

Voces: DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO ~ DERECHOS HUMANOS ~ TRATADO INTERNACIONAL ~ CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS ~ CONTROL DE CONVENCIONALIDAD ~ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ~ CONSTITUCION NACIONAL ~ GARANTIAS CONSTITUCIONALES ~ DOBLE INSTANCIA ~ PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ~ MULTA ~ DOCTRINA DE LA CORTE SUPREMA ~ INTERPRETACION CONSTITUCIONAL ~ CORTE SUPREMA PROVINCIAL ~ PROVINCIA DE RIO NEGRO ~ ADMINISTRACION DE JUSTICIA ~ RECURSOS

Título: Cambios en la justicia administrativa de Río Negro

Autor: Gutiérrez Colantuono, Pablo A.

Publicado en: LLPatagonia 2013 (octubre), 18/10/2013, 1194

Fallo comentado: [Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, sala Asuntos Originarios y Constitucional \(No Recursos\) y Contenc.Adm ~ 2013-05-14 ~ Dirección Gral. Rend. de Cuentas-EA Legítimo Abono a favor de A. S. Expte N° 33135 Arn -D y R- 2010 Agencia RN Dep. y Recreación s/legítimo abono a favor de la firma A. S. s/apelación](#)

Cita Online: AR/DOC/2869/2013

1. El impacto del control de convencionalidad creado por la Corte IDH y aplicado en nuestro sistema judicial en especial por los precedentes de la CSJN Mazzeo (1) y Rodríguez Pereyra (2), empieza a tomar cuerpo en la realidad judicial de nuestras provincias. Ello de por sí ya es una excelente noticia, pues frecuentemente nos encontramos ante decisiones provinciales encorsetadas en un sistema de derechos anclado en un modelo decimonónico de poder y derechos, superado claramente por nuestro sistema constitucional vigente desde el año 1994.

2. La justicia provincial rionegrina, a través del caso que comentamos (3), parece querer transitar los senderos de este nuevo sistema, haciéndose cargo de sus consecuencias en el orden interno de los derechos y del impacto que ello debería generar en la organización judicial. Más llamativo aún es el hecho de que haya elegido un asunto de los denominados de justicia contenciosa administrativa, ya que por lo general persiste en diversos sectores judiciales la equívoca sensación de que el Pacto de San José de Costa Rica -en adelante PSJCR- es propiedad de los asuntos penales, olvidando que este integra el denominado bloque de constitucionalidad impregnando de su interpretación y aplicación directa a todos los órdenes normativos inferiores.

3. El caso que motiva nuestras reflexiones -breves por cierto pero que estimamos puedan acaso llamar la atención sobre la necesaria proyección que la decisión debería tener en la justicia administrativa rionegrina-, ha sido fallado en instancia originaria del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro -en adelante STJRN- en apelación directa deducida contra una decisión administrativa del Tribunal de Cuentas Provincial. Este organismo externo de control había determinado la aplicación de una multa en el marco del juicio de responsabilidad de un funcionario público. Contra sus decisiones, en el sistema local rionegrino, se prevé un recurso de apelación por ante el STJRN quién podrá revisar en tal marco procesal la actuación del Tribunal de Cuentas. Es justamente el artículo 60 de la ley K 2747 aquello que es puesto en crisis por el actor, en tanto infraccionaba en su entendimiento el derecho a la doble instancia prevista en el artículo 8° apartado 2° del PSCR; planteo del cual se hace cargo el STJRN acogiendo favorablemente y ordenando sea la Cámara Civil, Comercial y de Minería (4) respectiva quién en primer término deba conocer y resolver dicho recurso, para posteriormente acceder ante la instancia del Tribunal por la vía recursiva respectiva. De tal forma se asegura al ciudadano la garantía a la doble instancia respecto del control judicial de las decisiones del Tribunal de Cuentas Provincial.

4. El voto preopinante del Juez Barotto emplea una técnica interpretativa sencilla y por ello quizás elogiada, resulta asequible a cualquier observador aun no especializado en la materia. En su razonamiento campea la idea central propia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: no se trata de discutir la naturaleza penal o administrativa de la sanción -multa en el caso- cuya revisión judicial se requiere, sino antes bien entender que el 8° del PSJCR ordena la aplicación de su elenco de garantías a todo tipo de procesos judiciales y de otra índole en que se discuta la determinación de derechos y obligaciones por parte de la Autoridad. De entre ellas la de doble instancia aplicable a los casos contenciosos administrativos es aquello que se afirma como exigencia general y que constituye el holding del caso. Los restantes jueces del STJRN adhieren integralmente a quien preopina, brindando así mayor fuerza aún al caso para transformar ya al holding en una regla del sistema de derechos rionegrino y de orden organizacional en su propio poder judicial.

