



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

CÁMARA DE DIPUTADOS	
MESA DE MOVIMIENTO	
20 SEP 2018	
Recibido.....	15:02.....Hs.
Exp. N°.....	35477.....C.D.

PROYECTO DE LEY

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTAFE SANCIONA CON FUERZA DE LEY:

Artículo 1º: Modificase el artículo 5 de la Ley N° 11.330, el que quedará redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 5: Actos de la Administración Pública. Se entiende por actos de la Administración Pública los de carácter general o individual dictados en función administrativa por el Gobernador de la Provincia, los Intendentes y Concejos Municipales, las Comisiones Comunales, así como aquellos dictados en ejercicio de tal función por las autoridades del Poder Judicial y del Poder Legislativo, originarios de esas autoridades o de otras inferiores a ellas sometidos a su revisión por vía de recurso.

Asimismo se considerarán actos de la administración pública aquellos dictados por los Colegios y/o Consejos Profesionales y las Cajas de Jubilaciones y Pensiones y/u otros organismos de la Seguridad Social para Profesionales conforme lo determine el artículo 59 de la Ley N.º 10.160.

Los actos de carácter reglamentario no son impugnables, excepto que por sí mismos y sin necesidad de aplicación individual produzcan sus efectos en relación al recurrente.

Artículo 2º: Modificase el artículo 47º de la ley N° 10.160, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

ARTÍCULO 47. Además de lo dispuesto en el artículo 33, cada Cámara, por medio de sus Salas y dentro de su respectiva Circunscripción Judicial, conoce de las causas en las cuales procede el juicio oral en instancia única.

Cada cámara, por medio de sus salas y dentro de su respectiva circunscripción judicial, lleva los registros establecidos en la ley.”

Artículo 3º: Modificase el artículo 59º de la ley N° 10.160, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 59. Se les atribuye competencia en la materia contencioso administrativa a la que alude el artículo 93, inciso 2 de la Constitución Provincial, en los siguientes casos:

1) A la Cámara con sede en la Circunscripción N° 1, en los recursos contencioso-administrativos que se deduzcan contra los actos de:



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

- a) la Provincia, cuando el recurrente se domicilie en las Circunscripciones N° 1, 4 y 5;
- b) los municipios y comunas comprendidos en el ámbito de las Circunscripciones N° 1, 4 y 5.
- c) Los Colegios o Consejos Profesionales de las Circunscripciones N° 1, 4 y 5, respecto de las resoluciones que denieguen la inscripción de matrícula o apliquen sanciones disciplinarias a sus integrantes.
- d) Las Cajas de Jubilaciones y Pensiones de los profesionales y/u otros organismos de la Seguridad Social para profesionales, constituidos en el ámbito de la Provincia de Santa Fe, de las Circunscripciones N° 1, 4 y 5, respecto de las resoluciones que dicten en ejercicio de potestades públicas otorgadas por leyes de la provincia.

2) A la Cámara con sede en la Circunscripción N° 2, en los recursos contencioso-administrativos que se deduzcan contra los actos de:

- a) la Provincia, cuando el recurrente se domicilie en las Circunscripciones N° 2 y 3;
- b) los municipios y comunas comprendidos en el ámbito de las Circunscripciones N° 2 y 3;
- c) Los Colegios o Consejos Profesionales de las Circunscripciones N° 2 y 3, respecto de las resoluciones que denieguen la inscripción de matrícula o apliquen sanciones disciplinarias a sus integrantes;
- d) Las Cajas de Jubilaciones y Pensiones de los profesionales y/u otros organismos de la Seguridad Social para profesionales, constituidos en el ámbito de la Provincia de Santa Fe de las Circunscripciones N° 2 y 3, respecto de las resoluciones que dicten en ejercicio de potestades públicas otorgadas por leyes de la provincia.

La Corte Suprema de Justicia dispondrá lo conducente a fin de posibilitar la recepción de escritos de esta materia en las sedes de las Cámaras de Apelación existentes en las restantes Circunscripciones Judiciales”.

Artículo 4°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CLARA RUT GARCÍA
Diputada Provincial



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

FUNDAMENTACION

Sr. Presidente

La posibilidad de los ciudadanos de interponer el recurso contencioso administrativo establecida en nuestra Constitución Provincial en el artículo 93 inciso 2, está vedada para aquellos actos dictados por el Poder legislativo y el Poder Judicial.

Conforme esta exigencia, la Corte Suprema Provincial ha establecido que es la última instancia tanto en materia jurisdiccional como en administrativa.

Sin embargo, si bien es lógico que tenga la última palabra en materia jurisdiccional, seguir vedando a los ciudadanos la posibilidad de acudir a la Cámara Contencioso Administrativa para el control jurisdiccional de actos administrativos dictados en ejercicio de función administrativa por el Poder Judicial, cuando se está disconforme con ellos, carece de sentido.

De esta manera lo ha entendido la Procuración General de la Corte Suprema de Justicia en “Rodríguez Eduardo Ángel c/ Provincia de Santa Fe”, que ante la negativa de la Corte Suprema local de conceder el recurso, le solicita a ésta que revea su decisión, al carecer de argumento racional para seguir sosteniendo dicha postura. Para ello, la Procuración General cita el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “Charpin, Osvaldo José René c/Estado Nacional-Poder Judicial de la Nación-Corte Suprema de Justicia de la Nación s/ empleo público”, en el cual se entiende que las resoluciones que ésta propia Corte emite en función administrativa son revisables judicialmente.

Creemos que el cambio propuesto, ampliará el acceso y el derecho a la jurisdicción, mediante la reafirmación del principio de tutela judicial efectiva. A su vez, evitará casos de denegación de justicia, de violaciones al derecho al debido proceso y al derecho de defensa.

Por otra parte, se pretende a través de este proyecto la modificación del sistema recursivo previsto contra las resoluciones y/o decisiones adoptadas por los Colegios o Consejos Profesionales en materia disciplinaria.

Todo ello, por los motivos que desarrollaremos seguidamente.

En primer lugar, debemos destacar que en el orden constitucional, las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación (artículo 121 de la Constitución Nacional). Así, los poderes del Gobierno Federal son delegados y



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

limitados, mientras que los de los gobiernos provinciales son reservados e indefinidos.

Resulta de atribución exclusiva de las Provincias establecer su forma de gobierno, su organización política y administrativa, darse sus propias instituciones y determinar el funcionamiento de las mismas.

Entre esas instituciones, se encuentran los Colegios y Consejos Profesionales. En cuanto al ejercicio de policía para el ejercicio profesional, constituye una facultad reservada por las Provincias, función que es delegada en cada uno de los Colegios y Consejos Profesionales, por medio de sus respectivas leyes de creación.

En efecto, los Colegios Profesionales de la Provincia de Santa Fe ejercen su actividad de policía, en tanto poder delegado por el Estado Provincial (conforme el juego armónico de los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional y de las correspondientes leyes dictadas por la Legislatura Provincial) y de este modo dichas entidades tienen a su cargo la exclusividad del control del registro de matrícula, el ejercicio de la potestad disciplinaria en relación a sus colegiados y, asimismo, la adhesión de los profesionales a estos entes no es voluntaria.

Al respecto, a título de ejemplo, calificada doctrina ha expresado que una organización de este tipo –teniendo en cuenta las funciones que tiene encomendadas– “supone un marco de disciplina, lo cual implica la existencia de un poder para preservarla”. (IVANEGA, Miriam, Apuntes acerca de la potestad disciplinaria de la administración y el procedimiento sumarial, Jurisprudencia Argentina – Suplemento de Derecho Administrativo – 2006 II).

Los Colegios y Consejos Profesionales de nuestra provincia se les asigna el carácter de entes públicos no estatales. Citando a Tomas Hutchinson, “[l]as funciones o competencias estatales ejercidas por estos entes (poderes disciplinarios, poder de policía, poder certificante y pericial, etc.). suponen, por tanto, el ejercicio de la verdadera función administrativa, no porque los Colegios o las Cámaras formen parte de la organización estatal, ni sean subjetivamente Administración Pública sino porque en esos momentos ejercitan competencias estatales y el Derecho Administrativo les es aplicable, aunque no totalmente”. (HUTCHINSON, Tomás, Las Corporaciones Profesionales, Ed. F.D.A., Bs. As., 1982, p. 52).

Dichos entes, realizan una doble actividad: la defensa y representación de los intereses profesionales de sus miembros por un lado y, por el otro, una actividad administrativa consistente en la ordenación, control y disciplina del ejercicio de la profesión. Se reconoce que las potestades que aquéllos poseen se concretan mediante actos, que son verdaderos actos de poder, es decir, actos administrativos dotados de eficacia y validez por sí mismos, con existencia de un



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

sistema de recursos administrativos.

