



DE VIVA VOZ – ISSN 2545-8922



Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia del Neuquén

Av. Argentina 179 1° piso Of.41 - (8300) Neuquén. **Tel.:** (0299) 4481919

Web: www.magisneuquen.org.ar

Correo institucional: amyf@magisneuquen.org

Correo revista: revistadelaasociacion@gmail.com

2024 – Año 8. Volumen 7-8

Neuquén – Argentina

El presente texto es una ponencia presentada y compartida en las V *Jornadas Provinciales de la Magistratura y la Función Judicial*, organizadas por la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia del Neuquén en 2022.

CONCLUSIONES DEL TALLER PROCESAL ADMINISTRATIVO DEL 2022

Autores Varios

1) ESTADO ACTUAL DE LA JURISPRUDENCIA EN “COMPETENCIA” PROCESAL ADMINISTRATIVA

En primer lugar, se repasó el criterio que ha establecido la Sala Procesal Administrativa para dirimir las cuestiones de competencia en la causa “Montesino”,¹ y se coincidió en que debería ser seguido en cada oportunidad que se presente un conflicto o cuestión de competencia en la que esté involucrada la materia procesal administrativa.

Ello, dado que la competencia en materia procesal administrativa, tal como está regulada en la Ley 1305, si bien supone la presencia de la Administración Pública (en todos los

¹ RI N° 23/18 en la causa “MONTESINO VALERIO Y OTROS C/CONSORCIO DE RIEGO Y DRENAJE “EL CHAÑAR” Y OTRO S/SUMARISIMO LEY 2268”, [...] la redacción de la disposición contenida en el actual art. 4 de la Ley 1305 (s/modificaciones impuestas por la Ley 2979) genera divergencias interpretativas. Por ello, se estimó que debían brindarse reglas claras de actuación atendiendo al principio de seguridad jurídica, la garantía de acceso a la justicia y la celeridad de los procesos. En esa inteligencia, se dijo que razones de orden práctico –además de las razones constitucionales derivadas de la garantía de acceso a la justicia– justificaban que en los supuestos en que un Juez civil o laboral se declarara incompetente y esa decisión fuera apelada, sea la Sala Procesal Administrativa la que resuelva la cuestión de competencia suscitada, adoptando similar criterio al mantenido antes de la modificación de la Ley 2979. Se interpretó así que la Sala Procesal Administrativa se encuentra habilitada para dirimir cuestiones de competencia en razón de la materia procesal administrativa, aún cuando no exista previamente configurado el clásico “conflicto de competencia” a través de dos pronunciamientos (por ejemplo, de un juez civil y del juez procesal administrativo). Por lo tanto, sea a instancias de parte o de oficio, estando involucrada la materia procesal administrativa, es a la Sala Procesal Administrativa al único órgano al que la Ley le ha atribuido la facultad de dirimir las “cuestiones de competencia”.

De esa forma, de intentar apelarse la decisión de un juez de grado (civil o laboral) que involucre una cuestión de competencia en razón de la materia procesal administrativa, se entendió que no corresponde enviar las actuaciones a la Cámara de Apelaciones –alzada de aquel juez– sino remitirlo en forma directa al Tribunal –Sala Procesal Administrativa– para que resuelva.

casos), contempla supuestos incluidos (art. 2) y excluidos (art. 3) que complejizan la definición de si se está –o no– frente a un caso procesal administrativo. Luego, dado que la Ley 2979 (que modifica la Ley 1305), en su art. 4 establece que compete a la Sala Procesal Administrativa resolver en forma exclusiva las cuestiones de competencia en materia procesal administrativa, advirtiéndose la demora que genera la tramitación de las causas cuando se controvierte el punto, se ha establecido que la apelación de la decisión de los jueces civiles o laborales, debe ser remitida a la Sala (no a las Cámaras).

Porque, lo que se ha observado es que en los casos en que la demanda es interpuesta en un fuero distinto al procesal administrativo, se corre traslado de la demanda; se opone la excepción de incompetencia; se resuelve; se la apela; se remite a las Cámaras; éstas le dan radicación; y finalmente resuelven que debe ser dirimida la cuestión por el T.S.J, ordenando su remisión. A todo ese tiempo de tramitación, se le suma que, de resolver la Sala Procesal Administrativa que la competencia es del Fuero Procesal Administrativo, una vez radicadas allí, lo más probable es que se termine declarando la inadmisión del proceso por no encontrarse agotada la vía administrativa (que es un recaudo específico de la acción procesal administrativa).