5. Hace tiempo venimos insistiendo en la plena y directa aplicación tanto al asunto administrativo tramitado por ante las administraciones públicas como al posterior caso judicial contencioso administrativo del elenco de garantías del artículo 8° del PSCR. Ello se desprende certeramente de la letra de nuestro Pacto así como de la propia jurisprudencia ya consolidada en este punto de la Corte IDH. Por ello insistimos en la necesidad de desterrar criterios foráneos incompatibles con nuestro sistema de derechos fundamentales. El derecho constitucional argentino nutrido por el intenso tráfico de las corrientes internacionalistas de los derechos humanos estructura a la justicia toda y contenciosa administrativa en especial desde un punto de partida diverso

al observado en los países europeos. Por solo mencionar: a) en nuestro sistema el elenco de garantías del artículo 8° del Pacto prevé expresamente su aplicación a la justicia contenciosa administrativa, circunstancia esta que no aparece así en su similar del Convenio Europeo de Derechos Humanos, más allá de algún esfuerzo loable interpretativo que se viene intentando en algunas zonas del derecho punitivo sancionador extra penal; b) en la Europa de los Derechos Humanos el control de convencionalidad no aparece ni con la nitidez que sí posee en nuestro sistema, ni con la generalidad que el mismo ha comenzado a tomar en nuestros sistemas constitucionales internos latinoamericanos producto del movimiento constitucional que sitúa a los tratados de derechos humanos dentro del mismísimo bloque de constitucionalidad interno.

6. La justicia de los derechos humanos del PSJCR ha consolidado aquella idea nacida del principio evolutivo interpretativo de llevar a la zona de las administraciones públicas la aplicación de las garantías del artículo 8°. Éstas han avanzado en los regímenes latinoamericanos hacia la mayor intervención en los derechos ciudadanos; parece por ello lógico y acertado requerir la necesaria vigencia del debido proceso legal en la toma de decisiones administrativas en sentido amplio.

7. En un reciente voto ampliado emitido por el Juez Diego García-Sayán en el caso *Barbani Duarte y otros vs. Uruguay* (5), se ha resumido quizás de forma excepcional el estado actual de la jurisprudencia de la Corte IDH:

"El aspecto esencial de lo que contiene el artículo 8°, por ello, no reside, pues, en la naturaleza de la autoridad dentro del ordenamiento constitucional del país, sino en lo que el procedimiento busca determinar y resolver en cuanto a garantías a favor de la persona. Si el sentido de la norma es el de ofrecer ciertas garantías básicas en la determinación de derechos u obligaciones de la persona, parece claro que el aspecto medular y trascendente es éste, y no el de la naturaleza de la autoridad. Este parece ser, pues, el criterio central para establecer que es obligatorio atenerse a las exigencias del artículo 8° en lo que sea pertinente a espacios extrajudiciales. En otras palabras, es claro que la Convención tiene establecido que deben garantizarse los derechos de la persona tanto en las esferas no judiciales como en las judiciales teniendo en cuenta lo que sea aplicable a un procedimiento no judicial."

La Corte IDH fundamentalmente desde los casos *Tribunal Constitucional vs. Perú* (6) y *Baena Ricardo y otros vs. Panamá* (7) -ha construido una teoría expansiva de la aplicación directa del elenco de garantías del debido proceso legal del artículo 8° del PSCR tanto a los ámbitos judiciales de los casos contenciosos administrativos como para los asuntos administrativos. Lo determinante para la Corte IDH es la presencia de toda autoridad estatal que al desplegar su actividad provoque la determinación de derechos y obligaciones de las personas. Tal criterio ha sido luego ampliamente consolidado por diversas decisiones.

8. La CSJN (8) en criterio concordante con el de la Corte IDH ha aplicado dicha regla incorporada al sistema interno argentino en virtud del control de convencionalidad, (9) en tanto obliga a cotejar la compatibilidad de las normas internas con las del PSJCR tomando también en consideración la interpretación que de ellas se ha hecho por la Corte IDH en tanto intérprete natural del PSJCR.