Esto es así, porque tales entidades “[en] el desenvolvimiento de su actividad propia, en razón de la transferencia de funciones que realiza el Estado, realizan función administrativa en todo lo que se encuentra vinculado al cometido público asignado. Con relación a ello ha dicho la Corte Suprema que el Colegio Público de Abogados no es una asociación en los términos del art. 14 de la Constitución Nacional que se integra con la adhesión libre y espontánea de cada componente, sino una entidad destinada a cumplir fines públicos que originariamente pertenecen al Estado y que éste, por delegación circunstanciada normativamente, transfiere a la institución que crea para el gobierno de la matrícula y el régimen disciplinario de todos los abogados de la Capital Federal” (BUTELER, Alfonso, Derecho Administrativo Argentino, T.I., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016.)

En cuanto al régimen jurídico aplicable a estos actos, sostiene la doctrina, que es de la misma índole que el que se les aplica a los actos de la Administración, considerando que el “hecho de que pudieren tener un régimen jurídico diferenciado – aunque administrativo – no les quita su característica de actos administrativos cuando sean declaraciones unilaterales en ejercicio de la función administrativa que produzcan efectos jurídicos directos de alcance particular. No existiendo en el Derecho positivo argentino una disposición general que establezca el régimen jurídico de los actos administrativos de estas corporaciones, ni tampoco mención alguna en las normas singulares, deben aplicarse, como dijimos, analógicamente, las normas aplicables a la Administración” (BARRA, Rodolfo, Principios del Derecho Administrativo, Ed. Depalma, Bs. As., 1980, p. 185 y ss).

Para finalizar expresando: “[l]os actos (de estos Colegios) que se consideran de carácter administrativo son: la administración de la matrícula como colegiado, la aplicación de sanciones disciplinarias a un matriculado, la aplicación de multas por la falta de pago en término de la cuota profesional, la determinación de dicha cuota”. (BARRA, ob. Cit.)

Aquellos que quebranten las normas éticas deben tener la adecuada y efectiva intervención de sus Colegios profesionales, en el marco de un procedimiento en cuyo desarrollo se observen y cumplimenten adecuadamente las garantías constitucionales.

Ya aclarado ello, en un segundo orden de ideas, debemos recordar que la Ley N° 11.329 creó dos Cámaras en lo Contencioso Administrativo – una con asiento en Santa Fe y otra con asiento en Rosario -. Esa misma Ley asignó a las Cámaras de Apelaciones en lo Penal competencia para entender los recursos contra las decisiones adoptadas por los Colegios o



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Concejos Profesionales denegatorias de la inscripción en la matrícula respectiva o que establezcan sanciones disciplinarias a sus miembros, así como los recursos contra las resoluciones de la Caja Forense y de las Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Profesionales en general, lo que se pretende reformar.

Esta distribución de competencias implicó que se hayan producido confusiones, puesto que se otorgaba a las infracciones cometidas en el ejercicio profesional el mismo tratamiento que a los delitos, faltas y contravenciones. En otras palabras, se equiparaban faltas de ética con delitos; y sanciones administrativas con penas, criterio que hoy en día se encuentra ampliamente superado.

La doctrina moderna es conteste en afirmar que la materia ética no se le aplican determinados postulados fundamentales del Derecho Penal, tales como el “principio de legalidad para la descripción de infracciones” o la regla del “non bis in idem”. La materia ética debería tener en cuenta el principio “in dubio pro communitatis” en lugar del “in dubio pro reo” (posición expresada por el Dr. Rodolfo Vigo en el Congreso Nacional de Etica Profesional, marzo de 2004, Colegio Público de Abogados de la Capital Federal).

Debe considerarse, asimismo, que existen marcadas diferencias en los órganos que resuelven una y otra materia: el órgano que impone una sanción ética lo hace por delegación del Estado; si la cuestión fuese parte del Derecho Penal, no parece razonable que el Estado se desprenda de su jurisdicción exclusiva.

De lo expuesto, surge sin dudas, que las materias penal y ética no son asimilables.

Sin embargo, no hay que olvidar que siempre, es necesario otorgar al denunciado la alternativa revisora, conforme lo impone el respeto al derecho de defensa. Es por ello que “la aplicación de sanciones de cierta entidad por comisión de faltas y contravenciones no puede quedar exclusivamente a cargo de órganos administrativos con exclusión del ulterior control judicial” (conf. Germán J. Bidart Campos, Manual de la Constitución Reformada, EDIAR, Bs. As., 1997, T. III, p. 168, N° 67). Es por ello, que se atribuía competencia a la Cámara de Apelación en lo Penal, criterio que se pretende modificar por las razones dadas anteriormente.

En ésta dirección, y teniendo en cuenta lo manifestado anteriormente, en cuanto la naturaleza jurídica de los actos que se recurren – faltas de ética – y de los órganos emisores - Colegios y Consejos Profesionales, corresponde evaluar hacia qué tribunal corresponde reasignar la competencia revisora de esos actos.

En igual sentido y en cuanto a los actos administrativos dictados por la Caja Forense,



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

organismos de Seguridad Social de Profesionales y las Cajas de Jubilaciones y Pensiones de los Profesionales en general, cabe mencionar -como antecedente y a título ejemplificativo- que la Ley Provincial N° 13.553 (publicada en el Boletín Oficial Provincial en fecha 1.9.2016), modificó el artículo 63 de la Ley N° 10.727.

La norma referida establecía: “[l]as resoluciones que dicte el Directorio serán recurribles. Los interesados disconformes podrán solicitar su reconsideración dentro del término de veinte días de notificados. Rechazada la revocatoria podrán los interesados promover acción judicial dentro de los sesenta días corridos de notificada la resolución respectiva, siendo exclusivamente competentes los juzgados ordinarios de Primera Instancia en lo laboral o del fuero especial que en la materia se crearen en el futuro, de las ciudades de Santa Fe y Rosario, según corresponda por la zona del domicilio del recurrente. Si transcurrieren sesenta días desde la fecha en que el recurso pasare a dictamen de los directores sin que la Caja lo resuelva, se tendrá el mismo por denegado. En todo cuanto no esté previsto en esta ley en materia de Procedimientos será de aplicación la ley 5531 y sus modificatorias”.

La aludida Ley 13.553, modificó la norma ut supra citada, estableciendo el siguiente texto: “Artículo 63: Las resoluciones que dicte el Directorio serán recurribles. Los interesados disconformes podrán solicitar su reconsideración dentro del término de veinte (20) días de notificados. Rechazada la revocatoria, podrán los interesados promover acción judicial dentro de los sesenta (60) días corridos de notificada la resolución respectiva, siendo exclusivamente competentes los Tribunales en lo Contencioso Administrativo de las ciudades de Santa Fe y Rosario, según corresponda por el domicilio del recurrente. Si transcurrieren sesenta (60) días desde la fecha en que el recurso pasare a resolución de los directores sin que la Caja se expidiere, se tendrá el mismo por denegado. En todo cuanto no esté previsto en esta ley en materia de procedimientos, será de aplicación la ley N° 11330 o la ley que a futuro resultare aplicable en dicho fuero, y supletoriamente el Código Procesal en lo Civil y Comercial de la provincia de Santa Fe”.

Asimismo, cabe mencionar que este es el criterio empleado en algunos otros ordenamientos jurídicos locales, de este modo -a título de ejemplo- podemos mencionar a la Ley de la Provincia de Córdoba N° 6658 establece en su artículo 1° que “[s]e regulará por las normas de esta Ley, el procedimiento para obtener una decisión o una prestación de la Administración en la Provincia de Córdoba, y el de producción de sus actos administrativos. Será, en consecuencia, aplicable con relación a la actividad jurídico-pública de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Judicial del Estado Provincial, del Tribunal de Cuentas de la Provincia; de las entidades descentralizadas autárquicas y de cualquier otro órgano o ente dotado de potestad pública y que actúe en ejercicio de la función administrativa, incluso los entes de carácter público o privado cuando ejerzan por delegación legal aquella potestad, con excepción de las normas, procedimientos y organismos previstos en materia tributaria para los que serán de aplicación supletoria”, por su parte, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1510/97 del Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –Ley de Procedimiento Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- prevé en su artículo 1° que “[l]as disposiciones de esta ley se aplicarán a la Administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada y a los órganos legislativo y judicial de la Ciudad de Buenos Aires, en ejercicio de función administrativa; también a los entes públicos no estatales en cuanto ejerzan potestades públicas otorgadas por leyes de la Ciudad de Buenos Aires”.

Por todo lo desarrollado, entendemos como adecuada solución de la situación planteada atribuir competencia a las Cámaras en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Santa Fe, incorporando a la competencia material que se establece en el art. 59 de la Ley 10.160, los recursos contencioso-administrativos que se deduzcan contra actos de los Colegios de Profesionales o Consejos Profesionales y de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones de los Profesionales -en general- según corresponda.

Por todo lo expuesto, invito al honorable cuerpo que usted preside a que acompañe este proyecto.

CLARA RUT GARCÍA
Diputada Provincial

Osvaldo Peroni

Matti