

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN ENTRERRIANA REFORMADA EN 2008

MIGUEL AUGUSTO CARLÍN

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Provincial de 1860, dictada en el marco de la Carta Nacional de 1853 –con anterioridad a su reforma de 1860– y, por ende, sometida y obtenida la aprobación del Congreso, omitió la consideración de la temática objeto de este trabajo.

Fue la Constitución de 1883 la que delineó el establecimiento de un Superior Tribunal de Justicia. A él le confirió competencia para: “Conocer en grado de apelación en las causas contencioso administrativas cuando la resolución del Poder Ejecutivo o de una Municipalidad haya sido contraria a los derechos de un particular en las causas falladas por los jueces de primera instancia y en las que se eleven en consulta con arreglo a la ley” (art. 166, inc. 3). De la lectura de esa normativa y de su interpretación textual emerge el criterio del constituyente de asignar al Máximo Órgano Judicial provincial la jurisdicción en segunda instancia, previa decisión de los jueces de primer grado.

Sin embargo tal inteligencia se neutralizó con la disposición del art. 147, inc. 26, del mismo ordenamiento constitucional al atribuir al Poder Ejecutivo la potestad de “Conocer originariamente y resolver en las causas contencioso administrativas, siendo sus resoluciones apelables para ante el Superior Tribunal”. En el intento armonizador de ambos dispositivos emergió la competencia originaria y exclusiva del Superior Tribunal de Justicia para entender en la materia.

Dichas normativas fueron reproducidas en la Constitución de 1903 (arts. 212, inc. 2, ap. *d*) y 179, inc. 27) y reiterada la referida al Superior Tribunal de Justicia en la reforma constitucional de 1909 (art. 17, inc. 2, ap. *c*).

También la Constitución de 1933, determinó la jurisdicción del Superior Tribunal de Justicia para resolver en las causas contencioso-administrativas.

El viejo art. 167 señalaba, en su inc. 1 los casos de competencia originaria del Alto Cuerpo y en el inc. 2 a los que le correspondía entender, por vía recursiva, como tribunal de última instancia en la provincia. En ninguno de ellos el constituyente emplazó a la revisión contencioso-administrativa, sino que lo hizo en un tercer inciso referido exclusivamente a estas causas.

Podría, por ello, sustentarse –en los marcos de la normativa constitucional– la posición que no se tratase de materia originaria del citado órgano. Sin embargo al conferir legalmente a dicho Cuerpo la competencia inicial *ratione materiae*, el legislador no ha obrado caprichosamente sino que lo hizo en función de lo determinado por la misma Constitución en el art. 135, referido a las atribuciones del Poder Ejecutivo, cuyo inc. 28 disponía que a él le correspondía: “Conocer originariamente y resolver en las causa contencioso-administrativas, siendo sus resoluciones apelables por ante el Superior Tribunal”. Se mantuvo así una identidad con el criterio impreso en los ordenamientos constitucionales anteriores.

Como consecuencia, en esa inteligencia de las normas constitucionales, es que las leyes han atribuido al órgano cabeza del Poder Judicial la competencia originaria y exclusiva en lo contencioso administrativo (v. gr.: art. 1 del Código Procesal Administrativo, decr.-ley 7061/83, ratificado por ley 7504).

II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2008

La ley 9768/07 al declarar la necesidad de la reforma de la Constitución de 1933, habilitó los arts. 167, inc. 3, y 135, inc. 28, preindicados, como susceptibles de modificación. Así lo hizo la Convención Reformadora, estableciendo –en reemplazo de los mismos– a los dispositivos que se señalarán en adelante.

En relación a las atribuciones del Poder Ejecutivo dispuso lo siguiente:

“Art. 175, inc. 24: Conocer o resolver originaria o recursivamente, por sí o con intervención de la autoridad que la ley establezca, los asuntos que en materia administrativa le sean planteados. Contra sus decisiones se podrá accionar judicialmente en forma directa ante el Tribunal en lo Contencioso Administrativo, en mérito a lo dispuesto en el inc. 2 del art. 205 de esta Constitución”.

En lo atinente a la competencia del Superior Tribunal sobre la materia, estableció:

“Art. 205 [...] 2º) Ejercerá jurisdicción, como Tribunal de última instancia:... c) En las causas contencioso administrativas atinentes al reconocimiento de los derechos, previa denegación o retardo de la autoridad

administrativa competente, en la forma en que lo determine la ley respectiva. La vía judicial quedará directamente habilitada, a partir de la denegación expresa o tácita dictada, según los casos, por el gobernador, el presidente de cada una de las cámaras legislativas, el Superior Tribunal de Justicia en actos de gobierno, o mediando resolución definitiva de los entes autónomos o autárquicos, o de los ministros en los casos que *las leyes lo establezcan*. Por ley se podrán establecer otros supuestos en los que el agotamiento de la etapa administrativa se produzca en estamentos inferiores. Todo ello, sin perjuicio del control de legalidad que el Poder Ejecutivo realizará, cuando corresponda, respecto a los organismos de su dependencia”.

En la Convención Constituyente del año 2008 le cupo al autor de esta nota, como presidente de la Comisión N° 1 (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y Régimen Electoral) ser el miembro informante del proyecto respectivo, tarea que asumió en conjunto con la Convencional Dra. ROSARIO M. ROMERO.

Para sustentar los nuevos textos nos pareció conveniente reproducir algunos párrafos de aquellas exposiciones:

“SR. CARLÍN – Señor Presidente, la Comisión de Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y Régimen Electoral al abordar el tema del proceso contencioso administrativo se encontró en una encrucijada que es importante destacar.

La primera se vincula a la situación referida a la habilitación establecida por la norma respectiva que no señaló el tema del proceso contencioso administrativo como expresamente habilitado, sino que se refirió a los artículos de la Constitución que eran atinentes a tal cuestión. De tal manera que la comisión tuvo que concentrar en dos artículos de los texto constitucionales habilitados, o sea en el inc. 28 del art. 135 y el inc. 3 del art. 167, todo lo atinente a la regulación del proceso contencioso administrativo en la provincia de Entre Ríos, dejando otro aspecto que es el del inc. 1 del art. 195, referido al régimen municipal, para que el mismo oportunamente sea encarado por la comisión temática respectiva al diseñar toda la estructura del régimen respectivo en materia municipal.

Ante todo hay que poner de resalto algo que es importante: el avance que constituye esta disposición que hemos elaborado en el seno de la comisión y que es el reemplazar el inc. 28 del art. 135, que siguiendo el criterio del Poder Ejecutivo fuerte, del Poder Ejecutivo bonapartista, del Poder Ejecutivo con una atribución plena que era típico del criterio que regía otrora y que ponía en cabeza del Gobernador el resolver directamente en forma originaria todas las cuestiones administrativas, las que solamente eran recurribles ante el Superior Tribunal de Justicia, auspiciando el reemplazar esa disposición por otra

que estableciera la posibilidad que el Poder Ejecutivo, conozca y resuelva las cuestiones contencioso administrativas originaria o recursivamente por sí, o con intervención de la autoridad administrativa que la ley establezca, de tal manera de producir una descentralización interna de tipo administrativa dentro de la órbita que corresponde al poder administrador.

Hay que señalar, por otro lado, que contra sus decisiones se puede accionar judicialmente en forma directa, ya no ante el Superior Tribunal de Justicia, estableciendo una competencia originaria y exclusiva de dicho Cuerpo, sino que se pueda accionar ante el Tribunal en lo contencioso administrativo que se establezca.

De tal manera que se sustrae de la órbita del Superior Tribunal de Justicia esta competencia originaria que hasta hoy tiene, para que todo asunto en esta materia deba ser resuelto únicamente por un órgano plural de las características del Alto Tribunal de la Provincia...”.

Posteriormente destacamos el criterio de dejar librado a la reglamentación legal la regulación, señalando que:

“Esa remisión a la ley respectiva, abre un amplio campo que permite una regulación, que puede ser diversa a la que tenemos actualmente que hace que el trámite sea realmente alongado y compromete severamente la garantía del acceso a la justicia.

La vía judicial –por otro lado– a través de la norma que estamos propiciando modificar, determina que quedará directamente habilitada a partir de la denegación expresa o tácita de las decisiones del Gobernador, pero también del Presidente de cada una de las Cámaras Legislativas, evitando que se produzca un debate –como ya se ha dado– frente a una decisión administrativa del Presidente de alguna de las Cámaras que integran nuestra Legislatura, sosteniéndose que era menester que el administrado tuviera que recurrir ante el órgano plural o sea la Cámara de Diputados, por ejemplo, con el número de miembros que tiene, para que en la decisión causatoria de estado terminara.

Es decir, hemos puesto claramente que la decisión administrativa culmina con la resolución del Presidente de cada una de las Cámaras Legislativas, o bien del Superior Tribunal de Justicia en acto de gobierno, lo que significa otro avance también en virtud de una doctrina, y debo reconocer que me he enrolado en la misma, según la cual, siendo el máximo tribunal de la Provincia el que estaba resolviendo, no eran susceptibles sus resoluciones de ser evaluadas por otro órgano de inferior o de igual jerarquía en materia contencioso administrativa.

Acá, expresamente, ponemos que una decisión de gobierno, una rescisión de contrato, algo vinculado a la cuestión administrativa con relación a

sanciones, o postergaciones al ascenso, concursos, etcétera, que se vinculen a empleados públicos son susceptibles, en el caso que proceda una revisión judicial de lo decidido, de hacerlo ante los órganos judiciales respectivos; o mediando resolución definitiva de los entes autónomos o autárquicos o de los ministros, en los casos que las leyes establezcan.

Es decir que establecemos, señor Presidente, la posibilidad de que haya una resolución causatoria de estado en los órganos administrativos, por ejemplo: Vialidad, IAPV, IOSPER, Consejo General de Educación, el que tiene además una autonomía constitucional específica, para que puedan dictar la medida causatoria de estado y es más, ponemos también eso en cabeza de los ministros, evitando la conflictividad que hoy se da, por ejemplo, cuando el Código Fiscal dice que la vía recursiva en materia impositiva culmina en la decisión del Ministro de Economía de la provincia. A través de esto, abrimos la posibilidad de hacer culminar, en consecuencia, la etapa administrativa, sin perjuicio del control de legalidad que puede ejercer el Poder Ejecutivo, en estadios inferiores.

Además, habilitamos que por ley se puedan establecer otros supuestos en los que el agotamiento de la etapa administrativa se produzca en estamentos inferiores. Todo ello, reitero, sin perjuicio –y lo decimos expresamente– de ese control de legalidad que puede ejercer el Poder Ejecutivo respecto de los organismos de su dependencia. Porque no nos olvidemos que hay otros organismos que no son de dependencia del Poder Ejecutivo, donde la vía culmina definitivamente en la órbita propia, sea el Poder Legislativo o la decisión administrativa de superintendencia o de gobierno del Superior Tribunal.

En segundo lugar, en la ejecución del acto firme, y para evitar toda duda sobre el mantenimiento o no de la cláusula, reproducimos nuevamente algo que ya era pétreo y estaba establecido en la Constitución que en todas las causas en las que emerja sentencia del Superior Tribunal, este tiene facultad para mandar a cumplir directamente su sentencia por las oficinas o empleados respectivos si la autoridad administrativa no lo hiciere dentro del plazo que establezca la sentencia, y que los empleados a los que alude este artículo serán responsables por la falta de cumplimiento de las resoluciones del Superior Tribunal.

De esta manera y con estas disposiciones, señor Presidente, avanzamos, y avanzamos en grande porque estamos autorizando a que el trámite administrativo, que hoy tiene un alongado plazo burocrático en distintas órbitas hasta que llega a la decisión final del Gobernador –con recursos de revocatoria que exigen primero el informe del área respectiva, luego el informe del Ministro, pasa al Fiscal de Estado para que dictamine, para que culmine recién la vía administrativa y permita que el administrado pueda ocurrir a la vía judicial–

pueda, a través de un nuevo Código Procesal Administrativo y con arreglo estricto a lo que dispone a partir de esta reforma de la Constitución de la provincia, abreviarse y permitir que un proceso de tipo administrativo se reduzca –tal vez, y no creo faltar a la verdad– a pocos menos de dos años de abreviación por trámites administrativos que quedarían suprimidos.

Obviamente, esto supone la creación de tribunales en lo Contencioso Administrativo, y para ello hay que armar una estructura. Por eso, propugnamos que en las Disposiciones Transitorias se establezca que hasta tanto se dicten las normas de creación de esos tribunales inferiores, mantendrá su competencia originaria en la materia el Superior Tribunal de Justicia”.

Completando la precedente exposición, señaló la Dra. ROSARIO M. ROMERO:

“*SRA. ROMERO*: – Señor Presidente, señoras y señores convencionales: hemos buscado un equilibrio en la norma que se propicia, un equilibrio muy caro a los entrerrianos, para aquellos administrados, para aquellas empresas, para aquellas personas jurídicas que tienen un conflicto con el Estado. El quid de la cuestión radicaba en algo que ha preocupado a la doctrina administrativista argentina en torno a ese tema tan delicado que es el famoso agotamiento de la vía administrativa. ¿Eliminábamos todo el proceso administrativo? ¿hacíamos que el acto administrativo llegara a la vía judicial sin ningún recurso interno, o seguíamos sosteniendo una fórmula que contemplara el recurso interno pero que abreviara los trámites a la Administración Pública?