Entonces, en este escenario, en el Taller se estimó que de seguirse la solución brindada en el precedente “Montesino”, se podrían zanjar más rápidamente las cuestiones de competencia, evitándose el tiempo de tramitación que conlleva la resolución de un conflicto de esa naturaleza (si se aplicara estrictamente el procedimiento previsto en el CPCyC).

Después, del repaso de los últimos pronunciamientos dictados, se advirtió la reiteración de las demandas interpuestas en el Fuero Civil en las que se pretende la reparación de daños y perjuicios por Responsabilidad del Estado. En ese contexto, se compartió que desde hace muchos años atrás (2004) el Tribunal ya viene forjando una medulosa jurisprudencia en torno a la competencia del Fuero Procesal Administrativo para entender en esos casos. Por ello se coincidió en que sería conveniente que antes de correr traslado de la demanda, los Jueces Civiles se declararen incompetentes, en lugar de hacerlo frente a la excepción de incompetencia opuesta por la parte demandada (a los fines de evitar la prolongación de los juicios y la imposición de costas).

En el mismo orden, se analizaron los dos proyectos que fueron presentados en la Legislatura para regular la Responsabilidad del Estado y, observamos algunas cuestiones que merecerían ser ajustadas. No obstante, se coincidió en que hasta tanto no se legislara debidamente en la materia, no había reparos para seguir la doctrina que viene siendo aplicada en la materia en el Fuero Procesal Administrativo (dado que se trata de una construcción jurisprudencial elaborada por la C.S.J.N, que aún bajo la modificación del CCyCN puede sobrevivir –falta de servicio–).

Por otro lado, concluimos en el Taller en la conflictividad que presentan las cuestiones de competencia en materia ambiental, toda vez que se advierte que se acude al “amparo” cuando en rigor el proceso administrativo es una vía más apta para tramitar y resolver las causas de esa naturaleza.

En ese contexto, también coincidimos en que, si se opta por interponer un amparo, si el Juez interviniente considera que no es la vía, debe declarar la inadmisión del proceso en lugar de declararse incompetente y ordenar la remisión al Fuero Procesal Administrativo, tal como ya ha sido resuelto por el Tribunal.²

2) ANÁLISIS DE LA MODIFICACIÓN DE LA COMPETENCIA EN MATERIA DE AMPAROS, VIOLENCIA LABORAL EN EL ÁMBITO PÚBLICO Y SANCIONES DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR

Estos temas fueron materia de intercambio con los integrantes del Taller Civil y Laboral.

En materia de Amparo: Los integrantes del Taller Procesal Administrativo recordamos que, en oportunidad de sancionarse la Ley 2979 que creaba el Fuero Procesal Administrativo, se había atribuido la competencia para entender en los procesos de amparo regidos por la Ley 1981 a dicho Fuero, con algunas adaptaciones hasta tanto se crearan en todas las jurisdicciones judiciales los Juzgados Procesales Administrativos. Pero, sin que alcanzara a regir, la Ley fue modificada en dicho punto, volviendo al sistema anterior.

² RI N° 57/2022 en autos “Velázquez”. “...toda vez que las razones que fueron dadas por el Juez para declararse “incompetente”, en verdad, responden al re-examen de los requisitos de admisibilidad de la vía del amparo regulado por la Ley 1981, más allá de los términos empleados en la decisión, la cuestión no muta en una cuestión de competencia que, como se dijo, amerite la intervención de esta Sala. Entonces, dado que esta Sala Procesal Administrativa sólo debe intervenir para dirimir conflictos o cuestiones de competencia en razón de la materia procesal administrativa (cfr. artículo 4 citado) y no es éste el caso, nada cabe aquí resolver. La Alzada, frente a la declaración de inadmisión de la vía del amparo - que es lo que subyace en la cuestión correctamente interpretada-, es la Cámara de Apelaciones Civil (cfr. pronunciamiento de la Sala III recaído en la causa “Alderete” del 7/9/16 -entre otros-). En definitiva, no hay un “conflicto de competencia” entre el Juzgado de Primera Instancia y el Fuero Procesal Administrativo, cuando la cuestión se vincula con los requisitos que llevan a admitir –o no- la vía del amparo y, no con la competencia del Juzgado de origen” (cfr. RI 664/13 “Municipalidad de Neuquén”)

Por ello, desde el Taller Procesal Administrativo, ya se compartía la idea que la competencia para entender en los procesos de amparo de la Ley 1981 correspondía al Fuero Procesal Administrativo –se reitera, con las adaptaciones necesarias, considerando que sólo se han creado dos Juzgados Procesales Administrativos para la Primera Circunscripción Judicial, y uno para las restantes, con asiento en la Ciudad de Zapala–.

No obstante, también reparamos que de reservarse la vía del amparo para aquellas cuestiones que realmente ameritan acudir a ese proceso, no resultaría imperioso modificar el sistema de la Ley 1981 actualmente vigente (pues se advierte que se la habilita en supuestos que podrían ser ventilados a través de la acción procesal administrativa con un requerimiento cautelar – que garantiza igualmente una rápida tutela judicial efectiva–).

En materia de violencia laboral en el ámbito público. Partiendo de considerar que su conocimiento está reservado a los Jueces laborales (art. 9 Ley 2786), los intercambios de opiniones estuvieron centrados en las dificultades que supone el dictado de medidas que pueden impactar en el servicio que debe prestar el Estado. En ese intercambio, incluso, no hubo unanimidad de opiniones en cuanto a que debería ser competencia del Fuero Procesal Administrativo, atendiendo al procedimiento y finalidad de la Ley. Los integrantes del Taller Procesal Administrativo estimamos que es una cuestión de política legislativa y, como tal, sólo a través de una modificación de la Ley 2786, esas cuestiones podrían ser conocidas por los Jueces Procesales Administrativos (pero, nuevamente, debe tenerse en cuenta los Juzgados Procesales Administrativos existentes).

De modo que, hasta tanto no exista una modificación legislativa, los integrantes del Taller Procesal Administrativo, coincidimos con el criterio ya sentado por el Tribunal en punto a que deben entender los Jueces laborales.³

En materia de sanciones de Defensa del Consumidor: Los intercambios de opiniones con los integrantes del Taller Civil, radicaban en que las sanciones que se imponen son actos administrativos y como tales, deberían ser revisados por el Fuero Procesal Administrativo. Los integrantes del Taller Procesal Administrativo, si bien coincidimos con que se trata de actos administrativos, reparamos que lo que subyace en el fondo es derecho común (consumidor). Recordamos en este sentido, el criterio seguido por el Tribunal Superior de Justicia cuando se han presentado cuestiones que involucraban actos administrativos pero la materia de fondo está regulada por el derecho común;⁴ todo lo dicho en relación con la garantía de

³ R.I N° 18/2018 en “Bella”: la competencia para entender -aún cuando se trata de violencia en el ámbito público- corresponde al Juzgado Laboral, tal como lo consigna la Ley especial (2786). Se añadió que esa solución se veía reforzada por la ausencia de normas de derecho público aplicables para la resolución del caso, es decir, de materia “procesal administrativa” en los términos de la Ley 1305 y sus modificatorias. De cara a las particularidades del régimen consagrado en la Ley 2786 (que focaliza en las situaciones de “violencia”) es indiferente -a los efectos de definir que la causa es de competencia del Juzgado Laboral- la circunstancia que se trate de una relación de empleo público. La Ley 2786 es una norma especial que atribuye la competencia a la justicia en lo Laboral. Dicha previsión no pueda reputarse modificada por la puesta en funcionamiento del fuero procesal administrativo, ya que los jueces de primera instancia del nuevo fuero asumen el conocimiento y resolución de las acciones procesales administrativas (artículo 1 de la Ley 1305, según Ley 2979), aquellas que involucran “materia administrativa” -y no es éste el caso-.

