un recurso contencioso administrativo– que «...ha tenido oportunidad de expedirse respecto de cuestiones que hacen al necesario equilibrio entre las potestades públicas asignadas al Fisco y las garantías que los particulares tienen frente a ellas. Así, por ejemplo, como limitación a la autotutela de la Administración y el necesario respeto al

procedimiento administrativo de conformación del acto en aras a su ejecutividad, se ha dicho que para que quede expedita la vía ejecutiva para el cobro de la obligación fiscal, deben transcurrir los plazos legales establecidos en favor del administrado; y que mientras se están resolviendo los recursos administrativos interpuestos, el Estado está impedido de iniciar la acción legal correspondiente a los efectos de ejecutar la deuda»<sup>28</sup>.

Por otra parte, el máximo tribunal local ha receptado tanto las acciones mere declarativas<sup>29</sup> como las medidas cautelares autónomas<sup>30</sup>, como acciones susceptibles de ser planteadas y resueltas por las Cámaras de lo Contencioso Administrativo a pesar de no encontrarse expresamente contempladas en la normativa procesal que rige el recurso contencioso administrativo (leyes 11329, 11330 y 13600).

### **3.a.3.** *Agotamiento de la vía administrativa previa*

La cuestión se torna más compleja al

advertir que la exigencia de la decisión previa como condición de acceso a la justicia, no se cumple, generalmente, con el dictado de un acto, sino que se extiende a toda una instancia o vía administrativa previa que se presenta –en más de una ocasión– como una suerte de carrera de obstáculos más que como el procedimiento de «exteriorización de parte del órgano público de un cierto proceso intelectual (volitivo, de cognición, etc.) dotado, además, de un contenido preciso y rodeado de ciertos requisitos formales ineludibles (criterio de Fallos: 312:1188)»<sup>31</sup>.

Aunque admitiendo la polémica al respecto, se advierte su impacto como «condición procesal»<sup>32</sup> para el llamado recurso contencioso administrativo<sup>33</sup>, lo que a su vez se vincula con el carácter revisor de la instancia judicial.<sup>34</sup>

Sucede que, reconocida la presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es necesario, para desvirtuarlos, transitar la vía impugnativa, vía que comienza ante la propia Administración en virtud de la men-

cionada prerrogativa de autocontrol<sup>35</sup>.

En la jurisprudencia de la Corte local encontramos varios modos de armonizar la exigencia referida con la tutela judicial efectiva, partiendo de sostener que el recaudo exigido (refiriendo al antiguo artículo 4 de la ley 4106) no debe interpretarse con rigorismo excesivo. De lo contrario se desnaturalizaría «...el sentido que tiene la exigencia legal de previa reclamación administrativa que no es, obviamente, impedir el acceso a la vía judicial»<sup>36</sup>.

Y fue en oportunidad de resolver avocaciones y disponer la adecuación de las pretensiones a los términos de la ley 11330, que la Corte entendió que «...en ciertos supuestos, se permite obviar la etapa de agotamiento de la vía administrativa»<sup>37</sup>.

Importante irrupción en el –complejo– esquema legislativo santafesino fue el de la ley 12071, que obliga a la Administración a hacer saber al particular qué recurso puede interponer, ante quién, en qué plazos, aportando

claridad al normalmente confuso itinere procedimental.<sup>38</sup>

Otros modos de armonizar esta exigencia con la vigencia de la tutela judicial efectiva han transitado, para la Corte de Santa Fe, por varios andariveles.

Respecto de la tutela cautelar administrativa<sup>39</sup>, la Corte local ha señalado que «en tanto no haya norma expresa que prohíba la suspensión, la Administración puede discrecionalmente decidirla<sup>40</sup>; y que no constituye óbice para la adopción de la suspensión, la inexistencia de previsión alguna al respecto, toda vez que si la Administración puede lo más, es decir, dictar un acto y anularlo de oficio, también puede lo menos, o sea, suspender la eficacia del acto anulatorio<sup>41</sup>.

En cuanto a la tutela cautelar autónoma, no está expresamente prohibida ni permitida por ley 11330, por lo que el Máximo Tribunal provincial entendió que, en tales condiciones normativas, la interpretación del artículo 14 que más se ajusta a las exigencias consti-



## Claves Judiciales

La tutela judicial efectiva en la jurisprudencia de la Corte Santafesina  
(con particular referencia al Proceso Contencioso Administrativo)

tucionales que se derivan de la tutela judicial efectiva, es la favorable al excepcional otorgamiento de ese tipo de tutela provisional<sup>42</sup>.

Respecto al principio de la ineficacia cierta, que intenta abrirse paso como modo de atemperar la exigencia del agotamiento de la vía, la Corte declaró admisible el recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción desechando el planteo de falta de agotamiento de la vía por entender que «... el agente podía razonablemente presumir, según el tratamiento que dispensó a su petición la Administración, que la vía administrativa se encontraba suficientemente agotada con el dictado por parte del Poder Ejecutivo del decreto 4945/89 (criterio de «Arrighi», A. y S. T. 132, pág. 334). Lo expuesto se compeadece con el criterio reiterado de esta Corte, en sus distintas integraciones, respecto a que «Una decisión en otro sentido, atento a las particularidades de la causa, se tornaría en un excesivo rigor formal, que contraría el artículo 7, tercer párrafo, de la Constitución provincial que prevé el derecho de acceso

a la jurisdicción, así como el principio de atenuación del rigor formal en favor del administrado» (ver «Raffin», A. y S. T. 175, pág. 190, y sus citas)<sup>43</sup>.

Por otro lado, y aunque no en el marco del proceso regido por la ley 11330, la Corte entendió que no correspondía que la Cámara declarara la nulidad de la sentencia y del proceso –si bien en el marco de la ley 7234–, en tanto la solución de la Alzada «...implicó obligar a la actora al planteo de un inútil reclamo ante la Administración para que ésta le brinde una respuesta que ya conocía de antemano, paralizando irrazonablemente el curso de la causa (cfr. «mutatis mutandi», «Vignatti» A. y S. T. 121, pág. 69, «Sphan» A. y S. T. 163, pág. 20 y «Poymulle», A. y S. T. 169, pág. 92)<sup>44</sup>.

### 3.a.4. Instancia revisora

En este punto, la jurisprudencia de la Corte local ha intentado reducir las tensiones entre la naturaleza revisora de la instancia y la tutela judicial efectiva, interpretando en favor de esta

última cuestiones vinculadas a los fundamentos de la decisión<sup>45</sup>, a los intereses<sup>46</sup>, a los argumentos<sup>47</sup>, al alcance de lo pedido en sede administrativa con relación a lo discutido en la instancia judicial<sup>48</sup>, a la actualización monetaria (cuando era posible pedirla)<sup>49</sup>, e incluso respecto de la impugnación de actos administrativos emanados del propio Poder Judicial<sup>50</sup>.

Según expresa Lisa<sup>51</sup>, habrá que sumar a estos supuestos en los que la naturaleza revisora de la instancia puede ceder frente a las exigencias de la tutela judicial efectiva, los relativos a los vicios del acto administrativo; a la declaración de inconstitucionalidad; a la pretensión cautelar; a pretensiones accesorias y claramente ínsitas en la pretensión principal; al caso de una mayor discriminación de rubros laborales en la sede judicial respecto de la administrativa; los salarios caídos, si la Administración denegó la nulidad de la cesantía; las diferencias de haberes no solicitadas en sede administrativa si se trata de un pedido de ascenso; o los aportes en los pedidos de dife-

rencias por subrogancias; entre otros.

Por lo demás, en la causa «Baju»<sup>52</sup>, la Corte validó la sentencia de la Cámara que desechó las defensas previas de falta de agotamiento de la vía administrativa previa y violación a la naturaleza revisora de la instancia por considerar que, a la fecha de la demanda, la accionada estaba debidamente habilitada por la denegación presunta del derecho postulado, y que la legitimidad del acto podía ser válidamente discutida ante la Cámara sin necesidad de ser recurrida previamente en sede administrativa, en razón de su conexión directa con el acto y la materia respecto de la cual ya estaba habilitada la instancia.

### 3.a.5. Silencio y caducidad

Para los casos en que la propia Administración no dicte el acto que permita tener por agotada la vía y habilitada la instancia de revisión judicial, cabe tener presente el criterio de la Corte de la Nación<sup>53</sup> en virtud del cual se declaró inconstitucional la fórmula «si-

lencio más plazo de caducidad» por ser atentatoria del derecho de defensa y por malversar el instituto del silencio administrativo, el que siempre debe ser interpretado a favor del particular, además de estar premiando al funcionario que incumple con su obligación de resolver<sup>54</sup>.

En el mismo sentido, la Corte santafesina estableció que los plazos de caducidad operan sólo en beneficio del administrado, que puede utilizar o no, constituyendo un mecanismo previsto por el ordenamiento jurídico para evitar que, frente a la vigencia del recaudo del agotamiento de la vía administrativa previa (artículo 7, ley 11330), la Administración, mediante un comportamiento meramente omisivo, vede, en definitiva, el acceso del particular a la jurisdicción judicial, que comporta una verdadera garantía jurídica del Estado de Derecho.<sup>55</sup>

### 3.a.5. El principio *<in dubio pro actione>*

La Corte de Santa Fe ha aplicado el principio *<in dubio pro actione>* en va-

rias oportunidades, entendiendo que la duda<sup>56</sup>, por ejemplo, respecto de la tempestividad del recurso de revocatoria, sustentaba la declaración de admisibilidad del recurso con fundamento en dicho principio, «aplicado por este Tribunal en casos en que se verificaron dudas razonables en torno a la admisibilidad del recurso contencioso administrativo»<sup>57</sup>; o también en los casos en que el recurrente solicitó que se resuelva el reclamo en lugar de la reconsideración<sup>58</sup>; o en casos donde faltaba certeza respecto al correcto agotamiento de la vía con relación a la avocación del intendente al resolver un recurso de reconsideración contra un acto del inferior<sup>59</sup>.

Además de las referidas causas «Sanchez» y «EMACO» amerita señalar que la Corte acogió en «Bergallo»<sup>60</sup> los planteos del recurrente relativos a la aplicación de los principios *<in dubio pro actione>* y de tutela judicial efectiva a fin de que no se vieran menoscabados los derechos de defensa, el debido proceso legal y acceso a la jurisdicción, al igual que lo hizo en las causas

## Claves Judiciales

La tutela judicial efectiva en la jurisprudencia de la Corte Santafesina  
(con particular referencia al Proceso Contencioso Administrativo)

«Blanc»<sup>61</sup> –donde anuló una sentencia por considerarla violatoria del derecho de defensa en tanto interpretó con excesivo rigor formal cuestiones formales frente a derechos previsionales–, y «Prats»<sup>62</sup> –en la que entendió que la solución a la que arribó la Cámara importaba sacrificar la posibilidad real de acceso a la jurisdicción por parte de la actora, con lesión a los principios *<in dubio pro actione>* y de la tutela judicial efectiva.

### 3.a.6. *Solve et repete*

Partimos de recordar que la SCJN<sup>63</sup> afirmó en la causa «Giaboo»<sup>64</sup> –y en lo que ahora es de interés– que la exigencia de pago previo de la multa no viola el derecho constitucional a la defensa en juicio salvo que el sancionado demuestre que su situación patrimonial impide o hace muy dificultoso cumplir con tal requisito, y en este caso la empresa ni siquiera alegó que tuviera esas dificultades. Y que sólo puede considerarse constitucionalmente válida la actuación de las autoridades laborales si sus decisiones en mate-

ria de infracciones están sujetas a un control judicial amplio y suficiente; y que, por ende, la disposición legal que limita el acceso al control judicial en función del importe de la multa afecta los derechos a la defensa en juicio y a la tutela judicial efectiva consagrados por el artículo 18 de la Constitución Nacional y por los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Corte de Santa Fe, no obstante, armonizando estos criterios con la tutela judicial efectiva ha resuelto que «... cuando la falencia no es advertida en el examen inicial de admisibilidad, completándose la tramitación del proceso a pesar del incumplimiento del previo pago de la obligación tributaria, ya no parece que puedan obtenerse con igual efectividad los objetivos perseguidos por la regla *«solve et repete»*, por lo que la solución extrema del rechazo de la demanda debe descartarse en este supuesto excepcional»<sup>65</sup>.

Asimismo, atenuó la rigidez de la mencionada exigencia a la luz de la tutela

judicial efectiva al convalidar criterios de eximición y de morigeración del requisito mencionado aplicados por las Cámaras de lo Contencioso Administrativo, partiendo del análisis de las constancias y de las posibilidades efectivas del actor, fijando cuotas y estableciendo como pena, ante su incumplimiento, el tener por desistido el recurso<sup>66</sup>.

### 3.b. Durante el proceso

Durante el proceso judicial de revisión del acto administrativo, la tensión entre las garantías particulares y las prerrogativas públicas baja notoriamente su intensidad. No obstante, la vigencia del carácter ejecutorio de los actos administrativos presenta sus complejidades frente a la tutela judicial efectiva.

#### 3.b.1. Tutela judicial efectiva y Tutela Cautelar

La tutela cautelar, como derivación de la tutela judicial efectiva, fue admitida por la Corte al entender que, las medidas cautelares autónomas<sup>67</sup> o los aseguramientos de prueba<sup>68</sup>, deben enten-

derse pretensiones susceptibles de ser planteadas y resueltas por las Cámaras de lo Contencioso Administrativo a pesar de no encontrarse expresamente contempladas en la normativa procesal que rige el recurso contencioso administrativo (leyes 11329, 11330 y 13600).

Esto se encuentra en línea con el criterio de la Corte nacional<sup>69</sup> que, respecto al carácter de «efectivo» de la tutela judicial, destacó que importaba que fuera «oportuna y posea virtualidad de resolver definitivamente la cuestión sometida a su conocimiento». Es decir, que la decisión a obtener de los tribunales judiciales sea útil y oportuna, hace a la efectividad.

La tutela cautelar en el proceso contencioso administrativo es importante en razón de la ejecutoriedad propia de los actos administrativos, prerrogativa esta que puede compatibilizarse con la tutela judicial efectiva si la Administración, por ejemplo, no ejecuta el acto –salvo invocación de interés público– hasta tanto se pronuncie el tribunal sobre el pedido cautelar.<sup>70</sup>

### 3.b.2. Tutela judicial efectiva y Caducidad de instancia

Merece mención lo resuelto por la Corte nacional en las causas «Lapaz Ojeda»<sup>71</sup> y «Olmedo», en las que concluyó que «desde una perspectiva que asegure el pleno ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, puede admitirse que los actores creyeran que el a quo resolvería directamente la cuestión atinente a la habilitación de la instancia, pues el art. 28 de la ley 4106 de la Provincia de Santa Fe prevé que frente a la inobservancia administrativa, el tribunal «procederá» a entender en la demanda, tomando como base la exposición del actor».

### 3.b.3. Alcance de la revisión

Entendiendo como consecuencias derivadas de la vigencia del Estado de Derecho la prohibición de admitir bloques exentos «a priori» del control judicial, la presunción de posibilidad de acceso a la justicia y la interpretación restrictiva de los espacios no controlables, la jurisprudencia de la Corte

santafesina ha ido armonizando las restricciones al control judicial de los actos emanados de otro poder del Estado (Administración) con la vigencia del principio de tutela judicial efectiva.

Así, en algunos pronunciamientos donde se reafirman los postulados del control judicial de la Administración, la Corte ha entendido en casos donde la materia era en principio extraña<sup>72</sup>, en casos de discrecionalidad<sup>73</sup> (en los elementos reglados o cuando se cuestiona la razonabilidad), en materia de potestad disciplinaria<sup>74</sup>, de política salarial<sup>75</sup>, y en cuestiones políticas<sup>76</sup>, esbozando, más allá de los actos excluidos –legalmente– del control judicial<sup>77</sup>, una línea que podría dar a la tutela judicial efectiva un alcance que importe ampliar la posibilidad de control.

### 3.b.4. Motivación de la sentencia

La sentencia debe ser motivada y fundada, es decir razonable<sup>78</sup>, congruente y justa, esta es una exigencia constitucional<sup>79</sup> que deriva de la legitimación

## Claves Judiciales

La tutela judicial efectiva en la jurisprudencia de la Corte Santafesina (con particular referencia al Proceso Contencioso Administrativo)

democrática del poder judicial y de la interdicción de la indefensión y la irracionalidad (art. 28, c.N.)<sup>80</sup>.

En la antes citada causa «Gioffré», la Corte de Santa Fe concluyó en que «... la defensa en juicio impone la posibilidad franca, efectiva, de ocurrir ante un órgano jurisdiccional a través de un proceso cabal, justo y razonable y a definirse en tiempo oportuno; y con la finalidad de obtener la adecuada (seria, completa) y razonada respuesta. Si falla lo primero, habría efectiva privación de justicia; sin lo segundo, estaría incumplida la obligación de motivar los fallos, que es también primordial requisito de la defensa en juicio y a la que integra de manera esencial»<sup>81</sup>.

Por otra parte, también ha anulado sentencias que, por omitir «...considerar y decidir cuestiones oportunamente propuestas por las partes, resolver en exceso de su jurisdicción apelada, como también apoyarse en aseveraciones dogmáticas, carecen de motivación suficiente para sustentarse como acto jurisdiccional válido»<sup>82</sup>.

También entendió, en un caso<sup>83</sup> de anulación judicial de una cesantía, que la recurrente (demandada) no había demostrado que resultaba insuficiente la motivación dada por la Cámara en relación a las circunstancias del caso, lo que no lograba entreverse como configurado, desestimando el agravio relativo a que al hacerlo, se incurría en exceso respecto de su función de control de legitimidad, ya que avanzaba sobre la valoración de las pruebas rendidas en el procedimiento administrativo, y, con ello, derechamente sustituía la voluntad de la Administración.

Finalmente, con relación a la motivación de la sentencia «por remisión a precedentes análogos»<sup>84</sup>, si bien validó tal posibilidad, juzgó cada caso en atención a la vigencia del principio de «tutela judicial efectiva».

### 3.c. Después del proceso

Reconociendo, entonces, que la tutela judicial efectiva importa garantizar que las sentencias judiciales que condenan al Estado sean ejecutables, no

podrá admitirse que queden al exclusivo arbitrio de la Administración el modo y los plazos en que se cumplan. Lo contrario importaría una grave afectación al principio contenido en el artículo 18 de la Constitución nacional<sup>85</sup>, perdiendo de vista que las prerrogativas de la Administración no están asignadas a ésta como un privilegio sino como herramientas para cumplir con las finalidades públicas.

Si bien la condena al Estado puede tener variado contenido, se hará especial referencia, en esta oportunidad, a las que se resuelven en un gasto, en tanto se requiere para ello la intervención del Poder Legislativo.

No puede perderse de vista que la realización del interés público es cometido de todos los órganos del Estado, debiéndose procurar que el funcionamiento de cada uno no interfiera en el de los otros para que el cumplimiento de esos fines esenciales no se vea afectado. En este ámbito, la tensión entre la tutela judicial efectiva y el principio de legalidad (presupuestaria) hace

necesaria la armonización y las soluciones se han elaborado –no sin esfuerzo– por la Corte local, entendiendo que el principio de legalidad presupuestaria no puede justificar la ejecución de las sentencias en un tiempo excesivo que lleve a una lesión o deterioro del derecho fundamental que importe su misma conculcación.

### 3.c.1. Inembargabilidad de los fondos públicos<sup>86</sup>

Téngase presente que, ante el Estado demandado rige la presunción de solvencia que impide la traba de embargos cautelares –preventivos– contra sus fondos (sea Estado nacional, provincial o municipal), en virtud de la garantía de inembargabilidad de los bienes del Estado en forma cautelar.<sup>87</sup>

Pero, con relación a los embargos ejecutorios, la cuestión varía en tanto el procedimiento regulado para hacer efectivos los mandatos judiciales se basa sobre el principio general que establece que el cumplimiento de los mismos debe ser llevado a cabo con

apego a la legalidad presupuestaria.

Así, en la causa «Peralta»<sup>88</sup>, la Corte de Santa Fe ha enhebrado los criterios que ha ido delineando en materia de ejecución de sentencias contra el Estado, en especial considerando las disposiciones de la ley 12036 (B.O. 22.8.2002)<sup>89</sup>, aclarando algunas instancias del camino hacia la efectivización de la tutela judicial respecto de las garantías de los particulares (con un crédito declarado judicialmente) frente a la Administración.

No obstante, esta prerrogativa de inembargabilidad de sus cuentas cae automáticamente ante el incumplimiento de la Administración de las obligaciones que le son impuestas por este nuevo régimen de ejecución de sentencias, y en ese momento, el acreedor recobra las facultades plenas de iniciar la ejecución de la sentencia que le reconoció el derecho a cobrar. La razón es clara: «no es admisible que el Estado pueda demorar el acatamiento de un fallo judicial mediante el incumplimiento de un deber legal»<sup>90</sup>.

### 3.c.2. Carga probatoria

Habrà de verse que, en los casos en que el presupuesto se agotara antes de satisfacer la condena judicial impuesta, y que la Administración quisiera hacer uso de la excepción de espera legal que le confiere el artículo 2 de la ley 12036 (para satisfacer el crédito en el ejercicio siguiente, o en su caso, subsiguiente), la Corte local entendió que será ésta quien deberá producir la prueba pertinente que acredite la carencia de fondos correspondientes.

En clara línea con la vigencia de la tutela judicial efectiva en el proceso de ejecución de la sentencia condenatoria contra el Estado, el Máximo Tribunal de Santa Fe afirmó que le corresponde a la demandada invocar y probar adecuadamente las concretas circunstancias que en el caso permitieron que partidas presupuestarias que estaban afectadas al pago de deudas provenientes de condenas judiciales firmes, no se encuentran disponibles en el ejercicio presupuestario para el que fueron asignadas<sup>91</sup>.

## Claves Judiciales

La tutela judicial efectiva en la jurisprudencia de la Corte Santafesina  
(con particular referencia al Proceso Contencioso Administrativo)

### 3.c.3. Intereses

Otro ejemplo de armonización entre las prerrogativas públicas y las garantías de los particulares después del proceso, es el reconocimiento del derecho que le asiste al particular (vencedor en el juicio) a percibir de la Administración los intereses devengados durante la vigencia del plazo de espera.