Acá hemos buscado un equilibrio, porque queremos la responsabilidad del gobernante, queremos cuidar el patrimonio del Estado y queremos que dentro del Estado los actos equivocados tengan la oportunidad de ser revisados. Pero el equilibrio también tiene que contemplar al administrado, que es la otra parte; el administrado no tiene que encontrar una carrera de obstáculos antes de agotar la vía administrativa y no tiene que encontrarse frente a una cantidad de sentencias que interpretan el agotamiento de la vía administrativa en contra del administrado, en una proliferación de excesivo rigorismo formal que la Corte Suprema de Justicia tan severa y reiteradamente ha reprobado. Por otra parte, cualquier rigorismo formal conspira contra un principio que emana del Preámbulo de la Constitución nacional, que es la necesidad de afianzar la justicia –este es un compromiso de la República–, y también conspira contra garantías explícitas de acceso a la justicia que han sido incorporadas al texto de la Constitución nacional y que seguramente nosotros habremos de repetir en esta Constitución que estamos reformando.

Señor Presidente: nosotros hemos tenido en la provincia gobiernos que han generado mucha conflictividad, miles de juicios. ¿A qué apuntamos con

las reformas que estamos propugnando? Estamos apuntando a la responsabilidad de los gobiernos, a que podamos abreviar esos trámites administrativos de modo tal que la Justicia, a través de un tribunal especializado, contencioso administrativo, resuelva prontamente los conflictos en uno u otro sentido. Estamos propiciando desalentar la litigiosidad contra el Estado y, al mismo tiempo, estamos estimulando la responsabilidad de nuestros gobernantes. ¿Por qué digo esto? Porque, en definitiva, si el gobernante sabe a ciencia cierta que los conflictos que se generen en su gestión van a ser resueltos prontamente, seguramente esto va a acarrear una mayor responsabilidad en el modo de gobernar y en el modo de manejar los niveles de conflictividad del Estado. Eso importa y mucho, porque resguarda el patrimonio de los entrerrianos y porque resguarda la sana administración.

De más está decir que si en la provincia de Entre Ríos se hubieran establecido esos tribunales administrativos de los cuales habla el art. 21, para ordenar el ingreso, el ascenso y el egreso en la Administración, mucha conflictividad judicial se hubiera evitado. Para Entre Ríos imagino un futuro en el que haya un criterio uniforme para resolver los conflictos con los empleados públicos y que se eviten conflictos judiciales estableciéndose esos criterios uniformes que, gestión tras gestión, vayan siendo los mismos, porque habremos perfeccionado el orden interno de la Administración, al regular este gran nicho de conflicto que es la relación del empleado público con el Estado. Pero hasta tanto esto no ocurra, con las dos disposiciones constitucionales que estamos impulsando estamos previendo que sean los legisladores los que aprovechen la oportunidad y establezcan dispositivos más sanos, más rápidos, para que las cuestiones administrativas se agoten antes de llegar al jefe de la Administración Pública.

Esto, reitero, va a ayudar a una más sana y ordenada administración. Estamos apuntando al acceso a la justicia, a la defensa de los intereses del Estado, pero fundamentalmente a la defensa del administrado frente a un proceso contencioso administrativo que dura a veces nueve años. Y no estoy exagerando, porque a veces pasan dos gestiones de gobierno provincial y recién —en un proceso contencioso administrativo excesivamente alongado— se resuelven las cuestiones en el Superior Tribunal con un consecuente perjuicio para el Estado que paga absurdamente honorarios por pleitos que se reiteran por idéntico motivo, sentencias que se reiteran por idéntico motivo cuando el sano acatamiento de esos criterios en el orden administrativo evitaría los pleitos.

Quiero decir que esto que estamos dejando para la ley, que es la posibilidad de establecer que se agote la vía administrativa antes o en un órgano que el Poder Ejecutivo delegue, está receptado en leyes de otras provincias argentinas, no en la nuestra, la ley 7061 que establece que debemos agotar

todos los medios de impugnación establecidos en las normas que rigen el procedimiento administrativo, y establece una verdadera carrera de obstáculos para el administrado. En otras provincias que han dictado normas más modernas, como la de Santiago del Estero en el art. 7 de la Ley de Procedimientos Administrativos, en La Rioja, Jujuy, Corrientes, La Pampa, todas estas provincias han receptado dispositivos que permiten que la reclamación administrativa previa no sea necesaria bajo determinadas condiciones, sobre todo cuando sea posible para el administrado presumir –porque la Administración ya ha resuelto el criterio en casos similares– que la respuesta habrá de ser negativa.

Estas normas son de sana administración, valoro enormemente la modificación que estamos introduciendo porque creo que hacia el futuro va a establecer otro paradigma en la relación administrado-Estado, va a posibilitar que nuestros legisladores establezcan un procedimiento en lo administrativo y en lo contencioso administrativo mucho más ágil, y que los conflictos que se generen en una administración puedan ser resueltos, reitero, dentro del mismo período de esa Administración. De modo tal que el gobernante se va a cuidar en los actos de gobierno que puedan dañar al Estado porque va a saber que las consecuencias jurídicas, o las sentencias, las va a tener que soportar durante su mismo gobierno...”¹.

La propuesta y el informe contaron con la adhesión de todas las bancadas, siendo sancionada por unanimidad. Asimismo, se aprobó la norma transitoria del art. 284 de la Constitución, mediante la cual el Superior Tribunal de Justicia mantendría la competencia originaria en materia contencioso administrativa, hasta tanto se crearan los tribunales inferiores en la materia.

Resulta de lo expuesto que la Constitución ha dejado como resorte de la regulación legal la determinación de los entes que han de dictar los actos conclusivos, el funcionamiento y la eventualidad de las vías recursivas, estableciendo las situaciones de arriba a un órgano jerárquico superior.

El constituyente produjo la apertura, a través de las normas constitucionales señaladas, de un amplio campo de posibilidades para que la legislación infraconstitucional determine los distintos supuestos de agotamiento de la etapa administrativa, incluso admitiendo la eventualidad que ella pueda producirse en estadios inferiores, de ahí la utilización de la palabra “estamentos”, evitando usar un término técnico que conllevara el peligro de ser interpretado incorrectamente. Ello no resulta novedoso, aunque lo sea la autorización expresa que hoy brinda al legislador la Carta Entrerriana, ya que –por ejemplo–

¹ Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, 10ª Reunión, 16/5/2008, ps. 2424/2429.

el Código Fiscal, sancionado durante la vigencia de la Constitución de 1933, hace culminar la vía recursiva en el Ministro del área.

Solamente, y en materia previsional, a los fines de dar dinamismo a los trámites, conferir rango constitucional a la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia e impedir que pueda transferirse o privatizarse el sistema, estableció en el art. 175, entre las atribuciones del Poder Ejecutivo, la siguiente: “inc. 23: Conceder jubilaciones y pensiones conforme a la ley de la materia. Esta función es irrenunciable y deberá ejercerse por la Caja de Jubilaciones y Pensiones, que es el ente autárquico provincial encargado de atender el sistema previsional, a efectos de emitir el acto administrativo”.

La legislación que actualice las leyes 7060 y 7061 podrá regular, de manera diversa a la actual, el trámite administrativo provincial y el proceso contencioso administrativo en función de las grandes posibilidades que le brinda la modificación constitucional. No se trata de una expresión ligera, sino que se impone la necesidad de contar con una disposición legal para utilizar el amplio espacio que la Constitución ha conferido para su dictado al Poder Legislativo, mutando las reglas hasta ahora en vigencia. Un abanico de posibilidades se abrió para escoger la reglamentación que se considere adecuada, meritando razones de oportunidad, eficacia, estructura, conveniencia, entre otras examinables, para el ejercicio de la potestad reglamentaria conferida por el constituyente, en función de las condiciones institucionales, políticas, económicas, logísticas, etc., para que la norma pueda satisfacer las necesidades de los administrados y del Estado, sin transformarse en inaplicable por su divorcio de las condiciones necesarias para su plena vigencia.

El dejar librado a la ponderación legislativa la normativa regulatoria obedece no solamente al criterio de soslayar, en la medida de lo posible, el reglamentarismo constitucional de los diversos institutos diseñados en la Carta Fundamental, ya que se quiso evitar brindar estabilidad y hasta congelar temporalmente la reglamentación que pudiera acuñar el constituyente, con el peligro que con el tiempo ella se transformara en inviable, obsoleta, incorrecta o ineficaz. Así como la Constitución nacional puso en cabeza del Congreso tal atribución reglamentaria (arts. 28; 75, inc. 32; etc.), también lo hizo la Constitución Entrerriana (art. 122, incs. 20 y 31) respecto a su Legislatura. De ahí que no sea meramente retórica la remisión a “la ley” que hacen las normas constitucionales sobre el contencioso administrativo, que ya transcribiéramos (arts. 175, inc. 24 y 205, inc. 2, ap. c), resaltando deliberadamente algunas de tales remisiones.

Cabe apuntar ejemplificativamente, en ese orden de ideas, que recién el 30/6/2013, a través de un referéndum –admitido por la Constitución de Misiones para la reforma de uno de sus dispositivos– pudo extraerse la veda

constitucional al querellante, que la doctrina procesal penal no admitía. La provincia de Entre Ríos, en la reforma de 2008, extrajo de la Ley Fundamental varios dispositivos obsoletos ó perimidos

Hay aspectos que hasta hoy son debatibles u objeto de controversias. Tal, por ejemplo, el referido a la relación entre el Poder Ejecutivo y los entes autárquicos de la provincia. Si existiera un funcionamiento de esos órganos irregular, el Poder Ejecutivo tiene las posibilidades de adoptar medidas destinadas a corregirlo, incluso el arribo a soluciones extremas como la intervención al ente respectivo (entre otras, cabe recordar la que se hiciera al Instituto de Obra Social de Entre Ríos).

La mayor conflictividad se produce cuando se dictan resoluciones desde la Gobernación de la provincia en materias que podrían entenderse como de competencia del ente autárquico. Así el Superior Tribunal de Justicia en “Estado Provincial s/ Acción de Lesividad respecto al Convenio de Uso de Puerto Ibicuy” (20/8/2004) admitió que el Poder Ejecutivo pueda declarar la lesividad “en ejercicio del control de legitimidad” de un acto del ente autárquico. Pero en “Marangoni, Eduardo c/ Instituto de Obra Social de la Provincia de Entre Ríos – Demanda Contencioso Administrativa” (20/6/2007) se expidió por la invalidez de la conmutación por parte del Poder Ejecutivo, a través de un recurso de gracia, de una sanción de cesantía efectuada por el IOSPER, entendiéndose mediar una total carencia de atribuciones de la Gobernación, al tratarse de una facultad atribuida por la ley al órgano autárquico, respecto a sus empleados.

Se ejemplificaron estos casos para evidenciar que hay diferentes situaciones que son susceptibles de abordaje, incluso normativo, como las referidas al marco de las facultades correctivas de la Administración Central a los actos de los entes autárquicos, a fin de armonizar las potestades del Poder Ejecutivo con las atribuciones conferidas legalmente a esas entidades autárquicas, evitando una intromisión indebida en ellas que culmine constituyendo una verdadera invasión al ámbito reservado o delegado a las mismas. Más adelante indicaremos algunos de los argumentos desarrollados en el aludido caso “Marangoni”, que es reiterativo de otros similares empleados en procesos de amparo fallados por la Sala de Procedimientos Constitucionales y Penal del Superior Tribunal de Entre Ríos.

III. LAS NORMAS LEGALES VIGENTES

La Constitución provincial reformada comenzó a regir el 1/11/2008, sin embargo, en lo atinente a la posibilidad de modificación a la regulación del

proceso contencioso administrativo –con la salvedad de haberse desplazado la competencia originaria del Superior Tribunal de Justicia en la materia hacia las Cámaras en lo Contencioso Administrativo– no se realizaron cambios significativos.

Ello así, mantienen su operatividad los dispositivos medulares de las leyes de Procedimientos para Trámites Administrativos (decr.-ley 7060/83) y Código Procesal Administrativo (decr.-ley 7061/83), ambas ratificadas por ley 7504. Del plexo de los mismos, señalaremos aquellos que determinan la posibilidad de acceso al proceso contencioso administrativo, esto es los recaudos a satisfacer para tornarlo admisible:

a) Que haya una decisión definitiva –que resuelva la cuestión planteada a la Administración o que impida totalmente la continuación del reclamo– y que cause estado –esto es, que cierre la instancia administrativa por haber sido dictada por la máxima autoridad competente una vez agotados los medios de impugnación establecidos– (art. 4 del Código Procesal Administrativo).

b) Cuando se tratare de actos originarios del Poder Ejecutivo, dictados de oficio o a petición de partes, se haya interpuesto necesariamente contra los mismos el recurso de revocatoria. Vencido el plazo para ser resuelto el mismo, se considerará denegado el mismo, quedando expedita la vía judicial (art. 57 de la Ley de Procedimientos para Trámites Administrativos).

c) Si se tratare de actos de una autoridad administrativa sometida a vínculo jerárquico o contralor de legitimidad, que se haya articulado contra ellos el recurso de apelación correspondiente. Por esta vía deben ser recurridas ante el Poder Ejecutivo “las decisiones de los entes autárquicos o constitucionales” (art. 60, ídem). En consonancia con tal normativa, el art. 7 del Código Procesal Administrativo determina: “No serán procedentes las acciones de este código cuando tratándose de la impugnación de decisiones administrativas de órganos desconcentrados o de entidades descentralizadas de la Administración Pública provincial, de entidades no estatales o de personas privadas que ejercen función administrativa, no se hayan agotado previamente los procedimientos tendientes a hacer efectivo el control administrativo de legitimidad que corresponda a la máxima autoridad administrativa del poder respectivo. Cuando se trate de decisiones de colegios profesionales, la vía se agotará en la forma que lo establezcan las respectivas normas de creación o reglamentos dictados en su consecuencia” (texto según ley 9676/06).