⁴ Ac. N° 34/2015 “LA ROSA JORGE FABIAN C/PROVINCIA DEL NEUQUEN S/ACCION PROCESAL ADMINISTRATIVA”. No puede dejar de repararse que, bajo el ropaje de la acción procesal administrativa y en su contexto, de la impugnación de la Disposición de la Dirección de Personas Jurídicas, en rigor, subyace en dicha pretensión la nulidad de la Asamblea, cuestión que se encuentra regida por la Ley 20337 de Cooperativas. La eventual disconformidad de los interesados con el modo en que la justicia civil trata y resuelve el tópico, encontrará su cauce en las herramientas procesales idóneas previstas en el ordenamiento que las contiene. De tal modo, resulta improcedente que, en ese marco, puedan desdoblarse las impugnaciones y acciones (civiles-administrativas) tendientes al mismo fin -nulidad de la asamblea y actos posteriores- pues no solo que

control judicial suficiente⁵ y, en definitiva, no acordamos con que la materia sea resorte del Fuero Procesal Administrativo ni merezca una modificación legislativa en lo concerniente a la competencia. Más allá, se advirtió que, en ocasiones, es en sede administrativa donde no se dispensa un tratamiento adecuado al trámite recursivo contra las sanciones impuestas (al respecto, se recordó lo resuelto por la Sala Procesal Administrativa).⁶

desnaturaliza el fin de los procesos sino que pone en crisis la eficacia misma de la labor jurisdiccional.

⁵ R.I N° 5.771/07 “GONZALEZ OSCAR HORACIO”; R.I N° 29/19 “SALAZAR”; R.I N° 34/18 “OHMAN NATALIA”; R.I. 302/13 “MORALES MARGARITA”

⁶ R.I N° 30/2019 “QBE SEGUROS LA BUENOS AIRES S.A. C/PROVINCIA DEL NEUQUEN S/SANCIONES (NULIDAD DE ACTUACION ADMINISTRATIVA). Por la Ley 2268 la Provincia del Neuquén adhirió a la Ley Nacional 24240 de “Defensa del Consumidor” y a las normas reglamentarias que, en su consecuencia, se dicten; por ende, es en ese contexto que actúa la Dirección General de Comercio Interior (o Dirección Provincial de Protección al Consumidor) como autoridad de aplicación de esa norma y de las Leyes Nacionales 19511, 22802 y 24240 sus modificatorias y decretos reglamentarios (arts. 1 y 2). Luego, es también en ese contexto normativo donde se inscribe la Resolución que impuso la sanción cuya revisión judicial, a results de este proceso, es lo que posteriormente se persigue; revisión que, de acuerdo a la misma Ley 2268, es competencia del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y de Minería del lugar donde se cometió la infracción mediante la interposición de un “recurso” en los términos del art. 8. En ese orden de ideas, repárese que los fundamentos que sostienen el pedido de nulidad de los actos administrativos impugnados en este proceso no se independizan de aquel plafón normativo. Tanto, que para resolver las tachas que la actora le imputa a aquellos actos, esto es, si la Administración tenía o no legitimación para revisar las condiciones de admisibilidad del recurso judicial o sólo debería elevar el Expediente al Juzgado competente; si el procedimiento que se aplica a partir de que se deduce el recurso es el que dimana del CPC y C y no la Ley Administrativa; si se aplica o no el art. 119 de la Ley 1284 –plazo para ratificar la gestión-; y si correspondía que la Administración hubiera dado cumplimiento a la intimación previa que exige la Ley Nacional N° 24240, el examen que cabría realizar traduce una faena de interpretación del régimen y procedimiento establecido por la Ley 2268 que, como se dijo, es resorte competencial del Fuero Civil, Comercial y de Minería. Es más, cada una de esas tachas se debería confrontar con aquella Ley porque no sólo que así fue propuesto en la demanda sino que, precisamente, son las que involucraría el análisis de admisibilidad del recurso judicial allí previsto por parte del Juez competente –civil-, si es que hubiera llegado a su conocimiento. Y, para más, si el argumento de la demanda se sustenta, principalmente, en la inaplicabilidad de la Ley Administrativa en el marco del procedimiento recursivo dado por la Ley 2268 puesto que se afirma que se trata de un recurso de naturaleza judicial, con mayor razón puede advertirse que no es la vía de la Acción Procesal Administrativa ni resorte del Fuero Procesal Administrativo resolver si éste le ha sido bien o mal denegado [que se reitera, es lo que traduce la pretensión de autos]. Para determinar si una causa es o no procesal administrativa hay que atenerse a la norma objetiva que, de manera principal, debe ser aplicada para la solución del conflicto litigioso. Por ende, sustentándose el acto dictado en una norma de derecho común, es en ese marco normativo donde deben resolverse los conflictos que pudieran suscitarse. En esas condiciones, no se está frente a un “caso procesal administrativo” susceptible de ser canalizado por la vía intentada, toda vez que lo efectivamente pretendido a results del proceso intentado tiene un continente material y procesal específico y resulta improcedente

que, en ese marco, puedan desdoblarse las impugnaciones y acciones (civiles-administrativas) tendientes al mismo fin pues no solo que desnaturaliza el fin de los procesos sino que pone en crisis la eficacia misma de la labor jurisdiccional. Lo anterior viene a colación en tanto, en esta causa, el continente normativo que rige la cuestión, sobre la base de la cual ha actuado la autoridad de aplicación y se han dictado los actos que han sido impugnados, como ya se señaló, es la Ley Provincial N° 2268 (s/Ley 2633) que, adhiriendo a la Ley Nacional 24240 de “Defensa del Consumidor” estableció, entre otras cosas, cuál era el procedimiento y de quién era la competencia para entender en la revisión de los actos administrativos que, como en el caso, imponen sanciones. Luego, si la norma objetiva que deberá ser aplicada le ha asignado competencia para intervenir en esos conflictos al Fuero Civil y, es improcedente que, existiendo un marco normativo específico que rige la cuestión puedan desdoblarse las impugnaciones y acciones tendientes al mismo fin, todo lleva a concluir que la cuestión no es susceptible de ser canalizada por la vía de la Acción Procesal Administrativa. No deja de repararse que, de seguirse la propuesta de la parte actora, de habilitarse la vía de la Acción Procesal Administrativa a los fines perseguidos, desnaturalizaría, incluso, la finalidad en orden a la cual se ha sancionado la Ley 2268. En efecto, “sobre el punto cabe acotar que si bien la Ley de Defensa del Consumidor Provincial no establece en su articulado el fin que persigue, contamos para desentrañar tal situación, la norma expresa de la Constitución Provincial, que enumera en calidad de derechos de incidencia colectiva y la Ley Nacional 24.240 a la que adhiere nuestra Ley Provincial...El fin perseguido, tiene verdadera incidencia en la normativa procesal, dado que, tanto de la Constitución Provincial (art.59) como de la Constitución Nacional (art.43), se desprende que esta corriente internacional de “nuevos derechos” o de “derecho de tercera generación”, dentro de los que se encuentra la protección de la relación de consumo....Cuenta también con un proceso administrativo tutelar amplio, pero a la vez, con plazos prudencialmente acotados, para que la instancia administrativa no sea un impedimento lento y complejo que aleje al usuario o consumidor de la vía de acceso de la instancia judicial... la elección por parte del legislador provincial del proceso judicial,... como es el proceso sumarísimo, guarda estricta coherencia con la manda constitucional antes comentada; y ha sido prevista tanto por el constituyente como por el legislador provincial, para asegurar, un proceso expedito y rápido, para el cuidado de la relación de consumo, que ha recibido la protección en las constituciones más modernas siguiendo los lineamientos del derecho internacional” (cfr. voto minoritario en Acuerdo 1632/09: “VIAJES VERGER S.A. C/PROVINCIA DEL NEUQUEN S/ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD”). También se ha sostenido que “Dicho especial diseño del ordenamiento bajo examen, conduce a concluir que ha sido voluntad del legislador provincial elaborar tal derrotero, en aras de resguardar la finalidad tuitiva de este sistema normativo.... Una interpretación contraria, podría llevar a desnaturalizarlo conduciéndolo a las antípodas de sus fines.... Por ello, puede concluirse que, mediante la restricción del número de recursos y el aumento de los poderes del Juez, se procuró reforzar el sistema de derechos del consumidor (cfr. RI 5/15 “Iruña” del registro de la Secretaría Civil con cita de Horacio Luis Bersten, Derecho Procesal del Consumidor, La Ley, Buenos Aires, 2004, págs. 1-9, 13 y sgts.). En definitiva, lo que se quiere significar es que ese proceso expedito y rápido previsto por la Ley 2268 se vería desnaturalizado de admitirse la posibilidad de salirse de aquél cause a través de la intervención de otro Fuero, en otra acción, con otro régimen procesal, para finalmente retomarlo, que es lo que traduce la propuesta del accionante. Por ello, se reafirma más la premisa de que, dada la especificidad de la materia regulada por la Ley 2268 y la competencia del Fuero Civil, Comercial y de Minería allí establecida, es en ese ámbito donde debe resolverse la cuestión.