



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY:

ARTÍCULO 1 - Modifícase el artículo 5 de la Ley Nº 11.330, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 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, originarios de esas autoridades o de otras inferiores a ellas sometidos a su revisión por vía de recurso.

Asimismo, se consideran actos de la administración pública aquellos dictados en ejercicio de potestades públicas por los Colegios o Consejos Profesionales y las Cajas de Jubilaciones y Pensiones u otros organismos de la Seguridad Social para Profesionales creados por leyes provinciales.

No se admite el recurso contra actos dictados en función administrativa interna por los Poderes Legislativo y Judicial, salvo lo que dispongan leyes especiales en el caso del primero.

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 2 - Modifícase el artículo 47 de la ley Nº 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.”



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

ARTÍCULO 3 - Modifícase el artículo 59º de la ley Nº 10.160, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 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 Nº 1, en los recursos contencioso- administrativos que se deduzcan contra los actos de:
 - a) la Provincia, cuando el recurrente se domicilie en las Circunscripciones Nº 1, 4 o 5;
 - b) los Municipios y Comunas comprendidos en el ámbito de las Circunscripciones Nº 1, 4 y 5;
 - c) los Colegios o Consejos Profesionales, las Cajas de Jubilaciones y Pensiones u otros organismos de la Seguridad Social para Profesionales cuando el recurrente se domicilie en las Circunscripciones Nº 1, 4 o 5, respecto de las resoluciones que dicten en ejercicio de potestades públicas que le fueren otorgadas por leyes de la Provincia;
2. A la Cámara con sede en la Circunscripción Nº 2, en los recursos contencioso- administrativos que se deduzcan contra los actos de:
 - a) la Provincia, cuando el recurrente se domicilie en las Circunscripciones Nº 2 o 3;
 - b) los Municipios y Comunas comprendidos en el ámbito de las Circunscripciones Nº 2 y 3;
 - c) los Colegios o Consejos Profesionales, las Cajas de Jubilaciones y Pensiones u otros organismos de la Seguridad Social para Profesionales cuando el recurrente se domicilie en las Circunscripciones Nº 2 o 3, respecto de las resoluciones que dicten en ejercicio de potestades públicas que le fueren 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



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

existentes en las restantes Circunscripciones Judiciales".

ARTÍCULO 4 - Sin perjuicio de lo previsto en las leyes de creación y organización de los Colegios o Consejos Profesionales y de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones u otros organismos de la Seguridad Social para Profesionales de la Provincia de Santa Fe, las Cámaras de lo Contencioso Administrativo N°s 1 y 2 serán las únicas competentes para entender en las causas relativas a dichos Entes que se inicien a partir de la entrada en vigor de la presente, en los términos y con los alcances contemplados en el articulado de esta ley.

ARTÍCULO 5 - Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Lionella Cattalini
Diputada Provincial



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

La posibilidad de los ciudadanos de interponer el recurso contencioso administrativo prevista en nuestra Constitución Provincial en el Artículo 93 inciso 2, está limitada a los actos de carácter general o individual dictados en función administrativa por el Gobernador de la Provincia, los Intendentes y Concejos Municipales y las Comisiones Comunales, originarios de esas autoridades o de otras inferiores a ellas sometidos a su revisión por vía de recurso, como así también a los actos de carácter reglamentario que por sí mismos y sin necesidad de aplicación individual produzcan sus efectos en relación al recurrente.

Por ello, a través del presente proyecto de ley se propicia la modificación de dicho sistema recursivo, previéndose la extensión de su aplicación por parte de la ciudadanía contra las decisiones que adopten en ejercicio de potestades públicas los Colegios o Consejos Profesionales y las Cajas de Jubilaciones y Pensiones u otros organismos de la Seguridad Social para Profesionales.

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).

En tal contexto, 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 del poder de policía profesional, el mismo se halla reservado a las Provincias, siendo delegado en cada uno de los Colegios y Consejos Profesionales por medio de sus respectivas leyes de creación.

En efecto, los referidos Entes Colegiales ejercen su actividad de policía, en tanto poder delegado a los mismos 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 los Colegios Profesionales tienen a su cargo la exclusividad del control del registro de



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

matrícula y el ejercicio de la potestad disciplinaria en relación a sus colegiados, debiendo recordarse que 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"¹.

Los Colegios o Consejos Profesionales de nuestra provincia detentan 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".²

Si bien diversas leyes provinciales han considerado que los Colegios Profesionales son personas jurídicas privadas que ejercen funciones públicas, su calificación como "persona jurídica privada" ha sido criticada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Así, en 1957 en la causa "Colegio de Médicos II Circunscripción Santa Fe c/ Sialle", la Corte Nacional sostuvo que "la calificación de persona jurídica de derecho privado que se atribuye a los Colegios organizados por la Ley Nº 3.950 de Santa Fe no es apropiada en cuanto se pretende derivar de ello que, siendo el poder de policía irrenunciable por el Estado, no puede delegarse en entes privados. Lo que define la naturaleza jurídica de una institución son los elementos que la constituyen y las facultades que le otorga la ley, cualquiera sea el nombre que el legislador o los particulares le atribuyen"³.

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

¹ IVANEGA, Miriam, Apuntes acerca de la potestad disciplinaria de la administración y el procedimiento sumarial, Jurisprudencia Argentina - Suplemento de Derecho Administrativo - 2006 II.

² HUTCHINSON, Tomás, Las Corporaciones Profesionales, Ed. F.D.A., Bs.As., 1982, p. 52.

³ Fallos: 237:397.



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

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 validez por sí mismos, con existencia de un 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 Nacional 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"⁴.

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".⁵

Asimismo, se indica que: "[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".⁶

Aquellos que quebranten las normas éticas deben tener la adecuada y efectiva intervención de sus Colegios Profesionales, en el marco de un

⁴ BUTELER, Alfonso, Derecho Administrativo Argentino, T.I., Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016.

⁵ BARRA, Rodolfo, Principios del Derecho Administrativo, Ed. Depalma, Bs. As., 1980, p. 185 y ss.

⁶ BARRA, Rodolfo, ob. cit.



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

procedimiento en cuyo desarrollo se observen y cumplimenten adecuadamente las garantías constitucionales.

Aclarado ello, en un segundo orden de ideas, debemos recordar que la Ley Nº 11.329 creó dos Cámaras de lo Contencioso Administrativo -una con asiento en Santa Fe y otra con asiento en Rosario-. Esa misma Ley asignó a las Cámaras de Apelación en lo Penal competencia para entender en los recursos contra las decisiones adoptadas por los Colegios o Consejos 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 a 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 ídem". La materia ética debería tener en cuenta el principio "in dubio pro communitatis" en lugar del "in dubio pro reo"⁷.

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 instancia revisora, conforme lo impone el respeto al derecho de defensa. Es por ello que "la aplicación de sanciones de cierta entidad por

⁷ Posición expresada por el Dr. Rodolfo Vigo en el Congreso Nacional de Ética Profesional, marzo de 2004, Colegio Público de Abogados de la Capital Federal.



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

comisión de faltas y contravenciones no puede quedar exclusivamente a cargo de órganos administrativos con exclusión del ulterior control judicial"⁸. Es por ello que se atribuye competencia a la Cámara de Apelación en lo Penal, criterio que se pretende modificar por las razones dadas anteriormente.

En esta dirección, y teniendo en cuenta lo manifestado anteriormente en cuanto a la naturaleza jurídica de los actos que se recurren –inscripción en la matrícula/faltas de ética, entre otros- y los órganos emisores de los mismos- Colegios o Consejos Profesionales, entendemos corresponde reasignar la competencia revisora de esos actos en los términos propuestos en el presente proyecto.

En similar sentido y en cuanto a los actos administrativos dictados por las Cajas de Jubilaciones y Pensiones u otros organismos de la Seguridad Social para Profesionales, cabe mencionar -como antecedente y a título ejemplificativo- que la Ley Provincial Nº 13.553 (publicada en el Boletín Oficial Provincial en fecha 1.9.2016), modificó el artículo 63 de la Ley Nº 10.727.

La norma referida establecía: "[I]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 precedentemente 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

⁸ Germán J. Bidart Campos, Manual de la Constitución Reformada, EDIAR, Bs. As., 1997, T. III, p. 168, Nº 67.



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

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 expidiera, 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, pudiendo mencionarse, a título de ejemplo, el abordaje dado a la temática en la Ley de la Provincia de Córdoba N° 6658, la cual en su artículo 1° ha establecido 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 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, la Ley N° 189 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –que aprueba el Código Contencioso Administrativo y Tributario de dicha ciudad- prevé en su artículo 1° que: "Se consideran autoridades administrativas de la Ciudad de Buenos Aires la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada, los órganos legislativo y judicial de la Ciudad de Buenos Aires, en ejercicio de la función administrativa y los entes públicos no estatales o privados en cuanto ejerzan potestades públicas otorgadas por las leyes de la Ciudad de Buenos Aires", en tanto su artículo 2° establece que: "Son causas contencioso administrativas a los efectos de este Código todas aquellas en que una autoridad administrativa, legitimada para estar en juicio, sea parte, cualquiera que sea su fundamento u origen, tanto en el ámbito del derecho



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

público como del derecho privado. La competencia contenciosa administrativa y tributaria es de orden público”.

Por todo lo desarrollado, entendemos como adecuada solución a la situación planteada atribuir competencia material a las Cámaras de lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Santa Fe en el marco de los recursos contencioso- administrativos que se deduzcan contra los actos de los Colegios o Consejos Profesionales y de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones u otros organismos de la Seguridad Social para Profesionales, en tanto actúen en ejercicio de potestades públicas otorgadas a estos por leyes provinciales, conforme lo indicado en el articulado propuesto.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares el pronto tratamiento y posterior aprobación del presente proyecto de ley.

Lionella Cattalini
Diputada Provincial



CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE