



myf

72

La supresión de la competencia originaria de la Corte en materia contencioso-administrativa

(art. 93, inc. 2, Constitución Provincial).

Alejandra M. R. Algarra

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

Introducción

El dossier de esta Revista es “La Reforma de la Constitución Provincial”.

Dentro de lo vasto de la temática, hay puntos de la reforma propuesta que refieren al Poder Judicial.

Pues bien, en este artículo abordaremos, en el marco de las modificaciones vinculadas al Poder Judicial, una muy puntual y es la que concierne a la competencia jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia (art. 93, C.P.).

Se trata de la supresión o eliminación del inc. 2 del art. 93 de la Constitución provincial que regula la competencia del Máximo Cuerpo en materia contencioso-administrativa.

Sabido es que, la Constitución provincial confiere al Alto Tribunal santafesino, por una parte, atribuciones administrativas, de gobier-

no y superintendencia, las que se hallan contempladas en el art. 92 que consta de ocho incisos: representa al Poder Judicial de la Provincia; ejerce la superintendencia general de la administración de justicia y la potestad disciplinaria; dicta los reglamentos y disposiciones que conduzcan al mejor desempeño de la función judicial; dispone de las partidas para inversiones y gastos de funcionamiento asignadas al Poder Judicial; propone al Poder Ejecutivo, previo concurso, la designación de los funcionarios y empleados de la administración de justicia, y la remoción de los magistrados sin acuerdo legislativo y la de aquéllos, conforme a la ley; envía a los poderes legislativo y ejecutivo un informe anual sobre el estado de la administración de justicia; propone reformas de organización o procedimiento encaminadas a mejorar la administración de justicia; y

ejerce las demás funciones que le encomiende la ley.

Por otra parte, le asigna competencia jurisdiccional, la que se plasma en el artículo siguiente (93), el que, a lo largo de sus 9 incisos, confiere a la Corte el conocimiento y resolución de los recursos de inconstitucionalidad; los recursos contencioso-administrativos sometidos a su decisión en los casos y modos que establezca la ley; los juicios de expropiación que promueva la Provincia; los recursos de revisión de sentencias dictadas en procesos criminales; las contiendas de competencia que se susciten entre tribunales o jueces que no tengan un superior común; los conflictos de atribuciones planteados entre funcionarios del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial; los juicios de responsabilidad civil contra los magistrados judiciales; los recursos contra las decisiones del Tribunal de Cuentas; y los incidentes de recusación de sus propios miembros.

Cotejadas ambas normas constitucionales (arts. 92 y 93), se observa entre ellas una diferencia no menor. Como explica el Máximo Cuerpo, el art. 92 (competencia de gobierno o de superintendencia) “es de carácter abierto y admite ser ampliado por normas legales, como reza su inciso ‘8’” al estipular que la Corte “Ejerce las demás funciones que le encomiende la ley”. En tanto el art. 93 (competencia jurisdiccional), “es de carácter cerrado y consagra en este ámbito de competencia un ‘numerus clausus’ limitado a los nueve casos allí previstos”.

En definitiva, el art. 92 C.P. regulador de las atribuciones administrativas, competencia de gobierno o de superintendencia, en función de su inc. 8, constituye una cláusula abierta que puede ser ampliada por ley. En cambio, el art. 93 C.P. concerniente a la competencia jurisdiccional, configura una

cláusula cerrada, circunscripta a los supuestos contemplados en sus 9 incisos.

Sentado ello, y centrándonos en la competencia jurisdiccional de la Corte (art. 93), en los párrafos siguientes se abordará el punto específico cuya reforma se proyecta consistente en suprimir la competencia originaria de la Corte en materia contencioso administrativa, es decir, el inc. 2.

Esa disposición señala que “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’...”.

Cabe señalar que en el año 1995 se dictó la ley N° 11.329 la cual, vía reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 10.160, creó dos cámaras de lo Contencioso Administrativo. La N° 1 con asiento

en la ciudad de Santa Fe y la N° 2 con asiento en la ciudad de Rosario. Ambas Cámaras se encuentran funcionando a partir del año 2001 a la fecha.

Ese mismo año se dictó la ley N° 11.330, reglamentaria del recurso contencioso administrativo, que derogó la anterior normativa, Código Contencioso Administrativo Ley N° 4106 (v. art. 38, ley 11.330).

En su momento, la factibilidad de creación de las Cámaras se sustentó en la parte final del propio art. 93 inc. 2 en cuanto asigna a la Corte la competencia en la materia contencioso administrativa “en los casos y modos que establezca la ley”.

A partir de allí, apuntaba Vigo que “el constituyente remite al legislador a los fines que sea éste el que establezca ‘los casos’ contencioso administrativos que serán competencia exclusiva de la Corte” y que “Sabiamente el cons-

tituyente delegó al legislador para que con un criterio histórico pueda ir modelando el ámbito de competencia exclusiva de la Corte”, agregando que “no hay ninguna exigencia intrínseca o inevitable que haga forzoso su tratamiento por los superiores tribunales...”².

Peyrano daba cuenta de que, precisamente, en función de dicha línea argumental, la citada Comisión “consideró viable crear sendas Cámaras³...” .

Tal fue también la posición de Andrada en cuanto señalaba que “la propia Constitución ha asignado la materia contencioso administrativo a la Corte Suprema de Justicia ‘...en los casos y modos que establezca la ley’”, por lo que “Bien pudo entonces la ley, de acuerdo a la Constitución, atribuir originariamente esta materia a las Cámaras de lo Contencioso Administrativo reservándole a la Corte la decisión fi-

nal a través de tres amplios portillos que le permitirán ejercer su función señera y uniformadora: la avocación legislada en el artículo 36 y los recursos de inconstitucionalidad y casación contemplados en el artículo 37”⁴.

Se justificó la creación de las Cámaras argumentando que se estaría -en definitiva- ante una delegación legislativa.

Así, Peyrano, dejaba aclarado que “para evitar mayores reparos provenientes de espíritus cavilosos”, se consideró prudente dejar sentado que las Cámaras actuaban en virtud de una suerte de “delegación” de la Corte⁵.

En esa línea la propia Corte refiere a la competencia contencioso administrativa conferida por el art. 93 inciso 2 de la C.P. “a la Corte y, por medio de la delegación legislativa en ciertos casos y modos, en las Cámaras de lo Contencioso Administrativo⁶”.

En similar sentido, Lisa y We-der explicaban que “las Cámaras de lo Contencioso Administrativo, en razón de nuestra tradición en la materia ... y sistema constitucional, constituyen, en verdad, un desprendimiento de la Corte Suprema de Justicia Provincial?...”.

Han transcurrido casi 30 años de las leyes 11.329 y 11.330 y cerca de 25 desde que las Cámaras comenzaron a funcionar. Sin embargo, ello no obsta a recordar que en su momento, la viabilidad de creación de las Cámaras vía leyes 11.329 y 11.330, también recibió, en el andarivel de la doctrina, posturas adversas.

Andrada daba cuenta de ellas señalando que “Algunos juristas han puesto en entredicho la constitucionalidad de tales leyes por entender que, siendo competente la Corte Suprema de Justicia para entender en los recursos contencioso administrativos por virtud de lo dispuesto por

el artículo 93 inciso 2º de la Constitución Provincial, no pudo válidamente atribuirse la referida competencia a otros Tribunales distintos de la Corte”; si bien, como ya se indicó supra, señalaba su postura en el sentido de que “Tal razón, bien que atendible, no nos convence⁸⁷”.

Chiappini, en un artículo cuyo título “Las Cámaras Contencioso-Administrativas son ilegales” anticipaba claramente su posición, expresaba que la concreción de dichos órganos “es inviable a tenor del actual texto constitucional”, art. 93 inc. 2 y luego de su transcripción, añadía “Luce entonces como escolar que esa competencia de la Corte... no puede ser desplazada por el legislador común (sí, por cierto, por el constitucional) hacia otro tribunal que no sea la propia Corte”. Más adelante, agregaba que “casos y modos” significaba que el Poder Legislativo “puede y debe disciplinar, reglamen-

tariamente esa competencia originaria y exclusiva de la Corte... en lo contencioso administrativo” pero “no derivarla hacia otros tribunales, creados o por crearse, ya que de hacerlo sería gravemente descomedido con la norma constitucional”.

Y Hernán Martínez, al dar cuenta de los caracteres del procedimiento contencioso administrativo, sostenía que “tiene jerarquía constitucional a partir de lo dispuesto en el art. 93 inc. 2 CP y es de competencia exclusiva y excluyente de la Corte provincial” señalando que “Sin una reforma constitucional, las Cámaras en lo Contencioso Administrativo son inconstitucionales¹⁰⁷”.

De modo que, ante la controversia suscitada en su momento, la supresión del art. 93, inc. 2 propuesta en los proyectos de reforma constitucional no luce desacertada. Empero, a poco que se reflexione sobre la eliminación

de dicho inciso, surgen -desde nuestra óptica- algunas dudas o inquietudes.

Sin pretender agotar el tema, referiremos al menos a algunas de ellas.

En primer lugar, el art. 1 de la ley Nº 11.330 atinente a la “Ley aplicable” reza, en su primera oración, “El recurso contencioso administrativo previsto en el artículo 93 inciso 2) de la Constitución de la Provincia se ejerce de conformidad con las disposiciones de esta ley”. Salta a la vista que tal disposición, de eliminarse el consignado inc. 2 del art. 93 de la Constitución provincial, quedaría desajustada. Se requeriría, por ende, su reforma a fin de adaptarse al nuevo texto constitucional.

Pero, además es menester tener en cuenta que la propia ley Nº 11.330 contempla ciertos casos en los que la Corte tiene asignada competencia contencioso administrativa.

Se trata de supuestos en los cuales los planteos se formulan directamente ante el Alto Tribunal (competencia originaria) o bien de aquellos en los que su intervención es ulterior (competencia derivada)¹¹.

En el primer caso (competencia originaria) la postulación se presenta directamente ante la Corte. Así, cuando cualquiera de las partes requiera su avocación por cuestiones controversiales sobre la competencia contencioso administrativa (art. 2, segundo párrafo); o bien cuando los Municipios o Comunidades impugnen actos del Poder Ejecutivo provincial que invadan ilegalmente la esfera de sus atribuciones, desconozcan sus potestades o vulneren los derechos o intereses legítimos que el ordenamiento jurídico les reconoce, supuesto en que, luego de la reclamación administrativa, “los entes territoriales podrán recurrir directamente ante la Corte... si no se

la hubiese resuelto” (art. 35).

El segundo supuesto (competencia derivada) se da en tanto la intervención de la Corte es posterior a la de las Cámaras. Así cuando vía apelación, la Administración impugna la decisión previa de la Cámara sobre el pedido de cese de una tutela cautelar otorgada por el Tribunal, “si la autoridad administrativa estimase que la medida cautelar produce grave daño para el interés público o que es urgente el cumplimiento de la decisión” (art. 15, a partir del párr. 4to.); o bien si después de tramitado el expediente ante la Cámara y luego del llamamiento de autos, cualquiera de las partes solicita a la Corte -y la misma no lo rechaza- su avocación a los fines de la decisión de la causa por existir interés institucional suficiente o trascendente (art. 36).

El Máximo Tribunal también entiende de manera extraordinaria en los recursos de inconstitucionalidad y

casación contra las sentencias de las Cámaras (art. 37).

Pues bien: el interrogante que surge es si la supresión del inc. 2 del art. 93 no sería un obstáculo para que la Corte interviniera en estas situaciones¹².

Somos de la opinión que en estos supuestos correspondería que la Corte, Tribunal Superior provincial, pudiera seguir interviniendo; ello así por la importancia institucional que reviste la competencia contencioso administrativa.

Sabido es que la materia contencioso administrativa se encuentra impregnada de interés público; en definitiva, importa el ejercicio del control de legitimidad del Poder Judicial sobre los actos de otro poder del Estado que actúa en ejercicio de potestades administrativas y titularizando intereses públicos¹³.

En este orden, explican Falistocco y Kvasina que “el con-

trol judicial del ejercicio de la actividad administrativa constituye un tema de alta importancia constitucional” en tanto “Está en juego el principio de separación de poderes”; que “el proceso contencioso administrativo constituye el medio, por excelencia, que tiene el Poder Judicial para controlar al Poder Ejecutivo en el ejercicio de la función administrativa que constitucionalmente le compete a este último¹⁴”.

De manera que teniendo en cuenta la importancia institucional que reviste la materia contencioso administrativa, en los casos referidos supra, estimamos no resultaría desacertado que el Alto Tribunal pudiera seguir interviniendo. El proyecto de reforma suscripto por el Diputado Corral, prevé eliminar algunas de las competencias originarias y exclusivas que hoy tiene asignadas el Alto Tribunal, entre ellas, la de la materia contencioso administrativa (art. 93,

inc. 2). Sin embargo, expresa que “la ley podrá ampliar la competencia jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia”, lo que daría lugar -en el marco de este proyecto- a incorporar “un nuevo inciso” que contemple esta posibilidad.

De ser así, vía legal, podría preverse que el Máximo Cuerpo pudiera seguir entendiendo en los casos supra enumerados.

El proyecto de reforma del Diputado Blanco al referirse al art. 93 de la C.P. también propone eliminar -entre otras- la competencia originaria de la Corte en materia contencioso administrativa. A diferencia del de Corral no contempla la posibilidad de que la ley pueda ampliar la competencia jurisdiccional de ese Cuerpo; para ese supuesto, podrían preverse ajustes normativos en el propio art. 93, a los fines de que la supresión del inc. 2 no obstare a la intervención del Alto Tribunal en los casos mencionados; nótese que en

el proyecto se propone, respecto del art. 93 “incorporar otros supuestos de competencia originaria”, lo cual daría pie para incluir al menos algunos de los referidos supra.

En conclusión, la eliminación del art. 93, inc. 2 de la Constitución Provincial que asigna a la Corte Suprema de Justicia competencia en la materia contencioso administrativa que se propone en los proyectos de reforma constitucional no luce desacertada. Sin embargo, surge el interrogante si ello no constituiría un obstáculo para que el Alto Tribunal interviniera en algunos supuestos puntuales de esta naturaleza en que hoy está contemplada su participación. Creemos que sería provechoso reflexionar sobre esta inquietud y, en todo caso, de así considerarse, prever algún mecanismo a los fines de que la supresión del inc. 2, art. 93 C.P., no obstare a su intervención en los casos señalados. ■

Citas y referencias

1- Cfr. C.S.J.S.F., A. y S. T. 195, pág. 338; T. 233, pág. 296; T. 237, pág. 418; T. 238, pág. 18; entre otros.

2- Del despacho suscripto por el Dr. Rodolfo Vigo (h) en su calidad de miembro de la Comisión de estudio y factibilidad de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, citado por el Dr. Peyrano, Jorge W. en "Límites de la 'jurisdicción' contencioso administrativa en Santa Fe. Noticia sobre la creación de Cámaras de Apelación en lo Contencioso - Administrativo", Zeus, Tomo 56, D-72).

3- Peyrano, Jorge W., ob. cit., D-73.

4- Andrada, Alejandro D. en Peyrano, Jorge W. -Director- Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Santa Fe, Juris, Tomo 4 A, 1999, pág. 1022.

5- Peyrano, Jorge W. ob. cit. en nota al pie Nº 2, D-73.

6- Cfr. C.S.J.S.F., A. y S. T. 297, pág. 230, T. 312, pág. 113.

7- Lisa, Federico J. - Weder, Rubén L., "El Proceso Contencioso Administrativo en la Provincia de Santa Fe", Juris, 1998, pág. 45.

8- Andrada, Alejandro D., ob. cit. en nota al pie Nº 4, pág. 1021.

9- Chiappini, Julio "Las Cámaras Contencioso Administrativas son ilegales", Zeus, T. 57, D-41 y D-42.

10- Martínez, Hernán J., "El Recurso Contencioso Administrativo en la Provincia de Santa Fe. Ley 11.330", Zeus, 1999, pág. 11).

11- Cfr. Lisa, Federico J. - Weder, Rubén L.,

ob. cit., pág. 41.

12- De esta inquietud, dejamos afuera la intervención de la Corte vía recurso de inconstitucionalidad, la cual está prevista en el inciso 1) del art. 93 de la Constitución Provincial, por lo que mal podría pensarse que la supresión de inc. 2 pudiera influir en la intervención del Alto Tribunal en esos supuestos.

13- Cfr. C.S.J.S.F., A. y S. T. 163, pág. 89; T. 184, pág. 333; T. 297, pág. 230; T. 312, pág. 113; entre otros. V. tb. exposición de motivos de la ley 11.330.

14- Falistocco, Roberto - Kvasina, Iván, "Avocación por competencia contencioso administrativa de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Santa Fe", en Toricelli, Maximiliano (Coordinador), "Institutos de la Justicia Administrativa", Rosario, Zeus, 2000, pág. 170.

myf

81