

INTRODUCCIÓN

1. La justicia administrativa en la Provincia de Santa Fe

La Provincia de Santa Fe, al organizar sus instituciones fundamentales conforme al principio —entre otros— de la sumisión del Estado a las propias normas jurídicas en cualquier campo de su actividad (art. 1 de la Const. Pcial.), expresamente ha consagrado la vigencia del Estado de Derecho.

Este principio fundamental se manifiesta de distintas maneras; una de ellas, es a través de la justicia administrativa, esencial para la existencia misma de un Estado de Derecho.

En sentido amplio, el sistema de la justicia administrativa está formado por el conjunto de los institutos y de los medios de garantía ofrecidos a los particulares a los fines de la reacción frente al ejercicio antijurídico de la actividad administrativa.

La reacción contra el ejercicio antijurídico de la función administrativa, aparece, en el plano lógico, luego de algunos medios tendentes a garantizar, en lo posible, que el comportamiento administrativo se encuadre dentro de la legalidad. Son medios de carácter previo, de carácter político constitucional (parlamentarios), o de carácter administrativo, como el control del Tribunal de Cuentas, o el control represivo de los superiores jerárquicos, o los controles preventivos o represivos sobre las administraciones autárquicas. Para los casos en que esta reacción ex officio resulta insuficiente el ordenamiento jurídico del Estado moderno ha dado carácter jurídico a lo que es reacción contra el acto antijurídico por parte de

los sujetos interesados por una serie de medios que no actúan *ex officio*, sino sólo a instancia de aquellos sujetos.

Esto es lo que se llama justicia administrativa, y el interesado puede reaccionar contra el ejercicio ilícito de la función administrativa, contra el ejercicio ilegal de dicha función, y aun por los daños que pueden derivarse del ejercicio lícito de la función administrativa.

El sistema de justicia administrativa para la reacción contra el ejercicio ilegal de la función administrativa, está fundado, en la Provincia de Santa Fe, sobre remedios administrativos (recursos administrativos) y remedios jurisdiccionales (ante los jueces ordinarios y especiales).

El recurso contencioso administrativo que regula la ley 11.330 se inserta, naturalmente, en la categoría de los jurisdiccionales; y si bien constituye el remedio jurisdiccional por excelencia contra el ejercicio ilegítimo de la función administrativa, no es el único, pues, como se verá, es evidente que el ordenamiento jurídico provincial admite y ofrece otros mecanismos de esa naturaleza para reaccionar contra ese ejercicio.

Ya se ha dicho que también los ofrece contra el ejercicio ilícito de esa función, pero su análisis exhaustivo exorbita el objeto de este trabajo.

Sólo señalamos que la reacción contra el ejercicio ilícito de la función administrativa se resuelve, generalmente, en una acción ante la justicia ordinaria (no especial) que tiende a la afirmación de la responsabilidad de la Administración, y que consiste, en el campo de la teoría general del Derecho, en el deber jurídico que incumbe a todo sujeto de resarcir el daño ocasionado a otro con la violación de la esfera jurídica de este último. Agregamos también que, en este ámbito —reacción contra el ejercicio ilícito de la función administrativa—, debe a su vez distinguirse según la Administración actúe con su capacidad de derecho privado o público, como lo enseña el Dr. Decio C. Ulla.

Así, cuando actúa con su capacidad de derecho privado, el juez ordinario conserva todos los poderes de que dispone en los litigios entre sujetos privados; en particular, podrá proceder libremente a la anulación y resolución de contratos estipulados por la Administración con los particulares, puesto que en tal caso falta toda razón de sustraer tales actos del régimen procesal normal (sin embargo, en atención al principio de la división de poderes, parecería inadmisibles una condena de la Administración a la ejecución en forma específica de un contrato no ejecutado).

En cambio, cuando actúa con su capacidad de derecho público —donde el fundamento positivo de la responsabilidad se encuentra en el art. 18 de la Const. Pcial.— el juez no tiene potestad para: sustituir la deficiente voluntad administrativa por la suya, con el fin de producir el nacimiento, modificación o extinción de relaciones jurídicas; proceder a la anulación de actos ilegítimos o a su revocación o reforma por razones tanto de oportunidad como de legitimidad; ni proceder a la suspensión de actos administrativos.

También exorbita el objeto de este trabajo el análisis de los supuestos de actividad del Estado que, aunque lícita, se constituye en fuente de daños para los particulares (*agere licere*).

En estos supuestos (daño derivado del ejercicio legítimo de una actividad administrativa, ya sea porque la norma expresa autorice el sacrificio, o autorice una actividad de la que derive el daño, o medie urgencia o necesidad grave que obligue a proteger el interés público comprometido), la actividad jurisdiccional será, en su caso, requerida para la determinación de las indemnizaciones, materia ésta que se rige por otros principios y se cuestiona ante otra jurisdicción distinta a la contencioso administrativa, aunque pueda estar atribuida al mismo órgano judicial, como ocurre, por ejemplo, con la fijación de indemnización por expropiaciones promo-

vidas por la Provincia, cuyo conocimiento y decisión la Constitución le atribuye a la Corte Suprema de Justicia.

2. La reacción contra el ejercicio ilegítimo de la función administrativa mediante recursos jurisdiccionales. Fuentes

El sistema provincial de justicia administrativa para la reacción contra el ejercicio ilegítimo de la función administrativa, es —en cuanto a los remedios jurisdiccionales— judicialista, pues se encomienda el control de dicho ejercicio al Poder Judicial; principalmente a los tribunales con competencia específica en lo contencioso administrativo, pero también —a través de excepciones que no desnaturalizan el principio— a los tribunales ordinarios (no especiales).

Consideraremos ahora las fuentes desde las cuales, a nuestro criterio, surge, en el ordenamiento jurídico santafesino, este sistema jurisdiccional de justicia administrativa, o, más específicamente, de justicia contencioso-administrativa, y las disposiciones más importantes que se vinculan a él.

Estas normas pueden distinguirse en constitucionales, legales y reglamentarias.

Normas constitucionales:

❶ 1. El art. 1 de la Const. Pcial. Ya se ha aludido a que este artículo expresamente sienta el principio del Estado de Derecho, del cual una manifestación esencial la constituye un adecuado sistema de justicia administrativa.

2. El art. 2 de la Const. Pcial. Esta norma establece que los órganos del Estado desempeñan sus funciones respectivas en las formas y con los límites que establecen esta Constitución y las leyes (si bien refiere a los órganos que ejercen la potestad de gobierno, igualmente puede ser mencionada como fuente del sistema de justicia administrativa).

3. El art. 7 de la Const. Pcial. La mencionada cláusula, además de consagrar la eminente dignidad de la persona humana, dispone que ésta “puede siempre defender sus dere-

chos e intereses legítimos, de cualquier naturaleza, ante los poderes públicos...” (3ª cláusula).

4. El art. 72, incs. 1 y 18 de la Const. Pcial. Según la primera, el Gobernador es el jefe superior de la Administración Pública; de conformidad a la segunda, éste resuelve los recursos administrativos que se deduzcan contra sus propios actos, los de sus inferiores jerárquicos y entidades autárquicas de la Administración provincial. Ambas normas se complementan, y son de especial importancia en orden al agotamiento de la vía administrativa previa a la interposición del recurso contencioso administrativo a que refiere la ley 11.330, si el acto administrativo impugnado —claro está— fue dictado por un ente u órgano provincial.

5. El art. 93, inc. 2, de la Const. Pcial. Por mandato constitucional, la CSJP resuelve los recursos contencioso-administrativos sometidos a su decisión en los casos y modos que establezca la ley.

❷ Normas legales (se indican sólo algunas):

1. La ley 4106, para los casos en que mantiene su vigencia (art. 38, 2 párr., ley 11.330).

2. La ley 10.160, que regula no sólo la competencia de los tribunales contencioso-administrativos (Corte y Cámaras de lo Contencioso Administrativo), sino la competencia de los Jueces en lo Penal de Faltas como tribunales de última instancia de las impugnaciones deducidas contra las resoluciones de órganos administrativos que deciden faltas en materia municipal.