9. En perspectiva podremos decir que el STJRN acertadamente abre una nueva línea en la interpretación y resolución de los casos contenciosos administrativos. Es posible expresar en términos sencillos, aunque no tan exactos, que estamos frente a un mirada garantista. ¿Es de esperar que emplee tal mirada en todos aquellos temas involucrados en el acceso a la justicia? Creemos que sí, ya que tiempos para ser pesimistas siempre existirán. El acceso a la justicia contenciosa administrativa rionegrina exhibe un complejo entramado del que se nutre la administración pública rionegrina para ser llevada a juicio y que distancia al ciudadano de la protección de sus derechos: a) normas "importadas" de un sistema federal que parecen desatender la vocación autonómica de las provincias en la materia del derecho administrativo, b) castigos infringidos al ciudadano-reclamante, a quién se le carga con la obligación de dar aviso en tiempo perentorio a la Fiscalía de Estado (10) de que ha osado interponer una impugnación administrativa, bajo pérdida de su derecho -esperemos prontamente sea declarado inconstitucional por el STJRN, o bien suprimida por el legislador-, c) la disparidad de criterios jurisprudenciales observados entre cámaras no especializadas en el tema, más propias contradicciones de votos en épocas de anteriores conformaciones del STJRN, y d) la única instancia en algunos temas contenciosos administrativos, y la restrictiva revisión por parte del STRN vía recurso extraordinario provincial en determinados supuestos procesales previstos según la respectiva competencia de cada Cámara (11).

10. ¿Cambiará la justicia administrativa en Río Negro? Creemos que el precedente comentado implica el inicio de un cambio, veremos si este finalmente se concreta. Nos permitimos sugerir que por intermedio del Foro Patagónico de Superiores Tribunales de Justicia, pueda acaso trabajarse articuladamente entre socios patagónicos en la idea de consolidar regionalmente: a) en especial, la doble instancia como garantía exigida en los procesos contenciosos administrativos -en Neuquén, por ejemplo, aún persiste incumplida la orden constitucional de bajar el fuero contencioso administrativo-; y b) ya en general, en tomar consciencia de la obligatoriedad de los jueces provinciales de desplegar el control de convencionalidad de oficio tal como la CSJN lo ha delineado en el precedente *Rodríguez Pereyra* correctamente aplicado por el STJRN en el caso comentado.

11. Finalmente, quisiéramos resaltar la importancia que tiene el hecho de haberse aplicado el control de convencionalidad a un caso contencioso administrativo por las consecuencias que ello, a no dudarlo, debería generar en los jueces inferiores y en el propio STJRN -en futuros temas de tal naturaleza y que aún restan definirse en su propia sede-. En estos y otros temas, se encuentra en juego la mayor o menor sensación de justicia que acaso pueda el ciudadano tener a partir de un proceso justo, equitativo, con plazos razonables y con decisiones fundadas. Pero ello no es todo, ya que justamente por la particularidad de esta materia contenciosa administrativa, se tratará en definitiva de llevar mayores niveles de control de la gestión de los intereses generales de nuestra comunidad por parte de las administraciones públicas.

(1) CSJN, Mazzeo, 2007, Fallos: 330:3248.

(2) CSJN, Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c. Ejército Argentino s/ daños y perjuicios- 27/11/2012 - . Nos hemos ocupado del tema del control de convencionalidad y constitucionalidad, en El valor de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su aplicación en los ámbitos nacional y local, El Derecho Administrativo hoy 16 años después, RAP, 2013.

(3) STJRN, "Dirección Gral. Rend. de Cuentas- EA Legítimo abono a favor de Alejandro Selzer - expte n° 33135 A R N -D y R- 2010 Agencia RN Dep. y Recreación s/legítimo abono a favor de la firma Alejandro Selzer s/Apelación" (expte. n° 26178/12-stj-), 14/05/2013.

(4) Por regulación constitucional y legal los casos contenciosos administrativos locales se radican en las Cámaras Laborales si la materia es empleo público, mientras que el resto de la materia contenciosa administrativa es competencia de las Cámaras Civiles, Comerciales y de Minerías.

(5) Corte IDH, sentencia del 13/10/2011.

(6) Corte IDH, sentencia del 31/01/2001.

(7) Corte IDH, sentencia del 2/02/2001.

(8) CSJN, Astorga Bracht, Sergio y otro c. Comfer -decreto 310/1998 s/amparo ley 16.986", 14/10/2004-; Losicer, Jorge Alberto y otros c. BCRA-Resolución 169/05, 26/06/2012. Por su importancia hemos comentado este último fallo en Derechos y prerrogativas públicas: aspectos de un nuevo orden, LA LEY 03/10/2012, p. 8.

(9) Ver los alcances de dicho control de convencionalidad en el caso Corte IDH Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia, sentencia del 1.09.2010, entre tantos otros posibles de ser citados.

(10) Art. 96 de la Ley A N° 2938: Dentro de los cinco días de presentado cualquier recurso ante el titular del Poder Ejecutivo, el recurrente deberá presentar copia del mismo al Fiscal de Estado en el asiento de sus funciones. En caso en que se omita tal remisión en tiempo y forma, se tendrá por desistido el recurso.

(11) De estos y otros temas nos hemos ocupado en nuestro libro Derecho Administrativo del Comahue: Capítulos Neuquén y Río Negro, RAP, 2012, Buenos Aires.