No obstante las posibilidades brindadas por la reforma constitucional de 2008, ha sido inequívoca la voluntad del legislador de mantener la vigencia de las normas legales preindicadas. Este aserto se arquitectura en la circunstancia que mediante ley 10.051/11 se crearon dos Cámaras en lo Contencioso Administrativo, una con asiento en Paraná y otra en Concepción del Uruguay.

Simultáneamente, se dictó la ley 10.052, promulgada el 12/9/2011, mediante la cual se modificaron diversos dispositivos y se adicionaron otros al Código Procesal Administrativo de la Provincia, con motivo del desplazamiento de la competencia originaria que tenía el Superior Tribunal de Justicia hacia los organismos colegiados aludidos. Así –entre otros– se variaron las normativas de dicho ordenamiento en materia de competencia, caducidad de la acción, admisión del proceso, procedimiento sumario, notificación de la demanda, trámite de las excepciones, cuestión de puro derecho, alegatos, etc. Sin embargo se conservaron, sin alteración alguna, aquellas normas, lo que marca un acto decisonal destinado a mantenerlas. Es decir, que con arreglo a la reforma constitucional, se produjo el traslado de la jurisdicción contencioso administrativa hacia los tribunales de grado y se modificaron diversos artículos del Código Procesal respectivo, no solo en lo atinente a la avocación del Superior Tribunal de Justicia (art. 67 bis) y acuñando un recurso de inaplicabilidad de la ley ante el mismo (art. 77 bis), sino mutando diversas reglas de procedimiento, pero sin variar en nada las normas legales indicadas precedentemente.

Es más, el art. 281 de la Carta Entrerriana –al igual a lo que hiciera la Constitución de 1933– determina, aunque parezca una redundancia, que “la Legislatura sancionará las leyes orgánicas y las reformas a las leyes existentes que fueran menester para el funcionamiento de las instituciones creadas por esta Constitución y las modificaciones introducidas por la misma. *Si transcurriera más de un año sin sancionarse alguna de esas leyes o reformas, el Poder Ejecutivo quedará facultado para dictar, con carácter provisorio, los decretos reglamentarios que exija la aplicación de los nuevos preceptos constitucionales.* Dichos reglamentos quedarán sin efecto con la sanción de las leyes respectivas que producirán la derogación automática de aquellos”.

Así fue que, recepcionadas por la Constitución de 1933 las garantías del amparo, las acciones de ejecución (*mandamus*) y las de prohibición (*prohibimos*), ante la omisión legislativa de reglamentarlas, el Poder Ejecutivo lo hizo mediante decr. 2582/46, recién derogado por la Ley de Procedimientos Constitucionales 8369/90.

Sin embargo ni la Legislatura, ni el Poder Ejecutivo en ejercicio de la atribución mencionada, han modificado sustancialmente los institutos reguladores preexistentes, salvo las reformas aludidas.

Queda aún un amplio espectro de instituciones carentes de reglamentación en orden a los recaudos que deben satisfacerse para atacar judicialmente sus decisiones administrativas. Tales las de los órganos de control, que hasta la reforma de 2008 estaban insertos en la sección del Poder Ejecutivo, y hoy se

hallan en la Sección VII, bajo el epígrafe “Órganos Autónomos de Control”, como la Fiscalía de Estado, la Contaduría General, la Tesorería General, el Tribunal de Cuentas y la Defensoría del Pueblo.

IV. LA DOCTRINA JUDICIAL

Han mediado controversias en la interpretación judicial de la doctrina esbozada. Si bien es cierto que el Superior Tribunal de Justicia, por mayoría, ha adherido al criterio indicado, han habido votos disidentes los que caben señalar.

Así, aun tratándose de un acto administrativo anterior a la reforma constitucional y atacado también con antelación a la misma, el vocal Dr. BERNARDO I. SALDUNA entendió –emitiendo en soledad un voto disidente– la operatividad de las normas constitucionales, superando la necesidad de ocurrencia a trámites previos legales, al haber una “indudable intención del legislador-constituyente que se revela en la incorporación del actual inc. 24 del art. 175 e inc. 2 del 205 de la nueva Constitución. Como se dijo en los respectivos debates, evitar que el trámite contencioso administrativo sea, para el administrado, una ‘carrera de obstáculos’. El sufragio mayoritario, encabezado por el Dr. CARLOS ALBERTO CHIARA DIAZ, con cita a la exposición del autor de esta nota en la Convención Constituyente arriba transcripta, sostiene la necesidad de una ley para que se modifique el trámite legislativamente normado (en “Navarret, Laura c/ Estado Provincial s/Demanda Contencioso Administrativa”, 15/11/2011).

En cambio, tratándose de actos posteriores a la reforma constitucional, se agregaron también las disidencias de los Dres. DANIEL OMAR CARUBIA, quien expresó: “Afirmo la plena operatividad de la norma del art. 205, inc. 2, ap. c) de la Constitución de Entre Ríos en cuanto dispone que ‘...la vía judicial quedará directamente habilitada, a partir de la denegación expresa o tácita dictada [...] por el gobernador...’ en ‘Hum-hoffe, Carmen c/ Estado Provincial s/ Demanda Contencioso Administrativa’, 13/9/2011), sumándose a tal posición el voto del Dr. GERMÁN REYNALDO F. CARLOMAGNO (en “Díaz, Daniel Eduardo y otro c/ Estado Provincial s/Demanda Contencioso Administrativa”, 29/11/2011).

Poco tiempo después, y en relación a las resoluciones de los órganos autárquicos, volvió a expresar el Dr. CARUBIA, con la adhesión del Dr. CARLOMAGNO, que “Considero que el art. 205, inc. 2, ap.), incorpora una sustancial modificación en el modo de agotamiento de la vía administrativa frente a decisiones (expresas o tácitas) de los máximos órganos de gobierno de los tres poderes del Estado republicano y de los entes autónomos o autárquicos.

Tal sustancial modificación, a mi juicio, debe ser interpretada conforme a la inequívoca literalidad de la norma y de manera coincidente con el espíritu de favorecer la simplificación y abreviación de los procedimientos y procesos administrativos que guió al Constituyente en esta cuestión, permitiendo un más fácil acceso a la Justicia. Esta es la tónica moderna en la materia, hasta el punto que en algunas provincias argentinas no existe como principio la necesidad del agotamiento de la vía administrativa en todos los casos derivado de la llamada ‘autotutela’ de la Administración. Por ello, entiendo que la operatividad de la Constitución es inmediata y que el referido apartado c) que habilita el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa previa denegación –expresa o tácita– según los casos, mediando resolución definitiva de los entes autónomos o autárquicos resulta inequívocamente operativa, no requiere de reglamentación que la torne aplicable, y permite afirmar indubitadamente que la decisión [...] de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos [...] es definitiva y causatoria de estado” (en “Itharte, Horacio Raúl c/ Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos s/ Demanda Contencioso Administrativa”, 22/12/2011; doctrina reiterada en “Ramel, Estela Angélica c/ Estado Provincial y Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Entre Ríos s/ Demanda Contencioso Administrativa”, 22/12/2011).

El Dr. SALDUNA reiteró su posición en función de las exposiciones que hicieran en la Convención Constituyente el autor de esta nota y la Dra. ROSARIO M. ROMERO, para fundar críticamente la necesidad de la reforma constitucional, lo que sirvió a dicho magistrado para sostener la operatividad inmediata de la norma de la Constitución Entrerriana, sin necesidad de obtener una rectificación regulatoria legislativa. Paradojalmente esos mismos discursos han permitido fundar, en buena medida, la posición mayoritaria en contra, abonada –incluso– por la opinión del autor en otros trabajos².

De esa manera, con la disconformidad aludida de los tres jueces nombrados, los seis restantes se expidieron por la necesidad de una ley para que quepa la mutación del trámite exigido hasta ahora por la codificación procesal aplicable.

Ello así, la exigencia de recurrir hasta el Poder Ejecutivo para obtener la resolución definitiva y causatoria de estado no solamente se ha mantenido en relación a los órganos con autarquía conferida por ley, sino también respecto a aquellos que tienen autonomía y/o autarquía constitucional. Tales, por ejemplo, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la provincia, “ente autárquico provincial encargado de atender el sistema previsional” (art. 175, inc.

² MIGUEL AUGUSTO CARLIN, “Control Judicial en la Provincia de Entre Ríos”, en *Revista de Derecho Público* 2010-2 “Control judicial de la jurisdicción administrativa – I”, Rubinzal-Culzoni Editores, ps. 351/388.

23, Const. Prov.), en los fallos ya señalados –entre otros–; como el Consejo General de Educación que ha sido instituido como el organismo rector de la educación primaria y secundaria entrerriana desde la Constitución Provincial de 1883 (art. 196), el que es “autónomo en sus funciones” (art. 263, Constitución de 2008) –*in re*: “González, Lilia Inés c/ Consejo General de Educación s/Demanda Contencioso Administrativa” (3/8/2011); o en relación a la Universidad de Entre Ríos, que el art. 269 de la Carta Fundamental dice que “tiene plena autonomía. El Estado garantiza su autarquía y gratuidad”, en “Gianello, María Rosa c/ Universidad Autónoma de Entre Ríos s/ Demanda Contencioso Administrativa”, 8/11/2011; etcétera.

Sin embargo la exigencia legal de proseguir el camino administrativo hasta arribar al Poder Ejecutivo para el logro de la decisión definitiva y causatoria de estado no ha importado el conferimiento de una potestad absoluta a favor del Poder Ejecutivo para decidir, sino solo en los marcos de la autarquía de la goza el ente respectivo, según su ley de creación o la normativa que regula su funcionamiento.

Ello es así desde que en los marcos de la Carta Entrerriana es potestad de la Legislatura la creación de las reparticiones autárquicas (art. 122, inc. 28). De ahí que quepa reiterar lo que expresara el redactor de esta nota, siendo por entonces vocal del Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos y llevando el primer voto, que contó con la adhesión de los restantes magistrados, en la sentencia dictada en un caso arriba mencionado: “...los entes autárquicos –por los caracteres que son propios de tal naturaleza jurídica y que le dan fisonomía propia– no están sometidos a control jerárquico ni rige a su respecto la posibilidad de la figura del avocamiento. En efecto, la naturaleza y caracterización jurídica de las entidades autárquicas importa su ‘aptitud para administrarse a sí mismas de acuerdo a la norma que las creo’ (Conf. MARIENHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I, p. 424), lo que implica la capacidad legal para ejercitar todos cuantos actos resulten necesarios a los fines del cumplimiento de los objetivos establecidos en el estatuto normativo de creación [...] Al respecto, si bien su actividad –como la de cualquier otro órgano del Estado– está sujeta al control de legalidad, en el caso de los entes autárquicos se trata del denominado ‘control administrativo’ que se ejerce por las vías y por medio de los órganos de contralor establecidos constitucional y legalmente, no resultando aplicable el ‘control o poder jerárquico’ del Poder Ejecutivo pues entre este y la entidad autárquica no existe relación jerárquica, distinguiéndose claramente de la situación en la que se encuentran los entes descentralizados (cfme. obra y autor citado, ps. 389/391 y 424 y ss.). Cabe remarcar una diferencia que estimo gravitante: el sometimiento al contralor jerárquico importa la revisación amplia por parte del Poder Ejecutivo de los actos de

órgano, pudiendo analizar a los fines de su confirmación o revocación aspectos vinculados a las razones de oportunidad, mérito y conveniencia que impulsaran su dictado, aún cuando ellos no están enteramente disociados del control de legalidad. Este último es subsumible dentro del concepto de ‘control de tutela’, referido al que se ejerce sobre los órganos de la Administración descentralizada que –en principio– sólo es revisable en ejercicio del señalado control de legalidad, cuya característica es la excepcionalidad de la sustitución o modificación del acto administrativo. Cuando nos encontramos frente a entes autárquicos difiere aún más el contralor, ya que no se concibe una permanente intromisión de la Administración Central en el funcionamiento de los mismos, sin perjuicio del ejercicio de un control represivo por parte del Poder Ejecutivo a través de la intervención al órgano...” (voto del Dr. MIGUEL AUGUSTO CARLÍN en “Marangoni Eduardo c/ Instituto de Obra Social de la Provincia de Entre Ríos s/ Demanda Contencioso Administrativa”, 20/7/2007).

De lo que se trata, simplemente, es de enmarcar la potestad de contralor del Poder Ejecutivo en la legalidad, vedándole una intrusión en las atribuciones que el legislador brindó al ente autárquico. En el caso fallado entendió el Superior Tribunal que la Gobernación de la provincia había ejercido indebidamente facultades con relación al personal del ente, conferidas a este por la ley de creación.

V. SISTEMA MUNICIPAL

Si bien la provincia de Entre Ríos ha reconocido desde hace más de ciento cincuenta años la autonomía municipal, a través de su Constitución del 15/2/1860, esto es con anterioridad a la reforma de la Carta Magna de 1860, recién la Constitución Local de 1883 estableció el funcionamiento de sus dos órganos: el Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo.

Tanto el Estatuto de 1863, como el de 1903 y la de 1933 confirieron –esta última a través de su art. 195, inc. 1– a los Concejos Deliberantes una doble función: dictar las ordenanzas municipales en los asuntos de su competencia y actuar como órgano recursivo en los asuntos que resolviera el Departamento Ejecutivo.