Así lo entendió la Corte<sup>92</sup> desestimando el argumento de la demandada de que no correspondían los intereses por haber adecuado su proceder a los términos de la ley 12036, y concluyendo en que dicho procedimiento no puede significar la derogación de aquellos derechos, sino simplemente su postergación en el tiempo.

## 4. Palabras finales

Ha quedado mucho por decir, y esta breve reflexión espera no haber hecho más que motivar el estudio de la cuestión, aportando datos de interés que importan un avance en la aplicación

concreta de la tutela judicial efectiva a los procesos llevados adelante ante estos Tribunales provinciales.

La realización de la justicia y la persecución del bien común constituye cometido propio de todos los poderes del Estado, por lo que, si bien en esta oportunidad se ha dado especial atención a la tutela judicial efectiva, queda para una próxima ocasión el análisis sobre el funcionamiento y operatividad de la tutela efectiva en el ámbito de la Administración. ■

## CITAS

<sup>1</sup> ASTORGA BRATCH, SERGIO Y OTRO C/ COMFER - Decreto N°310/98 s/ Amparo Ley N°16.986, sentencia del 14.10.2004, Fallos: 327:4185.

<sup>2</sup> Se fundó para ello en los artículos XVIII y XXIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, inc. 3°, apartados a) y b), y 14, inc. 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>3</sup> Causas «Ekmekdjian» y «Serra» (Fallos: 315:1503 y 316:254, considerandos 15 y 16, respectivamente).

<sup>4</sup> La dignidad humana como principio básico del derecho, ha sido reconocida en numerosos tratados internacionales. Para nuestro derecho adquieren trascendencia como fuente de todo el ordenamiento, aquellos que poseen jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22, c.N.): La Declaración Universal de los Derechos Humanos (Preámbulo, arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, entre otros); el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (considerandos y arts. 7, 8, 10, 16, 17 y 19); el

Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (considerandos, Preámbulo y Arts. I, II y XVII, entre otros).

<sup>5</sup> GELLI, MARÍA ANGÉLICA; «Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada»; T.I.; pág. 276; Ed. La Ley; Buenos Aires; 2011.

<sup>6</sup> Caso «Baena, Ricardo y otros vs. Panamá», CIDH, sentencia del 2.2.2001, párrafos 124 y 127.

<sup>7</sup> «Astorga Bratch», citado. La ilegitimidad de la resolución impugnada surgía de la exigencia, a los interesados a participar en el concurso, del desistimiento de cualquier recurso administrativo o judicial que hubieren interpuesto contra las disposiciones legales o reglamentarias que regulaban el servicio de radiodifusión; o contra cualquier acto administrativo emitido por el Comfer o la Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

<sup>8</sup> La CIDH ha dejado claro que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Ameri-

cana (Caso «Tribunal Constitucional v. Perú», sentencia del 31.1.2001, párrafo 71).

<sup>9</sup> «Losicer», del 26.6.2012; «Border Aaron», del 19.11.2013; «Fluixa», del 15.5.2014; «Antúnez», del 10.7.2014; entre otros.

<sup>10</sup> Se sigue en este punto el análisis de Lisa, Federico Federico José en «La tutela cautelar y la autotutela administrativa frente a los principios de la tutela judicial efectiva y de igualdad de armas»; publicado por «Nova Tesis. Derecho Público Provincial, Municipal y Comunal», edición marzo 2013.

<sup>11</sup> CASSAGNE, JUAN CARLOS; «La suspensión de los actos en sede administrativa y judicial»; en «Estudios de Derecho Público»; Depalma; Buenos Aires; 1995; ps. 49 y ss.

<sup>12</sup> Habrá de tenerse presente que, en el nuevo Reglamento Para el Trámite de Actuaciones Administrativas en la Provincia de Santa Fe, establecido por el decreto 4174/15, la tutela administrativa efectiva ha quedado contemplada expresamente en el artículo 1, 1°).

<sup>13</sup> Del voto del doctor Ulla en la causa «Bacchetta»; del 19.11.1996, A. y S. T. 132, pág. 67.

<sup>14</sup> La Corte de Santa Fe ha reiterado que la jurisdicción contencioso administrativa en definitiva importa el ejercicio del control de legitimidad sobre los actos de otro Poder del Estado que actúa en ejercicio de potestades administrativas y titularizando el interés público, lo que, junto a otras razones, justifica que muestra Constitución -al igual que muchas otras provinciales- le adjudique decisiva intervención a la Corte en esta materia (ver entre otros, «Mercado», del 6.8.2004, A. y S. T. 201, pág. 375).

<sup>15</sup> Ver, entre muchos otros, «Cámara de Agentes de Lotería, Prode y Quiniela 2° Circunscripción», del 22.12.2004, A. y S. T. 203, pág. 491, y sus citas.

<sup>16</sup> Ver entre muchos «Construcciones Ingeniero Eduardo C. Oliva», del 3.4.2002, A. y S. T. 178, pág. 136.

<sup>17</sup> «Nucci», del 13.3.2018, A. y S. T. 281, pág. 165; «Municipalidad de Cañada de Gomez», del 7.6.2016, A. y S. T. 268, pág. 313, donde la Corte invocó no sólo el artículo 35 de la ley 11330, sino también la tutela judicial efectiva, y mandó a la actora a adecuar sus pretensiones a los términos de dicha ley.



## Claves Judiciales

La tutela judicial efectiva en la jurisprudencia de la Corte Santafesina  
(con particular referencia al Proceso Contencioso Administrativo)

<sup>18</sup> «Agroexport Servicios S.A.», del 19.3.2008, A. y S. T. 224, pág. 359. La Corte afirmó que «Si bien el a quo no cuenta con potestades para disponer un procedimiento y plazos de adecuación ante un órgano judicial perteneciente a otro fuero, potestad que el legislador reservó a este Tribunal al otorgarle el ejercicio de funciones dirimentes en cuestiones de competencia y posibilitando adoptar las medidas que considere necesario para resolver la cuestión (art. 2, ley 11.330).

<sup>19</sup> «Médicos Forenses», del 26.5.2004, A. y S. T. 197, pág. 190. Allí, por acto del Poder Judicial dictado en ejercicio de sus facultades de superintendencia (o gobierno), se dispuso una medida que los actores entendieron gravosas y, frente a ella, acudieron en Recurso Extraordinario Federal incumpliendo la obligación de interponer -primero, contra ella-, el recurso de inconstitucionalidad local. En la causa, el criterio de la SCJN en «Strada» se consideró no aplicable a los recurrentes a partir de una interpretación amplia favorable al derecho de defensa (y aplicando criterio de «Téllez», Fallos:308:552, entre otros), ya que, por tratarse de remedios planteados con anterioridad al precedente, y a fin de evitar que la aplicación de las nuevas pautas le impida al recurrente el acceso a la instancia

judicial de revisión de los actos, aún ante la falta de recurso de inconstitucionalidad local, se tuvo por interpuesto, sentando importantes principios de vigencia indiscutida.

<sup>20</sup> «Gioffré», del 12.2.2003, A. y R. T. 185, pág. 328.

<sup>21</sup> Citando «Fallos: 193:35; 276:157; 281:235 y 303:2063; entre otros.

<sup>22</sup> (doctrina de Fallos:302:1611, considerando 5° y 310:854).

<sup>23</sup> De «Grandinetti», del 11.12.1996, A. y S. T. 132, pág. 477.