3. La ley 11.330, reglamentaria del art. 93, inc. 2, de la Const. Pcial., que establece en qué modos y casos corresponde entender a la CSJP y a las Cámaras de lo Contencioso Administrativo.

4. La ley 2756 Orgánica de las Municipalidades, en cuanto establece los recursos administrativos contra los actos dictados por las autoridades municipales, cuya adecuada utilización hace a la admisibilidad del recurso contencioso administrativo.

5. La ley 2439 Orgánica de las comunas, que establece los recursos administrativos contra los actos dictados por la Comisión comunal, de también incidencia en la procedencia formal del recurso reglamentado por la ley 11.330.

6. Las leyes 8525, 9286 y 10.023 (estatutos del personal de la Administración Central, municipalidades y Comunas, y Poder Legislativo, respectivamente). Estos estatutos prevén el recurso contencioso administrativo ante el tribunal contencioso administrativo para los supuestos a que refieren.

7. La ley 10.000, que establece un recurso contencioso administrativo sumario ante el juez de distrito dirigido a tutelar los intereses difusos.

8. La ley 6915 de Jubilaciones, en cuanto establece procedimientos recursivos especiales, de tránsito también obligatorio para la interposición del recurso contencioso administrativo de la ley 11.330.

9. La ley 6769 del Personal Policial, que también establece un recurso administrativo de revisión (art. 129).

10. La ley 10.290, que regula un procedimiento recursivo particular para el régimen disciplinario de los docentes públicos, el cual debe igualmente observarse por su incidencia en la admisibilidad del recurso contencioso administrativo de la ley 11.330.

11. La ley 9282, de los profesionales de la sanidad.

12. El art. 35 de la ley 11.330, en cuanto establece un procedimiento administrativo específico para los recursos contencioso-administrativos que pueden interponer las municipalidades y Comunas, contra la Provincia.

13. La ley 10.456, en cuanto reglamenta el art. 16 de la Const. Pcial., que instituye el recurso de amparo contra los derechos fundamentales a que refiere esa cláusula constitucional.

Normas reglamentarias (se mencionan sólo algunas):

1. El decreto-acuerdo 10.204/58 (con las modificaciones de los decretos 132/94 y 2067/95). Este reglamento estable-

ce un régimen recursivo básico a nivel provincial (con los recursos de revocatoria, apelación y jerárquico, más los que resultan de la aplicación subsidiaria del CPCC –recurso directo, aclaratoria, etc.–).

2. El Decreto 3655/84, en cuanto establece los recursos administrativos del régimen de calificaciones policiales.

3. El decreto-acuerdo 2695/83 (Escalafón para el Personal de la Administración Pública Provincial, que prevé los recursos de revocatoria, apelación y, aun, aclaratoria, contra lo actuado por el jurado de concurso).

4. El decreto 4055/77 (Reglamento para Sumarios Administrativos –Personal Policial–, que establece el recurso de reconsideración con apelación en subsidio contra las sanciones que se apliquen –arts. 104 a 112–).

5. El decreto 4130/89 (Reglamento Orgánico de la Dirección General de Medicina Legal Policial, que prevé los recursos de revocatoria y apelación contra las resoluciones del Jefe de Policía vinculadas a los dictámenes de las Juntas Médicas –artículo 23–).

6. El decreto 4305/92 (Reglamento de Promociones Policiales, modificado por Decreto 1313/94, que establece recursos contra las decisiones de las Juntas de Calificaciones).

3. La jurisdicción especial contencioso administrativa. Evolución histórica. Caracteres

Naturalmente, el sistema provincial de reacción contra el ejercicio ilegítimo de la función administrativa mediante recursos jurisdiccionales, ha ido variando a través de los años.

En este punto, aludiremos a la magistral e inédita conferencia pronunciada por el Dr. Decio C. Ulla en el marco de la Primera Jornada Provincial sobre el “Nuevo recurso de lo contencioso administrativo” (organizada por el Colegio de Abogados de la Primera Circunscripción Judicial; Santa Fe, 28 de marzo de 1996), la que parte de analizar los antecede-