Tal normativa no resulta solamente criticable al lesionar en la órbita municipal el sistema de división de poderes, sino porque ello ha sido motivo de múltiples conflictos y fuente de una grosera demora en las resoluciones administrativas. En efecto, si se tiene en cuenta que muchas veces en cuestiones diversas hubo criterios encontrados entre lo resuelto por el Departamento Ejecutivo y la posición que adoptan los ediles; que ello se ha acentuado cuando

—por tratarse de un órgano plural— aparece una votación dividida y potenciada en los casos donde el voto del electorado ha elegido como titular del Departamento Ejecutivo al candidato de una parcialidad y a la mayoría del Concejo a los enrolados en otra. Baste, también, pensar en los casos resueltos por Juzgados de Faltas y en las resoluciones adoptadas por la Administración aplicando las ordenanzas que regulan las relaciones de empleo con sus agentes (decisiones en los sumarios administrativos, pago de emolumentos, reclamos por adicionales, etc.), y en lo atinente a planeamiento, ambiente, abastecimiento, higiene y seguridad, cementerios, edificación, comercio, tránsito, tributos, habilitaciones y otras cuestiones municipales, que no adquirieron firmeza por haberlas apelado el afectado al órgano deliberativo-recursivo. Varias han sido las controversias llevadas a consideración del Superior Tribunal de Justicia a través de conflictos de poderes, acciones de lesividad, y hasta articulando la declaración de inconstitucionalidad de lo resuelto, enfrentándose en ellas al Departamento Ejecutivo con el Concejo Deliberante respectivo³.

Todo ello pretendió ser neutralizado a través de varias normas que la Constitución Local estableció, en ejercicio de las facultades reconocidas por el art. 123 de la Carta Nacional para reglar el “alcance y contenido” de la autonomía municipal, determinando lo siguiente:

En primer término, que satisfagan los municipios los siguientes recaudos, establecidos en el art. 240:

“7º) Regular el procedimiento para el juzgamiento de las infracciones que corresponda aplicar y fijar las sanciones correspondientes”.

“8º) Establecer los órganos que intervendrán el juzgamiento y sanción de las infracciones municipales, organizando un régimen jurisdiccional a cargo de jueces de faltas, *fijando una instancia de apelación*. Los funcionarios que ejerzan tales roles serán designados a través de un procedimiento que garantice la idoneidad de sus integrantes”.

En segundo lugar, la determinación “a los fines de la habilitación de la vía judicial contencioso administrativa que la *instancia quedará agotada* con la denegación expresa o tácita dictada, según los casos, por el presidente municipal y el vicepresidente municipal respecto de los asuntos administrativos del concejo deliberante” (art. 241).

Las disposiciones que se han indicado forman parte de un plexo normativo en el que no están ausentes algunos recaudos para contraer empréstitos y su amortización, el resguardo de la ética pública, la obligación de establecer

³ MIGUEL AUGUSTO CARLÍN, “Régimen Recursivo en los Municipios Entrerrianos”, en *Revista de Derecho Municipal* N° 1, Delta Editora, ps. 39/ 72.

un régimen de incompatibilidades, etc. Todas ellas con el fin de asegurar la seriedad y transparencia en la administración de la cosa pública.

De las normas precedentemente indicadas emerge el reemplazo constitucional del sistema instrumentado por la Carta de 1933, siguiendo a sus antecesoras, de apelabilidad ante el Concejo Deliberante de las resoluciones adoptadas en el ámbito del Departamento Ejecutivo, incluyendo los pronunciamientos de los Jueces de Faltas (art. 11, inc. 9, sexto párrafo, ley 3001 –texto según ley 9728–). Estos tribunales administrativos tienen su emplazamiento en el ámbito del Departamento Ejecutivo, de ahí que no sorprenda que la Ley Orgánica de los Municipios 3001, en la norma precitada, quinto párrafo, haya determinado que “En los municipios donde no exista la Justicia de Faltas, el juzgamiento corresponde al Presidente del Municipio...”. Ello así no cabe sino concluir, sin hesitación alguna, que tanto lo resuelto por el Departamento Ejecutivo como por los Jueces de Faltas resultan alcanzados por la norma del art. 241 de la nueva Constitución que hace terminar la instancia en el ámbito del Departamento Ejecutivo, abrogando la potestad recursiva de los Concejos Deliberantes.

Esa regla constitucional fue declarada operativa por el Superior Tribunal de Justicia. En efecto, en la sentencia dictada en “Kodak S. A. I. C. c/ Municipalidad de Villa San José – Demanda Contencioso Administrativa” del 9 de junio de 2009, sostuvo el vocal, Dr. EMILIO AROLDO CASTRILLON, lo siguiente: “Que en forma expresa el fundamento del Constituyente de 2008 fue modificar la norma constitucional vigente para terminar con un conflicto judicial constante, y fija con claridad dos situaciones: la primera, que la sola denegación del Presidente Municipal es suficiente para producir el acto causatorio de estado que habilita la vía judicial, *sin posibilidad de cuestionar dicha decisión o apelarla ante el concejo deliberante*, como así también la decisión del vicepresidente municipal respecto a asuntos administrativos del concejo deliberante [...] Que si bien la demanda fue planteada en el año 2007, adoptando un criterio a favor de la subsistencia de la acción [...] teniendo en especial las fundamentaciones y la evidente necesidad de readecuar las normas constitucionales vigentes en la materia demostrada por la sanción de un nuevo ordenamiento contenido en el actual art. 241, propicio declarar la admisibilidad del proceso”.

A su turno la Dra. CLAUDIA MÓNICA MIZAWAK adhirió a la propuesta de su colega, señalando que “la reforma constitucional, *en aras de preservar la independencia de los poderes, en mi criterio correctamente, la no injerencia de uno en la actividad del otro y también a los efectos de evitar innecesarios alongamientos de tal trámite en perjuicio del administrado, quien debía sortear extensas etapas antes de tener expedita la instancia judicial*, eliminó tal

exigencia”, considerando operativa la norma y vinculada con la garantía de la “tutela judicial efectiva”.

En idéntico sentido fundamentó su voto la Dra. LEONOR PAÑEDA, pronunciándose por la operatividad del art. 241 y también lo vinculó con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 65 de la Carta Provincial). Ello contó con la adhesión de los jueces JUAN CARLOS ARDOY, CARLOS ALBERTO CHIARA DÍAZ y BERNARDO I. R. SALDUNA, que aportó –además– fundamentos complementarios. En sentido negativo se expidieron los Dres. GERMÁN R. F. CARLOMAGNO y SUSANA MEDINA DE RIZZO.

Esa doctrina volvió a reiterarse en “Estévez, José Roberto y otra c/ Municipalidad de Paraná – Demanda Contencioso Administrativa” (30/6/2009). En su voto el Dr. SALDUNA expresó con contundencia: “IV. Ello así, y pese que aún no se han dictado las normas respectivas que adecuen la legislación a la manda constitucional, entiendo que, al menos en este punto *la operatividad de la misma debe ser inmediata*” (el resaltado corresponde al original). Los restantes vocales que habían sustentado el criterio análogo en el precedente anterior adhirieron al voto mencionado, con las mismas disidencias del otro pronunciamiento.