<sup>24</sup> En este punto, tal vez podamos preguntarnos con Gordillo «...qué hará la Corte Suprema en otros asuntos en que el legislador ha sido remiso, por ejemplo en la creación de más tribunales contencioso administrativos para que no haya una violación al mismo art. 8° en cuanto otorga en su inc. 1° la garantía de tener sentencia «dentro de un plazo razonable.» El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, aplicando igual cláusula de la Convención europea, condenó a Suiza por violación al derecho a tener sentencia en un plazo razonable (en el caso, el proceso administrativo tardó casi tres años y

medio), no por negligencia de sus magistrados, sino del legislador en no crear oportunamente los tribunales a medida que aumentaban las causas»(Gordillo, Agustín; «Derechos Humanos»; 6<sup>ta</sup>. Edición; Fundación de Derecho Administrativo; Buenos Aires; 2007; pág. II-20).

<sup>25</sup> «Nucci», del 13.3.2018, A. y S. T. 281, pág. 165. Allí, lo que el actor impugnaba era una resolución de la Fiscalía General del Ministerio Público de la Acusación por la que se rechazaba su apelación contra una decisión del Tribunal Evaluador de un concurso interno para cubrir un cargo en la Fiscalía en cuestión. Contra ella -señaló la Corte- no estaba previsto recurso alguno en el ordenamiento normativo provincial (ley 13013) que procure la vía impugnativa a seguir para la revisión judicial por razones de legitimidad contra actos jurídicos administrativos como el sometido a consideración; y no siendo susceptible de ser encuadrado en las previsiones del restringido ámbito de la ley 11330 ni en ninguna otra norma específica, cabe tener presente la atribución constitucional de esta Corte para entender de manera originaria y exclusiva en materia contencioso administrativa en los modos y casos establecidos por la ley (art. 92, inc. 2, Const. Pcial.).

<sup>26</sup> García de Enterría, Eduardo; «Hacia una nueva justicia administrativa»; segunda edición ampliada; Civitas; Madrid; 1992; pág. 64.

<sup>27</sup> «Municipalidad de Las Rosas», del 3.8.2005, A. y S. T: 208, pág. 352; ver también «Rizzo», del 11.12.1997, A. y S. T. 142, pág. 1: «la regla de la «decisión preable» se explica, se justifica y tiene importancia para que la Administración advierta la existencia de un diferendo y tome posición al respecto».

<sup>28</sup> «API contra Reale», del 5.7.2016, A. y S. T. 269, pág. 322.

<sup>29</sup> «K LM AEROCARTO», sentencia del 16.9.1993, A. y S. T. 102, pág. 417.

<sup>30</sup> «Bazet», sentencia del 6.12.2000, A. y S. T. 167, pág. 111. Una de las más trascendentes afirmaciones que el Tribunal realiza al fallar la causa consiste en considerar que correspondía la solicitud de tutela cautelar aunque ella hubiera sido ejercida sin estar habilitada la instancia para el conocimiento de la pretensión anulatoria. En el caso, se suspendieron las medidas administrativas hasta que se dictara el acto definitivo y que cause estado. Ver también «Speranza», del 12.11.2003, A. y S. T. 193, pág. 203.

<sup>31</sup> «Martín y Martín», del 24.2.1999, A. y S. T. 153, pág. 32.

<sup>32</sup> FIORINI, BARTOLOMÉ; «Derecho Administrativo»; Tomo II; segunda edición actualizada, reimpresión, Abeledo Perrot; Buenos Aires; 1997; pág. 606.

<sup>33</sup> Fallos: 288:398; «Gordoro», Fallos: 322:76; entre otros. Allí, el Máximo Tribunal nacional considera al agotamiento de la vía administrativa previa como un verdadero presupuesto procesal de la vía judicial como en la mayoría de los ordenamientos y que, por lo tanto, es susceptible de ser analizado de oficio por el juez, y que la exigencia de agotamiento de vía administrativa previa no cancela «per se» la vigencia de la tutela judicial efectiva. En nuestra Provincia, «el agotamiento de la vía administrativa previa -exigencia o presupuesto esencial para la admisibilidad del recurso contencioso administrativo- tiene base constitucional (art. 72, inc. 18, Const. Pcial.)», ver «Shatski» del 27.10.2004, A. y S. T. 202, pag. 113 y sus citas.

<sup>34</sup> Para avanzar en este punto resulta de gran interés la lectura del trabajo realizado por el doctor Lisa, Federico José; «Autotutela Adminis-

trativa y control judicial»; en «Control Público y acceso a la Justicia»; Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho; A.A.V.V.; Tomo I; Ediciones RAP, Astrea; Buenos Aires; 2016; págs. 277/291; y sus citas.

<sup>35</sup> Si bien no puede ignorarse la abundante doctrina que en la actualidad cuestiona la validez constitucional del requisito del agotamiento de la vía previa (ver entre muchos a Cassagne, Juan Carlos; «La tutela judicial efectiva. Su incompatibilidad con el dogma revisor y con la regla del agotamiento de la vía administrativa»; Revista de Derecho Administrativo; N°32; Buenos Aires; Depalma; 2000), la CSJN la sigue validando al interpretar que no viola ni los derechos y garantías constitucionales ni tampoco los contemplados en los tratados internacionales que han sido incorporados al ordenamiento jurídico). Por otra parte, amerita mencionar que el agotamiento de la vía ha sido incorporado ya a 20 textos constitucionales provinciales, y las 25 jurisdicciones argentinas (nacional, CABA, más las 23 provincias) las tienen en sus legislaciones propias. Esta exigencia no es extraña al Pacto de San José de Costa Rica ni al Pacto de Nueva York, según señala Lisa en «Autotutela administrativa y control judicial»; op. cit.

## Claves Judiciales

La tutela judicial efectiva en la jurisprudencia de la Corte Santafesina  
(con particular referencia al Proceso Contencioso Administrativo)

<sup>36</sup> «Malvicino», del 8.8.2007, A. y S. T. 221, pág. 50.

<sup>37</sup> «Ecobus», del 2.7.2003, A. y S. T. 190, pág. 81; «Rosas», del 14.3.2001, A. y S. T. 170, pág. 131; «Vivir el Río», del 9.8.2000, A. y S. T. 164, pág. 40; entre otros.

<sup>38</sup> «Comuna de Pujato», del 12.11.2013, A. y S. T. 253, pág. 178, y sus citas. Ver también «LT 10 RADIO UNIVERSIDAD DEL LITORAL S.A.», del 28.5.2012, A. y S. T. 244, pág. 356.

<sup>39</sup> Corresponde remarcar que el actual Reglamento establecido por el decreto 4174/15, incorpora como novedad expresamente en su artículo 91, la posibilidad de que la autoridad administrativa competente adopte las medidas provisionales que estime pertinentes para asegurar los derechos e intereses tutelados del peticionante.

<sup>40</sup> «Vullo», del 4.7.1984, A. y S. T. 54, pág. 182; «Buasso», del 18.3.1998, A. y S. T. 145, pág. 299.

<sup>41</sup> «Municipalidad de Reconquista», del 30.12.1991, A. y S. T. 92, pág. 28; «Lucero», del 17.3.2004, A. y S. T. 195, pág. 253, donde concluyó, en base a ese criterio, que no resul-

taba razonable imponer en cabeza de los agentes la obligación de recurrir inmediatamente el acto desde que no les producía un agravio definitivo y actual».

<sup>42</sup> «Buasso», cit.; «Godoy», del 1.10.1998, A. y S., T. 150, pág. 141; «Bazet», cit.; criterio validado en «Dominguez», del 25.9.2002, A. y S. T. 182, pág. 251; «Speranza», cit.; entre otros.

<sup>43</sup> «Volta», del 9.6.2004, A. y S. T. 197, pág. 366.

<sup>44</sup> «Sindicatura Bco. Int. Dptal.», del 21.10.2014, A. y S. T. 25p, pág. 194.

<sup>45</sup> «Moreira», del 28.11.2017, A. y S. T. 279, pág. 120, si bien es una queja admitida y no hay -hasta la fecha- pronunciamiento sobre la validez constitucional de la sentencia impugnada, se mencionan dentro de los agravios la falta de motivación al rechazar, en ejercicio de la instancia revisora, el derecho invocado.

<sup>46</sup> «Galiano», del 22.9.2004, A. y S. T. 201, pág. 73.

<sup>47</sup> «Rabez», del 13.10.2015, A. y S. T. 260, pág. 265.

<sup>48</sup> «La Rossa», del 30.6.2004, A. y S. T. 198, pág. 303; «Empresa 9 de julio», del 3.12.2003, A. y S. T. 193, pág. 497; «Michelino», del 11.6.2003,

A. y S. T. 189, pág. 267; «Rosa», del 18.10.2015, A. y S. T. 264, pág. 229 (la Corte desestimó las causales de arbitrariedad que la demandada invocaba respecto de la vulneración del carácter revisor de la instancia contencioso administrativa); «Bertero», del 18.2.2014, A. y S. T. 155, pág. 168; entre otros.

<sup>49</sup> «Galiano», cit.

<sup>50</sup> «Santolini», del 27.6.2002, A. y S. T. 180, pág. 198. Allí dijo la Corte que «El derecho a impugnar judicialmente actos dictados por el Poder Judicial en el carácter de autoridad administrativa ha sido destacado por el propio Alto Tribunal Nacional, el cual ha considerado que el cercenamiento de tal instancia revisora vulnera la garantía consagrada por el artículo 18 de la Constitución Nacional (causa «Merchán», marzo 14, 1995 y sus citas)».

<sup>51</sup> LISA, FEDERICO JOSÉ; «Autotutela Administrativa y Control Judicial»; op. cit. pág. 6.

<sup>52</sup> «Baju», del 10.2.2016, A. y S. T. 266, pág. 472; en ese sentido «Balmaceda», del 17.11.2015, A. y S. T. 266, pág. 154; «Lavooy», del 13.10.20015, A. y S. T. 265, pág. 232; entre otros.

<sup>53</sup> «Colegio de Bioquímico del Chaco c/ Insti-

tuto de Previsión del Chaco s/ Demanda contencioso administrativa», sentencia de la CSJN del 4.11.1993. En esa oportunidad la SCJN había dicho que «...la conclusión del a quo de considerar que se había operado el plazo de caducidad frente al silencio del Instituto de Previsión, constituye una decisión de injustificación de rigor formal y comporta una inteligencia de las reglas aplicables contraria al principio *in dubio pro actione*», rector en la materia y desatacado reiteradamente por esta Corte... y (...) -además- premia la actitud negligente de la Administración y hace jugar en contra del particular la figura del silencio administrativo instituida, claramente, en su favor».

<sup>54</sup> CANOSA, ARMANDO N.; op cit.

<sup>55</sup> «Russo», del 20.11.2013, A. y S. T. 253, pág. 480; y homónima del 24.6.2015, A. y S. T. 263, pág. 353. Se trata, pues, de una opción, una ventaja a favor del reclamante que puede, por tanto, no utilizar; pero no se extiende *sine die*, sino que tal posibilidad quedará limitada por el juego de otras normas legales, como las de prescripción del derecho; el interesado puede reclamar un pronunciamiento de la Cámara especializada o seguir aguardando el dictado de resolución en sede administrativa sin que co-

rran plazos de caducidad, pero tal circunstancia no impide que, como respecto de cualquier derecho o facultad que no se ejerce en tiempo propio, transcurra un plazo de prescripción.

<sup>56</sup> «Biagioni», del 15.2.2006, A. y S. T. 211, pág. 376. La Corte dijo allí que «Debe recordarse en tal sentido el principio *in dubio pro actione*», aplicado por el Tribunal en casos en los que se verificaban dudas razonables en torno a la admisibilidad del recurso contencioso administrativo (A. y S.; T. 50, pág. 323; T. 56, pág. 350; «Bilichich», T. 109, pág. 198; «Odena», T. 109, pág. 259; «Rojas», T. 115, pág. 16; «Yebra», T. 126, pág. 992; entre otros)».

<sup>57</sup> «Sánchez», del 21.5.2003, A. y S. T. 188, pág. 416; y sus citas.

<sup>58</sup> «EMACO», del 15.2.2006, A. y S. T. 211, pág. 383. Allí, la Corte dijo que «El criterio sustentado coincide con lo señalado por el Alto Tribunal nacional en supuesto similar al de autos (en la causa «Sefina S.R.L. c. Banco de la Provincia de Buenos Aires», ya citada), en que haciendo suyo el dictamen del Procurador General, entendió que «vedar *in limine litis* la instancia judicial revisora, no halla debido sustento en los antecedentes invocados en la

superior instancia provincial y se ha traducido, además, en un notable cercenamiento de la garantía consagrada en el artículo 18 de la Constitución nacional». Reprochando como arbitrarias aquellas soluciones que privan sin razón suficiente de «la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieran eventualmente asistirle»...«por medio de un proceso conducido en legal forma y que concluya con el dictado de una sentencia fundada (Fallos: 268:266; 295:906; 299:421; entre otros)» y exigiendo que se privilegie «la real posibilidad de obtener la efectiva primacía de la verdad jurídica objetiva, que reconoce base constitucional, concorde con el adecuado servicio de justicia (doctrina de Fallos: 311:2082; 312: 767 y sus citas)». En el mismo sentido, reiteradamente esa Corte ha sostenido que, «en materia de acceso a la justicia, el principio rector es el de *in dubio pro actione*», a fin de no menoscabar el derecho de defensa (Fallos: 313:83 y 316:3231; entre muchos otros)».

<sup>59</sup> «Benassi», del 13.11.2006, A. y S. T. 217, pág. 21, donde reiteró que el principio *in dubio pro actione* no puede soslayarse, cuando menos, en casos dudosos.

<sup>60</sup> «Bergallo», del 26.8.2012, A. y S. T. 245, pág.

## Claves Judiciales

La tutela judicial efectiva en la jurisprudencia de la Corte Santafesina  
(con particular referencia al Proceso Contencioso Administrativo)

374: «el derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, integrado en la tutela judicial efectiva, impone a los Jueces y Tribunales que en el control de los requisitos formales que condicionan la válida interposición de los mismos utilicen criterios interpretativos que sean favorables a dicho acceso, evitando incurrir en el error formalista de limitarse a una aplicación automática y literal de los preceptos legales que conduzca a negar el recurso (conf. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón «Curso de Derecho Administrativo, T.II, pág. 610). Por lo tanto, si el régimen legal del recurso pudo inducir a error sobre la competencia de la Cámara que debía entender, es arbitraria la interpretación de normas procesales que con exagerado rigor formal frustra derechos sustanciales al impedir el control de una sanción administrativa, dejando a los particulares fuera de protección judicial, en situación de indefensión (A. y S. T. 180, pág.65)».

<sup>61</sup> «Blanc.», del 20.12.2016, A. y S. T. 273, pág. 112: se trataba de una cuestión previsional frente a una notificación efectuada deficientemente por la Administración sin precisar el domicilio de la interesada.

<sup>62</sup> «Prats», del 13.9.2017, A. y S. T. 270, pág. 393.

<sup>63</sup> Puede verse un exhaustivo repaso de la jurisprudencia de la SCJN sobre el tema, en Durand, Julio C.; «El pago previo (solve et repete)»; en Tratado de Derecho Procesal Administrativo; Cassagne, Juan Carlos (Director; p. 777).

<sup>64</sup> «Giaboo», CSJN, del 10.11.2015. Ver, en ese sentido, ver de la Corte de Santa Fe «Teledifusora», A. y S. T. 200, pág. 133, y sentencia del 29.12.2004 denegando el recurso extraordinario federal para ante la SCJN, quien rechazó la queja el 16.8.2001.

<sup>65</sup> «El Serrano S.R.L.», del 8.7.2003, A. y S. T. 190, pág. 129.

<sup>66</sup> «Turismo Stoisa», del 20.3.2012, A. y S. T. 243, pág. 440. Allí la Corte validó un criterio sostenido en reiteradas oportunidades por la CCA N°1 desde el precedente «Club Atlético San Jorge» del 9.6.2004.

<sup>67</sup> «Bazet», cit. Una de las más trascendentes afirmaciones que el Tribunal realiza al fallar la causa consiste en considerar la solicitud de tutela cautelar aunque ella haya sido ejercida sin que la instancia esté habilitada para el conocimiento de la pretensión anulatoria. En el caso, se suspendieron las medidas administra-

tivas hasta que se dictara el acto definitivo y que cause estado, entendiendo que «...esta ley (11330) no prohíbe ni autoriza expresamente la formulación de pedidos como el que ahora se examina; pues bien, en tales condiciones normativas, la interpretación del artículo 14 que más se ajusta a las exigencias constitucionales que se derivan de la tutela judicial efectiva es la favorable al excepcional otorgamiento de ese tipo de tutela provisional». Ver también «Speranza», cit.

<sup>68</sup> «Dugo», del 27.6.2001, A. y S. T. 173, pág. 118. Aunque el conflicto negativo de competencia estaba trabado entre la justicia civil y laboral, la Corte entendió que correspondía plantearlo ante la CCA aunque ésta no hubiera formado parte de la contienda de competencia. Criterio de «Bazet».

<sup>69</sup> «Constantino», sentencia de la SCJN del 7.6.2016.

<sup>70</sup> Según CHINCHILLA MARÍN, «si el Tribunal Constitucional (español) ha declarado que la tutela judicial efectiva se satisface sometiendo la ejecutividad de los actos administrativos a una decisión judicial, el lógico entender que mientras se toma esa decisión la tutela no

puede negarse ejecutando el acto, pues si así lo hiciese la Administración, sería ella y no el juez quien decidiría sobre dicha ejecutividad»; citado por Lisa, Federico José; en «La tutela cautelar y la autotutela...»; op cit; pág.10. Resulta interesante el análisis del autor respecto de las limitaciones que debiera tener dicha tutela cautelar (objetiva y temporal) y la necesaria previsión legislativa.

<sup>71</sup> «Lapaz Ojeda», SCJN, del 4.10.2004, L.338, XXXIX; y «Olmedo», del 30.5.2006, O.283, XXXVIII (especialmente el dictamen de la señora Procuradora subrogante, donde aclara que «...la caducidad de instancia sólo halla justificación en la necesidad de conferir un instrumento al Estado para evitar la indefinida prolongación de los juicios, pero no como un artificio tendiente a impedir un pronunciamiento sobre el fondo del pleito o a prolongar situaciones de conflicto -crt. Fallos: 313:1156; 322:2943; entre otros). Ver también A. y S. T. 203, pág. 363, y en sentido similar: A. y S. T. 203, pág. 366; A. y S. T. 203, pág. 429; A. y S. T. 223, pág. 355; y A. y S. T. 224, pág. 72.

<sup>72</sup> «Giordano Monti», del 2.8.2006, A. y S. T. 215, pág. 50, sobre la remoción de concejales y legisladores, la Corte de Santa Fe desechó el

planteo de inadmisibilidad de la demandada que se sustentaba -básicamente- en que el acto impugnado -por el cual el Concejo municipal excluyó de su seno al aquí recurrente-, es un acto de naturaleza política, en relación al cual el órgano jurisdiccional carecía -a su entender- absolutamente de la potestad de juzgar. Ver también «Decoud», del 7.6.1995, A. y S. T. 117, pág. 216, en la cual se aludió a la distinción entre acto de gobierno y acto institucional.

<sup>73</sup> «Alurralde», del 14.5.2008, A. y S. T. 225, pág. 281, donde, al anular el pronunciamiento de la Cámara -que había rechazado el RCA contra la revocación de la designación en planta permanente- la Corte concluyó en que «No brindan, tampoco, sustento suficiente a la resolución adoptada por la a quo las referencias al carácter discrecional que a su juicio presenta la potestad administrativa ejercida en el caso de autos, y la consecuente exención del control jurisdiccional. Al respecto, esta Corte ha resuelto que «la facultad de la Administración Pública de revocación de los nombramientos no es discrecional» (v. «Fernández Lavieri», A. y S. T. 48, pág. 52). Pero, aunque por vía de hipótesis se adhiriese a la posición sostenida por la Cámara, no podría soslayarse que el ejercicio de potestades discrecionales im-

pone una observancia aún más estricta de la debida motivación (v. C.S.J.N., «Schneiderman, Ernesto Horacio c. Estado Nacional», fallo del 8.4.2008; v. también, de esta Corte, «San Martín», A. y S. T. 97, pág. 263»).

<sup>74</sup> «Estigarribia», del 15.12.2004, T. 203, pág. 377 y su jurisprudencia consecucial; «Ramirez», del 6.3.2013, A. y S. T. 248, pág. 111, donde al rechazar la queja de la demandada, queda en pie la sentencia de Cámara que había declarado ilegítima la sanción disciplinaria aplicada, desechando los agravios contra ella, en especial, el que afirmaba la sustitución por el Tribunal de la voluntad de la Administración, en exceso de sus potestades de control judicial, ingresando con ello en materias ajenas a su competencia, al declarar la ilegitimidad del procedimiento disciplinario seguido al agente -y por ende de la sanción aplicada-, por no haberse garantizado adecuadamente el derecho de defensa del imputado; «Expósito», A. y S. T. 61, pág. 196.

<sup>75</sup> «Olivieri», del 31.3.2004, A. y S. T. 195, pág. 495, la Corte, si bien partiendo de la irrevisabilidad judicial de la política salarial (esencialmente discrecional y vinculada con la ponderación de circunstancias políticas, económicas,

## Claves Judiciales

La tutela judicial efectiva en la jurisprudencia de la Corte Santafesina  
(con particular referencia al Proceso Contencioso Administrativo)

sociales o de otra índole, pero siempre ajenas, todas ellas, a la valoración de los jueces), aclaró que en el caso «...no se articula un supuesto de arbitrariedad o irrazonabilidad, que autorice la excepcional posibilidad de que este Tribunal analice desde esa óptica la procedencia del recurso (cf. criterio de «García Leiva», citado)», pero que, si se verificara un vicio que importara una desproporción irrazonable respecto de la situación de hecho, excediendo lo meramente opinable, se justificaría el ingreso del Tribunal al análisis de la procedencia del planteo (criterio de «Degrossi» y «Copponi», resoluciones del Tribunal citadas).

<sup>76</sup> «Caballero Martín», del 31.12.1990, A. y S. T. 84, pág. 418.

<sup>77</sup> Ver, entre otros, respecto del artículo 6, inciso d) de la ley 11330: «Di Marzio», del 27.8.2008, A. y S. T. 226, pág. 475 y sus citas. Respecto del artículo 6, inc. b) de la ley 11330: «Constructora del litoral», del 23.4.2008, A. y S. T. 225, pág. 167. Respecto del artículo 6, inc. e) de la ley 11330: «Vallone», del 17.11.2015, T. 266, pág. 135.

<sup>78</sup> «Baruzzo», del 21.6.2011, A. y S. T. 240, pág. 354, en el cual validó la sentencia que declaraba procedente el recurso contencioso en un tema de recategorización, desestimando el agravio de la recurrente (demandada) de falta de motivación (art. 95, c.p.) pues, habiéndose apoyado en argumentos de hecho y de

derecho aptos, no lucía inarmónica, ilógica, irrazonable ni arbitraria.

<sup>79</sup> Ver en «Torres del Sel», del 17.5.2001, A. y S. T. 171, pág. 489, la calificación de «norma de amplia portada» dada al artículo 95 de la Constitución provincial, y su distinción en cuanto a su contenido respecto de los actos administrativos.

<sup>80</sup> «De Smet Ingeneering S.A.», del 26.4.2000, A. y S. T. 162, pág. 46. Allí entendió la Corte que, si en la sentencia recurrida se verifica un total soslayamiento de la impugnación planteada por la actora ante la Sala, el decisorio sometido a control constitucional no reúne las condiciones mínimas necesarias para satisfacer el derecho a la jurisdicción consagrado en el artículo 7 de la Constitución provincial, al no cumplir con la exigencia establecida en el artículo 95 de dicha Carta fundamental, vulnerando, de tal manera, el derecho a una tutela judicial efectiva»; «Arteaga», sentencia del 22.11.2016, A. y S. T. 272, pág. 337, donde anuló el pronunciamiento por el insuficiente análisis de las constancias, estableciendo que el Tribunal subrogante debería ponderar las constancias agregadas a la causa de modo de dar fundada respuesta a la petición de los actores, delimitando el alcance del pago ordenado con ajuste a la verdad material que surja de autos; «Elías», A. y S. T. 266, pág. 69; entre otros.

<sup>81</sup> Ello mismo había resuelto en la causa «Cons-

trucciones Ingeniero Eduardo C. Oliva», cit.

<sup>82</sup> «Sindicatura Bco. Int. Dptal.», del 21.10.2014, A. y S. T. 259, pág. 194. Aunque no con referencia a la ley 11330, la Corte entendió que, la interpretación de la Sala respecto del agotamiento de la vía, contraría lo sostenido por este Alto Tribunal, quien en tal sentido se ha pronunciado respecto del requisito del reclamo administrativo previo del artículo 1 de la ley 7234, sobre las morigeraciones experimentadas jurisprudencialmente que llevaron a la mayoría de los Tribunales a aceptar como válido un reclamo o intimación que permita tener a la Administración por anoticiada de la pretensión del particular, consintiendo con ello, por un lado, que pueda rever el caso y resolver el conflicto, sin intervención judicial, y por el otro, cumplir con la tutela judicial efectiva, prevista en el Pacto de San José de Costa Rica (cfr. A. y S. T. 247, pág. 202, in re «Martín»); agregando que dicha exigencia «...no era un presupuesto de orden público, por lo que resultaba renunciable y consentible...».

<sup>83</sup> «Ramírez», cit., especialmente, del voto del doctor Falistocco.

<sup>84</sup> En «Vera», del 5.12.2007, A. y S. T. 223, pág. 246, el Tribunal valida la posibilidad de que los pronunciamientos se motiven por remisión a un anterior precedente jurisprudencial análogo, en línea con la SCJN que autoriza la motivación implícita adecuada, clara e inequívoca; en

«Baigorria», del 17.4.2017, A. y S. T. 272, pág. 269, concluyó en que, si bien la remisión a precedentes jurisprudenciales configura como regla motivación adecuada, en el caso se imponía que los Magistrados sopesaran la totalidad de las cuestiones en juego y expresaran razones en orden a justificar adecuadamente por qué tal solución devendría aplicable al «sub iudice»;

<sup>85</sup> CASSAGNE, JUAN CARLOS; «Sobre la ejecución de las sentencias que condenan al Estado a pagar sumas de dinero»; E.D. 128; pág. 920.

<sup>86</sup> La ley nacional 25973 declara aplicable en beneficio de las provincias, los municipios y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en relación a los fondos públicos que le pertenecen, el régimen de inembargabilidad establecido por los artículos 19 y 20 de la ley 24624 y sus normas complementarias o las que en el futuro las sustituyan.

<sup>87</sup> Vale aclarar que esta garantía no es objetiva sino subjetiva (aunque recaiga sobre bienes), crit. de Fallos: 318:1085: «...tampoco corresponde mantener el embargo con carácter de preventivo en mérito de la presunción de solvencia que ampara a los estados provinciales»; Fallos: 316:108: «...no cabe soslayar -para realizar una visión de conjunto sobre la procedencia de la medida precautoria- que la demandada es un Estado provincial respecto del cual existe una presunción de solvencia que limita a supuestos de marcada excepcionalidad medi-

das como la requerida, restricción que se mantiene aunque impere una situación de emergencia económica»; entre muchos otros.

<sup>88</sup> «Peralta»; del 20.10.2009; A. y S. T. 234, pág. 22. Ver los precedentes citados («Lugli», A. y S. T. 217, pág. 199; «Bode», A. y S. T. 231, pág. 245; «Mackentor», A. y S. T. 212, pág. 342; «Tuljak», A. y S. T. 189, pág. 16).

<sup>89</sup> A la que habrá de agregarse la posterior 12511 en cuanto modifica la ley 7234 (con la modificación de la 9040), normas ellas que, como la Corte lo explicara en los precedentes que se citan en «Peralta», no conforman un régimen de emergencia sino que integran el orden público aplicable. También hay que destacar que los artículos 1 y 2 de la ley 12036 (que sustituyen a su vez los arts. 8 y 9 de la ley 7234) son similares a los artículos 189 y 20 de la ley 24624 declarados aplicables en beneficio de las provincias y los municipios, debiendo distinguir los sujetos públicos comprendidos en razón de que la organización nacional difiere de la provincial y municipal, lo que motivara la adaptación propia de la ley local.

<sup>90</sup> Doctrina de Fallos: 322:2132 y «Vilas y Cía contra Estado Nacional», SCJN sentencia del 5.4.2016.

<sup>91</sup> «Mackentor », del 21.3.2006, A. y S. T. 212, pág. 342 y sus citas de A. y S., T. 129, pág. 342; y A. y S. T. 130, pág. 180.

<sup>92</sup> En «Mackentor» citada, dijo el Máximo Tri-

bunal provincial que «...si dentro del llamado «nuevo sistema de ejecución de sentencias contra el Estado», instaurado a partir de la ley 12036, se autoriza a que el mencionado pago pueda diferirse por cuestiones presupuestarias de la Administración a ejercicios posteriores al del reconocimiento de la deuda no resulta razonable entender que se cancele la obligación congelada a la fecha en que fue determinada.

De tal manera, los derechos del acreedor no aparecerían simplemente postergados en el tiempo sino conculcados puesto que, por un lado, no se respetaría la autoridad de la cosa juzgada adquirida por la sentencia y por el otro se infringiría lo normado por el artículo 622 del Código Civil (crit. de «Farioli», A. y S. T. 196, pág. 70). Por lo tanto, en el caso, y en aras al sostenimiento del sistema descripto y la mejor conciliación entre los respetables intereses particulares y los públicos, el accionante tiene derecho a liquidar los intereses computados por cuanto, como ya se expresara, si bien la previsión presupuestaria puede postergar los derechos del actor de ninguna manera podrá quebrantarlos.