Ello así, conforme esa jurisprudencia, surge la operatividad de la modificación constitucional que ha extraído, que ha segregado, de la competencia de los concejos deliberantes el control de las decisiones administrativas, incluso de las internas de su propio ámbito, ya que la instancia se agota con la resolución de su presidencia.

Coherente con la nueva normativa y su operatividad, la Municipalidad de Concepción del Uruguay –por ejemplo– sancionó la Ordenanza 8792 del 13/5/2010, en base a un proyecto del Departamento Ejecutivo, la que quedó promulgada el 1/6/2010, mediante la cual –para satisfacer la exigencia constitucional de la doble instancia– modificó el sistema recursivo que tenía para ante el Concejo Deliberante, instrumentando uno ante el Presidente Municipal con plazos perentorios y denegatoria tácita en caso de silencio, fijándose un término temporal muy breve para que ella se opere, a los fines de asegurar la agilidad del trámite y preservar –como lo ha dicho el Superior Tribunal de Justicia– la tutela judicial efectiva.

Obviamente, lo mejor sería augurar para que se cuente en el futuro con una estructura de justicia municipal contravencional que, si bien no es equiparable a la de los poderes judiciales, ya que –en definitiva– se trata del ejercicio del control dentro del propio ámbito de la Administración, la que no ejerce funciones judiciales (art. 109, CN), es posible lograr que goce de la inamovilidad y neutralidad de sus integrantes. Es más, algunas provincias han establecido un sistema recursivo ordinario ante los magistrados que integran la judicatura provincial (criterio que, en nuestra opinión, no resulta compatible

con las normas constitucionales locales) –sin perjuicio del contralor revisorio jurisdiccional, como corresponde, sobre los actos de la Administración–, otras han determinado que las apelaciones sean atendidas por otro juez de faltas, que al efecto se transforma en Alzada. Sin embargo creemos que las soluciones deben adecuarse al marco concreto que exhibe la provincia de Entre Ríos, donde es reducida la cantidad de municipios que ha organizado una Justicia de Faltas, menos aún los que cuentan con más de un Juzgado. Las propuestas, entonces, deben ajustarse a la realidad y a la vocación y posibilidades de estructurar en forma distinta al sistema, las que no advertimos que existan en la actualidad.

Las resoluciones en materia de infracciones, imponiendo sanciones económicas generalmente, son menos gravosas para los afectados que otras disposiciones administrativas dentro de la órbita municipal, tales como: habilitaciones o denegatorias de comercio; autorizaciones para la apertura de supermercados y condiciones, incluso las edilicias y las de emplazamiento geográfico, para que lo hagan; aplicación del Código de Edificación; concesiones y revocación de las mismas; tarifas de transporte; utilización de los espacios públicos; las relaciones de empleo con sus agentes; etc., todo susceptible de controversia judicial, ordinariamente por la vía contencioso administrativa, incluyendo también la materia contravencional. Es más el Superior Tribunal de Justicia ha admitido, incluso, la ocurrencia a la vía del amparo cuando se advierte que media una manifiesta ilegitimidad en el obrar del municipio (por ejemplo, ver por todos: “Pasutti, Guillermo y otros c/ Municipalidad de Villa Urquiza – Acción de Amparo”, 18/4/2002).

Los marcos fijados por la Constitución de Entre Ríos, asegurando plenamente la tutela judicial continua y efectiva y el acceso irrestricto a los jueces del Estado (art. 65, con ajuste al Derecho Convencional), determinan que el trámite impreso para actos de la municipalidad, incluyendo lo atinente al régimen de las contravenciones, con arreglo a la vía impuesta por el art. 241, incluyendo la denegatoria tácita, no resulte reprochable, desde que todos ellos son susceptibles del control revisorio por los magistrados del Poder Judicial. El procedimiento debe satisfacer en lo esencial las reglas de razonabilidad y de eficacia, a la par de enmarcarse en los cauces impuestos por las normas constitucionales y legales.

No obstante la diafinidad de los preceptos constitucionales aludidos y la contundencia de los fallos interpretativos preindicados, mediante ley 10.027/11 –nueva Orgánica de los Municipios de Entre Ríos– entre otros arcaísmos, omisiones y vulneraciones a la Carta Magna y a la Constitución Provincial incurridas, determinó la apelabilidad de las resoluciones de los Jueces de Faltas para ante los concejos deliberantes. El aludido error, entre otros

insuperables, determinó que a los pocos meses de su sanción debiera dictarse la ley correctiva 10.082/11 a fin de asegurar el ajuste de la regulación infraconstitucional al orden jerárquico normativo. Sin embargo, dejamos a salvo nuestra opinión de subsistir aún varios yerros que deben subsanarse, lo que no es materia de esta nota.

En forma comprimida hemos tratado de realizar un bosquejo del sistema contencioso administrativo impreso por una reciente Constitución provincial, el que se enriquecerá con eventuales normas que actualicen a las vigentes en materia de trámites y procedimientos administrativos, utilizando las amplias posibilidades brindadas por la reforma constitucional, los ordenamientos legislativos para los municipios y comunas, las Cartas Orgánicas de aquellos que están habilitados para dictarlas; etc., a través de las cuales –somos optimistas– podrán agilizarse los trámites y lograrse una mayor eficiencia en ellos y en su contralor judicial.

ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO

Director

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

ALBERTO ANTONIO SPOTA (h)

Autores

ÁBALOS - ACUÑA - ALONSO REGUEIRA - ALTERINI -
ÁLVAREZ TAGLIABUE - AMAYA - ASCÁRATE - BASTERRA -
BESTARD - BONAVERI - BUTELER - CALDERÓN - CANDA -
CARDACI MÉNDEZ - CARLÍN - CARNOTA - CASARINI -
CAYSSIALS - CHIACCHIERA CASTRO - DAMSKY - DANESI -
DIANA - DUBINSKI - FERRARA - FERRER ARROYO -
FREEDMAN - GALLEGOS FEDRIANI - GARCÍA RAJO -
GONZÁLEZ MORAS - GUSMAN - IVANEGA - KODELIA -
LAVIÉ PICO - LÓPEZ MENDOZA - MAQUEDA FOURCADE -
MARANIELLO - MÁRQUEZ - MARTÍNEZ - MIGLINO - MONTI -
MORENO - MUÑOZ - OLMOS SONNTAG - PALACIOS -
PÉREZ HUALDE - REJTMAN FARAH - RIQUERT - ROSATTI -
SÁ ZEICHEN - SACRISTÁN - SANABRIA - SPOTA -
THEA - TREACY - URRESTI - URTUBEY - VÍTOLO -
VITTADINI ANDRÉS - VIVACQUA - VOCOS CONESA -



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Diciembre de 2013

Estudios de Derecho Público / Edgardo Tobías Acuña ... [et.al.] ; prólogo de Alberto Antonio Spota. - 1a. ed. - Buenos Aires : Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013.

1200 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-7-2

1. Derecho Público. I. Regueira, Enrique Alonso, coord. II. Spota, Alberto. Antonio, prolog.

CDD 340

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página. Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina