PODER JUDICIAL
PROVINCIA del CHUBUT

Número 15
Octubre 2026

Dossier doctrinario



Dr. Guillermo Walter

Compilado por TSB Patricia Lincheo y TSB Silvia López
Una producción de la **Biblioteca de Tribunales Trelew**
Editado por la Dirección de Bibliotecas – Superior Tribunal de Justicia
Provincia del CHUBUT

Dossier doctrinario. Autores de Chubut

Este servicio de la Red de Bibliotecas del Poder Judicial del Chubut, busca recopilar, en un solo documento, toda la doctrina publicada por autores locales con trayectoria en el derecho y la función jurídica.

El presente dossier reúne todos los trabajos doctrinarios realizados por el Dr. Guillermo Walter, actual Juez de la Cámara de Apelaciones Civil, Comercial, Laboral y Familia de la ciudad de Trelew.

Dirección de Bibliotecas

Superior Tribunal de Justicia del Chubut

Dirección de Bibliotecas – Superior Tribunal de Justicia del Chubut
Roberto Jones y Rivadavia – Rawson – Chubut
biblio@juschubut.gov.ar
Teléfonos: (0280) 4482331 - 4482332

Biblioteca de Tribunales de Trelew
Avenida 9 de julio N° 261 – 2° Piso – Trelew – Chubut
bibliotw@juschubut.gov.ar
Teléfonos: (0280) 4427117 - 4427452

Horario de atención de lunes a viernes, de 7.00 a 13.00 hs.

Contenido

Sobre el autor 7

Sobre el derecho al ambiente de las generaciones futuras y sus alcances 9

El replanteo de prueba en el procedimiento judicial laboral según los tribunales de la provincia del Chubut 100

Alcances del recurso de apelación contra las sanciones en materia del consumo en la provincia del Chubut 112

El replanteo de prueba en materia laboral según la particular mirada de la jurisprudencia del Chubut 138

La adhesión de la Provincia del Chubut a la Ley Olimpia y su impacto en la lucha contra la violencia de género digital.....179

Razonabilidad, vulnerabilidad y administración pública: la ejecución de sentencias contra el Estado chubutense y la tutela judicial efectiva 189

Un debate procesal en la Provincia del Chubut. ¿Es apelable la resolución inicial que declara formalmente admisible un proceso de amparo? 280

Las medidas cautelares contra el Estado en Chubut: límites, alcances y desafíos de la Ley XIII N° 27 296

Los recursos directos en el derecho administrativo argentino: análisis comparado entre el Régimen Nacional y el de la Provincia del Chubut..... 396

La argumentación judicial como exigencia republicana y ética de la magistratura. 603

El particular sistema de evaluación de jueces y juezas en la provincia de Chubut sometido a un test de constitucionalidad [Tesina Magister en Derecho y Magistratura, Universidad Austral] 619

Sobre el autor



Guillermo Nicolás Walter

El Dr. Guillermo Nicolas Walter es actualemte Juez de la Cámara de Apelaciones Civil, Comercial, Laboral y Familia de la ciudad de Trelew.

Especialista en Derecho Administrativo Económico por la Pontificia Universidad Católica Argentina.

Magister en Derecho Empresarial y Magister en Magistratura y Derecho Judicial de la Universidad Austral.

Diplomado en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales; en Derecho Procesal Civil; en Derechos Humanos; y Doctorando por la misma casa de Altos Estudios.

Profesor de grado de Derecho Comercial, Derecho Bancario y Derecho Procesal en la Universidad Nacional de la Patagonia – San Juan Bosco.

Profesor de posgrado en la Diplomatura en Derecho Administrativo y en Derecho Procesal Administrativo de la misma Universidad

Autor de artículos jurídicos sobre temas procesales, laborales, de consumo y de derecho ambiental en revistas especializadas y sitios institucionales.

Participa usualmente como Jurista invitado en concursos del Consejo de la Magistratura de la provincia de Chubut,

Es integrante de la Comisión de Reforma del Sistema Procesal de la misma provincia.

Obra publicada:

Walter, G. N. (2025). *El particular sistema de evaluación de jueces y juezas en la provincia de Chubut sometido a un test de constitucionalidad* (Cuadernos de Derecho Judicial, Vol. 51). Thomson Reuters La Ley - Universidad Austral.

Tesina por la cual su autor alcanzó el grado de Magister en Derecho y Magistratura de la Universidad Austral.
[Incluida en este dossier].

Sobre el derecho al ambiente de las generaciones futuras y sus alcances

por Guillermo N. Walter

Disponible en: https://www.elderecho.com.ar/
Publicado en: El Derecho - Revista Derecho Administrativo, T. 410 (2016).
Cita online: ED-DCCLXXV-964
[Consultado el: 31/07/2026]

Sumario

Introducción. – Capítulo Primero. 1.1. El ambiente como sistema. 1.2. Concepción jurídica del ambiente. – Capítulo Segundo. 2.1. Principios del derecho ambiental y la equidad intergeneracional. 2.2. Principio de equidad intergeneracional. 2.2.1. Concepto de equidad. 2.2.2. Concepto de generación. 2.2.3. Derecho humano de cuarta generación. 2.2.4. El derecho al ambiente como derecho intergeneracional. 2.3. Relación con otros principios del derecho ambiental. 2.3.1. Principio de sustentabilidad. 2.3.2. Principio de solidaridad. 2.3.3. Principios precautorio y preventivo. 2.4. Normativa nacional e internacional de la equidad intergeneracional. – Capítulo Tercero. Alcances de la obligación intergeneracional. – Capítulo Cuarto. Algunos efectos de la intergeneracionalidad. 4.1. Legitimación. 4.1.1. Legitimación activa. 4.1.2. Legitimación pasiva. 4.2. Prescripción. – Capítulo Quinto. Estado e intergeneracionalidad. 5.1. Poder de policía ambiental. 5.2. La responsabilidad ambiental del Estado frente a las futuras generaciones. – Capítulo Sexto. Conclusiones. – Bibliografía.

Introducción

El derecho ambiental es una rama de relativa juventud en el derecho tanto internacional como nacional. Dispone de ciertas características que han llamado a no pocos autores a señalar que se trata de un derecho revolucionario que ha venido a modificar o ampliar distintos institutos tradicionales del derecho. El carácter colectivo, difuso, amplio, del fenómeno jurídico ambiental ha ampliado notoriamente el estudio de la legitimación, la prueba, el nexo de causalidad, los daños, etcétera.

Dentro del derecho al ambiente, así mismo, se reconoce el respeto que las generaciones actuales le deben a las futuras, lo que incluso ha despertado doctrinariamente la calificación de este hecho como el nacimiento de un nuevo sujeto de derecho.

Sin embargo, en consonancia con las modificaciones que despierta el derecho al ambiente, el reconocimiento de ese derecho a las generaciones futuras despierta diversos interrogantes que, si bien han comenzado a esbozarse, tienen un largo camino por recorrer.

Por ejemplo, cabría preguntarse si el cumplimiento de la obligación de respetar el derecho al ambiente de las generaciones futuras difiere en algo del respeto de dicho derecho para las generaciones actuales. La falta de una regulación normativa específica al respecto bien podría entenderse como una muestra de que dicho derecho no es autónomo, llegando a desconocerse a dichas generaciones como un nuevo sujeto de derecho.

Esta discusión, cabe adelantar, despierta un interés singular, toda vez que permitiría incluso la adopción de ciertas teorías que extenderían y ampliarían las obligaciones, deberes y responsabilidades –tanto públicas como privadas– a límites ciertamente amplios.

Así las cosas, y sin ánimo de dar una respuesta acabada a dichos interrogantes, se pretende exponer el concepto y alcance del derecho al ambiente de las generaciones futuras, su protección legal y los principales interrogantes que se advierten respecto de su aplicación práctica, en particular en cuanto hace a la legitimación activa para deducir reclamos en su nombre, la prescripción de dichas acciones y la responsabilidad pública por la recomposición del ambiente a favor de aquellas generaciones.

Capítulo Primero

"Ya que no nos acordamos de las generaciones futuras, ellas no nos olvidarán".
Henrik Tikkanen

1.1. El ambiente como sistema

Establecer como objeto de estudio a las generaciones futuras y su derecho a la protección del ambiente, sano y equilibrado, no solo para el tiempo en que estas existan sino como protección y tutela efectiva actual, requiere necesariamente la demarcación conceptual del ambiente, aunque más no sea sintéticamente.

Al ser este el objeto de protección del derecho ambiental (1), su concepto es de una amplitud tal que implica diferentes realidades y desafíos. Incluye elementos naturales, sociales, culturales, etc., lo que hace aún más difícil su conceptualización; además, por su naturaleza multidisciplinaria, conlleva que sea interpretado y utilizado por diferentes especialidades (2).

El ambiente sería todo aquello que se encuentra compuesto por elementos de la naturaleza y la cultura, reuniendo dichos componentes a través de su interrelación, el equilibro sistémico y su preponderancia en el ciclo vital. Así, siguiendo a Rosatti (3), entendemos que el ambiente se integra por una pluralidad de

elementos, heterogéneos, que conforman un sistema en el que cada uno, además, tiene su participación en el conjunto, el cual se modifica necesariamente ante sus variaciones.

Mosset Iturraspe señala: "Por ambiente, entorno o medio, se entiende la sistematización de distintos valores, fenómenos y procesos naturales, sociales y culturales que condicionan en un momento y espacio determinados la vida y el desarrollo de los organismos y el estado de los elementos inertes, en una conjunción integradora, sistemática y dialéctica de relaciones de intercambio entre el hombre y los diferentes recursos" (4).

De esta forma, se resalta principalmente el ambiente como un sistema o estructura funcional en el que se determina la importancia de cada uno de sus elementos, y no es indiferente la alteración sustancial de cualquiera de ellos, sin repercutir en la totalidad del conjunto. Esta alteración, demás está decir, tiene su incidencia y efectos tanto al momento de su modificación como para el futuro y su evolución. Así, "se argumenta que el orden natural no es caprichoso, fungible o intercambiable; en la medida en que ese 'orden' funciona como un 'sistema' y por ello no es lo mismo que sus componentes existan o no existan, o que existan de modo escaso o abundante. Siempre según este criterio, las cosas y los seres vivientes (incluido el hombre) deben ser respetados por su calidad de tales y –también– por su carácter de miembros de una comunidad mucho más compleja que la suma aritmética de ellos mismos" (5).

Hutchinson señala: "El ambiente no es una mera suma de elementos (aire + agua + recursos naturales + flora + fauna…) independientes entres sí; por el contrario, es un conjunto de relaciones establecidas entre aquellos, una cadena ecológica, en la cual cada componente afecta y está afectado por los demás, independientemente de que pueda considerarlos autónomamente" (6).

"Al funcionar de modo integrado, como un sistema y no como un conjunto de partes, la naturaleza nos revela la estrecha vinculación entre sustancia y procedimiento, en el sentido de que para que sigan existiendo los sujetos (las especies) no deben alterarse sus hábitats y las relaciones que ellos posibilitan" (7).

De esta forma, Pastorino ha resaltado como una principal característica del ambiente su alterabilidad: "Esta última es producto de su propia esencia, del conjunto de factores diversos que lo conforman, que también son variables y que, por su capacidad de afectar los otros componentes, generan repercusiones y constantes modificaciones. Este intrincado juego de causas y consecuencias tiende a buscar una situación de equilibrio, pero aun en tal estado, el ecosistema como conjunto de elementos –y entre ellos los vivos– también varía" (8).

Se advierte a priori, entonces, que la alteración del ambiente actualmente deriva en la variación necesaria e inevitable de las condiciones ambientales del futuro, lo que significa la afectación directa de la situación de las generaciones venideras.

Podría sostenerse, en contrario, que la estructura sistémica de este orden no estaría vinculada, necesariamente, con una cierta dinámica temporal, ya que el equilibrio perdido puede ser recuperado por la misma acción del sistema o, incluso, por la acción antrópica restaurativa. El ambiente y la mayoría de las especies que lo integran evolucionan porque tienen que adaptarse al medio en el que viven, por lo que deben desarrollar nuevas habilidades o evolucionar, generando nuevos órganos con las funciones que necesitan, o bien extinguirse. En este sentido, la necesidad de ajustes evolutivos es incesante, porque la superficie del planeta mismo no descansa nunca. En estos términos, entonces, no sería correcto concluir categóricamente que cualquier cambio en el ambiente de por sí tendrá su correlato en el futuro, sin opción de recuperar su equilibrio perdido.

Sin embargo, ello no es óbice para encontrar numerosos ejemplos en los que la acción contaminante del hombre se torna de larga recuperación (la contaminación de un río) o incluso de imposible reparación (la extinción de una especie viva).

Por su parte, en consideración de la característica evolutiva del ambiente, Pastorino señala: "Que los impactos sobre el ecosistema no provienen siempre del hombre. Los impactos son constantes y de distintas fuentes, y el ecosistema no solo está 'acostumbrado' a ellos, sino que de ellos aprende y con ellos se transforma en lo que se puede considerar una evolución natural. El problema se da cuando los impactos son de tal dimensión que no llegan a ser asumidos por el ecosistema. Tal dimensión puede darse por la intensidad, pero también por la frecuencia. Una y otra rebasan la capacidad de absorción del ecosistema ante tales cambios. Es decir que existe una permanente transformación natural del ecosistema, pero también un límite de este a la absorción de impactos negativos, que es llamada capacidad de carga (9). Se trata de una estructura mínima que debe ser respetada porque si no el ambiente también cambia, pero al contrario de evolucionar, vuelve a estadios anteriores cuando su organización era menos compleja y, por tanto, más vulnerable. Es lo que se conoce como regresión. En otras palabras, los impactos negativos hacia los ecosistemas pueden romper procesos autoorganizativos del desarrollo histórico, provocando una desorganización del ecosistema, lo que determina la 'no comprensión' del proceso por este, ocasionando un quiebre catastrófico. Se cambia el rumbo de la sucesión ecológica que tiende a lograr situaciones de mayor complejidad y autoorganización en la búsqueda de estados dinámicos más estables o persistentes, para responder a impactos bruscos y de gran pérdida de energía con la constitución de nuevos esquemas más simples" (10).

Es dable entonces señalar que, si bien el correlato entre una acción presente y su consecuencia no es automático, existen diversas situaciones en las que es razonable señalar que aquella recuperación

será dada solo en una larga evolución del mismo ambiente (incluso ayudada por el hombre) o no será posible volver a alcanzarla.

Volviendo al concepto de ambiente, entonces, con Hutchinson o Besalú Parkinson, se coincide que incluye el ambiente natural o físico, el ambiente cultural y el artificial (11). Así, será de importancia tener presente la interacción sistémica del ambiente, su composición por diversos elementos tanto naturales como culturales, que señalan una estructura sensible y de compleja conservación, que supone la alteración del todo en su presente y futuro por la modificación de cualquiera de sus elementos.

El carácter sistémico del ambiente, entonces, es un elemento esencial en la "intergeneracionalidad" del derecho a su protección, toda vez que se constituye en la conexión entre el daño que se produce actualmente en aquel y su posible afectación de quienes habitarán el mundo en los años venideros; y es el principal fundamento para considerar que la acción contaminante del presente puede tener sus efectos en el derecho de las generaciones futuras a gozar de un ambiente sano y equilibrado en el tiempo en el que les toque existir.

1.2. Concepción jurídica del ambiente

A modo introductorio, debe señalarse que no es común encontrar dentro de la legislación, tanto internacional como vernácula, la definición del ambiente. Ni la Ley General del Ambiente (LGA) ni el art. 41 de la CN lo definen. Los tratados internacionales con jerarquía constitucional tampoco (12). Lo mismo ocurre en otras legislaciones del derecho comparado (13).

En efecto, la Carta Magna se limita a incluir en aquel artículo una noción amplia y genérica del término, permeable a la interpretación casuística: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y

para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo…"; así como que el Estado debe proveer "a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales".

De esta forma, son bienes jurídicamente protegidos la salud humana, el equilibrio ecológico, el desarrollo para nuestra generación y el ambiente y los recursos naturales para las generaciones futuras. A esa calidad ambiental a la cual el hombre tiene derecho se llega a través de la protección del medio ambiente, procurando que sea sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano, en función de la calidad de vida.

Así las cosas, el ambiente como bien jurídico está protegido en forma global y colectiva, en tanto la naturaleza se constituye como un valor para la totalidad de la humanidad, lo que deriva en la modificación de las características de diversos institutos del derecho y su consecuente interrelación con diversas ramas de este (14).

En este sentido, Pigretti ha señalado: "Quienes estamos interesados en el ambiente no podemos negar que enfrentamos una auténtica revolución de carácter general, abarcativa, transversal e interdisciplinaria"; agrega que "no es necesario ser pronosticador para advertir que ya, hoy, el derecho se ha modificado y tal vez por primera vez en la historia, ha creado instituciones y modificado creencias y dogmáticas legales desde el tiempo del Derecho Romano hasta nuestros días", lo que, pronostica, será profundizado en un futuro no tan lejano (15).

Asimismo, es dable manifestar que la protección ambiental corresponde considerarla como una suma de elementos, en forma equilibrada y sistémica, sin esperar soluciones disgregadas entre cada uno de ellos.

En este sentido, Hutchinson (16) se pregunta si el ambiente puede ser incluido como un ejemplo de las denominadas universalidades jurídicas, toda vez que reúne diversos de sus elementos, pero que, por su parte, se muestra deficiente en otros, como, por ejemplo, la heterogeneidad de sus componentes, no ser una entidad con un destino económico inmediato y su falta de tratamiento legislativo.

Rosatti responde afirmativamente esa cuestión, señalando que sus elementos se constituyen como una comunidad absorbida por la afectación funcional de valores y efectos indisolubles entre sí, que adquieren una naturaleza jurídica diferente de la que cada unidad contaba originalmente (17).

En el entendimiento de la finalidad práctica que supone el tratamiento del ambiente como una universalidad jurídica, entendemos que el concepto mismo ambiental requiere el tratamiento de todos sus elementos como parte de una universalidad propia componente de un sistema.

De esta forma, el ambiente es un bien de interés público o un bien "socioambiental", y es dicha noción la que limita y restringe en cierto sentido el dominio de los bienes antes mencionados, que genera derechos y obligaciones para sus propietarios y para el común de la sociedad en cuanto a su preservación y protección. Así, puede este interés público ser calificado como inmaterial, difuso y colectivo.

Por su parte, en la caracterización de la protección jurídica del ambiente debe señalarse que su agresión dispone de notas propias y distintas de los daños y perjuicios tradicionales, las que derivan de la consideración del ambiente como conjunto sistémico.

En primer lugar, debe resaltarse el carácter "difuso" o "incierto" que caracteriza al daño ambiental. Ello, tanto en sus

causas como en sus efectos, así como en la posibilidad de cuantificarlo y determinar a los legitimados activos y pasivos en su reclamo.

Díaz Araujo ha señalado en este sentido: "El daño al medio ambiente es esencialmente difuso y por ende plantea una problemática que concita el interés general de la comunidad, sin fronteras y extendiendo su amenaza a las futuras generaciones" (18).

Si bien el daño tradicional debe ser cierto a los fines de su reparación, el de naturaleza ambiental exhibe un carácter cambiante, sutil, difícilmente comprobable, y tiene a la incertidumbre generalmente como elemento característico, llegando en muchos casos a ser eventual o hipotético, suponiendo una contingencia futura, verosímil o probable.

Al respecto, Waldo Sobrido ha resaltado que "ya no se exige tanto la certeza, sino que se apunta hacia la probabilidad, es decir que, ante la dificultad de poder aportar una certeza absoluta, se está aceptando que –por lo menos– se establezcan probabilidades" (19), lo que ha dado lugar al concepto de "relación de causalidad virtual" (20).

De ello, se desprende su carácter expansivo, en tiempo y lugar, que permite a diversos sujetos –por su condición de integrantes de un grupo determinado, todos ligados en virtud de la misma pretensión de goce– encontrarse legitimados al efecto de reclamar en su defensa, por cuanto "corresponde a un conjunto impreciso de personas, carente de toda base asociativa" (21).

Por su parte, el carácter difuso del daño al ambiente genera ciertas dificultades a la hora de definir la relación de causalidad. La difícil determinación del daño, entonces, se suma a las dificultades respecto de la individualización de los hechos generadores del daño y sus autores (22), problemática que se encuentra receptada y

abordada por la LGA al tratar el principio precautorio en su art. 4º (23).

Asimismo, el carácter difuso del daño ambiental también se advierte en su determinación temporal, toda vez que generalmente se trata de un proceso con cierta extensión en el tiempo (24) que presenta diversas dificultades probatorias (25).

Así las cosas, el sistema jurídico ambiental deriva en la inevitable flexibilización de las disposiciones procesales (26), en tanto y en cuanto no se conculque la garantía de la defensa en juicio y el debido proceso (27), haciendo de aplicación un sistema de presunciones con inversión de la carga de la prueba, la aplicación de la "teoría de las cargas probatorias dinámicas" (28), con imputación probatoria a aquella parte en mejores condiciones económicas, técnicas jurídicas y fácticas (29).

De esta forma, la responsabilidad ambiental escapa a las nociones tradicionales del derecho para ubicarse en las afectaciones de bienes colectivos difusos e intereses simples, alejándose de los simples parámetros de las relaciones entabladas entre particulares. En estos términos, la problemática ambiental ha trastocado las categorías tradicionales del derecho y sus institutos, generando la necesidad en muchos casos de modificarlas o bien crear nuevos espacios, categorías y estructuras para su sistematización (30).

En este sentido, el ordenamiento protege el ambiente en forma global y colectiva, resaltando el valor esencial para toda la comunidad, integrando el derecho a su protección dentro de los derechos personalísimos, constitutivos de la esencia misma del hombre y merecedor de la protección amplia y especial del derecho, considerando al efecto en su concepción sistémica a las generaciones futuras.

Dentro del derecho al ambiente, entonces, la protección que se asigna a las generaciones venideras experimenta las notas y características propias de dicho sistema jurídico, además de las que serán destacadas a continuación.

Capítulo Segundo

"Cuando las generaciones futuras juzguen a las que vinieron antes respecto a temas ambientales, tal vez lleguen a la conclusión de que no sabían: evitemos pasar a la historia como las generaciones que sí sabían, pero no les importó".
Mikhail Gorbachev (2002)

2.1. Principios del derecho ambiental y la equidad intergeneracional

El derecho ambiental dispone de una serie de principios generales (31) sobre los cuales discurre toda su regulación, los que se interrelacionan en forma homogénea y conjunta, conforme es una característica propia de la ciencia ambiental. Dentro de ellos, la protección a las generaciones futuras se encuentra receptada por el principio de equidad intergeneracional.

2.2. Principio de equidad intergeneracional

Este principio reconoce el derecho a las generaciones futuras a disponer de los recursos naturales necesarios para sostener su existencia, y requiere en la actualidad la administración razonable y responsable de los recursos existentes, al señalar la LGA en su art. 4º, párr. 5º, que "los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras".

Puede advertirse, entonces, que el legislador concentró sus esfuerzos en resaltar la obligación del Estado de proteger a las

generaciones venideras. Ello sin perjuicio de que su exigibilidad a los particulares derive del principio de solidaridad y subsidiariedad, quienes deben velar por el uso apropiado del ambiente en defensa de las generaciones futuras.

La equidad intergeneracional supone entonces "que debemos entregar a las generaciones venideras un mundo que desde la estabilidad ambiental les brinde las mismas oportunidades de desarrollo que tuvimos nosotros. Este principio tiene relación directa con la base ética del orden ambiental, la solidaridad y su paradigma" (32).

2.2.1. Concepto de equidad

El término "equidad" deriva del latín aequitas, de aequus, es decir, "igual", y comparte raíz con el vocablo "equilibrio" o "ecuanimidad". Constituye uno de los postulados básicos de los principios generales del derecho e indica su íntima relación con la justicia, de la cual no puede desentenderse.

Según la Real Academia Española (33), el término contiene la idea de justicia natural aplicada al caso concreto, según la razón y verdad de las cosas, independientemente de prescripciones legales determinadas (34). En este sentido puede afirmarse que se trata de la rectitud y el sentido de justicia natural o el sentido natural de lo justo, explicada por Aristóteles como la justicia aplicada al caso concreto.

La idea de equidad tiene, entonces, una connotación de justicia e igualdad social con responsabilidad y valoración de la individualidad, llegando a un equilibrio entre las dos cosas: la equidad es lo justo en plenitud.

Aristóteles, si bien consideraba a lo equitativo y justo como una misma cosa, daba a lo primero un valor superior, toda vez que la

justicia, si bien es universal, en ocasiones falla en su aplicación al caso concreto de la norma particular. Es allí donde prima la equidad, corrigiendo aquellos defectos propios del rigorismo legal. En este sentido, justicia y equidad son valores complementarios.

Así las cosas, es clara la aplicación a la materia ambiental del concepto de equidad, el cual otorga una idea de justicia plena a las generaciones venideras, quienes no tenían una protección legal propiamente dicha a la hora del nacimiento del derecho al ambiente. El principio señala una cierta idea de igualdad entre generaciones presentes y futuras, negando un mayor derecho de la primera sobre las segundas, siendo común la noción de hipoteca actual de los recursos a favor de las generaciones venideras y la administración que los presentes tenemos sobre los bienes de aquellos que están por venir.

Así, también, en cuanto modelador de la justicia en la praxis, la equidad dispone en la materia ambiental de la posibilidad de encontrar soluciones en los casos concretos que consideren la existencia de derechos por parte de las generaciones futuras. En este sentido, es dable detenerse en los considerandos de la Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras, emitida por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 29ª reunión celebrada en París del 21 de octubre al 12 de noviembre de 1997, cuando afirmó: "La necesidad de establecer nuevos vínculos equitativos y globales de colaboración y solidaridad entre las generaciones y de promover la solidaridad intrageneracional con miras a la perpetuación de la humanidad", y que está, además, "convencida de que existe una obligación moral de formular, para las generaciones presentes, unas reglas de conducta que se inscriban en una perspectiva amplia y abierta al porvenir".

2.2.2. Concepto de generación

Al hablar de "intergeneracionalidad" se advierte que se trata de un vocablo que no tiene recepción oficial dentro del idioma castellano, ya que se forma a partir de la conjunción de las partículas "inter" y "generacional". Sabido es que la primera significa "entre" y contiene la idea de conexión entre dos o más elementos, mientras que la segunda es definida como el adjetivo que refiere pertenencia a una "generación".

Así las cosas, el vocablo "intergeneracional" responde a la unión, vínculo o conexión entre distintas "generaciones". Según las diversas acepciones que le asigna el Diccionario de la Real Academia Española (35), este término viene del latín generatio y es definido como "conjunto de todos los vivientes coetáneos".

Ahora bien, la idea de determinar la extensión temporal de una generación (36) será relevante a los fines de regular el derecho ambiental intergeneracional en cuanto establezca obligaciones y responsabilidades para estas generaciones, en forma individual para cada una de ellas (37).

Sin embargo, en el entendimiento de que los actos presentes no pueden afectar a las generaciones futuras, tanto las más próximas como las más alejadas, teniendo para ello una cierta idea de infinitud, no será relevante la extensión de una generación, toda vez que aquellas que ocupan el planeta Tierra en el día de hoy no podrán afectar negativamente en ninguna medida a las generaciones del día de mañana. Al respecto, Rodríguez (38) sostiene que deben ser protegidas tantas generaciones como sea posible, hasta la extinción misma del propio ser humano, destacando en este caso que no tendría importancia la determinación temporal de cada generación, ya que la obligación de conservar el ambiente sano y equilibrado es una obligación sin solución de continuidad ni temporalidad.

En los mismos términos, Cafferatta ha opinado al sostener: "¿Qué se entiende por generación futura? Se trata de las generaciones por venir, venideras. Mas, en esta noción, el elemento saliente no es una cuestión cronológica, sino vivencial, cultural" (39).

No obstante, el concepto de generación es útil en cuanto permite analizar la magnitud del sacrificio generacional entre una y otra. Rosatti sostiene que debe compararse la capacidad de carga de cada generación con la capacidad que tiene el medio ambiente para absorber dicho impacto, estableciendo cuáles han sido los recursos insumidos para satisfacer sus necesidades, con la capacidad del sistema natural para neutralizar los efectos negativos de dicha satisfacción. El resultado final determinará la situación del capital ambiental, si se redujo o amplió (40).

Surge, así, el concepto de "consumo generacional justo", en el cual no solo se incluye la satisfacción de necesidades sociales que permite la subsistencia y el desarrollo de las generaciones actuales sin comprometer lo propio a las generaciones futuras, sino que involucra también la proporcionalidad en la relación población y territorio, preservación de raíces socioculturales mínimas, etcétera.

2.2.3. Derecho humano de cuarta generación

Pueden encontrarse diversas clasificaciones de los llamados derechos humanos (41), según se los ordene por su orden de aparición o representación de expresiones sociológicas; encontramos de primera, segunda, tercera y cuarta generación (42). Esta última contiene aquellos que conllevan una noción de carácter intergeneracional, como, por ejemplo, el deber exigible de conservar y preservar los derechos de las generaciones futuras sobre los recursos naturales actuales, las garantías contra la manipulación genética, el derecho a la integración de la familia humana, etc. El derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, entonces, es calificado como un derecho humano de cuarta generación, en lo que

tiene principal participación la protección de las generaciones futuras.

Los derechos humanos de cuarta generación tienden a considerar a la humanidad como un todo inescindible y carente de fronteras, por el que todos sus miembros influyen en el bienestar global colectivo, y requiere la existencia de organizaciones políticas sociales y ordenamientos jurídicos cada más complejos.

Si bien existen voces que discuten la existencia de esta categoría, otros manifiestan que viene marcada por los derechos humanos en relación con las nuevas tecnologías o que se refieren al hombre en tanto especie y no como miembro de la sociedad.

En este sentido, sería dable afirmar que el derecho humano de cuarta generación a un ambiente sano de las generaciones futuras no incluye su derecho a gozar de dicho ambiente en el tiempo en que aquellas existan. Dicho derecho, por el contrario, se reputa que debe ser protegido respecto de los recursos naturales existentes aquí y ahora, lo que genera como consecuencia una serie de medidas y posibilidades en pos de hacerlos respetar.

Sin lugar a dudas, el principal objetivo del derecho ambiental es el de conservar y mejorar la calidad de vida de la sociedad, lo que procura a través de la protección de ciertos valores naturales, sociales, culturales, etc. Esta protección la ejerce a través de la utilización de herramientas, como la teoría del desarrollo sustentable, el combate contra la pobreza y desigualdad económica, la educación ecológica, el respeto de los valores democráticos, etcétera.

Así, la Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras puso de relieve en sus considerandos: "El pleno respeto de los derechos humanos y los ideales de la democracia constituyen una base esencial

para proteger las necesidades y los intereses de las generaciones futuras" (43).

Por dichas condiciones, el derecho ambiental vela por la utilización racional de los recursos naturales con el objeto final de mejorar la calidad de vida, proteger y reparar el medio ambiente: principalmente se centran los esfuerzos de tales herramientas en la protección de las condiciones existentes actuales, en directo beneficio de la sociedad actual, pero también como respeto y cuidado para las condiciones de vida de las generaciones futuras.

Bellver Capella (44) ha expuesto la idea del fideicomiso, que supone para las generaciones presentes el manejo de los recursos naturales para las generaciones futuras. En esta idea, las primeras serían los administradores de tales recursos a favor de las segundas, quienes serían claramente los beneficiarios de la figura.

Indiscutiblemente, la necesidad de proteger recursos a favor de generaciones venideras implica obligaciones de contenido ético indiscutible. Esta idea también incluye necesariamente una vinculación entre justicia y protección ambiental, toda vez que la segunda precisa de una adecuada prestación y ejecución de la primera. De ello pueden encontrarse diversos textos doctrinarios, jurisprudencia y el esfuerzo incluso de la legislación en otorgarles a los magistrados las herramientas procesales para otorgar una debida protección en justicia frente a la complejidad de los inconvenientes prácticos de la realidad ambiental (45).

Jiménez ha señalado como los fundamentos del derecho ambiental a las generaciones futuras la utilidad de este como herramienta para la supervivencia de la humanidad y la protección de la naturaleza como un valor intrínseco y no como un recurso para la conservación del hombre, discusión común en esta materia y que fue mencionada ya en este trabajo.

En relación con el primero de ellos, se lo señala como "una moral de la solidaridad de la especie" (46), por medio del cual es requisito de conservación la reubicación del hombre dentro de la naturaleza y de la forma en que satisface sus necesidades.

2.2.4. El derecho al ambiente como derecho intergeneracional

Conforme fue señalado, el principio de equidad intergeneracional incluye complementariamente la idea de justicia natural, plena y concreta dada por la equidad entre generaciones actuales y venideras, en una idea de estructura conjunta, sistémica y dinámica, en la que el principio de solidaridad representa un papel preponderante en el alcance de dicho objetivo. Esta interrelación entre generaciones presenta el derecho de las futuras de disponer de una herencia adecuada que les permita un nivel de vida no menor al de las presentes (47). Dicho, en otros términos, "supone que debemos entregar a las generaciones venideras un mundo que desde la estabilidad ambiental les brinde las mismas oportunidades de desarrollo que tuvimos nosotros. Este principio tiene relación directa con la base ética del orden ambiental, la solidaridad y su paradigma" (48).

Así, Rodríguez ha señalado: "No tenemos derecho a usar nuestros recursos naturales y en especial el llamado capital natural (con claros límites) solamente para nosotros, sino que tenemos que tener en cuenta que también las generaciones futuras deben contar con ellos. Si destruimos y contaminamos nuestro medio ambiente sin tener en cuenta el futuro, estamos limitando o suprimiendo el derecho de nuestras futuras generaciones de disfrutarlo. Ahora bien, debemos recordar que tenemos en nuestra generación una obligación de solidaridad para con los que menos tienen, de manera que los bienes que se ofrecen en el mercado deben distribuirlos de la forma más equitativa posible. La desigualdad de distribución del ingreso produce pobreza, marginación, criminalidad y muchas veces

asociadas a formas de círculo vicioso de contaminación y de ruptura del equilibrio social" (49).

Este principio supone la necesidad de delimitar el campo de actuación del hombre de hoy con la idea de tener a su lado a su semejante del día de mañana, quien tiene el derecho a ser respetado en la conservación responsable de los recursos naturales y culturales actuales, tanto como si fueran copropietarios de ellos.

Cabe agregar que el derecho de las generaciones venideras ha tenido su génesis en forma contemporánea con el mismo derecho ambiental. De hecho, el principio de la equidad intergeneracional se encuentra presente en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, Primera Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en el año 1972 al ser incluido no solo en sus considerandos generales (50) sino también en su articulado (principios primero y segundo) (51). También la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1992 lo incluyó como tercer principio (52).

Según Cafferatta: "En el daño ambiental siempre hay un sujeto de derecho que juega, que no aparece en el daño civil tradicional, las generaciones" (53), lo que sostienen asimismo, Goldemberg, citado por el anterior, al señalar que "cobra carta de ciudadanía en nuestro ordenamiento jurídico un nuevo sujeto de carácter plural (…) cuya tutela constituye un deber imperativo" (54), y Lorenzetti (55), al afirmar que estas generaciones tienen necesidades que no pueden ser comprometidas por las necesidades presentes.

Por su parte, Rodríguez destaca una característica ya mencionada, en cuanto "tales generaciones gozan de personalidad jurídica aun cuando todavía no existen" (56).

Se advierte de esta manera el reconocimiento a un nuevo sujeto pasible de protección legal, la cual debe ser imperativa y actual, mediante dispositivos, normas y medidas que permitan su efectividad.

Así devendría necesaria la ampliación e interpretación extensiva de los diversos institutos del derecho en general y ambiental para la protección de este sujeto novísimo del derecho, el cual no dispone de una materialización concreta ni actualidad para forzar su propia defensa, exigiendo incluso la identificación de un caso concreto que permita escindir su protección de las generaciones actuales.

Claramente, esta abstracción que ha traído consigo el derecho ambiental sostiene la tesis que habla de este nuevo sistema jurídico como revolucionario del derecho, con aplicación transversal de diversas disciplinas, dentro y fuera de una misma materia. Ciertamente, en este sentido, la protección legal de las generaciones futuras es quizás el ejemplo más extremo que pueda darse en relación con el carácter difuso que presenta el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, conforme fuera señalado anteriormente. Si el instituto de la legitimación, el nexo de causalidad, el mismo daño se encuentra caracterizado por su carácter difuso, esta noción se encuentra mayormente presente en cuanto a la determinación, el alcance y la protección del derecho de las próximas generaciones, en tanto se trata de una entidad o sujeto que no tiene existencia a la fecha.

Así, si el derecho ambiental es la revolución del derecho (57), el derecho a las generaciones futuras es uno de sus fundamentos principales.

2.3. Relación con otros principios del derecho ambiental

Conforme fuera señalado anteriormente, los principios generales del derecho se interrelacionan en forma homogénea y conjunta para la aplicación al caso concreto. En cuanto hace a la equidad intergeneracional, si bien el principio se relaciona con todos los que componen el derecho ambiental, tiene una relación directa o estrecha con algunos en particular.

2.3.1. Principio de sustentabilidad

Este principio incluye la noción del desarrollo sustentable, el cual es uno de los pilares del derecho ambiental, por cuanto contiene la idea de obtener recursos para las generaciones presentes sin afectar el porvenir de las futuras. Mediante la gestión apropiada de recursos ambientales desde un enfoque multidisciplinario, procura una mirada equitativa, prudente y justa para el equilibrio en la satisfacción de necesidades de la sociedad actual y las venideras.

En efecto, el art. 4º de la LGA (58) advierte, ab initio, la interrelación entre la sustentabilidad del aprovechamiento de los recursos naturales y el respeto por las generaciones futuras.

Las ideas de sustentabilidad y equidad intergeneracional son las dos caras de una misma moneda, o dicho de otra forma, al respeto de los derechos al ambiente sano de las generaciones futuras se arriba mediante el vehículo del desarrollo sustentable. De esa manera, esta noción incluye la idea de que los recursos naturales existentes al día de hoy deben ser utilizados de manera de permitir su continuidad para satisfacer las necesidades del día de mañana. Hablar de desarrollo sustentable es hablar del derecho de las generaciones futuras a proteger un ambiente sano y equilibrado en la actualidad.

En este sentido, el Informe Brundtland (59) estableció: "El desarrollo es sustentable cuando satisface las necesidades de la

presente generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para que satisfagan sus propias necesidades".

Calvelo Ríos señala: "Desarrollo es un proceso dinámico, en permanente desequilibrio, que tiende al incremento de las condiciones de vida de toda la población del mundo, en los términos que las personas deben definir disponiendo de la información necesaria para analizar las consecuencias de la definición acordada. El desarrollo debe ser endógeno, autogestionado y sustentable, sin agredir a otros grupos humanos para lograr los objetivos propios. Sustentabilidad es la posibilidad de mantener procesos productivos y sociales durante lapsos generacionales, obteniendo de dichos procesos iguales o más recursos y resultados que los que se emplean en realizarlos, y con una distribución de dichos resultados y recursos que, en principio, discrimine positivamente a los hoy discriminados negativamente, hasta alcanzar una situación de desarrollo equipotencial de la humanidad, en términos de mejora sustantiva de los niveles y calidad de vida" (60).

Señala, así, este concepto que, teniendo presente la calidad de vida de las personas, una salud personal adecuada, en una sociedad y ambientes sanos, "se debe proyectar en el tiempo para que las generaciones futuras, es decir, nuestros descendientes también lo puedan disfrutar. Si destruimos los recursos naturales del presente para satisfacer nuestras necesidades (muchas de ellas prescindibles), estamos negando a las futuras generaciones la posibilidad de uso y goce" (61).

El desarrollo sustentable es un proceso integral que exige a los distintos actores de la sociedad compromisos y responsabilidades en la aplicación del modelo jurídico, económico, político, ambiental y social, así como en los patrones de consumo que determinan la calidad de vida.

De esta forma, "el hombre empieza a entender que solo cuenta –por lo menos por ahora– con un solo planeta para vivir, pero también para que puedan vivir sus hijos y los hijos de estos. Que el planeta es de todos y que si no lo cuidamos entre todos no tendremos posibilidades de desarrollarnos. En países como el nuestro, con grandes riquezas naturales, pero con graves problemas económicos esta conciencia se hace aún más necesaria, pues el crecimiento no puede ser a cualquier precio. Es así que hoy más que nunca se hace necesario tener en cuenta el denominado 'desarrollo sustentable', es decir aquel que asegura la satisfacción de las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias" (62).

Así las cosas, al hablar de desarrollo sustentable nos encontramos incluyendo el derecho de las generaciones futuras, quizás sin nombrarlas directamente, pero dejando detrás la consciente noción de que nuestras acciones repercuten sobre el futuro, y más aquellas contaminantes. Con ello se incorpora un aspecto nuevo que es el de la justicia intergeneracional o transgeneracional, que comienza a ser parte inherente a toda política de desarrollo.

Esto implica que el bienestar actual de la humanidad necesariamente obliga a tomar decisiones apropiadas para no comprometer el bienestar de los que aún no nacen, es decir, que el desarrollo sustentable es un desarrollo a largo plazo, es pensar en hoy y en el mañana.

Sin embargo, debe tenerse presente que "el problema intergeneracional surge debido a que las acciones presentes determinan la capacidad (económica y ecológica) que heredará el futuro. Se dan externalidades entre generaciones ya que el futuro no participa en las decisiones actuales que lo afectan. Estas externalidades tienen una serie de particularidades. Por un lado, los no nacidos no tienen ninguna capacidad para defender sus intereses

en la toma de decisiones. En concreto, no pueden pujar en el mercado de recursos actual, ni pueden participar del proceso político. Por otro lado, las decisiones actuales pueden tener un carácter irreversible para el futuro. Esto lleva a que las generaciones futuras no puedan defenderse y deban resignarse a sufrir las consecuencias de las decisiones presentes. Los individuos presentes en cada momento del tiempo actúan como dictadores respecto a los individuos no nacidos (…) Lamentablemente, las recetas habituales no representan una solución para el caso de las externalidades entre generaciones. El análisis convencional se equivoca al considerarlas como otro fallo del mercado resoluble con el clásico ajuste de esta institución. En el caso que nos ocupa se hace necesaria una modificación institucional mucho más profunda. Para empezar, debemos cuestionar la legitimidad del análisis convencional donde la misma existencia del futuro se incluye como algo contingente del presente" (63).

De esta forma, la necesidad imperiosa de incluir la protección de las generaciones futuras y el desarrollo sustentable en las decisiones gubernamentales ha sido expuesta desde los albores del derecho ambiental. En efecto, por ejemplo, la Declaración de Estocolmo del 16 de junio de 1972 señaló oportunamente en sus considerandos (punto 6): "La defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas"; estableció en el primer principio de dicha declaración que "el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras…", mientras que en el segundo ha resaltado que "los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras

representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga".

Por su parte, la Iglesia católica no ha quedado al margen de la cuestión, ya que ha resaltado la importancia del respeto del ambiente como protección a las generaciones venideras. De hecho, el papa Benedicto XVI lo resaltó en la encíclica Caritas Veritate: "El modo en que el hombre trata el ambiente influye en la manera en que se trata a sí mismo y viceversa". Por lo tanto, se necesitan nuevos estilos de vida para alejarse del hedonismo y consumismo y asumir la responsabilidad por lo creado, empezando por la vida humana misma. En tal sentido, es notable la precisión con que se equilibra la relación de ser humano y naturaleza: "Es contrario al verdadero desarrollo considerar la naturaleza como más importante que la persona misma", dice, y agrega: "El ambiente natural no es materia disponible a nuestro gusto, sino obra admirable del Creador". Los términos "solidaridad" y "justicia intergeneracional" son referencias fundamentales" (64).

De esta forma, las nociones de desarrollo sustentable y derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado para las generaciones futuras son conceptos que se nutren y unen recíprocamente, estableciendo obligaciones concretas y efectivas para la actualidad, tanto en sujetos particulares como en entes públicos y Estados.

2.3.2. Principio de solidaridad

El principio de solidaridad está compuesto, al decir de buena parte de la doctrina, por los principios de información en sus tres variantes: de un Estado al otro o de una Administración a otra, o información popular, vecindad o países limítrofes, cooperación internacional, igualdad entre los Estados y principio de patrimonio universal, que considera el carácter internacional del ambiente.

Así, por un lado, el principio de solidaridad incluye la correlación que debe existir entre Estados para la prevención y reparación de perjuicios ambientales. Usualmente se mencionan en esta interrelación a los estados provinciales y el nacional, pero también debe ser entendido este concepto entre Estados nacionales.

Nuestra LGA establece: "La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos" (art. 4º, LGA).

Sin embargo, por otro lado, también puede establecerse este principio en la aplicación concreta y esperable entre individuos, en el conocimiento de que cualquier acción de uno incide sobre terceros (65), y es en este sentido que cobra mayor interés para el estudio de los derechos de las generaciones futuras: "La actitud generosa, no mezquina de las acciones o decisiones de unos seres que afectan a otros (humanos o no) y la visualización de que cualquier conducta individual –por acumulación– incide sobre terceros, no solo de este tiempo sino de los que vendrán, dan contenido a este principio" (66).

Tratando el tema del principio de equidad intergeneracional, el Dr. Cafferatta (67) ha manifestado: "Lo recién expuesto reenvía a un asunto que la modernidad, es claro, no sintió la necesidad de plantear: el de la solidaridad; pero hay más: esta solidaridad no es solo actual sino también futura, ya que de nuestro obrar presente depende, en buena medida, la suerte de los que vendrán. Supone que debemos entregar a las generaciones venideras un mundo que desde la estabilidad ambiental les brinde las mismas oportunidades de desarrollo que tuvimos nosotros. Este principio tiene relación directa con la base ética del orden ambiental –la solidaridad– y su paradigma. Es que la crisis del ecosistema (...) ha contribuido decisivamente a la conformación de una ética basada en la

solidaridad o, como se afirma de modo creciente, en la responsabilidad" (68).

Se exige de esta forma la presencia de solidaridad y buena fe en los pueblos, al existir una exigencia moral y legal de comportarse con la prudencia y lealtad de un buen ciudadano del mundo.

En este sentido, el principio 27 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo señala: "Los Estados y los pueblos deben cooperar de buena fe y con espíritu solidario, en la aplicación de los principios consagrados" (69).

Es comprensible, entonces, advertir la íntima interrelación existente entre los diversos principios ambientales. Este contexto marca la vinculación entre el derecho al ambiente y el principio de solidaridad, la cual no debe darse exclusivamente entre Estados (nacionales, provinciales, municipales), sino también entre individuos y pueblos.

"Así, los derechos ambientales de las generaciones futuras pasan a convertirse en un 'derecho a la solidaridad en el presente': la fórmula de concreción práctica de aquellos derechos 'del' futuro en el presente es la obligación de solidaridad, de contenido eminentemente ambiental, que vincula a las generaciones presentes, que vienen obligadas a dejar un planeta en condiciones de habitabilidad ambiental dignas y favorecedoras de la calidad de vida para estos seres humanos que están por venir" (70).

Un botón de muestra en este aspecto lo marca el art. 45 de la Constitución española, el cual refiere a la "indispensable solidaridad colectiva", lo que ha permitido calificar los derechos ambientales como derechos de solidaridad u obligaciones de los presentes sin contraprestación para las generaciones futuras (71).

De esta forma, puede concluirse que, si al principio de sustentabilidad se lo señalaba como el vehículo para llegar al respeto y protección del derecho al ambiente de las generaciones futuras, la solidaridad es el combustible que moviliza al primero.

2.3.3. Principios precautorio y preventivo

El principio precautorio tuvo su aparición internacional en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, en la que se manifestó en su principio 15, que reza: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente". La segunda oración del texto, incluso, fue incorporada dentro del art. 4º de la LGA.

De esta manera, este principio tiene una prioridad absoluta en la defensa de los intereses ambientales, que propone su aplicación en caso de falta de certeza científica. Es decir, el carácter difuso que tiene el daño ambiental precisa de la aplicación de medidas y soluciones privilegiadas sobre aquellos bienes y derechos que pueden ser afectados.

Como indica Facciano (72), la aplicación de este principio dependerá de la incertidumbre científica, la evaluación del riesgo de producción del daño y el nivel de peligro del daño, el cual debe ser grave e irreversible.

Naturalmente, el principio precautorio dispone de su mayor expresión al cuidado de los derechos colectivos ambientales, y no para protección de aquellos daños individuales ocasionados a raíz de daños ambientales.

Por su parte, el principio preventivo es de especial interés dentro del derecho ambiental, toda vez que tiende a la anticipación y evitación de los hechos que pueden causar daños ecológicos. Es una aplicación singular del principio precautorio y supone el actuar diligente y anticipatorio en el caso de los efectos dañosos al ambiente (73). La naturaleza difusa de los daños ambientales y la dificultad para obtener una reparación integral de ellos realza la importancia de este derecho-deber, el cual se asienta en la solidaridad social.

La LGA lo incorpora en su art. 4º al decir: "Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se deben atender en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir" (74).

Ahora bien, la interrelación de estos principios con la equidad intergeneracional podría plantear la posibilidad de tomar medidas preventivas, de manera precautoria, en casos en los que podría pensarse en la existencia de un peligro grave e irreversible para el ambiente en el futuro, incluso en la hipótesis de que dicho peligro no se configure en la actualidad. Y es en este caso en el que debe analizarse la hipótesis de tomar medidas preventivas ante una situación que, si bien no ocasiona un daño actualmente, puede hacerlo en el futuro.

Sabido es que, tradicionalmente, el daño debe ser cierto y subsistente, por oposición a un perjuicio meramente presumible, eventual, conjetural o hipotético (75). Se sostiene, asimismo, que el daño debe ser subsistente o actual, entendido por ello que no haya desaparecido o que haya sido remediado (76).

El daño futuro, sin embargo, es reconocible cuando es previsible o inevitable (77). Tanto Vicente Domingo (78) como otros autores (79) han resaltado que el daño debe ser objetivamente probable, esto es, que pueda ser acreditado en su existencia.

Sin embargo, debe agregarse que pueden encontrarse autores (80) que reclaman para la interpretación de la certeza mencionada una visión relativa y no absoluta, estableciendo que la certidumbre absoluta no es propia de este mundo y mucho menos del derecho, motivo por el cual es suficiente la verosimilitud del daño (81).

Así las cosas, en la hipótesis planteada en líneas anteriores podría sostenerse que, principio precautorio mediante, podrían tomarse medidas preventivas de acreditarse una probabilidad cierta, dada por la objetiva seguridad del curso natural y ordinario de las cosas. Ello en defensa del derecho de las generaciones futuras a gozar de un ambiente sano y equilibrado.

2.4. Normativa nacional e internacional de la equidad intergeneracional

La Constitución Nacional argentina se encarga de darle máxima protección al derecho a las generaciones futuras en su art. 41, el que otorga el derecho a todos los habitantes a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y la satisfacción de sus necesidades actuales "sin comprometer las de las generaciones futuras".

Por su parte, la Ley General de Ambiente 25.675, amén de las menciones ya realizadas sobre el art. 4º, incluye en su articulado distintas referencias a la protección de las generaciones futuras. En su art. 2º, señala: "La política ambiental nacional deberá cumplir con los siguientes objetivos: (…) (b) promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria".

Sin embargo, a pesar de la notoria importancia que tanto la Constitución Nacional como la LGA le otorgan a la protección de las generaciones futuras, es curioso observar que en la restante y profusa normativa ambiental nacional no se observan otras normas

que siquiera mencionen la protección de las generaciones futuras, a diferencia de lo que ocurre en la normativa provincial (82). En cuanto hace al tratamiento por nuestros tribunales del derecho de las generaciones futuras a gozar de un ambiente sano, no se registran casos que lo hayan abordado en forma específica y particular. Pueden encontrarse fallos en los que se menciona, parafraseando el art. 41 de la CN, aquel derecho, pero sin ser su tratamiento el objeto de resolución (83).

A nivel internacional, el derecho al ambiente tiene profusa recepción; tanto que existe en la actualidad una gran cantidad de documentos internacionales, convenios y tratados que abordan el tema de la protección del ambiente (84). Sin embargo, no es común encontrar la referencia al derecho de las generaciones futuras (85).

A pesar de esta escasa regulación normativa, cabría preguntarse si ella es relevante para la aplicación del instituto.

Al respecto, es interesante marcar un fallo de la SC Buenos Aires, la que, en el análisis del texto constitucional, señala la operatividad de los derechos ambientales que reconoce su texto: "Las cláusulas contenidas en los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional y 20 y 28 de la Constitución provincial (que, entre otros, consagran el derecho a todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; a la vez que estatuyen el instrumento que garantiza su efectivo goce: el amparo, poseen operatividad y vigor per se, sin que a ello obste la rémora de los órganos legislativos de dictar las normas que regulen su tutela y establezcan los mecanismos necesarios a tales fines" (86).

De esta manera, puede sostenerse que el derecho a un ambiente sano de las generaciones futuras es operativo y no precisa de una regulación específica en la materia.

Sin embargo, cabe recordar que el Principio 11 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo señala la obligación de los Estados de promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente, concepto de gran interés actualmente en el derecho ambiental.

Así las cosas, la implementación o eficacia constituye hoy en día el mayor desafío de esta ciencia jurídica: "Ha sido, sobre todo en países no desarrollados, un Derecho que padece de raquitismo de eficiencia…" (87). En efecto, es común observar que, a pesar de la gran cantidad de normas ambientales que pueblan y abultan las legislaciones, tanto nacionales como internacionales, se encuentran lagunas y fallas que tienden a dejar huérfano de protección al ambiente, máxime al considerar que los institutos tradicionales del derecho en ocasión no logran dar debida respuesta a su problemática. No obstante, se sostiene que "la globalidad de la cuestión ambiental –nota característica derivada de la naturaleza del bien jurídico tutelado– exige la presencia de un derecho internacional –o, si se prefiere, transnacional–, que supere las limitaciones del derecho internacional clásico, y, particularmente, la falta de eficacia de las solemnes declaraciones sobre el medio ambiente" (88).

Por su parte, Morello resalta: "El derecho a contar o disponer con acciones o vías útiles porque siempre la atribución o el reconocimiento de derechos fundamentales (como lo es el derecho ambiental) se traduce en el nivel constitucional en un reconocimiento garantido, lo que a fortiori demanda, valga la redundancia, la asistencia de un eficaz sistema de garantías, no tanto de carácter formal, sino representativo de una protección real" (89).

De esta manera, si bien se entiende que el derecho de las generaciones futuras es operativo por su reconocimiento constitucional, no menos cierto es que se entiende conveniente su

mayor regulación normativa, sobre todo en aquellos aspectos que acercan alguna duda interpretativa.

Capítulo Tercero

Alcances de la obligación intergeneracional

"El futuro está oculto detrás de los hombres que lo hacen".
Anatole France

El respeto del derecho de las generaciones futuras a gozar de un ambiente sano y equilibrado implica necesariamente el establecimiento de una obligación para la generación presente. Ahora bien, el alcance de esta obligación comparte muchas de las notas establecidas para el deber de respetar el ambiente en general. Y de ello, aunque parezca una obviedad, deviene que el cumplimiento de dicha obligación es actual, presente, y no derivada hacia el futuro, ya que solo son sus efectos los que se difieren en el tiempo.

La responsabilidad ambiental, en general, es catalogada como de tinte objetivo. El art. 28 de la LGA dispone que el autor del daño ambiental será responsable "objetivamente" de restablecer las cosas a su estado anterior. Así las cosas, la responsabilidad ambiental deviene independientemente de la culpa o dolo del autor.

De la misma manera, y en aplicación del art. 1113 del cód. civil, párr. 2º, lo será tanto aquel responsable de manera personal como si el daño es producido por una cosa o persona que se encuentre bajo su dependencia, custodia o propiedad.

Así, el responsable del daño ambiental ocasionado no puede librarse demostrando su falta de culpa, sino acreditando la interrupción del nexo causal entre el riesgo y el daño mediante la culpa de un tercero por el cual no se deba responder.

La culpa de la víctima, naturalmente, no podrá ser invocada para exonerarse de la responsabilidad en el caso de las generaciones futuras, por cuanto estas no pueden ser lógicamente catalogadas como responsables.

No obstante, cabe señalar que también son aplicables los parámetros establecidos por los arts. 1109, 1072, 1074 y 902 del cód. civil, por cuanto será ajustable la responsabilidad subjetiva cuando exista culpa del autor.

Por otra parte, la obligación de preservar el ambiente sano y equilibrado es también definida como extracontractual, toda vez que no existe una relación contractual existente que así lo disponga, por lo que la obligación de preservar el ambiente deriva de una disposición legal y genérica preexistente (neminem laedere), porque así lo exige la convivencia social, independientemente de cualquier estipulación privada o concreta entre particulares. Esta exigencia legal, cuyo rango constitucional había sido declarado oportunamente por la Corte Suprema (90), se encuentra igualmente establecido por el art. 41 de la CN.

También es dable advertir que la obligación de conservar el ambiente puede ser tanto de "no hacer" como de "hacer", toda vez que se espera tanto una abstención de todas aquellas conductas y acciones que puedan poner en riesgo la salud del medio ambiente en el futuro como la realización de acciones positivas, como, por ejemplo, reciclar.

En otro orden de ideas, en relación con la obligación de respetar el ambiente para las generaciones futuras, se exige del hombre que use "en forma cabal de su papel de protector y vigilante de los bienes naturales…" (91), procurando una utilización razonable y sustentable de los recursos.

Deviene esta responsabilidad de su papel dentro de la naturaleza, como único ser dotado de discernimiento. Así, se dice que "la responsabilidad del hombre es la de administrador y guardián, basado únicamente en su capacidad de conocimiento, reflexión y predicción" (92).

El hombre, como analista supremo de esta realidad, debe, en consecuencia, estudiar cuáles son las reglas propias de este equilibrio y establecer los medios para que sean respetadas.

De esta forma, se produce la paradoja de que el "gobierno de la naturaleza" pasa por la obediencia a las reglas de la naturaleza, de tal manera que "no se puede gobernar a la naturaleza si no es conociéndola y obedeciéndola" (93).

"Y no cabe duda de que, en este contexto de debate, el hombre moderno presenta un grado de responsabilidad aún más acentuado que cualquier otra generación en momentos históricos anteriores. La razón es obvia: la capacidad de control, protección y conocimiento de la naturaleza del hombre actual, así como de agresión técnica letal sobre la misma, es muy superior a la del hombre de hace tan solo cincuenta años, e incomparable a la del hombre de hace dos siglos. Así, el futuro de las generaciones futuras depende hoy más que nunca de la forma en la que se gobierne el hombre actual. Esta situación resalta, automáticamente, el papel de director de escena ambiental del hombre moderno" (94).

En este sentido, Rosatti sostiene la existencia del sacrificio generacional, es decir, la carga o herencia que recibe una generación de la siguiente. Por esta, en consideración de los recursos que una generación recibe de la anterior y de aquellos que deja a la siguiente, puede ser evaluado el capital ambiental resultante: "En lugar de interrogarnos respecto de cuánto habremos de producir para que nuestro consumo no comprometa a las generaciones futuras (ahorro justo), el dilema se expresa de este modo: ¿cuánto arrebatamos a las

generaciones subsiguientes, comprometiendo su disponibilidad, para que la actual generación pueda subsistir?" (95).

Capítulo Cuarto

Algunos efectos de la intergeneracionalidad

"El futuro no es un regalo, es una conquista".
Robert Kennedy

Las particularidades señaladas del derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado por parte de las generaciones futuras, como dijimos, inciden directamente en la aplicación de algunos institutos del derecho ambiental, lo que genera algunas particularidades interpretativas que merecen ser resaltadas.

4.1. Legitimación

La legitimación es la aptitud que tiene un determinado sujeto para ser parte en un proceso judicial, como actora (activa) o como demandada (pasiva). Esta se determina por la relación jurídica que existe entre dicho sujeto y la situación fáctica sometida a reclamo judicial. Respecto de la legitimación en las acciones de naturaleza ambiental, es un lugar común en la doctrina vernácula señalar que se encuentra notablemente ampliada por el carácter difuso y colectivo del derecho a gozar de un ambiente sano.

Ahora bien, la legitimación de las generaciones futuras para reclamar el daño ambiental provocado es, quizás, uno de los extremos en los que mayormente puede reflejarse aquella amplitud, toda vez que se trata de otorgar aptitud procesal a un sujeto que no tiene existencia actual, así como de exigir reparación a un sujeto que quizás no es posible determinar.

Ello se encuentra, además, incentivado por aquellas doctrinas ambientales que pregonan una flexibilidad y extensión de la legitimación ambiental en aras de la protección del bien jurídico tutelado, y señalan la necesidad de habilitar a todos los integrantes de la comunidad para reclamar la tutela del derecho a gozar de un ambiente sano.

Esta concepción encuentra también fundamento en la obligación legal de todo ciudadano de conservar el ambiente y protegerlo. Naturalmente, de dicha obligación y deber surge la necesidad de otorgarle las herramientas procesales para hacerlo, es decir, reconocerle legitimación y acción para exigir la protección de tal derecho.

La amplitud legitimatoria del derecho al ambiente sano deriva tanto de la Constitución Nacional, en sus arts. 41 y 43 y el art. 30 de la LGA, como de diversos tratados internacionales de jerarquía constitucional, como, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 12).

El art. 32 de la LGA, de hecho, señala: "El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie", lo que da mayor basamento a tal concepción ampliatoria.

El derecho a un ambiente sano y equilibrado pertenece a la sociedad en forma común, colectiva e indefinida, del cual goza no solo cada individuo en forma particular y personal, sino también la totalidad de la comunidad, en forma plural e indefinida.

Esta protección, por su carácter difuso, se encuentra desperdigada entre una generalidad variable, indeterminada y heterogénea de personas y sujetos, excediendo el carácter de intereses colectivos que se encuentran centrados en grupos organizados.

Coadyuva con esta idea el hecho de que el ambiente es un bien jurídico único, indivisible y que no puede ser fraccionado.

En forma particular, se suele hablar de distintos tipos de legitimados en la faz activa y la pasiva. En la primera de ellas, solemos encontrar al "afectado", las asociaciones, el Defensor del Pueblo y el Estado. El art. 30 de la LGA sostiene que, "producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción…". En tanto en la legitimación pasiva se suele ubicar al autor del hecho, el Estado, entidades financieras y funcionarios públicos, en determinadas situaciones, y agrega el art. 31 de la LGA que "en el caso de que el daño sea producido por personas jurídicas la responsabilidad se haga extensiva a sus autoridades y profesionales, en la medida de su participación".

Dentro de esa clasificación, ¿dónde puede incluirse a las generaciones futuras y su derecho a gozar de un ambiente sano?

4.1.1. Legitimación activa

4.1.1.1. El afectado: Las generaciones futuras han sido incorporadas por el texto constitucional y la LGA como entidad protegida legalmente en su derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado para el tiempo en que efectivamente existan; ya ha sido señalado que tal protección es concedida sobre el ambiente existente en la actualidad.

Así las cosas, podría decirse que un detrimento del ambiente actual, con repercusión en el futuro, le ocasiona a la generación futura un daño o perjuicio que la constituye en legitimada para accionar en procura de su defensa. En este sentido, podría incorporarse a las generaciones futuras dentro de la noción de "afectado" (96). Sin embargo, en cuanto a las generaciones futuras, tal determinación es cuestionable, toda vez que en este sentido no podría señalarse que existe una conexión o proximidad determinada, pues estamos ante una entidad que no existe en la realidad.

4.1.1.2. Defensor del Pueblo: El art. 86 de la CN señala que el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal para "la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas".

Así, se le otorga legitimación para que actúe en defensa de intereses que afecten el orden público o social, otorgando el derecho objetivo a un sistema destinado a proteger a un grupo invocando su representación, sin necesidad de citar norma específica al respecto. Se entiende que el Defensor del Pueblo se constituye como un funcionario a disposición de la comunidad para protegerla contra la deficiente actuación de la Administración o terceros (97).

El art. 43 de la CN le otorga la posibilidad, además, de interponer acciones de amparo contra aquellos actos u omisiones que revistan las características que la norma prevé; quedan incluidos aquellos que afecten el derecho al ambiente, ergo, aquellos que afecten el derecho de las generaciones futuras consagrado en el art. 41 de la CN.

Así las cosas, el Defensor del Pueblo podría válidamente asumir la defensa y protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado actual de las generaciones futuras, incluso en el caso de

que tal defensa no signifique la asunción de tal representación a favor de las generaciones existentes en la actualidad.

Ciertamente, conforme fuera expuesto (98), podría pensarse en una situación en la cual un daño menor y tolerable en el ambiente actual repercuta en forma nociva y sustancial en el futuro. En este caso, reiteramos, acreditado que ello sea, el Defensor del Pueblo bien podría invocar la defensa de las generaciones venideras para asumir legitimación en dicho proceso, aunque más no sea para exigir medidas preventivas, cautelares, reparatorias, etc., recordando al efecto los principios precautorio y preventivo.

4.1.1.3. Asociaciones: Las asociaciones son legitimadas en tanto propendan a la protección de los fines establecidos por el art. 43 de la CN, una vez que se encuentren registradas conforme a la ley, circunstancia también reconocida por el art. 30 de la LGA. Sin embargo, respecto de la previa registración de ley, se ha soslayado jurisprudencialmente este requisito, cuando puedan sus componentes acreditar su condición de afectados inmediatos, reconociendo legitimación en aquello que implica la existencia de un interés colectivo como es el derecho ambiental (99) y permitiendo la existencia de asociaciones cuyo objeto sea la defensa de intereses colectivos de manera general (100).

Ahora bien, las asociaciones pueden actuar en defensa de los intereses comunes del sector o grupo que representan. El art. 33, segunda parte, inc. 1º, del cód. civil les exige para su actuación "que tengan por principal objeto el bien común, posean patrimonio propio, sean capaces por sus estatutos de adquirir bienes, no subsistan exclusivamente de asignaciones del Estado, y obtengan autorización para funcionar".

Podría entenderse que la atribución de la defensa de los derechos a un ambiente sano y equilibrado de las generaciones futuras excedería en mucho el sentido de la norma citada y el ámbito

de actuación reservado para las asociaciones. Así las cosas, la protección de este derecho de las generaciones futuras podría tornar vago, ambiguo, impreciso o indeterminado su objeto.

En este sentido, la Corte Suprema le ha negado legitimación a las asociaciones cuando estas pretendan la protección de intereses generales como fundamento de la acción planteada (101).

4.1.1.4. Por último, corresponde incluir al Estado, tanto nacional como provincial y municipal, a quien podría asignársele la legitimación procesal para invocar la protección de las generaciones futuras. En cualquier caso, el Estado debe intervenir como administrador del bien común de la comunidad, lo que incluye la asunción y protección de los intereses de los futuros habitantes de su territorio.

Sin perjuicio del desarrollo del punto en el Capítulo Quinto, se adelanta que aquí también se podría dar una situación como la mencionada respecto del Defensor del Pueblo, en cuanto debería tratarse de una situación en la cual no se encuentre comprometido el derecho al ambiente sano y equilibrado de las personas existentes en la actualidad, sino de aquel caso en el que la evolución cierta y comprobada del daño particular habrá de comprometer el bienestar de las personas por venir, ya que de lo contrario el Estado intervendría directamente en protección de los habitantes actuales.

4.1.2. Legitimación pasiva

Dentro de los elementos propios de una obligación, se encuentra el deudor; toda obligación jurídica presenta a un sujeto que se encuentra sometido a cumplir con el deber jurídico que es su objeto, bajo apercibimiento de que el acreedor utilice las herramientas coercitivas para obtener el cumplimiento forzado.

En este sentido, el deber de respetar el derecho de las generaciones futuras no escapa a este principio de la teoría de las obligaciones. Allí encontraremos a aquellos sujetos con aptitud procesal para ser demandados por la recomposición del ambiente, incluso a favor de las generaciones futuras.

No obstante, cabe advertir que, si el respeto del derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado por parte de las generaciones futuras debe efectivizarse en la actualidad, los legitimados pasivos de dicha obligación serán los mismos que se señalan en general para la acción de recomposición del ambiente, es decir, el autor del daño, los administradores de personas jurídicas y Estado (102), último caso que será profundizado en el capítulo siguiente.

4.2. Prescripción

El derecho de las generaciones futuras a gozar de un ambiente sano y equilibrado afecta notablemente la prescripción de la acción de recomposición del ambiente. Ello, lógicamente, por cuanto la variable temporal es determinante en este instituto. El hecho de que se hable de un concepto que no tiene solución de continuidad trastoca notablemente el funcionamiento del instituto de la prescripción.

En este aspecto, el debate se encuentra abierto, toda vez que la LGA no ha determinado un plazo de prescripción para la acción de recomposición ambiental (103). Allí pueden advertirse tres posturas: bienal, decenal o imprescriptibilidad.

La primera de ellas se centra en considerar a la acción de recomposición del ambiente como de naturaleza extracontractual, a la cual le es aplicable la prescripción del art. 4037 del cód. civil. Se señalan fundamentos de seguridad jurídica y económica para

determinar este plazo; puede ubicarse en dicha teoría a Cassagne (104).

En segundo lugar, otra posición señala que la prescripción de la acción de recomposición del ambiente es decenal, por cuanto no puede ser identificada la acción extracontractual de quien sufre un daño individual como consecuencia de la afectación del ambiente con la establecida por la LGA, es decir, aquella que propone la recomposición del ambiente en sí.

A su vez, puesto que no ha sido establecido un plazo de prescripción determinado para esta acción concreta y especial, debe aplicarse el término general establecido en el art. 4023 del cód. civil.

Se apoya también esta posición en la naturaleza ex lege de la obligación de no dañar el ambiente, señalando además que ante la duda interpretativa debe aplicarse el mayor plazo de prescripción.

También incide sobre esta posición la vinculación que se hace de la recomposición del ambiente con lo establecido por el art. 2618 del cód. civil en materia de las relaciones de vecindad, para las cuales cierta jurisprudencia aplica el plazo decenal (diferenciando lo que es el reclamo de daño por las molestias, de la cesación de estas) (105).

Dicho ello, resta señalar la tesis de la imprescriptibilidad, la cual tiene como mayor fundamento, precisamente, el derecho de las generaciones futuras y la caracterización del ambiente sano y equilibrado.

El principio general en materia de prescripción es que todas las obligaciones son prescriptibles, ello por un innegable fundamento de seguridad y estabilidad de las relaciones y situaciones jurídicas y económicas (art. 4019, cód. civil). De este modo las excepciones a la regla de de prescriptibilidad deben ser establecidas expresamente por

la ley. Sin embargo, existen ciertas excepciones a dicha interpretación por la misma naturaleza jurídica de los derechos que tales acciones protegen. De esta forma, dicha norma no sería taxativa sino enunciativa o, al menos, sujeta a excepciones.

Así, la acción de recomposición del ambiente no sería prescriptible por cuanto su naturaleza especial se lo impide. El derecho al ambiente sano y equilibrado, por su naturaleza autónoma, difusa, incierta, etc., impide que le sea aplicable el plazo de dos años del art. 4037 o el decenal del art. 4023 del cód. civil.

Por su parte, si bien es cierto que la imprescriptibilidad en el derecho argentino es excepcional, por lo cual deben estar las excepciones expresamente indicadas (lo que no ocurre con la acción de recomposición del ambiente), existen ciertas acciones que son consideradas imprescriptibles pese a que ese carácter no está expresamente consagrado en la ley. Así, por ejemplo, la acción del ausente reaparecido para recuperar sus bienes o la acción para solicitar alimentos legales.

La intergeneracionalidad del derecho al ambiente sano y equilibrado juega un papel preponderante en esta teoría, por cuanto sería contraria a su reconocimiento la asignación de un plazo de prescripción concreto. Es decir, resultaría contradictorio establecer el derecho de una generación por venir (digamos, a modo de ejemplo, a cien años) a que se le respete su derecho a proteger el ambiente, si se indica que la prescripción de la acción correspondiente es de dos o diez años de producido el daño.

En ese caso, la suerte y el derecho de aquellas generaciones podrían únicamente ser protegidos si las actuales manifiestan un interés concreto en protegerlas e inician las acciones pertinentes, ya que, de lo contrario, aquellas se verían imposibilitadas de hacerlo en el futuro (incluso antes del comienzo de su existencia).

El derecho al ambiente sano y equilibrado para las generaciones venideras dispone de jerarquía constitucional desde el año 1994, equiparándolo a otros de innegable importancia, como la vida y la salud. Y en este sentido son imprescriptibles aquellas obligaciones que surgen de la Constitución Nacional y que pesan sobre todos los habitantes del suelo argentino.

Así, la privilegiada protección del ambiente y el derecho de las generaciones futuras al respecto suponen el otorgamiento de las herramientas necesarias a los efectos de su protección, so riesgo de incurrir en el vaciamiento de aquella disposición.

Ahora bien, respecto de la prescriptibilidad de la acción ambiental, ciertas posturas (Mosset Iturraspe, Kemelmajer de Carlucci) sostienen que no se trataría de una discusión respecto del plazo de prescripción, sino del comienzo de su cómputo. Así, será determinante el momento desde el cual el daño fue producido o desde el que el afectado lo conoce para comenzar a computar el plazo de prescripción.

Al respecto, puede decirse que, para el caso de las generaciones futuras, tal aplicación sería insuficiente toda vez que demorar el comienzo del cómputo de la prescripción hasta que aquellas conozcan el daño transforma en impracticable tal teoría. Ello por cuanto el concepto de generaciones futuras, como vimos, es un concepto sin solución de continuidad, atemporal. La generación que siga a la nuestra tendrá un inicio de cómputo de la prescripción, la siguiente otro, y así sucesivamente hasta el fin de los tiempos. La noción es impracticable entonces, máxime considerando que el fin de una generación y el comienzo de otra no se da en un momento o fecha determinada, sino que son cambios sociológicos y culturales que devienen en el tiempo.

Capítulo Quinto

Estado e intergeneracionalidad

"Responderemos a la amenaza del cambio climático sabiendo que si no lo hacemos estaremos traicionando a nuestros hijos y a generaciones futuras".
Barack Obama

5.1. Poder de policía ambiental

La participación del Estado en el cuidado del ambiente es innegable y preponderante. Hutchinson señala que desde la reforma constitucional del año 1994 existe un orden público ecológico "que legitima la potestad (poder-deber) ordenadora del Estado en materia de conservación, defensa y mejora ambiental. En particular, funciona como base o fundamento para el ejercicio de facultades normativas (poder de policía) que se traducen en prohibición, restricción y control de actividades capaces de degradar o alterar el bien jurídico ambiental" (106). La tutela administrativa fundamenta, entonces, la actividad de policía administrativa ambiental del Estado, por lo que puede aplicar medidas de seguridad, reparación, represión y sanción.

"Lo que hay que retener aquí es, pues, que existe un orden público ecológico o ambiental que faculta e impone el ejercicio de una policía administrativa en lo ambiental, o policía ambiental, mediante la cual deben evitarse y controlarse las actividades degradantes del ambiente. Se trata de una potestad, y por tanto, de una facultad-deber de la Administración Pública. Y como reverso de tal obligación administrativa los particulares tienen el derecho a la protección ambiental y a la reparación, por parte de la Administración, de los daños que les cause por el ejercicio inadecuado o por la ausencia de ejercicio de su potestad administrativa" (107).

Esta responsabilidad de parte de los Estados ha sido incorporada desde el comienzo de la preocupación ambiental en los distintos documentos que estos han ido firmando.

Así, de la Declaración de Estocolmo de 1972 se desprende la obligación de los Estados de no perjudicar el medio y de controlar las actividades que se desarrollan en cada una de sus jurisdicciones. Ello es también señalado por la Declaración de Río de 1992.

Alterini explica, por su parte, que el Estado debe intervenir entre la aptitud de quien puede provocar el daño y aquel que se desinteresa de él, si el mecanismo para evitar el daño le es más gravoso que este mismo, en una suerte de responsabilidad o deber subsidiario.

Ello origina la discusión sobre el papel que debe tomar el Estado en la conservación del ambiente: si como un árbitro que no interviene, para dar oportunidades a otras instituciones que sirvan a la sociedad, o bien mediante una intervención más activa, como árbitro y agente.

Para Lorenzetti la norma obliga a las autoridades a proveer a la protección del derecho al ambiente sano, pero no solo en el sentido de omitir dañarlo, sino también en el de brindar prestaciones positivas para elaborar herramientas para su preservación, tanto él como los particulares (108).

De esta forma, Tomás Hutchinson concluye que la prevención y conservación en materia ambiental es una de las ocupaciones primordiales del Estado, y es un derecho de los habitantes la exigencia de tal conducta (109).

En la relectura de los artículos de la Ley General de Ambiente, sobre todo el 2º y el 4º, la conservación del ambiente para las generaciones futuras aparece como una obligación expresa y

positiva para el Estado. Estas normas, efectivamente, incrementan la base sobre la cual fundar la responsabilidad del Estado por omisión al permitir actividades contaminantes.

Esta protección y cuidado del ambiente por parte del Estado, según el art. 41 de la CN, es un deber compartido entre Nación y provincias, en tanto es facultad concurrente para estas el dictado de normas ambientales, y se reserva a la primera el dictado de los llamados "presupuestos mínimos".

De esta forma, también comparten la Nación y las provincias el poder de policía ambiental, lo que supone la coordinación y concertación de criterios para su elaboración (110).

5.2. La responsabilidad ambiental del Estado frente a las futuras generaciones

La teoría de la responsabilidad del Estado ha evolucionado, desde épocas en las que no podía ser condenado a reparar ningún tipo de daño hasta la actualidad, en que se le imputa responsabilidad con distintos fundamentos. Ahora bien, los daños provocados al ambiente no son una excepción a esta regla y hacen surgir el deber del Estado responsable de repararlos (111), ampliando aún más su legitimación pasiva frente a estos reclamos.

Conforme se advierte, el derecho ambiental ha venido a modificar notoriamente la aplicación de distintos institutos del derecho, al existir motivos para considerar que la responsabilidad del Estado bien podría ser alcanzada por este efecto, provocando una ampliación mayor a la actual.

La teoría de la responsabilidad del Estado ha sufrido, como es propio de los sistemas jurídicos que propugnan la reparación de perjuicios, una evolución semejante que no solo lo ha entendido como legitimado pasivo de tal imputación, sino que también ha

ampliado en mucho los supuestos para ello y los criterios para determinarla.

En efecto, de una situación original en la que, al Estado, por su carácter soberano, no se le podía atribuir culpabilidad y, por tanto, responsabilidad, se ha pasado a otra en la que el Estado responde cuando lleva adelante acciones en contra del orden legal, cuando no actúa conforme a este y hasta cuando, por un actuar conforme a derecho, somete a un particular a una carga excesiva.

En cuanto hace a la responsabilidad del Estado, no cabe duda, en primer lugar, respecto de aquella en cuanto realice actos en atentado directo al ambiente (112). En este aspecto, son muchos los ejemplos que pueden ser dados, como, por ejemplo, contaminaciones al ambiente a través de obras públicas.

Sin embargo, este tipo de responsabilidad del Estado responde a las nociones generales sobre el derecho a gozar de un ambiente sano. Esto también podría decirse respecto de la responsabilidad del Estado por actos lícitos (113).

Ahora bien, conforme lo señalado anteriormente, es función del Estado controlar que los administrados respeten el ambiente y sus elementos, todo lo cual deriva de su poder de policía. De ello deriva que en caso de omisión de control podría hacerse responsable al Estado.

Y es este tipo de responsabilidad pública el que es de interés frente al derecho de las generaciones futuras a gozar de un ambiente sano y equilibrado, sobre todo en casos en los que es preciso reparar su perjuicio frente a la indeterminación de los autores del daño.

La responsabilidad del Estado por omisión o falta de servicio derivaría del ejercicio irregular de su función y poder de policía ambiental, toda vez que es obligación del Estado proveer la

regulación adecuada para evitar lesiones al ambiente y asumir una conducta previsora, tomando medidas tendientes a preservar el ambiente.

Cuando el Estado no cumple con estas obligaciones y por esta omisión se provoca un daño al ambiente, nacería su deber a recomponerlo a su estado original o a aquel que permitan las circunstancias reinantes (114).

En materia ambiental, el art. 41 de la CN señala que el Estado tiene como deber la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural, cultural y de la diversidad biológica, la información que favorezca la participación ciudadana y la educación ambiental. Por otra parte, la LGA establece expresamente la obligación del Estado de preservar el ambiente a favor de las generaciones futuras.

Ahora bien, para que se configure responsabilidad por falta de servicio del Estado es necesario que esta se encuentre unida al daño por una relación de causalidad adecuada que la tenga como factor eficiente de su consumación. Es decir que la abstención sea la causa del daño, en un juicio de probabilidades que la señale como concausa del daño, partiendo de la premisa de que, de haberse llevado adelante la acción omitida, el daño no se habría producido.

En este sentido, Hutchinson señala que es imposible que la Administración controle totalmente, a través de inspecciones o cualquier otra medida de policía, el cumplimiento de las normas jurídicas, técnicas y los procedimientos de protección ambiental, teniendo en cuenta la amplitud del ambiente y la cantidad de población que es su usuaria (115). Sin embargo, señala también la posibilidad de establecer un sistema de presunciones ante un daño ambiental determinado sobre la responsabilidad del Estado, fundado en las dificultades probatorias y las diferencias de posiciones entre los potenciales perjudicados y el primero.

Así, si se entiende que es obligación principal del Estado la protección ambiental y su preservación, tanto por disposición constitucional expresa como por amplia referencia normativa, la posibilidad de que se incremente su responsabilidad por omisión de servicio es notable.

De esta forma, si bien no debe señalarse al Estado como un "asegurador universal" frente al daño ambiental, corresponde sin dudas reconocer que su responsabilidad se encontraría notoriamente ampliada respecto de otro tipo de daños. Máxime frente a las generaciones venideras, quienes enfrentan en la actualidad las dificultades ya revisadas para hacer respetar su derecho a un ambiente sano y teniendo en su debido momento al Estado como sujeto más disponible como responsable del daño ambiental sufrido.

Esta teoría implicaría, en definitiva, que toda la comunidad, como parte integrante y fundamento de la existencia del Estado, terminaría reparando el daño que ella ha provocado a través de todos o algunos de sus miembros. Revisada la existencia de un daño y perjuicio ambiental, independientemente de la determinación de sus responsables concretos, sería obligación del Estado frente a las generaciones venideras asegurar la reparación del ambiente.

Esta reparación, claro está, debería estar acompañada de un ejercicio activo de la determinación de responsables de aquellos daños. Es decir, el Estado debería procurar evitar que se dañe: tiene que autorizar y controlar, sancionar e impedir la contaminación. De no lograrlo, tiene que reparar el daño y luego repetir de los responsables.

Y ello por cuanto el derecho a un ambiente sano no depende de que se determine la culpabilidad de alguien en particular, sino de que efectivamente se reconozca ese derecho.

Frente al derecho de las generaciones futuras a gozar de un ambiente sano y equilibrado, el Estado no podría negarse a la recomposición del ambiente so pretexto de imputar y responsabilizar a los autores del daño, toda vez que la respuesta ante la agresión del bien jurídico protegido no precisaría de dicha determinación, dejando para una etapa posterior o contemporánea la condena a los responsables.

Capítulo Sexto

Conclusiones

El ambiente se caracteriza por ser un sistema que dispone de una estructura en la que las lesiones y los daños que sufre repercuten en la actualidad y en el futuro. La ciencia jurídica que lo tiene como bien jurídico tutelado ha modificado las estructuras tradicionales del derecho, ampliando sus alcances, efectos y consecuencias. Los bienes que lo componen son entendidos como universalidades jurídicas.

El derecho ambiental es un sistema jurídico de naturaleza colectiva, difusa, incierta, preventiva, precautoria y equitativa.

Dentro de él se ha incluido expresamente a las generaciones futuras como sujeto de tutela, con derecho a gozar al tiempo de su existencia de un ambiente sano y equilibrado, lo que exige su cuidado actual.

Se ha mencionado el derecho ambiental como una revolución del derecho y parecería que la equidad intergeneracional es una de las mayores representaciones de los esfuerzos que conlleva modificar las estructuras actuales del derecho para darles debida protección a las generaciones futuras.

No caben dudas de que la seguridad jurídica y los diversos derechos reconocidos por nuestra sociedad –todos ellos de raigambre constitucional, como el derecho a la propiedad, a la igualdad jurídica, al debido proceso, etc.– no pueden ser avasallados o dejados de lado en virtud de la protección primordial del derecho al ambiente, incluido aquel del que gozan las generaciones futuras.

No obstante, la integración de ese derecho exige el esfuerzo de una interpretación sistémica e integradora que permita la consecución del objetivo final, el cual es el de dar la posibilidad a las generaciones existentes de satisfacer sus necesidades, de manera sustentable y sin poner en riesgo el mismo derecho de las generaciones por venir.

En estos términos, las soluciones deberán ser dadas en los casos concretos que se presenten, pero sin dejar de tener presente dicho objetivo primordial, que nos involucra en nuestro favor, pero también a favor de nuestros hijos y sucesivos habitantes del planeta.

Ante un daño al ambiente o situación que lo ponga en riesgo, tanto para la actualidad como para el futuro, debe ser descartada cualquier solución que suponga dejar al ambiente sin solución ni recomposición.

Es allí también donde el Estado presenta un rol de agente activo, tanto en su función de policía ambiental, reglando, controlando y responsabilizando a los autores de los daños producidos, como en la responsabilidad que le cabe como recomponedor principal del ambiente, independientemente de la determinación de los autores del daño.

En estos términos, el presente trabajo no ha pretendido bajo ningún aspecto establecer normas rígidas sobre la cuestión ni tampoco dar opinión concreta sobre cuál es el alcance de las nociones comentadas.

Por el contrario, con la conciencia de la importancia del tema y de los intereses involucrados, se ha pretendido exponer la actualidad y perspectivas de la cuestión a los efectos de que pueda servir como base de la discusión y profundización de la dinámica ambiental, reconociendo que existe un bien jurídico protegido que merece y exige un esfuerzo de todos los intérpretes para su respeto y cuidado.

Bibliográfia

Alterini, Atilio A. - Ameal, Oscar J. - López Cabana, Roberto M., Derecho de obligaciones: civiles y comerciales, LexisNexis.

Andorno, Luis, La responsabilidad por daño al medio ambiente, JA, 1996-IV-877.

Bellver Capella, Vicente, Ecología: de las razones a los derechos, Granada, Comares, 1994.

Besalú Parkinson, Aurora, Responsabilidad por daño ambiental, responsabilidad civil, Buenos Aires, Hammurabi, 2005, t. 22.

Bibiloni, Homero M., Los principios ambientales y la interpretación (su aplicación política y jurídica), JA, 2001-I-1082, Lexis, 0003/008036.

Bustamante Donas, Javier, Hacia la cuarta generación de derechos humanos. Repensando la condición humana en la sociedad tecnológica, en Globalización de los derechos... Repensando la condición humana, disponible en

http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/ipc/globalizacion_derechos.pdf.

Cafferatta, Néstor A., Los daños al ambiente y su reparación, Revista de Derecho de Daños, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, Daño Ambiental, 2008-3.

Daño ambiental (Evolución de nuestra jurisprudencia), JA, 1999-III-1162.

Principios de derecho ambiental, SJA, 14-6-06, Lexis Nº 0003/012624.

Calvelo Ríos, José M., Algunas aproximaciones a la definición de desarrollo sustentable, 1998.

Cassagne, Juan C., El daño ambiental colectivo, LL, 2004-E-1426.

La responsabilidad extracontractual del Estado en la jurisprudencia de la Corte, ED, 114-215.

Díaz Araujo, María M., Daño por contaminación ambiental urbana. Polución. Impacto auditivo, visual y ambiental, JA, 1997-IV-686.

Fernández Madero, Jaime, Los daños causados al medio ambiente, La Ley, 19-12-03.

García Lupiola, Asier, La política medioambiental de la Unión Europea ante el cambio climático, en http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/117602/La+pol%EDtica+medioambiental++.pdf;jsessionid=662DA5CA8A440B4363857C40B4560526?sequence=1.

Garros Martínez, María C., La legitimación causal activa y pasiva, en Derecho ambiental y daño, Ricardo Lorenzetti (dir.), La Ley.

Goldenberg, Isidoro H. - Cafferatta, Néstor A., El principio de precaución, JA, 2002-IV-1442.

Heywood, Vernon H. - Watson, Robert T., Global biodiversity assessment, Cambridge University Press, New York, 1995.

Jaquenod de Zsögön, Silvia, El derecho ambiental y sus principios rectores, Madrid, M.O.P.U., 1989.

Jiménez, Fernando L., ¿Derechos ambientales de las generaciones futuras?, en http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/10401/Derechos_ambientales.pdf?sequence=2.

Kemelmajer de Carlucci, Aída, Estado de la jurisprudencia nacional en el ámbito relativo al daño ambiental colectivo después de la sanción de la ley 25.675, Ley General de Ambiente (LGA), Academia Nacional de Derecho, julio 2006.

Kormody, Edward, Conceptos de ecología, Madrid, Alianza, 1975.
Lorenzetti, Ricardo L., La protección jurídica del ambiente, LL, 1997-E-6.

Margalef, Ramón, La ciencia ecológica y los problemas ambientales: técnicos, sociales, humanos, en Pikaza, Xabier (ed.), El desafío ecológico: ecología y humanismo, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, 1995.

Morales Gil de la Torre, Héctor, Introducción: notas sobre la transición en México y los derechos humanos, en Derechos humanos: dignidad y conflicto, México, Universidad Interamericana, 1996.

Morello, Augusto, Las garantías del proceso justo y el amparo, en

relación a la efectividad de la tutela judicial, en AA.VV., Derecho procesal en víspera del siglo XXI, Ediar, 1997.

Mosset Iturraspe, Jorge - Hutchinson, Tomás - Donna, Edgardo A., Daño ambiental, Rubinzal-Culzoni, ts. I y II.
Ojeda Mestre, Ramón, Declaración de Vizcaya sobre el derecho al medio ambiente, Diputación Foral de Vizcaya, 1999.

Ortega y Gasset, José, En torno a Galileo, Madrid, Espasa Calpe, 1984.

El tema de nuestro tiempo, Espasa.

Padilla, Norberto, Caritas in Veritate: desarrollo integral de las personas y los pueblos, elDial, DC115C.

Padilla Rosa, Emilio, Tesis doctoral equidad intergeneracional y sostenibilidad. Las generaciones futuras en la evaluación de políticas y proyectos, Universitat Autónoma de Barcelona, Departament D'Economia Aplicada.

Paolantonio, Martín E., La eficacia del derecho internacional, Revista del Derecho Industrial, Buenos Aires, Depalma, 1992.

Pastorino, Leonardo F., El daño al ambiente, LexisNexis.

Pigretti, Eduardo A., El derecho ambiental como revolución social política-jurídica, LL, 28-9-04.

Portuondo, José, La historia y las generaciones, La Habana, Letras Cubanas, 1981.

Rabbi-Baldi, Renato, Notas sobre la fundamentación del derecho ambiental, Anuario de Filosofía Jurídica y Social, Asociación Argentina de Derecho Comparado, Abeledo-Perrot, t. XIII, 1993.

Rinessi, Antonio J., Los principios del derecho ambiental, daño ambiental, Revista de Derecho de Daños, 1ª ed., Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2008.

Rodríguez, Carlos A., Ley General del Ambiente de la República Argentina, LexisNexis.

Rosatti, Horacio D., Derecho ambiental constitucional, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2004.

La tutela del medio ambiente en la Constitución Nacional argentina, Revista de Derecho de Daños, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, Daño Ambiental, 2008-3.

Ruiz de la Peña, Juan L., Ecología y teología, en Pikaza, Xabier (ed.), El desafío ecológico: ecología y humanismo, cit.

Sabsay, Daniel A., Colección de análisis jurisprudencial derecho constitucional, La Ley, 2005.

Sobrido, Waldo A. R., Seguros de daños ambientales: luces y sombras de uno de los mayores desafíos para la industria del seguro en el siglo XXI, JA, 2002-III-1051.

Stone, Christopher, Should Trees Have Standing?, Southern Californian Law Review, 1972.

Toricelli, Maximiliano, La idea del constituyente sobre la protección ambiental, elDialDC53 y publicada en Zeus, 15 y 16-4-99.

Trigo Represas, Félix A. - López Mesa, Marcelo J., Tratado de la responsabilidad civil, 1ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2004, t. III.

Vašák, Karel, Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained

Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Rights, Paris, Unesco, Courier 30:11, november 1977.

Walter, Guillermo N., Acerca del daño ambiental y su prescripción, tesina Maestría en Derecho Empresario, Universidad Austral, sin publicar, 2008.

(*) Nota de Redacción: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en El Derecho: Laudato si' y la seguridad social (Reflexiones sobre la contingencia social ambiental), por Walter F. Carnota, ED, 263-1017; Laudato si', mi Signore. El desarrollo sustentable como un acto de amor. Análisis de la encíclica papal dada en Roma el 24 de mayo de 2015, por María Cristina Zeballos de Sisto, EDCO, diario nº 13.770 del 16-7-15; Carta Encíclica Laudato si' del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común, por Francisco, ED, 263-1103; Perspectivas del derecho ambiental, por Eduardo Andrés Pigretti, ED, 264-915; Los bosques nativos en los parques nacionales y reservas nacionales: aspectos legales, por Simón I. Cuminetti, ED, 264-619; Laudato si'. La influencia del papa Francisco en materia de daño ambiental, por Carlos Alberto Llera, ED, diario nº 13.882 del 29-12-15; Ojo... ¡sin agua, no hay vida posible!, por Roberto F. Bertossi, ED, diario nº 13.924 del 30-3-16; Principio precautorio. La construcción de sus criterios de aplicación y límites, por Eduardo Andrés Pigretti, ED, diario nº 13.930 del 7-4-16. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderecho.com.ar.

Referencias Bibliográficas

(1) Lo que no está eximido de cuestionamiento: una discusión común dentro del derecho ambiental es si su objeto y finalidad de protección es el ambiente per se o si su cuidado es debido como medio y sostén para la vida del ser humano. La discusión tiene su origen sobre el último tercio del siglo pasado, cuando Christopher Stone publicó en el año 1972, en la revista Southern Californian Law Review, un artículo titulado Should Trees Have Standing?, por medio del cual analizó la posibilidad de otorgar derechos a un ente que no es persona, siendo este el inicio del debate de los derechos de la naturaleza. A partir de allí, se ha pretendido otorgar protección jurídica en sí a la naturaleza misma, independientemente de su valor o interés para el hombre como recurso para la satisfacción de sus necesidades. De esta forma se le atribuyen intereses y derechos propios, en forma semejante a las que tiene reconocidas el hombre. En un caso, las normas de protección ambiental estarían dirigidas al cuidado de la salud ambiental, mientras que en el otro se dirigirán a la protección de la salud humana en función del ambiente, persiguiendo de esta forma una calidad de vida humana y no una calidad ambiental. Esta diferenciación, incluso, repercute en la utilización de términos en el análisis de la cuestión. En un caso se hablará de preservar la biodiversidad, o desarrollo sustentable, mientras que en otro se hablará del desarrollo humano, necesidades presentes sin comprometer generaciones futuras, etcétera.

(2) El ambiente se muestra como un concepto y una realidad dinámica por cuanto evoluciona en el tiempo. Su estudio es propio de la modernidad, y adquiere recién sobre las últimas décadas una importancia preponderante en la agenda de los gobiernos mundiales y otras instituciones de singular consideración.

(3) Rosatti, Horacio, La tutela del medio ambiente en la Constitución Nacional argentina, Revista de Derecho de Daños, 1ª ed., Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, Daño Ambiental, 2008-3.

(4) Mosset Iturraspe, Jorge - Hutchinson, Tomás - Donna, Edgardo A., Daño ambiental, 1ª ed., Rubinzal-Culzoni, t. I, pág. 33.

(5) Rosatti, Horacio, La tutela..., cit., pág. 10.

(6) Mosset Iturraspe, Jorge - Hutchinson, Tomás - Donna, Edgardo A., Daño ambiental, cit., pág. 319.

(7) Rosatti, Horacio, La tutela..., cit, pág. 18.

(8) Pastorino, Leonardo F., El daño al ambiente, 1ª ed., LexisNexis, pág. 14.

(9) Esta "capacidad de carga" se encuentra reflejada en el art. 6º de la ley 25.675 (en adelante "LGA"), y se señala como "la relación existente entre el ambiente (suelo, aire, agua) y la población, la contaminación o polución que realiza esa población" (Rodríguez, Carlos A., Ley General del Ambiente de la República Argentina, LexisNexis, pág. 81).

(10) Pastorino, Leonardo F., El daño..., cit., pág. 16.

(11) Mosset Iturraspe, Jorge - Hutchinson, Tomás - Donna, Edgardo A., Daño ambiental..., cit., pág. 309; Besalú Parkinson, Aurora, Responsabilidad por daño ambiental, responsabilidad civil, Buenos Aires, Hammurabi, 2005, t. 22, pág. 591.

(12) Esto puede explicarse tanto en la dificultad de englobar un concepto tan complejo y difuso dentro de una definición –que por tanto debe ser acotada–, como en el hecho de que por costumbre las normas son reacias a definir términos, conforme incluso lo ha reconocido en alguna oportunidad el Dr. Vélez Sarsfield en sus notas al Código Civil (nota al art. 499 del cód. civil).

(13) Sin embargo, puede encontrarse alguna excepción en el derecho foráneo, conforme evidencia el Proyecto de la Convención sobre la responsabilidad civil de daños resultantes del ejercicio de actividades peligrosas para el ambiente del Consejo de Europa. Esta norma, en su art. 2.10, entendió que el concepto de ambiente se encuentra compuesto por los recursos naturales abióticos y bióticos, su interacción, los bienes que componen la herencia cultural y los aspectos característicos del paisaje. Rosatti también destaca la definición de ambiente dada por la ley 19.300 de la República de Chile, que caracteriza al medio ambiente como "el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones" (Rosatti, Horacio D., Derecho ambiental constitucional, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2004, pág. 14).

(14) Puede decirse entonces que el derecho ambiental es de naturaleza pública, internacional y supranacional, interdisciplinario, sistemático, finalista, preventivo, técnico, redistributivo y colectivo. Esto ha llevado a decir, incluso, que el derecho ambiental es horizontal, puesto que "hace un corte transversal entre todas las disciplinas clásicas del derecho, entre las que se solapa y penetra. Es, por ello, un derecho invasor" (Kemelmajer de Carlucci, Aída, Estado de la jurisprudencia nacional en el ámbito relativo al daño ambiental colectivo después de la sanción de la ley 25.675, Ley General de Ambiente [LGA], Academia Nacional de Derecho 2006 [julio]). En razón de esto último, el derecho ambiental debe ser regulado por un sistema de normas e instituciones globales, por cuanto, como dijimos, su objeto es global. Por su parte, es común advertir, por la distinción realizada por el art. 41 de la CN respecto de la competencia de la Nación y de las diversas jurisdicciones para regular en la materia, un régimen regulatorio diverso de acuerdo con la jurisdicción de que se trate.

(15) Pigretti, Eduardo A., El derecho ambiental como revolución social política-jurídica, LL, 28-9-04, pág. 1.

(16) Mosset Iturraspe, Jorge - Hutchinson, Tomás - Donna, Edgardo A., Daño ambiental..., cit., pág. 320.

(17) Rosatti, Horacio, La tutela..., cit., pág. 46.

(18) Díaz Araujo, María M., Daño por contaminación ambiental urbana. Polución. Impacto auditivo, visual y ambiental, JA, 1997-IV-686.

(19) Sobrido, Waldo A. R., Seguros de daños ambientales: luces y sombras de uno de los mayores desafíos para la industria del seguro en el siglo XXI, JA, 2002-III-1051.

(20) CFed. La Plata, sala II, 8-7-03, "Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes c. ENRE - EDESUR s/cese de obra de cableado y traslado de Subestación Transformadora", elDial AA18D7. "Tal como lo autoriza el art. 4º, apartado tercero, de la ley 25.675, la falta de certeza científica no puede utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente cuando haya peligro de un daño grave o irreversible".

(21) Besalú Parkinson, Aurora, Responsabilidad por daño..., cit., t. 22, pág. 202.

(22) CS, 29-8-06, "Asociación de Superficiarios de la Patagonia c. Y.P.F. S.A. y otros s/daño ambiental". "Que si bien no puede desconocerse que en asuntos concernientes a la tutela del daño ambiental, las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio que, sin trascender el límite de su propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin, que en esos casos se presenta una revalorización de las

atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador, y que un examen cerradamente literal de las normas rituales previstas para el clásico proceso adversarial de índole intersubjetivo sería frustratorio de los intereses superiores en juego, esos apropiados criterios hermenéuticos no pueden, por un lado, entronizarse en una fuente de naturaleza superior que autorice a privar al demandado de ejercer apropiadamente su garantía de defensa, y por su intermedio, el de tutelar derechos amparados por otras cláusulas constitucionales, tan merecedoras de protección como los invocados por la demandante. Y por el otro y con una trascendencia de pareja significación, que mediante el incumplimiento de reglas procesales que, como el principio de congruencia, están amalgamadas con el debido proceso, se impida al órgano judicial dictar un pronunciamiento fundado, expreso, positivo y preciso sobre todas y cada una de las cuestiones introducidas por la actora y de las defensas articuladas por el demandado, declarando el derecho de los litigantes y condenando o absolviendo a las partes (arts. 34, inc. 4º, y 163, inc. 6º, del código de rito)". Por otra parte, se ha dicho: "En materia ambiental es frecuente que solo una vez que el daño se produce puede establecerse el nexo causal entre aquél y la actividad que lo causa, razón por la cual el principio precautorio sirve de fundamento legal para la adopción de medidas, aun cuando dicho nexo causal no esté debidamente acreditado, es decir, pretende operar en los casos de incertidumbre donde no haya relación de causalidad alguna acreditada y, por consiguiente, cuando la arbitrariedad o ilegalidad del acto no es todavía manifiesta" (STJ Río Negro, 16-8-05, "CO.DE.CI. de la Provincia de Río Negro", LL, 2006-C-223, con nota de Eduardo Pablo Jiménez).

(23) Goldenberg, Isidoro H. - Cafferatta, Néstor A., El principio de precaución, JA, 2002-IV-1442. "El principio de precaución condiciona la actitud que debe observar toda persona que toma una decisión concerniente a una actividad de la que se puede razonablemente esperar un daño grave para la salud o la seguridad

de las generaciones actuales o futuras, o para el medio ambiente. Se impone especialmente a los poderes públicos, que deben hacer prevalecer los imperativos de salud y seguridad por encima de la libertad de intercambios entre particulares y entre Estados. Este principio ordena tomar todas las medidas que permitan, en base a un costo económico y social aceptable, detectar y evaluar el riesgo, reducirlo a un nivel aceptable y, si es posible, eliminarlo".

(24) En este sentido los daños pueden ser continuados al igual que los hechos que los producen o en el mismo sentido, derivar de un hecho concreto o, por último, que dichos daños continuados sean progresivos provocando un perjuicio aun mayor que la suma de todos ellos. Así se ha dicho que "la falta de inmediación espacial y temporal entre la fuente del perjuicio y quien lo sufre, la dispersión de fuentes emisoras y el distinto efecto de la emisión dañosa, por lo que el damnificado no suele estar en condiciones de afrontarlo" (Andorno, Luis, La responsabilidad por daño al medio ambiente, JA, 1996-IV-877). Fernández Madero ha sostenido que uno de los caracteres del daño ambiental "es la lenta exteriorización con la que se manifiesta y, consecuentemente, los efectos nocivos que se evidencian también luego de transcurrir largos períodos de tiempo. Todo ello implica la dificultad de establecer la cuantía de los perjuicios e incluso que la percepción de la reparación se torne ilusoria a consecuencia del tiempo transcurrido y debido a que el causante del perjuicio pueda desaparecer, o bien utilizar las herramientas legales que le permiten declararse insolvente" (Fernández Madero, Jaime, Los daños causados al medio ambiente, LL, 19-12-03, pág. 1).

(25) A modo de ejemplo, el costo de las pruebas a realizar es significativo en comparación con la disimilitud de las tecnologías capaces de dar certeza a los magistrados para crear un convencimiento suficiente sobre el daño producido. Se ha dicho jurisprudencialmente: "Tratándose de posibles daños al medio ambiente, la prueba cuya carga resulta ya signada por la aplicación

del art. 1113 del Cód. Civil, debe tener un particular tratamiento en cuanto la naturaleza de la agresión no se compadece con los sistemas habituales de análisis de las probanzas, dándose mayor relieve a dos núcleos de determinación: análisis comprensivo y no atomístico de los elementos y valor excepcional de la prueba de presunciones" (C1ªCC La Plata, sala II, 27-4-93, "Pinini de Pérez, María del Carmen c. Copetro S.A.", JA, 1993-III-367 en Cafferatta, Néstor, Daño ambiental [Evolución de nuestra jurisprudencia], JA, 1999-III-1162). "Tampoco se opone a ello el carácter solidario de la responsabilidad frente a la sociedad que establece el art. 31 de la ley 25.675, pues ese principio no puede obstaculizar ni restringir el legítimo derecho que tienen los demandados de identificar al verdadero autor del eventual daño o acreditar su no pertenencia al grupo causante de aquél, mediante las medidas probatorias que estimen adecuadas. Para todo ello resulta inequívocamente indispensable que los sindicados como responsables por el demandante conozcan con exactitud los hechos y circunstancias cuya omisión han denunciado con la defensa en estudio" (CS, 29-8-06, "Asociación de Superficiarios de la Patagonia c. Y.P.F. S.A. y otros s/daño ambiental").

(26) "Aligerar la carga de la prueba mediante una interpretación dinámica de la misma atendiendo a principios de buena fe y de colaboración efectiva en el proceso y proceder a la evaluación de los elementos de la prueba, no ya de manera atomística, sino comprensiva, globalizante y totalizadora, dándole especial importancia a la prueba de presunciones; de una cosa juzgada ceñida a las partes, inmutable, cerrada, a una cosa juzgada abierta extensible, oponible erga omnes" (Cafferatta, Néstor A., Daño ambiental...).

(27) SC Buenos Aires, 19-5-98, "Almada, Hugo c. Copetro S.A. y otro y sus acumuladas: Iraza. Margarita c. Copetro y otro; Klaus, Juan S. c. Copetro", JA, 1999-I-259, en Cafferatta, Néstor A, Daño ambiental..., cit.

(28) Sobrido, Waldo A. R., Seguros..., cit.

(29) Como ejemplos, se puede mencionar la ley Unwelthg de Alemania que establece que una instalación es la causa del daño cuya reparación se reclama, si tal instalación es intrínsecamente adecuada para causar el daño; probada esa adecuación, es el propio demandado el que tiene que demostrar que no hubo relación de causalidad. O la Ley de Compensación de Daños a la Salud del Japón por la cual, sometiéndose a un examen médico y acreditando vivir en una zona determinada, se presume iure et de iure que son víctimas de contaminación atmosférica (cfr. Fernández Madero, Jaime, Los daños..., cit., pág. 2).

(30) Así, se ha dicho que "para recomponer el rumbo se impone revisar los conceptos clásicos de: a) cosa juzgada, en cuanto a los efectos vinculantes; b) reparación del perjuicio, teniendo en cuenta no tanto el daño producido sino el daño sufrido; c) legitimación activa, de una legitimación estrecha, individual, personal, propia, a legitimación de grupo, colectiva; d) responsabilidad civil, buscando prevenir más que curar" (CFed. Penal La Plata, sala III, "Giménez, Domingo, y otra c. Estado Nacional - Ejército Argentino", LL, 1989-C-116).

(31) El Diccionario de la Real Academia Española (www.rae.es) los entiende, dentro de sus muchas acepciones, como base, origen, razón fundamental o causa de cualquier materia, sirviendo de punto de partida para el estudio de una ciencia en particular. Los principios del derecho son aquellos enunciados normativos que, sin necesidad de encontrarse receptados por algún ordenamiento jurídico, lo integran por constituirse como fundamento de otros enunciados normativos particulares, o bien recogen y sintetizan de manera abstracta el contenido de un grupo de ellos.

(32) Trigo Represas, Félix A. - López Mesa, Marcelo J., Tratado de la responsabilidad civil, 1ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2004, t. III, pág. 546.

(33) Ver www.rae.es.

(34) "Equidad: (Del lat. aequitas, -atis). 1. f. Igualdad de ánimo. 2. f. Bondadosa templanza habitual. Propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o de la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley. 3. f. Justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva. 4. f. Moderación en el precio de las cosas, o en las condiciones de los contratos. 5. f. Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece".

(35) Ver www.rae.es.

(36) En este sentido, se encuentran distintas voces y opiniones en relación a cuánto dura una generación (20, 30, 40 o más años). Para Ortega y Gasset la diferencia entre una generación y otra se encuentra dada por una fisonomía común que se encuentra determinada por ciertas características propias y diversas de las anteriores y posteriores: "Vienen al mundo dotados de ciertos caracteres típicos, que les prestan una fisonomía común, diferenciándolos de la generación anterior. El individuo está adscripto a su generación, pero la generación está, no en cualquier parte –utópica y ucrónicamente–, sino entre dos generaciones determinadas" (Ortega y Gasset, José, En torno a Galileo, Madrid, Espasa Calpe, 1984, pág. 59). Por su parte, siguiendo en este tema, Portuondo clasifica a las generaciones de acuerdo a un criterio biológico puro, político, funcional, cultural o complejo (Portuondo, José, La historia y las generaciones, La Habana, Letras Cubanas, 1981). El primero establece la diferenciación de acuerdo a factores naturales comprobables objetivamente (tasas de mortalidad, natalidad, promedio de vida, etc.). Siguiendo este criterio, Jefferson calculó la duración de una generación en diecinueve años. La política establece las generaciones de acuerdo a la franja de edad en las que estas tienen un predominio social para la toma de decisiones

políticas. Justin Drommel la estableció en dieciséis años, entendiendo que es el lapso entre los 25 y 41 años de edad. El criterio funcional establece la duración de una generación en 30 años, toda vez que esta es la duración social útil que tiene una persona (Giuseppe Ferrari), es el período de tiempo que va desde la mayoría de edad hasta el retiro de la vida activa. El cuarto criterio, es decir el vivencial-cultural, entiende a la generación como un alma colectiva reunida dentro de una franja social temporalmente acotada, que se encuentra apoyada por afinidad de proyectos, ideas, creencias, deseos, etcétera. Wilhelm Dilthey establece que la generación se encuentra marcada por una impresión cultural espiritual a una misma época por un grupo de individuos que, si bien tienen disparidad en diversos factores, se encuentran vinculados por estrecho vínculo derivado de una común dependencia a los mismos grandes sucesos, como un todo homogéneo. Con Dilthey, Mentré señala que la duración de una generación es de 30 años, por vinculación a una misma coyuntura histórica con el proyecto de un programa de vida colectivo. Dentro de este criterio se encuentra Ortega y Gasset, en tanto ha definido a las generaciones como "un nuevo cuerpo social íntegro, con su minoría selecta y su muchedumbre, que ha sido lanzado sobre el ámbito de la existencia con una trayectoria vital determinada" (Ortega y Gasset, José, El tema de nuestro tiempo, Espasa, pág. 7). Por último, el criterio complejo o mixto, señala que el concepto de generación es integrado por factores biológicos, existenciales, sociales y culturales. Según Julius Petersen, las generaciones quedan determinadas por factores: (a) fecha de nacimiento, (b) elementos formativos, (c) la comunidad personal, (d) la existencia generacional, a los que pueden agregarse por parte de Portuondo (e) el quehacer generacional, (f) el guía o líder, (g) el lenguaje generacional y (h) el anquilosamiento de la generación anterior.

(37) Es dado como ejemplo en este sentido la regla de las "siete generaciones" que tenía establecida la tribu chewapa, por medio de la cual no podía ser tomada ninguna medida que afectara el ambiente

por dicho número de generaciones: "Toda decisión orientada a un aumento del desarrollo puede calificarse de insolidaria si compromete la subsistencia o la calidad de vida de las generaciones posteriores. Esta regla supone la asunción de un rudimentario pero sabio criterio ético-político de la tribu Chewapa. Este criterio es el conocido como regla de la séptima generación: antes de tomar cualquier decisión comunitaria o personal deberá revisarse qué consecuencias tendrá para las siete generaciones posteriores a la que se plantea la nueva medida. Si alguna de estas siete generaciones posteriores va a sufrir algún perjuicio a raíz de la misma, esta se considera injusta y no se lleva a la práctica" (Jiménez, Fernando L., ¿Derechos ambientales de las generaciones futuras?, en http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/10401/Derechos_ambientales.pdf?sequence=2, citando a Valeri, H., Los derechos de nuestros hijos, ponencia en las Primeras Jornadas de Diálogos Filosóficos, el Colegio Mayor Jaime del Amo, Madrid, 15-1-94.

(38) Rodríguez, Carlos A., Ley General..., cit., pág. 56.

(39) Cafferatta, Néstor A., Los daños al ambiente y su reparación, Revista de Derecho de Daños, Rubinzal-Culzoni, Daño Ambiental, 2008-3, pág. 173.

(40) Rosatti, Horacio, La tutela..., cit., pág. 78.

(41) Los derechos humanos son aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna, en forma independiente de factores particulares (sexo, etnia, religión, etc.). No dependen de la consideración expresa de un ordenamiento jurídico particular, toda vez que, por su característica inherente al hombre, son anteriores a estos. Los derechos humanos se han definido como las condiciones que permiten crear una relación integrada entre la

persona y la sociedad, que permita a los individuos ser personas, identificándose consigo mismos y con los otros (Morales Gil de la Torre, Héctor, Derechos humanos: dignidad y conflicto, artículo "Introducción: notas sobre la transición en México y los derechos humanos", México, Universidad Interamericana, 1996, pág. 19). Sus caracteres son la inherencia a la persona, irrevocabilidad, inalienabilidad, atemporalidad, intransmisibilidad, igualdad, universalidad e irrenunciabilidad.

(42) Sin ánimos de ingresar en esta distinción, es dable decir que, dentro de la clasificación de los derechos humanos esbozada por las Naciones Unidas, pueden ser divididos en cuanto a su nacimiento o "generación", clasificación que fue originariamente propuesta por el jurista checo Karel Vašák (Vašák, Karel, Human Rights: A Thirty-Year Struggle: the Sustained Efforts to give Force of law to the Universal Declaration of Human Rights, Paris, Unesco, Courier 30:11, november 1977). Así, encontramos aquellos de la "Primera Generación", que son los denominados derechos civiles y políticos, nacidos a la luz de la Revolución francesa, Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y de los Códigos decimonónicos. Se los considera derechos vinculados con el principio de la libertad, se los califica de defensa o negativos, toda vez que se exige a los poderes públicos su inhibición y no injerencia frente a ellos. Dentro de estos deben incluirse los derechos de libertad, igualdad y fraternidad, conforme los postulados de la mencionada Revolución francesa, aunque también debe incluirse el derecho a la nacionalidad, a la participación, a la movilización y la libertad de expresión. "Los derechos civiles y políticos de primera generación, aquellos que inciden sobre la expresión de libertad de los individuos, proceden de la tradición constitucionalista liberal (…) Así, el derecho a la dignidad de la persona, y a su autonomía y libertad frente al Estado, su integridad física, las garantías procesales, son derechos que tienen como soporte la filosofía de la ilustración y las teorías del contrato social. Fueron el constitucionalismo y el liberalismo progresista, los que impulsaron la inclusión de dichos

derechos en las constituciones de los Estados nacionales europeos durante el siglo XIX, favoreciendo así la universalización de los derechos civiles y políticos básicos. Se limita así, el poder del Estado frente los individuos, estableciendo un equilibrio entre institución y ciudadano" (Bustamante Donas, Javier, Hacia la cuarta generación de derechos humanos. Repensando la condición humana en la sociedad tecnológica, http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/ipc/globalizacion_derechos.pdf). La "Segunda Generación" incluye los derechos económicos, culturales y sociales, que vio la luz primeramente en la Constitución de Weimar de 1919, la mexicana de 1917 y el Constitucionalismo Social de la década de 1940. Contrariamente a los de Primera Generación, estos derechos requieren la intervención y garantía por parte del Estado. Así, el Estado de derecho se transforma en un Estado social de derecho, que propone el disfrute y accesibilidad de los derechos ya establecidos en las normas constitucionales, proponiendo un Estado de bienestar. Se incluye aquí el derecho a la seguridad social, derechos laborales, libertad sindical, nivel de vida digna, asistencialidad, educación. Por su parte, la "Tercera Generación" surge a partir de la década de 1980, y se vincula con la solidaridad, en razón de su incidencia en la vida universal. Encontró en la paz, la solidaridad, la cooperación, el medio ambiente y el desarrollo una expresión de su creación. Puede mencionarse también el derecho a la tecnología y del consumo.

(43) Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 29ª reunión celebrada en París del 21-10 al 12-11-97.

(44) Bellver Capella, Vicente, Ecología: de las razones a los derechos, Granada, Comares, 1994, pág. 138.

(45) Dentro de la protección de los derechos a las generaciones futuras, es dable mencionar al oceanógrafo y explorador francés

Jacques-Ives Cousteau, quien no solo fue uno de los primeros en resaltar la importancia en el cuidado de los recursos naturales para las generaciones futuras, sino que también tuvo una participación preponderante en su efectiva regulación. En el año 1975 publicó un artículo denominado A Bill of Rights for Future Generations, en el cual no solo resaltaba su importancia, sino que concluía con una declaración sobre su protección. Este artículo llegó incluso a consideración de la Organización de las Naciones Unidas, en formato de una petición suscripta por más de cuatro millones de personas. Posteriormente, publicó el Decálogo del Mar, tuvo la protección de los derechos de las generaciones futuras un lugar preponderante, ubicándose en el art. 2º. Allí refleja la necesidad de no destruir las generaciones venideras, sin posibilitarles la suficiencia de recursos para una vida digna, sin perjuicio del derecho de las generaciones actuales a utilizar los recursos naturales. Asimismo, tuvo una activa participación en la Reunión celebrada en febrero de 1994 en la Universidad de La Laguna, por la cual se emitió la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Generaciones Futuras. De esta forma, es dable reconocer la importancia de este científico francés, quien no solo fuera uno de los primeros en procurar la protección de los derechos de las generaciones futuras, sino también que realizó un valioso aporte en su investigación y reconocimiento.

(46) Ruiz de la Peña, Juan L., Ecología y teología, en Pikaza, Xabier (ed.), El desafío ecológico: ecología y humanismo, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, 1995, pág. 134.

(47) Heywood, Vernon H. - Watson, Robert T., Global biodiversity assessment, New York, Cambridge University Press, 1995.

(48) Trigo Represas, Félix A. - López Mesa, Marcelo J., Tratado..., cit., pág. 546.

(49) Rodríguez, Carlos A., Ley General..., cit., pág. 72.

(50) "La defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas…".

(51) "Principio 1. El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. "Principio 2. Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga".

(52) "Principio 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras".
(53) Cafferatta, Néstor A., Los daños al ambiente..., cit., pág. 173.

(54) Goldenberg, Isidoro, Derechos de la personalidad y Constitución Nacional, en RRCYS, año II, Nº 2, marzo-abril de 200, doctrina esencial, pág. 1, citado por Cafferatta, Néstor A., Los daños al ambiente..., cit., pág 173.

(55) Lorenzetti, Ricardo L., Las normas fundamentales de derecho privado, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1995, pág. 172, citado por Cafferatta, Néstor A., Los daños al ambiente..., cit., pág. 173.

(56) Rodríguez, Carlos A., Ley General..., cit., pág. 56.

(57) Pigretti, Eduardo A., El derecho..., cit.

(58) "El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras".

(59) "Nuestro Futuro Común", presentado en el año 1987 por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, encabezada por la doctora noruega Gro Harlem Brundtland.

(60) Calvelo Ríos, José M., Algunas aproximaciones a la definición de desarrollo sustentable, 1998.

(61) Rodríguez, Carlos A., Ley General..., cit. pág. 56.

(62) Toricelli, Maximiliano, La idea del constituyente sobre la protección ambiental, elDialDC53 y publicada en Zeus, los días 15 y 16-4-99.

(63) Padilla Rosa, Emilio, Tesis doctoral equidad intergeneracional y sostenibilidad. Las generaciones futuras en la evaluación de políticas y proyectos, Universitat Autónoma de Bacelona, Departament D'Economia Aplicada, pág. 39. Así las cosas, existe, por ejemplo, la denominada "deuda ecológica", que consiste en la asimetría en los volúmenes de flujos de recursos naturales y materias primas provenientes de los países subdesarrollados y que son necesarios para mantener los procesos económicos y los altos niveles de consumo de los países desarrollados, sin que la economía global sea capaz de pagar por los servicios que les prestan las naciones en desarrollo para asegurar su abastecimiento de minerales, recursos energéticos, madera, productos de la agricultura y pesca. Para ellos, las naciones desarrolladas amplían su base de sustentación de recursos, extrayéndolos de los países subdesarrollados o bien contaminando el ambiente de estos últimos, originando la llamada "huella ecológica" (Conceptos básicos sobre medio ambiente y

desarrollo sustentable, Colección Educar para el ambiente, Manual para el docente, Proyecto INET/GTZ, Bueno Aires, julio 2003, pág. 54). Por ello, actualmente, el logro de una empresa ambientalmente responsable se ha convertido en un activo tan importante como otras ventajas competitivas, sobre todo para las empresas que exportan a los Estados Unidos y a la Unión Europea, mercados cuyos consumidores son más exigentes en el tema ambiental. Desde 1990 hasta hoy la incorporación en las empresas de temas tales como ecoeficiencia, certificación de sistemas de gestión ambiental (ISO 14000), salud, desarrollo social, capacitación y educación, les ha permitido posicionarse en el debate internacional sobre asuntos ambientales, desarrollo de tecnologías limpias, producción limpia y desarrollo productivo en general.

(64) Padilla, Norberto, Caritas in Veritate: desarrollo integral de las personal y los pueblos, elDial, DC115C.

(65) Bibiloni, Homero M., Los principios ambientales y la interpretación (su aplicación política y jurídica), JA, 2001-I-1082, Lexis 0003/008036.

(66) Ídem.

(67) Cafferatta, Néstor A., Principios de derecho ambiental, SJA, Lexis Nº 0003/012624, 14-6-06.

(68) Rabbi-Baldi, Renato, Notas sobre la fundamentación del derecho ambiental, Anuario de Filosofía Jurídica y Social, Asociación Argentina de Derecho Comparado, Abeledo-Perrot, t. XIII, 1993, pág. 281.

(69) Cafferatta, Néstor A., Principios..., cit.

(70) Jiménez, Fernando L., ¿Derechos ambientales..., cit.

(71) Ídem.

(72) Facciano, Luis, La agricultura transgénica y las regulaciones sobre biodiversidad en la Argentina y en el orden internacional, Protocolo de Cartagena de 2000, en Tercer Encuentro de Colegios de Abogados sobre Temas de Derecho Agrario, Instituto de Derecho Agrario del Colegio de Abogados de Rosario, 2001, pág. 247, citado por Rinessi, Antonio J., Los principios del derecho ambiental, Daño Ambiental, 1ª ed., Revista de Derecho de Daños, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2008, pág. 100.

(73) Bibiloni, Homero M., Los principios..., cit.

(74) Rinessi, Antonio J., Los principios..., cit., pág. 100.

(75) "Puede admitirse cierta indeterminación en el quantum nocendi pero no en el quid nocendi: la existencia del daño debe haber sido comprobada para ordenar su resarcimiento, pudiendo solo deferirse para más adelante la determinación definitiva de la cuantía" (Trigo Represas, Félix A. - López Mesa, Marcelo J., Tratado..., cit., pág. 416). A modo de ejemplo citamos los siguientes fallos: "Si bien en doctrina se admite pacíficamente que el magistrado puede condenar a resarcir daños futuros, tales daños deben ser 'ciertos', esto es, debidamente comprobados" (Juzgado Correccional de San Francisco, 6-12-93, "Carignano, Gaspar J.", LLC 1994, 769); "El daño resarcible debe ser cierto, inmediato o mediato anticipable, por lo que la pérdida de una 'chance de progreso' solo puede indemnizarse cuando encuentra el abono de una situación, donde tal expectativa estuviera dentro de la evolución natural del proyecto interrumpido o neutralizado por las consecuencias invalidantes del ilícito" (C1aCC Bahía Blanca, sala I, 24-6-93, "Martínez de Hernández, María c. Arrúa, César R. y otros", LL, 1994-C-147 - DJ 1994-1-930). "No acreditado un 'daño cierto', el juzgador carece de base para fijar su importe, resultando inaplicable lo dispuesto en la última parte del art. 165 del Cód. Procesal" (C2ªCC La Plata, sala III,

20-12-79, "Brini, Norberto O. y otra c. Isaro, S. A.", La Ley online, www.laleyonline.com.ar); "Si por daño se entiende un perjuicio actual o cierto susceptible de dar nacimiento a una acción de daños y perjuicios –pues el daño eventual no es, en principio, indemnizable– para que una conducta se juzgue ilícita basta con que de ella pueda resultar un daño a un tercero, tal como expresamente lo dice el art. 1067 del Cód. Civil" (CFed. Rosario, sala B, 13-3-78, "Empresa de Ferrocarriles Argentinos c. Mancifesta, Alfredo y otro", LL, 1979-C-595); "El daño debe ser cierto y no eventual o hipotético para generar la correspondiente obligación de resarcir" (CNCiv., sala D, 15-7-83, "Boesmi, Remo R. y otro c. Frigorífico Liniers", La Ley online, www.laleyonline.com.ar.); "Dado que el daño, para generar la obligación de repararlo, debe ser cierto y no puramente hipotético o eventual, el incumplimiento imputable al vendedor –en el caso, demora en la escrituración– debe hallarse causalmente conectado con una derivación dañosa que resulte acorde a la extensión del resarcimiento que cuadra al incumplidor culposo, de modo tal que llegue a concretarse en un verdadero perjuicio que no sea conjetura de puro sabor especulativo" (CNCiv., sala E, 22-12-98, "Melillo, Pablo N. c. Convivencia Coop. de Viviendas Ltda.", LL, 1999-C-752 - DJ, 1999-3-295).

(76) En este sentido, conviene advertir que si fue la propia víctima quien ha reparado el daño sufrido, se entiende que el daño ha dejado de existir materialmente pero no en la faz jurídica. En este supuesto, el daño continuará siendo subsistente y, por tanto, permitirá la reclamación oportuna. Así, la Corte Suprema ha dicho: "Para que el daño sea resarcible, ha de ser cierto y no eventual o hipotético, esto es, real y efectivo. Debe haber certidumbre en cuanto a su existencia, en el caso de daño actual; o suficiente probabilidad, de acuerdo al curso natural y ordinario de los acontecimientos (art. 901, Cód. Civil), de que el mismo llegue a producirse como previsible prolongación o agravación de un perjuicio en alguna medida ya existente, en el supuesto de daño futuro" (CS, 13-10-94, "Godoy, Miguel A. c. Banco Central", LL, 1995-B-318 - DJ, 1995-1-1041). En

el mismo sentido se ha dicho: "Son requisitos indispensables para la protección de la lesión por vía del amparo, que el perjuicio atendido sea real, efectivo, tangible, concreto e ineludible; requiriéndose, además, que la lesión sea actual" (CNCiv., sala A, 15-2-89, "Radiodifusora Buenos Aires, S.A. c. Asociación de Fútbol Argentino", LL, 1989-C-340 - DJ, 1989-2-521).

(77) Cámara Nacional de Apelaciones Especial en lo Civil y Comercial, sala I, 30-4-79, "Barrera Valverde, Alfonso c. Basilio, Héctor E.", LL, 1979-D-231. "Tanto en el daño actual como en el futuro, se exige que el daño sea cierto. En el daño actual, pues, son indemnizables las consecuencias ya sucedidas. En el daño futuro, solamente cabe reparación cuando media una conducta antijurídica cometida y con respecto a la cual se prevén repercusiones que, si bien no han acontecido aún, se sabe con objetiva seguridad que ocurrirán dentro del curso natural y ordinario de las cosas. No es resarcible, en cambio, el perjuicio incierto o sea el que no ofrece seguridad objetiva de que acontecerá (…) Cuando se trata de un daño emergente en parte futura, el requisito de la certidumbre existe, con respecto a este daño emergente en parte futura, cuando se trata de consecuencias del acto ilícito que aparecen desde ya como la prolongación inevitable o previsible del daño actual y ya sucedido".

(78) Vicente Domingo, Elena, citada por Trigo Represas, Félix A. - López Mesa, Marcelo J., Tratado..., cit., pág. 414.

(79) Alterini, Atilio A. - Ameal, Oscar J. - López Cabana, Roberto M., Derecho de obligaciones: civiles y comerciales, LexisNexis, pág. 259.

(80) Le Tourneau, Philippe - Cadiet, Loïc, Droit de la Responsabilité, pág. 211, citado por Trigo Represas, Félix A. - López Mesa, Marcelo J., Tratado..., cit., pág. 414.

(81) En dicha línea, encontramos la opinión dada por la Dra. Piaggi en su voto disidente en los autos "Serra, Juan C. c. Madanes, Claudio y otra", en el que sostuvo: "Es irrefutable que el daño para ser resarcible debe ser cierto, pero en la experiencia jurídica no solo concurren el contenido dogmático y la estructura lógica, sino que siempre aparece como elemento necesario la valoración jurídica. El daño puede recaer sobre el derecho o las facultades del sujeto, y por ello, la sola privación del móvil constituye perjuicio indemnizable" (CNCom., sala B, 15-3-88, "Serra, Juan C. c. Madanes, Claudio y otra", LL, 1990-B-233).

(82) Así, los decretos 2413/02 y 481/03, resoluciones de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable 250/03, 953/04, 685/05, 3587/06 y 177/07, resolución conjunta de la Secretaría de Ambiente y Secretaría de Finanzas 178/07 y 12/07 no dan tratamiento ni mención alguna al derecho de las generaciones futuras. En el constitucionalismo provincial de nuestro país existe una constante mención y regulación al respecto. Las Constituciones provinciales de Buenos Aires, Chubut, Corrientes, Entre Ríos y La Rioja dan expresa mención al derecho al ambiente de parte de las generaciones por venir. Provincia de Buenos Aires: "Artículo 28.- Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras…"; Chubut: Artículo 109: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano que asegura la dignidad de su vida y su bienestar y el deber de su conservación en defensa del interés común. El Estado preserva la integridad y diversidad natural y cultural del medio, resguarda su equilibrio y garantiza su protección y mejoramiento en pos del desarrollo humano sin comprometer a las generaciones futuras. Dicta legislación destinada a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, impone las sanciones correspondientes y exige la reparación de los daños"; Corrientes: Artículo 49: "Toda persona tiene el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado y el deber de preservarlo para las generaciones presentes y futuras"; Entre Ríos,

Artículo 22: "Todos los habitantes gozan del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano, donde las actividades sean compatibles con el desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades presentes, sin comprometer la de las generaciones futuras. Tienen el deber de preservarlo y mejorarlo, como patrimonio común"; La Rioja: Artículo 66: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y tienen el deber de preservarlo…".

(83) Así, por ejemplo, pueden encontrarse fallos como los siguientes: "La Constitución Nacional, en su artículo 41 confiere a las autoridades la protección del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo" (SC Buenos Aires, 19-2-02, "Ancore S.A. y otro c. Municipalidad de Daireaux. Daños y Perjuicios", Ac. 77.608, DJBA, 163-147, JA, 2002-IV-392); y "Tanto la Constitución Nacional (art. 41) como la de la Provincia de Buenos Aires (art. 28) reconocen expresamente el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, apto para el desarrollo humano, imponiendo a su vez el deber de conservarlo y protegerlo, en su provecho y en el de las generaciones futuras" (CApel.CC Morón, sala I, 9-6-05, "Surita Deolindo A. y/o c. Sancor Coop. Unidas Ltda. S. Ds. y Ps.", c. 47.261, RS 145, Juba, sum. B2300489).

(84) Sobre la base de los distintos documentos que las Naciones del mundo han suscripto desde la década de 1960, momento en que puede sindicarse como de inicio para que el tema ambiental sea incluido en las agendas de las convenciones internacionales, puede mencionarse una serie de principios ambientales que sirven como deducción y reglas interpretativas ante lagunas del derecho escrito,

fijando parámetros que deben seguir los Estados: "La contaminación no conoce fronteras por lo que su control no puede abordarse desde políticas estrictamente nacionales. La política medioambiental europea es un ejemplo de las virtudes que tiene la elaboración de normas comunes para el respeto del medio ambiente. El Derecho originario europeo estructura esta normativa como una política común, si bien se trata de una materia cuya competencia es compartida con los Estados miembros. Los dos avances más relevantes consisten en la vinculación del crecimiento económico a la protección medioambiental, determinando el desarrollo sostenible como objetivo fundamental de la Unión, y la integración en la definición y en la realización de las demás políticas y acciones de la Unión de dicho objetivo. Positivo resulta también la instauración del procedimiento de codecisión como vía general de legislación en esta materia, si bien la necesidad de votar por unanimidad la adopción de disposiciones fiscales constituye un freno para un mayor desarrollo de la política comunitaria a favor del medio ambiente" (García Lupiola, La política medioambiental de la Unión Europea ante el cambio climático, en http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/117602/La+pol%EDtica+medioambiental++.pdf;jsessionid=662DA5CA8A440B4363857C40B4560526?sequence=1). Sin embargo, debe advertirse que estos principios muchas veces no tienen una aplicación práctica coercitiva, por no estar incluidos en todas las legislaciones del mundo. Máxime si estos han avanzado a través del derecho blando de declaraciones, programas, informes, recomendaciones, y no tanto por tratados o convenios, que tienen una fuerza vinculante mayor. Sin perjuicio de ello, Pastorino señala su importancia, por cuanto "enuncian y formulan por primera vez normas que consagran los nuevos valores sociales que deben ser reconocidos y protegidos por la comunidad internacional. A partir de estos documentos internacionales, existen principios comunes para todos los pueblos del planeta, expresión de una solidaridad mundial debida a la globalidad de los problemas ambientales (…) Estos últimos tienen la vocación de pasar al de las relaciones entre

privados, de alcanzar una valencia universal, de constituirse en verdaderos principios normativos en el sentido de prescripción tendiente a señalar el deber ser del caso concreto. Si bien esta función es discutida por considerarse que estos principios todavía se encuentran en formación, o que su valencia general no viene demostrada con las normas concretas correspondientes, como enunciación de los valores pretendidos por la comunidad internacional, tienen una fuerza orientadora e interpretativa propia. En este sentido, el principio se transforma en un estándar de juzgamiento" (Pastorino, Leonardo F., El daño..., cit., pág. 79). Dicho autor enumera como principios: la soberanía para explotar recursos naturales de acuerdo con su propia política ambiental; deber de no causar daños a otros Estados o zonas bajo ninguna jurisdicción; cooperación internacional para proteger el ambiente; deber de información sobre actividades que pueden ejercer efectos negativos en el extranjero; desarrollo sostenible; derecho de participación en la formulación de políticas, toma de decisiones, gestión y control ambiental, y precaución y prevención.

(85) Las Constituciones de España, Alemania e Italia, si bien incluyen el derecho a gozar del ambiente sano, no incluyen en su texto a las generaciones por venir, más allá de que en la mención del desarrollo sustentable pueda entenderse incluida tal mención. En nuestro continente tampoco son mencionadas habitualmente las generaciones venideras: las Constituciones de Colombia, Chile y Paraguay incluyen capítulos sobre la protección ambiental pero no mencionan a las generaciones futuras. De hecho, la República Oriental del Uruguay no contiene referencias al medio ambiente en su Constitución ni una ley especial en la materia. Por el contrario, dispone dicha Nación de tratados internacionales y convenios bilaterales y multilaterales en los que aquel es receptado, por lo que se considera, de esta manera, que el derecho al ambiente se encuentra implícito dentro de su Constitución. La National Environmental Policy Act de los Estados Unidos de América tampoco hace referencia a las generaciones futuras y su derecho a

gozar de un ambiente sano y equilibrado. La excepción, además de nuestro país, la encontramos en el art. 225 de la Constitución de la República Federativa del Brasil, el cual sostiene: "Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras".

(86) SC Buenos Aires, 29-5-02, "Sociedad de Fomento de Cariló c. Municipalidad de Pinamar s/amparo", Ac. 73996 S, LLBA, 2002-923, JA, 2002-IV-417.

(87) Ojeda Mestre, Ramón, Declaración de Vizcaya sobre el derecho al medio ambiente, Diputación Fooral de Vizcaya 1999, pág. 364.

(88) Paolantonio, Martín E., La eficacia del derecho internacional, Revista del Derecho Industrial, Buenos Aires, Depalma, 1992, pág. 432.

(89) Morello, Augusto, Las garantías del proceso justo y el amparo, en relación a la efectividad de la tutela judicial, en AA.VV., Derecho procesal en víspera del siglo XXI, Ediar, 1997, pág. 323.

(90) La Corte Suprema, asimismo, ha dado rango constitucional al neminem laedere a partir del precedente "Santa Coloma, Luis F. y otros c. Empresa Ferrocarriles Argentinos" (Fallos: 308:1160; LL, 1987-A-442; JA, 1986-IV-624 y ED, 120-651). "El art. 19 de la Norma Fundamental no hace más que reconocer el principio del neminem laedere; cada sujeto puede conducirse en la vida social del modo en que libremente elija con el límite de no perjudicar los derechos de terceros, ni ofender el orden ni la moral pública. Este tercero mencionado en el texto constitucional, para el Derecho de Daños, es, justamente, la posible víctima de un daño injusto" (Lorenzetti, Ricardo L., Fundamento constitucional de la reparación de los daños, en Aniversario de la Constitución Nacional, Bidart

Campos, Germán [dir.], Buenos Aires, La Ley, 2003, pág. 106; Rivera, Julio C., El derecho privado constitucional, en Revista de Derecho Privado y Comunitario, Derecho Privado en la reforma constitucional, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1994, Nº 31, pág. 27 y sigs.).

(91) Jaquenod de Zsögön, S., El derecho ambiental y sus principios rectores, Madrid, MOPU, 1989, pág. 32.

(92) Kormody, Edward, Conceptos de ecología, Madrid, Alianza, 1975, pág. 242.

(93) Margalef, Ramón, La ciencia ecológica y los problemas ambientales: técnicos, sociales, humanos, Pikaza, Xabier (ed.), El desafío ecológico..., cit., pág. 28.

(94) Jiménez, Fernando L., ¿Derechos ambientales..., cit.

(95) Rosatti, Horacio D., Derecho ambiental constitucional, cit., 2004, pág. 79.

(96) En efecto, el art. 30 de la LGA sostiene que tiene legitimación para accionar "la persona directamente damnificada por el hecho dañoso". En la concepción sistémica del ambiente y el correlato directo entre un daño presente y sus consecuencias futuras, las generaciones futuras se encuentran claramente perturbadas y menoscabadas en sus derechos a un ambiente sano. De hecho, si bien existe alguna oposición al respecto (Cassagne), lo cierto es que la doctrina mayoritaria (Pastorino, Priori Belmonte, J. R. Walsh, Morello, Gozaíni, Sagüés, Morello y Bidart Campos), señalan que la definición de afectado debe tomarse en forma amplia, sin necesidad de demostración del perjuicio particular, sino un mínimo de interés razonable y suficiente como afección de un derecho de incidencia colectiva. Al hablar de este mínimo de interés razonable y suficiente

se entiende por la proximidad física del afectado con la causa que ha generado el hecho dañoso o sus efectos.

(97) CNCiv., sala, 28-2-91, "Cartaña, Antonio E. H. y otro c. MCBA s/amparo", expte. 84969, VLEX-35095470.

(98) Punto 2.3.3.

(99) Se ha expresado: "A las asociaciones y fundaciones –caso de la accionante– que propenden a los fines aludidos en el artículo 43, segundo párrafo, aun cuando ellas no se encontraran registradas conforme a la ley pendiente de creación, los jueces mediante resolución fundada y en atención a la circunstancia del objeto tutelado, podrán considerarlas legitimadas pues, de todas maneras, sus asociados o componentes pueden acreditar su condición de afectados inmediatos", C1ªCC San Isidro, sala I, 9-6-98, "Fundación Pro Tigre", con nota de Bustamante Alsina, Jorge, Contaminación del agua y acción de amparo, ED, 158-752.

(100) En el caso "Asociación Benghalensis", CNCont.Adm. Fed., sala I, del 5-3-98, se interpretó el precepto constitucional como otorgando legitimación a aquellas asociaciones que se encuentran registradas o autorizadas para funcionar, o sea a aquellas que tienen personería jurídica (ED, 178-779); la sentencia fue confirmada por la Corte Suprema con fecha 1-6-00.

(101) CS, "Prodelco c. PEN", Fallos: 321:1252.

(102) Besalú Parkinson, Aurora, Responsabilidad por daño..., cit., pág. 254; Pastorino, Leonardo F., El daño..., cit., pág. 252; Garros Martínez, María C., La legitimación causal activa y pasiva, en Derecho ambiental y daño, Ricardo Lorenzetti (dir.), La Ley, pág. 181, entre otros.

(103) Walter, Guillermo N., Acerca del daño ambiental y su prescripción, tesina Maestría en Derecho Empresario, Universidad Austral, sin publicar, 2008.

(104) Cassagne, Juan C., El daño ambiental colectivo, LL, 2004-E-1426.

(105) C1ªCC La Plata, sala III, 28-3-06, "Sagarduy, Alberto O. c. Copetro S.A.", LLBA, 2006, 798, RCyS, 2006, 1360, IMP, 2006-17, 2178 - JA, 2007-I-305.

(106) Mosset Iturraspe, Jorge - Hutchinson, Tomás - Donna, Edgardo A., Daño ambiental, cit., t. I, pág. 208.

(107) Ibídem, pág. 209.

(108) Lorenzetti, Ricardo L., La protección jurídica del ambiente, LL, 1997-E-6.

(109) Mosset Iturraspe, Jorge - Hutchinson, Tomás - Donna, Edgardo A., Daño ambiental, cit., t. II, pág. 93.

(110) Sin embargo, la Corte Suprema sostuvo en el fallo "Roca Magdalena c. Prov de Buenos Aires s/inconstitucionalidad", que la competencia ambiental corresponde, en principio, al derecho público local, y resolvió que los temas concernientes a la protección ambiental son de índole local y competencia de los poderes locales (CS, "Roca, Magdalena c. Provincia de Buenos Aires s/inconstitucionalidad", Fallo R. 13. XXVIII, LL, 1996-B-139).

(111) Esta responsabilidad incluiría tanto la función administrativa como la jurisdiccional y normativa. Y allí, alcanza a todos los aspectos de esta, tanto por actividad como por inactividad, en cumplimiento de obligaciones formales y materiales. Asimismo, conforme será revisado con posterioridad, incluye a la actividad lícita

como ilícita del Estado (por acción u omisión), y es además una responsabilidad directa (en realidad, "responsabilidad directa" significa que no es "refleja" en el sentido del art. 1113 del cód. civil respecto del principal (Estado) por hechos del dependiente (empleado público, por ejemplo), sino que el Estado responde por la "falta de servicio". Por su parte, la responsabilidad es aplicable a todos los entes públicos, nacionales, provinciales, municipales, personas de derecho público y hasta a privadas que actúen en función administrativa.

(112) Hutchinson señala que los elementos esenciales de la responsabilidad son comunes a los del Estado, que deben configurar un acto, hecho u omisión del Estado, la lesión de un interés jurídicamente protegido o derecho subjetivo, relación de causalidad adecuada y factor de atribución (Mosset Iturraspe, Jorge - Hutchinson, Tomás - Donna, Edgardo A., Daño ambiental, cit., t. II, pág. 102.). En relación con el daño o lesión, señala Hutchinson que para que este sea procedente debe atacarse la validez del acto y acreditarse la existencia de aquel, el cual debe reunir ciertos requisitos: que sea efectivo, evaluable económicamente, individualizable en relación con una persona o grupo de ellas, antijurídico, imputable a la Administración y probado. Respecto de la efectividad del daño, podría suponerse que ello es un problema para la defensa del derecho intergeneracional a un ambiente sano, atento a sus características, pero la realidad es que es un inconveniente en general para el derecho al ambiente, considerando el carácter difuso de este. Lo mismo ocurre con la exigencia de que el daño sea económicamente evaluable, lo que supone que existan los presupuestos y bases para su cuantificación.

(113) Con fundamento en las nociones de justicia distributiva (Barra), equidad e igualdad (Mosset Iturraspe), inviolabilidad del patrimonio (Guastavino), derechos adquiridos de los particulares (Fiorini) o Estado de derecho (Marienhoff), este principio señala la necesidad del Estado de reparar el daño, aun cuando este es

producido por medidas de carácter lícito que producen un perjuicio de carácter excepcional y singular sobre un particular. Este tipo de responsabilidad es de interpretación restrictiva. Naturalmente, en cuanto el Estado actuó correctamente dentro de sus facultades, esta responsabilidad es entendida como objetiva y directa, ya que no podría sindicarse como subjetiva (culpa o dolo). Según Andorno, este tipo de responsabilidad se basa principalmente en la Constitución Nacional y los principios y normas del derecho público, pero también en caso de ausencia de norma específica, en las disposiciones del derecho común sobre reparación del daño causado (Andorno, Luis, La responsabilidad del Estado por actividad ilícita lesiva, en Responsabilidad por daños, Alberto Bueres [dir.], pág. 77, citada por Besalú Parkinson, Aurora, Responsabilidad por daño..., cit., pág. 348). Ahora bien, sabido es que el daño ambiental no puede ser autorizado administrativamente, toda vez que los arts. 2611 y 2618 del cód. civil no permiten tal autorización frente a terceros. Es doctrina de la Corte Suprema, que iniciara en el fallo "Saladeristas Podestá" (CS, 14-5-87, "Saladeristas Podestá, Bertam, Anderson, Ferrer y otros c. Provincia de Buenos Aires", Colección de Análisis Jurisprudencial Derecho Constitucional, Daniel A. Sabsay [dir.], La Ley, 2005, 257, con nota de Ernesto Cionfrini), que la autorización que otorga el Estado para un establecimiento industrial tiene presunción de inocuidad, por lo que de ser violada la salud pública puede ser revocada sin generar obligación hacia dicho particular, por cuanto no existen derechos adquiridos para violar este valor. Esta doctrina fue reiterada por otros tantos pronunciamientos (CFed. La Plata, sala I, 3-9-96, "Maceroni, Francisco y otros c. Dirección General de Fabricaciones Militares", JA, 1998-III-262; C1ªCC La Plata, sala II, 27-4-93, "Pinini de Pérez, María del Carmen c. Copetro S.A.", JA, 1993-III-367; CNCiv., sala I, "D. D. y otros c. Fábrica de Opalinas Hurlingham S.A.", 30-6-94, LL, 1995-C-361, en Cafferatta, Néstor A., Daño ambiental..., JA, 1999-III-1162).

(114) A partir del fallo "Blanco" del Consejo de Estado Francés, se incorporó la noción de ausencia de servicio debido a su defectuoso funcionamiento, inclusive por demora. Allí la falta de servicio se configura cuando este no ha funcionado correctamente, lo ha hecho en forma tardía o defectuosa. El fallo "Vadell c. Provincia de Buenos Aires s/indemnización" (CS, "Vadell, Jorge Fernando c. Buenos Aires, Provincia de s/indemnización", 18-12-84) señala que el fundamento de la responsabilidad extracontractual del Estado no surge del art. 1113 del cód. civil, sino por vía de aplicación subsidiaria del art. 1112 del código. Así, su responsabilidad no será indirecta sino principal y directa, ya que el Estado y sus órganos y funcionarios se encuentran obligados a llevar adelante el cumplimiento de sus fines, considerándoselos propios de aquel. En este sentido, Cassagne sostiene que es una responsabilidad directa y objetiva que se desprende o desentiende de la noción de culpa y de la necesidad de individualizar al autor del daño (Cassagne, Juan C., La responsabilidad extracontractual del Estado en la jurisprudencia de la Corte, ED, 114-215).

(115) Mosset Iturraspe, Jorge - Hutchinson, Tomás - Donna, Edgardo A., Daño ambiental..., cit., t. II, pág. 96.

El replanteo de prueba en el procedimiento judicial laboral según los tribunales de la provincia del Chubut

por Guillermo N. Walter

Publicado en: Centro de Jurisprudencia y Documentación Jurídica del Poder Judicial de la Provincia del Chubut, Iurisletter N° 196, Marzo 2020 (03/03/20). [Facilitado por el autor el 12/08/2026]

Sumario

1. Introducción. II. El replanteo de la prueba. III. Conclusión.

I. Introducción (1)

En la Provincia del Chubut, el procedimiento laboral se encuentra regulado por la Ley XIV Nº 1 ("LPL"), teniendo como norma supletoria al procedimiento en lo civil y comercial de la Ley XIII Nº 5 (CPCC), a través del reenvío de su art. 73, lo que replica en cuento a la prueba por virtud del art. 44.

En materia del replanteo de prueba, el art. 23 de la primera norma señala que el Juez podrá denegar la producción de alguna medida de prueba ofrecida por las partes si la estima "improcedente" mediante resolución fundada, la que será apelable conjuntamente con la sentencia definitiva en los casos en que el recurso sea procedente contra ésta.

Son varias las aristas que esta norma plantea tanto en su concepto como en su aplicación y procedimiento, más el limitante de la extensión que se ha propuesto para esta ocasión alcanza para

hacer un paneo sobre sus lineamientos generales, según la mirada que han tenido sobre el punto las Cámaras de Apelación de nuestra provincia.

II. El replanteo de la prueba

No existe discusión respecto que el replanteo constituye uno de los supuestos de apertura a prueba en la Alzada, por lo que le caben los lineamientos que se realizan acerca de la actuación de este cuerpo como Tribunal de revisión de resoluciones de primera instancia; particularmente la impugnación por excelencia, que es la apelación.

En este sentido, el Tribunal de segunda instancia tiene facultades de revisión de una resolución atacada en el grado, no produciéndose allí un nuevo juicio sobre la cuestión planteada al trabar la litis sino un estudio de lo ocurrido en la etapa anterior, bajo los límites de lo que las partes plantearon y aceptaron expresa o tácitamente (2).

Por tanto, también aquí, el trámite que se sigue en la Alzada no es autónomo a lo ocurrido en el grado ni supone su reconducción o un nuevo debate, sino que es dependiente de lo actuado. Es así, revisión de su sentencia, síntesis o conclusión, a cuyo efecto requiere la introducción al proceso de una crítica a través de los agravios que surjan de la resolución en crisis que ha denegado la prueba en su oportunidad. Ello, ciertamente, obliga al apelante a exponer los yerros de juicio del Magistrado original, a través de un análisis concreto y fundado, manteniendo de esta forma el alcance concreto del recurso, fijando la materia sobre la cual deberá expedirse el ad quem (3).

Esta cuestión, cuya raíz descansa en el adagio latino conocido como tantum devolutum quantum apellatum, significa que

es el recurrente quien fija los límites de la labor de la Alzada, quien no puede trastocarlos oficiosamente (4).

Tal facultad de las partes de delimitar la competencia de la Alzada se desprende del principio dispositivo, confiriéndoles a los justiciables el señorío de la voluntad de fijar los límites del objeto litigioso (5).

De ello deriva, necesariamente, que este Cuerpo tampoco tendrá facultades para modificar la resolución del grado en aquello que no haya sido cuestionado por el recurrente, quedando tales cuestiones inevitablemente firmes (6).

Cabe aclarar también que, en tal disposición de las partes, si bien depende de ellos la materia a resolver por la Cámara de Apelaciones respecto de la materia en estudio, ello no quiere decir que aquellos puedan introducir cualquier tipo de argumento. En efecto, se encuentra vedado el ingreso de aquellas cuestiones no propuestas en los escritos iniciales del proceso, en tanto a estos les falta el análisis previo del a quo para ser luego revisado por el superior (7), valla infranqueable para un Tribunal de revisión.

Es decir, los argumentos que el replanteante ofrecerá al grado no pueden ser disímiles a aquellos por los cuales ofreció la prueba que luego fue perdida.

No debe olvidarse en este sentido tampoco que, siguiendo las palabras de Couture, el orden de los recursos y las instancias no pertenece a las partes o al Juez, sino a la ley; por lo que no se los puede crear o modifica su tratamiento respecto de lo que ésta disponga. Son de orden público las normas que organizan las reglas de la competencia funcional y las instancias del proceso, sobre las que se estructura y organiza el mismo Poder Judicial. Los justiciables deben observar lo dispuesto por el ordenamiento procesal en lo que

concierne a los recursos, su procedimiento y recaudos formales de admisibilidad (8).

Siendo así, el Tribunal de Alzada es el juez de los recursos que resuelve, entre ellos el replanteo de la prueba, disponiendo de plenas facultades para revisar –incluso de oficio- el trámite seguido en el grado, tanto en su admisibilidad como en la formalidad de su concesión (9). Y es en este sentido que es una obligación del Juez controlar las actuaciones que arriban a su despacho, de modo que éstas se produzcan y desarrollen según "la forma" que prevén las leyes, a los fines que cada proceso pueda terminar con una resolución que ponga fin al litigio de fondo, en tanto, "en las formas se realizan las esencias" (10).

Siguiendo con los lineamientos que la técnica recursiva le impone al replanteo de la prueba, incluyendo al laboral, corresponde señalar que – como tal- debe expresar cual es el agravio en la resolución que le denegó la prueba en primera instancia, el que necesariamente debe ser personal. Este requisito subjetivo de admisibilidad es el interés en la revocación de la resolución cuestionada, y debe encontrarse manifiesto en el planteamiento de la cuestión (11), advirtiéndose allí el gravamen o perjuicio que aquella le ocasionó (12).

Así, entonces, si el "interés" es la medida de la acción y un presupuesto necesario en todo acto procesal, en el caso de los recursos, el agravio es su medida (13), delimita el ámbito de actuación jurisdiccional y surge del gravamen que ocasiona una determinada resolución judicial (14). En efecto, el agravio es la llave que atribuye al Tribunal de Alzada el conocimiento del proceso en cuanto a los puntos motivos de la impugnación, por lo que solo puede tener en cuenta para resolver aquellos incluidos en el escrito donde se articula el replanteo (15).

A su vez, el gravamen comentado debe agregar la condición de irreparabilidad, consistente en un perjuicio jurídico que no pueda ser remediado durante la sustanciación del proceso, ni en la sentencia definitiva; circunstancia que debe evaluarse en cada caso en particular (16).

En este caso, su pretensión requiere del enunciado del agravio que supone la denegatoria de la prueba en el grado, la imposibilidad de subsanar tal circunstancia en un estadio posterior, y la necesidad de producirla a fines de poder revocar posteriormente la resolución del grado.

Quien solicita el replanteo debe poner de manifiesto, entonces, cual es el gravamen irreparable en haber sido denegada su medida de prueba, señalando con precisión cuál fue el supuesto de hecho que se vio impedido de probar con tal resolución y como hubiese ello modificado la sentencia definitiva dictada en el grado, en favor de quien lo plantea.

En este sentido, no puede olvidarse que este medio de impugnación no se trata de la misma apelación, sino que es accesorio a ésta, en tanto precisa que aquella se haya deducido y se mantenga para poder ser planteada y subsistir. Ello, en tanto, el replanteo de la prueba tiene siempre como faro la producción de una prueba a fines de poder conmover -con su producción en la Alzada-los fundamentos que motivaron el dictado de una sentencia definitiva, contraria a los intereses de quien lo peticiona.

De esta manera, tanto el art. 23 de la LPL como el art. 383 del CPCC condicionan la posibilidad de interponer tal pretensión al cuestionamiento contemporáneo de una resolución judicial, por lo que necesariamente debe proyectar en el marco de un recurso de apelación, también deducido y pendiente de resolución.

Por el mismo motivo, el replanteo también precisa que el recurso de apelación se mantenga, en tanto si este es declarado desierto o se desiste, aquel deberá ser dejado sin efecto por carecer del sustrato procesal que lo contiene.

También debe agregarse que la resolución que se pretende cuestionar con la apelación que contiene al replanteo debe tener naturaleza definitiva (conf. art. 23 de la LPL y arts. 262, 383 y 389 del CPCC), en tanto no puede solicitarse frente a la apelación de una sentencia interlocutoria o providencia simple que cause un gravamen irreparable. Ello también se explica en virtud del carácter inapelable de las medidas dictadas en materia probatoria, por lo que el replanteo solo se puede producir cuando el expediente llega a la Alzada para el dictado de la sentencia definitiva (17).

Lo dicho, sin embargo, no debe confundir el hecho que, en el replanteo, lo que se cuestiona es la resolución judicial –que puede ser de naturaleza interlocutoria o simple- que denegó la medida de prueba en cuestión por improcedente. Es decir, el sistema procesal pretende que el cuestionamiento de dicha resolución judicial se realice conjuntamente con la impugnación de la sentencia definitiva, siendo inescindible –como ya se dijo- la relación que debe haber entre aquella negativa de producir la prueba y el resultado final de la sentencia definitiva (18).

Es así entonces que tal relación debe ser concretamente expuesta por el peticionante, quien debe expresar los motivos por los cuales la decisión del grado de rechazar el medio de prueba fue equivocada, y como ello fue decisivo respecto de la sentencia definitiva dictada. Ello, en tanto, la actividad recursiva no es más ni menos que una instancia de revisión crítica donde lo que se ataca y analiza es el pronunciamiento del juez en función de sus errores (19).

El replanteante debe realizar, entonces, una crítica concreta, razonada, seria y puntual de la equivocación del grado para

desestimar la prueba. Esta exigencia no se satisface con el desarrollo de puntos de vista diferentes, sino que debe demostrar puntualmente el yerro cometido por el Sentenciante a fines de justificar la modificación de lo resuelto en el grado (20).

Así, no se encuentra en el espíritu de la norma el pedido de la parte para que se supla en la Alzada la prueba perdida en primera instancia merced a una negligencia manifiesta (21).

La restricción, como norma general, apunta a evitar malas prácticas que desnaturalicen las etapas normales de proceso o pretendan retrotraerlo a estadios ya precluidos, sin causas atendibles que lo justifiquen. Se procura de esta manera, evitar también la falta de diligencia en el trámite procedimental y los consiguientes perjuicios para la parte afectada por la morosidad de su oponente (22).

El peticionante, entonces, debe justificar cumplidamente que no medió negligencia, demora o desinterés de su parte y, además, impugnar los fundamentos de la resolución que le dio por perdido el derecho a producir la prueba (23).

Finalmente, resta señalar que el replanteo supone la producción de prueba en la Alzada, actividad que es calificada como de naturaleza restrictiva, ya que el procedimiento se encuentra pensado a los efectos de acometer su producción en el grado para luego ser revisada su decisión consecuente. Tanto es así que el principio general en materia de prueba, también aplicable al fuero laboral, sostiene la inapelabilidad de las resoluciones judiciales sobre producción, denegación y sustanciación de las pruebas; defiriendo la impugnación para cuando el expediente se eleve a la Alzada para el tratamiento del recurso de apelación sobre la sentencia definitiva. Este principio fue establecido ciertamente en pos de la celeridad y economía procesal (24), principios presentes en el "impulso procesal" del que hablan los arts. 18 a 20 de la LPL.

Sin embargo, como se dijo, el replanteo de la prueba tiene por objeto inmediato evitar la injusticia que supone el rechazo arbitrario en la actividad probatoria, a fines de la satisfacer de alguna manera la garantía constitucional de la defensa en juicio. Esa tensión entre celeridad y defensa deriva en la excepcionalidad del instituto y sus supuestos de admisibilidad son de interpretación restrictiva, lo que se condice con la finalidad de la revisión, dispuesta para controlar la Justicia de una resolución judicial y no para controlar el procedimiento (25).

Esta situación importa la necesidad de someter cada caso en particular a un detenido examen, para juzgar acerca de la razonabilidad de los pedidos que se formulen (26). Tanto es así que, en principio, la decisión adversa del aquo crea la presunción de que la medida ha sido justamente desechada, lo que debe ser destruido por el interesado a través de las reglas de impugnación correspondiente, ya vistas, fundando debidamente su petición.

III. Conclusión

Hasta aquí entonces y como abreviada síntesis, sobre un tema que excede el marco de este comentario y deja afuera varias cuestiones de destacado interés para el instituto, se concluye que el replanteo de prueba en la Alzada en materia de procedimiento laboral de nuestra provincia comparte esencialmente una noción similar a su par del procedimiento civil y comercial.

Ello, en tanto, se presenta como una alternativa de interpretación restrictiva, para producir prueba denegada en el grado que debe ser conducente para lograr la revocación de la sentencia definitiva adversa, dictada en primera instancia. De esta manera, aspira a lograr, mediante una crítica concreta y razonada de la resolución del a quo que denegó la prueba (mediante providencia simple o sentencia interlocutoria), forzar su producción en el ad

quem con la finalidad que ello provoque también la revocación de la sentencia definitiva, también objeto de apelación.

Por dicho conducto, entonces, debe demostrarse en la oportunidad procesal correspondiente cuál es el agravio y el gravamen irreparable para la parte en la denegación de la prueba, lo que debe ligarse accesoria y necesariamente con el cuestionamiento de la sentencia definitiva dictada.

Ello, sin lugar a dudas, supone una carga técnica que debe superar el apelante que pretende conmover en la Alzada lo resuelto por el grado.

Referencias Bibliográficas

(1) Todas las sentencias dictadas por Tribunales de la Provincia del Chubut que se citan en este trabajo pueden ser encontradas en el motor de búsqueda denominado "Eureka!" (https://listas.juschubut.gov.ar/eureka), que pertenece a la página del Poder Judicial de la Provincia del Chubut. A tales efectos, deberán ingresar como "Usuario Anónimo" en la siguiente dirección de web, y buscar en "Fallos" o "Sumarios".

(2) Cámara de Apelaciones de Esquel, SDC N° 58/2017.

(3) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SDC N° 18/2016.

(4) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SDL N° 15/2014; Azpelicueta - Tessone, "La Alzada. Poderes y deberes", Loutayf Ranea, Roberto G., "El recurso ordinario de apelación en el proceso civil", Astrea, 1989, T. 1, pág. 117). Librería Editora Platense S.R.L., 1993, pág. 164.

(5) Superior Tribunal de Justicia de Chubut., SD 08/SER/1999.

(6) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, SDL N° 117/1995: "La prohibición de reformar el decisorio en perjuicio del único apelante cuenta, en nuestro derecho, con respaldo constitucional, pues preserva la vigencia de la garantía de la defensa en juicio y el derecho de propiedad, en tanto, respectivamente, impide el empeoramiento de un situación jurídica frente a un recurso que la ley concede para lograr una eventual mejora y asegura la estabilidad de las resoluciones judiciales que, en los aspectos no impugnados, configuran un derecho adquirido para la parte a quien benefician".

(7) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SIC N° 03/2017; Sumario Nro.: 47692Citas: CSJN, 12/02/87, J, 1988-I-246; SCBA, 05/05/77, DJBA, 113-41; CN. Civ. Sala A, 14/06/80, ED, 87-178; íd., Sala E,20/11/81, LL, 1982-A-550; íd., Sala F, 20/7/79, LL, 1980-A-232; entre otros; Fenochietto -Arazi: "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Comentado", Ed. Astrea, 1993, Tº 1, pág. 958; CN.Fed.Cont.Adm., Sala III, 10/05/88, JA,1989-III-321; C.Apel. Civ. y Com. San Martín, Sala I, 31/03/78, LL, 1978-C441.

(8) Couture, "Fundamentos...", 3era. Edición, p. 367, n° 225; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, SDL 32/1992, SIL N° 06/2017, entre otras; L.L. 1975-C-556 sum. 1.326, 1985-D-312, 1986B-246; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SDC N° 02/2010; Superior Tribunal de Justicia de Chubut.; SD 07/SRE/2008.

(9) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SIC N° 21/2017.

(10) C.S.J.N., Fallos 315:106 y 329:5903; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, SIC Nº 38/2011.

(11) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SDC N° 31/2000; STJCH., SD 22/SROE/2011.

(12) Loutayf Ranea, Roberto G.: "El recurso ordinario de apelación en el proceso civil", Ed. Astrea, 2009, T° 2, pág. 214.

(13) Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, Sala A, SDC N° 12/2017; Víctor De Santo, "Tratado de los recursos", T. I, ed. Universidad Bs. As., 1987, pág. 102; Roberto G. Loutayf Ranea, "El recurso ordinario de apelación en el proceso civil", T. 1, ed. Astrea, Bs. As., 1989, pág. 211; Hugo Alsina "Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, T.IV "juicio ordinario segunda parte", Ediar SA Editores, Bs. As. 1961 segunda edición, pág. 191; Fenochietto Carlos E. "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación", T. 2, com. art. 242, n° 3, entre otros; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, sala H - 03/08/2005. "Consorcio de Prop. Av. Rivadavia 4541/43 c. Martínez, Jorge S. y otros" - LA LEY 02/11/2005, 11.

(14) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SDL N° 22/2014; Loutayf Ranea, Roberto G., "El recurso ordinario de apelación en el proceso civil", Astrea, 1989, vol. 1, par. 67 y 68, págs., 195/196.

(15) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala, SIP N° 23/1993; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, SDL N° 042/2016.

(16) Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, Sala B, SIC N° 06/2015; Cámara de Apelaciones de Puerto Madryn, SIC N° 85/2014; Loutayf Ranea: "El recurso ordinario de apelación en el proceso civil", T. 1. Ed. Astrea, pág. 338.

(17) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SIL N° 19/2002.

(18) Sala B, SIL N° 52/2016; A. A. R., "Tratado de losRecursos Ordinarios", Ed. Ábaco, Buenos Aires. 1.991, t. 2, pág. 516; Víctor

De Santo, “La Prueba Judicial Teoría y Práctica”, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1.992, pág. 110 yssgts., con cita de CNCiv., Sala B, ED, t. 26, p. 431; Sala F, LL, t. 145, p. 410, n° 28.181-S; Sala B, LL, t. 145, p. 369, n° 27.918-S.

(19) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala, SDF N° 06/2010.

(20) Cámara de Apelaciones de Trelew, SDF N° 03/2017.

(21) CN. Civ., Sala A, 30/4/81, LL, 1981-C-449; CN. Civ., Sala A, 12/2/70, ED, 31-270; CN. Civ., Sala A, 2/7/69, ED, 29-129; CN. Civ., Sala A, 11/2/70, ED, 31-284; CN. Civ., Sala B, 18/12/69, ED, 31-262; CN. Civ., Sala F, 12/8/69, ED, 31-256.

(22) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, SIC N° 134/1996.
(23) Cámara de Apelaciones de Puerto Madryn, SIC N° 43/2016; CC La Plata 118282 RSD. 8/15 S 24/02/2015; CC Mar del Plata 132233 RSD-13-8 S 07/03/2008.

(24) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SIC N° 10/2018.

(25) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, SIL N° 85/1996; Fenochietto-Arazi, “Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Comentado”, Ed. Astrea, 1993, T° 1, pág. 935.

(26) Fassi, "Código Procesal Civil y Comercial ", Ed. Astrea, 1980, Tomo I, par. 1624, pág. 710; Superior Tribunal de Justicia de Chubut., SI 02/SCA/2012; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, SIL N° 30/1993; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SIE N° 74/2013; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SIL Nº 20/1999; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SIC Nº 102/1999; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SIL Nº 76/1995; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SIC N° 14/2011; Fassi, "Código Procesal Civil y Comercial ", Ed. Astrea, 1980, Tomo I, par. 1624, pág. 710.

Alcances del recurso de apelación contra las sanciones en materia del consumo en la provincia del Chubut

por Guillermo N. Walter

Publicado en: Centro de Jurisprudencia y Documentación Jurídica del Poder Judicial de la Provincia del Chubut, Iurisletter N° 210, Mayo 2021 (06/05/21) [Facilitado por el autor el 12/08/2026]

Sumario

I. Introducción. II. Alcances del recurso. III. Colofón.

I. Introducción

La Ley VII N° 22 de la Provincia del Chubut (antes Ley 4219) adhiere a la Ley Nacional Nº 24.240 de "Defensa del Consumidor" (LDC) en aquello que fuere materia de competencia provincial, señalando que corresponde a las autoridades provinciales y municipales ajustar sus previsiones a dicha ley.

En su capítulo III establece el procedimiento administrativo dirigido a sancionar las infracciones a las disposiciones de la LDC, según aquellas previstas en su artículo 47 conforme la graduación que establece el artículo 49.

El art. 7 de la Ley VII N° 22 establece la posibilidad de impugnar tales actos administrativos sancionatorios a través de un recurso de apelación que tramita ante la Cámara de Apelaciones correspondiente a la circunscripción del lugar de juzgamiento.

Dicha norma reza: "contra los actos administrativos que dispongan sanciones se podrá interponer recurso de apelación que tramitará por ante la Cámara de Apelaciones correspondiente a la Circunscripción del lugar de juzgamiento. Deberá interponerse fundado ante la misma autoridad que dictó la resolución dentro de los CINCO (5) días hábiles de notificado y será concedido con efecto suspensivo. La autoridad administrativa deberá elevar las actuaciones ante la Cámara de Apelaciones que corresponda dentro del plazo improrrogable de CINCO (5) días hábiles de interpuesta la apelación. La Cámara de Apelaciones deberá resolver en definitiva dentro del plazo de VEINTE (20) días hábiles, y en todo lo no previsto por esta ley se aplicarán las disposiciones del Código Procesal Civil y Comercial".

Siendo así, cabe adelantar que, si bien como recurso de "apelación" dispone de algunas notas que lo emparentan con aquel regulado en el CPCC, cuenta con otras que lo diferencian sustancialmente de éste, transformándolo en un medio de impugnación de características particulares.

El objeto del presente trabajo es, entonces, realizar una mirada sobre este recurso a los fines de definir sus contornos.

II. Alcances del recurso

(i) Autoridad de aplicación:

Primeramente, cabe señalar que asume el carácter de autoridad de aplicación en la materia, de manera concurrente, tanto la Provincia a través de la Dirección Provincial de Defensa del Consumidor, dependiente de la Secretaría de Trabajo de la Provincia (conf. ley I n° 566) como las autoridades de aplicación municipales que se designen a tales efectos.

La ley 26.361 en su art. 17 es modificatoria del artículo 41 de la LDC y estableció las autoridades de aplicación nacional y local. En el primero, es la Secretaría de Comercio Interior dependiente del Ministerio de Economía y, en el segundo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Provincias, quienes ejercen el control, vigilancia y juzgamiento en el cumplimiento de la ley y normas reglamentarias respecto de las presuntas infracciones cometidas en las respectivas jurisdicciones.

También, a través de sus arts. 18 y 19, modifica los artículos 42 y 43 de la LDC y determina la existencia de facultades concurrentes entre la autoridad nacional de aplicación y las autoridades locales respecto del control y vigilancia en el cumplimiento de la ley, como, asimismo, autoriza la posibilidad de delegar algunas atribuciones a la autoridad local como, por ejemplo: recibir denuncias, realizar inspecciones, pericias, celebrar audiencias entre denunciantes y presuntos infractores (1)

Así las cosas, una vez atribuida dicha prerrogativa a la administración provincial, ésta se encuentra habilitada a delegar funciones a las administraciones municipales o en organismos de su dependencia (2).

Por su parte, la Ley VII Nº 22 adhiere en su artículo primero a la LDC en lo que fuere materia de competencia provincial, correspondiendo a sus autoridades provinciales y municipales ajustar su obrar a las previsiones de dicha norma; mientras que su artículo segundo determina que la autoridad de aplicación provincial —designada por el Poder Ejecutivo provincial— será competente para el ejercicio del control y vigilancia en jurisdicción provincial de las disposiciones de la normativa del consumidor y que afecten exclusivamente a consumidores locales, la autoridad de aplicación que designe el Poder Ejecutivo por vía de la reglamentación de la presente ley.

Asimismo, se estableció en el art. 1 de la Ley VII Nº 22 la delegación de las facultades de ejercicio de vigilancia, control y juzgamiento de infracciones de las disposiciones de la LDC en los municipios que en forma expresa adhieran a las disposiciones de aquella ley, en un todo de conformidad con lo previsto en el mencionado art. 41 de la ley nacional. De modo que éstos podrán adherir expresamente al Capítulo III de la ley provincial o, en su defecto, en el acto de adhesión establecer un régimen de procedimiento compatible con la Constitución Provincial y sus respectivas Cartas Orgánicas.

Finalmente, la norma comentada aclara que, sin perjuicio de la delegación prevista en el párrafo precedente a los municipios, la autoridad de aplicación provincial puede actuar en forma concurrente con las autoridades de aplicación municipal en el ejercicio de las facultades de control y vigilancia, reservándose la facultad de juzgamiento de las infracciones que sometan a tratamiento en el marco de la citada norma, con excepción de aquellos municipios que posean Carta Orgánica.

En este último caso, cabe complementar que el art. 40 bis de la LDC (según fuera sustituido por Ley N° 26.994), al establecer el daño directo que puede reclamar el consumidor, señala que los organismos de aplicación podrán fijar indemnizaciones por daños materiales sufridos en los bienes objeto de la relación de consumo, siempre y cuando, (1°) el organismo haya sido facultado por la norma de creación para resolver conflictos entre particulares; (2°) que sea manifiesta la razonabilidad del objetivo económico tenido en cuenta para otorgarles esa facultad; (3°) que el organismo esté dotado de especialización técnica, independencia e imparcialidad indubitadas; y (4°) sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente. Como se advierte, dichos requisitos se emparentan con la doctrina que la corte nacional ha emitido a partir de los precedentes "Fernández Arias", y "Angel Estrada" (3), entre otros.

(ii) Resoluciones apelables:

Como se adelantó, entonces, el recurso que dispone el art. 7 de la Ley VII N° 22 es denominado de "apelación", debiéndose dirigir contra una resolución de carácter administrativo, sancionatoria, dictada por la autoridad de aplicación en la materia de defensa del consumidor. Siendo así, este recurso de apelación puede interponerse tanto frente a actos administrativos sancionatorios de la autoridad provincial en la materia como de autoridades municipales que los hayan dictado en ejercicio de estas facultades concurrentes o delegadas, respectivamente.

Ahora bien, todo recurso de apelación tiene —por naturaleza— un objeto inmediato específico, cual es la revocación de la resolución impugnada y la sustitución por otra. El objeto mediato podrá coincidir con de la pretensión u oposición, pero no necesariamente. Se trata, entonces, de un acto procesal a cargo del legitimado que se dirige a impugnar o atacar resoluciones —generalmente judiciales— con el fin de obtener una nueva que modifique la anterior (4).

En este sentido, la impugnación establecida en el art. 7 de la Ley VII Nº 22, con los alcances que se irán desarrollando infra, se dirige en esencia a cuestionar una resolución administrativa con el fin de obtener una nueva que la modifique.

Este artículo establece como primer límite que dicha resolución se trate de una que tenga carácter "sancionatorio", es decir, la disposición que emite la autoridad debe aplicar una de las sanciones que establece el régimen de defensa del consumidor: apercibimiento, multa, clausura de establecimiento, suspensión de servicio o en registros de proveedores, pérdida de concesiones, privilegios, etc.

A contrario sensu, serán inapelables todas aquellas resoluciones que emita la autoridad de aplicación que no tengan dicho objeto, como, por ejemplo, aquellas que se dicten en el curso del proceso administrativo o medidas preventivas (5). --- En tanto y en cuanto la disposición sancionatoria es la que concluye el procedimiento administrativo, es atinado apuntar que solamente puede apelarse la decisión final, siempre y cuando contenga una sanción para el denunciado.

(iii) Interposición del recurso.

Este recurso debe interponerse ante la misma autoridad administrativa que dictó la resolución que se pretende impugnar, es decir, se presenta materialmente ante las dependencias de dicho organismo, que es un ente de naturaleza administrativa; cuestión que en la práctica puede arrojar algún tipo de inconveniente. --- Dicha presentación debe realizarse dentro de los cinco (5) días hábiles de notificada la sanción y debe ser concedido con efecto suspensivo, debiendo la autoridad administrativa elevar las actuaciones al Tribunal de Alzada, sin dilaciones, dentro del plazo improrrogable de cinco (5) días hábiles de interpuesta la apelación (6).

En este aspecto, toda vez que el procedimiento instaurado por la Ley VII N° 22 tiene como finalidad la protección del consumidor, la norma establece la necesidad que, tanto la remisión del expediente como la resolución de la Cámara de Apelaciones, sea lo más expedita posible (cuestión que también se advierte en el procedimiento administrativo), a los fines de agilizar el trámite, posibilitando una rápida confirmación o no de la sanción dispuesta.

Ello, en tanto, se ha dicho que los plazos que la norma administrativa dispone para este particular procedimiento —en general— se encuentran dirigidos a provocar la celeridad en la determinación de una infracción a dicho régimen, en defensa del

consumidor (7); parámetro que no puede dejarse de lado durante todo el trámite.

Sin embargo, cabe advertir que —en la práctica— esta aspiración se ve demorada con algunos trámites previos que disponen otras normas aplicables al iter recursivo, como es la Acordada N° 4371/2016 que establece la necesidad que el sancionado abone previamente la tasa de Justicia correspondiente Así, su artículo primero señala que los recursos directos previstos en el art. 7° de la Ley VII N° 22 tributarán el 3% del monto del acto administrativo impugnado, mientras que el siguiente ordena que no se proveerá ninguna presentación sin que se hubiera dado cumplimiento con el pago de la Tasa Judicial (conf. art. 10 de la Ley XXIV N° 13). --- De esta manera, si el recurrente no la abona con la interposición del recurso, obliga al Tribunal de Alzada a intimarlo al efecto y, en caso de incumplimiento, generar la boleta de deuda pertinente con su remisión a la Oficina de Tasa de Justicia, dependiente del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut. Ello a efectos que dicho organismo puede proceder a la ejecución de este título de deuda.

Esta cuestión retarda en la práctica el proceso en la etapa recursiva, desde que el Tribunal de Alzada recibe el expediente hasta que está en condiciones de resolverlo, lo que en ocasiones —incluso— puede demorarse aún más si debe determinarse previamente el valor de las cosas que han formado parte de la resolución y que constituyen la base de cálculo de la tasa de Justicia, como por ejemplo, en aquellos casos donde se ordena la denunciado el cambio de un automotor por defectos en la unidad entregada. --- Por eso debe acotarse que, no obstante, el art. 7 de la Ley VII Nº 22 señala que la Cámara de Apelaciones competente debe resolver "en definitiva" dentro del plazo de veinte (20) días hábiles de recibido el expediente, muchas veces este plazo no puede ser cumplido en virtud de lo señalado.

(iv) Caducidad procesal:

No obstante que es la autoridad de aplicación quien debe remitir el expediente a la Alzada en el trámite señalado ello, también debe aclararse que el Superior Tribunal de Justicia de la provincia ha señalado que es el recurrente quien dispone de la "carga" de instar el proceso, fundado en su interés de conmover la resolución administrativa, debiendo impulsar las diligencias necesarias para el cumplimiento del trámite8 , por lo que sería admisible la declaración de oficio de caducidad por parte de la Alzada de cumplirse con el plazo establecido en el inc. 2 del art. 313 del CPCC. --- En el ámbito provincial, por ejemplo, la Sala B de la Cámara de Apelaciones de Trelew ordenó de oficio la caducidad de la segunda instancia por haber transcurrido dicho plazo sin que la empresa recurrente cumpla con la intimación de acompañar al expediente los elementos necesarios y suficientes a fin de establecer el monto del juicio conforme lo dispuesto en el art. 4º, inc. c del Acuerdo Plenario Nro. 4371/16 STJCh (9).

(v) Legitimados:

Por otro lado, es atinado apuntar que los tribunales chubutenses han entendido que el procedimiento administrativo del consumidor dispone al denunciante un limitado marco de actuación. Estando la instrucción e impulso de oficio del trámite a cargo de la autoridad de aplicación, la intervención del primero se circunscribe prácticamente a la formulación de la denuncia. Su fundamento estriba en que, tratándose de un sistema que pretende la "protección del consumidor", se ha entendido que no es arbitrario que el trámite sea instruido de oficio por la autoridad y no por el consumidor (10).

En este sentido, no se lo considera al denunciante como "parte litigante" del procedimiento administrativo, en la

interpretación del art. 6 de la Ley VII N° 22, una vez formulada la imputación (11)

De ello se deriva que, así como éste no participa del procedimiento administrativo en cuanto hace al control de la prueba, tampoco dispone de legitimación para apelar el acto administrativo sancionatorio. Esto guarda lógica con la letra del art. 7 de la ley citada, en tanto solo admite la impugnación de actos administrativos "sancionatorios", de lo que se entiende que el denunciante no se encuentra legitimado para cuestionar resoluciones que eximen de responsabilidad al imputado.

La consecuencia de ello es que el único legitimado a tales efectos es el sancionado, quien —además— debe reunir los restantes presupuestos de la apelación, es decir, agravio y gravamen irreparable.

Sin embargo, debe resaltarse que en ocasiones el consumidor dispone de cierto interés en la ejecución de la resolución recurrida, para aquellos casos donde se obliga al sancionado a alguna obligación de dar o hacer a su favor, por lo que éste se encuentra a la espera del trámite recursivo a fines de confirmar dicha disposición.

(vi) Fundamentación del recurso:

Por su parte, la norma establece que la apelación debe interponerse "fundada", lo que supone una excepción al régimen general de los recursos de apelación, donde la interposición y fundamentación del recurso —en general— se encuentran escindidos (conf. art. 247 del CPCC). Es decir, en el caso del recurso que establece la norma en comentario debe fundarse en el mismo acto de la interposición, so riesgo que sea declarado desierto por la autoridad administrativa o la Alzada.

(vii) Inapelabilidad por el monto:

En relación al límite económico que establece el último párrafo del art. 244 del CPCC, cabe señalar que el Superior Tribunal de la Provincia ha señalado que el verdadero espíritu que emana de la Ley de Defensa del Consumidor y de las demás normas tutelares que vienen a integrar el denominado "derecho del consumidor y usuario" es el ordenamiento de la actividad comercial y la defensa de los derechos de los potenciales consumidores, más allá del monto que pueda estar involucrado en la sanción (12)

Es por ello que el mismo Cuerpo ha señalado que privar al apelante de la vía recursiva prevista en una ley especial por una razón adjetiva o ritual, que la misma norma no contempla, vulnera la garantía de la defensa en juicio. Es decir, no se puede hacer aplicación supletoria de las normas pertinentes del CPCC, cuando ello se traduce en un obstáculo que impide totalmente la revisión judicial en materia del consumo.

Conforme ha señalado el Alto Tribunal provincial, en estos casos esa subsidiariedad no puede convertirse en un escollo que obste a la revisión judicial autorizada de este modo, imponiendo limitaciones no previstas para el concreto, en que —a diferencia de los procesos civiles— el debate se aplica a relaciones de derecho público, respecto de situaciones especialmente contempladas, y de derechos particularmente protegidos (13).

Siguiendo dicho criterio, la finalidad del legislador al otorgar un recurso directo es garantizar la celeridad, en resguardo de los intereses de ambas partes, aligerando las cargas judiciales, evitando —por ejemplo— que el sancionado deba acudir a un juicio ordinario, con todo lo que ello implica.

Aquel límite, entonces, sería inaplicable en este proceso por cuanto se le cierra al recurrente el camino para ejercer el derecho de

acceso ante la justicia, máxime si se tiene en cuenta que la Ley VII N° 22 no establece límites pecuniarios ni de ninguna otra especie.

(viii) Normas subsidiarias:

No obstante, no existe una dicotomía entre el recurso de apelación de la Ley VII Nº 22 y el régimen ordinario de la norma procesal común. Por el contrario, el art. 7 de la primera norma señala expresamente que debe aplicarse subsidiariamente para la tramitación del recurso las disposiciones del Código Procesal Civil y Comercial de la provincia.

Es decir, para aquellas cuestiones que hagan al recurso de apelación en estudio y que no se encuentren establecidas en el art. 7 citado, debe resolverse de acuerdo al régimen que establece dicho código para el recurso de apelación en sus arts. 244 y siguientes.

Sin embargo, esta subsidiariedad del código de forma provincial para el recurso de apelación —que se replica para la ejecución judicial de acuerdos incumplidos en el cuarto párrafo del art. 5 y para las acciones judiciales del art. 9— es una excepción dentro del régimen que establece la Ley VII Nº 22.

En efecto, el Decreto N° 896/1998, reglamentario de esta Ley, establece en su art. XXVII que las disposiciones de la Ley I N 18 de Procedimiento Administrativo de la Provincia del Chubut (antes 920) y el Código de Procedimiento Penal de la Provincia son las normas supletorias para resolver las cuestiones no previstas expresamente.

En síntesis, la subsidiariedad del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia —en principio— es únicamente respecto del recurso de apelación, la ejecución judicial de acuerdos incumplidos en el cuarto párrafo del art. 5 y para las acciones judiciales del art. 9 de la Ley VII Nº 22, mientras que para el resto de

las cuestiones —principalmente las cuestiones atinentes al procedimiento administrativo— se aplican subsidiariamente la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia del Chubut y el Código de Procedimiento Penal de la Provincia.

(ix) Naturaleza del recurso:

En cuanto hace a la naturaleza de este recurso de apelación, el Superior Tribunal provincial ha señalado que estas apelaciones constituyen un recurso jurisdiccional que es instituido por la legislación especial contra decisiones administrativas que causan agravio a los derechos de los administrados, a través de los llamados recursos jurisdiccionales de apelación o directos (14).

Estos recursos son de conocimiento limitado, ya que se satisfacen en la medida que constituyen un control judicial suficiente de la decisión emanada del órgano administrativo. El Tribunal actúa como de "derecho", decidiendo sobre la correcta aplicación de las normas jurídicas, poseyendo asimismo la facultad de revocar o anular aquella decisión si no es suficientemente razonable o si se apoya sólo en la voluntad arbitraria de los funcionarios o implica la denegación de la defensa en juicio (15).

Este tipo de vía recursiva integra un sistema de impugnación o de control de la actividad de la Administración, cuya naturaleza difiere de las acciones judiciales. Por esta razón, sus decisiones no hacen cosa juzgada material ni constituyen sentencia definitiva, ya que no deciden de manera final respecto del derecho que pueda asistir a la parte, ni impiden la tutela del actor por las vías ordinarias de acción judicial. --- De esta manera, como ha reconocido el Alto Tribunal provincial en estos casos, la cuestión puede reeditarse por medio de las acciones previstas en el ordenamiento adjetivo vigente (16)

En palabras del Máximo Tribunal provincial, la revisión directa se otorga "en los casos en los que la administración "juzga" en ejercicio del poder de policía y en cumplimiento de funciones reglamentarias, fiscalizadoras, sancionatorias, periciales, homologatorias, controladoras, asesoras conferidas a órganos y reparticiones y organismos administrativos y otros entes de derecho público, a quien se otorga competencia en una primera instancia para sancionar o decidir controversias, o para otorgar o denegar beneficios o derechos. Contra sus decisiones se otorga esta suerte de privilegio de "alzada", para ante el órgano judicial, que hacen más expedita y efectiva la tutela de los intereses públicos; y allí concluye" (17)

Es por eso que también se ha dicho que en este tipo de recursos no se da lugar a la formación de un proceso con la consiguiente constitución de partes, sino que se desenvuelven dentro del marco de control de legitimidad del acto que constituye su materia (18).

En el caso de la apelación en estudio, la ley especial ha previsto este recurso como una posibilidad "intermedia" de tutela, que no es administrativa por el órgano, pero tampoco estrictamente judicial, por cuanto la decisión que se admite apelar, deviene de un órgano administrativo y no de uno judicial. Así las cosas, cabe desconocer el carácter administrativo a este recurso y su trámite en la Alzada (CAT, Sala A, SICA N° 19/2017).

Así, respecto al alcance de la impugnación, "consiste en una vía procesal especialísima, prevista para acceder en forma directa al control judicial de actos administrativos, permitiendo efectuar una revisión inmediata de la decisión administrativa en una gradualidad mínima, limitada a la legalidad de los procedimientos y decisiones seguidas por la Administración, mas no importa un juicio pleno, con prueba y debate, reservado a las acciones" (19).

En definitiva, es una suerte de privilegio que hace más expedita y efectiva la tutela de intereses públicos en aquellos casos donde debe revisarse la actuación de la Administración cuando "juzga" en ejercicio del poder de policía y en cumplimiento de funciones reglamentarias, fiscalizadoras o sancionatorias (20).

De esta manera, el Superior Tribunal provincial ha advertido que aquí la revisión es "mínima", acotada al reexamen de las cuestiones de derecho, que no permiten adentrarse al conocimiento de cuestiones de hechos y pruebas, salvo excepciones. Ello en tanto ha estimado que, al acordar la vía directa del art. 7 de Ley VII N° 22, el legislador solo ha habilitado una revisión "limitada", ya que no se ha establecido la posibilidad de un debate amplio, que abrace también a las cuestiones de hecho y prueba, así como que permita la producción de pruebas no ofrecidas o denegadas (21).

En dicha línea, se sostiene que este control judicial que la Cámara de Apelaciones ejerce de los actos administrativos sancionatorios se encuentra limitada a la legalidad de los procedimientos o de las decisiones dictadas por la Administración municipal o provincial, según sea el caso. Esta revisión de la legalidad se dirige a verificar la debida aplicación de las normas, de manera que los hechos se revelen adecuadamente aclarados y lo decidido se ajuste razonablemente al texto legal (22).

(x) Única vía recursiva:

Como consecuencia de ello, este medio de impugnación es el único recurso viable en el contexto normativo descripto, y por ende, obtenida la decisión respectiva, fenece la vía jurisdiccional, que no prevé otra instancia posterior o de Alzada, ordinaria o extraordinaria (23).

Una vez que se agota el pronunciamiento que dicta la Cámara de Apelaciones correspondiente se agota el procedimiento que consagra la legislación protectora de los derechos del consumidor, por lo menos en esta alternativa, en tanto no fue legislada una instancia posterior para impugnar el pronunciamiento que resuelve dicho "recurso jurisdiccional" (24).

Es decir, dictada la sentencia de la Alzada no se admite una revisión posterior a través de un recurso ordinario ni extraordinario ante el Superior Tribunal de Justicia.

(xi) Tribunal del recurso:

Cabe acotar que el Tribunal de este recurso es el órgano de apelación y no la autoridad de aplicación en la materia, no obstante, sea ésta quien lo concede. De ello deriva la facultad-deber de la Alzada de revisar oficiosamente los presupuestos que hacen a su admisibilidad, previo al ingreso del examen de la causa (25).

En esta línea, la Cámara de Apelaciones está facultada para examinar oficiosamente los requisitos de admisibilidad, entre los que se encuentran la interposición temporánea del recurso, el interés jurídico en el apelante, la recurribilidad de la resolución administrativa, etc.; así como también la procedencia respecto del fondo del planteo (26)

Dicha competencia es de orden público, por lo que puede revisar la tramitación dada por el a quo al recurso, no viéndose limitada por las resoluciones que haya adoptado éste al respecto (aunque esté consentida), ni por la voluntad de las partes. En consecuencia, la Cámara de Apelaciones determina la admisibilidad, formas y efectos del recurso, independientemente de lo que se haya resuelto en la instancia administrativa previa.

(xii) Queja por apelación denegada:

Ese fundamento también ha dado motivos para concluir que, si bien la Ley VII N° 22 no prevé el recurso de queja sobre la resolución administrativa que deniega el recurso de apelación de su art. 7, su revisión es consecuente con las facultades antes señaladas, debiéndose aplicar supletoriamente las normas que establece el art. 283 y sgtes. del CPCC en este trámite. Es decir, si la Alzada puede controlar cuando la autoridad administrativa concede erróneamente el recurso, también lo puede hacer cuando aquel fue denegado incorrectamente, a través del recurso de queja (27).

(xiii) Ámbito personal del recurso:

No debe perderse de vista que, no obstante que la Alzada ejerce aquí un control de la legalidad del acto administrativo recurrido, el recurso de apelación igualmente se desarrolla dentro del estrecho marco de la personalidad de la apelación. En consecuencia, se encuentra supeditada a los agravios del quejoso, como sucede en la generalidad de los casos para este medio impugnativo, que determinan el ámbito de la competencia revisora. Es decir, es aplicable también aquí el viejo aforismo "tantum devolutum quantum apellatum".

Así las cosas, aquel control de la validez formal y sustancial del acto administrativo se dará en la medida y con el alcance que el recurrente abrió el debate con sus agravios; verdadera llave que atribuye el conocimiento del proceso al Tribunal de Alzada, delimitando su ámbito de actuación jurisdiccional (28). Es decir, la Cámara de Apelaciones no podrá tratar cuestiones que no fueron introducidas en la apelación del recurrente, de modo que su revisión no se transforme en un control íntegro de la resolución administrativa, sino que debe limitarse a tratar aquellas cuestiones que el apelante ha introducido con su memorial de agravios.

No debe olvidarse que el recurso de apelación importa un acto procesal a cargo de la parte, que tiene por objeto impugnar o atacar una resolución, con el fin de obtener una nueva que modifique la anterior. De esta manera es exigible el despliegue de una actividad a quien se considera perjudicado por el decisorio cuya modificación pretende, tendiente a habilitar el examen y, a la vez, determinar los límites propios de la revisión solicitada. Dicha actividad, se concreta a través de la expresión de los agravios, que constituye "…el acto procesal mediante el cual el recurrente fundamenta la apelación y refuta total o parcialmente las conclusiones establecidas en la sentencia... por sus alcances, importa una demanda tendiente a obtener la apertura de una instancia, pues sin ese memorial, el Tribunal se encuentra imposibilitado de entrar a verificar la justicia o la injusticia de la sentencia, y como su objeto lo constituye el ataque a la decisión del juez, la doctrina lo denomina demanda de impugnación (29).

En el reverso de la moneda, debe señalarse que el Tribunal de Alzada no se encuentra habilitado para expedirse sobre capítulos que no fueran propuestos a la autoridad administrativa oportunamente en el procedimiento administrativo. Esta es una regla aplicable a la apelación ordinaria, conforme el art. 280 del CPCC, extensible a este trámite. Ello, en tanto, los poderes del tribunal de apelación tienen como límite máximo los capítulos propuestos a la decisión del a quo, regla general que es coherente con la naturaleza jurídica de la apelación, que no configura un nuevo juicio en el que sea admisible la deducción de pretensiones o de oposiciones ajenas a las que fueron objeto de debate en la instancia precedente. El proceso es único y el recurso de apelación es una etapa o instancia dentro de ese proceso. Siendo así, el contenido de una nueva etapa nunca puede superar —salvo excepciones expresas de la Ley— al de la etapa anterior, cuestión en la que se encuentra en juego el principio de congruencia (30).

Ahora bien, no obstante, debe tenerse presente que el Superior Tribunal de Justicia de Chubut, siguiendo los lineamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se ha inclinado en más de una oportunidad por la amplitud revisora en este recurso y el principio de la verdad jurídica objetiva, el que induce a la necesidad de darle primacía por sobre la interpretación de normas procesales, de tal modo que el esclarecimiento de los casos no se vea perturbado por un excesivo rigor formal. --- Así, teniendo en cuenta que en estos casos el acto impugnado emana de un órgano administrativo, municipal o provincial, y que la norma no prevé un trámite específico para la sustanciación de este recurso —más allá de la supletoriedad del CPCC—, se desaliena descartar esta vía jurisdiccional ante razones meramente rituales, en detrimento del derecho de acceso a la Justicia (31).

En estos casos, tratándose de la admisibilidad del recurso de apelación, se deben extremar los recaudos para garantizar debidamente el derecho de defensa en juicio, habida cuenta de la trascendencia del acto procesal de que se trata. Así, en caso de duda en la apreciación de los recaudos legales requeridos para su evaluación, habrá de atenerse a la solución que evita conculcar derechos de raigambre constitucional. Ello, en tanto, nuestro ordenamiento privilegia la adecuada protección del derecho a la defensa y, en circunstancias de encontrarse controvertida la admisibilidad de un recurso de apelación, debe estarse a favor de aquella solución que evite la conculcación de garantías de neta raíz constitucional (32).

(xiv) Trámite y efectos del recurso:

Siguiendo con las características de este recurso, la regla general es que debe ser concedido en relación y con efecto suspensivo. Es decir, dispone del trámite que establece el art. 245 del CPCC.

No obstante, como se dijo, por la falta de una contraparte en este procedimiento, no se contempla un traslado al denunciante del memorial de agravios del apelante.

Asimismo, no deben admitirse la presentación de prueba ante la Alzada ni la denuncia de hechos nuevos, como habilita el art. 263 del CPCC para el recurso de apelación concedido en la forma libre. Ello deriva también del art. 278 del CPCC que no admite la producción de prueba en la Alzada.

Esta limitación viene dada no solo por el trámite en relación asignado al recurso, sino también por su naturaleza de recurso directo, donde se habilita una revisión inmediata de la decisión administrativa en una gradualidad mínima, limitada a la legalidad de los procedimientos y decisiones seguidas por la Administración, mas no importa un juicio pleno, con prueba y debate, reservado a las acciones (33).

Finalmente, en cuanto hace a la sentencia que dicta la Cámara de Apelaciones, la misma tiene forma de sentencia interlocutoria (conf. art. 163 del CPCC). Por dicho motivo, se tratará de una sentencia de voto impersonal por parte de los Magistrados.

(xv) La cuestión de los plazos:

Por último, en cuanto hace al cómputo de los plazos de este recurso, cabe señalar que existe algún inconveniente en su cómputo, como se adelantó.

En efecto, atento que se trata de un recurso jurisdiccional, ante un órgano del poder judicial, los plazos para su interposición son de naturaleza judicial (34). Es decir, en rigor le son de aplicación las normas que establecen al efecto los arts. 139, 154 y consecuentes del CPCC, en cuanto a formalidades y tiempo hábil de los escritos judicial es y plazos.

Sin embargo, no puede dejar de tenerse presente que su presentación material se realiza ante un órgano administrativo, provincial o municipal, y que, por tanto, se encuentran sujetos a un régimen administrativo de días y horarios disponibles.

Se piensa en este sentido, por ejemplo, en aquellos casos donde existen días que son hábiles judiciales mas las dependencias administrativas se encuentran cerradas en su atención al público. O, por el contrario, días que son inhábiles judicialmente, pero la administración se encuentra en ejercicio de sus funciones.

De igual manera, puede generar algún tipo de confusión el plazo de gracia que contiene el art. 125, tercer párrafo del CPCC en cuanto —en general— el horario de atención al público en los órganos administrativos (de 8 a 14 hs) suele diferir del que dispone el Poder Judicial (de 7 a 13 hs).

Al respecto, es razonable que el conflicto se resuelva según la situación particular del caso, pero siempre teniendo en cuenta que se trata de un recurso de apelación especial que, por sus alcances, merece de un criterio de interpretación amplio en cuanto hace a su admisibilidad formal, lo que debe contemplar las aristas comentadas en cuanto a estas circunstancias.

Referido a ello, la Sala A de la Cámara de Apelaciones de la ciudad de Trelew ha señalado que los plazos que la norma administrativa dispone para este particular procedimiento se encuentran dirigidos a provocar la celeridad en la determinación de una infracción a dicho régimen, en defensa del consumidor; por lo que su aplicación debe ser flexible en este sentido (35).

En este aspecto, se recuerda la posición del Máximo Tribunal provincial en cuanto a la necesidad de darle prelación al principio de la verdad jurídica objetiva de la mano de los derechos

del sancionado de acceder a la Justicia y defenderse, por sobre el rigor formal vinculado a los plazos procesales (36).

No se encuentra limitado a este recurso la posición que ordena inclinarse a favor de la concesión de la apelación en casos de dudas, como el que puede surgir en este aspecto.

III. Colofón

Conforme ha sido expuesto, el recurso de apelación contra los actos administrativos que dispongan sanciones por la autoridad de aplicación en materia de consumo en el ámbito de la provincia del Chubut, según se encuentra establecido en el art. 7 de la Ley VII N° 22 y su decreto reglamentario, dispone de una naturaleza particular que, si bien lo emparentan con aquel regulado en el CPCC, cuenta con otras que lo diferencian sustancialmente de éste.

Así, su carácter de recurso directo, su limitado alcance en cuanto a aquellas resoluciones que son recurribles, los legitimados para interponerlo, la cuestión de los plazos dentro de su trámite administrativo-jurisdiccional, la subsidiariedad de distintas normas procesales para cuestiones diversas dentro del mismo, entre otras, hacen ver la presencia de un recurso que debe ser especialmente considerado por aquellos que pretenden acceder al Tribunal de Alzada a fines de impugnar una sanción de la autoridad de aplicación.

Por demás, asumiendo que se trata de una impugnación que se encuentra inserta dentro de un procedimiento que tiene como finalidad la protección del consumidor, donde la celeridad es parte esencial de tal defensa, deben revisarse algunas cuestiones que atentan contra tal tutela, como, por ejemplo, la demora en el pago de la tasa de Justicia previa a la resolución, favorecido por el efecto suspensivo del recurso.

Referencias Bibliográficas

(1) CACR, Sala A, SICA N° 186/2014.

(2) Jorge Mosset Iturraspe y Javier H. Wajntraub, Ley de Defensa del Consumidor, Edit. Rubinzal Culzoni 2008, p. 252vta.; Hernán Colombo E., La delegación de facultades de las provincias a los municipios en la nueva ley de defensa del consumidor, DJ, 01/10/2008, 1589

(3) CSJN, 1960, "Fernández Arias, Elena y otros", Fallos: 247:646; CSJN, 2005, "Ángel Estrada y Cía. S.A.", Fallos: 328:651.

(4) STJCh, SD Nº 09/SER/2004; SD Nº 13/SCA/2016.

(5) "El organismo pertinente -Oficina de Defensa del Consumidor-, puede ordenar como medida preventiva y en cualquier estado de las actuaciones el cese de conductas infractivas y la reversión de sus efectos, así como el cumplimiento de las obligaciones legales. La medida administrativa de carácter preventivo, no busca asegurar el resultado del sumario, como la cautelar en sede judicial el resultado del pleito, sino ordenar el cese de la infracción a la ley. Estas medidas contempladas en las leyes de defensa al consumidor, no son medidas cautelares, sino medidas de fondo dictadas anticipadamente con la finalidad de dar cumplimiento al rol de policía que la autoridad administrativa detenta, y no para asegurar resultado alguno al consumidor. Para el dictado de ésta medida preventiva no se requiere la existencia de certeza, sino que vale la mera apariencia que haga conveniente el dictado de la medida, no implicando prejuzgamiento" (CACR, Sala B, SICA Nº 146/2014, con cita Álvarez Larrondo, Federico M., "Las medidas preventivas administrativas en el Derecho del Consumidor" LA LEY 2008-B, 69). En similar sentido CACR, Sala A, SICA Nº 81/2013; SICA Nº

07/2015; SICA Nº 62/2017; CACR, Sala B, SICA Nº 177/2015). "La normativa aplicable reconoce a la autoridad de aplicación diferentes competencias para que cumpla con su labor de prevención y contralor en el marco de las relaciones de consumo, una de ellas reviste particular importancia, concretamente nos referimos a la facultad que le confiere el art. 24 de la Resolución Nº 1480/01 al adoptar medidas preventivas administrativas. Por lo tanto, la Oficina de Defensa del Consumidor puede ordenar como medida preventiva y en cualquier estado de las actuaciones el cese de conductas infractivas y la reversión de sus efectos, así como el cumplimiento de las obligaciones legales, y ello fue lo que ordenó bajo apercibimiento de iniciar actuaciones sumariales" (CACR, Sala A, SICA Nº 07/2015).

(6) CAT, Sala A, SICA N° 20/2015; SDCA nº 01 de 2010.

(7) CAT, Sala A, SICA Nº 03/2018 y SICA Nº 05/2018.

(8) STJCh, SI N° 32/1975; CAE, SIE N° 212/2015; CAT, SICA N° 19/2017.

(9) CAT, Sala B, SICA N° 01/2019.

(10) CAT, Sala A, SICA N° 03/2018, SICA N° 05/2017; Farina, Juan M, "Defensa del Consumidor y del Usuario, Comentario exegético de la Ley 24.240 y del decreto reglamentario 1798/94", 3era. Edición actualizada y ampliada, Astrea, Buenos Aires, 2004, p. 517.

(11) CAT, Sala A, SICA N° 04/2019; SICA N° 05/2017 y N° 03/2018.

(12) STJCh, SD N° 08/SER/2008

(13) STJCh, SD Nº 18/SER/2002

(14) STJCh, SI N° 20/SCA/2010.

(15) STJCh, SD Nº 03/SER/2012.

(16) STJCh, SI Nº 36/SCA/2010.

(17) STJCh, SI Nº 34/SER/2019.

(18) STJCh., SI Nº 246/1992.

(19) CAT, Sala B, SICA N° 06/2017.

(20) STJCh, SD N° 08/SER/2008.

(21) STJCh, SD N° 13/SCA/2006.

(22) CSJN, 03/06/08; Fallo 331:1369, del dictamen de la Procuración General, al que remitió el Tribunal; STJCh SD, N° 18/SRE/2002, SD N° 13/SCA/2006 y SI N° 20/SCA/2010; CAT, Sala A, SICA 20/2018; SICA N° 06/2011, SICA N° 12/2017; CASSAGNE, Juan Carlos, " La prohibición de arbitrariedad y el control de la discrecionalidad administrativa por el Poder Judicial LL 2008-E 1274.

(23) STJCh, SI N° 38/SROE/2016.

(24) CAT, Sala A, SICA N° 09/2017.

(25) CAT, Sala A, SICA N° 22/2018, con cita a Quadri, "Los recursos Ordinarios en el Proceso Civil y Comercial...", Ed. AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2013, p. 222; Costa, "El recurso ordinario de la apelación", Bs. As, 1950, p 65, n° 41 y nota 130; Ibañez Frochman, "tratados de los recursos en el proceso civil. 3ra.

ed., n° 46, citados por Morello, Sosa y Berinzonce en "códigos procesales..." ed. libreria Editora Platense SRL, t. III. P. 393.

(26) CAT, Sala A, SICA N° 18/2019; SIC nº 105/2001; SIC nº 180/2007; SIC nº 15/2011; SIC nº 20/2014.

(27) CAT, Sala A, SICA N° 21/2018, con cita a Colombo, "Cód. Proc. Civ., 4ta. Ed. act., T. I pág. 451, art. 276 - Cám. Nac. Civ., Sala A, 20-12-68, L.L. 136 pág. 1087, 22.246-S y 3-6-69 ED 29 pág. 468.

(28) CSJN 03/06/08, Fallos 331:1369, del dictamen de la Procuración General; STJCh, SD N° 18/SRE/2002, SD N° 13/SCA/2006, y SI N° 20/SCA/2010; CAT, Sala A, SICA N° SICA N° 05/2019; 06/2011 y SICA N° 12/2017; SDL N° 042/2016; Hitters, Juan Carlos, "Técnica de los recursos ordinarios", 2da. edición, Editorial Librería Editora Platense, 2004, p. 151, 152, 153, 155, 411, 412.

(29) STJCh, SD Nº 125/SCA/2016 y SD Nº 13/SCA/2016.

(30) CAT, Sala B, SDE Nº 1/2013 y SDE Nº 26/2013, con cita a Loutayf Ranea, Roberto G.: "El recurso ordinario de apelación en el proceso civil", Ed. Astrea, 2009, Tº 1, págs. 179/180.

(31) CSJN Fallos 238:550, 268:271, 310:299; STJCH SD n° 05/1993, 09/SRE/1996, 23/SRE/1999, entre otros; CACR, Sala A, SICA N° 218/2014.

(32) CSJN, Fallos 323:52; CAT, Sala A, SIL N° 09/2018; CACR, Sala A, SIL N° 215/2005.

(33) STJCh, SD N° 18/SRE/2002, SD N° 13/SCA/2006; SI Nº 20/SCA/2010; CAT, Sala A, SICA Nº 06/2011; SICA N° 01/2015.

(34) STJCh., SI. N° 38/SROE/2016; CAT, Sala A, SICA Nº 21/2018.

(35) CAT, Sala A, SICA Nº 03/2018.

(36) CSJN, Fallos 238:550, 268:271, 310:299; STJCH SD n° 5/1993, 09/SRE/1996, 23/SRE/1999, entre otros; CACR, Sala A, SICA N° 218/2014.

El replanteo de prueba en materia laboral según la particular mirada de la jurisprudencia del Chubut

por Guillermo N. Walter

Disponible en: www.saij.gob.ar
Publicado en: Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ) (05/03/2026)
Cita online: Id SAIJ: DACF200023
[Consultado el: 31/07/2026]

Sumario

1. Introducción. 2. Concepto y naturaleza juridica del replanteo. 3. Presupuestos del replanteo. 4. El replanteo laboral. 4.1. El procedimiento laboral. 4.2. El replanteo de la prueba en el proceso laboral. 4.2.1. Resoluciones impugnables. 4.2.2. Oportunidad procesal del replanteo laboral. 4.2.3. Procedimiento del replanteo laboral. 5. Conclusiones.

1. Introducción (1)

En la Provincia del Chubut, el procedimiento laboral se encuentra regulado por la Ley XIV Nº 1 (LPL), teniendo como norma supletoria el procedimiento en lo civil y comercial de la Ley XIII Nº 5 (CPCC), a través del reenvío de su art. 73.

El art. 23 de la primera señala que el Juez podrá denegar la producción de alguna medida de prueba ofrecida por las partes si la estima "improcedente" mediante resolución fundada, "la que será apelable conjuntamente con la sentencia en los casos en que el recurso sea procedente contra ésta" (2).

Por su parte, el procedimiento civil y comercial señala en su art. 383 que las resoluciones judiciales sobre producción, denegación y sustanciación de las pruebas serán "inapelables", agregando que -si se hubiere negado alguna medida- el interesado podrá solicitar a la Alzada "que la diligencie cuando el expediente le fuere remitido para que conozca del recurso contra la sentencia definitiva". A su turno, el art. 389 del CPCC establece los derechos de aquellos interesados que hayan sido declarados negligentes en la producción de una prueba, señalando que podrán replantear la cuestión en la Alzada, en los términos del artículo 263, inciso 2º (3).

En estos casos, la oportunidad para hacerlo en el proceso común es en la ocasión que otorga esta última norma, dentro del trámite del recurso de apelación, concedido libremente, frente a sentencia definitiva en proceso ordinario o sumario. Así, dentro del quinto día de notificada la providencia a que se refiere el art. 262 del CPCC, se deberá solicitar lo que se conoce como "replanteo" de la prueba, es decir, indicar las medidas probatorias que no pudieron producirse como consecuencia de los supuestos incluidos en las normas ya citadas.

Así, si bien en una primera lectura podría pensarse que ambas normas se encuentran resolviendo una cuestión común dentro del procedimiento (la impugnación de una resolución que denegó la producción de una prueba), existen notorias diferencias en ambos procedimientos que muchas veces llevan al error de la parte en su planteo y, por tanto, la pérdida del derecho de impugnar la resolución en cuestión.

Estas divergencias, derivadas de una técnica legislativa no muy prolija, conforme ha sido ya reconocido por algún tribunal provincial (4), generan algunas cuestiones interpretativas que en muchas ocasiones ha llevado a soluciones dispares en los mismos tribunales de esta jurisdicción. Máxime si se considera que, en el ámbito de la Provincia del Chubut, la norma procesal común solo es

aplicable a los procesos laborales de manera subsidiaria y cuando ello no atente contra su finalidad.

2. Concepto y naturaleza juridica del replanteo

Conceptualmente, el replanteo de prueba es un instituto procesal que puede ser utilizado por las partes cada vez que se la prive de la producción de una prueba, en forma arbitraria, errónea o injustificada (5), en tanto, procura satisfacer el principio constitucional de la defensa en juicio, ante la disposición procesal que establece la inapelabilidad de las medidas de prueba, en beneficio de la celeridad y economía procesal. Desde este punto de vista, si bien importa un control sobre la decisión de primera instancia, no es una simple segunda oportunidad para la producción de una prueba rechazada.

Siendo así, la segunda instancia autoriza la presentación de nuevas pruebas o el intento de reproducir las que fracasaron en primera instancia, pero de manera excepcional a través de este instituto (6).

Este nuevo planteo (de allí "replanteo"(7) debe formularse al Tribunal de Alzada, a los efectos que diligencie las pruebas denegadas por el inferior, y tiene por objeto inmediato evitar una injusticia, cuando arbitrariamente ha sido denegada la producción de una prueba o posibilitar la revisión de las negligencias declaradas o caducidades mal decretadas en la instancia originaria (8), salvando así la inapelabilidad en materia probatoria.

Ahora bien, en cuanto hace a su naturaleza jurídica, pueden encontrarse en la doctrina distintas posiciones para describir la figura.

En primer lugar, se ha sostenido que no se lo debe emparentar con la apelación, en tanto justamente, se establece para

aquellos casos como la prueba donde se ha impedido la apelación, buscando alguna otra solución para el perjudicado (9).

De la misma manera, también se ha dicho que no se asemeja a la apelación diferida, puesto que en ésta debe recurrirse la providencia denegatoria inmediatamente después, o en un breve plazo, lo que no acontece en el instituto en estudio, ya que se interpone luego de dictada la sentencia definitiva (10).

Hitters señala que el replanteo dispone sin dudas de naturaleza impugnativa, y que la cuestión temporal de su interposición no es determinante a la hora de señalar su naturaleza, por cuanto existen otros medios, como es el recurso de revisión que ataca sentencias firmes y se puede interponer hasta en cinco o más años (11). P. 496. Sin embargo, el mismo autor reconoce que difiere de la apelación en cuanto ésta siempre se interpone ante el a quo, y la decide el ad quem; por lo que señala que dispone de esencia esencialmente recursiva y emparentado con la queja.

Berizone, por su parte, destacó que este mecanismo no puede ser pensado en los términos de un recurso de apelación -y así dirigido a demostrar el error de la decisión que ha frustrado la producción de la prueba en la instancia originaria-, sino que la atribución de la Alzada es excepcional y no se agota en la revisión de lo resuelto por el grado. Aquí el Tribunal dispone de un marco de mayor discrecionalidad que le permite tomar su decisión observando los principios procesales de todo el sistema. El autor fundamenta esta facultad en las mayores potestades que se le pretenden asignar al Juez, con mayor énfasis desde la reforma del año 1968/69 (12).

Colerio también coincide en que no se trata de un recurso de apelación, por ser expresamente inapelables las resoluciones sobre producción, denegación y sustanciación de las pruebas, pero se inclina por reconocer que existe una relación de subordinación con aquel, desde que solo puede arribar a la Alzada en caso que se apele

la sentencia definitiva. Sin embargo, descarta absolutamente que se trate de un recurso por cuanto el replanteo no requiere interposición inmediata y no implica una revisión de errores in procedendo o in judicando, sino de obtener una revisión de la denegatoria con el objeto de producir prueba ante el Superior. Así, concluye que, si bien no es un recurso, si tiene naturaleza revisora. Sin embargo, no deja de cuestionar el sistema, señalando que debió habérsele dado forma de recurso de apelación diferida (13).

Por su parte, Falcón al tratar el instituto del art. 263, inc. 2 del CPCC lo ha ubicado dentro del sistema de impugnación por vía de recurso, como un particular modo de seguir cuestiones en la cámara en las que no se requiere impugnación previa, descartando que se trate de una apelación diferida ya que no existe por la parte la carga de interponer recurso alguno (14).

Dicho ello, corresponde advertir que la figura que incorpora la norma procesal civil y comercial chubutense refleja a su par nacional, y -por tanto- le caben los comentarios que su doctrina le ha formulado.

Sin embargo, tratándose del supuesto que incorpora el art. 23 de la LPL, en su texto no existiría aquella discusión, en tanto dice allí expresamente que la resolución que declaró algún medio de prueba como improcedente es "apelable", lo que no arroja mayores dudas respecto que el supuesto chubutense del proceso laboral se encuentra dentro de esta modalidad recursiva.

Ello, incluso, ha sido reconocido por algún precedente de nuestros tribunales, al decir que el instituto -si bien es excepcional y de interpretación restrictiva- participa de la categoría de recurso, por lo que no es suficiente que se invoque la violación del principio constitucional de la defensa en juicio, sino que se debe demostrar que la resolución fue mal dictada a los efectos de su revisión (15).

De hecho, se lo ha calificado como un "recurso de apelación contra la denegación de prueba" y que se admite en el proceso laboral, apartándose expresamente de la regla de inapelabilidad que en materia de prueba rige en los procesos plenarios del CPCC (16).

Por su parte, a la luz de su procedimiento -que será desarrollado infra- se advierte que su interposición y fundamentación se da en idénticos momentos procesales con la apelación de la sentencia definitiva, y dirigido de manera inmediata a cuestionar la resolución que denegó la producción de la prueba, pero de forma mediata a conmover aquella.

3. Presupuestos del replanteo

Avanzando un poco más en el análisis del instituto, corresponde señalar que, ciertamente, los Tribunales chubutenses han delineado una interpretación de los textos legales que lo incorporan, estableciendo ciertas características o presupuestos para su viabilidad, que terminan de definir su concepto.

Siendo así, el replanteo -en definitiva- constituye uno de los supuestos de apertura a prueba en la Alzada, que según el art. 23 de la LPL se da siempre en el marco del recurso de apelación. Es por ello que, en general, le caben los lineamientos que se realizan respecto del mismo para la de revisión de resoluciones de primera instancia. Es decir, si bien se señala que el replanteo no es el mismo recurso de apelación que establecen los arts. 59 y 60 de la Ley XIV N° 1, lo cierto es que -al encontrarse allí contenido- se encuentra delimitado funcionalmente a éste y responde a diversos de sus presupuestos.

Por tanto, cabe tener presente que en este marco el Tribunal de segunda instancia tiene facultades de revisión de una resolución tomada en la instancia inferior, no produciéndose un nuevo juicio sobre la cuestión planteada en el grado sino su estudio bajo los

límites de lo que las partes lo plantearon y aceptaron expresa o tácitamente (17).

En consecuencia, también el trámite que se sigue en la Alzada no dispone de autonomía de lo acontecido en el grado ni supone su reconducción, sino que es dependiente de lo allí actuado. Es así, revisión de una resolución, síntesis o conclusión, a cuyo efecto requiere la introducción al proceso de una crítica a través de los agravios que surjan de la resolución en crisis (tantum devolutum quantum apellatum).

Ello obliga entonces a quien replantea a exponer los yerros de juicio al denegarse la prueba, a través de un análisis concreto y fundado, manteniendo de esta forma el alcance concreto de la impugnación, fijando la materia sobre la cual deberá expedirse el ad quem (18).

De esta manera, es carga de dicha parte fijar los límites de la labor de la Alzada, quien no puede -en principio- trastocarlos oficiosamente (19). Tal facultad de delimitar la competencia de la Alzada se desprende del principio dispositivo, confiriéndoles a los justiciables el señorío de la voluntad de fijar los límites del objeto litigioso (20).

De ello deriva, necesariamente, que dicho Cuerpo tampoco tenga facultades para modificar la resolución del grado en aquello que no haya sido cuestionado por el replanteante, quedando tales cuestiones inevitablemente firmes en virtud del principio de reformatio in pejus (21).

Cabe aclarar también que, en tal disposición de las partes, si bien depende de ellos la materia a resolver por la Cámara de Apelaciones, ello no quiere decir que pueden introducir cualquier tipo de argumento en la impugnación. En efecto, se encuentra vedado el ingreso de aquellas cuestiones no propuestas en los

escritos iniciales del proceso, en tanto a éstos les faltaría el análisis previo del a quo para ser luego revisado por el superior (22). Es decir, los argumentos que el replanteante ofrecerá al grado para que le conceda la prueba no pueden ser disímiles a aquellos por los cuales la ofreció. Esta situación puede imaginarse, por ejemplo, en el caso donde la parte plantea la necesidad de ofrecer un número mayor de testigos a los que permiten los arts. 29 de la LPL y 434 del CPCC, quien, al replantear su rechazo en la oportunidad pertinente, agrega otros argumentos o justificativos para citar un mayor número.

En definitiva, no debe olvidarse -siguiendo las palabras de Couture- que el orden de los recursos y las instancias no pertenece a las partes o a la Judicatura, sino a la ley; por lo que no se los puede crear o modificar su tratamiento respecto de lo que ésta disponga. Las normas que organizan las reglas de la competencia funcional y las instancias del proceso sobre las que se estructura y organiza el mismo Poder Judicial son de orden público. En consecuencia, los justiciables deben observar lo dispuesto por el ordenamiento procesal en lo que concierne a los recursos, su procedimiento y recaudos formales de admisibilidad (23).

Siendo así, el Tribunal de Alzada es el juez de las impugnaciones que resuelve, entre ellos el replanteo de la prueba, disponiendo de plenas facultades para revisar -incluso de oficio- el trámite seguido en el grado, tanto en su admisibilidad como en la formalidad de su concesión (24). De hecho, es su obligación controlar de oficio las actuaciones que arriban a su despacho, de modo que éstas se produzcan y desarrollen según "la forma" que prevén las leyes, a los fines que cada proceso pueda terminar con una resolución que ponga fin al litigio de fondo, en tanto, "en las formas se realizan las esencias"(25).

Por otro lado, siguiendo con los lineamientos que la técnica recursiva le impone al replanteo de la prueba, corresponde señalar que el recurrente también debe expresar el agravio que le provocó la

resolución que le denegó la prueba en primera instancia, el que necesariamente debe ser personal. Este requisito subjetivo de admisibilidad es el interés en la revocación de la resolución cuestionada, y debe encontrarse manifiesto en el planteamiento de la cuestión (26), advirtiéndose allí el gravamen o perjuicio que aquella le ocasionó (27).

Así, entonces, si el "interés" es la medida de la acción y un presupuesto necesario en todo acto procesal, en el caso del recurso, el agravio es su medida (28), delimitando el ámbito de actuación jurisdiccional, del cual debe surgir además el gravamen que le ocasiona una determinada resolución judicial (29).

En efecto, el agravio es la llave que atribuye a la Alzada el conocimiento del proceso en cuanto a los puntos motivos de la impugnación, por lo que solo puede tener en cuenta aquellos incluidos en el escrito donde se articula el recurso (30). En este sentido, los conceptos de agravio y gravamen irreparable se encuentran presentes -en general- en todos los medios de impugnación y no se limitan a la apelación.

A su vez, el gravamen comentado debe agregar la condición de irreparabilidad, consistente en un perjuicio jurídico que no pueda ser remediado durante la sustanciación del proceso, ni en la sentencia definitiva; circunstancia que debe evaluarse en cada caso en particular (31).

En el caso del replanteo de prueba, en síntesis, su pretensión requiere del enunciado del agravio que supone la denegatoria de la prueba en el grado, la imposibilidad de subsanar tal circunstancia en un estadio posterior, y la necesidad de su producción a fines de poder revocar posteriormente la sentencia definitiva.

Por tanto, quien solicita el replanteo debe poner de manifiesto cual es el gravamen irreparable en haber sido denegada la

medida de prueba, declarada caduca o negligente en su producción, señalando con precisión cual fue el supuesto de hecho que se vio impedido de probar con tal resolución y como hubiese ello modificado la sentencia definitiva dictada en el grado, en favor de quien lo plantea.

En este sentido, debe reiterarse que este medio de impugnación no se trata de la misma apelación, sino que es accesorio a ésta, en tanto precisa que aquella se haya deducido y se mantenga para poder subsistir. Ello, en tanto, el replanteo de la prueba tiene siempre como faro la producción de una prueba a fines de poder conmover con su producción en la Alzada los fundamentos que motivaron el dictado de una sentencia definitiva, contraria a los intereses de quien lo plantea.

Como resultado de ello, tanto el art. 263, inc. 2 del CPCC como el art. 23 de la LPL, condicionan la posibilidad de interponer tal pretensión al cuestionamiento contemporáneo de una resolución judicial definitiva, con la pretensión final de revocar ésta. Por tanto, quien lo plantea necesariamente debe hacerlo como condición sine qua non en el marco de un recurso de apelación, también deducido y pendiente de resolución.

Por el mismo motivo, el replanteo también precisa que el recurso de apelación se mantenga, en tanto si este es declarado desierto, o se desiste, aquel deberá ser dejado sin efecto por carecer del sustrato procesal que lo contiene.

En ese aspecto, también debe agregarse que la sentencia que se pretende cuestionar con la apelación que contiene al replanteo debe tener naturaleza "definitiva", en tanto no puede solicitarse frente a la apelación de una sentencia interlocutoria o providencia simple que cause un gravamen irreparable. Tampoco puede ser incorporado dentro de un recurso de reposición, queja, casación u otro recurso que prevea la norma de rito.

Ello también se explica en virtud del carácter inapelable de las medidas dictadas en materia probatoria, por lo que el replanteo solo se puede producir cuando el expediente llega a la Alzada para la revisión de la sentencia definitiva, fin mediato del instituto (32).

A esto cabe agregar que en el proceso civil y comercial solo se admite el replanteo en caso del recurso de apelación contra dicha sentencia, deducido en juicio ordinario o sumario, en tanto son éstos los únicos procedimientos donde aquel se concede de manera "libre", iter donde se recepta el instituto en estudio. En consecuencia, el replanteo se niega en otros supuestos, como los procesos sumarísimos o ejecutivos (33).

Lo dicho, sin embargo, no debe confundir el hecho que en el replanteo, lo que se cuestiona es la resolución judicial que denegó la producción de alguna prueba, que puede ser de naturaleza interlocutoria o simple. Es decir, el sistema procesal pretende que el cuestionamiento de dicha resolución judicial se realice conjuntamente con la apelación de la sentencia definitiva, siendo inescindible -como ya se dijo- la relación que debe haber entre aquella negativa de producir la prueba y el resultado final de la sentencia definitiva (34); lo que no obsta a que se replantee una medida de prueba que fue denegada por otro tipo de resolución.

Tal relación debe, por su parte, ser concretamente expuesta por el peticionante, quien debe expresar en su cuestionamiento los motivos por los cuales la decisión del grado de rechazar el medio de prueba fue equivocada, y como ello fue decisivo respecto de la sentencia definitiva dictada. Ello, en tanto, la actividad recursiva no es más ni menos que una instancia de revisión crítica donde lo que se ataca y analiza es el pronunciamiento del Juzgado en función de sus errores (35).

El replanteante debe realizar, entonces, una crítica concreta, razonada, seria y puntual de la equivocación del grado para desestimar la prueba. Esta exigencia no se satisface con el desarrollo de puntos de vista diferentes, sino que debe demostrar puntualmente el yerro cometido por el Sentenciante a fines de justificar la modificación de lo resuelto en el grado (36).

En este sentido, incluso, la norma de fondo civil señala que el replanteo de prueba procede solamente en los casos de pruebas "mal denegadas", o de caducidades o negligencias "mal decretadas" en primera instancia (art. 263 del CPCC), por lo que será carga del impugnante demostrar estas condiciones a través de aquella crítica concreta y razonada (37).

Así, no se encuentra en el espíritu de la norma el pedido de la parte para que se supla en la Alzada la prueba perdida en primera instancia merced a una negligencia manifiesta (38), circunstancia sobre la cual los tribunales chubutenses mantienen doctrina uniforma.

La restricción, como norma general, apunta a evitar malas prácticas que desnaturalicen las etapas normales del proceso o pretendan retrotraerlo a estadios ya precluidos, sin causas atendibles que así lo justifiquen. Se procura de esta manera, evitar también la falta de diligencia en el trámite procedimental y los consiguientes perjuicios para la parte afectada por la morosidad de su oponente (39).

En consecuencia, el peticionante debe justificar cumplidamente que no medió negligencia, demora o desinterés de su parte en la producción de la misma en la instancia inferior y, además, impugnar los fundamentos de la resolución que le dio por perdido el derecho (40).

En rigor, no puede olvidarse que el replanteo supone la producción de prueba en la Alzada, actividad que es calificada a priori como de naturaleza restrictiva, ya que el procedimiento se encuentra pensado a los efectos de acometer su producción en el grado para luego ser examinada -eventualmente- su decisión consecuente, motivo por el cual se justifica esta carga a los fines de poder acceder a dicha revisión excepcional.

Tanto es así que el principio general en materia de prueba en procesos comunes señala expresamente la inapelabilidad de las resoluciones judiciales sobre producción, denegación y sustanciación de las pruebas; defiriendo la impugnación de su negativa para cuando el expediente se eleve a la Alzada para el tratamiento del recurso de apelación sobre la sentencia definitiva; principio que fue establecido ciertamente en pos de la celeridad y economía procesal (41).

Como se dijo, el replanteo de la prueba tiene por objeto inmediato evitar la injusticia que supone el rechazo arbitrario en la actividad probatoria, a fines de la satisfacer de alguna manera la garantía constitucional de la defensa en juicio. Esa tensión entre celeridad y defensa deriva en la excepcionalidad del replanteo y sus supuestos de admisibilidad de interpretación restrictiva, lo que se condice con la finalidad de la apelación, dispuesta para controlar la Justicia de una resolución judicial y no para revisar el procedimiento (42).

Esta situación importa la necesidad de someter cada caso en particular a un detenido examen, a fines de juzgar su razonabilidad (43). Tanto es así que, en principio, la decisión adversa del a quo crea la presunción de que la medida ha sido justamente desechada, lo que debe ser destruido por el interesado a través de las reglas de impugnación correspondientes, ya vistas, fundando debidamente su petición (44).

4. El replanteo laboral

4.1. El procedimiento laboral

Ahora bien, conforme lo ya adelantado, el instituto del replanteo en su vertiente laboral dispone de algunas características particulares que merecen ser destacadas a fines de no equivocar su planteo.

En este sentido, preliminarmente, no debe olvidarse que este trámite especial tiene como aspiración la agilidad propia de brindar al trabajador una gestión sencilla y pronta a los fines de acercarle una resolución expedita a su reclamo.

De hecho, el segundo párrafo del art. 12 de la Ley XIV Nº 1 señala expresamente que "las actuaciones procesales del trabajo tienen carácter de urgente y las autoridades provinciales están obligadas a prestar preferente atención y dar pronto despacho a las diligencias que se les encomiende", mientras que el art. 18 de la misma norma le exige directamente al Juzgado que adopte "las medidas necesarias para que la tramitación de las causas sea lo más rápida y económica posible".

En este aspecto, como ha dicho la Corte Nacional a mérito del art. 14 bis de la Constitución Nacional, el trabajador es un sujeto de "preferente tutela", por lo que el proceso donde se discuten sus derechos no puede desentenderse de este norte (45), lo que justifica la celeridad que exigen los citados arts. 12 y 18 de la ley XIV nº 1 (46).

En este sentido, conviene recordar que, si la inapelabilidad de las medidas de prueba en materia civil se justifica en la necesidad de evitar constantes demoras en el procedimiento, tal interés es aún mayor en el proceso laboral, aunque la Ley XIV N° 1 no disponga expresamente tal prohibición.

Otro principio procesal particular del proceso laboral que es relevante en esta cuestión es el de impulso de oficio de las actuaciones. El primer párrafo del art. 19 de dicha Ley señala que el Juzgado debe impulsar el procedimiento, aunque no medie requerimiento de parte, mientras que el art. 20 le ordena proveer inmediatamente y de oficio lo que corresponda al estado del mismo ante el vencimiento de un término procesal.

Esta característica del proceso, que impide la aplicación de la perención de instancia en el fuero laboral (47), en palabras del Alto Tribunal provincial, es un anhelo de verdad material frente al rígido sistema dispositivo del derecho civil o comercial, acercándose más así al Juez penal (48).

Así, si bien no lo transforma en un sistema inquisitivo, se ha dicho que la oficiosidad no soslaya la garantía constitucional de la igualdad ante la Ley ni releva el sistema de cargas procesales (49), en tanto no puede desconocerse que se arropa en los principios constitucionales dirigidos a la protección del trabajo (art. 14 bis CN) y su naturaleza tuitiva traducida al ámbito procesal. El impulso de oficio, entonces, atenúa sensiblemente el principio dispositivo, receptando el principio protectorio básico, sin por eso confundir los niveles de esa técnica para no alterar los otros principios que la Carta Fundamental reconoce a todos los habitantes (50).

Tampoco debe olvidarse, en este mismo aspecto, que, en materia laboral, conforme el art. 9 de la LCT (51), los jueces se decidirán en el sentido más favorable al trabajador en caso de duda en la apreciación de la prueba o la aplicación de la ley (incluida la procesal), dando nombre a la regla in dubio pro operario, fundada en el principio protectorio del trabajador como sujeto de una especial tutela jurídica de raigambre constitucional (art. 14 de la CN) (52).

Esta regla refiere tanto a la duda objetiva, que es la concurrencia de dos o más normas aptas para regular una institución determinada, como a la duda subjetiva, que refiere a distintas interpretaciones igualmente válidas de la norma aplicable (53). Su aplicación no es irrestricta sino en aquellos casos de duda sobre la aplicación de normas legales o convencionales, es decir, una vez que la cuestión no se resuelve por una interpretación razonada de la ley y de los principios generales previstos en el artículo 11 de la LCT. No supone aquello por tanto la potestad de elegir la norma que más le convenga sino solo en caso de duda y tras el tamiz señalado (54).

De modo que estos principios deben aplicarse para los casos en donde la interpretación del art. 23 LPL arroja alguna duda sobre sus alcances, supuestos, procedimiento, etc., con el límite de la igualdad y el derecho a la defensa en juicio.

Ahora bien, sumado a ello, debe resaltarse que el procedimiento laboral de la provincia del Chubut tiene su régimen especial y solo de manera subsidiaria puede echar mano a las normas que regulan el procedimiento civil y comercial de la misma provincia (conf. art. 73 Ley XIV Nº 1) (55). Esto debe hacerse en cuestiones que no dispongan su propia regulación en la norma laboral o que permitan acercar herramientas interpretativas a la cuestión allí regulada, siempre y cuando no desnaturalicen o se contradigan con la regulación laboral, aclarando la norma citada que debe cuidarse "especialmente" el objeto perseguido de abreviar y simplificar la substanciación de los juicios.

En este sentido, se ha dicho que la supletoriedad del procedimiento civil y comercial en el procedimiento laboral debe ser compatible con el objeto del rito específico de este último fuero, privilegiándose la simplificación y aceleración del juicio y adoptando, en caso de duda, el procedimiento que importe menor dilación, conforme lo establece el art. 19 de la Ley XIV Nº 1(56).

A modo de ejemplo, existen supuestos donde los tribunales provinciales han señalado que, en caso de previsión expresa por parte de la norma laboral para algún instituto procesal en particular, no corresponde aplicar la norma de forma civil y comercial (57), como es el caso del recurso de nulidad (58), el cual no se encuentra contenido dentro del recurso de apelación, como sucede en el procedimiento civil. O el caso de la recusación sin causa (59), supuesto no incluido expresamente en la norma laboral, en cuanto se ha dicho que su aplicación subsidiaria a través del rito común desnaturaliza el proceso laboral por ser contrario a la celeridad que este persigue.

4.2. El replanteo de la prueba en el proceso laboral

Como se dijo, el art. 23 de la Ley XIV Nº 1 es la norma que contiene el instituto del replanteo dentro del proceso laboral. Ubicado en el capítulo correspondiente a la prueba, establece que "cuando el Juez estimare improcedente alguna medida de prueba ofrecida por las partes, podrá denegar su producción mediante resolución fundada, la que será apelable conjuntamente con la sentencia en los casos en que el recurso sea procedente contra ésta".

Surgen así, algunas cuestiones a analizar.

4.2.1. Resoluciones impugnables

Ya ha sido dicho que en el replanteo se cuestiona una resolución de primera instancia que denegó la producción de una medida de prueba, a través de una providencia simple o sentencia interlocutoria.

Ahora bien, la norma procesal laboral refiere que será apelable la resolución del Juez que estime "improcedente alguna medida de prueba ofrecida", guardando silencio sobre los restantes presupuestos que admite su par civil y comercial, es decir, la prueba

declarada caduca o la negligencia de la parte en su producción (conf. arts. 383 y 389 del CPCC).

Corresponde señalar que las medidas de prueba son la totalidad de los medios que puedan servir de conducto para formar el conocimiento de la Judicatura de la cuestión planteada en cada proceso. Por vía de los arts. 21 de la LPL y el art. 328 del CPCC podemos saber que se aceptan todos los medios de prueba, aclarando este último a los previstos expresamente por la ley, pero también aquellos que el Tribunal disponga, a pedido de parte o de oficio, siempre que no afecten la moral, la libertad personal de los litigantes o de terceros, o no estén expresamente prohibidos.

Al decir de Palacio, los medios de prueba son los modos u operaciones que, referidos a cosas o personas, son susceptibles de proporcionar un dato demostrativo de la existencia o inexistencia de uno o más hechos, poniendo de resalto con ello la actividad judicial que ello entraña, conjugándolo con el instrumento sobre el cual dicha actividad recae (60). Se incluyen el reconocimiento judicial, el examen de un documento y la eventual comprobación de su autenticidad, la declaración de la parte, del testigo o del informante o el dictamen pericial.

Hasta allí el art. 23 de la LPL no muestra dificultad. Sin embargo, como se adelantó, éste limita únicamente la revisión a las resoluciones que declaran improcedente una medida de prueba, Conforme la Real Academia Española, "improcedente" es -en lo que aquí interesa- todo aquello que no procede, que no se encuentra conforme a derecho, que no es arreglado a la prudencia, a la razón o al fin que se persigue (61). Si se avanza un poco más, improcedente es sinónimo de inoportuno, impertinente, inadmisible o desacertado, naturalmente, en relación con un objeto o fin.

En dicha línea, el art. 368 del CPCC indica, bajo el título de "pertinencia y admisibilidad de la prueba", que solo pueden

producirse pruebas sobre hechos que hayan sido articulados por las partes en sus escritos respectivos, siempre y cuando hayan sido controvertidos por la contraparte y sean conducentes para resolver el litigio; no siendo admitidas aquellas que fueran manifiestamente improcedentes, superfluas o meramente dilatorias.

Esto último ha sido dicho por el Superior Tribunal de Justicia de nuestra provincia, en tanto estableció que la admisibilidad y pertinencia de una prueba -según el art. 368 CPCC- solo puede producirse sobre hechos que han sido articulados por las partes en sus escritos respectivos (62), y que sean conducentes a los fines de resolver el conflicto planteado, por lo que de allí deriva que resulte impertinente o improcedente aquella medida de prueba que no cumpla con tales presupuestos.

Siguiendo la línea interpretativa que ofrece esta norma, lo que se puede replantear, entonces, en el proceso laboral sería aquella resolución judicial que declaró inadecuada una determinada medida probatoria ofrecida (al demandar o contestar demanda) en relación a la acreditación de alguno los hechos controvertidos por las partes que sea conducente para la solución del pleito. Ello, por cuanto, o bien la prueba ofrecida no es la adecuada o específica para probar el hecho invocado; es superflua o dilatoria; o el hecho que se pretende acreditar es inconducente para resolver la cuestión, o no se encuentra controvertido.

Cabe acotar que el momento procesal para resolver sobre la procedencia o no de una determinada medida de prueba acontece tras haber sido trabada la litis (demanda y contestación mediante), momento en el cual -tras resolver las excepciones interpuesta- el Juzgado resuelve abrir la causa a prueba, resolviendo en su caso las oposiciones a las pruebas que las partes hayan interpuesto, y concediendo la prueba que entienda pertinente a los fines de resolver el expediente.

Esto se refuerza porque el art. 23 de la LPL dice expresamente que el Juez puede estimar improcedente "alguna medida de prueba ofrecida por las partes", lo que da la idea del momento procesal donde se produce tal decisión judicial. Es decir, no dentro del trámite de prueba concedida, sino antes, tras el ofrecimiento de la parte y la resolución judicial que la admite o no.

En conclusión, se advierte que dicha norma hablaría exclusivamente de aquellas resoluciones que han declarado que una determinada medida de prueba ofrecida por una de las partes no se condice con la cuestión controvertida a resolver, por no ser conducente a la resolución del conflicto.

Como se dijo anteriormente, esta exégesis deja afuera los supuestos de declaración de negligencia de la parte en la producción de la prueba y su caducidad, los que sí se encuentran incluidos dentro de la interpretación de los arts. 383 y 389 del CPCC para el replanteo en el proceso común. En este sentido, así como se ha dicho en estos supuestos que son taxativos y restrictivos (63), de seguirse la misma interpretación para su par laboral, debe entenderse que la medida de prueba declarada improcedente es el único supuesto que este proceso admite.

Al respecto, la Sala A de la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia señaló, en un viejo precedente, que "la legislación específica del fuero laboral, limita fuertemente el recurso de Apelación, reservándolo solo para la sentencia y la denegación de medidas de prueba ofrecidas", en tanto "dichos supuestos no admiten ser extendidos por vía de interpretación, ya que la apelación solo cabe en los casos taxativamente preceptuados por aquellas disposiciones rituales; toda vez que no se trata de una omisión del legislador sino de una restricción"(64).

No debe olvidarse en este aspecto que esta interpretación viene reforzada por la circunstancia que, habiéndose tratado el

supuesto específico para la materia laboral, el legislador -sobre el cual no puede presumirse error o inconsistencia (65)- entendió oportuno no replicar la norma procesal civil y disponer únicamente el supuesto de medida de prueba declarada improcedente, no extendiéndolo a los restantes supuestos.

En dicha línea, la Sala B de la Cámara de Apelaciones de Trelew ha dicho que "la declaración de negligencia no es supuesto contemplado por el art. 23 de la Ley XIV N°1 ya que el recurso de apelación sólo está previsto para el caso de denegatoria de prueba por considerar el juez improcedente la misma"(66), posición que también se sostiene en la agilidad del proceso laboral y que el replanteo no se encuentra pensado para defender la desidia, desinterés o negligencia de las partes.

Finalmente, no puede dejar de apuntarse que los restantes supuestos de replanteo que la norma laboral dejaría de lado son difíciles de darse en la práctica en detrimento del trabajador, por la aplicación del impulso oficioso del proceso. En efecto, como se dijo, si el Juez debe impulsar el proceso de oficio por disposición de los arts. 19 y 20 de la Ley XIV N° 1, el que además debe ser expedito, siempre en protección del trabajador, es difícil imaginar un escenario donde el Juzgado de grado decrete en su detrimento -al menos- la negligencia en la producción de la prueba (no así la caducidad de la prueba en tanto allí se establecen causales objetivas que autorizan a su declaración una vez cumplidas) (67).

Sin embargo, no obstante lo dicho, se encuentran algunos precedentes provinciales donde, sin hacer mayores aclaraciones, tratan replanteos en la Alzada donde se cuestionan resoluciones de primera instancia que declararon a alguna prueba como caduca o a su productor como negligente (68).

Allí, si bien se hicieron disquisiciones relativas al trámite directo o al que señala el art. 23 de la Ley XIV Nº 1, se le dio en los

hechos un tratamiento amplio a los supuestos incluidos en ésta norma, al señalar que "es un equívoco citar normas relativas a la inapelabilidad de las cuestiones de prueba que -como regla- se establece en el CPCC, cuando en el proceso laboral la regla restrictiva de tal vía impugnativa no rige, a tenor de lo previsto específicamente en el art. 23 de la Ley XIV N° 1 y su interpretación jurisprudencial"(69).

4.2.2. Oportunidad procesal del replanteo laboral

Por su parte, la interposición del replanteo laboral también presenta alguna particularidad respecto de su par civil, e incluso dentro de la aplicación del primero se muestran dos posiciones distintas en los tribunales chubutenses.

El art. 23 de la LPL señala, como se dijo, que la resolución judicial que declara improcedente una medida de prueba puede ser apelada "conjuntamente con la sentencia en los casos en que el recurso sea procedente contra ésta".

Así, una primera vertiente sostiene que debe deducirse conjuntamente con la interposición del recurso de apelación de la sentencia definitiva, siguiendo la interpretación literal del texto del art. 23 de la LPL. Es decir, al momento en que se apela la sentencia definitiva debe interponerse contemporáneamente -en el mismo escrito o de forma separada- la impugnación sobre aquella medida de prueba que fue declarada improcedente.

Ello ha sido dicho por la Sala A de la Cámara de Apelaciones de Trelew al señalar que "en materia de replanteo de prueba denegada en procesos de naturaleza laboral, como es el caso, debe aplicarse el art. 23 de la Ley XIV Nº 1, el cual ordena que dicha denegación debe ser apelada "conjuntamente" con la sentencia, en los casos en que el recurso sea procedente contra ésta. De modo que el momento procesal para la interposición de dicho replanteo se

encuentra expresamente establecido en la norma especial, no pudiendo incluirse recién como un agravio dentro del memorial del apelante contra la sentencia definitiva"(70).

Esta posición se sostiene en la doctrina de la Suprema Corte de la Nación y el Superior Tribunal de Justicia que indican que la primera fuente de interpretación de la ley es su letra, cuando su literalidad es categórica y precisa y revela en forma directa un resultado unívoco y no suscita interrogantes (71). Allí se ha dicho que no es admisible en estos casos una interpretación que equivalga a prescindir de ésta, pues la exégesis de la norma debe practicarse sin violencia de su texto o de su espíritu, salvo cuando el texto no sea claro y expreso o revele oscuridades e incertidumbres, o suscite la posibilidad de entendimientos dispares.

En esta línea se señaló que el texto del art. 23 de la Ley XIV Nº1 es lo suficientemente claro respecto del momento en el cual debe interponerse el replanteo de prueba, no cabiendo otras interpretaciones, en tanto -recordando a Salvat- el Juez no se encuentra habilitado para encontrar salvedades o excepciones cuando el texto de la Ley no lo permite (72).

Esta exégesis plantea que el perjudicado por la resolución que denegó por improcedente una medida de prueba debe aguardar al dictado de la sentencia definitiva y, si ésta le es desfavorable, impugnar aquella conjuntamente con ésta última, en el entendimiento que su revocación -y producción de la prueba pertinente en la Alzada- puede conmover también el juicio del grado en la sentencia definitiva y obtener consecuentemente una nueva decisión en su favor.

Sin embargo, existe una posición que podría calificarse como minoritaria que interpreta que el replanteo laboral debe tramitarse como una especie de recurso concedido con efecto diferido. De esta manera, el interesado debe apelar la resolución del grado que le

denegó la producción de la prueba correspondiente, dentro del segundo día de haber sido notificado, debiendo ser concedido con efecto diferido, y fundado posteriormente, tras el resultado también adverso de la sentencia definitiva y su consiguiente apelación.

De esta forma, como sucede en los recursos diferidos, el interés del apelante en mantener su impugnación sobre la medida que declaró improcedente su prueba se mantendrá en expectativa al resultado de la sentencia definitiva y, solo ante su resultado adverso, reeditará aquel agravio al fundar ambos recursos.

Se dijo así, entonces, que este recurso de apelación contra la denegación de prueba "debe interponerse en el plazo previsto para las apelaciones en el régimen laboral, a contar desde la notificación ministerio legis de la resolución que deniega la medida probatoria, y que su concesión por el juez a quo ha de ser en relación y con efecto diferido. Es decir, es solo su fundamentación la que se difiere -no su interposición- por lo que deberá realizarse ésta e integrar la expresión de agravios "conjuntamente" con las razones que se exponen como fundamentos por los cuales se impugna la sentencia definitiva"(73).

Esta posición ha señalado que la interpretación que se le ha dado al art .23 de la ley XIV Nro. 1, resulta incompatible con todo el sistema recursivo previsto supletoriamente por el código procesal civil y comercial, en tanto en aquel se admite que -en los hechos- se difiera el cómputo del plazo para interponer dicho recurso con el de la apelación contra el pronunciamiento definitivo, cuestión que implica la apertura de alternativas procesales que generan distorsiones en el procedimiento recursivo.

Se indica, como ejemplo, que la literalidad de la norma obligaría a la interposición por escritos separados, con concesiones de los recursos autónomas, también diferenciadas y, por ende, con modalidades diferentes que son difíciles de explicar para la

continuación del procedimiento a seguir en cada uno de tales supuestos.

Así, considera esta posición que el art. 23 de la ley de procedimiento laboral debe ser interpretado como un supuesto implícito de tramitación del recurso de apelación bajo el efecto diferido, sosteniéndose conjuntamente con los fundamentos que se esgriman en sostenimiento del recurso interpuesto contra el fallo definitivo de primera instancia (74).

4.2.3. Procedimiento del replanteo laboral

Finalmente, también cabe destacar que el trámite del replanteo laboral plantea algunos interrogantes, en tanto la ley de procedimientos en la materia no hace mayores referencias a la cuestión en su art. 23.

Conforme ya ha sido señalado, los procesos laborales se rigen por lo que dispone la Ley XIV Nº 1, y solo por vía subsidiaria en lo que establece el CPCC, con las limitaciones ya señaladas. El art. 48 de la LPL señala que el procedimiento se regirá por lo establecido para el proceso sumario, aplicándose expresamente lo previsto en los artículos 490, 491 y 492 del CPCC, en lo relativo a la demanda, reconvención, contestación de ambas, oposición de excepciones y -particularmente- al ofrecimiento de pruebas. Así, entonces, este procedimiento especial es esencialmente de naturaleza sumaria, con las aclaraciones o precisiones que realice la misma ley de procedimiento laboral en determinados aspectos.

En este aspecto, como se dijo, al momento de reglamentar el recurso de apelación sobre la sentencia definitiva, la norma de rito laboral le fijó un trámite distinto al que su par civil y comercial asignó para el mismo tipo de resolución en los trámites sumarios. En efecto, según el art. 243 del CPCC el recurso de apelación frente a la

sentencia definitiva en juicio sumario se debe conceder "en ambos efectos".

Ello hace que el replanteo en dicha materia se encuentre contenido en el trámite "libre" que se le da al recurso, debiendo presentarse dentro de los cinco días que el expediente se encuentra en Secretaría a fines de expresar los agravios correspondientes (conf. arts. 262 y sgtes del CPCC), escrito en el cual el pretendiente debe atacar la resolución cuestionada en el grado que le denegó la prueba, lo que se resolverá sin sustanciación.

Por el contrario, el recurso de apelación sobre la sentencia definitiva en el procedimiento laboral dispone de una tramitación especial contenida en los arts. 59 y sgtes. de la Ley XIV Nº 1 que, si bien no lo transforma en un recurso "en relación" propiamente dicho, dispone de una mayor semejanza con éste en el sentido que ambos se interponen y fundan en la primera instancia.

Ello, naturalmente, hace que al replanteo laboral no pueda asignársele el trámite que se le otorga a su par civil contenido en los arts. 263 y siguientes del CPCC, puesto que ello supondría fundar el recurso de apelación sobre la sentencia definitiva en el grado, para luego en la Alzada fundar el replanteo laboral. Máxime si en este recurso, recibidas las actuaciones por la Cámara de Apelaciones, el expediente pasa directamente para dictar sentencia (conf. art. 61 de la LPL).

Así las cosas, en virtud del principio de simplificación, economía y aceleración del juicio que plantea la norma procesal laboral, el replanteo en este fuero debe interponerse "conjuntamente" con el recurso de apelación contra la sentencia definitiva, y -aunque la norma no lo indique- también fundarse simultáneamente, una vez concedido ambos. Es decir, notificada la sentencia definitiva, el recurrente deberá en el plazo de dos días

interponer el replanteo y la apelación contra dicha resolución, para luego fundar ambos dentro del plazo de tres días de concedido.

Esta interpretación se desprende de una necesidad lógica de sustanciar ambas impugnaciones, con los escasos parámetros que aquella proporciona, dentro de la primera instancia, para que luego elevar el expediente a la Alzada en los términos del art. 60 de la LPL.

En cuanto al plazo para fundar el replanteo de tres días, si bien no surgiría de la norma, se encuentra dentro de la interpretación sistémica que los tribunales provinciales han realizado en la materia, señalando que ningún plazo de impugnación -en caso de silencio normativo- puede ser superior a los que se establece para la apelación, como ha sido resuelto para los supuestos de la revocatoria o la queja por apelación denegada (75).

Luego de la fundamentación del replanteo en el fuero laboral, la norma no establece -como su par civil- la posibilidad o no de sustanciación. En el caso del art. 263, inc. 3 del CPCC se dice expresamente que no debe correrse traslado del replanteo, en tanto se entiende que ello deviene de la posibilidad que tendrá la contraparte de controlar la eventual prueba que se admita en la Alzada, con la posibilidad -incluso- que aleguen o informen in voce sobre la prueba producida (conf. arts. 265 y 267 del CPCC).

No se advierten argumentos para separar al procedimiento del trabajo de su par civil, entendiendo que no corresponde el traslado del replanteo deducido por el apelante. Sin embargo, en la práctica, es común notar que -en tanto la fundamentación del replanteo se da a la par de la apelación sobre la sentencia definitiva- la contraparte se expide sobre la pretensión del recurrente de producir prueba en la Alzada al momento de contestar el traslado del memorial de agravios.

La cuestión no es menor si se advierte que la resolución que decide sobre el replanteo es de naturaleza interlocutoria y, si hubo sustanciación, generará la imposición de costas sobre la incidencia y el consecuente derecho de los letrados a percibir sus honorarios. No obstante, no se registran en la Provincia antecedentes que hayan tratado esta cuestión.

Para concluir, en caso que la Cámara de Apelaciones haga lugar al replanteo, la prueba se tiene que diligenciar en la Alzada, siguiendo los lineamientos que se le asigna a cada medio de prueba en primera instancia, con la aplicación subsidiaria de los arts. 265 a 267 del CPCC.

5. Conclusiones

De acuerdo a los distintos puntos que fueron abordados en el presente, pueden extraerse a modo de conclusión los siguientes puntos:

i. El art. 23 de la Ley XIV N° 1 de la Provincia del Chubut permite a las partes la revisión en la Alzada de aquellas resoluciones que les hayan denegado la producción de una medida de prueba en primera instancia.

ii. La regulación que dicha norma establece sobre el replanteo dispone de algunas diferencias sustanciales con el mismo instituto incorporado en el procedimiento civil y comercial a través de los arts. 263, inc. 2, 383 y 389 del CPCC.

iii. Los Tribunales de la Provincia del Chubut han trazado doctrina, no siempre uniforme, sobre distintos aspectos que hacen al replanteo de prueba en la Alzada en materia laboral.

iv. Si bien en la doctrina nacional no existe coincidencia sobre la naturaleza jurídica del replanteo, en el proceso laboral de la

provincia del Chubut se lo define como un recurso de apelación de particulares características, en tanto es accesorio, funcional y contenido dentro del recurso de apelación que se deduce frente a la sentencia definitiva.

v. En tanto se le asigna esa naturaleza a partir del texto legal expreso, le caben los presupuestos de admisibilidad y fundamentación de la apelación, es decir, la necesaria identificación del agravio, la existencia de un gravamen irreparable, la deducción de una crítica, concreta y razonada de la resolución de grado que denegó la producción de la prueba, el respeto de la congruencia respecto de los argumentos dados en el grado, etc.

vi. La finalidad del replanteo consiste en demostrar el error judicial en el rechazo de una prueba en primera instancia, pero con la necesidad de explicar cómo su producción en la Alzada podrá conmover -finalmente- la sentencia definitiva adversa.

vii. En virtud de los principios del proceso laboral de la Provincia del Chubut, el replanteo en dicho trámite podría darse únicamente sobre aquellas resoluciones de primera instancia que declaran "improcedente" una determinada medida de prueba ofrecida por las partes, al momento de concederla o no. Sin perjuicio de ello, puede advertirse en la jurisprudencia de dicha provincia que tales límites no han sido expresamente marcados y -en la práctica- se suelen incluir otros supuestos, como son la declaración de caducidad de una prueba, o la declaración de negligencia de una parte en su producción.

viii. En cuanto hace a la interposición del replanteo, la mayoría de dichos tribunales entienden que se debe hacer junto con la apelación de la sentencia definitiva, en uso de una interpretación literal del art. 23 de la Ley XIV N° 1. Sin embargo, existe una posición minoritaria que entiende que debe asimilarse su trámite al recurso de apelación concedido con efecto diferido, a fines de

respetar los lineamientos generales de las impugnaciones procesales. En este sentido, esta posición sostiene que la interposición del replanteo debe acontecer dentro de los dos días de resuelta la denegación de la prueba en primera instancia, difiriendo su fundamentación, una vez concedido, para el momento en que se funde -eventualmente- el recurso de apelación sobre la sentencia definitiva.

ix. Respecto del trámite del replanteo, la norma procesal laboral no ha regulado al respecto, no pudiendo aplicarse subsidiariamente su par civil, en tanto este se enmarca dentro del trámite "libre" del recurso de apelación, contexto que no se da en aquel. Por tanto, se entiende -fundado en razones de lógica, simplificación, agilidad y economía procesal- que el replanteo se debe interponer y fundar, en los mismos plazos y momentos en donde se interpone y funda (ya sea en el mismo escrito o por separado) el recurso de apelación sobre la sentencia definitiva.

Referencias Bibliográficas

(1) Todas las sentencias dictadas por Tribunales de la Provincia del Chubut que se citan en este trabajo pueden ser encontradas en el motor de búsqueda denominado "Eureka!" (https://listas.juschubut.gov.ar/eureka), que pertenece a la página del Poder Judicial de la Provincia del Chubut. A tales efectos, deberán ingresar como "Usuario Anónimo" en la siguiente dirección de web, y buscar en "Fallos" o "Sumarios".

(2) Artículo 23. Cuando el Juez estimare improcedente alguna medida de prueba ofrecida por las partes, podrá denegar su producción mediante resolución fundada, la que será apelable conjuntamente con la sentencia en los casos en que el recurso sea procedente contra ésta.

(3) Art. 263, inc. 2: Dentro del QUINTO (5º) día de notificada la providencia a que se refiere el artículo anterior y en un sólo escrito, las partes deberán... 2º. Indicar las medidas probatorias denegadas en primera instancia o respecto de las cuales hubiese mediado declaración de negligencia, que tengan interés en replantear en los términos de los artículos 383 y 389 in fine. La petición será fundada, y resuelta sin sustanciación alguna".

(4) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 31/2014, voto del Dr. Sergio Lucero.

(5) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Civil N° 84/2011, Sentencia Interlocutoria Civil N° 10/2018; Sentencia Interlocutoria Familia N° 31/2018 con cita a Rivas, Adolfo Armando, "Tratado de los Recursos Ordinarios", Ed. Ábaco, Buenos Aires. 1991, t. 2, pág. 516.

(6) Superior Tribunal de Justicia de Chubut., SI N° 02/SCA/2012.

(7) Falcón, Enrique M., "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y leyes complementarias. Comentado, anotado y concordado", Tomo 1, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2006, p. 707.

(8) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Definitiva Familia N° 14/2017, con cita a Loutayf Ranea, Roberto G., "El recurso ordinario de apelación en el proceso civil", Tomo 2, 2da. edición, Astrea, Buenos Aires, 2009, pág. 217 y sig.

(9) Eisner, Isidoro, "El llamado Replanteo de pruebas en la Alzada", La Ley, 1980, v. C. p. 140, citado por Hitters, Juan Carlos, "Técnica de los recursos ordinarios", 2da. Edición, Librería Editora Platense, La Plata, 2004, p. 494.

(10) Palacio, "Derecho Procesal Civil", v. V, p. 279, citado por Hitters, Juan Carlos, "Técnica de los recursos ordinarios", 2da. Edición, Librería Editora Platense, La Plata, 2004, p. 495.

(11) Hitters, Juan Carlos, "Técnica de los recursos ordinarios", 2da. Edición, Librería Editora Platense, La Plata, 2004, p. 496.

(12) Berizonce, Roberto O., "Hacia una interpretación más dinámica y funcional del replanteo de prueba", en JUS, Revista Jurídica de la Provincia de Buenos Aires, Ed Platense, Buenos Aires, 1973, p. 102.

(13) Colerio, Juan Pedro, "El replanteo de prueba como mecanismo impugnativo", en Revista de Derecho Procesal, Medios de impugnación. Recursos – T. I, Rubinzal-Culzoni, Bs As, 1999, p 102.

(14) Falcón, Enrique M., "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y leyes complementarias. Comentado, anotado y concordado", Tomo 1, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2006, p. 706.

(15) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Definitiva Laboral N° 20/2017 con cita a CNCiv., Sala F, 11/2/96, La Ley 1997-C, 950; Rivas, Adolfo Armando, "Tratado de los recursos ordinarios", Editorial Ábaco, Buenos Aires, 1991, T. 2, pág. 516; De Santo, Víctor, "La prueba judicial. Teoría y práctica", Editorial Universidad, 1992, pág. 110 y cita de fallos.

(16) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 52/2017.

(17) Cámara Apelaciones Esquel, Sentencia Definitiva N° 58/17.

(18) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Definitiva Civil N° 18/2016.

(19) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Definitiva Laboral N° 15/2014, con cita a Azpelicueta-Tessone, "La Alzada. Poderes y deberes", Librería Editora Platense S.R.L., 1993, pág. 164; Loutayf Ranea, Roberto G., "El recurso ordinario de apelación en el proceso civil", Astrea, 1989, T. 1, pág. 117.

(20) Superior Tribunal de Justicia de Chubut., SD N° 08/SER/1999.

(21) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Definitiva Laboral N° 117/1995: "La prohibición de reformar el decisorio en perjuicio del único apelante cuenta, en nuestro derecho, con respaldo constitucional, pues preserva la vigencia de la garantía de la defensa en juicio y el derecho de propiedad, en tanto, respectivamente, impide el empeoramiento de un situación jurídica frente a un recurso que la ley concede para lograr una eventual mejora y asegura la estabilidad de las resoluciones judiciales que, en los aspectos no impugnados, configuran un derecho adquirido para la parte a quien benefician".

(22) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Civil N° 03/2017, con cita a CSJN, 12/02/87, J, 1988-I-246; SCBA, 05/05/77, DJBA, 113-41; CN. Civ. Sala A, 14/06/80, ED, 87-178; íd., Sala E,20/11/81, LL, 1982-A-550; íd., Sala F, 20/7/79, LL, 1980-A-232; entre otros; Fenochietto -Arazi: "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Comentado", Ed. Astrea, 1993, Tº 1, pág. 958; CN.Fed.Cont.Adm., Sala III, 10/05/88, JA,1989-III-321; C.Apel. Civ. y Com. San Martín, Sala I, 31/03/78, LL, 1978-C-441.

(23) Couture, "Fundamentos...", 3era. Edición, p. 367, n° 225; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Definitiva Laboral N° 32/1992, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 06/2017; LL 1975-C-556 sum. 1.326, 1985-D-312, 1986B-246; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Definitiva Civil N°

02/2010; Superior Tribunal de Justicia de Chubut, SD 07/SRE/2008.

(24) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Civil N° 21/2017.

(25) CSJN, Fallos 315:106 y 329:5903; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Interlocutoria Civil Nº 38/2011.

(26) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Definitiva Civil N° 31/2000; Superior Tribunal de Justicia de Chubut., SD 22/SROE/2011.

(27) Loutayf Ranea, Roberto G.: "El recurso ordinario de apelación en el proceso civil", Ed. Astrea, 2009, T° 2, pág. 214.

(28) Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, Sala A, Sentencia Definitiva Civil N° 12/2017, con citas a Víctor De Santo, "Tratado de los recursos", T. I -recursos ordinarios-, ed. Universidad Bs. As., 1987, pág. 102; Roberto G. Loutayf Ranea, "El recurso ordinario de apelación en el proceso civil", T. 1, ed. Astrea, Bs. As., 1989, pág. 211; Hugo Alsina "Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, T.IV "juicio ordinario segunda parte", Ediar SA Editores, Bs. As. 1961 segunda edición, pág. 191; Fenochietto Carlos E. "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación", T. 2, com. art. 242, n° 3, entre otros. CNCiv, Sala H, 03/08/2005, "Consorcio de Prop. Av. Rivadavia 4541/43 c. Martínez, Jorge S. y otros", LA LEY 02/11/2005, 11.

(29) Cámara Apelaciones Trelew, Sala B, Sentencia Definitiva 22/17, con cita a Loutayf Ranea, Roberto G., "El recurso ordinario de apelación en el proceso civil", Astrea, 1989, vol. 1, págs. 195/196.

(30) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, SIP N° 23/1993; Sentencia Definitiva Laboral N° 042/2016.

(31) Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, Sala B, Sentencia Interlocutoria Civil N° 06/2015. Cámara de Apelaciones de Puerto Madryn, Sentencia Interlocutoria Civil N° 85/2014; Loutayf Ranea: "El recurso ordinario de apelación en el proceso civil", T. 1. Ed. Astrea, pág. 338.

(32) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 19/2002.

(33) "El replanteo de prueba en la Alzada sólo es admisible en los procesos ordinarios y sumarios, en donde el recurso de apelación contra la sentencia definitiva es concedido libremente, más no en los procesos especiales donde las apelaciones deben ser concedidas en relación" (Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Familia N° 23/2017). "La posibilidad del replanteo de prueba en segunda instancia sólo procede cuando el recurso se concede libremente en los procesos ordinarios y sumarios. Así el replanteo de segunda instancia de medios probatorios que se considera debieron producirse en la instancia de origen, supone apelaciones concedidas libremente contra la sentencia definitiva en juicio ordinario o sumario, donde resulta aplicable el trámite dispuesto en los. Aún más, para que sea viable el replanteo de prueba en Alzada, el peticionante debe justificar cumplidamente que de su parte no medió negligencia, demora o desinterés en la producción de la misma en la otra instancia y, además, impugnar los fundamentos de la resolución que le dio por perdido el derecho" (Cámara de Apelaciones de Puerto Madryn, Sentencia Interlocutoria Civil N° 43/2016, con cita a CC La Plata 118282 RSD. 8/15 S 24/02/2015 CC Mar del Plata 132233 RSD-13-8 S 07/03/2008).

(34) Sala B, Sentencia Interlocutoria Laboral 52/2016; con cita a A. A. R., "Tratado de los Recursos Ordinarios", Ed. Ábaco, Buenos Aires. 1.991, t. 2, pág. 516; Víctor De Santo, "La Prueba Judicial Teoría y Práctica", Editorial Universidad, Buenos Aires, 1.992, pág.

110 y sgts., con cita de CNCiv., Sala B, ED, t. 26, p. 431; Sala F, LL, t. 145, p. 410, n° 28.181-S; Sala B, LL, t. 145, p. 369, n° 27.918-S.

(35) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Definitiva Familia N° 06/2010.

(36) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Definitiva Familia N° 03/2017.

(37) Sala B, Sentencia Definitiva Laboral 201/2017, voto de Vergara, con cita a Rivas, Adolfo Armando, "Tratado de los recursos ordinarios", Editorial Ábaco, BuenosAires, 1991, T.2, pág. 516; De Santo, Víctor, "La prueba judicial. Teoría y práctica", Editorial Universidad, 1992, pág. 110 y cita de fallos.

(38) CNCiv., Sala A, 30/4/81, LL, 1981-C-449; CNCiv., Sala A, 12/2/70, ED, 31-270; CN Civ, Sala A, 2/7/69, ED, 29-129; CN Civ, Sala A, 11/2/70, ED, 31-284; CN Civ, Sala B, 18/12/69, ED, 31-262; CNCiv, Sala F, 12/8/69, ED, 31-256.

(39) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Interlocutoria Civil N° 134/1996.

(40) Cámara de Apelaciones de Puerto Madryn, Sentencia Interlocutoria Civil N° 43/2016, con cita a CC La Plata 118282 RSD. 8/15 S 24/02/2015 CC Mar del Plata 132233 RSD-13-8 S 07/03/2008.

(41) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Civil N° 10/2018.

(42) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 85/1996, con cita a Fenochietto-Arazi: "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Comentado", Ed. Astrea, 1993, T° 1, pág. 935.

(43) Superior Tribunal de Justicia de Chubut., SI 02/SCA/2012; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 30/1993; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Ejecuciones N° 74/2013, con citas a Sentencia Interlocutoria Laboral Nº 20/1999, Sentencia Interlocutoria Civil Nº 102/1999, Sentencia Interlocutoria Civil 014/2011 y Fassi, "Código Procesal Civil y Comercial ", Ed. Astrea, 1980, Tomo I, par. 1624, pág. 710.

(44) Web del Poder Judicial de la Provincia del Chubut, Sistema Eureka!, Sumario Nro.: 2124.

(45) CSJN, Fallos 332:709; 331:1488; 329:473.

(46) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Definitiva Civil Nº 27/2009 y 22/2008.

(47) Superior Tribunal de Justicia de Chubut, Sentencia Nº 17/1971-Definitiva-Laboral.

(48) Superior Tribunal de Justicia de Chubut, SD N° 17/SER/2006.

(49) Cámara de Apelaciones de Esquel, Sentencia Definitiva Civil N° 07/2003.

(50) Cámara de Apelaciones de Puerto Madryn, Sentencia Definitiva Laboral N° 65/2016.

(51) Según la reforma del art. 1º de la Ley Nº 26.428 (B.O. 26/12/2008)

(52) Superior Tribunal de Justicia de Chubut, SD N° 07/SER/2007; Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, Sala B, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 140/2015; Cámara de Apelaciones de Esquel, Sentencia Definitiva Laboral N° 13/2017.

(53) Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, Sala B, Sentencia Definitiva Civil N° 70/2003. Allí también se dijo que, sin embargo, "no constituye un recurso para definir el ámbito subjetivo de vigencia de una norma dada, elemento que, como los ámbitos material, temporal y espacial, son los estrictamente establecidos por el legislador, como presupuestos de la operatividad de la consecuencia jurídica prevista en la norma".

(54) Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, Sala B, Sentencia Definitiva Civil N° 29/1999.

(55) "La Ley Orgánica de los Tribunales y el Código de Procedimientos en materia Civil y Comercial, y las leyes que lo modifican, se aplicarán supletoriamente, debiéndose cuidar especialmente el objeto perseguido por esta ley, que es el de abreviar y simplificar la substanciación de los juicios. En caso de duda, debe adoptarse el procedimiento que importe menor dilación".

(56) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 49/2000; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Definitiva Laboral N° 137/1995; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 04/2003.

(57) Superior Tribunal de Justicia de Chubut., SD 04/1989, "AGUER, Andrés Bernardo c/Empresa Compañía Naviera Pérez Company S.A. C.F.I.M.F.A." (expte. 12.190-A-1988).

(58) "En el campo del proceso laboral el recurso de apelación no comprende al de nulidad, cual acontece en la órbita del procedimiento civil y comercial, sino que se ha legislado este último manteniéndole su antigua autonomía, de modo que debe ser interpuesto "juntamente con el de apelación en el mismo término y se substanciará por los mismos trámites", según reza el art. 66 de la

ley 69" (Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Definitiva Laboral N° 76/1996).

(59) "La aplicación de la recusación sin causa no puede erigirse, por la vía elíptica de interpretar los silencios del texto de la ley desconociendo el contexto, en una posibilidad de elegir el juez interviniente en la causa; y porque, además, los institutos de la recusación y excusación, en tanto conllevan a un desplazamiento anormal de la competencia, deben ser interpretados -ante todo-en forma restrictiva. Es desde este orden, entonces, que corresponde advertir que la Ley de Procedimiento Laboral local solo dispone expresamente sobre la recusación con causa (art. 5º), y que del hecho de que nada señale sobre la otra variante en examen no puede seguirse, sin más, la operatividad el art. 73 de esta Ley con su remisión supletoria al Código Procesal Civil y Comercial en la cuestión. Esto, por cuanto en tal aplicación supletoria "debe cuidarse especialmente el objeto perseguido por la norma laboral, que es el de abreviar y simplificar la sustanciación de los juicios (art. 73, Ley XIV-Nº 1)" (Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Interlocutoria CivilA N° 05/2017, con cita a Superior Tribunal de Justicia de Chubut, SI nº 57/SCA/2009; Sala A en Sentencia Interlocutoria Civil nº 27/2005; Frosini, "La letra y el espíritu de la ley", Ed. Ariel, Barcelona, 1995, pp. 84 y 109; Colombo - Kiper, "Código procesal civil y comercial de la Nación. Anotado y comentado", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2006, T. I, p. 163).

(60) Palacio, Lino E. "Derecho Procesal Civil", Tomo IV, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1972, p. 331.

(61) www.rae.es

(62) Superior Tribunal de Justicia de Chubut, SI 71/SCA/2014.

(63) Superior Tribunal de Justicia de Chubut, Sumario N° 2555; Eureka!; Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, Sala B,

Sentencia Interlocutoria Laboral N° 71/2017; Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, Sala B, Sentencia Interlocutoria Familia N° 99/2014; Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, Sala A, Sentencia Interlocutoria Familia N° 160/2014; Cámara de Apelaciones de Puerto Madryn, Sentencia Interlocutoria Laboral 47/2014, con cita a Juan C. Hitters, "Técnica de los recursos ordinarios", 2da. edición, Librería Editora Platense, año 2004, pag. 477.

(64) Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, Sala A, Sentencia Interlocutoria Civil N° 101/1995.

(65) CSJN "Cermac S.A." del 25/9/97.

(66) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Definitiva Laboral 20/2017, con cita a Sentencia Interlocutoria Laboral N° 14/1994 y Sentencia Interlocutoria Laboral N° 36/1994.

(67) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Ejecuciones N° 74/2013, con cita a Fassi, "Código Procesal Civil y Comercial ", Ed. Astrea, 1980, Tomo I, par. 1624, pág. 710.

(68) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Definitiva Laboral N° 60/1999; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 51/2015 y Sentencia Definitiva Laboral N° 20/2017;

(69) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Laboral Nº 05/2012 con cita a Sentencia Interlocutoria Laboral, sala única, N° 36/1994; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 25/2004, 52/2008, 06/2009; 19/2009; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 44/2008).

(70) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 39/2017, con cita Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Interlocutoria Laboral Nº 32/2008; Sentencia Interlocutoria Laboral N° 09/2011, CNCiv., Sala A, 30/4/81, LL, 1981-C-449; CNCiv., Sala A, 12/2/70, ED, 31-270; CNCiv., Sala A, 2/7/69, ED, 29-129; CNCiv., Sala A, 11/2/70, ED, 31-284; CNCiv., Sala B, 18/12/69, ED, 31-262; CNCiv., Sala F, 12/8/69, ED, 31-256.

(71) Superior Tribunal de Justicia de Chubut, SD 24/SP/2014, con cita a CS Fallos 300:700; SCBA ED 93-541, 94-602, Superior Tribunal de Justicia de Chubut, "G., R. y otro s/ robo en grado de tentativa s/ impugnación" (Expediente N° 22.553 - Letra "G" -Año 2012. Corte Sup., 2/4/1996 - Decavial v. Dirección Nacional de Vialidad. J.A. 2000-III-síntesis; Acosta, Mario v. Estado Mayor General del Ejército.

(72) Sala A, Sentencia Interlocutoria Laboral 39/2017; con cita a Sentencia Interlocutoria Laboral N°19/2017 y Salvat, Raymundo M., "Derecho Civil argentino", Parte general, t. 1, 1950, p. 183, pto. 263.

(73) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Laboral 52/2016, voto del Dr. Sergio Lucero.

(74) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Laboral 31/2014, voto del Dr. Sergio Lucero.

(75) Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 04/2003; Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala A, Sentencia Interlocutoria Laboral N° 02/2008 y Sentencia Interlocutoria Laboral N° 72/2016, con cita a Sentencia Interlocutoria Laboral Nº 02/2012.

La adhesión de la Provincia del Chubut a la Ley Olimpia y su impacto en la lucha contra la violencia de género digital

por Guillermo N. Walter

Disponible en: https://jusnoticias.juschubut.gov.ar/
Publicado en: Columna de Opinión. Jus noticias
Cita: Superior Tribunal de Justicia de Chubut, Secretaría de Informática Jurídica, Jus Noticias, Columna de Opinión (20/12/2024)
[Consultado el: 03/08/2026]

Sumario

1. La Ley Olimpia: Contexto y modificaciones introducidas. 2. Vinculación con las leyes provinciales en Chubut. 3. Impacto en el sistema de lucha contra la violencia de género. 4. Desafíos en la implementación. 5. Conclusiones.

La promulgación de la Ley Olimpia representa un avance crucial en la lucha contra la violencia de género en los espacios digitales. Su incorporación a la Ley 26.485 no solo redefinió el concepto de violencia contra las mujeres, sino que también actualiza las herramientas jurídicas disponibles para enfrentar estas problemáticas en un mundo crecientemente digitalizado.

En la provincia de Chubut, la Ley III N° 52 que adhiere a la Ley Olimpia, junto con las leyes XV N° 12 y XV N° 26, refuerzan este marco legal, creando un sistema integrado que busca garantizar una protección efectiva para las mujeres en todas las esferas, incluidas las digitales.

La pregunta que ronda, entonces, es que significa que nuestra provincia haya adherido a aquella ley.

1. La Ley Olimpia: Contexto y modificaciones introducidas

1.1. La Ley Olimpia surge como respuesta a la creciente problemática de la violencia digital, un fenómeno que afecta de manera desproporcionada a las mujeres y que ha sido invisibilizado durante años en los sistemas legales. En este contexto, la ley se inscribe no solo en el marco de la legislación nacional —particularmente la Ley 26.485—, sino también en el compromiso del Estado argentino con los estándares internacionales de derechos humanos, especialmente aquellos desarrollados en el sistema interamericano.

1.2. La Ley 27.736, conocida como Ley Olimpia, debe su nombre a Olimpia Coral Melo, una activista mexicana que se convirtió en símbolo de la lucha contra la violencia digital, tras ser víctima de la difusión no consentida de un video íntimo cuando tenía 18 años. Este episodio marcó un punto de inflexión en su vida, impulsándola a abogar por reformas legales en su país [1]. En 2014, presentó un proyecto de ley en el estado de Puebla para reconocer y sancionar la violencia digital, logrando reformas significativas a nivel estatal y federal en México. La ley que lleva su nombre busca proteger la intimidad y dignidad de las personas, visibilizando una modalidad de violencia que afecta de manera desproporcionada a las mujeres. Su impacto trascendió fronteras, convirtiéndola en una de las 100 personas más influyentes del mundo según la revista Time en 2021, e inspirando legislaciones como la Ley 27.736 en Argentina.

1.3. Esta ley introduce una serie de modificaciones significativas a la Ley 26.485, que desde su sanción en 2009 ha sido la principal herramienta legislativa en Argentina para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Entre las

principales innovaciones de la Ley Olimpia se encuentra la incorporación de la violencia digital o telemática como una modalidad específica de violencia de género. Esta forma de violencia, definida en el artículo 6 de la Ley 26.485, reconoce las conductas que, a través de tecnologías de la información y comunicación (TICs), lesionan la dignidad, intimidad, integridad, libertad o la vida privada de las mujeres.

Este enfoque adquiere un nuevo nivel de relevancia en el contexto del mundo digital y de las redes sociales. Estos espacios, aunque inicialmente concebidos como herramientas para la comunicación y el intercambio de ideas, han evolucionado en ámbitos donde las desigualdades de género se manifiestan con particular crudeza, convirtiéndose en escenarios propicios para actos de violencia contra las mujeres

Dentro de las conductas consideradas se encuentran el "ciberacoso", la difusión no consentida de imágenes íntimas, la usurpación de identidad digital y la incitación al odio de género en redes sociales. Estos actos tienen un impacto profundo en la vida de las víctimas, generando consecuencias que trascienden lo psicológico para alcanzar esferas económicas, sociales y laborales.

La perspectiva de género en el ámbito judicial es indispensable para abordar estos casos con sensibilidad y conocimiento sobre los contextos de desigualdad estructural. La violencia digital, como la difusión de imágenes íntimas sin consentimiento, no solo representa una violación al derecho a la privacidad, sino también una forma de control y humillación que perpetúa estereotipos de género. Estos actos suelen basarse en construcciones culturales que subordinan a las mujeres, castigándolas por expresar su sexualidad o por desafiar roles tradicionales de género. De esta manera, los entornos digitales se convierten en extensiones de los espacios físicos donde operan estas desigualdades, amplificando sus efectos [2].

1.4. La Ley Olimpia refuerza el cumplimiento de los compromisos asumidos por Argentina bajo el marco del sistema interamericano de derechos humanos, en particular los establecidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Este instrumento, adoptado en 1994, obliga a los Estados parte a tomar medidas integrales para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres, reconociendo que esta violencia constituye una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación.

En este sentido, la violencia digital se alinea con la noción amplia de violencia contemplada en la Convención de Belém do Pará, que incluye no solo la violencia física, sexual y psicológica, sino también aquellas formas que se producen en "cualquier espacio, sea público o privado". La Ley Olimpia da cumplimiento a esta obligación al ampliar el concepto de violencia para incluir el ámbito digital, que se ha convertido en un nuevo espacio de interacción social, pero también en un terreno donde las desigualdades de género se manifiestan de manera alarmante.

Además, el Protocolo Modelo para la Investigación de Feminicidios de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) enfatiza la necesidad de considerar las tecnologías digitales como herramientas tanto para la prevención como para la investigación de los actos de violencia de género. Al incorporar estas dimensiones, la Ley Olimpia contribuye a cerrar brechas que hasta ahora dificultaban la justicia y la reparación para las víctimas.

1.5. El sistema interamericano ha reiterado en múltiples casos que los Estados tienen la obligación de actuar con debida diligencia frente a todas las formas de violencia contra las mujeres.

En el caso Campo Algodonero vs. México, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que los Estados

deben prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia de género, adoptando medidas de protección y políticas públicas eficaces. La Ley Olimpia materializa esta obligación en el ámbito digital, al prever medidas específicas como la eliminación de contenidos dañinos en plataformas digitales, la regulación de la recopilación de pruebas digitales y la creación de protocolos para proteger a las víctimas.

Asimismo, en el caso González Lluy y otros vs. Ecuador, la Corte Interamericana destacó la importancia de adaptar las normativas nacionales para abordar contextos específicos de vulnerabilidad. Al reconocer la violencia digital como una modalidad única y diferenciada de violencia de género, la Ley Olimpia responde a esta exigencia, asegurando que las normativas nacionales sean capaces de abordar las realidades complejas que enfrentan las mujeres en el entorno digital.

1.6. Otro aspecto esencial de la Ley Olimpia es su contribución al derecho de las mujeres a obtener una reparación integral, un principio fundamental del sistema interamericano de derechos humanos. Este derecho implica no solo sancionar a los responsables de los actos de violencia, sino también garantizar medidas de reparación que restablezcan la dignidad de las víctimas y prevengan futuras violaciones.

En el ámbito digital, las medidas de reparación van más allá de la sanción penal o civil, e incluyen acciones como la remoción inmediata de contenidos dañinos, la capacitación en alfabetización digital y el fortalecimiento de las políticas públicas para prevenir la violencia telemática. La Ley Olimpia articula estas acciones en línea con los principios de reparación integral definidos por la CIDH, asegurando que las víctimas reciban respuestas adecuadas, rápidas y proporcionales al daño sufrido.

1.7. La adopción de la Ley Olimpia también responde a las recomendaciones emitidas por los órganos internacionales y regionales de derechos humanos. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha instado a los Estados parte a actualizar sus marcos normativos para abordar las formas emergentes de violencia de género, incluyendo aquellas relacionadas con las tecnologías digitales. Asimismo, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha subrayado la importancia de regular los discursos de odio en línea y las prácticas que perpetúan la violencia de género en el ámbito digital.

Al incorporar estas recomendaciones, la Ley Olimpia no solo refuerza el marco legal nacional, sino que también posiciona a Argentina como un referente en la región en términos de regulación de la violencia digital desde una perspectiva de género.

2. Vinculación con las leyes provinciales en Chubut

2.1. La provincia de Chubut ha demostrado un compromiso constante en la lucha contra la violencia de género mediante la promulgación de normativas complementarias. La Ley III N° 52, que adhiere a la Ley Olimpia, ratifica la importancia de incorporar la violencia digital dentro del marco normativo provincial, asegurando su implementación efectiva en el territorio.

Por otro lado, las leyes XV N° 12 y XV N° 26 ya habían sentado las bases para un sistema de protección integral contra la violencia de género en Chubut. La Ley XV N° 12 establece medidas específicas para la prevención y asistencia a las mujeres víctimas de violencia, mientras que la Ley XV N° 26 incorpora la perspectiva de género en los procedimientos judiciales y administrativos. La Ley Olimpia complementa estas normativas al ampliar la definición de violencia e integrar medidas específicas para abordar las violencias digitales.

2.2. La Ley III N° 52 adapta el marco legal nacional a las particularidades de Chubut, reconociendo la necesidad de un enfoque territorial para garantizar el acceso efectivo a la justicia y la protección de los derechos digitales de las mujeres. Esta adhesión no solo implica el compromiso de implementar las disposiciones de la Ley Olimpia, sino también de fortalecer las instituciones locales responsables de su aplicación, como el Consejo Provincial de las Mujeres y las áreas de género en los municipios.

2.3. La Ley XV N° 12 es un antecedente clave en Chubut que establece medidas para prevenir y asistir a las mujeres víctimas de violencia. Esta norma cobra especial relevancia al considerar la violencia digital, ya que muchas de las acciones contempladas, como las campañas de concientización y los servicios de asesoramiento, pueden adaptarse para incluir contenidos relacionados con el uso seguro de las tecnologías y la prevención del ciberacoso.

2.4. La Ley XV N° 26 exige que los procesos judiciales y administrativos incorporen una perspectiva de género, lo que resulta fundamental para abordar los casos de violencia digital. Esta perspectiva no solo garantiza que las decisiones judiciales tomen en cuenta las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres, sino que también impulsa el desarrollo de capacitaciones específicas para operadores judiciales en temas relacionados con tecnologías digitales.

3. Impacto en el sistema de lucha contra la violencia de género

3.1. La incorporación de la violencia digital como una categoría específica dentro de la Ley 26.485, y su adhesión en Chubut, transforma el sistema de protección contra la violencia de género de varias maneras:

3.2. La Ley Olimpia redefine la violencia contra las mujeres para incluir las agresiones perpetradas en espacios digitales. Esto es

especialmente significativo en un contexto donde las tecnologías de la información se han convertido en herramientas comunes para perpetuar violencias de género. La definición ampliada reconoce que las mujeres no solo enfrentan violencia en el ámbito físico, sino también en el virtual, un espacio que hasta ahora estaba parcialmente regulado.

3.3. La ley introduce medidas innovadoras para proteger a las mujeres en el entorno digital, como la posibilidad de ordenar la remoción de contenido dañino en plataformas digitales y la prohibición de contacto por medios electrónicos. Estas disposiciones complementan las ya existentes en la Ley XV N° 26, que permite ordenar restricciones de acercamiento y protección integral para las víctimas.

3.4. Una de las principales contribuciones de la Ley Olimpia es la incorporación de programas de alfabetización digital en el sistema educativo, tal como lo establece el artículo 11 de la Ley 26.485. En Chubut, esta disposición puede integrarse con las iniciativas previstas en la Ley XV N° 12, que promueve campañas de prevención y educación. La alfabetización digital no solo empodera a las mujeres al enseñarles a identificar y prevenir violencias digitales, sino que también fomenta el uso seguro y responsable de las tecnologías.

4. Desafíos en la implementación

4.1. A pesar de los avances normativos, la implementación de la Ley Olimpia y su articulación con las leyes provinciales enfrentan varios desafíos.

4.2. Entre ellos, la implementación efectiva de la Ley Olimpia en Chubut requiere una asignación de recursos significativa para fortalecer las áreas de género y desarrollar programas específicos para abordar la violencia digital. Asimismo, es

fundamental capacitar a los operadores judiciales en el uso de tecnologías y la recopilación de pruebas digitales, tal como lo establece la Ley XV N° 26.

4.3. El artículo 26 de la Ley 26.485, modificado por la Ley Olimpia, establece mecanismos para solicitar a las plataformas digitales la remoción de contenido dañino y la preservación de datos informáticos. Sin embargo, la efectividad de estas medidas depende en gran medida de la voluntad de las empresas tecnológicas para cumplir con las órdenes judiciales y colaborar con las autoridades.

5. Conclusiones

La Ley Olimpia y su incorporación en el marco normativo de Chubut a través de la Ley III N° 52 representan un avance significativo en la protección de los derechos de las mujeres en el entorno digital. Su articulación con las leyes provinciales XV N° 12 y XV N° 26 refuerza el sistema de lucha contra la violencia de género, ampliando su alcance para abordar las problemáticas emergentes de la era digital.

No obstante, la efectividad de estas normativas dependerá de su implementación práctica, que requiere recursos, capacitación y una cooperación efectiva entre el Estado, las empresas tecnológicas y la sociedad civil. Solo a través de un enfoque integral y coordinado será posible garantizar que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos en todos los espacios, incluyendo el digital.

En definitiva, es fundamental que esta herramienta sea empleada de manera eficaz y eficiente para cumplir con los objetivos que la norma busca alcanzar. Sin embargo, este uso debe ser prudente y razonable, garantizando que no se desvirtúe la finalidad de la norma ni se utilice de manera excesiva o inapropiada para fines que no fueron previstos o deseados por el legislador. En este

sentido, un enfoque equilibrado es crucial para que la ley cumpla con su propósito sin generar efectos no deseados.

Referencias Bibliográficas

(1) https://www.argentina.gob.ar/noticias/ley-olimpia-el-gobierno-promulgo-la-legislacion-que-incorpora-la-violencia-digital-como-una#:~:text=La%20Ley%2027.736%2C%20conocida%20como,octubre%20por%20el%20Congreso%20de (visto el 19/11/2024).

(2) Comisión Permanente de Género y Acceso a la Justicia de la Cumbre Judicial Iberoamericana- conf. Protocolo para juzgar con perspectiva de género- Suprema Corte de Justicia de la Nación México -2006- México; Alonso A.C. y Fernández Andreani P., "Noción de perspectiva de género" en Rev. Der Priv y Com 2022-1 p 102; Basset, Ursula C., "Qué es la perspectiva o enfoque de género y cómo se aplica" en Basset, Ursula C. (dir), Superando Desafíos. Debates actuales sobre los derechos de la mujer. Fund. Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2023, en vías de publicación; Basset, Ursula C., "¿De dónde viene la violencia? Novedades sobre modelos explicativos y abordajes", Juntas Somos Más, AMJA 30 años, Abril 2023, p. 38 y ss. Accesible online en: https://amja.org.ar/wp-content/uploads/AMJA-24-Revista-30-anos-juntas.pdf; Basset, Úrsula C., "Fallar con perspectiva de vulnerabilidad (o el riesgo de las categorías en el derecho antidiscriminatorio), Publicado en: RCCyC 2022 (diciembre), 5, TR LALEY AR/DOC/3111/2022; Medina, Graciela: "Juzgar con perspectiva de género: ¿por qué juzgar con perspectiva de género? y ¿cómo juzgar con perspectiva de género? Publicado en: DFyP 2015 (noviembre), 04/11/2015, 3 – Cita Online: AR/DOC/3460/2010.

Razonabilidad, vulnerabilidad y administración pública: la ejecución de sentencias contra el Estado chubutense y la tutela judicial efectiva

por Guillermo N. Walter

Disponible en: https://www.fcj.unp.edu.ar/
Publicado en: Revista Patagónica de Derecho. Facultad de Ciencias Jurídicas. UNPSJB. Nro. IV (Año 2025). p. 17-77.
[Consultado el: 06/08/2026]

"La virtud es el justo medio entre dos extremos"
(Aristóteles).

Sumario

I. Introducción. II. Antecedentes nacionales. III. La ejecución de sentencias contra los estados provinciales. IV. Estándares internacionales aplicables a la ejecución de sentencias contra el estado. V. El sistema de ejecución de sentencias contra el estado en la provincia del Chubut: el artículo 98 de la constitución provincial. VI. La reglamentación del art.98 de la constitución provincial a través de la ley I N° 209. VII. La cláusula de la vida digna. VIII. La prohibición de trabar embargos preventivos. IX. Control de razonabilidad. Crítica constitucional y convencional. X. Conclusiones.

I. Introducción

El presente trabajo tiene por objeto analizar brevemente el régimen vigente en la provincia de Chubut en relación con la ejecución de sentencias judiciales firmes dictadas contra el Estado

provincial, conforme lo establecido por su Constitución y la Ley I Nº 209. Este análisis se enmarca en una problemática de relevancia institucional, jurídica y social, ya que compromete la efectividad de los derechos reconocidos por el Poder Judicial y la responsabilidad patrimonial del Estado como sujeto de derecho.

El estudio parte de una reconstrucción histórica del régimen nacional de ejecución de sentencias contra el Estado, trazando las principales etapas que han delineado su evolución. Se repasan los orígenes normativos y jurisprudenciales de la doctrina del carácter declarativo de las sentencias, su posterior modulación y el impacto que han tenido las leyes de emergencia y consolidación de deudas públicas. Este abordaje histórico resulta esencial para comprender los condicionamientos estructurales que han influido en la configuración de los modelos provinciales, como el de Chubut, los cuales replican muchas veces lógicas de excepción bajo el ropaje de legalidad ordinaria. Luego, el trabajo examina los modelos normativos adoptados por distintas provincias argentinas, destacando sus similitudes, diferencias y niveles de compatibilidad con los principios constitucionales. A través de un análisis comparado, se expone el mosaico normativo resultante del federalismo procesal argentino, y se discute hasta qué punto las provincias pueden establecer regímenes diferenciados sin comprometer el derecho de propiedad, la tutela judicial efectiva y la igualdad ante la ley.

A continuación, se abordan los estándares internacionales aplicables, especialmente los derivados del sistema interamericano de derechos humanos. En este plano, se analiza cómo la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado la ejecución de sentencias como una dimensión inescindible del derecho al recurso judicial efectivo (art. 25 CADH), y cómo su incumplimiento por parte de los Estados parte puede constituir por sí mismo una violación convencional.

Sobre esa base, el trabajo ingresa al análisis del régimen vigente en Chubut, regulado por la Ley I Nº 209. Se describen sus disposiciones, su anclaje constitucional en el artículo 98, su procedimiento escalonado y su compatibilidad con los principios del derecho público provincial, nacional e internacional. Se valoran los límites del poder administrativo para diferir pagos y se revisan los estándares de control judicial sobre el ejercicio de sus facultades discrecionales, especialmente cuando están en juego derechos de personas en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, el trabajo propone líneas interpretativas que permitan armonizar la sostenibilidad financiera del Estado con la exigencia constitucional de cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales, y sugiere reformas orientadas a mejorar la equidad y razonabilidad del sistema vigente. En particular, se plantea la necesidad de establecer mecanismos diferenciados para la tutela de acreedores vulnerables, garantizando una ejecución oportuna sin afectar la continuidad de los servicios públicos.

II. Antecedentes nacionales

2.1. La evolución histórica de la ejecución de sentencias contra el Estado en nuestro país ha transitado un largo camino, caracterizado por un gradual y conflictivo reconocimiento de la posibilidad de someter al Estado al proceso jurisdiccional y, en particular, de hacerlo cumplir coercitivamente con lo resuelto en su contra (1). Esta evolución puede dividirse en distintas etapas que reflejan los cambios en la concepción de la responsabilidad estatal, la división de poderes y el principio de legalidad.

2.2. En los inicios de la organización estatal, predominaba la idea de que el Estado no podía ser considerado responsable por sus actos. Este principio de "irresponsabilidad del Estado" se apoyaba en una visión absolutista del poder, influida por concepciones teológicas y monárquicas. Según esta perspectiva, así como el Rey

solo debía rendir cuentas ante Dios, el Estado — como expresión del poder soberano — no podía ser juzgado ni demandado por las personas bajo su autoridad.

Una de las formas de justificar esta postura consistía en afirmar que, dado que la soberanía había sido otorgada por Dios al Rey, éste ejercía poder sobre sus súbditos, pero no podía ser controlado o responsabilizado por ellos. En consecuencia, sus actos estaban más allá del alcance del juicio humano. Otra versión de esta teoría también partía del supuesto origen divino del poder y sostenía que, así como Dios no podía causar un daño, tampoco podía hacerlo quien ejerciera su autoridad en la Tierra (2).

En este contexto, la idea misma de que el Estado pudiera ser demandado era inconcebible (3). No se lo entendía aún como una entidad jurídico-política diferenciada, sino como una extensión del poder soberano, inaccesible e inmune a la responsabilidad jurídica (4).

2.3. En nuestro país, antes de la sanción de la Constitución Nacional en 1853, ya existían documentos institucionales que abordaban la cuestión de la ejecución de sentencias dictadas contra el Estado de manera expresa.

Una característica común a esos textos preconstitucionales era que el Poder Ejecutivo conservaba un control significativo sobre el cumplimiento de las condenas judiciales contra el Estado, particularmente en lo que respecta al libramiento de fondos (5).

Así, el Reglamento de la Junta Provisional Gubernativa del 25 de mayo de 1810, en su artículo VII, dispuso que los miembros de dicha Junta quedaban excluidos de ejercer funciones judiciales, las cuales serían desempeñadas por la Real Audiencia. Este principio de separación de poderes, incipiente en esa época, se replicaría en varios documentos institucionales posteriores.

Posteriormente, el Reglamento de la División de Poderes, sancionado por la Junta Observadora el 22 de octubre de 1811, establecía en su artículo 8 que, aunque ciertas causas — como las de contrabando y las vinculadas a la recaudación aduanera — serían competencia del Poder Ejecutivo, el resto sería remitido a la Real Audiencia. Sin embargo, se introdujo una cláusula que establecía un mecanismo de control por parte del Ejecutivo sobre las sentencias condenatorias contra el fisco: tales sentencias no podían ejecutarse sin previa consulta al Ejecutivo, quien además tenía la facultad de suspender el pago si consideraba que ello ponía en riesgo otros fines públicos más urgentes o prioritarios.

Este patrón se repitió en el Estatuto Provisional para la Dirección y Administración del Estado, dictado por la Junta de Observación el 5 de mayo de 1815.

En su artículo XXIII, se estableció que las causas fiscales — como las de contrabando — serían competencia del director del Estado, mientras que el resto sería remitido a los tribunales. Sin embargo, se aclaraba que las sentencias contra el fisco requerían un mandato especial del director para poder ser ejecutadas, quien además podía suspender el libramiento de fondos si el pago afectaba necesidades públicas urgentes.

De manera similar, el Estatuto Provisional aprobado con modificaciones por el Congreso de Tucumán el 22 de noviembre de 1816 (aunque luego rechazado por el director Supremo) también reafirmaba esta idea. Su artículo 33 establecía que ninguna sentencia dictada contra los fondos estatales podía ser ejecutada sin autorización expresa del director, y que éste tenía la facultad de suspender los pagos si el cumplimiento resultaba incompatible con las urgencias del erario público.

No obstante estas limitaciones, al decir de Hutchinson, ya algunos documentos preconstitucionales permitían la

demandabilidad estatal, ambivalencia que provoca un choque de posiciones hasta la sanción de la Ley N° 3952 (6).

2.4. Luego de la sanción de nuestra Constitución Nacional, entre 1853 y 1900 (año de la sanción de la Ley Nº 3952), se encuentra el primer período de la era constitucional acerca de la "indemandabilidad" del Estado Nacional sin autorización previa del Congreso. Así lo reconoció inicialmente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, respaldada por la doctrina, que consideraba como antecedentes legislativos relevantes a las leyes Nº 475 y 675. Por el contrario, Fiorini sostenía que —en realidad— el principio contrario de "demandabilidad" de la Nación se encontraba inicialmente establecido en nuestra Constitución Nacional, al disponer que la Justicia Federal debía entender siempre que la Nación sea "parte", lo que implicaba reconocer su personalidad y, consecuentemente, su legitimación pasiva para ser juzgada excluyendo cualquier prerrogativa para el Estado argentino de eximirse de esa responsabilidad (7).

En este sentido, como también indica Gerosa Lewis (8), reconocida la demandabilidad del Estado como sujeto, su responsabilidad derivada de su actuación como tal era una consecuencia lógica, lo que fue reproducido en todas las constituciones provinciales en virtud del artículo 31 de la Constitución Nacional.

No obstante, durante este período, se consolidó la idea de que el Estado no podía ser llevado ante los tribunales sin su consentimiento expreso, y que la decisión sobre si debía cumplir con una obligación — incluso reconocida — quedaba sujeta a criterios políticos y presupuestarios, en particular a la decisión del Congreso de asignar los fondos correspondientes.

Un caso paradigmático de esta época, resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación con este criterio, fue en los autos

"Vicente Seste y Antonio Seguich c/ Gobierno Nacional" (9) (1864), en el que los actores reclamaban el pago de una indemnización por haber prestado servicio militar durante un período posterior a la finalización de la guerra de la que habían participado.

En otro caso, el Alto Tribunal Nacional (caso "Gómez, José Cándido c/Nación" - 1865 - (10), formuló de manera clara la doctrina de la inmunidad soberana del Estado, sosteniendo que el Poder Ejecutivo lo era en su esfera de actuación y que no podía ser compelido por los tribunales a responder por sus actos. El fallo expresó, entre otras cosas, que permitir que un tribunal ordenara el cumplimiento forzado de una deuda estatal implicaría una superioridad indebida del Poder Judicial sobre el Ejecutivo, violando así el principio de separación de poderes y desconociendo que el manejo de los fondos públicos correspondía exclusivamente al Congreso Nacional.

En ese marco, la autorización legislativa previa (venia) era indispensable para accionar judicialmente contra el Estado, como lo confirmó el caso "Aguirre Carranza y Cía. c/ Gobierno Nacional s/ cobro de pesos" (1880), en el que, tras el rechazo de la pretensión en sede administrativa, los actores acudieron al Congreso para obtener autorización para iniciar la demanda judicial (11).

Otra causa ilustrativa fue "Compañía Liquidadora de la Exposición Continental c/ Gobierno Nacional", en la que la actora pretendía el pago de una subvención reconocida por la administración, pero no ejecutada debido a que el Congreso no había previsto los fondos. La cuestión llegó a la justicia federal, que comenzó a analizarla cuando ya se encontraba vigente la Ley N° 3952, aunque los hechos se originaron con anterioridad. En ese expediente, el juez federal de primera instancia consideró que la falta de votación de los fondos habilitaba el uso de la Ley N° 3952 y, por tanto, la vía judicial.

No obstante, las instancias superiores —incluida la Corte Suprema—afirmaron que el reconocimiento administrativo del crédito por parte del Ejecutivo hacía improcedente la acción judicial, ya que no existía controversia, sino una deuda reconocida, cuyo pago dependía únicamente de la decisión presupuestaria del Congreso (12).

Este razonamiento reflejó de manera explícita la aplicación rigurosa del principio de división de poderes, en la cual el Poder Judicial asumía una postura de autorrestricción, absteniéndose de ordenar el pago forzoso de deudas del Estado sin que existiera una asignación específica de recursos por parte del Legislativo. En otras palabras, el cumplimiento de la sentencia quedaba supeditado no al pronunciamiento judicial, sino a la voluntad política del Congreso de incluir la deuda en el presupuesto.

Este primer período, entonces, se caracterizó por la vigencia de un régimen de privilegio soberano para el Estado, en el que los particulares carecían de herramientas procesales para hacer efectiva una condena contra la Nación sin autorización del Poder Legislativo. La ejecución de sentencias quedaba, en la práctica, fuera del control judicial, y el cumplimiento dependía casi exclusivamente de la discrecionalidad del poder político.

2.5. Luego adviene un período donde se consolida la doctrina del carácter declarativo de las sentencias contra la Nación. En efecto, con la sanción de la Ley Nº 3952 en el año 1900, se inicia un nuevo período en la evolución del sistema de cumplimiento de sentencias judiciales contra el Estado nacional. Su artículo 7º establecía que las sentencias condenatorias dictadas contra la Nación tendrían "carácter meramente declarativo", limitándose al reconocimiento del derecho, sin habilitar ejecución forzada alguna. Esto implicó que las acciones judiciales contra la Nación, como persona jurídica, requerían previamente de una instancia administrativa que agotara la vía previa (13).

Posteriormente, la Ley N° 11634 de 1932 modificó el artículo 1º de la Ley N° 3952 e incorporó a su ámbito de aplicación a las demandas dirigidas contra la Nación en su carácter de persona de derecho público, eliminando el requisito de la venia legislativa.

A su vez, la Ley N° 12961 de 1947, en su artículo 19, facultó al Poder Ejecutivo Nacional a autorizar la apertura de créditos para cumplir con sentencias judiciales firmes, con la obligación de dar cuenta al Congreso. Una norma similar contenía el Decreto-Ley N° 23.354, conocido como Ley de Contabilidad, que en su artículo 17 preveía la misma posibilidad.

En este período, los tribunales comenzaron a diferenciar entre la Nación y las provincias en lo relativo al efecto de las sentencias. Un caso emblemático fue "Roselli, Eliseo F. c/ Provincia de Buenos Aires", donde se analizó si era posible trabar embargo sobre fondos provinciales. El juez de primera instancia y la Corte Suprema entendieron que el artículo 42 del Código Civil, que permite la ejecución de bienes de personas jurídicas, era aplicable a las provincias (14). La Corte dejó en claro allí que el carácter declarativo de las sentencias dispuesto por la Ley N° 3952 era exclusivo de la Nación y no extensible a las provincias, que debían cumplir las sentencias sin ese privilegio (15). La disidencia de Julián Pera en ese caso, sin embargo, indicó que ello significaba una preferencia sin justificación respecto de las demás entidades autónomas del derecho público.

Quizás por eso, en "Palomeque, Alberto c/ Provincia de Corrientes" (1936), la Corte limitó el embargo sobre fondos provinciales al advertir que esos recursos eran necesarios para garantizar la continuidad de los servicios públicos (16). Esta decisión introdujo un criterio de razonabilidad, por el cual las provincias debían demostrar que la medida de ejecución ponía en riesgo la prestación estatal esencial para poder resistirla (17).

En la causa "Fisco Nacional c/ Zumalacárregui, Bautista" (1942), se discutió la aplicación de la Ley N° 3952 a un ente autárquico: la Dirección General de Impuesto a los Réditos. El juez de primera instancia entendió que dicha Dirección, como ente autárquico, no estaba alcanzada por esa ley. Sin embargo, la Corte afirmó que, al tratarse de una autoridad administrativa dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, resultaba aplicable el régimen general de la Ley N° 3952. Reiteró, además, que corresponde al Congreso Nacional disponer sobre el destino de los fondos públicos (18). Otro hito significativo fue el fallo "Nación Argentina c/ Domingo Bianchi y otros s/ expropiación" (1940), donde la Corte sostuvo que el artículo 7º de la Ley N° 3952 no era aplicable a los supuestos de expropiación, dado que el artículo 17 de la Constitución Nacional exige una indemnización previa. El Tribunal advirtió que permitir que el Estado aplace a su arbitrio el pago de la indemnización expropiatoria transformaría el derecho de propiedad en uno sin garantía efectiva (19).

En esa misma línea, en el caso "S.A. La Editorial c/ Gobierno Nacional", la Corte reafirmó en 1960 que no era admisible considerar como declarativa una sentencia que ponía fin a un acto ilegítimo de despojo por parte del Estado, ya que ello equivaldría a avalar una vulneración del derecho de propiedad. La sentencia ordenaba la restitución — obligación de hacer — de un inmueble desapoderado por la fuerza por parte de la administración (20).

Posteriormente, en el caso "Figueroa, Andrés Alejandro c/ Universidad Nacional de Buenos Aires s/ desalojo" (1962), la Corte ratificó la doctrina del carácter declarativo, en este caso a una entidad autárquica, aunque admitió que el cumplimiento del fallo debía realizarse con diligencia por parte de la autoridad administrativa, sin excluir la posibilidad de intervención judicial posterior ante dilaciones irrazonables (21).

La Corte posteriormente en 1965, en la causa "Impini de Cordara, Olga Noemí c/Administración General de Obras Sanitarias de la Nación s/desalojo", mantuvo el criterio del efecto declarativo de las sentencias y consideró improcedente el desalojo sin previo debate formal, aunque el ministro Carlos Juan Zavala Rodríguez disintió, apuntando a la evidente irrazonabilidad del sostenimiento de tal efecto en el caso (22). Finalmente, en "Noemí Novaro de Lanús y otros c/ Nación Argentina", si bien la Corte aplicó la doctrina de la Ley N° 3952, se registraron disidencias notables (como las de los ministros Aberastury y Zavala Rodríguez), que abrieron el camino hacia un enfoque más flexible. En sus votos, destacaron que no todas las sentencias contra el Estado implican erogaciones que requieran intervención legislativa, y que la restitución de un inmueble indebidamente ocupado no requiere la autorización del Congreso, sino la colaboración del Poder Ejecutivo para restablecer el orden jurídico alterado (23).

En suma, este período estuvo marcado por la afirmación del principio del carácter declarativo de las sentencias contra la Nación, pero también por su modulación en función del tipo de obligación, la autonomía del ente demandado, y la naturaleza de los derechos involucrados. La jurisprudencia así comenzó a distinguir entre obligaciones de dar sumas de dinero y obligaciones de hacer o restituir, reconociendo que estas últimas no pueden quedar libradas a la discrecionalidad estatal sin vulnerar derechos fundamentales como el de propiedad o acceso a la justicia.

2.6. Posteriormente se inició una etapa de modulación jurisprudencial del carácter declarativo de las sentencias contra el Estado (24). Un precedente clave en la progresiva revisión de ese carácter fue el caso "Pietranera, Josefa y otros c/ Estado Nacional", resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 7 de septiembre de 1966 (25). Al igual que en los casos "Figueroa" y "Novaro de Lanús", se trató de una acción de desalojo de un inmueble privado ocupado por el Estado.

En su decisión, el Tribunal reafirmó la doctrina de "Figueroa", según la cual el artículo 7º de la Ley N° 3952 no impide la intervención judicial para as egurar el cumplimiento efectivo de una sentencia cuando se verifique una dilación irrazonable por parte de la Administración. Asimismo, recordó que es inaceptable considerar como declarativa una sentencia que pone fin a un despojo ilegítimo de un bien por parte del Estado y la violación de la garantía constitucional de la propiedad.

Allí el máximo intérprete constitucional nacional sostuvo que el art. 7º de la Ley N° 3952 debía interpretarse de forma razonable, en el sentido de evitar que el Estado se viera compelido a cumplir con mandatos judiciales sin fondos presupuestarios disponibles o de modo que se afectara la normal prestación de sus funciones. No obstante, aclaró que esta previsión no autorizaba al Estado a sustraerse del cumplimiento de las sentencias judiciales. Hacerlo, dijo el Tribunal, sería "tanto como colocarlo fuera del orden jurídico, cuando es precisamente quien debe velar con más ahínco por su respeto".

Esta línea fue continuada en el fallo "Chiodetti, Remo José y otros c/ Estado Argentino s/ desalojo", del 26 de diciembre de 1967, donde la Corte no solo ratificó el criterio de "Pietranera", sino que ordenó el pago de alquileres adeudados en un plazo determinado, a pesar de tratarse de una obligación de dar sumas de dinero (26).

Estas decisiones marcaron un cambio de enfoque, reconociendo que no todas las obligaciones estatales podían quedar protegidas por el efecto declarativo. El giro jurisprudencial comenzó a consolidarse hasta la sanción de las leyes de emergencia y, más tarde, las leyes de consolidación de deudas.

2.7. En esa misma línea, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 679/1988, que por primera vez intentó reglamentar el alcance del

artículo 7º de la Ley 3952. En sus considerandos, el decreto mencionaba precedentes clave como "Impini de Córdara", "Novaro de Lanús" y "Pietranera", y sostenía que el carácter declarativo de las sentencias contra el Estado solo debía aplicarse cuando existieran razones concretas de orden institucional que lo justificaran. Parecía, entonces, que la lógica operativa se invertía hacia el cumplimiento regular de las sentencias, solo excepcionable por circunstancias especiales y mayores que lo aconsejaran.

El reglamento establecía también que, una vez que el Procurador del Tesoro tomara conocimiento de una suma determinada a pagar en un juicio contra el Estado o entidades descentralizadas incluidas en el presupuesto, debía requerir a la Secretaría de Hacienda su incorporación al próximo o próximos presupuestos (arts. 1º a 3º del Decreto 679/88).

El decreto contemplaba dos excepciones importantes. El artículo 7º preveía que, si el acreedor era una persona física, y el organismo responsable del pago contaba con las partidas y fondos necesarios, y el desembolso no afectaba su normal funcionamiento, podía procederse al pago sin necesidad de otro trámite. Por su parte, el art. 10 excluía del procedimiento general a las obligaciones alimentarias, que debían cumplirse "dentro del más breve plazo posible".

Este decreto generó posiciones doctrinarias encontradas. Mientras algunos autores de fuste criticaron su constitucionalidad por considerar que limitaba el poder judicial (Tawil, Mairal y Cassagne) (27), otros —como Hutchinson— lo valoraron por haber propuesto un régimen que buscaba compatibilizar la doctrina jurisprudencial restrictiva del art. 7º con la necesidad de efectividad en el cumplimiento de sentencias (28).

No obstante, el Decreto N° 679/88 nunca fue plenamente aplicado en la práctica administrativa.

2.8. Seguidamente a fines de la década de 1980 y principios de los ´90 comenzó un período restrictivo normativamente en virtud de situaciones de emergencia económicas declarada por el Estado Nacional y la consolidación de restricciones para la ejecución de sentencias en su contra. Así, esta etapa representa un retroceso significativo respecto de los avances jurisprudenciales que se venían desarrollando desde la década de 1960 en torno a la ejecutabilidad de las sentencias contra el Estado. En este sentido, si bien el Decreto N° 679/88 había reflejado una tendencia hacia la moderación del carácter declarativo de las condenas judiciales, la sanción de la Ley N° 23696 marcó un cambio de rumbo.

Esta norma, sancionada el 17 de agosto de 1989, declaró la emergencia administrativa del Estado Nacional y, en su Capítulo VII (arts. 50 a 56), dispuso una serie de medidas excepcionales respecto de las obligaciones exigibles del Estado. El artículo 50 estableció la suspensión por dos años de la ejecución de sentencias y laudos arbitrales que impusieran al Estado Nacional el pago de sumas de dinero. Esta suspensión también alcanzaba a los honorarios y gastos derivados de esos procesos, y se extendía a las provincias que adhirieran a la ley (art. 68).

Vencido el plazo de la suspensión, el art. 52 disponía que el tribunal debia fijar un plazo para el cumplimiento de la sentencia o laudo, previa vista al organismo demandado, quien podía proponer un cronograma de cumplimiento. Si dicho plazo no era propuesto o resultaba irrazonable, el juez o jueza tenía facultades para fijarlo directamente. El art. 54, por su parte, excluía del régimen a una serie de créditos especialmente protegidos, entre ellos los laborales, alimentarios, expropiatorios, y aquellos derivados de daños a la vida, la salud, la libertad o bienes esenciales para el trabajo o vivienda del damnificado.

El 5 de septiembre de 1990, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1757, que reglamentó

varios aspectos de la Ley N° 23696 y de la Ley N° 23697. En particular, estableció mecanismos de relevamiento y auditoría de las deudas y créditos del Estado (arts. 96 a 100).

Contemporáneamente la Corte Nacional dictó el fallo "Peralta, Luis A. y otro c. Estado Nacional" (29), resuelto el 27 de diciembre de 1990. Allí, el Máximo Tribunal convalidó la constitucionalidad de la Ley N° 23982 de Consolidación de Deudas del Estado Nacional. La Corte sostuvo que dicha medida encontraba justificación en la grave situación económico-financiera del país, que habilitaba la declaración de emergencia y legitimaba la suspensión o modificación del modo de cumplimiento de ciertas obligaciones. El argumento central fue que, en un contexto de crisis estructural, el Estado podía adoptar medidas extraordinarias para asegurar su subsistencia institucional y operativa, en tanto se respetara un "mínimo de razonabilidad" y se garantizara el cumplimiento —aunque diferido— de las deudas reconocidas.

Ese mismo día, la Corte resolvió el caso "Videla Cuello, Marcelo c. Provincia de La Rioja"30, donde extendió esa doctrina al ámbito provincial, admitiendo que las provincias también podían implementar mecanismos de consolidación similares, siempre que no aniquilaran totalmente el derecho de los acreedores ni suprimieran su contenido esencial. Esta jurisprudencia abrió la puerta a una visión funcional del derecho de propiedad, supeditado a las exigencias del interés general, aunque ello supusiera un sacrificio significativo para los titulares de créditos contra el Estado.

Posteriormente se sucedieron nuevos decretos de emergencia. El Decreto N° 34/91, dictado el 7 de enero de 1991, dispuso una suspensión de 120 días de la tramitación de juicios contra el Estado Nacional cuyo objeto fuera el cobro de dinero (art. 1), así como de los reclamos administrativos con el mismo fin (art. 2), la ejecución de sentencias y laudos arbitrales incluso en materias antes excluidas (art. 4), y el cumplimiento de medidas cautelares que

afectaran cuentas oficiales, sumas de dinero o títulos públicos, entre otros (art. 5). Solo se exceptuaban medidas sobre inmuebles o bienes registrables.

El fundamento del decreto fue la necesidad de auditar y evaluar la legitimidad de numerosos reclamos contra el Estado, justificando la suspensión de la actividad judicial y administrativa en un supuesto "orden moral" en riesgo (31).

Pocos días después, el Decreto N° 53/91 asignó a la Procuración del Tesoro y a la entonces Sindicatura General de Empresas Públicas la auditoría permanente de los juicios de mayor significación económica. Esta norma modificó el art. 4 del Decreto N° 34/91 ampliando el alcance de la suspensión a todos los procedimientos judiciales y de ejecución, incluyendo acuerdos transaccionales, salvo que estos organismos dictaminaran expresamente que no tenían objeciones que formular. La suspensión cesaba solo tras el dictamen favorable de estos entes.

Finalmente, el Decreto N° 383/91, del 7 de marzo de 1991, mantuvo la suspensión, pero introdujo una modesta flexibilización: permitió que los juicios pudieran continuar hasta la etapa de ejecución si el tribunal no detectaba irregularidades manifiestas. También facultaba a los organismos auditores a solicitar la continuidad de la suspensión si surgían nuevas circunstancias que lo justificaran.

En suma, este período estuvo signado por una restricción severa del derecho a la ejecución de sentencias contra el Estado, bajo el paraguas de la emergencia. Si bien se introdujeron excepciones y mecanismos de revisión, la regla general fue la postergación del cumplimiento efectivo de las sentencias, el congelamiento de los juicios y la suspensión de las medidas cautelares, todo ello bajo un sistema de control administrativo concentrado en el Poder Ejecutivo. Al respecto, se ha considerado que esta etapa representa

uno de los momentos de mayor regresividad en materia de acceso a la justicia contra el Estado, y su legado se proyecta hasta la actualidad en diversas leyes provinciales que replican o adaptan este modelo en sus propias jurisdicciones (32).

2.9. Luego se inició un período donde se institucionaliza el régimen de pagos postergados. En efecto, con la sanción de la Ley N° 23982, el 1º de agosto de 1991, se consolidó en el Estado Nacional la totalidad de las obligaciones vencidas o generadas por causa o título anterior al 1º de abril de 1991 que implicaran el pago de sumas de dinero. Esta ley institucionalizó el régimen de diferimiento de pagos a través de un sistema de reconocimiento y cancelación escalonada mediante bonos.

La ley reafirmó el carácter declarativo de las sentencias judiciales respecto de las deudas alcanzadas por la consolidación, limitando su efecto al simple reconocimiento del derecho (art. 3); dispuso el levantamiento inmediato de todas las medidas ejecutivas o cautelares contra el Estado Nacional, a solicitud de sus representantes judiciales (art. 4); y estableció que los titulares de créditos firmes debían presentar liquidaciones judiciales o administrativas definitivas, aprobadas por los organismos de control pertinentes (art. 5).

A partir de ello, los entes deudores debían requerir créditos presupuestarios a la Subsecretaría de Hacienda, que los atendería exclusivamente con los recursos que el Congreso asignara en el Presupuesto anual, siguiendo un orden cronológico de notificación judicial y según los privilegios fijados por la ley (art. 6).

Asimismo, se previó un orden de prelación en el pago de obligaciones: a) deuda por diferencia de haberes jubilatorios y pensiones hasta el monto equivalente a un año de haberes mínimos, por persona y por única vez; b) toda otra prestación de naturaleza alimentaria, créditos laborales o nacidos con motivo de la relación de

empleo público, y los créditos del trabajo o de la actividad profesional hasta el monto equivalente a un año de haber jubilatorio mínimo por persona y por única vez; c) créditos por daños a la vida, en el cuerpo o en la salud de las personas físicas o por privación ilegal de la libertad o daños en cosas que constituyan elementos de trabajo o vivienda del damnificado hasta un monto determinado por la Ley, por persona y por única vez; d) los saldos indemnizatorios que hubieran sido controvertidos por expropiaciones por causas de utilidad pública o por la desposesión ilegítima de bienes; e) la repetición de impuestos; f) los créditos mencionados en los tres primeros rubros en los que excedan del monto previsto por la norma; g) los aportes y contribuciones provisionales, para obras sociales y a favor de los sindicatos, y j) las demás obligaciones alcanzadas por la consolidación (art. 7).

El artículo 22 previó que los créditos no consolidados, por haber surgido luego del 1º de abril de 1991, solo podrían ejecutarse judicialmente tras la clausura del período de sesiones ordinarias del Congreso en que debía tratarse su inclusión presupuestaria. La ley también convalidó los DNU 34/91, 53/91 y 383/91 (art. 16).

Siendo así, conforme el cumplimiento de las sentencias judiciales fue de difícil o prácticamente nulo cumplimiento por parte del Estado en virtud de estas disposiciones, se comenzaron a advertir en la jurisprudencia distintas sentencias tendientes a conminar al Estado Nacional para que cumpla efectivamente con sus obligaciones y las resoluciones judiciales (33).

Consecuentemente, se dictó el Decreto N° 1639/93, que fue reglamentario de esta ley, la que fijó un plazo de noventa días para que los organismos conformaran u observaran los pedidos de pago. Si no lo hacían, el tribunal podía completar el trámite. Esta facultad fue eliminada por el Decreto 483/95, que amplió el plazo a 120 días.

Posteriormente, la Ley N° 24.447 que aprobó el Presupuesto del año 1995 dispuso la caducidad de los derechos no ejercidos respecto de créditos anteriores al 1º de abril de 1991, salvo previsionales y provinciales (art. 25), y redujo plazos procesales administrativos (arts. 26 y 27), afectando incluso los efectos del silencio administrativo.

Estas normas fueron incorporadas a la Ley N° 11.672 de Presupuesto Complementario Permanente, consolidando su vigencia a largo plazo.

Luego, la Ley N° 24.624 de Presupuesto del año 1996 profundizó estas restricciones. En su art. 19, dispuso la inembargabilidad absoluta de fondos y medios de pago afectados a la ejecución presupuestaria. El art. 20 reiteró que las sentencias contra el Estado serían satisfechas dentro de las partidas previstas, y, de no existir crédito suficiente, debían ser incluidas en el presupuesto siguiente. El cumplimiento debía realizarse por estricto orden de notificación, hasta agotar los recursos disponibles.

El art. 21 aclaró que las sentencias contra sociedades estatales no serían ejecutables contra el Tesoro Nacional, limitando la responsabilidad estatal a su participación en el capital de esas entidades. Estas disposiciones fueron incorporadas como arts. 165, 166 y 168 de la Ley N° 11.672.

El ciclo se consolidó con la Ley N° 25.344 del año 2000, que declaró una nueva emergencia económica y prorrogó el régimen de consolidación. Esta ley amplió el alcance de la consolidación a las obligaciones nacidas entre el 1º de abril de 1991 y el 1º de enero de 2000 (art. 13), incluyendo deudas previsionales. El art. 14 estableció que el cumplimiento estaría sujeto a los recursos anuales del presupuesto, fijando plazos máximos de 16 años para obligaciones generales y 10 años para previsionales. Diversos decretos, como el DNU 1116/00, reglamentaron aspectos técnicos del nuevo régimen.

Cierta doctrina ha calificado a esta norma de inconstitucional por diferir el pago de las acreencias judiciales por un plazo similar a la Ley N° 23982, sin incluir a las deudas que ésta aplicaba, significando ello una extensión de la emergencia a un plazo de más de treinta años (34).

La jurisprudencia de la Corte Suprema inicialmente convalidó estas medidas, como en el caso "Servicio Nacional de Parques Nacionales c/ Franzini, Carlos" (1995), donde se reconoció la emergencia y se afirmó que incluso en esos contextos el derecho de propiedad seguía protegido (art. 17 CN) (35). Sin embargo, el Dr. Fayt votó allí en disidencia, considerando la procedencia de la aplicación del régimen de Consolidación de deudas para el pago del saldo por indemnización al expropiado.

Posteriormente el Alto Tribunal nacional fue gradualmente estableciendo límites al diferimiento y condicionamiento del cumplimiento. En "Iturriaga" (1997) se excluyeron las astreintes del régimen; en "Cresta" (1999) se resolvió que los honorarios debían considerarse según la fecha del servicio profesional; y en "Niz" se ordenó levantar un embargo preventivo por no cumplir los requisitos del art. 22 de la Ley 23.982 (36).

Luego, en "Giovagnoli" (1999), se aclaró que el artículo 19 de la Ley24624 — relativo a la inembargabilidad de los fondos públicos — no obstaba a la ejecución de sentencias que cumplieran con los requisitos previstos en el artículo 22, in fine, de la Ley 23.982, o que tuvieran partida presupuestaria específica asignada conforme el artículo 20 de la misma ley presupuestaria (37).

Con la década iniciada en el año 2000, la Corte Nacional enfrentó casos que ponían en crisis la extensión temporal y sustancial de las restricciones impuestas por el Estado en el régimen de consolidación de deudas. En el fallo "Smith, Carlos A. c. Poder Ejecutivo Nacional" (del 1 de febrero de 2002)38, en el contexto de

la convertibilidad y la posterior emergencia de 2001, el Tribunal expresó reparos a la validez de ciertas medidas restrictivas, sosteniendo que el Estado no podía invocar indefinidamente situaciones de emergencia para justificar la suspensión o modificación sustancial del cumplimiento de sentencias firmes. Una crítica semejante se materializó en "Provincia de San Luis c. Estado Nacional" (del 5 de marzo de 2003)39, donde la Corte reconoció el derecho de la provincia a percibir sumas determinadas judicialmente y rechazó la pretensión del Estado nacional de cumplir esas obligaciones mediante bonos consolidados. En ambos casos, el Tribunal resaltó la necesidad de respetar el principio de separación de poderes, la fuerza de cosa juzgada y la tutela judicial efectiva, lo que implicaba cuestionar el uso expansivo y permanente del régimen de consolidación.

En “Broz” (2003), la Corte revocó una sentencia que había otorgado un plazo de 30 días para cumplir con una sentencia que indemnizaba por daños y perjuicios a una familia por fallecimiento de su hija, señalando que el mismo prescindía de la normativa de consolidación de orden público, establecida en la Ley 23.982, y reiteró que las sentencias deben ejecutarse conforme al régimen legal vigente (40).

Posteriormente, el giro de “Smith” y “Provincia de San Luis” fue moderado en el año 2004 con el fallo “Bustos, Alberto Roque y otros c. Estado Nacional” (41), que trató sobre la constitucionalidad de la pesificación forzosa de los depósitos bancarios. Allí, el Tribunal volvió a convalidar medidas restrictivas adoptadas en un contexto de emergencia económica, afirmando que correspondía otorgar un margen de apreciación razonable al legislador y al Poder Ejecutivo para establecer las estrategias necesarias para salir de la crisis. Retomando algunos argumentos de “Peralta”, la Corte reafirmó que, frente a una emergencia estructural y generalizada, el derecho de propiedad podía ser regulado y limitado siempre que la restricción no afectara su contenido esencial ni supusiera una confiscación.

Por su parte, en "Baino" (2005), el Tribunal precisó que la Ley 25344 era aplicable incluso a situaciones sentenciadas antes de su entrada en vigor, si el acuerdo de pago se encontraba pendiente de ejecución y su cumplimiento afectaba directamente las previsiones del régimen de consolidación (42).

El caso "Mesquida" (2006) marcó un punto de inflexión, al declarar inaplicable la consolidación a una indemnización por muerte durante el servicio militar. La Corte consideró inconstitucional la aplicación del régimen dada la antigüedad del hecho, el carácter humano del daño y la duración del diferimiento (43).

En "Llevara" (2013), la Corte avaló la consolidación de indemnizaciones laborales, aunque con la disidencia del juez Petracchi, quien sostuvo que las restricciones debían ser razonables, temporales y no desnaturalizar el derecho comprometido (44).

En síntesis, entonces, este período evidencia la institucionalización del sistema de consolidación, donde el cumplimiento de las sentencias se supedita al presupuesto y a las prerrogativas estatales, bajo el discurso de la emergencia. No obstante, la jurisprudencia intentó modular sus efectos, especialmente en los casos donde se comprometían determinados derechos humanos.

2.10. Finalmente, se arriba a una etapa de emergencia prolongada y vigencia residual del régimen de consolidación de deudas contra el Estado. En esta última etapa, el marco normativo fue influido principalmente por la Ley N° 25.344, que además de declarar la emergencia económico-financiera, dispuso la consolidación de las obligaciones del Estado Nacional vencidas o de causa o título posterior al 31 de marzo de 1991 y anterior al 1.º de enero de 2000. Esta franja fue posteriormente ampliada al 31 de diciembre de 2001 mediante el artículo 58 de la Ley N° 25.725.

Sin embargo, si bien la emergencia pública se mantuvo vigente por sucesivas prórrogas de la Ley N° 25.561 y leyes complementarias, no se dictó una nueva norma general de consolidación. Por ello, los problemas derivados del cumplimiento de sentencias condenatorias contra el Estado volvieron a reeditarse, ya sin el amparo de un régimen explícito de consolidación como el que rigió en los períodos anteriores.

Pese a la ausencia de una nueva ley de consolidación, subsiste el marco legal residual de las leyes N° 23.982 y 25.344, ahora reconfigurado por las normas presupuestarias que cada año renuevan su operatividad o reinterpretan su alcance. En ese sentido, la actual redacción del artículo 170 de la Ley Complementaria Permanente del Presupuesto (texto ordenado 2014) establece una serie de reglas que siguen estructurando el cumplimiento de las sentencias contra el Estado Nacional (45).

Este artículo dispone que las sentencias que condenen al Estado Nacional o a sus organismos a pagar una suma de dinero serán satisfechas dentro de las partidas presupuestarias previstas para cada jurisdicción y entidad, sin perjuicio de la vigencia del régimen legal anterior. Si el presupuesto del año en que debe cumplirse la condena carece de los fondos suficientes, el Poder Ejecutivo deberá prever su inclusión en el ejercicio siguiente, para lo cual los organismos demandados deben informar a la Secretaría de Hacienda antes del 31 de julio del año en curso.

Asimismo, se establece que el orden de cumplimiento debe seguir un criterio de estricta antigüedad, conforme a la fecha de notificación judicial, y que los recursos asignados por el Congreso serán aplicados hasta su agotamiento, con el remanente a atenderse en el presupuesto del año siguiente.

Este régimen muestra que, si bien no se ha instaurado una nueva ley de consolidación, se ha mantenido una estructura legal de diferimiento y programación presupuestaria del cumplimiento de sentencias, cuya vigencia efectiva depende año a año de las leyes de presupuesto y de las decisiones administrativas de Hacienda.

Así, este período se caracteriza por la ambigüedad normativa, ya que conviven disposiciones de emergencia perennes con una administración presupuestaria sujeta a prácticas de ejecución que tienden a demorar el cumplimiento efectivo de las sentencias. En tal sentido, la situación actual presenta desafíos no menores para la garantía plena de los derechos reconocidos por sentencia firme, en especial cuando se trata de créditos derivados de daños, prestaciones alimentarias o laborales, cuya naturaleza requiere una tutela efectiva y oportuna.

2.11. Así las cosas, como puede verse, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha avalado los regímenes de consolidación de deudas bajo ciertas condiciones, especialmente en escenarios de emergencia. Sin embargo, el control de razonabilidad aplicado ha oscilado en su intensidad, dependiendo del momento histórico y del impacto de las medidas sobre el núcleo esencial de los derechos afectados. La doctrina se mantiene en tensión entre la necesidad de que el Estado actúe eficazmente frente a crisis graves y la obligación de respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente la tutela judicial efectiva y el derecho de propiedad. Este equilibrio dinámico refleja una concepción del derecho constitucional argentino que admite la adaptabilidad de los principios frente a realidades cambiantes, pero exige siempre un análisis cuidadoso de proporcionalidad y razonabilidad para evitar abusos o regresiones indebidas.

Este vaivén doctrinario ha sido objeto de críticas doctrinarias, como las formuladas por María Angélica Gelli, quien señala la falta de coherencia y previsibilidad en la jurisprudencia de la

Corte. Según la autora, la oscilación entre una doctrina que privilegia el interés público y otra que exige estrictos límites a la emergencia compromete la seguridad jurídica y la supremacía constitucional, en especial cuando se alteran de manera significativa los derechos reconocidos por decisiones judiciales firmes (46).

2.12. En suma, conocer la evolución histórica, normativa y jurisprudencial del régimen de ejecución de sentencias contra el Estado Nacional y del cumplimiento de sus obligaciones constituye un paso esencial para comprender en profundidad la problemática jurídica que rodea esta materia. El recorrido por las normas y precedentes judiciales que han ido delineando el modo en que el Estado responde — o se resiste a responder — a las condenas judiciales, permite advertir no solo la tensión estructural entre la tutela judicial efectiva y la administración de los recursos públicos, sino también los cambios de criterio por parte de los órganos jurisdiccionales, especialmente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, frente a contextos políticos y económicos diversos.

Este marco evolutivo ofrece una perspectiva valiosa para interpretar la manera en que las provincias argentinas, en virtud del sistema federal consagrado en los artículos 5 y 31 de la Constitución Nacional, pueden establecer sus propias reglas procesales y sustanciales en la materia, siempre que respeten los principios y garantías constitucionales. Así, el estudio del régimen nacional funciona como punto de partida obligado para evaluar la razonabilidad y legitimidad de los sistemas provinciales de ejecución — como el vigente en la provincia de Chubut —, no solo en términos de eficacia jurídica, sino también desde la óptica del control de constitucionalidad. En definitiva, el conocimiento de esta evolución permite situar el análisis en un plano más amplio, en el que confluyen el federalismo procesal, el principio de supremacía constitucional y los derechos fundamentales de las personas frente al Estado.

III. La ejecución de sentencias contra los estados provinciales

3.1. La cuestión de la ejecución de sentencias judiciales firmes contra el Estado presenta en el ámbito provincial una notable diversidad de regímenes normativos y soluciones jurisprudenciales. A diferencia del Estado Nacional, que ha desarrollado una legislación unificada — aunque oscilante y no exenta de críticas — en torno al cumplimiento de sus obligaciones judicialmente reconocidas, cada provincia ha delineado su propio modelo, conforme a su autonomía institucional y a los principios consagrados en sus respectivas constituciones y leyes procesales.

Esta heterogeneidad se expresa tanto en la existencia o no de requisitos formales previos (como el reclamo administrativo), como en el grado de ejecutoriedad que se reconoce a las sentencias dictadas contra los entes públicos provinciales. Algunas jurisdicciones han adoptado una postura garantista, orientada a asegurar el cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales, mientras que otras aún conservan mecanismos que operan en la práctica como restricciones procesales o privilegios encubiertos.

3.2. En el sistema federal argentino, las provincias conservan su autonomía institucional y tienen facultades para organizar sus instituciones, procedimientos y estructuras (conf. arts. 5 y 121 CN). En este marco, se ha debatido largamente hasta qué punto pueden regular la ejecución de sentencias dictadas en su contra, particularmente cuando se trata de limitar los efectos de esas decisiones judiciales, como sucede con normas que establecen mecanismos especiales de pago.

En este sentido, se ha precisado que, si bien las provincias pueden fijar reglas procesales, éstas no pueden vulnerar principios del derecho de fondo que son materia exclusiva del Congreso Nacional, conforme lo establece el artículo 75 inciso 12 de la

Constitución Nacional. Dicha norma otorga al Congreso la facultad de dictar los códigos de fondo, entre ellos el Civil y Comercial, que regulan las relaciones entre deudores y acreedores en todo el territorio nacional. Por ello, las provincias no pueden, mediante normas procesales o constitucionales locales, alterar aspectos sustantivos del derecho de crédito (47).

Históricamente, la Corte ha tenido una posición oscilante también en este tema. En ciertas etapas adoptó una visión marcadamente centralista, enfatizando la primacía del derecho civil sobre las normas locales. En ese marco, sostuvo que las provincias no pueden conferirse, por medio de sus constituciones o leyes, exenciones o privilegios que alteren el régimen común de ejecución de sentencias y de cumplimiento de las obligaciones patrimoniales.

Sin embargo, dentro de la regulación procesal provincial y los límites impuestos por el derecho de fondo, la Corte Suprema también ha reconocido de manera reiterada que las provincias tienen competencia para regular el procedimiento de ejecución de sentencias contra sus propias administraciones48. Esta potestad incluye la posibilidad de establecer procedimientos especiales o prerrogativas procesales en favor del fisco local, siempre que no se afecte la sustancia del derecho reconocido por sentencia firme. El límite reside, precisamente, en la imposibilidad de desnaturalizar el mandato judicial o de tornar ilusorio el derecho del acreedor (49).

Al respecto, el máxime interprete constitucional ha considerado que las provincias son personas jurídicas y, como tales, pueden ser demandadas y ejecutadas en sus bienes por las obligaciones que contraigan. Sin embargo, por ser personas de existencia necesaria no pueden ser privadas de las rentas o recursos indispensables a su vida y desarrollo normal. Así las cosas, en tanto no existen disposiciones que distingan los recursos necesarios de los que no lo son a tal fin, es atribución del poder judicial hacer esa distinción en cada caso que se presente. Esta solución ha sido

criticada por la ponderación que debe realizarse de los recursos involucrados en la ejecución, los cuales no se encuentran en su totalidad para el análisis judicial, lo que podría afectar el normal funcionamiento y desarrollo de los entes locales (50).

Además, en palabras de la Corte, las normas provinciales no pueden sustraer los bienes, recursos y rentas del Estado de la acción de los acreedores, contrariando la norma de fondo civil federal, ya que las relaciones entre acreedor y deudor son de la exclusiva legislación del Congreso Nacional. La solución contraria admitiría que el derecho del acreedor dependería exclusivamente de la voluntad del deudor provincial, considerando que todas las rentas efectivas y posibles, presentes y futuras, pueden tener su afectación en la Ley de Presupuesto y en las leyes especiales que a menudo se dicten (51).

Un caso paradigmático en este sentido fue "Guglioni de Leiva" (1981), en el cual se declaró la inconstitucionalidad del artículo 20 de la Constitución de la Provincia de Corrientes (52). Esta norma disponía que el Estado provincial, aunque condenado al pago de una deuda, no pudiera ser ejecutado ni embargado en forma ordinaria, sino que el cumplimiento de la sentencia dependía de una ley que debía dictar la Legislatura. La Corte consideró que esta disposición resultaba incompatible con el principio de supremacía del derecho federal y con el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional. La base del razonamiento fue que las provincias, al haber delegado en el Congreso Nacional la legislación en materia civil, no pueden dictar normas que contradigan el régimen federal sobre las obligaciones. En palabras del Tribunal, la eximición del Estado provincial del cumplimiento inmediato de sentencias equivale a colocarlo fuera del orden jurídico.

Por otro lado, el Alto Tribunal ha admitido que las provincias pueden dictar regímenes propios de consolidación de deudas públicas, siempre que lo hagan dentro del marco legal

autorizado por la legislación nacional. Así lo sostuvo en el caso "Silvia Lavandera de Rizzi c/ IPVI", resuelto el 17 de marzo de 1958, donde revocó una sentencia de la Corte de Mendoza que había declarado inconstitucional una ley provincial de consolidación. En ese precedente, el Tribunal consideró que la sentencia resultaba arbitraria por carecer de una fundamentación suficiente y por desconocer que la ley cuestionada preveía la emisión de bonos en dólares estadounidenses y contemplaba tasas de interés razonables. Además, advirtió que el tribunal provincial había sustituido indebidamente al Poder Legislativo local en la evaluación de la crisis económica y en la determinación de las medidas necesarias para enfrentarla.

En el mismo sentido, en el caso "Kasdorf S.A. c/ Provincia de Jujuy", del 27 de mayo de 1999 (53), la Corte Nacional reafirmó (a) que el derecho de un acreedor de una provincia no puede quedar librado a la voluntad unilateral del deudor estatal; (b) que las normas locales no pueden imponer restricciones más severas que las que establece la legislación nacional de consolidación; (c) que las disposiciones provinciales que busquen sustraer bienes estatales de la acción de los acreedores no pueden contradecir los principios del derecho civil común, cuya regulación es exclusiva del Congreso; y (d) que procede el embargo solicitado por el acreedor cuando la deuda no está alcanzada por el régimen de consolidación nacional, al que las provincias podían adherir conforme el artículo 19 de la Ley 21.382.

Estos fallos confirman que, aunque las provincias pueden legislar en materia de derecho público local, no pueden hacerlo de manera tal que vacíen de contenido los derechos reconocidos por la legislación de fondo o por sentencias judiciales firmes.

3.3. Al respecto, existen autores, como Hutchinson, que critican el sesgo centralista de la Corte Suprema en la materia (54). Según su perspectiva, el máximo órgano judicial del país ha

adoptado, en ciertas etapas, un enfoque que avasalla las potestades provinciales al inmiscuirse en cuestiones que forman parte del derecho público local, como lo es el procedimiento de ejecución de sentencias contra los Estados provinciales. Este enfoque, advierte el autor, genera una desigualdad institucional entre el Estado Nacional y los Estados provinciales, al impedir que estos últimos puedan establecer prerrogativas equivalentes a las que el Congreso ha reconocido al Estado federal. Hutchinson reconoce que el artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional asigna al Congreso la competencia para dictar los códigos de fondo, lo cual asegura una necesaria uniformidad en la legislación civil y comercial. Sin embargo, aclara que esa uniformidad no se ve afectada cuando las provincias legislan en aspectos que no son sustantivos del derecho de fondo, sino que se relacionan con materias procesales, como el régimen de ejecución de sentencias. En tales supuestos — sostiene — corresponde respetar el ámbito de autonomía provincial. Así, plantea que la Corte ha ido más allá de lo que permite el federalismo argentino, al limitar la capacidad normativa de las provincias en aspectos que, por su naturaleza, deberían quedar bajo su órbita institucional.

3.4. Por otro lado, la evolución del derecho positivo reflejada en el Código Civil y Comercial de la Nación refuerza la idea de que el Estado, como sujeto jurídico, está sometido al principio de responsabilidad patrimonial y al cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales. Consecuentemente, la autonomía provincial en materia procesal no puede ser invocada para desconocer el orden jurídico nacional ni para afectar la tutela judicial efectiva.

En efecto, con la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación en 2015, se reafirmó el principio de que las provincias, en tanto personas jurídicas de derecho público, pueden ser demandadas y ejecutadas en sus bienes. La normativa vigente ratifica que el Estado está sometido al derecho común en sus

relaciones patrimoniales con los particulares, sin perjuicio de las especificidades del derecho público.

En particular, el Código regula en sus artículos 145 y 146 a las personas jurídicas públicas, entre las que se incluyen expresamente al Estado nacional, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los municipios y otras entidades estatales. En lo que hace a su responsabilidad patrimonial, estas entidades se encuentran sujetas a los principios generales del derecho de las obligaciones (55). Esto implica que, una vez reconocida judicialmente una deuda, la ejecución de los bienes estatales no puede ser anulada por normas provinciales que pretendan restar eficacia a ese reconocimiento.

3.5. A su turno, la ejecución de sentencias contra los Estados provinciales en Argentina presenta una diversidad de enfoques normativos y jurisprudenciales en cada una de sus jurisdicciones.

En la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, la ejecución de sentencias contra el Estado se encuentra regulada por las leyes 2961 y 12008. Estas normas establecen procedimientos específicos para la ejecución de sentencias condenatorias, incluyendo la posibilidad de suspender la ejecución en casos de emergencia económica. Además, la Ley de Presupuestos y Gastos de la Administración Provincial N° 15.394, sancionada en diciembre de 2022, incorporó reglas para el cumplimiento de las sentencias de condena que se dicten contra el Estado Provincial, Municipal o entes descentralizados, permitiendo la suspensión de la ejecución en función de la evaluación del impacto financiero (56).

En Córdoba, el Código Procesal Civil y Comercial establece que las sentencias contra el Estado provincial sólo pueden ejecutarse una vez transcurridos cuatro meses desde que hayan quedado firmes. Este plazo busca otorgar al Estado un tiempo razonable para cumplir voluntariamente con la sentencia antes de iniciar la ejecución forzada (57). La Provincia de Mendoza regula la ejecución de

sentencias contra el Estado a través de las leyes 6754 y 7045. Estas normas disponen que las condenas al pago de sumas de dinero deben ser satisfechas dentro de las autorizaciones para efectuar gastos contenidos en el Presupuesto General de la Administración Provincial. En caso de que el presupuesto del ejercicio financiero correspondiente carezca del crédito suficiente, se prevé la inclusión de la partida necesaria en el presupuesto del ejercicio siguiente. En San Luis, la Ley 5071/1996 establece que las sentencias contra el Estado provincial serán satisfechas conforme a las disponibilidades presupuestarias. La norma contempla la posibilidad de diferir el cumplimiento de las sentencias al ejercicio financiero siguiente en caso de insuficiencia de crédito presupuestario, priorizando el orden de antigüedad de las obligaciones (58).

En Corrientes, la Ley 4106 regula el proceso contencioso administrativo, incluyendo disposiciones sobre la ejecución de sentencias contra el Estado. La normativa prevé la posibilidad de suspender la ejecución en casos de emergencia económica, y establece mecanismos para garantizar el cumplimiento efectivo de las sentencias, como la aplicación de astreintes y otras medidas coercitivas (59).

3.6. En síntesis, la revisión de los diversos regímenes provinciales en torno a la ejecución de sentencias firmes contra el Estado permite advertir la existencia de un mosaico normativo y jurisprudencial que refleja las tensiones propias del federalismo argentino. Cada provincia, en ejercicio de su autonomía institucional, ha adoptado soluciones propias que oscilan entre la búsqueda de garantizar los derechos reconocidos judicialmente y la implementación de restricciones que, en la práctica, pueden vaciar de contenido el principio de tutela judicial efectiva.

La comparación de estas experiencias resulta sumamente valiosa para evaluar la razonabilidad del modelo adoptado por la provincia de Chubut. Conocer cómo otras jurisdicciones han

abordado el equilibrio entre cumplimiento de sentencias y sostenibilidad fiscal —ya sea a través de plazos diferidos, mecanismos presupuestarios o incluso con medidas más restrictivas como consolidaciones o suspensiones por emergencia— permite iluminar críticamente el propio sistema local.

Además, los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ofrecen una guía interpretativa relevante, al delimitar los márgenes dentro de los cuales las provincias pueden legislar sin afectar principios del derecho de fondo o garantías constitucionales. En este sentido, el análisis comparado aporta insumos importantes para detectar prácticas que podrían resultar incompatibles con el bloque de constitucionalidad federal o con los estándares internacionales de derechos humanos. Por tanto, examinar los sistemas provinciales no solo ofrece un marco de referencia práctico y doctrinal, sino que también permite situar el debate chubutense en un contexto más amplio, orientado a fortalecer un régimen respetuoso del derecho del acreedor sin desconocer la especificidad del Estado como deudor público.

3.7. Sin embargo, antes de ingresar en el análisis del sistema local, también es necesario hacer una breve alusión a como el sistema interamericano de derechos humanos ha tratado el tema a los fines de establecer ciertos parámetros o estándares en el cumplimiento de sentencias por parte de los Estados parte.

IV. Estándares internacionales aplicables a la ejecución de sentencias contra el estado

4.1. Lo primero que corresponde señalar al respecto es que la ejecución de sentencias judiciales constituye una dimensión esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, incluso cuando un Estado es el sujeto obligado a cumplirlas.

Desde una perspectiva interamericana, esta obligación de cumplir con las decisiones de los tribunales no es simplemente una cuestión de técnica procesal interna, sino una exigencia del Estado de Derecho y una garantía concreta de los derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dejado en claro que el incumplimiento o la demora injustificada en la ejecución de una sentencia firme pueden constituir, por sí sola, una violación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (60).

En el artículo 25 de la Convención Americana se establece expresamente que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales, incluso cuando tales actos sean cometidos por autoridades públicas. Este precepto ha sido interpretado sistemáticamente por la Corte Interamericana como comprensivo no sólo del acceso a la justicia, sino también de la ejecución plena y oportuna de las decisiones judiciales. En efecto, la Corte ha afirmado en el conocido caso "Furlan" que el recurso solo será efectivo si garantiza el resultado práctico del derecho protegido (61).

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de Derechos Humanos ya anticipaban esta doctrina al reconocer el derecho de toda persona a un recurso efectivo y a la protección judicial frente a violaciones a sus derechos fundamentales (Declaración Americana, art. XVIII; DUDH, art. 8). El artículo 8.1 de la Convención Americana regula las garantías del debido proceso, pero es el artículo 25 el que específicamente consagra la obligación de los Estados parte de garantizar mecanismos judiciales adecuados y eficaces, incluyendo el cumplimiento de lo decidido.

Esta obligación se proyecta no solo en la etapa declarativa del proceso, sino también en su fase ejecutiva. El incumplimiento de lo resuelto por un tribunal pone en jaque la efectividad de la

protección judicial y constituye, en sí mismo, una negación del derecho a la justicia. En el caso "Cinco Pensionistas vs. Perú", por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que la falta de ejecución de sentencias dictadas por tribunales internos en favor de los peticionarios constituía una violación directa al artículo 25 de la Convención, así como a los principios de seguridad jurídica e igualdad ante la ley (62).

La efectividad de un recurso judicial no se agota en la mera posibilidad de acudir a un tribunal, obtener una sentencia y contar con un proceso revestido de garantías mínimas. Para que exista tutela judicial efectiva, es imprescindible que la decisión dictada por un órgano jurisdiccional sea ejecutada en tiempo y forma. Así también lo ha entendido la doctrina (63). En este sentido, la ejecución de la sentencia constituye una etapa esencial del proceso, sin la cual todo el recorrido judicial podría verse frustrado.

Como ha sostenido Jesús González Pérez para el ámbito interamericano, la tutela judicial efectiva exige investir al juez o jueza de plenas potestades para lograr la satisfacción total de la pretensión deducida. Esto implica no sólo que la justicia escuche y resuelva, sino que también asegure que el resultado del proceso tenga efectos prácticos. La falta de cumplimiento del fallo judicial implica convertir la sentencia en una mera declaración de intenciones, vacía de eficacia jurídica. Por ello, cuando una decisión judicial firme no se ejecuta, el derecho a la tutela judicial efectiva se ve vulnerado. Este principio adquiere particular fuerza cuando el obligado a cumplir es el propio Estado, por cuanto tiene una responsabilidad agravada en tanto garante del orden jurídico. En definitiva, la tutela jurisdiccional solo será real cuando el fallo se cumpla efectivamente, asegurando que el derecho reconocido no quede en letra muerta, sino que se traduzca en un resultado concreto y reparador para el justiciable (64).

4.2. Por su parte, la jurisprudencia interamericana ha sido reiterativa y progresiva al señalar que los Estados deben adoptar

todas las medidas necesarias, incluyendo las legislativas, administrativas o presupuestarias, para garantizar que las decisiones judiciales puedan ser efectivamente cumplidas. No pueden, por tanto, excusarse en la inexistencia de partidas presupuestarias o en la rigidez de los mecanismos administrativos. Como lo sostuvo el Tribunal en el caso "Baena Ricardo y otros vs. Panamá", negar o retrasar el cumplimiento de una sentencia es tanto como negar el derecho a obtener Justicia (65).

Particularmente relevante resulta la doctrina desarrollada en el caso "Furlán y familiares vs. Argentina". En este asunto, la Corte analizó los obstáculos que enfrentó una persona con discapacidad para obtener el cumplimiento efectivo de una sentencia firme dictada en su favor, que fue dilatada en el tiempo. La Corte fue enfática al establecer que el derecho a la tutela judicial efectiva, especialmente en contextos de vulnerabilidad, exige una ejecución pronta y adecuada, libre de trabas burocráticas o dilaciones irrazonables.

Asimismo, advirtió que cuando el obligado al cumplimiento es el propio Estado, la diligencia debe ser aún mayor en razón de su posición de garante de los derechos humanos.

La Corte regional también ha señalado que una demora injustificada en la ejecución puede convertir una sentencia en una declaración vacía de efectos jurídicos. De esta forma, subrayó que las normas internas, como las leyes de presupuesto o las disposiciones de inembargabilidad de bienes públicos, no pueden ser invocadas válidamente para justificar el incumplimiento de decisiones judiciales66. En efecto, en reiteradas ocasiones, la Corte ha rechazado la idea de que la ley interna prevalezca sobre la obligación internacional del Estado de garantizar los derechos previstos en la Convención.

Otro aspecto importante del estándar interamericano radica en el carácter especial que asume la ejecución de sentencias cuando el contenido de la decisión judicial está vinculado a derechos sociales, económicos o culturales. La Corte ha reconocido en el caso "Landaeta Mejía y otros vs. Venezuela" que los Estados deben prestar particular atención al cumplimiento de las sentencias que consagran derechos vinculados a salud, pensiones, condiciones laborales o daños derivados de actos ilícitos estatales, especialmente cuando los beneficiarios son grupos en situación de vulnerabilidad, como personas mayores, niños, personas con discapacidad o víctimas de violencia institucional (67).

4.3. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha complementado esta doctrina a través de diversos informes, en los que ha señalado la importancia del cumplimiento efectivo de las sentencias para consolidar la democracia y el Estado de Derecho. En su informe sobre el caso "Narciso Palacios c. República Argentina", sostuvo que la garantía de los artículos 8 y 25 implica no solo el acceso a un tribunal sino también el cumplimiento de lo decidido, y que la demora en la ejecución puede constituir una nueva vulneración de derechos (68).

En el mismo sentido, en el informe 110/00 sobre el caso "César Cabrejos Bernuy vs. Perú", la Comisión afirmó que el incumplimiento de una sentencia por parte del Estado no solo afecta al individuo en su esfera subjetiva, sino que también mina la autoridad del Poder Judicial y la confianza en el sistema democrático de justicia. Este planteo ha sido reiterado en otros informes, como el de "Mejía Idrovo vs. Ecuador", donde se sostuvo que la ejecución debe ser una extensión natural del debido proceso legal (69).

Desde esta perspectiva, no basta con la existencia formal de un recurso judicial o con que la sentencia haya sido dictada por un tribunal competente. Es indispensable que el ordenamiento interno del Estado asegure los medios adecuados para hacer cumplir lo

decidido. La falta de ejecución no solo frustra las expectativas del justiciable, sino que también constituye una denegación de justicia que puede generar responsabilidad internacional para el Estado (Corte IDH, Acevedo Buendía, párr. 66) (70).

El principio de cumplimiento oportuno adquiere aún mayor relieve cuando el obligado es el propio aparato estatal, que dispone de mecanismos coactivos, pero no siempre se somete con igual fuerza a sus propios deberes. Esta doble vara ha sido criticada tanto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que insisten en que los Estados no pueden actuar con negligencia o indiferencia ante sus obligaciones judiciales. Por el contrario, deben demostrar una actitud proactiva y de respeto hacia las decisiones de los jueces, como base esencial del principio republicano de división de poderes y del control judicial (Corte IDH, Baena, párrs. 128 a 130).

4.4. En suma, los estándares del Sistema Interamericano en materia de ejecución de sentencias exigen a los Estados no sólo abstenerse de obstaculizar la justicia, sino adoptar medidas activas que garanticen el cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales. Esto incluye remover trabas legales, garantizar fondos presupuestarios suficientes, establecer procedimientos ágiles, y prever mecanismos de control y seguimiento. La ejecución es, así, una pieza esencial en la arquitectura de garantías de los derechos humanos.

La Corte Interamericana ha dejado en claro que ningún argumento de orden interno, ni siquiera aquellos vinculados a la distribución del gasto público, pueden justificar la inobservancia de un fallo judicial. Esta doctrina refuerza la necesidad de que los Estados armonicen su legislación interna con sus compromisos internacionales y, en particular, con el principio de supremacía del derecho convencional (71).

En el contexto argentino, esta jurisprudencia cobra una relevancia singular. La vigencia del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos, entre ellos la Convención Americana. Esto impone al Estado argentino, y a cada una de sus jurisdicciones, la obligación de garantizar que sus normas y prácticas respeten los estándares definidos por el Sistema Interamericano. La ejecución efectiva de las sentencias no es, por tanto, una opción política o presupuestaria, sino un mandato constitucional y convencional ineludible, que puede derivar en responsabilidad internacional ante su incumplimiento.

La observancia de estos principios no solo fortalece la justicia, sino que garantiza que los derechos reconocidos no se conviertan en meras expresiones de deseo.

En definitiva, como ha dicho la Corte, el derecho al recurso judicial efectivo se realiza cuando la sentencia dictada se cumple en tiempo y forma. Solo así puede afirmarse que el Estado ha cumplido con su deber fundamental de proteger y garantizar los derechos humanos (72).

4.5. Todas estas fuentes configuran un bloque de estándares internacionales que resultan directamente aplicables al análisis del sistema normativo de la Provincia de Chubut. En particular, permiten afirmar que la ejecución de sentencias firmes contra el Estado provincial debe estar garantizada por procedimientos eficaces, inmediatos y no subordinados a la voluntad presupuestaria de la administración; que los mecanismos de diferimiento, fraccionamiento o condicionalidad en la ejecución, como los previstos en la Ley I N° 209, pueden ser considerados contrarios a la Convención Americana si afectan la esencia del derecho reconocido judicialmente; que las personas en situación de vulnerabilidad (niños, personas con discapacidad, adultos mayores) deben tener garantizada una ejecución preferente y adaptada, de acuerdo con un

enfoque de derechos; que el control judicial de la ejecución no puede ser sustituido por la discrecionalidad administrativa ni por normas generales que limiten la obligación del Estado de cumplir.

Estos principios deben ser tenidos en cuenta tanto para interpretar el artículo 98 de la Constitución de Chubut como para evaluar la constitucionalidad de las leyes reglamentarias que, bajo la apariencia de organización presupuestaria, reinstalan privilegios procesales incompatibles con un sistema republicano de justicia.

V. El sistema de ejecución de sentencias contra el estado en la provincia del Chubut: el artículo 98 de la constitución provincial

5.1. Como se ha dicho, la ejecución de sentencias judiciales firmes dictadas contra el Estado ha sido históricamente uno de los puntos más sensibles del derecho público provincial. En el caso de la Provincia de Chubut, la reforma constitucional de 1994 representó un hito relevante al consagrar expresamente en el artículo 98 la demandabilidad y ejecutabilidad del Estado y de los municipios, sin exigencia de autorización previa ni reconocimiento de privilegio alguno. Sin embargo, como ocurre en otras jurisdicciones, la reglamentación legal ha matizado este mandato constitucional, introduciendo procedimientos específicos que, en los hechos, pueden obstaculizar o dilatar el cumplimiento de lo decidido por los jueces.

En efecto, el artículo 98 de la Constitución Provincial se encuentra dentro del capítulo IV, denominado "Régimen Financiero", del Título II de "Políticas de Estado".

El artículo se encuentra titulado como "Responsabilidad Fiscal" y establece: "La Provincia como personas civiles pueden ser demandados ante la justicia ordinaria, sin perjuicio de lo dispuesto por las leyes federales, sin necesidad de autorización previa y sin

privilegio alguno. No puede trabarse embargo preventivo sobre sus bienes o rentas.

Si son condenados al pago de una deuda, pueden ser ejecutados en la forma ordinaria y embargadas sus rentas, si transcurrido un año desde que el fallo condenatorio quedó firme, no arbitran los recursos para efectuar el pago. Se exceptúan de esta disposición las rentas y bienes especialmente afectados en garantía de una obligación".

De esta manera, el constituyente provincial ofreció un régimen particular sobre la responsabilidad patrimonial del Estado provincial frente a sus acreedores, estableciendo de manera expresa la posibilidad de ser demandado, condenado y ejecutado en sus bienes bajo ciertas condiciones. Es decir, se encuentra claramente presente la voluntad constituyente que el Estado chubutense debe responder con su patrimonio, como prenda común de sus acreedores, en la forma establecida. La interpretación literal del precepto permite desentrañar una posición clara respecto de la sujeción del Estado al principio de legalidad y al cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales, aunque con algunas prerrogativas que introducen un equilibrio entre el interés público y los derechos de los particulares.

En primer lugar, el artículo comienza reconociendo la posibilidad de que la Provincia — en tanto persona jurídica civil— pueda ser demandada ante la justicia ordinaria sin necesidad de autorización previa. Esta disposición consagra un principio republicano y democrático: la igualdad ante la ley. Al eliminar la exigencia de una autorización legislativa o administrativa previa para litigar contra el Estado, el constituyente provincial garantiza el acceso a la justicia de los ciudadanos que tienen pretensiones patrimoniales frente a la administración. En otras palabras, el Estado provincial debe responder por sus obligaciones de manera efectiva.

En segundo lugar, el texto aclara que la provincia de Chubut no goza de "privilegio alguno" en estos procesos. Esta afirmación tiene una fuerza normativa e interpretativa considerable, pues impide que el Estado invoque prerrogativas procesales que alteren el equilibrio procesal frente al acreedor. Sin embargo, el artículo introduce una limitación específica: "no puede trabarse embargo preventivo sobre sus bienes o rentas". Esta disposición consagra una inmunidad limitada de ejecución preventiva que preserva el funcionamiento de la administración, sin eliminar la posibilidad de ejecución forzada en forma definitiva.

La segunda parte del artículo establece que, si el Estado provincial resulta condenado al pago de una deuda, sus rentas pueden ser embargadas por vía de ejecución ordinaria, pero sólo si transcurre un año desde que la sentencia condenatoria quedó firme sin que se haya arbitrado el pago. Esta previsión introduce un plazo de gracia, durante el cual el Estado puede —y debe— prever la inclusión de la obligación en su presupuesto y disponer su cumplimiento. El constituyente reconoce así las particularidades operativas del erario público, pero impide que la falta de pago se prolongue indefinidamente, colocando un límite temporal preciso que activa la posibilidad de embargo como última ratio. Así, en definitiva, la previsión expresa de una ejecución ordinaria posterior al año de inacción estatal refuerza el principio de tutela judicial efectiva y la sujeción del Estado al cumplimiento de las decisiones judiciales firmes.

Finalmente, la norma exceptúa de la posibilidad de embargo a las rentas y bienes "especialmente afectados en garantía de una obligación". Esta cláusula introduce una reserva tradicional en los regímenes de ejecución contra entes públicos, destinada a proteger aquellos fondos afectados específicamente a fines públicos esenciales o previamente comprometidos como garantías. La precisión del texto sugiere que estas excepciones deben ser interpretadas

restrictivamente, ya que constituyen una limitación al derecho del acreedor.

5.2. Al respecto, Gerosa Lewis sostiene que este artículo representa un avance significativo al consagrar expresamente la demandabilidad del Estado provincial y los municipios ante la justicia ordinaria, sin necesidad de autorización previa ni reconocimiento de privilegio alguno. Esto ya que el precepto parte del reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, sometiéndolo al régimen de responsabilidad civil general previsto en las normas de fondo, descartando así la doctrina de la doble personalidad del Estado (73).

Para el autor, aunque el Estado puede actuar tanto en el plano del derecho público como del privado, su personalidad jurídica es única y no puede escudarse en prerrogativas institucionales para eludir su responsabilidad civil.

El artículo 98 también alcanza a los municipios, lo cual, según Gerosa Lewis, no vulnera su autonomía, siempre que no afecte su existencia misma (74).

Sin embargo, un aspecto central del análisis del autor es su crítica al privilegio excepcional que el mismo artículo establece al permitir que la ejecución de sentencias contra el Estado sólo proceda después de un año de inactividad por parte de la Administración. Allí Gerosa Lewis reconoce que el conflicto es complejo ya que, si bien es cierto que el Estado no puede quedar en situación de falencia, es evidente que no puede colocarse fuera del ordenamiento jurídico, como ha señalado cierta doctrina (75). A su juicio, esta espera impuesta con fines presupuestarios invade competencias federales, ya que se trata de una materia regida por la legislación de fondo, cuyo dictado corresponde exclusivamente al Congreso Nacional. Además, considera que esta cláusula vulnera los derechos de propiedad, de igualdad ante la ley a la tutela judicial efectiva,

protegidos por tratados internacionales con jerarquía constitucional (76). En consecuencia, Gerosa concluye que dicha disposición es manifiestamente inconstitucional.

5.3. La provincia de Chubut constituyó también un ejemplo paradigmático de la tensión jurisprudencial entre las posturas garantistas y/o restrictivas, ya comentadas en relación a la posibilidad de ejecutar al Estado provincial.

Como se viene de decir, su Constitución establece en el artículo 98 que la Provincia y los municipios pueden ser demandados sin autorización previa ni privilegio alguno. Sin embargo, la Ley de Procedimiento Administrativo I N° 18 exige, en su artículo 138, la interposición de un reclamo administrativo previo como requisito para acceder a la instancia judicial.

Al respecto, la Cámara en lo Criminal de la Circunscripción Judicial del Noroeste de Chubut, con asiento en Esquel, sostuvo la validez constitucional del requisito. En el caso "Rolla, Oscar Ernesto s/homicidio en grado de tentativa", entendió que el constituyente provincial no tuvo intención de considerar como privilegio la exigencia de un reclamo previo, sino que dicha etapa administrativa previa era un paso legítimo para habilitar la vía judicial (77).

En sentido contrario, la Cámara de Apelaciones de la Circunscripción Judicial del Noreste de Chubut, con sede en Trelew, en los casos "Castillo Rodríguez c/Provincia de Chubut", "Cabrera c/Provincia de Chubut" y "Olivo c/Provincia de Chubut", declaró la inconstitucionalidad del artículo 138. Según su criterio, la reclamación previa era un verdadero privilegio prohibido por la Constitución Provincial, al colocar a los ciudadanos en una situación de desventaja frente al Estado, contrariando la igualdad procesal y afectando el acceso directo a la justicia (78).

Esta Cámara, además, destacó que la Corte Suprema de Justicia de la Nación y buena parte de la doctrina tradicional consideraban al reclamo administrativo previo como un privilegio a favor de la Administración, incompatible con un sistema republicano que rechaza prerrogativas indebidas del Estado frente a los particulares.

En apoyo a la exigencia de la instancia administrativa previa, se expusieron diversas justificaciones: facilitar soluciones conciliatorias entre el Estado y los particulares (79); otorgar a la Administración la posibilidad de corregir errores sin necesidad de litigar (80); proteger el interés público revisando anticipadamente las pretensiones particulares (81); y descongestionar el sistema judicial. Sin embargo, se objetó que el reclamo previo constituye un privilegio renunciable por la propia Administración, lo que revela su naturaleza no imperativa ni de orden público (82). Esta circunstancia, junto con su carácter de excepción al principio de igualdad ante la ley, refuerza la visión de que dicho requisito vulnera el derecho constitucional de acceso a la jurisdicción (83).

La cuestión fue finalmente resuelta por el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Chubut en el caso "Garnica, Norma D. c/Provincia de Chubut", en el que se pronunció a favor de la constitucionalidad del reclamo administrativo previo (84).

El Tribunal provincial sostuvo que la expresión "privilegio" utilizada en el artículo 98 del a Constitución Provincial no debe ser entendida en su acepción literal o gramatical, sino interpretada jurídicamente, considerando su finalidad en el marco del proceso. Así, afirmó que exigir un reclamo administrativo previo no implica un privilegio prohibido, sino que constituye simplemente un requisito procesal razonable para habilitar la instancia judicial.

En los votos de los ministros se reiteró que la exigencia de un procedimiento previo (i) no priva a los particulares de la tutela

judicial efectiva, siempre que sea razonable y no implique una denegación de justicia; (iii) busca fomentar soluciones alternativas al conflicto, favoreciendo tanto al particular como al interés público; y (iii) no genera un desequilibrio real en el proceso, a diferencia de otros privilegios inaceptables como el desplazamiento de la carga de la prueba, la ausencia de control judicial o la adopción de medidas de acción directa sin intervención de los tribunales.

En particular, el voto del Dr. Pasutti insistió en que el reclamo previo amplía las posibilidades de solución y no restringe derechos, mientras que el Dr. Torrejón advirtió contra una interpretación meramente literal de la Constitución, que llevaría a resultados desproporcionados y contrarios al interés general. Por su parte, el Dr. Royer subrayó que el requisito no lesiona el derecho de defensa, sino que responde a finalidades legítimas y razonables.

VI. La reglamentación del art.98 de la constitución provincial a través de la ley I N° 209

6.1. El art. 98 de la Constitución Provincial fue reglamentado a través de la Ley I N° 209, la cual regula el procedimiento para ejecutar sentencias contra el Estado provincial en Chubut y tiene más de 25 años de vigencia.

6.2. Según el Diario de Sesiones del día 07 de diciembre de 1999, la misma ingresó a la Legislatura provincial como el proyecto de ley Nº 99/1999, presentado por el Bloque de la Unión Cívica Radical y puesto a consideración en la sesión del día 07/12/1999 bajo el punto 6º del orden del día. Recibió dictamen unánime de la Comisión Permanente de Asuntos Constitucionales y Justicia, luego de la incorporación de modificaciones propuestas tanto por la Fiscalía de Estado como por el Bloque Justicialista.

El objeto del proyecto era reglamentar el artículo 98 de la Constitución de la Provincia de Chubut, incorporado con la reforma

de 1994, que establece que la Provincia y los municipios pueden ser demandados judicialmente "sin necesidad de autorización previa y sin privilegio alguno".

El diputado Gustavo Menna, miembro del bloque autor del proyecto, fue quien fundamentó la iniciativa ante el cuerpo legislativo. En su exposición, Menna explicó que el artículo 98 reproducía, en esencia, el texto del artículo 75 de la Constitución anterior a la reforma, pero con una impronta más moderna vinculada a la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre las condenas dinerarias contra el Estado.

Menna realizó un repaso histórico de la legislación nacional sobre el tema, destacando que antes de la Ley Nacional 3952 (sancionada en 1900), era necesaria una autorización legislativa expresa para iniciar demandas contra el Estado. Indicó que dicha ley eliminó ese requisito, pero estableció que las condenas tenían carácter declarativo, es decir, no eran ejecutables de inmediato.

Señaló también que la Corte Suprema, a partir de la década de 1930, interpretó que ese carácter declarativo no significaba que el Estado no debiera cumplir las sentencias, sino que podía hacerlo de manera ordenada, respetando la planificación presupuestaria y evitando que se viera comprometida la prestación de los servicios públicos esenciales. En esa línea, el legislador chubutense expresó que el proyecto buscaba compatibilizar el derecho individual del ciudadano a demandar y ser indemnizado con la necesidad institucional de asegurar la continuidad del funcionamiento estatal.

Menna justificó algunas de las disposiciones más relevantes del proyecto. En relación a la prohibición de embargos preventivos contra el Estado o los municipios, señaló que esta previsión –si bien ya estaba enunciada en la Constitución– se reproducía en la ley con valor operativo. Menna fundamentó esta regla afirmando que el Estado no puede quebrar ni fugarse, y que su existencia es necesaria

y continua, por lo que no hay riesgo real de que los créditos reconocidos judicialmente no se paguen. Esta norma fue considerada especialmente importante porque, según expuso, durante ese año (1999) se habían dictado sentencias judiciales que decretaban embargos preventivos sobre bienes del Estado provincial y de al menos un municipio, lo cual motivó la necesidad de reforzar legislativamente la prohibición.

En cuanto al procedimiento de ejecución condicionado a previsiones presupuestarias, Menna explicó que la ley establecía un sistema que reconocía las condenas judiciales, pero que preveía que su pago se realizara por orden de llegada y conforme a las partidas presupuestarias específicas asignadas, de manera de no afecta otras partidas esenciales del presupuesto, como las destinadas a educación, seguridad, justicia, obras públicas o asistencia social. Este criterio, sostuvo, ya era de hecho el que aplicaba la Fiscalía de Estado.

El legislador argumentó que el proyecto le daba operatividad plena al artículo 98 de la Constitución, porque no suprimía el derecho a demandar ni la ejecutabilidad de las sentencias, sino que regulaba su cumplimiento de modo ordenado y financieramente viable, sin poner en riesgo los derechos colectivos que dependen del funcionamiento del Estado.

Menna cerró su intervención solicitando la aprobación del proyecto, remarcando que había sido enriquecido con aportes de distintos sectores políticos (Fiscalía de Estado y Bloque Justicialista), y que contaba con dictamen unánime de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Justicia.

No se registraron intervenciones en contra durante la sesión. En consecuencia, la ley fue aprobada por unanimidad.

6.3. De manera que la Ley I N° 209 (anterior Ley4567) fue sancionada el día 07/12/1999 y reglamentó el señalado artículo 98,

en nueve artículos. Allí establece un régimen particular para la ejecución de sentencias contra el Estado Provincial y los municipios, excluyendo expresamente al Banco de Chubut S.A. Con la finalidad ya expresada en el debate parlamentario, esta normativa articula un sistema de ejecución condicionado al presupuesto y orientado a proteger la sostenibilidad financiera del Estado.

Este precepto consagra de forma categórica el principio de igualdad procesal entre el Estado y los particulares. Se abandonan expresamente instituciones tradicionales del derecho administrativo, tales como la venia legislativa o los privilegios procesales que, en otras jurisdicciones, limitan o condicionan la posibilidad de accionar judicialmente contra el Estado.

Además, se consagra la posibilidad de ejecutar sentencias firmes en igualdad de condiciones con cualquier sujeto de derecho. La personalidad jurídica del Estado – reconocida también por el Código Civil y Comercial de la Nación– se presenta como fundamento de esta igualdad. En otras palabras, la Provincia y los municipios son personas jurídicas que deben responder por sus actos con sus bienes, sin prerrogativas que los sitúen por encima del orden jurídico (85).

Esta norma, por tanto, implica una ruptura con la doctrina de la "posición especial" del Estado en el proceso, y pretende alinearse con los estándares de igualdad ante la ley, debido proceso y acceso a la justicia.

6.4. La ley provincial define su alcance en el primer artículo: regula el procedimiento para ejecutar sentencias firmes contra el Estado Provincial, incluidos sus organismos descentralizados (con excepción del Banco de Chubut S.A.), y también contra los municipios, independientemente de su autonomía institucional.

Al respecto, la jurisprudencia de la Cámara de Apelaciones de Puerto Madryn aclara que, si bien el artículo 98 de la Constitución de la Provincia de Chubut menciona solamente a "la Provincia y los Municipios" como sujetos alcanzados por este régimen, la Ley I Nº 209 amplía su alcance. En efecto, el artículo 1º de la ley no solo incluye a la Provincia y los Municipios, sino también a los organismos descentralizados del Estado provincial (86).

6.5. El artículo 3º de la ley establece este trámite para aquellos pronunciamientos judiciales que condenen al Estado Provincial o los Municipios al pago de una suma de dinero o, cuando sin hacerlo, su cumplimiento se resuelva de esa manera. Es decir, quedan fuera de discusión aquellas resoluciones que condenen al estado al cumplimiento de una obligación de otra naturaleza, como la entrega de cosas, obligaciones de hacer o de no hacer (87).

Asimismo, condiciona el pago de las sentencias a las partidas presupuestarias autorizadas por la ley de presupuesto, instrumento esencial para organizar la gestión financiera anual del Estado provincial, estableciendo la previsión de ingresos y la autorización de gastos. Su finalidad es asegurar la ejecución de las políticas públicas dentro del marco legal, garantizando la eficiencia del gasto, el equilibrio de las cuentas públicas y el cumplimiento de las obligaciones del Estado, incluidas aquellas derivadas de sentencias judiciales firmes (art. 144, incs. 3 y 7; art. 155 de la Constitución provincial).

Como lo ha señalado la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, mediante la ley de presupuesto se efectúa no solo una estimación de ingresos y una autorización de gastos, sino también una expresión concreta de la voluntad del Estado de cumplir con sus compromisos legales y judiciales. Así se enfatiza que la programación presupuestaria no puede ser utilizada como excusa para eludir el cumplimiento de las sentencias, sino que debe

funcionar como garantía institucional de su ejecución, fortaleciendo así la seguridad jurídica y el principio de igualdad ante la ley88.

Cabe recordar también que el presupuesto es elaborado por el Poder Ejecutivo, que debe presentarlo a la Legislatura a más tardar el 31 de octubre del año anterior al ejercicio que regirá (art. 155). Este debe contener una estimación de los recursos y una autorización de gastos discriminados por jurisdicción, finalidad y función, incorporando todos los organismos y entidades del Estado. Además, se exige que los gastos estén respaldados por créditos presupuestarios suficientes, incluso para cumplir sentencias judiciales, conforme al principio de legalidad del gasto.

La Legislatura provincial es la encargada de analizar, modificar y aprobar el proyecto mediante una ley formal. Si al inicio del ejercicio no se ha sancionado un nuevo presupuesto, se aplica el del año anterior, ajustado a las variaciones legales pertinentes (art. 155, párr. 2).

En lo que respecta a la ejecución de sentencias contra el Estado, entonces, el presupuesto debe prever créditos para cumplir con las obligaciones judiciales firmes, evitando que la omisión presupuestaria se transforme en una vía de incumplimiento. Esta previsión está en línea con el principio de tutela judicial efectiva y con la responsabilidad patrimonial del Estado como sujeto de derecho público (arts. 98 y 146).

6.6. Continuando con la Ley I N° 209, el artículo 3° también dispone que los recursos asignados a la atención de condenas judiciales no deben comprometer los fondos destinados a la prestación de servicios públicos. De esta forma, la norma establece una suerte de prelación funcional: los servicios públicos tienen prioridad sobre el cumplimiento de las obligaciones judicialmente reconocidas.

Este criterio se refuerza en los artículos 4º y 5º, que regulan un procedimiento escalonado. Una vez firme la sentencia, el organismo involucrado debe confeccionar un informe detallado, que será remitido al área de Hacienda para su inclusión en el programa de pagos del presupuesto del año siguiente. Es decir, según los plazos que establece el texto constitucional, este informe y su inclusión en el presupuesto correspondiente debe realizarse antes del 31 de octubre a los fines de poder ser incluido temporalmente. Dicho programa constituirá una partida del proyecto de presupuesto, como ya lo ha reconocido en algún precedente el Superior Tribunal de Justicia de Chubut (89).

Al respecto, el Alto Tribunal provincial también ha dicho recientemente que las normas de la Ley I Nº 209 fueron pensadas especialmente para regular cómo deben cumplirse las sentencias que condenan al Estado provincial a pagar una deuda. Primero lo estableció la Constitución provincial y luego lo reglamentó la Legislatura de Chubut. Esto lo hizo a su entender porque, dentro de la administración pública, no se puede hacer ningún pago si no existe una partida presupuestaria aprobada para ese fin. Esta exigencia es estricta: no se hacen excepciones por el tipo de deuda, ni por su monto, ni por cuán antigua sea. Por eso, al respecto el tribunal entendió que no queda otra opción más que aplicar directamente estas reglas, tal como están redactadas (90).

Sin embargo, puede encontrarse otro caso en la jurisprudencia chubutense que relativiza el cumplimiento de los presupuestos de la ley en ciertas situaciones. Así, por ejemplo, en el caso "Sucesión de Gete Villarreal Demetrio c/ Municipalidad de Comodoro Rivadavia s/ Ejecución de Sentencia", la Sala B de la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia analizó detalladamente el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley I N° 209 para la ejecución de sentencias firmes contra el Estado provincial. Allí, la municipalidad apeló la decisión de primera instancia que rechazaba sus excepciones, alegando principalmente

que no se había cumplido con el requisito de contar con una liquidación firme y aprobada al momento de iniciar la ejecución (91).

Sin embargo, el Tribunal destacó que, en este caso, la liquidación había sido realizada por un perito contador, no fue objetada por la demandada y había transcurrido más de un año desde su notificación. Además, la ejecución fue promovida más de un año después de que la sentencia quedara firme, cumpliéndose así con el artículo 6 de la ley mencionada. El tribunal remarcó que, aunque inicialmente se hubiera despachado la ejecución sin todos los requisitos formales cumplidos, el comportamiento de la parte actora se ajustó al mandato judicial, y el municipio no demostró un cuestionamiento sustancial o buena fe procesal que justificara su resistencia al pago.

Lo que distingue este caso es que, aun cuando la ejecución fue iniciada en una etapa temprana, los requisitos exigidos por la ley se cumplieron con creces durante el proceso, y el tribunal advirtió que exigir una repetición innecesaria de actos procesales para ajustarse estrictamente a la forma vaciaría de contenido el derecho del acreedor, ya excesivamente postergado. En consecuencia, la Cámara rechazó el recurso de apelación de la Municipalidad y confirmó la ejecución. La sentencia valoró así la buena fe del acreedor y el cumplimiento sustancial de los recaudos legales, evitando dilaciones arbitrarias.

En definitiva, como también ha dicho la Cámara de Apelaciones de Trelew, no basta con que la liquidación haya sido aprobada judicialmente para iniciar la ejecución.

Se requiere, además, que se haya cumplido el procedimiento presupuestario previsto por la ley, que otorga al Estado plazos determinados para pagar sus obligaciones. Solo si la deuda no es incluida en el programa de pagos del presupuesto siguiente, o si no se efectiviza el pago antes del 31 de diciembre de ese ejercicio, se

habilita la vía de ejecución judicial, lo cual puede significar hasta un año de espera desde la notificación de la liquidación. Es decir, el cumplimiento del proceso presupuestario es condición de exigibilidad del crédito (92).

6.7. Por otro lado, la norma admite el fraccionamiento unilateral del pago, en el mismo año o en años sucesivos, en tanto señala el art. 7 —en primer lugar— que las sumas presupuestadas pueden ser pagadas en forma fraccionada dentro del ejercicio presupuestario correspondiente, ello de acuerdo a la perentoriedad de otros compromisos estatales y al desenvolvimiento de la ejecución de los recursos, debiendo quedar íntegramente pago el monto presupuestado al 31 de diciembre del mismo año.

A su vez, en segundo, el art. 5° establece que, si el monto resulta elevado, al punto de afectar recursos destinados a servicios esenciales, el pago puede diferirse en varios ejercicios presupuestarios. Allí, la misma norma define una serie de pautas para determinar cuándo una erogación pone en riesgo los servicios públicos. Estas incluyen la supresión o afectación prolongada de un servicio público; la privación del uso colectivo de un bien afectado al mismo; la traba en la percepción de contribuciones fiscales; la provocación de graves inconvenientes al Tesoro Público; o constituya un daño grave e irreparable al interés general o al orden público. El estándar es amplio y de interpretación discrecional, lo cual introduce un alto grado de indeterminación en la aplicación de la norma.

Al respecto, debe recordarse que el ejercicio de facultades discrecionales en estos casos encuentra límites claros en la doctrina establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y acogida por el Superior Tribunal de Justicia de Chubut. Si bien se reconoce que los poderes públicos cuentan con márgenes de discrecionalidad en la asignación presupuestaria y en la gestión de recursos (como lo prevé la Ley I Nº 209), ello no habilita la adopción de decisiones

arbitrarias, carentes de razonabilidad o sin fundamentación adecuada. De hecho, el control judicial sobre decisiones políticas discrecionales es compatible con la división de poderes y permite verificar si se han respetado las garantías mínimas que aseguran la dignidad de la persona humana. Así, la discrecionalidad administrativa no exime del cumplimiento de los recaudos legales previstos legalmente para los actos administrativos, y que éstos deben ser legítimos, lo cual implica legalidad y razonabilidad. Éste es el criterio esencial para evaluar la validez del obrar estatal. Por tanto, la prerrogativa legal de diferir pagos no puede convertirse en una herramienta de vaciamiento de los derechos reconocidos judicialmente, sino que debe utilizarse en forma fundada, proporcionada y sujeta al control judicial efectivo (93).

6.8. El artículo 6 de la Ley I N° 209 establece los requisitos para habilitar la ejecución forzada. Éste prevé que solo podrán ejecutarse judicialmente las sentencias cuando (i) haya transcurrido un año desde la notificación de la liquidación aprobada judicialmente, sin que se haya incluido la suma en el presupuesto o (ii) haya transcurrido el ejercicio presupuestario sin que se haya pagado la suma incluida allí.

Es decir, el primer criterio para determinar el cumplimiento es advertir si la administración incluyó dentro del proyecto de presupuesto la partida correspondiente al pago de la liquidación aprobada judicialmente y firme. Si no lo hizo, la ejecución forzada será admisible cuando se cumpla un año de esa firmeza.

Ahora bien, si la administración incluyó dentro del presupuesto la partida correspondiente, la ejecución forzada solo será admisible si — aprobado el presupuesto — el pago no se efectiviza antes del 31 de diciembre del año de ejercicio presupuestario.

Por otro lado, si se ha dispuesto el pago en cuotas distribuidas en varios ejercicios, solo pueden ejecutarse las cuotas vencidas e impagas. De este modo, se frustra la posibilidad de ejecución plena del crédito en caso de incumplimiento de algunas cuotas, lo que usualmente se denomina como caducidad del plan de pago, aun en presencia de una sentencia firme que haya dispuesto hacerlo de otra manera.

Según el artículo 8° de la ley, quedan exceptuados del diferimiento en sucesivos ejercicios presupuestarios el pago de las indemnizaciones por expropiaciones. Ello en cumplimiento de la doctrina ya mencionada de la Corte Nacional que prohíbe el diferimiento del pago de una indemnización derivada de una expropiación por afectar arbitrariamente el derecho de propiedad (94).

De esta manera, la norma autoriza la ejecución forzosa solo en forma diferida y limitada. Así, los casos en los que se pierde el privilegio de diferir el cumplimiento de una sentencia contra el Estado están vinculados, esencialmente, a la falta de pago dentro de un plazo razonable o al incumplimiento del procedimiento legalmente previsto. Esta interpretación se encuentra en línea con la jurisprudencia ya revisada de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ha señalado en forma reiterada que la dilación indefinida o excesiva en la ejecución de sentencias dictadas contra el Estado resulta inconstitucional, por vulnerar principios fundamentales reconocidos tanto en la Constitución Nacional como en tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía equivalente (95).

Como ya fue dicho, la Corte ha aceptado que el Poder Legislativo establezca pautas razonables para el cumplimiento de las obligaciones estatales, procurando evitar desvíos presupuestarios que afecten la estabilidad del sector público; más no desconocer o postergar indefinidamente el cumplimiento de las decisiones

judiciales, ni colocar al Estado fuera del marco jurídico al que debe sujetarse.

6.9. En cuanto a la deducción de los intereses sobre las sumas liquidadas, si bien la ley nada aclara, es evidente que los mismos continúan devengándose hasta el efectivo pago, toda vez que lo contrario significaría establecer que el procedimiento de pago a favor del Estado redundaría —además de la espera— en un perjuicio económico irrazonable para el acreedor; máxime en épocas de inestabilidad monetaria profundas.

Al respecto se ha expedido la Cámara de Apelaciones de Trelew (96), donde desarrolló un criterio claro respecto a la aplicación de intereses sobre las sumas liquidadas en el marco del procedimiento previsto por la Ley I Nº 209 de la Provincia de Chubut. En primer lugar, el tribunal subrayó que la obligación del Estado de abonar intereses deriva de su condición de sujeto de derecho, conforme lo establece el artículo 145 del Código Civil y Comercial, el cual prevé que las personas jurídicas públicas — como las provincias— deben responder patrimonialmente por sus actos. Así, una interpretación que eximiera al Estado de intereses atentaría contra el principio de igualdad ante la ley y desnaturalizaría el derecho de propiedad del acreedor judicial.

Así, el tribunal ratificó que el hecho de que la ley autorice al Estado provincial a abonar las condenas dentro del ejercicio presupuestario en curso no significa una exención del pago de intereses moratorios. Por el contrario, la ley establece un régimen de diferimiento temporal para el cumplimiento, pero no elimina la obligación de reconocer intereses por el tiempo que media entre la sentencia y su cumplimiento efectivo. El tribunal sostuvo así que este diferimiento responde a la necesidad de previsión presupuestaria, pero no puede implicar un perjuicio patrimonial para el acreedor, ya que ello vulneraría el principio de reparación integral. En este sentido, se afirmó que los intereses constituyen una

prestación accesoria resarcitoria por el uso del capital ajeno y su pago debe extenderse hasta la cancelación total de la deuda. El fallo invocó los artículos 767, 772 y 1748 del Código Civil y Comercial de la Nación, así como el principio de justicia compensatoria, que impide que el diferimiento de pago se traduzca en una pérdida real del valor económico de la sentencia para el acreedor (97).

En cuanto al anatocismo o capitalización de intereses, la Cámara reafirmó que este mecanismo solo es admisible una vez vencidos los plazos previstos por la Ley I Nº 209. Antes de ese vencimiento, no se configura la mora de la que habla el inc. c del art. 770 del Código Civil y Comercial de la Nación, y por tanto no procede la acumulación de intereses sobre intereses. Esta interpretación fue adoptada para garantizar coherencia con el principio de legalidad presupuestaria y evitar que el Estado incurra en cargas excesivas antes de estar legalmente en mora de acuerdo al régimen especial.

En definitiva, la sentencia clarifica que el procedimiento previsto por la Ley I Nº 209 no implica inmunidad financiera para el Estado, sino una organización ordenada del cumplimiento. La aplicación de intereses hasta el pago efectivo asegura que el acreedor no vea disminuido el valor de su crédito, protege el derecho de propiedad y garantiza la tutela judicial efectiva, conforme a los estándares de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

6.10. Finalmente, el art. 9 de la ley prohíbe la ejecución o embargo de las rentas y bienes del Estado Provincial y Municipios afectados específicamente en garantía de una obligación.

La norma se refiere a los compromisos que la provincia puede asumir por la percepción de rentas futuras, como por ejemplo las regalías del petróleo, cuando son afectadas como garantía de

otros compromisos financieros; lo que excluye — por definición — los pagos que no están siendo afectados a esa seguridad.

Entiendo que la norma puede ser cuestionada en cuanto suponga una modificación de lo establecido por el art. 745 del Código Civil y Comercial de la Nación, en cuanto al régimen prioritario de embargos, regulación de fondo.

VII. La cláusula de la vida digna

7.1. La Ley I N° 209 no contempla una excepción específica para casos en los que están comprometidos derechos fundamentales de personas en situación de vulnerabilidad, ni para aquellos supuestos en los que la urgencia del pago resulta impostergable por razones de salud o desamparo de situaciones de tutelas preferentes.

En este sentido, se advierte que otras regulaciones provinciales que establecen limitaciones frente a ciertas medidas contra el Estado, como la ley XII N° 27 —que regula la traba de medidas cautelares contra la provincia—, sí han establecido excepciones para supuestos de vulnerabilidad, en lo que se conoce como cláusulas de "vida digna" (98) En efecto, la dignidad humana constituye un principio fundante del sistema interamericano de derechos humanos. Reconocida expresamente en instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1 y 11) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. I), la dignidad se presenta como el fundamento de la libertad, la igualdad y la justicia. Desde esta perspectiva, la Corte Interamericana en general ha sostenido que su vulneración implica tratos crueles, inhumanos o degradantes, e impone a los Estados el deber de garantizar condiciones que permitan el desarrollo integral de las personas, en especial cuando se trata de sectores vulnerables.

La cláusula de la vida digna, incorporada en algunas legislaciones procesales nacionales o provinciales —como en el

régimen cautelar contra el Estado—, ha operado como un mecanismo que articula esta protección, al reconocer que ciertos derechos, como la salud, el ambiente o la alimentación, requieren una tutela reforzada. Esta cláusula responde a un principio de equidad estructural: quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad social — personas mayores, niños, niñas, personas con discapacidad, mujeres, comunidades indígenas, entre otros — enfrentan mayores obstáculos para acceder a la justicia y para hacer valer sus derechos frente al poder estatal. Por ello, el régimen procesal les confiere un trato diferenciado, con estándares de admisibilidad más flexibles y medidas más eficaces para asegurar la tutela judicial efectiva.

En materia cautelar, por ejemplo, esto se traduce en medidas sin necesidad de informe previo, caución juratoria, inaplicabilidad de plazos máximos y mantenimiento de efectos aún en casos de incompetencia territorial. Todo ello se orienta a evitar perjuicios irreversibles en la esfera de derechos fundamentales. Este modelo se sustenta, además, en los principios pro homine y de progresividad, reconocidos por la Corte Interamericana como criterios interpretativos centrales del derecho internacional de los derechos humanos.

Este enfoque tiene plena proyección en el ámbito de la ejecución de sentencias contra el Estado, donde la tutela efectiva no puede quedar supeditada a dilaciones que, en los hechos, frustren el cumplimiento de lo decidido judicialmente. Tal como lo ha establecido la Corte Interamericana en casos como Acevedo Buendía, Cinco Pensionistas o Baena Ricardo, el cumplimiento oportuno y completo de las sentencias forma parte del contenido del derecho de acceso a la justicia. Cuando están en juego derechos de personas en situación de vulnerabilidad, esta exigencia se intensifica, ya que las consecuencias del incumplimiento pueden comprometer directamente la dignidad humana.

En suma, el principio de dignidad, en tanto eje transversal del sistema interamericano, exige que tanto las medidas provisionales como la ejecución de las sentencias respeten una lógica de protección reforzada, especialmente cuando se trata de colectivos históricamente postergados. Su vigencia debe orientar no solo la interpretación normativa, sino también la práctica judicial y la organización estatal en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

7.2. Esta omisión contrasta con una consolidada línea jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ha declarado inaplicable e incluso inconstitucional el régimen general de consolidación de deudas cuando su aplicación implica una desnaturalización del derecho consagrado en una sentencia firme, especialmente en casos de daños a la salud, discapacidad, o condiciones socioeconómicas extremas (99).

La Corte ha subrayado que el diferimiento del cumplimiento en estos contextos puede frustrar la finalidad esencial del resarcimiento: detener el proceso de degradación física o psíquica mediante una rehabilitación oportuna. Asimismo, ha recordado que los derechos a la vida y a la integridad física (arts. 4 y 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) no pueden ser suspendidos ni siquiera en contextos de emergencia (CSJN, "Mesquida", votos de Petracchi y Lorenzetti).

En sintonía con estos principios, tribunales provinciales como, por ejemplo, el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes han aplicado excepciones fundadas en el carácter alimentario de los créditos o en situaciones de desamparo, destacando que la ejecución inmediata constituye en tales casos un imperativo constitucional. La ausencia de una cláusula similar en la ley chubutense revela, por tanto, una grave falencia legislativa que vulnera estándares constitucionales y convencionales de tutela judicial efectiva (100).

De igual manera, la jurisprudencia de la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia en el caso "Bausela c/ IPV" ofreció un fundamento robusto para sostener que la existencia de situaciones de vulnerabilidad habilita una flexibilización de los requisitos formales y procesales establecidos para la ejecución de sentencias contra el Estado. En esa oportunidad, el tribunal sostuvo que la aplicación indiscriminada de normas de emergencia —como la suspensión de ejecuciones— no puede imponerse sin atender las circunstancias concretas del caso, particularmente cuando están en juego derechos fundamentales como la vivienda digna. El fallo destaca que la suspensión generalizada afecta de manera desproporcionada a personas en situación de vulnerabilidad, y que la tutela judicial efectiva exige una interpretación armónica entre las leyes infraconstitucionales y los instrumentos constitucionales y convencionales que reconocen y protegen tales derechos. Aplicando estos principios por analogía, puede sostenerse que, también en el régimen general de ejecución de sentencias, deben abrirse canales diferenciados o procedimientos más ágiles cuando el acreedor se encuentra en una situación de desprotección o riesgo, ya que el principio de igualdad ante la ley exige igual protección a quienes se encuentran en condiciones desiguales. Esta flexibilización no implica privilegios, sino una aplicación razonable y pro persona de los derechos (101).

El caso "Heimpel Garnica c/ Provincia de Chubut s/ Ejecución de Sentencia" refuerza la idea de que la existencia de una situación de vulnerabilidad puede y debe flexibilizar los requisitos ordinarios establecidos por el Estado para la ejecución de sentencias judiciales (102). En esta causa, el Tribunal analizó la razonabilidad de prorrogar una ley de emergencia económica que suspendía la ejecución de sentencias contra el Estado provincial. Destacó especialmente la edad avanzada de la actora, quien superaba los 80 años y llevaba más de 20 esperando el cumplimiento de una condena firme. La Cámara entendió que esta situación de vulnerabilidad no podía ser ignorada por el sistema judicial y que la suspensión

dispuesta por la emergencia procesal resultaba irrazonable, ya que vaciaba de contenido los derechos reconocidos. En este marco, se afirmó que los jueces deben interpretar las normas con base constitucional, protegiendo efectivamente los derechos fundamentales, incluso frente a normas de emergencia. Esta doctrina admite, por analogía, que en materia de ejecución de sentencias se exijan menos requisitos formales cuando la demora compromete la dignidad o integridad de una persona vulnerable. La regla ordinaria puede entonces ceder, para evitar que se perpetúe una situación de injusticia material. Esta lógica es perfectamente trasladable a la Ley I Nº 209 de Chubut, que debería prever un régimen especial para estos supuestos, garantizando vías expeditas y efectivas para proteger a quienes no pueden esperar. La tutela diferenciada en estos casos no sólo es legítima, sino constitucionalmente obligatoria.

7.3. No obstante lo anterior, no puede dejar de mencionarse que la aplicación sobredimensionada de la denominada cláusula de la vida digna en distintos contextos ha sido objeto de crecientes críticas desde algunos sectores doctrinarios y judiciales. Si bien su finalidad original fue facilitar un régimen de protección urgente de derechos humanos fundamentales — como la salud, la alimentación o la situación de personas vulnerables —, su expansión sin criterios claros ha generado preocupación respecto de su arbitrariedad y eficacia real.

En particular, se ha advertido que ciertas pretensiones procesales intentan ampararse en esta cláusula para extender el tratamiento privilegiado a reclamos vinculados con derechos económicos, sociales y culturales (DESC) sin una justificación concreta de urgencia o vulnerabilidad (103). Esta tendencia ha sido cuestionada por permitir una jerarquización implícita de derechos, sin que el legislador o el juez funden por qué ciertos derechos merecen un acceso procesal más beneficioso frente al Estado. La crítica central reside en que, si todos los reclamos son encuadrados como derechos humanos, se desdibuja la finalidad misma de la

cláusula, que es brindar una tutela diferenciada solo en casos especialmente sensibles. La indiscriminada aplicación de este régimen excepcional puede traducirse en una banalización del estándar de protección reforzada, debilitando el valor de las verdaderas situaciones de urgencia y necesidad. Así, paradójicamente, una herramienta concebida para asegurar igualdad sustantiva puede devenir en un instrumento de desigualdad procesal injustificada, erosionando la seguridad jurídica del sistema (104).

VIII. La prohibición de trabar embargos preventivos

El artículo 2 de la ley provincial establece que no pueden decretarse embargos preventivos sobre bienes y rentas del Estado ni de los municipios. Esta previsión limita las medidas cautelares disponibles contra el Estado, incluso antes de iniciarse el trámite de ejecución.

No obstante, desde el mes de diciembre del año 2021 rige en la provincia de Chubut la Ley XIII N° 27, que vino a reglamentar el sistema de medidas cautelares contra el Estado provincial. Me remito entonces a lo dicho al respecto oportunamente.

IX. Control de razonabilidad. Crítica constitucional y convencional

9.1. Llegados hasta aquí es factible aplicar un test de razonabilidad sobre la Ley I N° 209 de la provincia de Chubut. Este control es una herramienta jurisprudencial utilizada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, entre otros muchos tribunales como la corte norteamericana, para evaluar la constitucionalidad de normas que restringen derechos fundamentales. Este control parte del principio de proporcionalidad, ampliamente desarrollado en la tradición jurídica alemana y española, y busca verificar si existe una relación justa entre el objetivo de la norma y los medios utilizados

para alcanzarlo, sin que se vulnere el contenido esencial del derecho afectado (105).

Como se dijo, entonces, la ley provincial establece un régimen específico para la ejecución de sentencias condenatorias contra el Estado provincial y sus organismos. Aunque busca ordenar el cumplimiento de las obligaciones estatales a través de previsiones presupuestarias y procedimientos administrativos, su diseño normativo presenta serios reparos desde la óptica de la supremacía constitucional (arts. 31 y 75 inc. 22 CN) y del respeto a los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, a la igualdad ante la ley y al derecho de propiedad.

9.2. En primer lugar, no cabe ninguna duda de que la Ley I N° 209 persigue una finalidad legítima: garantizar una administración ordenada, previsible y transparente de los recursos públicos frente a obligaciones pecuniarias resultantes de sentencias judiciales. La planificación presupuestaria constituye un interés público relevante, y evitar que decisiones judiciales comprometan repentinamente partidas esenciales puede ser un objetivo válido desde la perspectiva del principio de buena administración y del deber estatal de asegurar la continuidad de los servicios públicos (106).

Sin embargo, esta finalidad no puede desvincularse del marco general del Estado de Derecho, en el que toda actividad estatal —también la presupuestaria— debe subordinarse al cumplimiento de los mandatos judiciales firmes. Ello porque también implica advertir que estas resoluciones —en el reparto de competencias republicanas— provienen de otro poder del Estado, el cual cuenta con el imperium correspondiente a los fines que sus decisiones sean acatadas y cumplidas.

Por eso es que la Corte Suprema ha señalado que, aun en contextos excepcionales, "el Estado no está fuera del orden jurídico ni exento de acatar los fallos judiciales" (107).

9.3. La segunda etapa del test exige evaluar si la norma es idónea para alcanzar su propósito, es decir, si los medios que la misma estableció son adecuados para cumplir con la finalidad legal establecida.

Así, la Ley I N° 209 articula un procedimiento administrativo de pago que obliga a registrar las sentencias condenatorias en la Contaduría General, dentro de plazos específicos, para su inclusión en el proyecto de presupuesto del año siguiente. Solo en caso de incumplimiento de ese procedimiento y de transcurso de ciertos plazos se autoriza la ejecución forzada por vía judicial.

Este mecanismo, en abstracto, puede contribuir a la finalidad administrativa prevista. Sin embargo, su idoneidad se ve comprometida por la falta de excepciones que contemplen casos de urgencia o situaciones de vulnerabilidad, como lo ha exigido la jurisprudencia de la Corte Suprema en fallos como "Mesquida" y "Petrelli" (108), donde se excluyeron del régimen de consolidación obligaciones derivadas de daños a la salud, integridad física o situaciones de desamparo. La omisión de la ley chubutense en prever un trato diferenciado para estos casos revela una falla de diseño que compromete su idoneidad general.

9.4. Por su parte, el criterio de necesidad impone analizar si existen alternativas menos restrictivas de derechos que permitan alcanzar la misma finalidad. Aquí es donde la norma provincial muestra su mayor debilidad. La ley establece un régimen general sin contemplar variantes para personas con discapacidad, menores, adultos mayores, víctimas de violencia institucional o situaciones donde la urgencia del pago sea evidente. Tampoco distingue entre tipos de obligaciones, por ejemplo, aquellas de contenido alimentario o resarcitorio inmediato.

Tales omisiones son incompatibles con la doctrina de la Corte Suprema, ya citada, que ha invalidado normas similares por no prever cláusulas de excepción en casos sensibles ("Gutiérrez, Alberto"; "Escobar, Héctor Oscar"). Además, el propio Superior Tribunal de Justicia de Chubut ha destacado que la administración de recursos públicos debe conciliarse con los derechos fundamentales, sin otorgar privilegios injustificados al Estado que vacíen de contenido los derechos de los particulares (STJ Chubut, "Garnica").

Alternativas menos gravosas podrían haber incluido: un régimen diferenciado para créditos alimentarios o de salud; procedimientos sumarios para casos de urgencia; o fondos especiales para afrontar sentencias ineludibles sin afectar el presupuesto operativo.

9.5. En cuarto lugar, la proporcionalidad en sentido estricto exige ponderar si el sacrificio impuesto a los derechos fundamentales afectados por la norma es justificado frente al beneficio público perseguido. En el caso de la Ley I N° 209, esta evaluación debe considerar no solo los derechos del acreedor con sentencia firme, sino también el interés general comprometido en el orden y la estabilidad de las finanzas públicas provinciales.

La norma en cuestión procura establecer un sistema equilibrado y previsible para el cumplimiento de sentencias contra el Estado provincial, evitando situaciones de desfinanciamiento abrupto que pudieran comprometer la continuidad de los servicios públicos esenciales. Este diseño normativo —que supedita el cumplimiento al procedimiento presupuestario y a la incorporación administrativa del crédito judicial— no configura per se una denegación de justicia, sino una organización racional delcumplimiento de obligaciones estatales. El esquema, en términos generales, tiende a compatibilizar la tutela judicial efectiva con la responsabilidad en la gestión del erario público, permitiendo que el

Estado cumpla sus compromisos en forma ordenada y de acuerdo con sus posibilidades reales.

Este enfoque se ajusta, además, a la regulación prevista en el Código Civil y Comercial de la Nación, que reconoce al Estado como persona jurídica pública (arts. 145 y 146 CCCN), sujeta a las normas comunes del derecho privado en sus relaciones patrimoniales, aunque admite ciertas especificidades propias del derecho público. En ese marco, la planificación presupuestaria y la autorización legal del gasto se erigen como requisitos básicos para que la ejecución se ajuste a los principios constitucionales que rigen la administración financiera del Estado (arts. 135 inc. 6 y 155 inc. 12 de la Constitución de Chubut).

Por otra parte, el régimen previsto en la Ley I N° 209 no desconoce la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que ha admitido la validez de sistemas de cumplimiento diferido de sentencias judiciales contra el Estado, siempre que no se conviertan en instrumentos de frustración de derechos. La Corte ha validado mecanismos similares en casos ya señalados como Peralta y Videla Cuello, así como regímenes de consolidación en contextos económicos excepcionales (Bustos), remarcando que la razonabilidad del esquema debe analizarse en función de las circunstancias, la finalidad legítima y la proporcionalidad del impacto en los derechos del acreedor.

El costo del sistema para el acreedor reside en la espera: en condiciones normales, el cumplimiento del fallo no debería demorarse más de un ejercicio presupuestario. La ley reconoce el devengamiento de intereses hasta el pago efectivo, lo que preserva parcialmente el valor del crédito reconocido.

No obstante, este diferimiento debe ser revisado —como pauta obligatoria— cuando se trate de personas en situación de vulnerabilidad, ya que el sistema interamericano ha sostenido que los

derechos de estos grupos requieren una protección reforzada ("Furlán", "Cinco Pensionistas", "Landaeta Mejía"). En tales casos, la espera prolongada afecta directamente derechos esenciales y podría tornar ilusorio el acceso a una reparación efectiva.

En suma, en el contexto general y aplicando una ponderación razonable, el régimen de la Ley I N° 209 puede considerarse proporcional en sentido estricto, siempre que no se aplique de modo absoluto, sin excepciones justificadas y que el procedimiento de inclusión presupuestaria se cumpla con diligencia. La clave está en asegurar que el Estado actúe como deudor responsable, reconociendo sus obligaciones y disponiendo las partidas correspondientes, tal como lo exige también la jurisprudencia local. La espera limitada y regulada, acompañada del pago de intereses y ajustada a criterios de razonabilidad, no se presenta como un sacrificio desproporcionado en relación con el interés público en juego.

9.6. El último paso del test de razonabilidad exige verificar si la norma analizada afecta el núcleo esencial del derecho comprometido. En el caso del derecho a la tutela judicial efectiva, dicho núcleo comprende el acceso a un tribunal competente, la obtención de una sentencia en un plazo razonable y su cumplimiento en tiempo y forma.

Ahora bien, no toda regulación administrativa o presupuestaria que organice el cumplimiento de sentencias contra el Estado implica, por sí, una vulneración de ese contenido esencial. En este marco, la Ley I N° 209 de la Provincia de Chubut establece un procedimiento que, si bien supedita el pago a la incorporación del crédito en el presupuesto, fija mecanismos, plazos y condiciones que permiten, en principio, asegurar la ejecución efectiva dentro de límites temporales razonables. La previsión de intereses por la demora y la obligación de registrar el crédito judicial constituyen herramientas orientadas a garantizar que la sentencia no se torne una

declaración vacía. Este esquema, aplicado con diligencia, se alinea con la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación —que ha convalidado regímenes similares en tanto no frustren el derecho sustancial— y con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exige un cumplimiento razonable, no necesariamente inmediato, salvo que se trate de derechos cuya postergación comprometa la dignidad humana.

En este último punto radica la necesidad de revisar de lege ferenda el sistema, a fin de incorporar un régimen de cumplimiento preferente para aquellas personas en situación de vulnerabilidad social, salud comprometida o desamparo. Solo en ausencia de esta distinción podrían generarse violaciones al contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva y al derecho de propiedad (109). En condiciones ordinarias, el procedimiento previsto por la Ley I Nº 209 resulta compatible con los estándares constitucionales y convencionales vigentes.

X. Conclusiones

1. A la luz del presente pueden extraerse algunas conclusiones relativas a la ejecución de sentencias contra el Estado en la provincia de Chubut.

En primer lugar, se advierte en la evolución histórica del instituto a nivel nacional que el reconocimiento de la ejecutabilidad de las sentencias contra el Estado ha transitado desde la negación absoluta, basada en la doctrina de la inmunidad soberana, hacia una aceptación condicionada al respeto del principio de legalidad del gasto y de la programación presupuestaria.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha oscilado entre posiciones restrictivas y otras más abiertas al cumplimiento forzado de condenas, en contextos como las leyes de consolidación o la pesificación de deudas. La

conclusión central es que, a nivel nacional, la ejecución de sentencias contra el Estado ha sido admitida dentro de un marco de orden administrativo y presupuestario, siempre que ello no frustre la sustancia del derecho del acreedor.

En el ámbito del derecho público provincial comparado se observa una gran heterogeneidad normativa. Algunas provincias argentinas han adoptado modelos con mayor ejecutividad y otras con fuertes restricciones procesales. Esto permite concluir que el federalismo ha producido un mosaico de soluciones en la materia, dentro del cual cada jurisdicción ha buscado equilibrar el principio de responsabilidad estatal con su sostenibilidad fiscal. De esta comparación, se destaca la importancia de analizar si los modelos provinciales resguardan los derechos reconocidos por sentencia firme o si, en la práctica, vacían de contenido la tutela judicial efectiva.

En cuanto al sistema interamericano de derechos humanos y los estándares internacionales aplicables por distintas fuentes de derecho internacional, se enfatiza que la ejecución de sentencias judiciales firmes es una obligación convencional que deriva principalmente de la Convención Americana de Derechos Humanos, especialmente del artículo 25. La Corte Interamericana ha afirmado al respecto que el cumplimiento íntegro y en plazo razonable forma parte del derecho a la protección judicial. También ha exigido un trato reforzado a personas vulnerables. Así, se concluye que cualquier regulación local debe ser interpretada conforme a los estándares del sistema interamericano, y que no se admite una ejecución sujeta solo a la discrecionalidad del deudor público.

Ingresados al marco chubutense, el artículo 98 de la Constitución provincial reconoce expresamente la ejecutabilidad de las sentencias contra el Estado y prohíbe privilegios, estableciendo la posibilidad de embargo una vez transcurrido un año desde la firmeza del fallo, si no se ha previsto el pago. Así, la Carta Magna provincial

consagra una visión progresista que rompe con privilegios históricos y coloca al Estado en pie de igualdad con cualquier deudor.

Su reglamentación se encuentra en manos de la Ley I N° 209, que detalla el procedimiento especial para la ejecución de sentencias contra el Estado provincial y los municipios. Sin embargo, aunque la ley respeta formalmente el artículo 98, introduce mecanismos que pueden demorar el cumplimiento eficaz en los hechos (como la inclusión presupuestaria futura y la prelación de servicios públicos). Esta reglamentación puede ser compatible con el derecho constitucional y convencional, siempre que se aplique con diligencia y se reconozcan excepciones para situaciones urgentes o vulnerables.

El relevamiento de fallos de los tribunales de Comodoro Rivadavia, Trelew, Puerto Madryn y el Superior Tribunal de Justicia permiten concluir que, en la práctica, la Ley I N° 209 ha sido aplicada con criterios razonables. Se han admitido embargos en ciertos casos, se ha destacado la obligación estatal de incluir los créditos en el presupuesto, y se ha valorado la buena fe administrativa.

No obstante, a partir del análisis jurisprudencial y doctrinal, se concluye que el principio de igualdad material y la interpretación pro homine obligan a prever un régimen más ágil para la ejecución de sentencias cuando están en juego derechos de personas en situación de vulnerabilidad. La falta de una vía específica en estos casos puede constituir una violación del derecho a la tutela judicial efectiva.

En cuanto a la razonabilidad del sistema chubutense, se puede concluir que, en condiciones normales, el régimen puede ser considerado proporcional y compatible con los derechos fundamentales, siempre que se aplique con diligencia, se respeten los plazos razonables y se paguen intereses por la demora. Sin embargo,

se reconoce que la falta de previsiones para casos excepcionales limita su adecuación al sistema interamericano y debería ser revisada de lege ferenda.

2. A modo de cierre, el presente trabajo procura poner en valor la importancia del equilibrio institucional en esta materia. Tal equilibrio exige que el Estado administrador utilice esta herramienta con responsabilidad, buena fe y diligencia, integrando de manera efectiva en el presupuesto las partidas necesarias para cumplir con sus obligaciones judiciales. Como lo ha sostenido la jurisprudencia local, la previsión presupuestaria no puede ser concebida como un obstáculo sino como una expresión concreta de la voluntad estatal de cumplir con sus compromisos jurídicos. La función del presupuesto, en este sentido, debe entenderse como garantía institucional de cumplimiento, y no como un recurso para evadir sentencias firmes.

Asimismo, el rol del Poder Judicial en la aplicación de esta normativa no puede ser meramente formal o automático. Los magistrados y magistradas están llamados a controlar la razonabilidad de las decisiones estatales, incluso cuando estas se ejerzan dentro de facultades discrecionales, tal como ha señalado el propio Superior Tribunal de Justicia de la Provincia. Este deber de control no viola el principio de división de poderes; por el contrario, constituye una de sus expresiones más genuinas en un Estado constitucional de derecho: garantizar que ninguna actuación pública, aun revestida de legalidad, se aparte de los principios de razonabilidad, igualdad y tutela judicial efectiva.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha advertido que, si bien el Estado puede organizar el modo de cumplimiento de sus obligaciones judiciales, no puede vaciar de contenido el derecho reconocido ni sustituir el control judicial por meros actos administrativos. La ejecución de una sentencia no puede depender exclusivamente de la voluntad del deudor estatal, ni sujeta a

procedimientos que prolonguen indefinidamente el cumplimiento de la decisión judicial. En palabras del Alto Tribunal, una sentencia que no se cumple pierde su razón de ser y convierte al proceso en una mera declaración de principios.

En ese marco, se plantea la necesidad de una mirada diferenciada en casos que involucren a personas o colectivos en situación de vulnerabilidad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido categórica al respecto: aun en contextos de emergencia económica, los Estados no pueden eludir el cumplimiento efectivo de sentencias que protejan derechos vinculados a la vida, la salud o la integridad física. El sistema interamericano exige que la ejecución sea razonable, inmediata y no subordinada a la discrecionalidad administrativa. De allí que la ley chubutense, si bien adecuada en su espíritu de ordenamiento y previsión, adolezca aún de mecanismos específicos que contemplen vías expeditas para supuestos de urgencia o desamparo. Incorporar estos supuestos no solo es jurídicamente viable, sino que responde a una obligación constitucional y convencional en favor de los más débiles.

Por ello, la conclusión más relevante es que el régimen actual debe sostenerse, pero también perfeccionarse. Debe mantenerse su función como herramienta de orden fiscal y de previsibilidad financiera, pero debe complementarse con dispositivos excepcionales para atender casos de especial tutela. Es decir, un régimen de ejecución que contemple un canal general —con plazos razonables y mecanismos escalonados, como los que hoy existen— y un canal especial para situaciones que no admiten dilación, como ocurre con los créditos alimentarios, de salud, por discapacidad o en contextos de vulnerabilidad social acentuada.

Este enfoque no es una concesión sino una exigencia del bloque constitucional federal e internacional, y responde a los principios de progresividad, de no regresividad y de no

discriminación que rigen la protección de los derechos humanos. A la vez, evita caer en el extremo opuesto de considerar que toda demora o previsión financiera implica per se una violación de derechos, lo cual también puede resultar inadecuado e irreal.

En definitiva, el modelo chubutense puede considerarse razonable, pero su eficacia dependerá del modo en que se lo utilice. Requiere de una administración estatal que actúe de buena fe, con previsión y transparencia; de un poder judicial comprometido con la justicia material y no con el formalismo, y de una normativa complementaria que atienda las particularidades de los casos más urgentes. En este equilibrio está el desafío: garantizar que el Estado cumpla sus obligaciones sin comprometer sus funciones esenciales, pero también sin desconocer los derechos de quienes, tras obtener una sentencia, aún deben esperar para que esta se transforme en realidad. El derecho a la ejecución de una sentencia no es una dádiva: es parte esencial del acceso a la justicia, de la seguridad jurídica y del respeto a la dignidad humana.

Referencias Bibliográficas

(1) SCHAFRIK DE NUÑEZ, F., "La ejecución de sentencias contra el Estado y el respeto a la tutela judicial efectiva", Noviembre de 2017, Id SAIJ: DACF190057.

(2) GEROSA LEWIS, R., T., "Análisis de la Constitución de la Provincia de Chubut", Tomo I, 1era ed, Esquel, 2002, p. 307.

(3) GORDILLO, A., "Tratado de Derecho Administrativo", T.I, pág. III-13; BIELSA, Rafael, "Derecho Administrativo", 5ª Edición, T.I, Ed. Depalma, Bs.As., 1955.

(4) ESCOLA, H., J., "Tratado General de Procedimiento Administrativo", 2" edición actualizada, Bs.As., 1981, p. 404.

(5) SCHAFRIK DE NUÑEZ, F., "Las constituciones de la Argentina (1810/1972)", Eudeba, Buenos Aires, 1975.

(6) HUTCHINSON, T., "El proceso de ejecución de sentencias contra el Estado, Revista Latinoamericana de Derecho, Año 1, Enero-Junio de 2004, p. 351; ABREVAYA, A. D., "Responsabilidad civil del Estado", Lexis Nexis, Buenos Aires, 2003, p. 213 y concordantes.

(7) FIORINI, B., "Derecho Administrativo", 2a. edición actualizada, T. II., Ed. Abeledo Perrot, Bs.As., 1976, pág. 718/9.

(8) GEROSA LEWIS, R., T., op. cit., p. 308.

(9) CSJN, Fallos 1: 317.

(10) CSJN, Fallos 2:36.

(11) CSJN, Fallos 22:385

(12) CSJN, Fallos 100:281

(13) BIDART CAMPOS, G. J., "La ejecutoriedad de las sentencias contra el Estado", ED T. 12, p. 811; BIANCHI, A., Inconstitucionalidad sobreviviente del art. 7° de la Leyde Demandas contra la Nación, E.D. T. 118, p. 827 y ss.; SPOTA, A., "Sentencias de condena contra la Nación: su ejecutoriedad", La Ley, T. 124, p. 1330 y ss.

(14) Argumento también presente en "Provincia del Neuquén c/Estado Nacional", del 15 de diciembre de 1998 (CSJN, Fallos 321:

3508); “Dimensión Integral de Radiodifusión S.R.L. c/Provincia de San Luis”, del 31 de octubre de 2000 (CSJN. Fallos 323:3334).

(15) CSJN, Fallos 171:135. Este criterio volvió a reproducirse en otros casos: “Tomás Jofré y ot. c/Municipalidad de Salto s/cobro de honorarios” (Fallos 121:250, del 26 de junio de 1915); “Compañía Luz y Fuerza c/Municipalidad de Córdoba” (Fallos 188:383, del 29 de noviembre de 1940), “Provincia de Salta c/Nación Argentina” (Fallos 311:1795, del 6 de septiembre de 1988) y “Caja Complementaria de Previsión para la actividad docente c/Provincia de San Luis” (Fallos 322:447, del 16 de marzo de 1999).

(16) CSJN, Fallos 176:230.

(17) En la causa “Urbano Ruiz y Juana M. Bargas c/Municipalidad de Cañuelas” (CSJN, Fallos 198:458, del 31 de mayo de 1944) la Corte dijo que “... los embargos de las rentas provinciales deben limitarse a las que no resulten indispensables o necesarias para la subsistencia y normal desarrollo del Estado o municipio deudor, y para la correcta atención por los mismos servicios públicos”.

(18) Fallos 193:337.

(19) Fallos 186:151. El criterio se reitera en la causa "Ministerio de Marina c/Olivera, Ramón s/expropiación" (Fallos 241:382, del 24 de septiembre de 1958) y en autos "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Monferrán, Elda E. Pereyra Capdevilla de c/Estado Nacional" (Fallos 311:2001, del 27 de septiembre de 1988).

(20) Fallos 247:190.

(21) Fallos 253:312; idem “Lascano, Enedin c/Estado Nacional Argentino s/desalojo” (Fallos 253:439).

(22) CSJN, Fallos 262:195.

(23) CSJN, Fallos 263:554, del 29 de diciembre de 1965.

(24) BIDEGAIN, C., M., "El carácter declamatorio de las sentencias contra la Nación", ED 16-928.

(25) CSJN, Fallos 265:291.

(26) CSJN, Fallos 269:448.

(27) TAWIL, G. S., "Administración y Justicia", Tomo II, Depalma, Buenos Aires, 1993, p. 484; MAIRAL, H., "La evolución del régimen de sentencias contra la Nación", L.L. 1988-E, 1203 y ss., y CASSAGNE, J. C., "Sobre la ejecución de sentencias que condenan al Estado a pagar sumas de dinero", ED 128:920.

(28) HUTCHINSON, T., op. cit., p. 328; CORTI, H., "Derecho Constitucional Presupuestario", p. 525.

(29) CSJN, Fallos 313:1513.

(30) CSJN, Fallos 313:1638.
(31) TAWIL, G. S., op. cit., p. 496; ABERASTURY, P., "La suspensión de los juicios contra el Estado", La Ley1991D, 1330.

(32) SCHAFRIK DE NUÑEZ, F., ob. cit.

(33) HUTCHINSON, T., op. cit., p. 338.

(34) ABERASTURY, P., op. cit., p. 100/101.

(35) CSJN, Fallos 318:445.

(36) CSJN, Fallos 320:186; Fallos 322:1201; y Fallos 322:82, respectivamente.

(37) CSJN, Fallos 322:2132.

(38) CSJN, Fallos 325:28.

(39) CSJN, Fallos 326:417.

(40) CSJN, "Broz, Carlos c. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", 20 de mayo de 2003, Fallos 326:1632.

(41) CSJN, Fallos 327:4495, del 26 de octubre de 2004.

(42) CSJN, Fallos 328:905.

(43) CSJN, "Mesquida, Gregorio y otro c. Armada Argentina y otro", del 28 de noviembre de 2006, Fallos 329:5382.

(44) CSJN, Fallos 318:1887.

(45) SCHAFRIK DE NUÑEZ, F., ob. cit.

(46) GELLI, M., A., "Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada", Tomo I, Buenos Aires, La Ley, 2008, p. 272 y ss.

(47) HUTCHINSON, T., ob. cit.

(48) CSJN., "Provincia del Neuquén v. Estado Nacional", del 15/12/1998, LL 1999-B-684.

(49) Conclusión 1 de la Comisión de Derecho Procesal Constitucional y Administrativo del XX Congreso Nacional de Derecho Procesal, llevado a cabo en el año 1999 en la ciudad de San Martín de los Andes, provincia de Neuquén.

(50) BARRESE, M., J., "Código Procesal Administrativo de la Provincia de Neuquén", PubliFadecs, Neuquén, 2007, p. 534)

(51) HUTCHINSON, T., ob. cit.

(52) CSJN, Fallos 303:1801, publicado en LL 1982 B, 345.

(53) CSJN, Fallos 322:1051.

(54) HUTCHINSON, T., ob. cit.

(55) DIEZ, M., M., "Manual de Derecho Administrativo", T. I., Ed. Plus Ultra, Bs.As., 1980, p. 15.

(56) VILLAFAÑE, H., M., "Ejecución de sentencias contra el Estado (con particular referencia al proceso contencioso administrativo de la Provincia de Buenos Aires)", Publicado en: Revista La LeyBuenos Aires 2012 (febrero), 1.

(57) FUNES, L., "Ejecucion de Sentencia contra el Estado", https://www.academia.edu/39327565/Ejecucion_de_Sentencia_contra_el_Estado20190531_6289_dhgo8a- visto el 29/04/2025).

(58) https://www.argentina.gob.ar/normativa/provincial/ley-5071-123456789-0abc-defg-170-5000dvorpyel/actualizacion - Visto el 29/04/2025.

(59) MORALES LENCINAS, C., "Ejecución de sentencia contra el Estado provincial", en Nuevas Herramientas Procesales, dir. Jorge W. Peyrano, Tomo II, p. 411-431.

(60) CIDH, caso "Acevedo Buendía y otros vs. Perú", sentencia del 1/7/2009.

(61) CIDH, "Furlán y familiares vs. Argentina" (Sentencia de 31 de agosto de 2012). En este caso, un adolescente, Sebastián Furlán, sufrió un grave accidente en un predio militar abandonado y sin resguardo, lo que le causó discapacidad permanente. Su familia inició una demanda civil que tardó más de una década en resolverse. A pesar de una sentencia favorable, el Estado abonó la indemnización mediante bonos de consolidación, depreciados y sujetos a quitas, sin considerar su condición de vulnerabilidad. Aquí, la Corte regional declaró la responsabilidad internacional de Argentina por violación del artículo 8.1 (garantías judiciales), artículo 25 (protección judicial) y artículo 21 (propiedad), en conexión con el artículo 1.1 de la Convención. Dentro de sus argumentos, señaló como estándares aplicables que la ejecución de sentencias forma parte del derecho de acceso a la justicia; que el cumplimiento de éstas debe ser oportuno, efectivo y respetuoso del contenido del fallo; que no se pueden aplicar medidas generales que degraden desproporcionadamente el derecho del acreedor; y que los Estados tienen la obligación de realizar ejecuciones con enfoque diferenciado para personas en situación de vulnerabilidad.

(62) CIDH, "Cinco Pensionistas vs. Perú" (Sentencia de 28 de febrero de 2003). Aquí el Estado peruano modificó retroactivamente el régimen de pensiones de cinco jubilados, desconociendo derechos adquiridos y negándose a cumplir sentencias firmes del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema que ordenaban el pago de los haberes conforme al régimen anterior. La Corte declaró la violación de los artículos 21 (propiedad) y 25 (protección judicial), y del artículo 26 (desarrollo progresivo), en conexión con los artículos 1.1 y 2 de la Convención. El Tribunal estableció que los derechos previsionales tienen protección constitucional y convencional; que la omisión en el cumplimiento de sentencias constituye una denegación de justicia; que la ejecución debe respetar la cosa juzgada y el principio de legalidad; y que la legislación interna no puede justificar el incumplimiento de fallos judiciales firmes.

(63) COURTIS, C., Tutela judicial efectiva y afectaciones colectivas de Derechos Humanos, J.A. 2006-II, Lexis Nexis. 87; ALBANESE, Susana, "Garantías judiciales", Ediar, Buenos Aires, 2010, p. 172. 88; PIQUERAS, "Ejecución de sentencias que afectan a la Administración", en El Poder Judicial, editado por la Dirección General de lo Contencioso del Estado, Madrid, 1983, III, pp. 2389 y ss.; BERMEJO, "La tutela del administrado", en El Poder Judicial, cit., I, pp. 671 y ss.; PERA VERDAGUER, El proceso contenciosoadministrativo y la jurisprudencia del TC, y SAINZ de ROBLES, "La incidencia de la Constitución en lo contencioso-administrativo", en Homenaje a Carlos Ruiz del Castillo, pp. 483 y ss.

(64) GONZÁLEZ PÉREZ, J., "La eficacia de la sentencia en los procesos administrativos", Revista de Derecho Administrativo, Lexis Nexis, Año 16, 2004, p. 554; GONZÁLEZ PÉREZ, J., El derecho a la tutela jurisdiccional, Civitas, Madrid, 2001, p. 33; GONZÁLEZ PÉREZ, J., Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, séptima edición, Thomson-Reuters, Pamplona, 2013.

(65) CIDH, "Baena Ricardo y otros vs. Panamá" (Sentencia de 2 de febrero de 2001). En este precedente, 270 trabajadores públicos fueron despedidos arbitrariamente por participar en manifestaciones. La legislación panameña validó las desvinculaciones y obstaculizó los reclamos judiciales. Los afectados no lograron obtener sentencias que fueran ejecutadas de forma plena. El Tribunal condenó al Estado por violación de los derechos a la protección judicial (art. 25), garantías judiciales (art. 8), legalidad (art. 9), asociación (art. 16), reunión (art. 15) y principio de igualdad ante la ley (art. 24). Estableció que las ejecuciones de sentencias deben ser completas e inmediatas; que la inaplicación de sentencias constituye una forma de inefectividad del sistema de justicia; y que las normas internas deben adaptarse a la Convención para garantizar la efectividad de los derechos reconocidos judicialmente.

(66) CIDH, "Acevedo Buendía", párr. 69.

(67) CIDH, "Hermanos Landaeta Mejías y otros vs. Venezuela" (Sentencia de 27 de agosto de 2014). En este precedente, dos jóvenes hermanos fueron asesinados en hechos vinculados a abuso policial. Las causas judiciales fueron dilatadas, fragmentadas y en gran parte archivadas. La impunidad se debió, en parte, a la falta de ejecución de decisiones judiciales que ordenaban investigar y sancionar. La Corte declaró responsable al Estado por la violación de los derechos a la vida (art. 4), integridad personal (art. 5), libertad personal (art. 7), garantías judiciales (art. 8) y protección judicial (art. 25). El Tribunal regional americano indicó que la ejecución de decisiones judiciales no se agota en el plano patrimonial, sino que incluye también el cumplimiento de órdenes de investigación y sanción; que el paso del tiempo no puede justificar la inacción estatal; y que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para evitar que la impunidad judicial se perpetúe por omisión en la ejecución.

(68) Comisión IDH, Informe 105/99.

(69) Corte IDH, Informe 111/00; Informe 116/11.

(70) CIDH, "Acevedo Buendía y otros vs. Perú" ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") (Sentencia de 1 de julio de 2009). En esta situación, 273 jubilados del Estado habían obtenido sentencias del Tribunal Constitucional que ordenaban la equiparación de sus haberes a los de funcionarios activos. El Estado incumplió reiteradamente las decisiones judiciales, afectando el sustento vital de los reclamantes. La Corte declaró la responsabilidad de Perú por la violación de los derechos a la protección judicial (art. 25) y a la propiedad (art. 21), en conexión con el art. 1.1 de la Convención. La Corte Interamericana señaló que la ejecución de sentencias es un componente esencial del acceso a la justicia; que la inejecución sistemática de decisiones judiciales configura una denegación

estructural de justicia; y que las obligaciones judiciales deben cumplirse sin que el Estado invoque argumentos presupuestarios o burocráticos.

(71) CIDH, Cinco Pensionistas, párrs. 52 a 55.

(72) CIDH, Furlán, párr. 290.

(73) GEROSA LEWIS, R., T., ob. cit., p. 309.

(74) CSJN. "Municipalidad de Rosario c/. Provincia de Santa Fé", en J.A. n°6152, pág. 19/21.-1991-III-56.

(75) GRONDONA, M., "Barra-Cavallo, ¿El derecho o el bien?", en el Diario La Nación, 23 de junio de 1996, p. 9.

(76) BIDART CAMPOS, G., "Tratado de Derecho Constitucional", T.II, Ed. Ediar, p. 397.- 28 546 HEREDIA, J., R., "La reforma en la Provincia de Chubut", p. 246-247.

(77) CA Esquel, SI N° 31/1995, citada por GEROSA LEWIS, Ricardo Tomás, ob. cit., p. 310.

(78) GEROSA LEWIS, R., T., ob. cit., p. 310.

(79) GUENECHEA, J., "Derecho Administrativo", T.II, p. 847.

(80) MAIRAL, H., A., "Control judicial de la Administración Pública", T.I, Ed. Depalma, Bs.As., 1984, p. 321.

(81) GRAU, A., "Habilitación de instancia contencioso-administrativa", 1971-Ed. Platense, La Plata.

(82) GORDILLO, A., "El reclamo administrativo previo", en E.D. 89-777.

(83) BIANCHI, A., B., "¿Tiene fundamentos constitucionales el agotamiento de la instancia administrativa?", en L.L. del 10 de marzo de 1995, p. 1.

(84) STJCh, 25/10/2000, en L.L. del 19 de abril de 2002, Suplemento de Derecho Constitucional, p. 52.

(85) GIANNACCARI, L., "La responsabilidad del Estado y de los funcionarios públicos en las Constituciones Provinciales", en PEREZ GUILHOU y otros: "Derecho Público Provincial", T. II, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Mendoza, 1991, pág. 412; HEREDIA, José Raúl: "La Reforma en la Provincia de Chubut", Centro de Estudio e Investigaciones Patagónico, 1995, p. 244.-

(86) CAPM, SICA N° 35/2024.

(87) STJCh, 53/SCA/2019; CAT, Sala A, SICA N° 25/2022.

(88) CACR, Sala Única, SDL N° 02/2021.

(89) STJCh, SI N° 53/SCA/2019: el Superior Tribunal de Justicia ha dicho que, cuando Estado Provincial "….es condenado al pago de una deuda, dicho artículo 98 de la Constitución de la Provincia de Chubut, prevé que pueden ser ejecutadas y embargadas sus rentas, si transcurrido el plazo de un año desde que el fallo condenatorio quedó firme, no arbitra los recursos para efectuar el pago. Esta manda constitucional ha sido reglamentada y se ha establecido el procedimiento para la ejecución de sentencias judiciales dictadas contra el Estado, en la Ley provincial I N° 209. En su artículo 4 se alude a una condena firme al pago de una suma de dinero y cómo se efectuará la previsión presupuestaria. Se prevé que el Informe debe contener el detalle de la causa, su origen, tipo de proceso, fecha de sentencia, y "el monto que se corresponda con la liquidación

aprobada judicialmente o el cálculo estimativo pertinente para ser incluido en el presupuesto del ejercicio siguiente." Y en su artículo 6°, dicha ley expresamente dispone que sólo podrán ejecutarse "las condenas firmes", ante el supuesto de una liquidación aprobada judicialmente y notificada, y si no es incluida en el programa de pagos de sentencias judiciales del siguiente ejercicio presupuestario. En este caso se establece un plazo de un año de espera, desde la liquidación aprobada judicialmente. Y además, la ejecución quedará expedita una vez transcurrido todo el ejercicio presupuestario, esto es, con posterioridad al 31 de diciembre".

(90) STJCh, SD N° 31/SCA/2024.

(91) CACR, Sala B, SDC N° 04/2012.

(92) CAT, SIAU N° 26/2025

(93) CSJN Fallos: 307:639; 320:2509; 304:721; 305:1489; 306:126; STJCh, SD N° 01/SCA/2011; CAT, Sala B, SDE N° 26/2013; CAT, Sala A, SDL N° 37/2017; CACR, Sala B, SDCA N° 03/2015.

(94) CSJN, Fallos 186:151; 241:382; 311:2001.

(95) CSJN, Fallos: 265:291, "Pietranera"; y 296:22, entre otros.

(96) CAT, SIAU N° 26/2025.

(97) LLAMBÍAS, "Tratado de Derecho Civil. Obligaciones", T. II-A, nº 906; López Mesa, Marcelo, "Derecho de las Obligaciones", Ed. IBdeF, T. II, p. 808 y sgtes; S.D.L., Sala A, N° 16/14; N° 34/14; Sala B, N° 05/15; N° 08/15; N° 10/15; N° 11/15, entre otros.

(98) BIGLIERI, A., "Las medidas cautelares contra el Estado. Primeras observaciones desde la práctica abogadil"; CASSAGNE, E., en "El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A

propósito de la ley 26.854"; DJIVARIS, J., "El proceso cautelar y la tutela judicial efectiva como bases fundamentales del estado de derecho"; GIL DOMÍNGUEZ, A., "La inconstitucionalidad e inconvencionalidad del régimen de medidas cautelares dictadas en los procesos en los que el Estado es parte (Ley26.854)"; GOZAÍNI, O., "Las medidas cautelares ante la ley 26.854"; MIDÓN, M., "Medidas cautelares requeridas contra el Estado Nacional. Botiquín de inocuos placebos"; OTEIZA, E., "El cercenamiento de la garantía a la protección cautelar en los procesos contra el Estado por la ley26.854"; POZO GOWLAND, y ZUBIAURRE, Ramón, "La suspensión de los efectos del acto administrativo en la ley26.854"; SACRISTÁN, E,., "El concepto de interés público en la ley26.854"; VERBIC, F., en "El nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado Nacional y su potencial incidencia en el campo de los procesos colectivos", todos ellos en Medidas cautelares y el Estado como parte. Ley26.854. Suplemento Especial La Ley (mayo de 2013). También puede consultarse BASTERRA, M., "El nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado. A propósito de la ley26.854" en Estudios de Derecho Público, REGUEIRA, Enrique Alonso (Dir.), Asociación de Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Social, Universidad de Buenos Aires; ESPINOZA MOLLA, M., "Dos aspectos estructurales del nuevo régimen cautelar de la ley 26.854: la amplitud de las potestades procesales del Estado y la incidencia del interés público como presupuesto de fundabilidad negativo", en El Derecho, 16 de agosto de 2013, y "Comentarios a la nueva ley 26.854 reguladora de las medidas cautelares en procesos judiciales en los que sean parte el Estado nacional o sus entes descentralizados" en Revista de Derecho Administrativo, N° 89, Sept. 2013, Abeledo — Perrot. CABRAL, P., "La nueva Ley de Cautelares contra el Estado Nacional como una política de tutela procesal diferenciada. Un análisis de la ley 26.854 frente a los principios y estándares internacionales de protección de los derechos humanos" en Jurisprudencia Argentina 2013-II y CUESTA, Rodrigo, "La nueva ley de medidas cautelares en los casos en que el Estado nacional es parte. Protección del interés público y

derechos fundamentales" en Infojus - Sistema Argentino de Información Jurídica. Disponible en línea, entre muchos otros; GIL DOMÍNGUEZ, A., "La inconstitucionalidad e inconvencionalidad del régimen de medidas cautelares dictadas en los procesos en los que el Estado es parte (Ley26.854)"; SAGÜES, N., "El concepto de 'vida digna' en la ley26.854 sobre medidas cautelares", RDA, 2013-89; SAGÜÉS, N., "Nuevas fronteras del control de convencionalidad" en "Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos humanos", tomo V, vol. 2, Carbonell Sánchez, Miguel, Fix Fierro, Héctor y Valadés, Diego. Universidad Nacional Autónoma de México. 2015; LÓPEZ, J., "La tutela diferenciada para sectores vulnerables en el proceso cautelar frente al Estado nacional", SJA 13/10/2021, 66 - Cita: TR LALEYAR/DOC/2569/2021.

(99) CSJN, Fallos: 329:5382 "Mesquida"; 318:1594 "Escobar"; 331:2745 "Petryszyn"; entre otros.

(100) GOLDFARB, M., "Ejecución de sentencia y Embargo de fondos del Estado Provincial", por www.saij.gob.ar, Id SAIJ: DACF160298.

(101) CACR, Sala Única, SIC N° 202/2022.

(102) CACR Sala Única, SIC N° 86/2017.

(103) Ver Informe del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP (www.derechoshumanos.unlp.edu.ar).

(104) BUTELER, A., "Régimen federal de medidas cautelares", RDA, 2015-101; ABERASTURY, P., "Medidas cautelares contra el Estado. Ley26.854 comentada y anotada". Rubinzal Culzoni. 2020, p. 97; ESPINOZA MOLLA, M., "Aspectos estructurales de las medidas cautelares frente al Estado", Cartapacio de Derecho,

Facultad de Derecho UNICEN, Vol. 26, 2014, ISSN 1850-0722, disponible en línea. ROJAS, J., "El nuevo régimen de las cautelares frente al Estado"; citado por LÓPEZ, J., "La tutela diferenciada para sectores vulnerables en el proceso cautelar frente al Estado nacional", SJA 13/10/2021, 66 - Cita: TR LALEYAR/DOC/2569/2021.

(105) Se articula mediante seis tests sucesivos. El primero examina la existencia y contenido de la finalidad: toda norma debe perseguir un fin identificable, legítimo y determinado, que puede ser inmediato o mediato. El segundo test evalúa la legitimidad del fin, que debe ser compatible con la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos. Luego, el test de idoneidad exige que los medios elegidos sean aptos para alcanzar el fin propuesto. A continuación, el test de necesidad analiza si existen medios alternativos menos gravosos para los derechos involucrados; si es así, la medida pierde legitimidad. El test de proporcionalidad, en sentido estricto, pondera si los beneficios obtenidos justifican el costo en términos de afectación de derechos. Finalmente, el test de no afectación del contenido esencial del derecho verifica que la norma no desnaturalice ni haga impracticable el ejercicio del derecho regulado. Este método busca evitar arbitrariedades y garantizar que toda limitación a los derechos fundamentales sea justificada, respetuosa del principio de igualdad y coherente con el orden constitucional y convencional vigente [CIANCIARDO, J., "Medios y fines en el control constitucional de razonabilidad: el subprincipio de adecuación", 2003, En Prensa En Las Actas De Las Jornadas De Derecho Administrativo 2002 - Universidad Austral, SAIJ: DACF030017; GELLI, M., A., "Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordada", La Ley, 3ra. ed. act., 2006, pág. 829; EKMEKDJIAN, M., A., "Tratado de Derecho Constitucional", Editorial Depalma, 1985, T. III, págs. 36 y 37; BIDART CAMPOS, G., J., "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", EDIAR, 1994, T. I, págs. 363/364; HERRENDORF, D.., ob.cit., p. 186; GELLI, M., A., –

SANCINETTI, M., ob.cit, p. 46; BIDART CAMPOS, G.. Teoría general de los derechos humanos. Astrea, Buenos Aires, 1991; BIDART CAMPOS, G., ¿Hay un 'orden jerárquico' en los derechos personales? E.D. 116-800 (1986); CIANCIARDO, J., El principio de razonabilidad: Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad. Àbaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2004; CLERICÓ, L., El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional. Eudeba, Buenos Aires, 2009; DIDIER, M., El principio de igualdad en las normas jurídicas: Estudio de la doctrina de la Corte Suprema de Argentina y su vinculación con los estándares de constitucionalidad de la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos. MARCIAL PONS, Madrid, 2018; EKMEKDJIAN, M., A., Jerarquía constitucional de los derechos civiles. L.L. 1985-A-847; EKMEKDJIAN, M., A., De nuevo sobre el orden jerárquico de los derechos civiles. E.D. 114-945 (1985); EKMEKDJIAN, M., A., La teoría del orden jerárquico de los derechos fundamentales como garantía del ciudadano frente a la Administración Pública. En La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez. Civitas, Madrid, 1993; GAVARADA DE CARA, G., Derechos fundamentales y desarrollo legislativo: La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994; GÓMEZ MONTOYA, J., La titularidad de derechos fundamentales. Revista de Derechos Fundamentales. 1, 49-105 (2000); GUZMÁN BRITO, A., Sobre la naturaleza de la teoría de los derechos del hombre. Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Santiago de Chile, 1987; HERVADA, J., Introducción crítica al Derecho natural. (10ª edición). EUNSA, Pamplona, 2001; HERVADA, J., Lecciones propedéuticas de filosofía del derecho. EUNSA, Pamplona, 1992; MASSINI CORREAS, Carlos Ignacio. Realismo y derechos humanos. Idearium, Mendoza, 1988; NINO, Carlos Santiago. Ética y derechos humanos. Paidós, Buenos Aires, 1984; OLLERO, A., ¿Tiene razón el Derecho? Entre método científico y voluntad política. Cuadernos Constitucionales. 14/15, 471 (1996); OLLERO,

A., La ponderación delimitadora de los derechos humanos. Libertad informativa e intimidad personal. La Ley. 4691, 1-5 (1998); RABBI-BALDI CABANILLAS, R., Los derechos humanos del artículo 33 de la Constitución Nacional: La exégesis de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1987-1997). Anuario de Derecho. 4, 197-224 (1998); SAGÜÉS, N., Los derechos no enumerados en la Constitución Nacional. Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. 14, 103-129 (1985); SÁNCHEZ GONZÁLEZ, P., La ponderación de los intereses en conflicto. (2ª ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002; SERNA, P., Derechos fundamentales: El mito de los conflictos. En Cuadernos de Derecho Público. 2, 213-233 (1995); TOLLER, F., Libertad de prensa y tutela judicial efectiva: Estudio de la prevención judicial de daños derivados de informaciones. La Ley, Buenos Aires, 1999; TOLLER, F., Los derechos humanos no enumerados. En Materiales de la clase. Universidad Austral, Buenos Aires, 2020; SERNA, P. y TOLLER, F., La interpretación constitucional de los derechos fundamentales: una alternativa a los conflictos de derechos. La Ley, Buenos Aires, 2001; DE CASAS, C. y TOLLER, F., Los Derechos Humanos de las Personas Jurídicas: Titularidad de Derechos y Legitimación en el Sistema Interamericano. Editorial Porrúa, México, 2015).

(106) CSJN, Fallos 265:291, "Pietranera".

(107) CSJN, Fallos 296:22; 302:1209.

(108) CSJN, Fallos 329:5382 y Fallos 331:2745.

(109) CIDH, "Furlán", párrs. 283-290; "Baena", párr. 129.

Un debate procesal en la Provincia del Chubut. ¿Es apelable la resolución inicial que declara formalmente admisible un proceso de amparo?

por Guillermo N. Walter

Disponible en: https://www.informacionlegal.com.ar/
Publicado en: La Ley Online
Cita online: TR LALEY AR/DOC/522/2025
[Consultado el: 03/08/2026]

Sumario

I. Introducción. II. Marco legal. III. Tesis negativa. IV. Tesis positiva. V. Conclusión.

I. Introducción

El debate sobre la apelabilidad de la resolución de admisibilidad del recurso de amparo en la Provincia del Chubut ha generado posturas encontradas entre distintos tribunales de nuestra Provincia. Ello se ha dado, con mayor presencia, a partir de la última reforma de la Ley de Amparo con la ley V 180, que ordenó tramitar de manera originaria ante la Cámara de Apelaciones de cada jurisdicción —con el Superior Tribunal de la Provincia como Tribunal de Alzada— aquellos amparos dirigidos "...contra actos, hechos u omisiones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de la Provincia del Chubut, las corporaciones municipales, sus entidades autárquicas o descentralizadas. Empresas del Estado, Sociedades del Estado y Sociedades de Economía Mixta...".

El tema, aparentemente técnico, encierra una tensión

fundamental entre la celeridad del proceso de amparo, diseñado para brindar una respuesta rápida a la vulneración de derechos fundamentales, y la necesidad de garantizar la seguridad jurídica, permitiendo que las decisiones judiciales sean revisables.

El presente análisis, aunque breve, busca exponer el marco legal aplicable y las dos principales posiciones que han surgido en la jurisprudencia provincial, detallando los argumentos que cada una esgrime.

II. Marco legal

El eje del debate se centra en la interpretación de los arts. 7º y 11 de la ley V 84 de la Provincia del Chubut, norma procesal que regula el proceso de amparo, modificada por la ley V 180. Estas disposiciones establecen los lineamientos fundamentales que rigen la admisibilidad y la posibilidad de impugnación de las resoluciones dictadas en este proceso.

El art. 7º de la ley V 84 establece que, una vez presentada la demanda de amparo, el Tribunal debe pronunciarse sobre su admisibilidad preliminar en el plazo de un día. Esta evaluación se centra en verificar si la acción reúne los requisitos formales exigidos para su procedencia.

Según la jurisprudencia local, este análisis preliminar se basa en los requisitos establecidos por la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y la ley de amparo. Este determina si la demanda cumple con los requisitos formales establecidos en la ley, entre los que se incluyen: (i) la inexistencia de otro medio judicial más idóneo para brindar la reparación necesaria en tiempo oportuno; (ii) un acto u omisión lesiva de derechos por parte de una autoridad pública o privada, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta; (iii) la actualidad e inminencia del daño; y, (iv) y, que el planteo sea realizado dentro de los 30 días hábiles de producido el agravio o

fecha en que se tomó conocimiento (1).

No es en vano recordar que este proceso tiene una naturaleza excepcional, utilizable en delicadas y extremas situaciones en las que, por carencia de otras vías aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales, y exige circunstancias muy particulares caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta que, ante la ineficacia de los procedimientos ordinarios, originan un daño concreto y grave, solo eventualmente reparable por esta vía urgente y expeditiva (2).

El art. 11 de la ley V 84, conforme a la modificación introducida por la ley V 180, regula qué resoluciones pueden ser impugnadas mediante recurso de apelación. En su parte pertinente, establece que: "Solo serán apelables las sentencias definitivas, las resoluciones previstas en el art. 7º y las que se dictaren en relación con las medidas cautelares y de prueba...".

La interpretación de esta última disposición ha generado posiciones divergentes respecto de la posibilidad de apelar la resolución que declara formalmente admisible la acción de amparo. Mientras una postura sostiene que dicha decisión es apelable en virtud de la referencia expresa al art. 7º, la otra entiende que el recurso solo procede en caso de rechazo de la acción, pero no cuando se admite.

Este conflicto interpretativo es el núcleo del debate actual y ha dado lugar a distintas posturas en la doctrina y en la jurisprudencia provincial, cuya exposición y análisis se abordará en los apartados siguientes.

III. Tesis negativa

III.1. Esta posición sostiene que la resolución que declara inadmisible un amparo puede ser apelada, pero no así aquella que

admite formalmente la acción. Es decir, según su criterio, una vez que el Tribunal habilita el trámite del amparo, esa decisión no puede ser objeto de impugnación.

El Superior Tribunal de la Provincia del Chubut ha mantenido de manera consistente esta postura, como lo reflejan sus pronunciamientos en los casos "Jurado" (3), "Gianardo" (4), "Castro" (5), "Comisión de Fomento de Puerto Pirámides" (6) y "Vargas" (7), entre otros. En cuanto a los argumentos, en primer lugar, se sostiene que el proceso de amparo es una vía excepcional diseñada para brindar una respuesta rápida y efectiva ante la vulneración de derechos fundamentales. Permitir la apelación de la resolución que admite la acción retrasaría el procedimiento y podría frustrar su finalidad. Este argumento se sustenta en el principio constitucional que define al amparo como una "vía pronta y eficaz" para la protección de derechos (8).

En este sentido, se ha señalado que, dado el carácter expedito del proceso, la sentencia definitiva debería dictarse en un plazo razonable. Si la apelación contra la admisibilidad se resolviera en un momento cercano o incluso posterior a la sentencia definitiva, se correría el riesgo de generar decisiones contradictorias.

No obstante, en la práctica judicial, en muchos casos la sentencia definitiva sufre demoras considerables, lo que plantea un desafío a este argumento.

III.2. Otro de los fundamentos de esta postura es que, en materia de amparo, la posibilidad de recurrir debe interpretarse de manera restrictiva. El art. 11 de la ley V 84 establece de manera expresa cuáles son las resoluciones apelables, lo que implicaría que solo puede recurrirse la decisión prevista en el art. 7º cuando rechaza el amparo, pero no cuando lo admite. Esta interpretación finalista busca evitar que el proceso de amparo se torne dilatorio y pierda su eficacia.

III.3. Además, se ha señalado que el régimen recursivo del amparo no es tan amplio como el de los procesos de conocimiento. Si bien el art. 16 de la ley V 84 establece la aplicación subsidiaria de las normas del proceso sumarísimo, esto solo es posible en la medida en que no se altere la naturaleza urgente del amparo como garantía constitucional (9).

En este sentido, puede agregarse que el art. 11 señala que "solo serán apelables", lo que denota un claro criterio restrictivo de la apelabilidad de resoluciones a lo largo de aquel proceso.

III.4. Desde otra perspectiva, se considera que la admisión del amparo no causa un perjuicio irreparable a la parte demandada, dado que la tramitación del proceso en sí misma no le genera un daño concreto. En la medida en que el demandado puede ejercer plenamente su derecho de defensa a lo largo del procedimiento, no existiría un menoscabo que justifique la posibilidad de apelar la resolución de admisibilidad.

III.5. Otro argumento clave es que el Tribunal conserva la facultad de revisar la admisibilidad del amparo al momento de dictar la sentencia definitiva. En consecuencia, cualquier error en la evaluación preliminar puede ser corregido en la resolución final del caso.

En este sentido, la Cámara de Apelaciones de Esquel ha seguido esta misma línea, destacando que la parte demandada tiene la posibilidad de cuestionar los requisitos de admisibilidad a lo largo del proceso, incluyendo la etapa decisiva (10).

La Sala A de la Cámara de Apelaciones de Trelew también sostenía esta posición en una anterior conformación (11).

III.6. En mi opinión, la facultad del Tribunal de Primera Instancia para revisar, en la sentencia definitiva, los presupuestos de

admisibilidad del proceso de amparo, puede encontrar otro argumento de sustento en una interpretación analógica con el juicio ejecutivo. Salvando las evidentes diferencias y finalidades en ambos procesos, se trata de trámites expeditos y de gestión simplificada, diseñados para posibilitar una resolución rápida y efectiva ante un determinado conflicto jurídico. Sin embargo, esta celeridad no puede traducirse en la imposibilidad de un examen posterior más profundo sobre la procedencia de la acción intentada, una vez que se encuentren reunidos todos los elementos que el proceso admite.

En el juicio ejecutivo, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido de manera reiterada que el Tribunal tiene al menos dos oportunidades para examinar la habilidad del título en el que se funda la pretensión ejecutiva. Aquí, es claro que la resolución inicial de admisibilidad no implica prejuzgamiento ni genera preclusión, por lo que el juez o jueza pueden resolver en sentido contrario en la sentencia definitiva si advierten algún nuevo elemento que le permita hacerlo. Se reafirma así la facultad del juez de revisar la validez del título no solo en la etapa inicial, sino también en la sentencia de remate, e incluso permite al Tribunal de Alzada declarar de oficio la existencia de una inhabilidad del título en ejecución (12).

Si se traslada esta doctrina al proceso de amparo, se puede sostener que el Tribunal no solo puede, sino que debe revisar en la sentencia definitiva los presupuestos de admisibilidad de la acción. La razón es clara: el análisis que realiza el juez o jueza al momento de admitir la demanda es necesariamente preliminar (muchas veces se dice prima facie), basado en la documentación aportada por el accionante al momento de la interposición de la acción. En consecuencia, este examen inicial no puede tener efectos preclusivos ni generar cosa juzgada, ya que la etapa subsiguiente puede aportar nuevos elementos, sea a través de la intervención de la parte demandada o de la —limitada— actividad probatoria que permite el proceso.

En suma, si la admisibilidad inicial del amparo debe entenderse como un juicio preliminar, sujeto a revisión posterior en la sentencia definitiva, este control no solo es posible, sino que es una obligación de quien resuelve para garantizar que el amparo no sea utilizado fuera de los límites que la ley le impone. En palabras llanas, la primera evaluación será preliminar y la segunda definitiva. De este modo, el tribunal debe evaluar nuevamente la concurrencia de los presupuestos de admisibilidad al dictar sentencia, sin que ello implique contradicción alguna con su decisión preliminar, la cual carece de efectos preclusivos y no genera prejuzgamiento.

III.7. En síntesis, desde esta perspectiva, la inapelabilidad de la resolución de admisibilidad se justifica en la necesidad de garantizar la rapidez del proceso, la interpretación restrictiva de los recursos, la ausencia de un perjuicio irreparable para la parte demandada y la posibilidad de revisión en la sentencia definitiva. Estos argumentos han sido sostenidos de manera reiterada por el Superior Tribunal de Justicia del Chubut (STJ) y han sido adoptados también por algunas Cámaras de Apelaciones de la Provincia.

IV. Tesis positiva

IV.1. Existen algunos antecedentes que han planteado la posibilidad de apelar la resolución que declara admisible el amparo, analizando el texto de la ley V 84 y su reforma por la ley V 180. En este sentido, existe alguna posición en la justicia local que ha planteado —ante la tesis negativa— diversos argumentos en favor de esta interpretación, lo que refleja la existencia de un debate legítimo en la materia (13).

IV.2. En primer lugar, se propone una interpretación literal, en el sentido que el art. 11 de la ley V 84 establece que son apelables "las resoluciones" previstas en el art. 7º. Es decir, el uso del plural "resoluciones" admite pensar en las dos opciones que tiene el Tribunal al analizar la admisibilidad formal, su rechazo o aceptación.

En este caso, entonces, el plural "resoluciones" implicaría que tanto la decisión que admite como la que rechaza el amparo son susceptibles de apelación.

Al respecto, se sostiene que no se puede distinguir donde la norma no lo hace. Para esta posición, la interpretación de la ley debe basarse, ante todo, en su texto literal. Cuando una norma es clara, no puede alterarse su sentido mediante valoraciones subjetivas del Tribunal. Se dice, así, que no corresponde a los jueces evaluar la equidad de las leyes ni corregir sus imperfecciones, ya que su labor está limitada por el principio de separación de Poderes, y atribuirse facultades legislativas, comprometería la institucionalidad republicana (14).

IV.3. A ello debe agregarse que la ley V 84 cambió el panorama del Dto-Ley 583/1963 que expresamente permitía apelar solo el rechazo formal del amparo y no la admisión de este (15). La nueva ley guardó silencio sobre esa prohibición, mas utilizó el singular para indicar que solo se admitía apelar "la resolución" del art. 7º, continuándose con la duda interpretativa, ya que ello podía referir solo a la negativa.

Sin embargo, la reforma de la ley V 180 modificó el texto y utilizó el plural, para hablar de "las resoluciones" del art. 7º. Ello parece significar que el legislador provincial previó este debate y optó por la amplitud recursiva. Por tanto, si el legislador decidió realizar esa aclaración necesaria en la nueva norma, ello se debe a que amplió los supuestos de impugnación a las dos resoluciones iniciales posibles: el rechazo y la admisibilidad. Es decir, una interpretación histórica del texto legal permitiría concluir que el legislador amplió progresivamente los supuestos de apelabilidad, aclarando el debate.

IV.4. En esta posición, también se destaca que el principio de preclusión establece que los actos procesales deben ser realizados

en el momento oportuno y, una vez cumplidos, no pueden ser revisados. Según esta postura, una vez que la resolución de admisibilidad queda firme (sea porque no se apeló o porque fue confirmada), no se puede reabrir el debate sobre los requisitos de admisibilidad en etapas posteriores del proceso. Así, se dice que la posición restringida de la apelabilidad es contradictoria, puesto que busca reeditar el análisis de la admisibilidad en etapas posteriores, algo que el proceso —en general— busca evitar.

IV.5. Se dice así que ello, incluso, puede "disfrazar" un posible non liquet. Este, también llamado absolución de instancia, ocurre cuando el Tribunal evita pronunciarse sobre el fondo del asunto, algo que está expresamente prohibido por el Código Civil y Comercial (art. 3º, Cód. Civ. y Com.). Si en la sentencia definitiva el tribunal vuelve a analizar la admisibilidad y la rechaza, se estaría evitando un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

IV.6. También se invocan aquí los principios pro homine y pro actione, que disponen en caso de duda que se opte por la interpretación que favorezca la protección de los derechos de acceso a la Justicia y debido proceso, de firme protección constitucional y convencional (16). Se considera así que la posibilidad de apelar la resolución de admisibilidad es una garantía para evitar decisiones arbitrarias y asegurar la defensa de los derechos constitucionales en juego (17).

IV.7. Igualmente, se argumenta que aceptar el examen preliminar como "inapelable" frustraría el propósito de evitar procesos inútiles, lo que genera un dispendio jurisdiccional. Si la resolución de admisibilidad es errónea, pero no puede ser apelada, se estaría obligando a las partes a seguir un proceso que podría resultar innecesario. En esta posición, el análisis de admisibilidad debe ser completo, y una vez realizado, precluye la posibilidad de volver a discutir este punto en la etapa definitiva.

IV.8. En este espacio también se critica la tesis negativa en cuanto podría ser incongruente al impedir una revisión de la declaración favorable de admisibilidad, pero admitir una posterior en la sentencia definitiva. En este aspecto se entiende que, si debe existir la posibilidad de controlar la reunión de los presupuestos iniciales de la acción, ello debería ocurrir de manera íntegra en la primera etapa del proceso.

IV.9. A esta posición se puede sumar la del autor Gerosa Lewis, quien ha tenido oportunidad de analizar el proceso de amparo y sus distintas alternativas. Sin embargo, sin profundizar sobre este tema, ha dicho que la finalidad de restringir la apelación en el amparo es evitar dilaciones innecesarias y mantener la celeridad procesal, por lo que el recurso de apelación procede contra la sentencia definitiva, la providencia que desestima in limine el amparo o que, por el contrario, lo admite formalmente, y las resoluciones dictadas en relación con las medidas cautelares (18).

IV.10. Desde una perspectiva práctica, agrego también que descartar la apelación de la admisibilidad preliminar puede ser contrario a los intereses del Estado provincial, quien es sujeto pasivo habitual de los amparos que se inician en esta jurisdicción.

En efecto, la estructura y dinámica del STJ difiere de aquellas de instancias anteriores. Por ello, cuando la Corte provincial interviene como Tribunal de Alzada en los amparos que se interponen contra el Estado provincial, entes autárquicos o sociedades del Estado, los tiempos procesales para resolver la apelación de la sentencia definitiva pueden no siempre coincidir con la urgencia que caracteriza al amparo.

A ello se suma que, en muchos casos, la resolución que admite preliminarmente el amparo viene acompañada de medidas cautelares contra el Estado provincial —generalmente innovativas o no innovativas— que pueden llegar a alterar la gestión pública. Estas

medidas tienen un impacto significativo en esta administración, por lo que su impugnación suele producirse de manera simultánea con la notificación del traslado de la demanda.

En este contexto, permitir la apelación de la resolución de admisibilidad junto con la impugnación de las medidas cautelares no solo es factible, sino que también otorga a la parte demandada la posibilidad de cuestionar íntegramente desde un inicio, tanto los presupuestos de la acción como los de la tutela cautelar.

Desde esta perspectiva, entonces, la negativa a admitir la apelación en el caso de la admisibilidad puede generar un perjuicio concreto para el Estado provincial, que se vería obligado a esperar hasta la sentencia definitiva para cuestionar la procedencia del amparo. La premura con la que el Estado requiere resolver estas cuestiones podría verse frustrada si se le niega la oportunidad de impugnar la admisibilidad del proceso en una etapa temprana.

Así las cosas, esta circunstancia puede generar una discrepancia entre la expectativa de los justiciables de obtener una resolución rápida y el tiempo necesario para que el Tribunal de Alzada se pronuncie, lo que relativiza el argumento de la celeridad como fundamento exclusivo para excluir la apelación.

IV.11. También entiendo que es relativo el argumento que indica que la apelación de la admisibilidad preliminar retrasa el proceso. Esto se debe a que, en caso de concederse la impugnación, el recurso tiene efecto devolutivo, como dispone el art. 11 de la ley V 84, lo que significa que la apelación se debe enviar al TSJ en un incidente por separado, mientras que el proceso principal sigue su curso en el juzgado de origen (art. 252, Cód. Proc. Civ. y Com.). De esta manera, la apelación no genera demoras ni suspende el trámite principal del amparo, permitiendo que ambas cuestiones se tramiten en paralelo.

IV.12. En consecuencia, el fundamento tradicional de la celeridad del amparo como obstáculo para la apelación de la resolución de admisibilidad pierde fuerza en este nuevo escenario. La posibilidad de apelar permitiría un mejor equilibrio entre la necesidad de rapidez en la resolución del amparo y la garantía de un adecuado control jurisdiccional sobre los presupuestos de la acción y las eventuales medidas cautelares asociadas.

V. Conclusión

La controversia sobre la apelabilidad de la resolución que declara admisible el amparo en la Provincia del Chubut es un claro ejemplo de cómo una norma procesal puede dar lugar a interpretaciones divergentes, cada una sustentada en principios jurídicos sólidos. Mientras que una postura sostiene la inapelabilidad de dicha resolución con base en la celeridad y la excepcionalidad del amparo, la posición contraria enfatiza la seguridad jurídica y el derecho de las partes a impugnar decisiones que podrían afectar el debido proceso.

Es innegable que los tribunales de nuestra Provincia deben seguir la doctrina establecida por el Superior Tribunal de Justicia del Chubut, dado su carácter de máxima autoridad judicial en el ámbito provincial. En este sentido, la jurisprudencia de los tribunales superiores orienta la labor de los jueces inferiores, promoviendo la unidad de criterios y la estabilidad en la interpretación del derecho. Esta función es esencial para garantizar la seguridad jurídica, la previsibilidad de las decisiones judiciales y, con ello, la confianza en el sistema de justicia (19).

No obstante, la existencia de distintas líneas interpretativas y diversos argumentos válidos en cada caso ponen de manifiesto un desafío recurrente en el derecho procesal: el equilibrio entre la celeridad y la seguridad jurídica. En el proceso de amparo, esta tensión es aún más marcada, pues su finalidad es garantizar una

protección rápida y efectiva de los derechos afectados, sin que ello implique un menoscabo de las garantías procesales fundamentales.

Desde una perspectiva doctrinaria, este debate no se agota en la jurisprudencia vigente, sino que invita a reflexionar sobre la evolución del marco normativo y su interpretación. La modificación introducida por la ley V 180 al art. 11 de la ley V 84, al reemplazar la referencia singular a "la resolución" por la mención plural de "las resoluciones", podría sugerir un cambio en el criterio legislativo respecto de los alcances de la apelabilidad. Este dato normativo no ha sido objeto de un análisis profundo en la doctrina, lo que demuestra la riqueza del debate y la necesidad de seguir explorando sus implicancias.

En este contexto, resulta importante recordar que el derecho procesal no es estático, sino que se adapta a las necesidades del sistema de justicia y a las demandas sociales. La discusión sobre la apelabilidad de la resolución de admisión del amparo es un reflejo de esta dinámica y, lejos de ser una cuestión meramente formal, tiene impacto en el acceso a la justicia, la eficiencia procesal y la tutela efectiva de los derechos.

Por ello, el presente trabajo pretende ofrecer un análisis técnico breve sobre los fundamentos que sustentan ambas posturas, permitiendo así un abordaje integral del tema. En definitiva, el objetivo ha sido contribuir a la reflexión sobre un punto de interés procesal, cuyo tratamiento seguramente continuará siendo objeto de estudio en la doctrina y en la jurisprudencia.

(A) Juez de Cámara en la ciudad de Trelew, Provincia del Chubut. Profesor de Derecho Comercial y Bancario en Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Magíster en Derecho Empresarial (Universidad Austral). Especialista en Derecho Administrativo Económico (UCA). Diplomado en Derechos Humanos, en Derecho Laboral y en Derecho Procesal (Universidad Austral).

Referencias Bibliográficas

(1) Art. 43 de la CN; arts. 54 de la Carta Magna Provincial y 3º de la ley V 84. CAT, Sala B, SIAU Nro. 24/2024; CACR, Sala Única, SIC Nro. 194/2022; CAT, Sala A, SIAU Nro. 02/2024; GEROSA LEWIS, Ricardo T., "El amparo en la Provincia del Chubut", LLPatagonia, 2006, 381, TR LALEY AR/DOC/810/2006.

(2) STJCh, SD Nro. 54/1994; SI Nro. 142/1999; SI Nro. 18/SRO/2012.

(3) STJCh, SI Nro. 104/SCO/2022.

(4) STJCh, SI Nro. 123/SCO/2022.

(5) STJCh, SI Nro. 227/SCO/2022.

(6) STJCh, SI Nro. 206/SCO/2022.

(7) STJCh, SD Nro. 12/SCO/2022.

(8) TESI, Luciano A., "Reflexiones sobre la admisibilidad de la acción de amparo como vía impugnatoria de actos administrativos en la Provincia del Chubut. La vía idónea", TR LALEY AR/DOC/1136/2024.

(9) CACR, Sala A, SIL Nro. 80/2017, con cita a GEROSA LEWIS, Ricardo T., "El amparo en la Provincia del Chubut", p. 237; TSJ Córdoba, "Zabala, Felipe L. M. y otro c. Caja de Jub. Pens. y Ret. de Cba. s/ Amparo - Recurso de Casación".

(10) CAE, SIF Nro. 183/2020, con cita a SI Nro. 8/2020, SI Nro. 21/2020, SI Nro. 59/2020, entre otros.

(11) CAT, Sala A, SIF Nro. 13/2017, con cita a SAGÜÉS, "Acción

de amparo", Astrea, Buenos Aires, 1995, p. 58; SIC Nro. 48/2012; SIF Nro. 25/2016.

(12) Arts. 536 y 556 del Cód. Proc. Civ. y Com.; CAT, Sala B, SIC Nro. 137/2003; CAT, Sala A, SDC Nro. 45/1999; SIE Nro. 183/2013, con cita a LÓPEZ MESA - ROSALES CUELLO, "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación", en AA.VV., Ed. La Ley, Buenos Aires, 2012, t. IV, ps. 453 y 563; PALACIO, "Derecho procesal civil", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2ª ed. act., t. VII, ps. 314 y 402; SIE Nro. 39/2023 y SIE Nro. 29/2017; CACR, Sala A, SDC Nro. 11/1996.

(13) Voto del Dr. Sergio Lucero en la SDL Nro. 37/2022.

(14) CS, Fallos 299:168; 300:687, 300:958; 301:849; 304:1745; 306:937, 312:1484; SCBA, DJJBA 116-133 y 357; CAT, Sala A, SDL Nro. 82/1995, SDL Nro. 6/1996, SDL Nro. 3/2003, SDL Nro. 27/2003, SDC Nro. 15/2007.

(15) STJ de Chubut, SD Nro. 17/1985.

(16) El derecho de acceso a la justicia y el derecho a la doble instancia encuentran protección en diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional en Argentina, conforme al art. 75, inc. 22, de la CN; art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); arts. 2.3 y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); art. XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el art. 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El derecho a la doble instancia está expresamente previsto en el art. 8.2.h de la CADH y ha sido largamente tratado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos "Apitz Barbera y otros vs. Venezuela", 2008, "Reverón Trujillo vs. Venezuela", 2009, "Lagos del Campo vs. Perú", 2017, y "Martínez Esquivia vs. Colombia", 2020. Así, aunque la doble instancia no está expresamente prevista en los tratados para

ámbitos distintos al penal, la Corte IDH ha reconocido su importancia en procesos administrativos, laborales y disciplinarios, en función del principio de tutela judicial efectiva y debido proceso.

(17) COUTURE, Eduardo J., "Fundamentos", p. 354; LEVITÁN, "Recursos en el proceso civil y comercial", p. 34, cit. por LOUTAYF RANEA, Roberto G., "El recurso ordinario de apelación en el proceso civil", Ed. Astrea, t. 1, p. 61.

(18) GEROSA LEWIS, Ricardo T., "La apelación en el amparo del Chubut", LLPatagonia, 2012 (abril), 119, TR LALEY AR/DOC/425/2012.

(19) 9STJCh, SD Nro. 01/SER/2019.

Las medidas cautelares contra el Estado en Chubut: límites, alcances y desafíos de la Ley XIII N° 27

por Guillermo N. Walter

Disponible en: https://www.fcj.unp.edu.ar/
Publicado en: Behm, Leonardo A. (dir). Revista Patagónica de Derecho. Anticipos Doctrinarios. Facultad Ciencias Juridicas. UNSJB. III-2025, p. 1-82.
[Consultado el: 03/08/2026]

Sumario

1. Introducción. 2. Vigencia y alcance de la ley. 3. Principios jurídicos que sustentan la Ley XIII N° 27 de la Provincia del Chubut. 4. Relación entre la Ley XIII N° 27 de la Provincia del Chubut y la Ley 26.854 de medidas cautelares contra el Estado Nacional. 5. El objeto de la medida cautelar en la Ley XIII N° 27. 6. Afectación de bienes y recursos del Estado. 7. El informe previo en la Ley XIII N° 27: regulación y aspectos procesales. 8. Vigencia temporal de las medidas cautelares. 9. La cláusula de la "vida digna" en las medidas cautelares contra el Estado. 10. Suspensión de los efectos de actos estatales y medidas positivas en la Ley XIII N° 27. 11. Tutela urgente del interés público comprometido por la interrupción de los servicios públicos en la Ley XIII N° 27. 12. La contracautela y su exención en la Ley XIII N° 27. 13. Aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia. 14. Medidas cautelares dictadas por jueces incompetentes en la Ley XIII N° 27. 15. La vía inhibitoria en la Ley XIII N° 27 de la Provincia del Chubut. 16. Conclusiones.

Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que el poder detenga al poder (Montesquieu).

1. Introducción

El régimen de medidas cautelares contra el Estado ha sido objeto de un amplio debate en la doctrina y la jurisprudencia, especialmente en lo que respecta al equilibrio entre la tutela judicial efectiva y la protección del interés público. La Provincia del Chubut ha regulado esta materia a través de la Ley XIII N° 27, sancionada en 2021, la cual establece un marco normativo específico para la concesión de medidas cautelares contra el Estado provincial, sus municipios y entes descentralizados.

Esta normativa provincial se inspira en la Ley 26.854, aplicable en el ámbito nacional, replicando en gran medida sus disposiciones. Así, se imponen limitaciones al dictado de medidas cautelares contra el Estado, tales como la exigencia de un informe previo de la autoridad demandada, la restricción del objeto de la medida, la prohibición de afectar bienes o recursos estatales, la fijación de plazos máximos de vigencia y la regulación específica de medidas positivas o de no innovar. Sin embargo, pese a la similitud estructural entre ambos regímenes, su aplicación en el ámbito provincial amerita un análisis particular, considerando las interpretaciones y desafíos que plantea su implementación en la jurisdicción de Chubut.

El propósito de este trabajo es revisar el sistema de medidas cautelares contra el Estado en la provincia, no solo a la luz de la doctrina y jurisprudencia nacional, sino también desde la óptica específica del fuero contencioso-administrativo local. La intención es ofrecer un análisis —breve— que permita evaluar los alcances, limitaciones y eventuales críticas a la normativa vigente, contribuyendo a la comprensión del sistema provincial y a la adecuada aplicación de la ley en litigios donde el Estado es parte.

2. Vigencia y alcances de la Ley

2.1. La Ley XIII N° 27 fue sancionada el 2 de diciembre de 2021 y promulgada mediante el Decreto N° 1209 del 3 de diciembre del mismo año. Establece un régimen específico para la regulación de las medidas cautelares dictadas contra el Estado provincial, municipal y sus entes autárquicos o descentralizados, así como para aquellas solicitadas por estos. Su entrada en vigencia ha supuesto una reconfiguración del esquema procesal en materia cautelar, en un intento por armonizar la tutela jurisdiccional efectiva con la necesidad de preservar el interés público y la regularidad de la administración estatal.

2.2. Esta regulación viene a establecer pautas específicas en el sistema de medidas cautelares contra el Estado provincial. En general, dentro del proceso cautelar pueden disponerse ciertas medidas, conocidas como —cautelares o —precautorias, cuya finalidad es asegurar la eficacia practica de una sentencia o resolución que debe caer en el proceso (1). La voz cautelar, proviene del latín —cautela que significa precaver, precaverse, recelarse, lo que se entronca más con precaución que con prevención, cuya finalidad consiste en prevenir o evitar daños, esto es el —periculum in mora, peligro, riesgo que podría sobrevenir por la duración del proceso (2).

Como ha definido la jurisprudencia local, las medidas cautelares —son actos procesales del órgano jurisdiccional adoptados en el curso de un proceso de cualquier tipo o previamente a él, a pedido de interesados o de oficio, para asegurar bienes o pruebas, mantener situaciones de hecho o para seguridad de personas o satisfacción de sus necesidades urgentes; como un anticipo que puede o no ser definitivo, de la garantía jurisdiccional de la defensa de la persona y de los bienes para hacer eficaces las sentencias de los jueces (3).

En definitiva, se materializan en resoluciones judiciales que

buscan garantizar la efectividad de una futura sentencia; y son provisionales y accesorias, ya que no tienen un fin en sí mismas, sino que dependen de un proceso principal. Por eso son instrumentales y se otorgan ante situaciones de urgencia para evitar que el transcurso del tiempo afecte el ejercicio de un derecho. Su función es asegurar bienes, pruebas o situaciones de hecho, resguardar la seguridad de las personas o atender necesidades urgentes. Así, protegen la defensa de los derechos en litigio mientras se desarrolla el proceso, evitando que la eventual sentencia favorable pierda eficacia (4).

En este contexto, el ámbito de aplicación de la norma en análisis comprende todas las pretensiones cautelares promovidas en el marco de procesos donde el Estado provincial, en cualquiera de sus niveles, actúe como sujeto pasivo o activo. Se establece así un régimen especial que introduce criterios y limitaciones particulares, diferenciándose del esquema general del Código Procesal Civil y Comercial de la provincia, aunque —como se irá desarrollando— replique varios aspectos.

2.3. La sistematización de las medidas cautelares contra el Estado es un proceso que se ha dado en muchas provincias argentinas, introduciendo esquemas de ordenación procesal que, aunque exhibe notas particulares y novedosas, tiene una fuerte base en la doctrina jurisprudencial labrada por el alto tribunal y el fuero especializado en cuestiones de derecho público. Es una regulación en clave de urgencia, de protección inmediata, instrumental y provisional de garantías —adjetivas y sustanciales— y potestades, según el equilibrio que programan los valores y principios del Estado constitucional de derecho (5).

De esta manera, un régimen jurídico que impone restricciones a las medidas cautelares que se dicten contra el Estado provincial encuentra su fundamento en la función esencial que éste cumple como gestor del bien común. Así, es el interés público quien guía sus acciones y decisiones, por lo que se sostiene que la

aplicación indiscriminada de medidas cautelares puede afectar su capacidad de gestión y comprometer la satisfacción de necesidades colectivas.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reiterado que el interés público es un factor clave al analizar si una medida cautelar contra el Estado es viable; ya que, de lo contrario, la función principal de la administración quedaría en riesgo. De esta manera, en una situación vulnerable, dependería de otro Poder que podría decidir sin conocer plenamente la situación en disputa; lo que en definitiva puede afectar el bienestar de la comunidad (6).

Ello lleva a preguntarse cuál es el concepto de interés público que debe protegerse. En general, éste no es el inherente al acto administrativo, reglamento o situación de hecho en sí misma, sino el que se encuentra comprometido al decidir si corresponde suspender o mantener provisoriamente dicho acto o situación mientras dura el proceso judicial. En este sentido, la cuestión central radica en evaluar si el perjuicio al interés general derivado de la concesión de una medida cautelar es mayor o menor que el que resultaría de su rechazo (7).

El criterio del interés público requiere un análisis concreto en cada caso para verificar la existencia real de razones de interés general que impongan la ejecución inmediata del acto administrativo. Así, no todo interés invocado por la administración pública resulta suficiente para sostener que la suspensión comprometería, por sí misma y de manera inapelable, la satisfacción de fines generales impostergables (8).

Por su parte, Escola enfatiza que el interés público no debe confundirse con el interés del Estado, del gobierno o de una administración en particular. Por el contrario, un interés impuesto unilateralmente no puede considerarse público, pues éste surge de una convergencia mayoritaria de intereses individuales, expresados

libre y voluntariamente (9).

En esta línea, Comadira sostiene que la noción de interés público remite a los intereses generales de la comunidad y no a los de la administración en particular. En un Estado de Derecho Constitucional, la legalidad del accionar administrativo no puede subordinarse a un supuesto interés público superior (10). Hernández Corchete refuerza esta idea, al señalar que, ante una actuación administrativa antijurídica, el tribunal debe centrarse en la concurrencia del periculum in mora y el fumus boni iuris, sin que la invocación del interés público justifique la denegación de una medida cautelar (11).

Así las cosas, se sostiene que el interés público debe ponderarse considerando su índole y el grado de afectación. La doctrina, por ejemplo, distingue entre intereses públicos primarios, de satisfacción impostergable, y secundarios. Su importancia varía según el caso y no siempre admite la misma postergación. No es igual el interés comprometido en la compra de medicamentos durante una epidemia que en el cese de un funcionario. Además, debe analizarse si la afectación es grave o leve. La evaluación no puede ser abstracta, sino concreta, y la administración debe fundamentar de manera específica en el caso concreto cómo el interés público se ve comprometido en cada situación (12).

2.4. En este marco, la presunción de legitimidad de los actos administrativos, como contrapeso jurídico, reconocida jurisprudencialmente también por el Superior Tribunal provincial, implica que cualquier impugnación debe estar sustentada en la verosimilitud de la ilegitimidad alegada. Esta presunción no requiere una declaración expresa, sino que deriva de la ley y del régimen exorbitante que caracteriza al derecho administrativo, otorgando a la administración prerrogativas especiales para cumplir con su cometido (13).

En cuanto a la exorbitancia, debe recordarse que el derecho procesal administrativo es el conjunto de normas y principios que regulan los procesos en los que el Estado es parte o en los que una de las partes actúa en función administrativa por delegación estatal. En este ámbito, las prerrogativas estatales tienen un rol destacado. Un ejemplo de ello son los requisitos especiales para acceder a la justicia en materia administrativa, que en ciertos casos exigen a los ciudadanos presentar primero un reclamo ante la administración pública y agotar esa vía antes de acudir a los tribunales. Además, deben interponer la demanda dentro de plazos estrictos de caducidad o, en algunos supuestos, cumplir con el pago previo establecido por el principio solve et repete. Asimismo, las sentencias dictadas contra el Estado suelen tener un carácter declarativo, lo que dificulta su ejecución. En muchos casos, no existen mecanismos procesales específicos para garantizar su cumplimiento, especialmente cuando se trata de la protección de derechos colectivos o bienes de la comunidad, lo que puede generar obstáculos para la efectiva tutela judicial de estos intereses (14).

A esto deben adicionarse el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos, prevista legalmente también en la esfera nacional y en muchas regulaciones provinciales, que dificultan su escrutinio judicial. Por ello, se dice que las medidas cautelares contra el Estado deben ser excepcionales, procediendo solo cuando se acrediten circunstancias que justifiquen la suspensión provisoria de sus actos (15).

2.5. Por otro lado, no puede olvidarse que el derecho público, y en particular el derecho administrativo, no solo organiza las relaciones internas del Estado, sino que también regula su interacción con la ciudadanía. En este sentido, funciona como un límite necesario al poder estatal, garantizando los derechos individuales y constitucionales de las personas administradas, entre ellos el derecho a la propiedad, a la defensa, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

El debido proceso en el ámbito administrativo es un sistema de garantías que protege a los ciudadanos frente a las decisiones estatales, asegurando que estas se ajusten a la normativa legal y constitucional. Asimismo, el derecho a peticionar ante las autoridades se vincula con el principio de buena administración, que impone a los poderes públicos la obligación de remover obstáculos que impidan el ejercicio real y efectivo de la libertad e igualdad.

Este equilibrio responde a la lógica de mutuos controles propia de la división de poderes, donde —el poder contiene al poder, asegurando un sistema republicano que debe basarse en el control e interacción de los órganos estatales. En este escenario se observa claramente la relación dialéctica entre derecho y poder (16).

2.6. Así las cosas, la Ley XIII N° 27 representa un esfuerzo por equilibrar la protección cautelar de derechos individuales con la estabilidad de la gestión estatal, introduciendo limitaciones y controles adicionales en el otorgamiento de medidas cautelares contra el Estado. Esta tendencia no es exclusiva de la Provincia del Chubut, sino que se inscribe en un proceso más amplio de reformas procesales observado en diversas jurisdicciones nacionales e internacionales.

En el ámbito nacional, por ejemplo, la Ley 26.854 establece restricciones similares para las medidas cautelares contra el Estado Nacional, imponiendo requisitos adicionales de admisibilidad, plazos de vigencia reducidos y criterios específicos para su procedencia en casos de afectación de bienes públicos. Este sistema no se ha eximido de ser fuertemente criticado por un amplio sector de la doctrina (17). A nivel provincial, varias jurisdicciones han adoptado regulaciones inspiradas en ese modelo, con matices particulares según las necesidades locales (18).

En el derecho comparado, países como España han

establecido límites a las medidas cautelares contra la administración pública a través de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, exigiendo una ponderación estricta del interés público comprometido. De manera similar, en el derecho francés, la procedencia de medidas cautelares contra el Estado se encuentra sujeta a un examen riguroso por parte del juez o jueza administrativo, que debe evaluar el impacto de la decisión en la continuidad de los servicios públicos. En Latinoamérica, países como Chile y Colombia han implementado reformas procesales que, sin eliminar la tutela cautelar frente al Estado, buscan evitar el uso abusivo de estas herramientas procesales mediante controles más estrictos en cuanto a su procedencia y efectos (19).

En suma, la Ley XIII N° 27 del Chubut se enmarca dentro de una corriente normativa que, si bien reconoce la necesidad de garantizar la tutela judicial efectiva, introduce mecanismos que buscan evitar el otorgamiento indiscriminado de medidas cautelares contra el Estado, privilegiando un análisis más riguroso de los requisitos de procedencia y asegurando que su concesión no genere perjuicios irreversibles en la gestión pública.

3. Principios jurídicos que sustentan la Ley XIII N° 27 de la provincia del Chubut

La Ley XIII N° 27 de la Provincia del Chubut se fundamenta en una serie de principios jurídicos que orientan su interpretación y aplicación. Son estos principios las herramientas interpretativas esenciales que permitirán dar una respuesta adecuada a cada caso concreto.

3.1. Principio de tutela judicial efectiva. El derecho a la tutela judicial efectiva está reconocido en la Constitución Nacional y en diversos instrumentos internacionales con jerarquía constitucional en Argentina (arts. 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; arts. 2.3 y 14.1 del Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos) y garantiza el derecho de toda persona a acceder a la justicia y obtener una respuesta efectiva por parte del poder judicial. En el caso del Estado, estas medidas adquieren especial relevancia, ya que pueden asegurar la eficacia de una sentencia futura y evitar la consolidación de situaciones que vulneren derechos humanos. Sin embargo, en muchas legislaciones nacionales existen restricciones a la posibilidad de dictar medidas cautelares contra el Estado, lo que puede afectar el derecho a la tutela judicial efectiva (20).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha analizado esta cuestión en diversos casos, estableciendo estándares sobre la necesidad de que los recursos judiciales (como instrumentos para satisfacer los derechos convencionales afectados) sean realmente efectivos y no meras formalidades. Así, el Tribunal regional ha señalado que la falta de un recurso efectivo puede generar una denegación de justicia y agravar la violación de derechos humanos. Estas herramientas que el sistema debe disponer tienen que permitir una reparación integral y efectiva, lo que incluye la posibilidad de medidas cautelares. También ha enfatizado que la imposibilidad de obtener una medida cautelar contra el Estado puede vulnerar la tutela judicial efectiva y dejar a la víctima en estado de indefensión (21).

La crítica doctrinal a la ley de medidas cautelares contra el Estado en relación con la tutela judicial efectiva, como se verá a continuación, se centra en cómo el procedimiento del informe previo, la imposición de requisitos adicionales, la limitación temporal de las medidas y la exclusión de ciertos supuestos pueden dilatar, dificultar o incluso impedir la obtención de una protección judicial cautelar eficaz contra el Estado, vulnerando así un principio constitucional fundamental (22). Según este sector, se introducen obstáculos y requisitos que dificultan o demoran la obtención de medidas cautelares, menoscabando la efectividad de la protección judicial.

3.2. Principio de separación de poderes Las medidas cautelares contra el Estado deben analizarse con extrema prudencia para evitar la afectación de la división de poderes y la invasión de la zona de reserva de la administración pública. El artículo 1° de la Constitución Nacional establece la forma representativa, republicana y federal de gobierno, lo que implica la separación de poderes y la necesidad de que cada uno de ellos actúe dentro de sus competencias. En este marco, la intervención judicial mediante medidas cautelares debe respetar los principios de presunción de legalidad del acto administrativo, ejecutoriedad y debido proceso.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha advertido que el ejercicio incontrolado de la función judicial puede convertirse en una —anomalía constitucional que implica una indebida injerencia en las funciones de otros poderes. En este sentido, también sostuvo que la flexibilización en la concesión de medidas cautelares contra el Estado podría derivar en una intervención judicial que sustituya la actividad administrativa, afectando el principio de legalidad y el bienestar general (23).

Asimismo, el Superior Tribunal de Justicia de nuestra provincia ha señalado que, aunque las medidas cautelares cumplen un rol relevante en la tutela judicial efectiva, su otorgamiento no puede suponer el abandono de los principios fundamentales del derecho público. En esta línea, también destacó que el poder judicial no puede sustituir al administrador en decisiones propias de su esfera de competencia sin un proceso de debate suficiente (24).

Por el contrario, se ha advertido que la flexibilización de los criterios para el otorgamiento de medidas cautelares contra el Estado puede significar —abrir una caja de Pandora de las que pueden brotar medidas que pueden llegar a amenazar al bienestar general (25).

La jurisprudencia ha remarcado que la adopción de medidas cautelares contra el Estado no puede implicar una intromisión en la

función administrativa, salvo que exista una actuación manifiestamente ilegal o irrazonable. Una cautelar no puede invadir la zona de reserva de la administración, ya que ello implica un adelantamiento indebido del control judicial sobre decisiones aún no consumadas.

Así, desde un sector se señala que el otorgamiento de medidas cautelares contra el Estado debe analizarse con rigor, asegurando que no se conviertan en un mecanismo de intervención judicial en la función administrativa. La jurisprudencia nacional e internacional ha sido clara en sostener que la tutela cautelar debe garantizar derechos sin desnaturalizar la competencia de cada poder del Estado.

De esta manera, la norma provincial en análisis busca evitar que el poder judicial interfiera de manera desproporcionada en la gestión administrativa del Estado. En este sentido, impone restricciones para el otorgamiento de medidas cautelares que puedan afectar recursos públicos, la ejecución de políticas de gobierno o la prestación de servicios esenciales, evitando que el control judicial de la actividad estatal se transforme en una sustitución indebida de la función administrativa.

Sin embargo, como ha sido señalado, el régimen de medidas cautelares contra el Estado provincial impone algunas restricciones que —según diversa doctrina y jurisprudencia— limitan la facultad del poder judicial para garantizar la tutela efectiva de los derechos de las personas. Estas restricciones, lejos de ser meras regulaciones procesales, generan un problema constitucional al condicionar el ejercicio de la función jurisdiccional y afectar el equilibrio entre los poderes del Estado.

En primer lugar, las exigencias desmedidas para la concesión de medidas cautelares contra el Estado, inspiradas en la Ley 26.854, como se verá, han sido duramente cuestionadas. Se sostiene que la

acumulación de requisitos formales impide que los jueces puedan evaluar con autonomía si una medida cautelar resulta procedente en un caso concreto. Esta situación no solo afecta la tutela judicial efectiva, sino que también configura una vulneración del principio de división de poderes, al restringir la capacidad del poder judicial para cumplir su función de control.

Disposiciones que prohíben expresamente "afectar, obstaculizar, comprometer o distraer"; aquellas que limitan el objeto de la medida cautelar; la imposición de una caución real o personal como regla general; el informe previo obligatorio, pueden constituirse en limitantes para que la Jurisdicción otorgue una solución adecuada al caso concreto.

La intervención excesiva en algunos casos del poder judicial en decisiones administrativas, como una "anomalía constitucional", desdibujando la separación de funciones entre los poderes del Estado, no justifica como argumento que se impongan restricciones irrazonables a la facultad judicial de conceder medidas cautelares para la generalidad de los casos, cuando los derechos de los ciudadanos se ven afectados.

El debate sobre las medidas cautelares contra el Estado provincial se centra en la necesidad de encontrar un punto de equilibrio entre la protección de los derechos individuales y el respeto por la división de poderes. La solución no pasa por imponer trabas generalizadas al dictado de medidas cautelares, sino por dotar a los jueces de herramientas para evaluar cada caso en función de su urgencia, impacto y razonabilidad. Solo así se podrá garantizar un control judicial adecuado, sin afectar el normal funcionamiento del Estado ni debilitar la protección de los derechos fundamentales.

3.3. Principio de protección del interés público El principio de protección del interés público en el dictado de medidas cautelares contra el Estado exige una evaluación cuidadosa del impacto de la

decisión, especialmente cuando afecta intereses generales y las finanzas públicas. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que en estos casos debe ponderarse el contexto y las circunstancias existentes, ya que la cuestión excede el interés particular y compromete el bienestar colectivo (26).

Siguiendo esta línea, el Alto Tribunal también dijo —desde la causa Avico— que los derechos no son absolutos, sino que están sujetos a reglamentaciones que buscan armonizar la protección individual con el interés general (27). Así, las medidas cautelares contra el Estado deben aplicarse con prudencia, evitando afectar la ejecución de políticas públicas esenciales.

En este sentido, en situaciones excepcionales, el control judicial de las restricciones estatales puede flexibilizarse para garantizar la estabilidad y continuidad de los servicios públicos, priorizando la protección del interés colectivo (28).

Por ello, la ley establece límites al otorgamiento de medidas cautelares que puedan comprometer recursos estatales, prohibiendo expresamente aquellas que afecten bienes públicos o impliquen cargas personales pecuniarias a los funcionarios.

3.4. Principio de Legalidad La norma provincial se sustenta también en el principio de legalidad, garantizando que toda restricción a la actividad estatal mediante una medida cautelar tenga un fundamento normativo claro. Además, establece que los jueces deben actuar dentro del marco de su competencia y abstenerse de dictar medidas si no tienen jurisdicción sobre la causa.

El principio de legalidad es un pilar fundamental del Estado de Derecho, que exige que toda actuación de la administración y del poder judicial se ajuste estrictamente a la ley (29). En este sentido, la administración solo puede actuar cuando cuenta con una cobertura legal previa, lo que garantiza que sus decisiones no sean arbitrarias,

sino que respondan a normas generales y abstractas, establecidas con anterioridad por el legislador (30).

Este principio también rige la labor de los jueces y juezas, quienes deben aplicar la ley a los casos concretos con una fundamentación adecuada. La motivación de las decisiones judiciales permite su control externo, asegurando que el derecho se aplique de manera objetiva y transparente (31).

En el ámbito de las medidas cautelares contra el Estado, el principio de legalidad cobra especial relevancia. Estas decisiones deben respetar el equilibrio entre la tutela judicial efectiva y la protección del interés público, evitando que la acción cautelar desvirtúe normas que regulan el actuar estatal. El juez o jueza, al dictarlas, debe demostrar con una argumentación clara y fundada que la medida es necesaria y proporcional, garantizando que su resolución no implique un avance indebido sobre las competencias de los poderes públicos (32).

Así se dice que la Ley XIII N° 27 no busca eliminar la posibilidad de obtener medidas cautelares contra el Estado, sino regular su procedencia bajo criterios estrictos que armonicen la protección de derechos individuales con la necesidad de preservar la estabilidad de la administración pública. Sin embargo, el sistema también ha sido cuestionado fuertemente desde la doctrina, en lo que respecta a su compatibilidad con el principio de legalidad.

Una de las críticas centrales sostiene que la Ley establece requisitos excesivos para la concesión de medidas cautelares contra el Estado, lo que restringe de manera irrazonable la facultad de los jueces para evaluar su procedencia en cada caso concreto. Se argumenta que esta regulación rígida y terminante no solo dificulta la aplicación efectiva de la tutela judicial, sino que también desnaturaliza la función del poder judicial al imponerle limitaciones predeterminadas que reducen su capacidad de decisión.

Desde esta perspectiva, la rigidez normativa podría contradecir el principio de legalidad, ya que este no solo exige que los jueces actúen conforme a la ley, sino también que tengan margen para interpretar y aplicar las normas de acuerdo con las particularidades del caso. No puede olvidarse, en definitiva, que esta ley y las leyes en general participan de un ordenamiento jurídico integral, donde existen disposiciones de mayor jerarquía constitucional, como la misma Constitución Nacional o los Tratados Internacionales con dicho rango, que perfilan la protección de distintos derechos y garantías que podrían estar severamente afectados con un régimen de medidas cautelares restrictivo. Allí, si las restricciones son tan estrictas que impiden esta flexibilidad, el principio de legalidad podría estar siendo mal utilizado como un instrumento de rigidez procesal en favor del Estado, en lugar de garantizar una aplicación justa de la ley.

Otro punto crítico radica en ciertas disposiciones específicas de la ley que imponen prohibiciones absolutas, limitando la posibilidad de que los jueces adopten decisiones que, en determinadas circunstancias, podrían ser necesarias para garantizar derechos fundamentales. La jurisprudencia ha sostenido que los jueces deben aplicar la ley, pero también interpretarla en función de su razonabilidad y adecuación al caso concreto.

3.5. Principio de igualdad: El principio de igualdad es un pilar fundamental del ordenamiento jurídico argentino y está reconocido expresamente en la Constitución Nacional. Su base normativa se encuentra en el artículo 16, que establece que en Argentina "todos sus habitantes son iguales ante la ley", y que la admisión a los empleos públicos debe hacerse "sin otra condición que la idoneidad". Además, el artículo 75 inciso 23 otorga al Congreso la facultad de legislar para garantizar la igualdad real de oportunidades y trato, especialmente en favor de grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres, niños, personas con discapacidad y grupos históricamente postergados.

Este principio no significa tratar a todas las personas de la misma manera en cualquier circunstancia, sino garantizar que las diferencias de trato sean razonables y justificadas, según las circunstancias del caso. La Corte Nacional ha señalado que la igualdad ante la ley no implica simplemente aplicar las normas de manera uniforme. Lo verdaderamente importante es determinar si la diferencia de trato que establece una norma es constitucionalmente válida. Para ello, es necesario que haya una relación lógica y funcional entre el objetivo que busca la norma y el criterio utilizado para distinguir entre las personas.

De hecho, aplicar la ley de manera indiscriminada puede generar desigualdades reales. En este sentido, la jurisprudencia distingue entre discriminaciones justas e injustas. Una diferencia de trato es justa cuando se basa en una razón objetiva y real, que afecta la esencia del derecho o la obligación en cuestión. En cambio, es injusta cuando no tiene un fundamento válido y genera privilegios o desventajas arbitrarias.

Por eso, el principio de igualdad no se entiende en términos formales, es decir, como la obligación de aplicar la ley de manera uniforme a todas las personas, sino también en términos sustantivos o materiales. Esto implica que el Estado —incluyendo el poder judicial— debe adoptar medidas positivas para corregir desigualdades estructurales y garantizar la igualdad real de oportunidades.

Desde la reforma constitucional de 1994, diversos tratados internacionales de derechos humanos adquirieron jerarquía constitucional (artículo 75 inciso 22). Estos tratados refuerzan el compromiso de Argentina con la protección de la igualdad y la no discriminación. Entre ellos destacan la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH – Art. 1); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP – art. 13 26); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

(PIDESC – art. 2); Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH – art. 24); Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado un enfoque amplio del principio de igualdad y no discriminación, reconociéndolo como un derecho fundamental y un principio transversal en todo el sistema interamericano (33). En sus precedentes, la CIDH ha reiterado que la igualdad no solo implica evitar discriminaciones directas, sino también la obligación de los Estados de adoptar medidas para corregir desigualdades estructurales.

Desde la óptica del Estado se sostiene que este sistema no violenta el principio de igualdad, en tanto existe de origen con los administrados una relación desigual, contando el primero con ciertas prerrogativas estatales en protección del interés público. El régimen diferenciado se justifica por la propia naturaleza del derecho administrativo y la posición especial que ostenta la administración en la gestión del bien común y la persecución del interés público.

En este sentido, la doctrina ha señalado que el contencioso administrativo enfrenta titulares de intereses distintos: privados en el caso del particular y públicos cuando se trata del Estado, siendo estos últimos quienes necesitan prerrogativas para cumplir sus fines esenciales. Se sostiene que el régimen específico de medidas cautelares contra el Estado encuentra explicación en las particularidades de la materia contencioso administrativa, que exige un tratamiento diferente al del derecho privado. Asimismo, se argumenta que la presunción de legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo determina un escenario de tensión que requiere una ponderación especial del interés público al momento de resolver sobre medidas cautelares.

Sin embargo, desde algunos sectores se critica duramente a la ley por ser violatoria del principio de igualdad. Así, algunos autores han estigmatizado la Ley 26.854, gemela de la ley provincial, como un "cepo cautelar", al considerar que establece requisitos y procedimientos que dificultan excesivamente la obtención de medidas cautelares contra el Estado, como por ejemplo el procedimiento del "informe previo" obligatorio que debe producir la autoridad pública demandada antes de que el juez resuelva sobre la medida cautelar; o el establecimiento de plazos limitados para la vigencia de las medidas cautelares. En definitiva, se critica que la ley otorga al Estado Nacional prerrogativas garantistas que simultáneamente niega a los particulares que litigan contra él, generando una situación de desigualdad manifiesta.

Adicionalmente, si bien la ley busca brindar una tutela diferenciada y más benigna a los sectores socialmente vulnerables, se critica que la legislación no propone un progreso real en los derechos de los desfavorecidos, sino que se limita a mantener lo que ya existía en la regulación anterior. Esto podría interpretarse como una insuficiencia en la aplicación del principio de igualdad en su dimensión de protección especial a quienes más lo necesitan.

3.6. Principio de proporcionalidad y razonabilidad. El control de las medidas cautelares contra el Estado debe ajustarse a un examen estricto de razonabilidad y proporcionalidad, evaluando la relación entre el derecho cuya protección se solicita y la afectación que la medida podría generar en el interés público. La ley impone límites temporales a la vigencia de las medidas y exige que los jueces y juezas ponderen adecuadamente el impacto de sus decisiones en la gestión estatal, permitiendo incluso que se adopten medidas alternativas menos gravosas.

El principio de proporcionalidad juega un rol fundamental en el dictado de medidas cautelares contra el Estado, ya que exige una adecuada relación entre la restricción impuesta y la finalidad que

se busca alcanzar. Este principio, derivado del artículo 18 de la Constitución Nacional y reflejado en el artículo 44 de la Constitución de la Provincia, establece que todo acto estatal debe guardar una relación de causa y grado con su justificación, evitando restricciones excesivas o arbitrarias (34).

En general, cuando se realiza un test de la proporcionalidad de los medios elegidos en una determinada medida, se evalúa la relación de equilibrio entre los costos y los beneficios que se derivan de la medida adoptada. La pregunta clave reside en la adecuada relación entre los costos de las medidas y los beneficios que éstas reportan. Para superar este test, los beneficios derivados de la medida deben justificar los costos o las restricciones que se imponen a los derechos en juego. Si los costos son desproporcionados en relación con los beneficios, se dice que la acción en cuestión es irrazonable.

En materia cautelar, el juez o jueza no está obligado a conceder la medida en los términos requeridos por el peticionante, sino que debe optar por la solución que concilie los intereses de ambas partes y el servicio de justicia. La medida debe ser adecuada, necesaria y equilibrada, evitando tanto una afectación desproporcionada de los derechos del Estado como la insuficiencia de la tutela judicial (35).

La jurisprudencia ha destacado que los tribunales deben evaluar todas las circunstancias del caso para evitar daños irreparables a las partes o al interés público (36). Así, el principio de proporcionalidad exige que las cautelares contra el Estado se dicten con estricta ponderación, garantizando la tutela efectiva sin vulnerar la función administrativa.

Por su parte, el principio de razonabilidad, con base en el artículo 28 de la Constitución Nacional, es un estándar de control constitucional que garantiza que toda medida restrictiva de derechos

sea adecuada, necesaria y proporcional en relación con el objetivo buscado (37). En el ámbito de las medidas cautelares contra el Estado, este principio exige evaluar si la restricción impuesta es justificada y si respeta el contenido esencial del derecho afectado.

El control de razonabilidad impide que una medida cautelar desnaturalice el derecho involucrado, asegurando que su aplicación no vulnere su núcleo esencial. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha utilizado este criterio para analizar la validez de restricciones impuestas por el Estado, evitando la arbitrariedad y garantizando una tutela judicial efectiva.

De manera que toda decisión judicial que restrinja la actividad estatal debe ser razonable, es decir, adecuada a la finalidad perseguida y compatible con el orden constitucional. Así las cosas, la Ley XIII N° 27 refuerza este principio al exigir que las medidas cautelares se concedan solo en casos debidamente justificados, con un análisis fundado de la necesidad y urgencia de la protección solicitada.

3.7. De esta manera, el sistema de medidas cautelares contra el Estado parecería agregar un nuevo capítulo a la histórica tensión entre derecho y poder, al imponer restricciones que condicionan los criterios y modos de actuación del poder judicial, y donde existe una evidente tirantez entre distintos principios esenciales de nuestro sistema jurídico. Sin embargo, más allá de los límites normativos, la función última de los jueces y juezas no se reduce a una mera aplicación automática de reglas, sino que se fundamenta en su rol como garantes del sistema constitucional y convencional de derechos.

En este marco, en mi entendimiento, los principios de razonabilidad y proporcionalidad emergen como herramientas esenciales para evitar que las limitaciones impuestas al dictado de medidas cautelares contra el Estado se conviertan en barreras

insalvables para la tutela judicial efectiva. La restricción de una medida cautelar solo puede ser válida si es adecuada, necesaria y proporcional en relación con el objetivo que busca proteger. De lo contrario, se transformaría en una denegación de justicia encubierta.

Por lo tanto, la clave del control judicial sobre estas medidas no radica en una aplicación mecánica de normas restrictivas, sino en una ponderación concreta y equilibrada de los derechos en juego en cada caso. Los jueces deben analizar con rigor si una restricción impuesta a la tutela cautelar es legítima y si la medida alternativa propuesta resulta suficiente para evitar la vulneración del derecho reclamado. En este sentido, la jurisprudencia ha reiterado que no se trata de impedir que los jueces intervengan en el control de la actividad estatal, sino de garantizar que su intervención sea prudente y justificada, evitando tanto una restricción arbitraria de derechos como una injerencia desproporcionada en la función administrativa.

En definitiva, si bien la regulación de las medidas cautelares contra el Estado busca evitar un uso abusivo de estos mecanismos, su aplicación no puede convertirse en una negación sistemática del acceso a la justicia. El verdadero equilibrio no se alcanza con restricciones absolutas, sino con decisiones judiciales fundadas en la razonabilidad, la proporcionalidad y el respeto por la tutela efectiva de los derechos fundamentales. La última palabra, entonces, seguirá estando en manos del poder judicial, cuya independencia y capacidad de interpretación resultan esenciales para garantizar un sistema de justicia compatible con el Estado de Derecho.

4. Relación entre la Ley XIII N° 27 de la provincia del Chubut y la Ley 26.854 de medidas cautelares contra el Estado nacional

4.1. El tema de las medidas cautelares contra el Estado Nacional ha sido ampliamente desarrollado por la doctrina y existe profusa jurisprudencia que aplica sus disposiciones, en muchos casos

cuestionándola y en otras estableciendo sus alcances. En este sentido, como la ley provincial es reciente, conviene determinar si su reglamentación guarda similitudes con su par nacional a efectos de anticipar si aquella doctrina y jurisprudencia también le es aplicable.

4.2. Obviamente, la Ley 26.854 se aplica exclusivamente al Estado Nacional, sus entidades descentralizadas y empresas estatales, mientras que la Ley XIII N° 27 se aplica en el ámbito de la Provincia del Chubut, incluyendo al Estado provincial, los municipios y sus entes autárquicos o descentralizados.

Sin embargo, ambas leyes comparten una estructura normativa similar y responden a la misma preocupación: evitar que las medidas cautelares interfieran de manera desproporcionada en la gestión del Estado. Como similitudes, ambas leyes buscan evitar que las medidas cautelares se conviertan en un obstáculo para el funcionamiento del Estado y la implementación de políticas públicas. Se establecen reglas especiales que diferencian el tratamiento de las medidas cautelares solicitadas contra el Estado respecto de aquellas que involucran a particulares.

En ambas normas existen también similitudes en relación a las cuestiones de competencia, informe previo, idoneidad del objeto de la medida, vigencia temporal de la misma, carácter provisional, modificación, caducidad, afectación de recursos, contracautela, suspensión de efectos de un acto estatal, medidas positivas y de no innovar, medidas pedidas por el Estado, protección de servicios públicos, y otras cuestiones menores.

5. El objeto de la medida cautelar en la Ley XIII N° 27

5.1. La Ley XIII N° 27 define con precisión los requisitos y características que debe reunir el objeto de una medida cautelar para que sea admitida, diferenciando los distintos tipos de providencias precautorias y sus límites.

En general, se dice que las medidas cautelares poseen un carácter accesorio e instrumental, lo que significa que no tienen un fin en sí mismas, sino que sirven para garantizar la eficacia de la resolución que se dicte en el proceso principal. En este sentido, su objeto debe guardar una adecuada relación con el objeto de la demanda, pues de otro modo se desnaturaliza su función y se desvirtúa el principio de instrumentalidad. Es por ello que, al solicitar una medida cautelar, resulta indispensable precisar la pretensión principal, ya que solo así es posible evaluar si existe una correspondencia entre la tutela requerida y el objeto del litigio. La falta de adecuación entre ambos torna improcedente la cautelar, pues no puede otorgarse una protección provisoria más extensa que la eventual protección definitiva que se persigue en la demanda (38).

5.2. Sin embargo, la regulación del objeto de las medidas cautelares contra el Estado provincial dispone de algunas particularidades.

El artículo 3° de la Ley XIII N° 27 regula los requisitos que debe cumplir el objeto de la pretensión cautelar, estableciéndose que deben ser idóneas para garantizar el objeto del proceso principal y no pueden coincidir con la pretensión de fondo de la demanda. Esto implica que su finalidad debe ser exclusivamente provisoria y destinada a evitar perjuicios irreparables mientras se resuelve el litigio de fondo.

En general, cuando se habla de la idoneidad de una medida, se evalúa la relación que existe entre los medios elegidos y la finalidad que se pretende alcanzar. Es decir, este análisis evalúa la relación instrumental entre los medios elegidos y el fin que se pretende alcanzar. La pregunta reside en si los medios elegidos son eficaces para lograr el fin. Para superar este test, los medios escogidos deben ser apropiados y conducentes al logro del objetivo perseguido. Si los medios son ineficaces o inadecuados, la acción o medida en cuestión es irrazonable.

Para que una medida cautelar contra el Estado sea concedida, entonces, es fundamental que su objeto esté claramente definido y fundamentado. Así, no solo facilita su admisibilidad procesal, sino que también garantiza que el tribunal pueda evaluar su procedencia conforme a los principios del debido proceso y del interés público comprometido, el que debe ser realizado de oficio por aquel (39).

En este último aspecto, desde una perspectiva procesal, toda solicitud de medida cautelar está sujeta a un doble juicio. En primer lugar, un análisis de admisibilidad, en el que se verifica el cumplimiento de los presupuestos procesales generales, tales como la competencia del tribunal, la legitimación de las partes, la existencia de una causa judicial, el objeto de la pretensión y la oportunidad procesal en la que se solicita la medida. En segundo lugar, un juicio de fundabilidad, donde se analizan los requisitos específicos que justifican su dictado: la verosimilitud del derecho invocado, el peligro en la demora, la contracautela y la irreparabilidad del perjuicio (40).

En el caso de los tres primeros, se trata de los requisitos específicos de toda medida cautelar. En el caso de la verosimilitud del derecho en las medidas cautelares, no se exige una certeza absoluta sobre la existencia del derecho pretendido, sino solo una apariencia fundada que lo haga plausible. Este concepto se basa en un juicio de probabilidad y presunción, donde se evalúa si el derecho invocado podría ser reconocido en la decisión de fondo. En este sentido, se ha señalado que la verosimilitud debe surgir de manera clara y manifiesta a partir de los elementos obrantes en la causa, sin requerir un análisis exhaustivo de la relación jurídica subyacente entre las partes (41).

La evaluación de la verosimilitud debe efectuarse con criterio restrictivo, evitando que se desnaturalice el proceso cautelar, asegurando que la medida no se convierta en una forma de resolver

la cuestión de fondo de manera anticipada. No obstante, la verosimilitud del derecho no equivale a un anticipo de la sentencia definitiva, sino que opera dentro de un marco de provisionalidad e hipótesis (42).

Por su parte, el peligro en la demora radica en la posibilidad de que la tutela jurídica definitiva se vea frustrada por el transcurso del tiempo o por la propia actividad de la parte contraria. A este riesgo se suma la irreparabilidad del perjuicio, ya que la medida cautelar busca evitar situaciones que dificulten, encarezcan o imposibiliten la satisfacción del derecho pretendido. Si los hechos que se intentan prevenir con la cautela ocurrieran, podrían frustrar la efectividad de la sentencia definitiva. Así, el denominado periculum in mora exige demostrar que, de no adoptarse la medida solicitada, los efectos del fallo final podrían resultar inoperantes en la práctica. Por ello, no basta con una mera posibilidad de daño, sino que debe existir una probabilidad concreta de que la demora en la resolución cause un perjuicio irreparable. En este sentido, la finalidad del instituto cautelar es garantizar que la tutela judicial sea efectiva y no meramente declarativa (43).

En el caso de la contracautela, es una garantía destinada a resarcir los posibles perjuicios que pueda causar la ejecución de una medida cautelar en caso de que, finalmente, el derecho invocado no sea reconocido. Su propósito es compensar el menoscabo que podría sufrir la parte afectada, dado que la medida precautoria se dicta sin previa audiencia de la contraria. Si bien no constituye un requisito de admisibilidad de la medida cautelar, es una condición para su ejecutoriedad. Su monto y calidad deben ser proporcionales a la verosimilitud del derecho invocado y a las circunstancias del caso, asegurando una protección adecuada frente a los riesgos derivados de una decisión provisoria (44).

Esos tres requisitos se hallan íntimamente vinculados entre sí a través de un sistema de vasos comunicantes. La demostración y

medida de cualquiera de esos requisitos debe apreciarse teniendo a la vista a los restantes; así, a mayor fuerza o magnitud de uno de ellos, podría bajarse el nivel de exigencia en cuanto a los otros dos. Estos criterios no pueden evaluarse de manera abstracta, sino en función de las circunstancias concretas de cada caso. En este sentido, se ha sostenido que la verosimilitud del derecho no exige una certeza absoluta, sino una apariencia fundada que haga plausible la pretensión del solicitante. Asimismo, el peligro en la demora debe apreciarse considerando el riesgo real e inminente de que la tutela judicial definitiva resulte ineficaz. Por último, se ha destacado que la contracautela busca equilibrar los intereses en juego, evitando que la medida cautelar cause un perjuicio indebido a la contraparte o al interés público (45).

5.3. A ellos se suma que la solicitud de una medida cautelar en el caso que sea articulada contra el Estado provincial debe precisar según la ley los siguientes elementos:

(a) El perjuicio que se pretende evitar: Debe indicarse de manera concreta cuál es el daño que se intenta prevenir mediante la medida cautelar, justificando su gravedad y urgencia. Esto incluye demostrar prima facie que el perjuicio sería irreparable o de difícil reparación en caso de no otorgarse la medida en forma inmediata.

(b) La actuación u omisión estatal que lo genera: Es imprescindible identificar con claridad y precisión la conducta del Estado provincial que se impugna, ya sea una acción concreta o una inacción que pone en riesgo los derechos del solicitante. Este punto es clave para demostrar la relación de causalidad existente entre la actuación estatal y el perjuicio alegado.

(c) El derecho o interés jurídico que se busca proteger: La solicitud debe especificar el derecho fundamental, legal o contractual cuya vulneración se denuncia. En este sentido, resulta indispensable que el derecho invocado sea verosímil, es decir, que existan

elementos suficientes que justifiquen su posible reconocimiento en sede judicial.

(d) El tipo de medida cautelar requerida: La petición debe detallar si se solicita una medida de no innovar, innovativa, positiva o de suspensión de actos estatales, entre otras. Asimismo, es necesario fundamentar por qué la medida seleccionada es la más idónea para evitar el perjuicio denunciado.

(e) El cumplimiento de los requisitos específicos de la medida cautelar solicitada: Además de los requisitos generales, cada tipo de medida cautelar puede exigir presupuestos adicionales. Por ejemplo, en el caso de medidas innovativas o de contenido positivo, se deberá acreditar que la protección del derecho requiere una acción inmediata y que no existe otra alternativa menos gravosa para el interés público.

Estos requisitos no solo buscan dotar de certeza y precisión a la solicitud cautelar, sino también evitar que medidas imprecisas o genéricas obstaculicen la función estatal sin una justificación suficiente.

5.4. Prohibición de identidad en el objeto.

5.4.1. Un principio central de la ley es que el objeto de las medidas cautelares solicitadas no puede coincidir con el objeto de la pretensión principal. Esto significa que no pueden constituir una solución anticipada del litigio, sino que deben limitarse a garantizar la eficacia de la sentencia definitiva.

Esta cuestión ha sido ampliamente cuestionada y debatida en la doctrina y jurisprudencia argentina (46) y su análisis involucra la tensión entre el carácter instrumental y provisorio de las medidas cautelares y la necesidad de garantizar la tutela judicial efectiva frente a situaciones de urgencia.

5.4.2. La discusión gira en torno a dos posiciones principales. La primera, restrictiva, defiende la regulación legal y sostiene que las medidas cautelares no pueden coincidir con el objeto del proceso principal, pues ello implicaría un adelantamiento de la decisión definitiva, vulnerando el principio de división de poderes y afectando el derecho de defensa del Estado.

Aquí se entiende que las medidas cautelares deben ser entendidas como un mecanismo instrumental destinado a garantizar la eficacia de la sentencia definitiva, pero no a anticipar sus efectos. En consecuencia, su contenido no puede confundirse con el objeto sustancial de la pretensión principal, ya que ello implicaría un prejuzgamiento y una alteración del equilibrio procesal entre las partes.

La jurisprudencia que adscribe a esta postura argumenta que permitir una coincidencia entre la cautelar y la demanda equivaldría a resolver la cuestión de fondo sin el debate procesal correspondiente. En el ámbito contencioso-administrativo, se ha sostenido que la limitación al dictado de medidas precautorias que coincidan con el objeto de la demanda encuentra fundamento en la necesidad de resguardar el interés público y evitar que el poder judicial sustituya indebidamente a la administración en la toma de decisiones (47).

Sin embargo, esta interpretación ha sido objeto de cuestionamientos cuando la prohibición absoluta de medidas cautelares con efectos anticipatorios deja desprotegido al justiciable, violenta el derecho constitucional de igualdad y es contrario al principio de idoneidad de estas medidas (48). Se ha dicho también que violenta su sentido utilitario e instrumental (49).

En algunos casos, tribunales federales han declarado la inconstitucionalidad de normas que impiden la concesión de medidas cautelares en circunstancias en las que la negativa judicial produciría un daño irreparable, afectando el acceso a la justicia y la

tutela judicial efectiva (50).

5.4.3. En una posición intermedia, la coincidencia entre la medida cautelar y el objeto de la demanda puede admitirse en situaciones excepcionales, cuando se verifiquen ciertos requisitos adicionales que justifiquen el dictado de una providencia anticipatoria. Entre ello se señala que (i) debe existir un alto grado de certeza sobre la procedencia del derecho invocado; (ii) se debe demostrar que la ausencia de una medida inmediata generará un daño irreparable que torne ilusoria la posterior ejecución de la sentencia; (iii) la medida debe atender a un interés general que justifique su otorgamiento sin comprometer la función estatal; y (iv) que el solicitante garantice que, en caso de revocación de la cautelar, el Estado no sufrirá un perjuicio irreversible.

Bajo estos criterios, la jurisprudencia ha admitido en ciertos casos la posibilidad de conceder medidas innovativas o cautelares positivas, en las que el Estado es obligado a realizar una determinada acción, pese a que ello pueda implicar una anticipación parcial de la sentencia definitiva. Este criterio ha sido aplicado, por ejemplo, en litigios vinculados a derechos fundamentales, como el acceso a medicamentos o la continuidad de prestaciones sociales esenciales (51).

5.4.4. En el orden local, la jurisprudencia provincial ha adoptado —en general— una posición restrictiva respecto de la procedencia de medidas cautelares cuyo objeto coincida con el de la demanda desde antes de la vigencia de la Ley XIII N° 27. El Superior Tribunal de Justicia de Chubut ha sostenido reiteradamente que una cautelar que produzca los mismos efectos que la sentencia definitiva desnaturaliza su finalidad instrumental y precautoria, pues no busca asegurar el cumplimiento de una eventual decisión favorable, sino anticipar sus efectos (52).

Por su parte, la Cámara de Apelaciones de Trelew ha

admitido que la coincidencia parcial entre ambos objetos no impide el dictado de la medida, siempre que se cumplan los requisitos de admisibilidad y se justifique su necesidad. En este sentido, algunas decisiones han reconocido excepciones en casos particulares, aunque de manera restrictiva y con una interpretación prudente (53).

5.4.5. En suma, el debate sobre la posibilidad de que una medida cautelar coincida con el objeto de la demanda en litigios contra el Estado no tiene una solución unívoca y depende de un delicado ejercicio de ponderación. Mientras que la prohibición absoluta de esta coincidencia puede generar vacíos de tutela y situaciones de desprotección, su admisión irrestricta podría desnaturalizar el proceso cautelar y vulnerar principios fundamentales del derecho administrativo.

La tendencia jurisprudencial sugiere que, si bien la regla general es que las medidas cautelares no pueden reemplazar la sentencia definitiva, existen casos en los que una protección cautelar anticipatoria resulta imprescindible para garantizar la tutela efectiva de los derechos en juego. La clave radica en la aplicación de criterios diferenciados y más exigentes para evaluar su procedencia, asegurando que el equilibrio entre la función estatal y la protección de derechos fundamentales no se vea afectado de manera irrazonable.

5.5. Volviendo a la norma local, la misma señala que, cuando el objeto de la medida cautelar tiene naturaleza alimentaria, la ley impone un límite económico a su alcance. Conforme al artículo 3°, se establece un tope de 30 JUS mensuales, con la posibilidad de incrementarse en 10 JUS adicionales si un informe socioeconómico justifica la necesidad de mayor protección. Además, se prevé que cualquier excedente mantendrá su vinculación con el monto total reclamado en la demanda principal (54).

Esta limitación cuantitativa es una novedad en la regulación

provincial, aunque puede no ser razonable en todos los casos, especialmente cuando se trata de derechos alimentarios vinculados a la protección de sujetos en situación de vulnerabilidad. La imposición de un tope estricto podría desnaturalizar la finalidad de la medida cautelar si el monto fijado resulta insuficiente para cubrir las necesidades del solicitante.

Además, resulta contradictorio que, aun cuando existan elementos suficientes para admitir una medida cautelar de contenido patrimonial contra el Estado, su alcance se vea restringido por límites que, en ciertos contextos, pueden ser claramente insuficientes. La ponderación de estas restricciones debería considerar no solo la razonabilidad del tope fijado, sino también la posibilidad de garantizar una protección efectiva del derecho en juego.

En este sentido, el criterio judicial debería privilegiar una evaluación prudente y flexible, ajustada a las particularidades del caso concreto, en lugar de una restricción rígida que podría frustrar la tutela efectiva del derecho reclamado.

6. Afectación de bienes y recursos del Estado

6.1. El artículo 9 de la Ley provincial establece —como su par nacional— que los jueces no pueden dictar "… ninguna medida cautelar que afecte, obstaculice, comprometa, distraiga de su destino o de cualquier forma perturbe los bienes o recursos propios del Estado, ni imponer a los funcionarios cargas personales pecuniarias.

Sobre la misma, se ha dicho que vulnera el acceso a la tutela judicial efectiva, desnaturaliza el control de legalidad y rompe el equilibrio entre los poderes del Estado, consolidando un privilegio inconstitucional a favor de la administración. Esta prohibición, que impide dictar medidas cautelares que afecten bienes o recursos estatales, implica virtualmente en los hechos la eliminación casi

absoluta de la tutela cautelar contra la administración pública. Esta restricción priva a los ciudadanos de una herramienta esencial para la defensa de sus derechos, particularmente en materia patrimonial, donde el erario público suele estar comprometido (55).

En este sentido, por ejemplo, Cassagne ha señalado directamente que esta disposición es inconstitucional y así debería ser declarada por los jueces y juezas, ya que muchas de las decisiones cautelares tienen necesariamente efecto jurídico irreversible, lo que deriva en una afectación severa a la tutela judicial efectiva (56).

6.2. En este aspecto, se agrega que la jurisprudencia ha cuestionado normas similares, destacando que impiden a los jueces adoptar decisiones efectivas en la protección de los derechos involucrados. En ello, no solo se ha señalado su virtual vaciamiento del contenido del instituto cautelar, sino que también se sostuvo que esas normas cercenan el imperium del poder judicial, al impedirle hacer cumplir sus decisiones, lo que otorga impunidad a los funcionarios y torna ineficaces las resoluciones judiciales, en violación de la división de poderes y los principios republicanos de la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos (57).

Refiriéndose a este tema, Basterra señala que, históricamente, este tipo de restricciones han sido utilizadas en contextos de crisis económicas para evitar decisiones judiciales adversas al poder ejecutivo de turno. Así ocurrió con la ley 25.453 y el decreto 1387/2001 durante la época del denominado — corralito financiero, cuyo propósito era impedir la devolución de los depósitos confiscados a los ahorristas. La Corte Suprema, en el fallo — Smith, rechazó estas restricciones, lo que llevó a su derogación (58). Sin embargo, la ley 26.854 reinstauró limitaciones similares, mostrando la persistente intención de blindar al Estado frente a reclamos judiciales (59).

7. El informe previo en la Ley XIII N° 27: regulación y aspectos procesales

7.1. Uno de los aspectos más relevantes y polémicos de la Ley XIII N° 27 es la incorporación de un informe previo obligatorio que debe producir la autoridad pública demandada antes de que el magistrado o magistrada resuelva sobre la medida cautelar solicitada. Se pretende con esta exigencia introducir un mecanismo procesal que refuerce la defensa del interés público y permita que el Estado exponga su posición antes de que se dicte una resolución provisoria que pueda afectar su actuación.

La exigencia del informe previo refuerza el principio de contradicción en el proceso cautelar, permitiendo que el Estado exponga su posición antes de que se dicte una medida que pueda afectar su actuación. Esto se alinea con el derecho de defensa en juicio y pretende evitar decisiones del poder judicial que podrían comprometer el funcionamiento de la administración pública, sin un adecuado control jurisdiccional.

7.2. El artículo 4° de la ley establece que, una vez presentada una solicitud de medida cautelar contra el Estado Provincial, Municipal o sus entes descentralizados, el tribunal debe requerir a la autoridad demandada que, dentro de un plazo determinado, emita un informe en el que (i) exponga el interés público comprometido por la medida cautelar solicitada; (ii) opine sobre la admisibilidad y procedencia de la medida; (iii) y acompañe la documentación pertinente, con el objetivo de contrastar la solicitud de la parte actora con la normativa vigente.

Esta norma replica el art. 4° de la Ley 26.854, la que a su vez tuvo como antecedente normativo a la ley 2145 — vigente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —, que establece un traslado a la autoridad pública cuando la medida solicitada comprometa la prestación de un servicio público o afecte una función esencial de la

administración (60).

7.3. En primer lugar, se dice que el criterio de — autoridad demandada es amplio, aunque esa opinión no es unánime (61).

Se prescinde así de la naturaleza del acto u omisión involucrado y se adopta un juicio subjetivo, siendo suficiente que se encuentre presente el Estado provincial, municipal o de alguno de sus entes descentralizados, para que la norma se torne aplicable. También se comprende tanto a la administración pública — centralizada o descentralizada — como a los restantes poderes que conforman el Estado provincial o municipal (legislativo, Judicial y Ministerio Público) (62).

7.4. La doctrina especializada señala que este informe no se trata de una contestación de demanda ni tiene naturaleza de acto procesal, en tanto aquella debe darse en el proceso en el momento correspondiente. Por el contrario, es un medio de poner a disposición del tribunal las bases objetivas necesarias a fines que se realice el examen de admisibilidad de la medida solicitada, a modo de anticipar las consecuencias de la decisión que se tome y la afectación del interés público comprometido (63).

Por el lado contrario, en minoría, autores como Maurino, Grimau, y Hutchinson, entre otros, han expresado que se asemeja a un informe réplica, lo que puede entenderse como una contestación de demanda (64). En este orden se agrega que el formato de ese informe permite presumir la contradicción por parte de la autoridad demandada, la que — además de expedirse sobre el interés público comprometido y la admisibilidad y procedencia de la medida — debe acompañar la documentación pertinente, en una suerte de sustanciación del pedido.

Entiendo que es obvio que no puede asimilarse a una contestación de demanda, puesto que este acto procesal dispone

determinadas características, se da en una parte específica del proceso, que no es ésta, y desprende ciertos efectos, que no son los que acontecen aquí. Sin embargo, indiferentemente del nombre que se le asigne, se trata de una respuesta que debe dar el ente público sobre la medida cautelar pretendida, lo que seguramente motivará que se oponga, con la búsqueda de argumentos y elementos para contradecir el pedido.

En cuanto hace a la referencia sobre la bilateralización del proceso que el informe previo implica, existen autores que utilizan el término, como Rojas, Balbín, Cassagne, Bazterra, Lyyn, entre otros, sosteniendo que el requisito del art. 4º produce ese efecto en el proceso cautelar, dejando de lado el principio que determina que las medidas cautelares se decretan y cumplen sin audiencia de la otra parte (65). Por el lado contrario, existen autores, como Duizeide y Sanmartino, que hablan de un informe noticia, atenuando el proceso cautelar. Allí, este acto no es de defensa sino de análisis de la admisibilidad y procedencia de la solicitud cautelar, donde el Estado tiene una carga procesal, una manifestación de la autoridad pública requerida (66). En general, el fuero contencioso administrativo federal se ha inclinado por sostener que la presentación del informe previo se trata de un requisito legal, pero ello no implica la bilateralización del proceso (67).

Entiendo que esta es la posición adecuada toda vez que, sin perjuicio de la presentación del informe, esto no transforma al Estado en parte en el proceso, quien debe aguardar para presentarse a derecho a que el Tribunal le corra traslado de la demanda o le notifique la concesión de la cautelar.

7.5. En definitiva, aquel documento tiene un carácter informativo, pero no vinculante, lo que significa que quien resuelve conserva su facultad de decidir la medida cautelar de acuerdo con los principios procesales y constitucionales aplicables. Sin embargo, su existencia permite ciertamente una evaluación más completa de los

efectos que la medida podría generar sobre la actividad estatal y los derechos de terceros.

En caso de que el informe no se presente en plazo o no se presente, el juez o jueza debe contar igualmente con los elementos suficientes para valorar el interés público comprometido, según fueran aportados por el peticionante, ya que de lo contrario debe rechazar el pedido. Por su parte, la providencia judicial que requiere el informe previo es — en principio — inapelable; y la omisión del informe habilita un pedido de nulidad de lo actuado (68).

7.6. El artículo 4 de la ley fija un plazo general de cinco (5) días para la presentación del informe por parte de la autoridad pública demandada. No obstante, existen excepciones en los siguientes casos:

(a) Procesos de amparo, sumarios y sumarísimos, donde el plazo para producir el informe se reduce a tres (3) días, dada la urgencia que caracteriza a estas acciones.

(b) Casos de extrema urgencia: el tribunal puede dictar una —medida interina antes de recibir el informe, si existen circunstancias graves y objetivamente impostergables. En estos supuestos, la resolución deberá estar debidamente fundada y su vigencia se extenderá solo hasta la presentación del informe o el vencimiento del plazo para su producción.

(c) Medidas cautelares de protección de derechos fundamentales, como la vida, la salud o derechos alimentarios. El artículo 2 dispone que estas medidas pueden concederse sin esperar el informe previo.

7.7. El tribunal podrá, según la índole de la pretensión cautelar, dar vista previa al Ministerio Público antes de resolver la medida. Esta facultad se vincula con la función del Ministerio

Público como garante del interés general y su intervención puede ser determinante en casos donde haya un conflicto entre la tutela de derechos individuales y la preservación del interés público.

7.8. El informe previo guarda una estrecha relación con otras cuestiones que son mencionadas en la ley, que realzan su importancia.

Primeramente, el informe previo guarda relación con la vigencia temporal de las medidas cautelares, en tanto aquel puede ser un elemento determinante para que el tribunal establezca plazos de duración razonables para la medida concedida. Asimismo, con la afectación de bienes y recursos del Estado, ya que la respuesta de la autoridad demandada permite evaluar si la medida solicitada puede comprometer fondos públicos o bienes estatales, lo que está expresamente prohibido por la ley. Igualmente, en los casos en que se solicite la suspensión de actos administrativos, la opinión previa del Estado será clave para determinar si la medida afecta el interés público.

7.9 Ahora bien, este requisito del informe previo ha generado un intenso debate en la doctrina y jurisprudencia argentina. Las posturas en torno a esta exigencia se dividen en dos grandes corrientes: una que defiende su constitucionalidad y necesidad, y otra que la considera violatoria del derecho a la tutela judicial efectiva y del principio de igualdad procesal.

7.9.1. Quienes defienden la validez del informe previo sostienen que la ley responde a la necesidad de equilibrar la tutela judicial efectiva con la protección del interés público, evitando que las medidas cautelares afecten injustificadamente la actividad estatal (69).

Uno de los autores que defiende su constitucionalidad es Duizede, quien sostiene que esta sustancial diferencia con el régimen

general de medidas cautelares y su concesión inaudita parte reside en que se trata de régimen jurídicos distintos, donde interactúan otros principios que también deben ser tenidos en cuenta, como es la legitimidad de los actos administrativos. Se agrega que aquí tampoco se presentan dos litigantes portadores de intereses privados, sino que uno de ellos es el Estado y por tanto se encuentra subyacente un elemento de interés público que no puede ser soslayado (70).

Entre los principales argumentos a favor de esta exigencia se destaca, también, que garantiza un mejor análisis judicial. Comadira, por ejemplo, sostiene que el informe previo permite una ponderación más adecuada del interés público comprometido en la concesión de la medida cautelar. Argumenta que, en el ámbito del derecho administrativo, es razonable que el Estado tenga la oportunidad de expresar su posición antes de que el tribunal resuelva sobre una medida que puede afectar sus funciones esenciales (71). En definitiva, se sostiene que —salvo en algunas excepciones que la ley contempla— es razonable que se demore la decisión un breve plazo a fines de esperar el informe público.

Así también se indica que el informe previo está fundamentado en antecedentes jurisprudenciales y en varias legislaciones provinciales que han dispuesto este sistema (72). Sanmartino señala que, incluso antes de la sanción de la Ley 26.854, la jurisprudencia del fuero contencioso-administrativo solía requerir el envío de actuaciones administrativas para evaluar las medidas cautelares solicitadas contra el Estado (73).

Por su parte, Toia agrega que este informe cuenta con el respaldo de la Corte Suprema y del fuero contencioso-administrativo. Así, este Tribunal ha sostenido que las medidas cautelares contra el Estado deben ser evaluadas con mayor rigor que aquellas dictadas en litigios entre particulares, y que este informe previo otorga mayor certeza y fundamentos al momento de decidir (74).

En esa línea, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo contencioso administrativo federal ha resuelto en algunos precedentes que el informe previo no impide el derecho del actor a obtener una respuesta jurisdiccional, ya que, tras cumplirse el informe, el tribunal sigue obligado a resolver la solicitud cautelar con fundamentos jurídicos (75).

Se argumenta también que el informe previo protege al Estado de decisiones judiciales apresuradas que puedan generar perjuicios irreparables en la administración pública o en la prestación de servicios esenciales. En este sentido, han concluido que la bilateralización de la cuestión es una garantía del debido proceso, más que una restricción.

7.9.2. Por el otro lado, un sector importante de la doctrina y la jurisprudencia considera que la exigencia del informe previo desnaturaliza el instituto de la medida cautelar y coloca al Estado en una situación de ventaja procesal irrazonable frente a los particulares.

Ello porque permite conocer anticipadamente los fundamentos de la solicitud cautelar, afectando el principio de igualdad procesal y permitiéndole reaccionar estratégicamente antes de que se dicte la medida. Así, Gallegos Frediani sostiene que el informe previo vulnera un principio fundamental de las medidas cautelares, que deben ser concedidas inaudita parte, es decir, sin escuchar a la contraparte, para evitar que el procedimiento mismo frustre su propósito (76).

Otros autores han señalado que, en muchos casos, el retraso en la concesión de una medida cautelar puede significar la pérdida efectiva del derecho que se pretende proteger, lo que afecta la tutela judicial efectiva. Spisso advierte que la exigencia del informe previo puede tornarse incompatible con la finalidad de la medida cautelar, que es brindar una protección rápida y efectiva ante situaciones de

urgencia (77).

Se argumenta también que, en la mayoría de los casos, el juez o jueza puede tomar una determinación sobre la medida cautelar con los elementos presentados por la parte actora, sin necesidad de requerir la opinión del Estado demandado.

Desde la jurisprudencia, algunos tribunales han declarado la inconstitucionalidad del informe previo en casos donde su aplicación estricta habría generado una desprotección grave para el justiciable. En particular, se ha señalado que cuando la urgencia es extrema, la exigencia del informe previo se torna irrazonable y contraria al derecho de acceso a la justicia (78).

7.10. No es en vano señalar que la ley provincial, como su par nacional, también prevé un mecanismo intermedio entre ambas posturas: la medida cautelar interina. En los casos en los que existen circunstancias graves y objetivamente impostergables, el tribunal puede dictar una medida interina antes de recibir el informe previo.

Este mecanismo ha sido considerado por algunos como una solución adecuada, ya que permite otorgar protección inmediata en casos urgentes, sin eliminar por completo la exigencia del informe previo (79). La jurisprudencia ha sostenido que la medida interina se mantiene vigente hasta que el tribunal resuelva sobre la medida cautelar definitiva, garantizando que no se genere una situación de indefensión (80).

No obstante, algunos autores sostienen que la existencia de la medida interina no resuelve completamente el problema, ya que su aplicación queda a discreción del juez y no siempre se concede, lo que puede generar incertidumbre sobre la protección del justiciable (81).

8. Vigencia temporal de las medidas cautelares

8.1. Ley XIII N° 27 impone —no sin críticas— un control riguroso sobre la vigencia, modificación y caducidad de las medidas cautelares contra el Estado provincial, con el fin de evitar su uso abusivo y garantizar su carácter excepcional y temporal. Al establecer plazos de vigencia limitados, reglas claras para su revisión y supuestos de caducidad automática, la norma busca un equilibrio entre la tutela cautelar de derechos individuales y la necesidad de preservar la estabilidad de la gestión pública.

Uno de los primeros antecedentes que se mencionan dentro de la necesidad de establecer pautas temporales en las medidas cautelares contra el Estado son los precedentes de la Corte Suprema Nacional en las causas —Grupos Clarín y —Radio y Televisión Trenque Lauquen, donde el Alto Tribunal exigió límites temporales razonables a modo de no extender la vigencia sine die (82).

8.2. Como principio general, el artículo 5 de la ley dispone que toda medida cautelar debe contar con un plazo de vigencia determinado, bajo pena de nulidad. La norma introduce límites temporales estrictos que varían según el tipo de proceso. De esta manera, las medidas cautelares contra el Estado provincial no pueden tener una duración superior a seis (6) meses, vencidos los cuales deben ser revisadas para determinar si es necesario mantenerlas. En el caso de procesos de conocimiento sumarísimo y juicios de amparo, la vigencia máxima es de tres (3) meses.

Ahora bien, como ya se señaló, como excepciones a estos plazos se encuentran aquellas medidas que tutelan la vida y la salud. Si la medida cautelar se dictó para proteger alguno de esos bienes jurídicos, no se requiere una revisión periódica, siempre que se mantengan las mismas condiciones que justificaron su otorgamiento.

8.3. Una vez vencido el plazo fijado, la medida solo podrá

prorrogarse si la parte interesada lo solicita y el tribunal, previa valoración del interés público comprometido, considera que la extensión es indispensable.

Según el texto legal, la prórroga tampoco podrá superar los seis (6) meses y su otorgamiento dependerá de la actitud procesal de la parte beneficiada por la medida, considerando si ha actuado con diligencia o ha incurrido en conductas dilatorias. En el orden nacional, la Cámara Contencioso Administrativa evalúa a la hora de autorizar la prórroga de medidas precisamente si ha existido un adecuado impulso procesal y si se mantienen las circunstancias valoradas en su otorgamiento (83).

Por otro lado, si la medida cautelar fue dictada antes de que se agotara la vía administrativa previa, su vigencia se extenderá hasta la notificación del acto administrativo final o hasta la configuración del silencio administrativo.

8.4. Esta cuestión de la vigencia también ha sido duramente criticada en la doctrina (84). Se dice así que el sistema vulnera el principio de división de poderes al restarle a la jurisdicción su rol en la dirección del proceso y en la concesión de medidas cautelares, las cuales se encuentran estructuradas en la búsqueda de dar eficacia a las sentencias y a la protección útil de los derechos en ciernes.

Rojas considera que esto genera un enfrentamiento entre "derecho y poder, derivando en situación de abuso, ya que las cautelares deben mantenerse mientras subsistan las circunstancias que las justificaron, conforme al principio rebus sic stantibus, y no por criterios temporales predeterminados por el Legislador que nada pueden tener que ver con las características concretas de cada caso particular que se somete al amparo de la Jurisdicción. Sostiene que el acceso a estas medidas es un derecho fundamental para la tutela preventiva de los justiciables, en donde el proceso no puede ser utilizado como herramienta de coacción por ninguna de las partes.

Asimismo, destaca que las medidas cautelares son flexibles y deben adaptarse a la realidad del caso, lo que permite su modificación o levantamiento, agregando las facultades del tribunal para adecuar la medida a las circunstancias, fijando límites temporales o espaciales. Finalmente, critica la incoherencia del régimen propuesto, señalando contradicciones normativas que generan inseguridad jurídica (85).

Otro sector señala que el acotamiento del plazo redunda, en definitiva, en una desprotección prácticamente total, por ser éste escueto, significando una ventaja procesal desmedida para el Estado. Asimismo, se indica que es irrazonable y desproporcionado pretender dar una única respuesta, un plazo preestablecido, al infinito universo que genera la casuística emergente en torno al dictado de medidas cautelares (86).

Por su parte, Lombardo plantea una interpretación alternativa a la regulación sobre la vigencia de las medidas cautelares contra el Estado que parte de la Constitución Nacional, que es muy interesante. Destaca que el Congreso tiene la atribución de fijar las competencias de los tribunales inferiores y definir qué constituye una "causa" en el marco del artículo 116 de la Constitución. Desde esta perspectiva, sostiene que la imposición de un plazo a las medidas cautelares no implica su caducidad automática, sino que establece una revisión periódica por parte del tribunal. Así, la prórroga de la medida siempre será posible, ya que la ley solo exige que el juez o jueza valore nuevamente el interés público comprometido y fundamente su decisión, lo que excluye cualquier renovación automática. De esta manera, la fijación de un plazo no representa una intromisión del legislador en el ámbito judicial, sino el ejercicio de una competencia constitucionalmente reconocida, correspondiendo una interpretación que armonice la norma con la Constitución Nacional. Así, la regulación vigente modula la provisoriedad de la tutela cautelar, imponiendo al peticionante la carga de demostrar la necesidad de su continuidad y al juez o jueza, la obligación de evaluarla periódicamente (87).

Comparto esta interpretación, ya que la ley no dispone que las medidas cautelares cesen automáticamente al vencerse el plazo fijado. En realidad, impone dos exigencias: primero, que las medidas tengan un plazo determinado, y segundo, que exista un control judicial activo (de oficio o a pedido de parte) para evaluar si las circunstancias que justificaron su concesión siguen vigentes.

Esto significa que la medida no se levanta automáticamente, sino que debe analizarse si las condiciones que la originaron aún se mantienen. Solo si han cambiado o se dicta una sentencia definitiva, podría modificarse o cesar. Sostener lo contrario— es decir, que la medida se extingue solo por el paso del tiempo— iría en contra del principio de tutela judicial efectiva, del derecho de defensa y del debido proceso. Muchas veces, los plazos procesales dependen de factores ajenos a la voluntad de la parte interesada, por lo que una interpretación rígida resultaría injusta.

8.5. Es por ello que, de hecho, el artículo 6° de la ley reafirma el carácter provisional de todas las medidas cautelares dictadas contra el Estado. Esto significa que su existencia depende de las circunstancias que las motivaron y de la evolución del proceso principal. En cualquier momento, si las circunstancias que justificaron su otorgamiento cambian o desaparecen, el tribunal podrá revocar o modificar la medida. Esta posibilidad se relaciona con la necesidad de evitar que las cautelares se conviertan en decisiones definitivas o que se mantengan de manera indefinida sin fundamento.

Este es un poder inherente del poder judicial dentro del régimen de medidas cautelares. Así, esta regulación no escapa al régimen general de las medidas cautelares que se desprende de los arts. 204 y 205 del CPCC, en tanto es común señalar el carácter provisional de las medidas cautelares y que su levantamiento se encuentra directamente vinculado con las condiciones para su modificación. La judicatura se encuentra siempre habilitada para

determinar el tipo de medida que más se adecua a las circunstancias del caso, en atención a la flexibilidad del proceso cautelar.

En consecuencia, debe tenerse presente que, en cuestiones de cautelares, tanto en supuestos de concesión, como de modificación o levantamiento, siempre es necesario atender a la existencia o mantenimiento de sus presupuestos. De manera que estas medidas crean un estado jurídico provisional susceptible de revisión en cualquier etapa del juicio, siempre y cuando varíen los presupuestos determinantes de la traba. Por tanto, las cautelares subsistirán mientras persistan las circunstancias de hecho o derecho que las determinaron (88).

8.6. Lo mismo acontece con el artículo 7 de la ley provincial, que establece que las medidas cautelares pueden ser ampliadas, mejoradas, sustituidas o limitadas tanto por la parte que las solicitó como por la parte contra la que se dictaron. La solicitud de modificación puede ser pedida por quien obtuvo la medida, ya sea ampliación, mejora o sustitución si demuestra que la medida original no cumple adecuadamente con su finalidad de tutela. También la parte afectada puede solicitar su sustitución por otra menos gravosa, siempre que garantice suficientemente el derecho de quien obtuvo la cautelar.

Para resolver estos pedidos, el tribunal deberá dar traslado a la contraparte, fijando un plazo de cinco (5) días en procesos ordinarios y tres (3) días en procesos sumarísimos y juicios de amparo.

Este mecanismo permite ajustar las medidas cautelares a la evolución del proceso y evitar que se conviertan en herramientas desproporcionadas que afecten innecesariamente la actividad estatal.

8.7. El artículo 8 de la ley introduce reglas estrictas sobre la caducidad de las medidas cautelares, estableciendo su vencimiento

automático en ciertos supuestos. El primer supuesto es cuando la medida fue otorgada antes de la interposición de la demanda, donde si el solicitante no inicia el proceso judicial dentro de los diez (10) días posteriores al agotamiento de la vía administrativa, la medida caduca de pleno derecho. Esta regulación es similar a la que establece el art. 207 del CPCC.

Así, cuando el derecho tutelado es exigible o a partir del momento en que adquiere tal calidad, el sólo transcurso del plazo, sin que se promueva el pertinente proceso, acarrea la extinción de la medida. No se requiere en consecuencia petición de parte, ya que la cancelación no es sino una resultante que viene impuesta por la ley y que procede de oficio. El plazo de diez días, que reviste carácter perentorio, se computa desde la efectiva traba de la medida cautelar, aun cuando la respectiva resolución no se encuentre firme en virtud de haber sido recurrida (89).

La caducidad implica también que la parte que obtuvo la medida debe pagar costas y daños y perjuicios por los efectos generados. Además, no podrá solicitar nuevamente la misma medida antes de iniciar la demanda principal. El segundo supuesto es cuando la medida fue otorgada durante la tramitación de la vía administrativa. En este caso, la caducidad se produce a los diez días de la notificación del acto administrativo final. Estos plazos estrictos buscan evitar el abuso de las medidas cautelares como herramientas para dilatar la resolución definitiva del conflicto o paralizar indefinidamente la actividad estatal.

9. La cláusula de la "vida digna" en las medidas cautelares contra el Estado

9.1. La denominada cláusula de la vida digna representa un avance significativo en la protección de los derechos de los sectores más vulnerables frente al Estado, al establecer un régimen cautelar

más ágil y efectivo. Su aplicación permite que los tribunales adopten decisiones urgentes sin los requisitos más estrictos del régimen general de las medidas cautelares contra el Estado, asegurando que el acceso a la justicia no se vea limitado por barreras procesales cuando están en juego derechos fundamentales (90).

9.2. Algunos autores han criticado la utilización de la expresión —vida digna para referir a este aspecto de la ordenación (91), más —como enseñaba el maestro Sagües— el Pacto de San José de Costa Rica utiliza ambas palabras, por separado, en diferentes cláusulas, circunstancia que a la postre ha provocado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la construcción del binomio (92).

De manera similar, María Gabriela Ábalos afirma que el precepto "realiza una interpretación convencional" y, en ese sentido, cita el fallo "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, dictado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 19 de noviembre de 1999 (93).

Sin embargo, ello ha llevado a que algunos autores, como García Vizcaíno, por ejemplo, sostengan que —todos los derechos humanos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos están contemplados en el concepto de —vida digna, incluyendo los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. Ello ciertamente amplía el espectro de derechos que deben ser tenidos en cuenta, lo que podría desdibujar el régimen mismo de medidas cautelares contra el Estado.

En ese mismo sentido se suma el Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata que sostuvo que deben agregarse otros derechos como la integridad física, psíquica y emocional, la libertad personal, la libertad sindical, el acceso a la información pública, o la educación, entre otros (94).

9.3. Al respecto, no debe olvidarse que, en el sistema interamericano de derechos humanos, la dignidad es un valor fundamental que subyace a todos los derechos humanos y es reconocida en instrumentos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 1 y 11) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. I). Al incorporarse a la dignidad como norte de esta protección, su presencia se encuentra en la totalidad de los derechos que esos instrumentos garantizan.

En general, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la dignidad es el fundamento de la libertad, la igualdad y la justicia, y que su vulneración implica un trato degradante, contrario a la prohibición de la tortura y los tratos crueles o inhumanos. El Tribunal regional ha enfatizado que el respeto por la dignidad humana impone obligaciones a los Estados para garantizar condiciones de vida que permitan el pleno desarrollo de las personas, evitando toda forma de discriminación, violencia o trato humillante. Asimismo, ha señalado que la vida digna, como tal, debe estar complementada por la existencia de otros elementos que son mínimos, esenciales o sustanciales a la dignidad humana. En definitiva, como reconoce Sagües, se trata de una novedad conceptual en el derecho argentino, que sin ser aislado no es frecuente en el derecho contemporáneo, remitiendo a las reglas del tribunal regional, lo que refuerza el enganche entre el derecho nacional y el internacional de derechos humanos.

Se trata entonces de la protección de sectores vulnerables y la tutela procesal diferenciada que se les brinda a aquellos, que —según Berizonce — son las diversas medidas y acciones tendientes a asegurar el acceso a la justicia a través de los tribunales, a las personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad, como presupuesto ineficiente para el logro de la tutela de sus derechos (95).

9.4. Por tanto, esta cláusula — cuyo nombre se le atribuye al profesor Carlos A. Vallefin (96) — se aplica en aquellos casos en los que la medida cautelar tenga por objeto la protección de derechos de sectores socialmente vulnerables, vinculados a la salud, derechos ambientales y de naturaleza alimentaria. El legislador reconoce que estos derechos requieren una protección reforzada, ya que su vulneración puede comprometer la dignidad de las personas afectadas y generar perjuicios irreversibles.

La inclusión de esta cláusula responde a la necesidad de garantizar el acceso a la justicia de sectores especialmente protegidos, en consonancia con el principio de igualdad y no discriminación. Se parte de la premisa de que el Estado tiene un interés superior en la protección de ciertos derechos, como la salud, la alimentación y el medio ambiente, lo que justifica un trato diferenciado en el otorgamiento de medidas cautelares.

La norma exige que se trate de sectores en situación de vulnerabilidad social y que dicha condición esté debidamente acreditada en el proceso. La regulación legislativa busca amparar situaciones en las que exista un interés estatal significativo en su protección, ya sea por su impacto social o por las características particulares de los grupos afectados. Este criterio se aplica en ámbitos como la protección del ambiente, los derechos de consumidores y usuarios, la salud pública y otros temas que involucran a colectivos históricamente postergados o con escasa tutela jurídica. En este marco, se incluyen diversos grupos vulnerables reconocidos por el ordenamiento jurídico, tales como personas mayores, niños, niñas y adolescentes, mujeres y personas con discapacidad, entre otros (97)

En la jurisprudencia, su aplicación ha sido destacada en litigios relacionados con la prestación de servicios de salud, el suministro de medicamentos, la protección del medio ambiente y la continuidad de prestaciones alimentarias, consolidándose como un

mecanismo clave para garantizar derechos esenciales (98).

9.5. A nivel doctrinal, Vallefín sostiene que esta cuestión funciona como un mecanismo de protección integral, destacando que esta norma atraviesa todo el cuerpo legal y permite acceder a un régimen más favorable que el ordinario en determinadas circunstancias (99).

Por su parte, Cuesta señala que, en relación con los derechos fundamentales y la protección de personas en situación de vulnerabilidad social, los principios de progresividad y pro homine, derivados del derecho internacional de los derechos humanos, deben guiar la interpretación y aplicación de la norma. En su análisis, considera que estos principios no solo actúan como criterios excepcionales, sino que también inciden en los requisitos para otorgar medidas cautelares contra el Estado (100).

En términos más amplios, la cláusula de la vida digna refuerza el rol del poder judicial en la garantía de derechos fundamentales, al facilitar la adopción de medidas urgentes sin obstáculos procesales que puedan comprometer su efectividad. En definitiva, al aplicar la ley, los jueces y juezas deben interpretar sus disposiciones teniendo en cuenta que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles. Esto implica que la protección específica prevista en la norma debe extenderse a casos en los que estén en juego otros derechos fundamentales, ya sean de naturaleza civil y política o económica, social y cultural.

Además, la legislación interna debe aplicarse de manera compatible con las obligaciones internacionales del Estado, garantizando la plena tutela de los derechos humanos. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que excluir estos derechos del ámbito judicial sería arbitrario e incompatible con su interdependencia con los derechos civiles y políticos. Asimismo, una interpretación restrictiva limitaría

la capacidad de los tribunales para proteger a los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad (101).

9.6. Sin embargo, es posible encontrar algunas voces críticas sobre esta cuestión. Buteler, por ejemplo, interpreta que la ley introduce una diferenciación dentro del derecho administrativo, al establecer criterios jurídicos distintos según la posición social del solicitante de la medida cautelar o los derechos en juego. A su juicio, esto genera una jerarquización de derechos. También critica que la norma no implica un avance en la protección de los sectores más desfavorecidos, sino que solo mantiene el nivel de tutela que ya existía en la regulación anterior (102).

Aberastury considera que, si bien el reconocimiento de ciertos derechos dentro de este marco legal podría verse como un avance positivo, en tanto el derecho administrativo históricamente ha reconocido desigualdades entre los particulares y el Estado, la referencia a —sectores socialmente vulnerables en la norma es imprecisa. Según su visión, el lenguaje utilizado carece de una pauta clara que permita identificar con precisión a los destinatarios de la protección legal (103).

Espinoza Molla critica la legislación por fortalecer en exceso las potestades procesales del Estado. A partir de un análisis comparativo con el régimen procesal anterior, concluye que el nuevo sistema especial o excepcional resulta, en algunos aspectos, más gravoso para quienes buscan tutela cautelar, sin que ello represente una mejora efectiva en la protección de derechos. En consecuencia, advierte que este cambio normativo ha generado un esquema más restrictivo y un retroceso en términos de tutela cautelar efectiva (104).

Finalmente, Rojas objeta el enfoque de la ley al considerar que la creación de excepciones de este tipo genera un trato desigual. Desde su perspectiva, estas disposiciones no deberían ser

excepcionales, sino reglas generales aplicables a todos los casos. Además, advierte que esta concepción afecta el principio de división de poderes, ya que interfiere con la función del poder judicial de evaluar los hechos y circunstancias para decidir sobre la procedencia de una medida cautelar (105).

En definitiva, como ha sostenido el Ministerio Publico Fiscal ante el Fuero Contencioso Administrativo Federal, al pronunciarse sobre este concepto, "el catálogo de situaciones y derechos fundamentales comprendidos dota al tribunal de un marco suficiente de apreciación como para salvaguardar toda situación en que se afecten los derechos allí mencionados o se encuentre comprometida la vida digna, conforme la interpretación que la Corte IDH ha hecho de la Convención en este aspecto, aventando de tal modo — gracias a la amplitud de la excepción— toda sospecha de inconstitucionalidad de la ley (106).

9.7. Cuando una medida cautelar se enmarca dentro de esta cláusula, el solicitante accede a un régimen procesal más favorable que introduce flexibilizaciones respecto de los requisitos generales previstos en la Ley.

A diferencia del régimen general, en estos casos el tribunal puede conceder la medida cautelar sin requerir el informe previo de la autoridad demandada. Esto evita demoras que podrían comprometer la efectividad de la tutela judicial. Asimismo, mientras que en el régimen ordinario se exige una garantía patrimonial, en estos casos el solicitante puede prestar caución juratoria, lo que facilita el acceso a la justicia para personas en situación de vulnerabilidad.

Por su parte, si la parte demandada impugna la medida cautelar, el recurso de apelación no suspenderá su ejecución, permitiendo que la tutela cautelar se mantenga vigente mientras se resuelve la apelación. A diferencia de otras medidas cautelares que

tienen un plazo máximo de seis meses (prorrogable en ciertos casos), las medidas dictadas bajo la cláusula de la vida digna no están sujetas a un plazo determinado, lo que evita la necesidad de solicitar prórrogas periódicas.

Adicionalmente, en el régimen general, las medidas cautelares dictadas por jueces incompetentes carecen de eficacia. Sin embargo, cuando se trata de casos comprendidos en la cláusula de la vida digna, la ley reconoce validez a las medidas concedidas por jueces incompetentes, permitiendo que se mantengan hasta que el expediente sea remitido al tribunal competente.

10. Suspensión de los efectos de actos estatales y medidas positivas en la Ley XIII N° 27

La Ley XIII N° 27 regula de manera específica dos tipos de medidas cautelares que pueden afectar la actividad estatal: la suspensión de los efectos de actos estatales (artículo 13) y las medidas positivas o de contenido innovativo (artículo 14). Ambas figuras tienen en común que pueden incidir directamente sobre decisiones gubernamentales, pero se diferencian en su finalidad y en los requisitos exigidos para su procedencia.

10.1. Suspensión de los efectos de actos estatales:

10.1.1. Aquí la ley regula la posibilidad de que un juez o jueza ordene la suspensión de los efectos de actos normativos o administrativos dictados por el Estado Provincial, Municipal o sus entes descentralizados. Este tipo de medida implica dejar sin efecto temporalmente la aplicación de una ley, reglamento, ordenanza o acto administrativo, hasta que se dicte una resolución definitiva en el proceso principal.

El Superior Tribunal de la provincia de Chubut ha calificado a estas medidas como cautelares innovativas, ya que suponen la

transformación de una situación jurídica preexistente. Su procedencia es aún más excepcional, ya que afectan la ejecutoriedad de los actos administrativos (107).

10.1.2. Toda esta cuestión de la suspensión de los efectos de un acto estatal mediante una medida cautelar es una cuestión central en el derecho administrativo. La doctrina y la jurisprudencia de la materia han desarrollado —en general— criterios específicos para admitir este tipo de medidas, con un enfoque restrictivo y excepcional.

La doctrina ha señalado que la suspensión de los efectos de un acto administrativo es la medida cautelar por excelencia en el derecho administrativo. Comadira, por ejemplo, sostiene que, dado que el control judicial de la administración pública es de naturaleza revisora, la suspensión cautelar se convierte en un mecanismo fundamental para evitar la consumación de perjuicios derivados de actos presuntamente ilegítimos (108).

Sin embargo, este tipo de medidas se enfrenta a una restricción estructural: la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos. Esta presunción implica que un acto administrativo se considera válido y eficaz desde su dictado, salvo que sea declarado inválido en sede judicial. Por ello, la jurisprudencia ha establecido que no puede disponerse la suspensión de un acto estatal sin una acreditación sólida de la ilegitimidad del mismo (109).

En esa línea, el Superior Tribunal de Justicia de Chubut ha sostenido en reiteradas oportunidades que las medidas cautelares no pueden aplicarse de manera automática para suspender los actos de los poderes públicos, precisamente en virtud de la presunción de legitimidad que los ampara (110). En este sentido, la Sala B de la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia establece que la suspensión cautelar de un acto administrativo solo procede si se acredita prima facie la ilegitimidad del acto, ya que de lo contrario se

afectaría la prerrogativa estatal (111).

Asimismo, el Alto Tribunal provincial reafirma que la procedencia de estas medidas requiere un análisis más estricto que el aplicado en los litigios entre particulares, ya que el acto administrativo goza de presunción de validez hasta que se declare lo contrario judicialmente (112).

10.1.3. Adicionalmente, cuando la medida cautelar se dirige contra actos legislativos o normativos, la jurisprudencia ha sido aún más restrictiva. Se ha señalado que la sanción de una ley es un acto de gobierno que no puede ser suspendido sin una evaluación rigurosa, ya que ello podría implicar una intromisión indebida del poder judicial en la esfera legislativa. En ese orden, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha advertido que los jueces deben ser prudentes al disponer medidas cautelares contra actos de gobierno, para evitar que el poder judicial sea imputado de pretender ejercer funciones legislativas mediante providencias cautelares (113).

En esta línea, el Superior Tribunal de Chubut ha sostenido que la suspensión de leyes y decretos solo es admisible en casos donde se acredite un perjuicio de gran magnitud y una ilegitimidad manifiesta. Sin embargo, ha reconocido que el control judicial debe prevenir consecuencias negativas irreversibles derivadas de la aplicación de normas de dudosa constitucionalidad (114).

10.1.4. Por el lado del procedimiento administrativo, el derecho público impone, como regla general, el agotamiento de la vía administrativa antes de acceder al control judicial de un acto estatal. En este sentido, algunos tribunales han interpretado que la solicitud de suspensión cautelar de un acto administrativo solo puede plantearse una vez agotados los recursos administrativos previos (115).

Según Comadira, exigir la solicitud de suspensión en la vía

administrativa antes de acudir a la justicia es razonable si el trámite aún está en curso. Sin embargo, esta regla no debería ser absoluta ya que es común que el Estado guarde silencio en dicha sede. La ley de medidas cautelares resulta excesiva al no prever excepciones a esta exigencia, lo que puede generar obstáculos injustificados para la tutela judicial efectiva (116).

No obstante, la jurisprudencia también ha admitido en algunos casos que las medidas cautelares pueden operar antes del agotamiento de la vía administrativa, allí donde el acto impugnado pueda causar un perjuicio irreparable. El Superior Tribunal provincial ha señalado que las medidas cautelares autónomas pueden concederse para neutralizar los efectos de un acto administrativo impugnado administrativamente, evitando así que la espera de la resolución administrativa torne ilusoria la protección judicial (117).

10.1.5. Ahora bien, para que un juez o jueza suspenda los efectos de un acto administrativo, se deben cumplir ciertos requisitos específicos según la ley provincial, más rigurosos que los exigidos en otras medidas cautelares. Estos requisitos han sido establecidos por la doctrina y la jurisprudencia:

(a) Verosimilitud del derecho y de la ilegitimidad: Se debe acreditar prima facie el derecho invocado y la ilegitimidad del acto administrativo. No basta con alegarla, sino que debe existir una prueba preliminar suficiente que desvirtúe la presunción de validez del acto (118).

(b) Peligro en la demora o perjuicio grave e irreparable: Es necesario demostrar que la ejecución del acto impugnado generará un daño irreparable, que no podrá ser remediado con una sentencia posterior (119).

(c) No afectación del interés público: La administración se puede oponer o puede solicitar el levantamiento de la suspensión si

acredita que la medida genera un grave perjuicio para el interés general.

(d) Carácter excepcional y restrictivo: Como regla general, la suspensión de los efectos de un acto administrativo solo puede dictarse en casos de ilegitimidad manifiesta y perjuicio irreparable.

La ley agrega también algunos requisitos adicionales cuando el acto aún está en sede administrativa. Así, si la solicitud de suspensión se realiza antes de haber agotado la vía administrativa, la ley exige que el solicitante haya pedido previamente la suspensión del acto ante la administración y que (i) la administración haya rechazado la suspensión, o (ii) hayan transcurrido cinco (5) días sin respuesta a su solicitud. Este requisito busca evitar que los tribunales intervengan de manera prematura en la gestión administrativa y obliga a los particulares a agotar los mecanismos internos antes de acudir a la justicia.

Esta aclaración entonces se posiciona sobre la imposibilidad de suspender la medida en sede judicial si previamente no se requirió su suspensión en sede administrativa.

10.1.6. A su vez, la ley provincial aclara que la providencia que suspende un acto estatal puede ser impugnado por dos vías: (i) recurso de reposición ante el mismo tribunal que dictó la medida o (ii) recurso de apelación, que en el caso de suspensión de leyes o reglamentos tendrá efecto suspensivo (es decir, la suspensión no se ejecutará hasta que se resuelva la apelación) (120). En el resto de los casos será devolutivo.

El efecto suspensivo del recurso se dará únicamente, entonces, contra la providencia cautelar que suspenda los efectos de una disposición legal o un reglamento del mismo rango jerárquico. Así, las disposiciones mencionadas en el artículo en análisis abarcan las leyes en sentido formal sancionadas por la Legislatura provincial

y promulgadas íntegramente por el poder ejecutivo Provincial; las leyes sancionadas por la Legislatura y promulgadas parcialmente; los decretos de necesidad y urgencia dictados por el poder ejecutivo en situaciones excepcionales; las instrucciones, decretos y reglamentos necesarios para poner en ejercicio las leyes de la Provincia, y finalmente, aquellos actos normativos producto del ejercicio de facultades delegadas por la Legislatura (art. 156 de la Constitución Provincial).

En este contexto, la norma en cuestión busca otorgar mayor protección frente a la posibilidad de que una persona, a través de una medida cautelar, quede eximida de la aplicación de un régimen general. Si bien este objetivo apunta a evitar desigualdades o privilegios, podría generar efectos irrazonables si no se interpreta en conjunto con el resto del sistema normativo. De hecho, una aplicación aislada de esta disposición podría incluso excluir los casos contemplados en el artículo 3°, que justifican el dictado de medidas interinas, lo que podría afectar la tutela judicial efectiva (121).

10.2. Medidas positivas.

10.2.1. El artículo 14 de la ley provincial regula las medidas positivas, que son aquellas que imponen una acción concreta al Estado en lugar de impedir simplemente la ejecución de un acto. Este tipo de medidas cautelares son de carácter innovativo, ya que buscan modificar una situación existente obligando a la administración pública a realizar una determinada conducta. Por su potencial impacto en la gestión estatal, la ley establece requisitos más estrictos para su procedencia. Como ejemplos de este tipo de medidas se mencionan las órdenes judiciales para que el Estado brinde asistencia médica urgente a una persona en situación de riesgo; suministre medicamentos a pacientes que los necesitan; otorgue una prestación social a quien tiene derecho a ella; o efectúe reparaciones inmediatas en infraestructura pública que representa un peligro para la seguridad (122).

El Superior Tribunal provincial ha señalado que es por demás restrictivo el criterio cuando se procura que el poder judicial ordene al Ejecutivo —aún provisoriamente— que observe una conducta activa. Estas medidas importan la emisión de un mandato judicial a la administración para que ésta observe una conducta determinada, es decir no una mera abstención de ejecutar ciertos efectos sino, directamente, una obligación de hacer (123).

En la misma línea, Comadira señala que en un marco restrictivo natural sólo podrían disponerse cuando el acto debido por la administración corresponde al ejercicio de facultades regladas (124).

Según la Corte Nacional, este tipo de tutela implica una alteración del Estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado e involucra una decisión excepcional que justifica mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión, por configurar un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa (125). En la misma línea se ha expedido el Superior Tribunal provincial (126).

Esta doctrina ha sido aplicada en general en numerosos precedentes de la Cámara de Apelaciones en lo contencioso administrativo federal (127).

10.2.2. En esa línea, la ley local establece que, para que se conceda una medida positiva contra el Estado provincial, el solicitante debe acreditar la concurrencia simultánea de los siguientes requisitos: a) Existencia de un deber jurídico claro e incontestable: Debe probarse que la autoridad pública demandada tiene una obligación concreta y específica incumplida. b) Alta probabilidad de que el derecho del solicitante exista: Se requiere una fuerte presunción de que el actor tiene un derecho subjetivo exigible frente al Estado. c) Perjuicio grave e irreparable: Debe demostrarse que el

incumplimiento de la obligación estatal causa daños irreparables o de difícil reparación posterior. d) No afectación del interés público: La medida no debe interferir de manera grave con la gestión del Estado o comprometer bienes esenciales. e) Reversibilidad de la medida: No debe generar efectos jurídicos o materiales irreversibles.

Claramente, estos requisitos legales reflejan un alto estándar de exigencia, ya que el dictado de una medida positiva supone una intromisión del poder judicial en la función administrativa del Estado. 10.2.4. El artículo 14 también establece que estos requisitos serán aplicables a cualquier otra medida cautelar de carácter innovativo que no esté expresamente regulada en la ley. Esto significa que cualquier medida cautelar que imponga una acción concreta al Estado deberá cumplir con los mismos criterios de admisibilidad.

11. Tutela urgente del interés público comprometido por la interrupción de los servicios públicos en la Ley XIII N° 27

11.1. La Ley XIII N° 27 de la Provincia del Chubut establece un régimen especial de tutela cautelar cuando la continuidad de los servicios públicos o la ejecución de actividades de interés general se ven amenazadas o interrumpidas. En este sentido, el artículo 17 de la norma prevé la posibilidad de que el Estado Provincial, los municipios y sus entes descentralizados soliciten medidas cautelares urgentes para evitar perjuicios graves al interés público. Este es un caso, entonces, donde son los sujetos públicos mencionados quienes solicitan la medida.

La norma dispone que la tutela cautelar será procedente cuando se verifiquen actos, hechos u omisiones que generen una amenaza actual o inminente sobre la prestación de servicios públicos esenciales, o cuando se afecte la ejecución de actividades vinculadas al interés general. Asimismo, contempla la posibilidad de

intervención judicial cuando se advierta una perturbación sobre la integridad o el destino de bienes afectados a tales funciones, evitando que situaciones de hecho comprometan la operatividad de la administración.

Con el fin de dotar a la administración pública de herramientas eficaces para garantizar la continuidad de los servicios esenciales, la ley admite que estas medidas cautelares puedan ser solicitadas en distintos momentos procesales: antes de la promoción de la demanda, en forma simultánea a su interposición o en cualquier estado posterior del proceso. De este modo, se permite una actuación inmediata que evite la consolidación de situaciones de riesgo para la comunidad.

En cuanto a la naturaleza de las medidas cautelares que pueden ser requeridas en este marco, la norma no establece limitaciones taxativas, sino que habilita la adopción de cualquier providencia que resulte idónea para garantizar la continuidad del servicio público afectado o para evitar la alteración del destino de los bienes estatales. Así, el tribunal podrá disponer medidas de no innovar, ordenar conductas positivas a quienes sean responsables de la afectación del servicio o incluso suspender actos o conductas que comprometan su regularidad.

11.2. Sin perjuicio de lo expuesto, la ley introduce una limitación expresa al ámbito de aplicación de este régimen, excluyendo de su alcance los conflictos laborales; espacio donde es muy común que se planteen este tipo de tensiones. En estos casos, se dispone que cualquier controversia que involucre la interrupción de un servicio público motivada por una medida de fuerza de los trabajadores deberá resolverse conforme a la normativa laboral vigente y a los procedimientos administrativos específicos a cargo de la Secretaría de Trabajo o el organismo que en el futuro la reemplace en sus funciones.

11.3. En conclusión, el artículo 17 de la Ley XIII N° 27 configura un mecanismo excepcional que permite al Estado reaccionar de manera inmediata ante circunstancias que comprometan el interés público, asegurando la prestación de servicios esenciales y la integridad de los bienes afectados a tales fines. No obstante, el legislador ha delimitado su aplicación para evitar que este régimen pueda utilizarse como una vía indirecta para restringir derechos laborales, reafirmando así el principio de especialidad normativa en materia de conflictos de trabajo.

12. La contracautela y su exención en Ley XIII N° 27

12.1. La contracautela es una garantía procesal que se exige al solicitante de una medida cautelar con el fin de resguardar a la parte afectada frente a eventuales perjuicios derivados de su dictado (art. 201, 202 y 203 del CPCC). En el caso de medidas cautelares contra el Estado provincial, la Ley XIII N° 27 regula expresamente este instituto, estableciendo la obligatoriedad de su prestación, salvo en los casos en los que resulte eximida.

12.2. El artículo 10° de la Ley XIII N° 27 establece que las medidas cautelares dictadas contra el Estado Provincial, Municipal o sus entes descentralizados solo tendrán eficacia práctica una vez que el solicitante otorgue una caución real o personal. La finalidad de esta exigencia es doble. En primer lugar, persigue proteger al Estado de los daños que pudiera sufrir si la medida cautelar fuera revocada o resultara improcedente en la sentencia definitiva. Aquí es un verdadero desafío ponderar la cuantía de esa garantía, en tanto ello puede desprender consecuencias de muy diversa magnitud. Y en segundo, busca evitar abusos procesales, desalentando solicitudes de medidas cautelares infundadas o utilizadas con fines dilatorios.

12.3. La ley admite como contracautela la caución real o personal. La norma establece como regla general que el solicitante de una medida cautelar debe prestar una garantía patrimonial que

asegure los costos y posibles perjuicios que la medida pudiera causar al Estado. Esto puede incluir dinero, bienes o garantías de terceros.

En el caso de la caución juratoria, se la admite excepcionalmente en los casos en que la medida cautelar tenga por objeto la tutela de los derechos mencionados en el artículo 2°, inciso 2°, es decir, la protección de la vida, de la salud o derecho alimentarios.

En estos supuestos, se entiende que la urgencia y la naturaleza del derecho en juego justifican la flexibilización de la exigencia de una caución patrimonial, permitiendo que el solicitante simplemente jure que responderá por los daños y perjuicios en caso de revocación de la medida.

12.4. El artículo 11° establece que no se exigirá contracautela en dos supuestos específicos. Primeramente, cuando quien obtuvo la medida cautelar es el propio Estado Provincial o Municipal o alguna de sus entidades descentralizadas. En este caso, la dispensa obedece a la presunción de solvencia del Estado y al hecho de que no corresponde exigirle una garantía cuando actúa en defensa del interés público.

En segundo lugar, cuando la parte actora actúe con beneficio de litigar sin gastos. Esta exención responde a un criterio de acceso a la justicia, ya que se reconoce que exigir una contracautela patrimonial a personas en situación de vulnerabilidad económica podría impedirles obtener la protección cautelar necesaria.

12.5. El artículo 12° establece la posibilidad de que la parte afectada por una medida cautelar pueda solicitar la mejora de la caución otorgada. Para ello, debe (i) probar sumariamente que la caución fijada es insuficiente para cubrir los eventuales perjuicios derivados de la medida; y (ii) plantear la solicitud ante la Cámara de Apelaciones, que resolverá la cuestión previo traslado a la otra parte;

lo que no deja de ser toda una novedad procesal.

Esta previsión refuerza la protección del Estado frente a medidas cautelares que puedan generarle perjuicios económicos significativos, permitiendo ajustar la garantía en función del impacto real que la medida pueda tener sobre la administración pública.

13. Aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia

13.1. La Ley XIII N° 27 establece un régimen específico para la tramitación de medidas cautelares contra el Estado Provincial, los municipios y sus entes descentralizados. Sin embargo, no regula en forma integral todos los aspectos procesales vinculados a estas pretensiones, por lo que resulta necesario determinar qué normas procesales se aplican en los aspectos no contemplados por la ley. Ello sin perjuicio que, como se viene revisando, este régimen particular toma como base y complementa el régimen general de medidas cautelares que se encuentra contenido en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

13.2. En este sentido, el artículo 18 de la Ley XIII N° 27 dispone que, en lo no previsto expresamente en su articulado, serán de aplicación supletoria las disposiciones de aquel código de forma (Ley XIII N° 5). Esta remisión normativa asegura que, en aquellos aspectos procesales no regulados específicamente, los operadores jurídicos puedan recurrir a las reglas generales del proceso cautelar previstas en la norma de forma.

No obstante, esta aplicación supletoria se encuentra condicionada a la compatibilidad de las disposiciones del Código con los principios y objetivos de la Ley XIII N° 27. Esto significa que, en caso de contradicción entre ambas normativas, prevalecerán las disposiciones especiales de la ley de medidas cautelares contra el Estado, dada su naturaleza específica.

13.3. Asimismo, el legislador reconoce que la regulación procesal en materia contencioso-administrativa es una cuestión pendiente en la provincia, razón por la cual establece que la aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Comercial regirá hasta tanto se dicte el Código Contencioso Administrativo de la Provincia. De este modo, la norma deja abierta la posibilidad de que, en el futuro, una legislación procesal específica reemplace o complemente el actual marco normativo.

13.4. La norma también establece expresamente cuales son aquellos procesos que están excluidos de la aplicación de la Ley XIII N° 27. En efecto, si bien esta ley regula en forma amplia las medidas cautelares contra el Estado, no se aplica a todos los procesos en los que este es parte. En este sentido, el artículo 19 establece una exclusión expresa respecto de los procesos de amparo regulados en la Ley V N° 84.

El fundamento de esta exclusión radica en que el proceso de amparo tiene un trámite excepcional, breve y sumario, donde se pone en juego la discusión de —…derechos o garantías reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, un Tratado o una ley…, lo que lo distingue de otros procedimientos en los que pueden solicitarse medidas cautelares.

Dado que la Ley V N° 84 ya prevé reglas específicas en materia de tutela cautelar dentro del amparo, el legislador optó por mantener la autonomía de este régimen, evitando que las disposiciones más restrictivas de la Ley XIII N° 27 afecten su operatividad.

13.5. Sin embargo, la exclusión no es absoluta, ya que el artículo 19 establece que ciertos artículos de la Ley XIII N° 27 sí resultarán aplicables a los procesos de amparo. En particular, se establece la aplicación de los artículos 2°, 4° inciso 2, 5°, 7°, 8°, 9°,

13°, 14°, 15° y 20° de la norma. Es decir:

(i) la regulación de medidas cautelares dictadas por jueces incompetentes;

(ii) el plazo especial de tres días para la presentación del informe previo en juicios de amparo;

(iii) el plazo máximo de tres meses para la vigencia de las medidas cautelares en procesos de amparo;

(iv) la posibilidad de modificación de las medidas cautelares;

(v) las causales de caducidad de las medidas cautelares;

(vi) la prohibición de afectar bienes o recursos estatales mediante medidas cautelares;

(vii) la regulación de la suspensión de los efectos de actos estatales;

(viii) la regulación de las medidas positivas;

(ix) la regulación de la medida de no innovar; y

(x) la regulación de la inhibitoria en cuestiones de competencia entre Cámaras de Apelaciones Civiles cuando el Estado es parte.

14. Medidas cautelares dictadas por jueces incompetentes en la Ley XIII N° 27

14.1. La Ley XIII N° 27 de la Provincia del Chubut dedica especial atención a la problemática de las medidas cautelares dictadas por jueces incompetentes, estableciendo restricciones y excepciones

a su eficacia. Tan es así que su regulación se encuentra presente en el art. 2° de la ley.

14.2. La regulación de este supuesto responde a la necesidad de evitar que el otorgamiento de medidas cautelares por parte de jueces sin competencia sobre la causa genere incertidumbre jurídica, afecte la organización de la administración pública o se utilice como una estrategia para obtener resoluciones favorables en tribunales no habilitados para conocer del fondo del asunto (art. 198 del CPCC).

14.3. En primer lugar, se exige al juez o jueza que verifique su competencia. Así, el artículo 2° de la Ley XIII N° 27 impone la obligación de que, al momento de resolver sobre una medida cautelar, el tribunal determine su propia competencia, si no lo hubiera hecho previamente. Con ello, se busca evitar que medidas precautorias sean dictadas sin una revisión previa de la idoneidad del tribunal para intervenir en la causa.

El Superior Tribunal provincial ha señalado que, si bien las medidas cautelares podrán ser solicitadas previa, simultáneamente o con posterioridad a la interposición de la demanda, de acuerdo a las reglas establecidas en la Ley de Cautelares contra el Estado XIII N° 27, ésta debe armonizar con el resto del ordenamiento jurídico. Por eso, el juez o jueza debe expedirse sobre su propia competencia al momento de resolver la cautelar, si no lo hubiera hecho antes; y deberá abstenerse de decretarla cuando no fuere competente (128).

14.4. Esta limitación es coherente con el principio de legalidad y la seguridad jurídica, ya que la competencia judicial debe ser un requisito ineludible para el dictado de decisiones que impacten sobre la administración estatal. En general, la doctrina del Superior Tribunal de Justicia establece que la competencia material es de orden público, absoluta e improrrogable, constituyendo un presupuesto del proceso que debe ser examinado in limine litis y resuelto de oficio por el tribunal (129).

Tratándose de un supuesto de competencia improrrogable y de orden público, su falta determina la nulidad absoluta de la decisión adoptada, que puede y debe ser declarada de oficio (130).

14.5. Como regla general, las providencias cautelares dictadas por jueces incompetentes no tienen eficacia alguna. No obstante, la Ley XIII N° 27 introduce una excepción para los casos en los que la medida cautelar se dicte con el objetivo de proteger derechos esenciales. Específicamente, se establece que una medida cautelar dispuesta por un juez incompetente solo podrá tener validez cuando se encuentre en riesgo la vida de una persona, la salud del solicitante, o un derecho de naturaleza alimentaria.

Estas excepciones son de interpretación restrictiva y su procedencia debe ser acreditada adecuadamente por el solicitante (131). Además, en el caso de medidas cautelares que involucren cuestiones alimentarias, la ley impone un límite máximo de 30 JUS mensuales (unidad de medida utilizada en el ámbito judicial para determinar costos procesales), con la posibilidad de ampliarse en 10 JUS adicionales si un informe socioeconómico justifica la necesidad de un mayor resguardo.

Este esquema de excepciones muestra un claro criterio de protección reforzada para los derechos fundamentales, pero sin dejar de lado la necesidad de mantener la coherencia en la distribución de competencias judiciales.

14.6. Para el caso de que se haya concedido una medida cautelar por un magistrado o magistrada incompetente dentro de los supuestos excepcionales antes mencionados, el expediente deberá ser remitido de inmediato a quien sea competente. Una vez que este último acepte la competencia, deberá revisar de oficio la medida otorgada y pronunciarse sobre su alcance, validez y vigencia (132).

En tal sentido ha dicho también la Corte Nacional que —Los jueces incompetentes en razón de la materia, valor o grado, deben abstenerse de revisar o modificar medidas precautorias cuando las causas no fueren de su conocimiento (133).

Al respecto, la doctrina explica que —todo cuestionamiento que se haga deberá plantearse ante el juez competente, que será quien lo resuelva, aun cuando la hubiera dictado un juez de otro fuero, puesto que esa es la doctrina que surge del artículo, cuando dispone la remisión inmediata del expediente a quien sea competente. De igual manera consideramos que deberá conocer en los recursos que se concedan contra la medida, una vez remitido el expediente, la Cámara del fuero donde el expediente en definitiva se radica, porque es el tribunal que tiene competencia en el caso. De otro modo se violentaría el fin de la norma (134).

14.7. Para evitar demoras innecesarias y garantizar seguridad jurídica, la norma impone un plazo máximo de cinco días para que el competente adopte una decisión sobre la medida cautelar previamente dispuesta. De este modo, se busca impedir que providencias otorgadas sin competencia adecuada queden firmes sin un control posterior.

14.8. El régimen establecido en la Ley XIII N° 27 busca evitar la elección estratégica de tribunales para obtener decisiones favorables sin considerar su competencia material o territorial. En algunos casos se habla de evitar el denominado fórum shopping, aunque éste —como enseña Palacios— implica técnicamente seleccionar el Tribunal, pero también el derecho aplicable (135).

Este instituto también procura dotar de mayor previsibilidad a la actuación estatal frente a decisiones que pueden afectar su funcionamiento, asegurando que las medidas cautelares sean evaluadas por el juez o jueza que efectivamente deba conocer en la causa principal.

Al mismo tiempo, la ley mantiene la posibilidad de conceder protección cautelar urgente en casos de extrema necesidad, garantizando la tutela de derechos fundamentales sin afectar la organización jurisdiccional del sistema judicial.

En conclusión, la regulación de las medidas cautelares dictadas por jueces incompetentes en la Ley XIII N° 27 representa un mecanismo de control procesal que prioriza la correcta determinación de la competencia judicial, limita el otorgamiento de medidas por tribunales no habilitados y, al mismo tiempo, mantiene un criterio de flexibilidad en situaciones donde están en juego derechos esenciales.

15. La vía inhibitoria en la Ley XIII N° 27 de la provincia del Chubut

15.1. La Ley XIII N° 27 incorpora una regulación específica sobre la vía inhibitoria, estableciendo reglas especiales para su procedencia en casos en los que el Estado Provincial, los municipios o sus entes descentralizados sean parte en un proceso judicial. Esta regulación se encuentra en el artículo 20 de la norma y amplía los supuestos en los que puede utilizarse este mecanismo procesal.

15.2. Según los artículos 7 y 8 del CPCC, la inhibitoria es una acción procesal que permite a una parte solicitar que un tribunal se declare competente para conocer un determinado asunto y que, en consecuencia, otro tribunal que indebidamente asumió la competencia se abstenga de intervenir (136). Este instituto busca evitar conflictos de competencia y asegurar que el proceso se tramite ante el juez natural conforme a las reglas de competencia vigentes.

15.3. En este sentido, el artículo 20 de la Ley XIII N° 27 establece que la inhibitoria no solo podrá promoverse en los casos previstos en el artículo 8° del CPCC de la Provincia, sino que

también resultará procedente en un supuesto específico vinculado con la participación del Estado en los procesos judiciales. En particular, se reconoce la posibilidad de promover la inhibitoria cuando existan conflictos de competencia entre las Cámaras de Apelaciones en lo Civil, en aquellas causas en las que el Estado Provincial, los municipios o sus entes descentralizados sean parte.

15.4. De este modo, la norma introduce una regla especial que otorga al Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut la potestad de resolver los conflictos de competencia que surjan entre distintas Cámaras de Apelaciones Civiles en los casos en los que el Estado sea parte en un litigio. Esta previsión refuerza la necesidad de contar con un criterio uniforme para la resolución de este tipo de controversias y evita que las diferencias de criterio entre tribunales inferiores puedan generar inseguridad jurídica o dilaciones indebidas en los procesos donde el Estado se encuentra involucrado.

16. Conclusiones

El sistema de medidas cautelares contra el Estado provincial, tal como ha sido regulado en la Provincia del Chubut, refleja la compleja tensión entre dos intereses en pugna: por un lado, la necesidad de garantizar la continuidad y estabilidad de la gestión estatal, y por otro, el respeto por los derechos fundamentales de los ciudadanos que litigan contra el Estado. Esta tensión es inherente al derecho administrativo y al control judicial de la actividad estatal, ya que mientras el Estado invoca el interés público como argumento central para justificar restricciones en materia cautelar, los particulares reclaman el acceso efectivo a la justicia y la posibilidad de frenar actos que consideran ilegales o arbitrarios.

Desde una perspectiva institucional, la regulación de las medidas cautelares contra el Estado responde a la preocupación de que este tipo de herramientas judiciales no se conviertan en un obstáculo para la gestión pública. La posibilidad de que una decisión

judicial provisoria afecte la ejecución de políticas públicas, el manejo de recursos estatales o la implementación de programas de gobierno ha llevado a que legislaciones como la Ley XIII N° 27 en Chubut impongan requisitos más estrictos para su concesión, replicando las restricciones establecidas en la Ley 26.854 a nivel nacional.

Sin embargo, desde una óptica constitucional y convencional, este esquema restrictivo puede entrar en colisión con principios fundamentales como la igualdad procesal, la tutela judicial efectiva y el derecho de acceso a la justicia. La imposición de requisitos adicionales para las medidas cautelares contra el Estado coloca al litigante particular en una posición desventajosa frente a la administración, restringiendo sus herramientas procesales para evitar un perjuicio irreparable.

El principio de igualdad ante la ley y en el proceso judicial se ve desafiado cuando se establecen normas procesales que favorecen de manera excesiva a una de las partes en un litigio. En este caso, el Estado goza de prerrogativas como la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de sus actos, que exige un estándar probatorio más alto para obtener la suspensión de sus efectos; la prohibición de afectar recursos estatales mediante medidas cautelares reduce el impacto de las decisiones judiciales en su contra; el requisito de informe previo otorga al Estado la oportunidad de preparar su defensa antes de que el juez adopte una decisión provisoria; la limitación del objeto de la medida cautelar impide que se anticipe el resultado del litigio mediante la cautelar, aunque en ciertos casos ello sea la única vía efectiva de protección.

Estas restricciones, aunque justificadas desde la perspectiva del interés público, generan un desbalance estructural que afecta la posición procesal del justiciable y puede traducirse en una privación arbitraria de la tutela judicial efectiva.

Este principio exige que toda persona tenga la posibilidad de

acudir a los tribunales y obtener una protección rápida y eficaz de sus derechos. La imposición de requisitos excesivos, plazos prolongados o restricciones absolutas a la posibilidad de dictar medidas cautelares puede hacer que, en la práctica, la justicia llegue tarde y el derecho en cuestión quede irremediablemente afectado. Como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las garantías judiciales deben ser idóneas y efectivas, lo que implica que los jueces deben contar con herramientas suficientes para intervenir oportunamente y evitar la consumación de daños irreparables.

El principio de razonabilidad también es clave en este debate. No toda afectación al interés público justifica una restricción absoluta a los derechos individuales. La ponderación judicial debe evaluar caso por caso si la protección del interés estatal justifica la limitación de la tutela cautelar o si existen medidas menos gravosas que permitan compatibilizar ambos intereses.

Así las cosas, frente a esta tensión entre la protección de la gestión estatal y la tutela de los derechos individuales, el poder judicial se erige como el guardián del equilibrio constitucional. Si bien la Legislatura provincial ha dictado una norma que impone severas restricciones a las medidas cautelares contra el Estado, los jueces no pueden limitarse a aplicar la ley de manera automática, sino que tienen el deber de interpretarla de conformidad con los principios constitucionales y convencionales.

En este sentido, los jueces deben evaluar si una restricción impuesta por la ley provincial se ajusta a los estándares de razonabilidad y proporcionalidad, evitando que su aplicación resulte en una privación arbitraria de justicia. La jurisprudencia ha reconocido que el control judicial de la actividad estatal no puede quedar vacío de contenido por el solo hecho de que la administración invoque el interés público. El análisis judicial debe considerar si el derecho en juego amerita una protección urgente y

efectiva; si la medida cautelar solicitada es necesaria y adecuada para evitar un daño irreparable; y si existen alternativas menos gravosas para el Estado que permitan garantizar la tutela efectiva del derecho sin comprometer gravemente la función administrativa.

La función de los jueces en este contexto no es simplemente aplicar la norma restrictiva, sino ponderar los principios en conflicto y decidir con base en criterios de justicia, equidad y tutela efectiva.

Como reflexión final, el debate sobre las medidas cautelares contra el Estado provincial no es solo una discusión procesal, sino una cuestión de equilibrio institucional. La regulación restrictiva de estas medidas no puede convertirse en un instrumento que vacíe de contenido la función judicial ni en una herramienta que blinde al Estado frente al control jurisdiccional.

En este escenario, el poder judicial cumple un rol fundamental como garante del Estado de Derecho. Más allá de las limitaciones impuestas por la normativa provincial, los jueces deben asegurar que sus decisiones sean razonables, proporcionales y fundadas en una interpretación constitucionalmente adecuada de la ley. No son meros aplicadores de normas, sino intérpretes del orden jurídico en su conjunto, encargados de armonizar la protección del interés estatal con el respeto de los derechos individuales.

Si bien es legítimo que el Estado busque preservar la estabilidad de su gestión, no puede hacerlo a costa de la tutela judicial efectiva ni de la igualdad procesal. Los jueces, como llave de bóveda del sistema constitucional y convencional, tienen el deber de garantizar que las restricciones impuestas a las medidas cautelares no se conviertan en un obstáculo insalvable para la protección de los derechos fundamentales.

En definitiva, la justicia y la equidad en la resolución de estos conflictos no dependen exclusivamente de la legislación vigente, sino

del ejercicio prudente y fundado de la función judicial. A pesar de las restricciones normativas, los jueces y juezas siguen siendo los guardianes del sistema, llamados a interpretar y aplicar la ley conforme a los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, asegurando que ninguna norma, por restrictiva que sea, termine desnaturalizando el acceso a la justicia y la efectiva protección de los derechos de los ciudadanos.

Referencias Bibliográficas

1. PALACIO, L. E., —Manual de derecho procesal civil, 7° Ed. Abeledo Perrot, 1988; FASSI, S. C., y YANEZ, C. D. (1989). Código Procesal Civil y Comercial, T. II. Astrea.

2. PEYRANO, Jorge W., obra colectiva dirigida por él, titulada: —Medidas autosatisfactivas, Ed. Rubinzal - Culzoni, Sta. Fe, 1999; VÁZQUEZ FERREYRA - PEYRANO, Marcos, —Medidas Cautelares y Procesos Urgentes, Digesto Práctico, La Ley, 1ª ed., Prólogo.

3. CAT, Sala B, SIL N° 04/2017; PODETTI, J. Ramiro, —Derecho Procesal Civil, Comercial y Laboral, Tratado de las medidas cautelares, Buenos Aires, Ediar, 1995, p. 33. Así también Palacio ha dicho que el proceso cautelar "es aquel que tiende a impedir que el derecho cuyo reconocimiento o actuación se pretende obtener a través de otro proceso, pierda su virtualidad o eficacia durante el tiempo que transcurre entre la iniciación de ese proceso y el pronunciamiento de la sentencia definitiva" (PALACIO, Lino E., "Manual de derecho procesal civil", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2003, 17ª edición, ps. 771-772).

4. CAT, Sala A, SIP N° 27/2006; CAE, SIC N° 28/2003; SIC N° 53/2021.

5. SANMARTINO, Patricio Marcelo E., "Medidas cautelares en los casos en los que es parte el estado: ideas rectoras y características del sistema legal vigente", en AA.VV., Control público y acceso a la justicia, Jornadas organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, Astrea, Ed. RAP, Tomo II, p. 303 y 304.

6. CSJN, Fallos, 327:5111; 310:1928; 314:1202, entre otros.

7. CASSAGNE, Ezequiel, —El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A propósito de la ley 26.854, Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 23/05/2013, 55

8. SIMÓN PADRÓS, Ramiro, La tutela cautelar en la jurisdicción contenciosa administrativa, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005, p. 292.

9. ESCOLA Héctor J., El interés público, Buenos Aires, Depalma, 1989, pp. 240/241.

10. COMADIRA, Julio R., Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada, Buenos Aires, La Ley, 2003, p. 257/258.

11. HERNÁNDEZ CORCHETE, Juan A., "Medidas cautelares en lo contencioso administrativo y Constitución Española. Una propuesta para un debate aún abierto", REDA, vol. 13, Buenos Aires, Depalma, 2001, p. 164.

12. COMADIRA, Julio Pablo —La suspensión judicial de los efectos del acto administrativo en la nueva ley de medidas cautelares en las que el estado es parte, en Universidad Austral (2016). Control Público y Acceso a la Justicia – Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho. Ed. Astrea;

13. COMADIRA, Julio Pablo, Ley de medidas cautelares en las

causas en las que es parte o interviene el Estado, Comentada y anotada, con prólogo de Laura M. Monti, Cátedra Jurídica, Buenos Aires, 2021. 14 COMADIRA, Julio Rodolfo, "Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros Estudios", p. 444; DUIZEIDE, Santiago G., —Ley de Medidas Cautelares 26.854. Análisis a la luz del instituto del informe previo de su art. 4º, SJA 24/06/2024, 1 - Cita: TR LALEY AR/DOC/321/2024.

14. GONZALEZ PEREZ, J., Derecho procesal administrativo hispanoamericano, Editorial Temis, Bogotá, 1985; PADROS, R. S., La Tutela Cautelar en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, p. 125.

15. STJCh, SI N° 63/SCA/2005, SI N° 101/SRO/2013 y SI N° 25/SCA/2014; CAT, Sala B, SICA N° 57/2013 y SICA N° 90/2014.

16. PRAVATO, Luis Emilio, —Breves reflexiones sobre el régimen de medidas cautelares contra el Estado nacional (ley 26.854), ADLA2023-3, 24, Cita: TR LALEY AR/DOC/271/2023.

17. CASSAGNE, Ezequiel, —El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A propósito de la ley 26.854; GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, —La inconstitucionalidad e inconvencionalidad del régimen de medidas cautelares dictadas en los procesos en los que el Estado es parte; GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, —Las medidas cautelares ante la ley 26.854; MIDÓN, Marcelo S., —Medidas cautelares requeridas contra el Estado Nacional. Botiquín de inocuos placebos; OTEIZA, Eduardo, —El cercenamiento de la garantía a la protección cautelar en los procesos contra el Estado por la ley 26.854; POZO GOWLAND, Héctor M. y ZUBIAURRE, Ramón, —La suspensión de los efectos del acto administrativo en la ley 26.854; ROJAS, Jorge A., El nuevo régimen de las cautelares frente al Estado, todos publicados en Suplemento

Especial La Ley, mayo de 2013; ROSSI, Felicitas y PEJLATOWICZ, Pablo, —Medidas cautelares y tutela judicial efectiva. Objeciones constitucionales al régimen de medidas cautelares contra el Estado, en AA. VV., Tratado de los Derechos Constitucionales, Rivera, Elias, Grosma n y Legarre (dir.), T. III, Abeledo Perrot, p. 1373; entre otros.

18. En la Provincia de Buenos Aires, la Ley 12.008 (Código Contencioso Administrativo bonaerense), en su artículo 22 bis, establece restricciones similares a la Ley 26.854, requiriendo la ponderación del interés público antes de otorgar medidas cautelares contra el Estado. La Provincia de Córdoba sancionó la Ley 10.618 (Código de Procedimiento Administrativo de Córdoba), reformada en 2019, donde establece exigencias adicionales para las medidas cautelares contra el Estado, alineadas con el modelo de la normativa nacional.
PEYRANO, Jorge W. y BACCARAT, Edgard J., en Medida Innovativa, Ed. Rubinzal Culzoni, 2003, p. 271, analizan cómo las provincias han seguido la tendencia nacional de establecer mayores restricciones a la cautelaridad frente al Estado.
HUTCHINSON, Tomás, en Procedimientos Administrativos y Control Judicial del Estado, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2015, p. 417, señala que diversas provincias han adoptado esquemas similares al federal, aunque con adaptaciones locales.
La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo "Dromi, José R. c. Estado Nacional" (Fallos 335:2335), destaca cómo diversas jurisdicciones provinciales han implementado regulaciones cautelares en línea con el esquema de la Ley 26.854.
Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, fallo "Municipalidad de La Plata c. Provincia de Buenos Aires" (SCBA LP, C 120.568/2019), donde se analiza la aplicación del artículo 22 bis del Código Contencioso Administrativo bonaerense en materia cautelar.

19. En España la regulación de las medidas cautelares contra la administración pública se encuentra prevista en la Ley 29/1998 de la

Jurisdicción Contencioso-Administrativa, particularmente en su artículo 130, donde se establece que el juez debe ponderar la posible perturbación grave de los intereses generales antes de conceder la medida. Esta posición ha sido analizada por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, en Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Ed. Civitas, Madrid, 2011, p. 673.
En Francia, el examen riguroso de las medidas cautelares en el ámbito del derecho administrativo se basa en la Ley N° 2000-597 de 30 de junio de 2000, que introdujo el procedimiento de référé-suspension, donde se exige al juez administrativo que valore el impacto de la medida sobre la continuidad de los servicios públicos. Esta regulación ha sido desarrollada por RIVERO, Jean y WALINE, Jean, en Droit administratif, Ed. Dalloz, París, 2008, p. 550.
En Chile, la reforma procesal administrativa introducida por la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública (2008), ha sido analizada por CORDERO VEGA, Luis, en Derecho Administrativo General, Ed. Jurídica de Chile, Santiago, 2013, p. 321, donde se destaca la introducción de criterios restrictivos para la procedencia de medidas cautelares contra el Estado.
En Colombia, la regulación de las medidas cautelares se encuentra contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), cuyos artículos 229 y 230 establecen criterios de ponderación del interés público para conceder medidas cautelares. Este marco ha sido analizado por VALENCIA ZEA, Enrique, en Derecho Procesal Administrativo Colombiano, Ed. Temis, Bogotá, 2015, p. 445.

20. RAMOS, Santiago J., —Medidas cautelares contra el Estado, RDLSS 2017-16, 1619 Cita: TR LALEY AR/DOC/3868/2017; CSJN, Fallos 332:1422, 326:3456, 329:4822, 325:2842, 329:4822, 330:5226, 322:2275, 313:1420.

21. Caso Acosta Calderón vs. Ecuador (2005); Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile (2006); Caso Mejía Idrovo vs. Ecuador

(2011).

22. SEDLACEK, Federico D., "Análisis de la ley 26.584: la necesidad de una catarsis procesal", 18/06/2013, MJ-DOC-6324-AR; DUIZEIDE, Santiago G., —Ley de Medidas Cautelares 26.854. Análisis a la luz del instituto del informe previo de su art. 4º, SJA 24/06/2024, 1 - Cita: TR LALEY AR/DOC/321/2024.

23. CSJN, Fallos 321:1252 y 262:267.

24. STJCh, SI N° 25/SCA/2005; Cám.Ap.Cont.Adm. de la Pcia. de Bs.As., "Ecodyma Empresa Constructora SA c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/medida cautelar anticipada", Agosto/2004.

25. Carlos A. VALLEFÍN en —Temas de Derecho Administrativo en honor al Prof. Dr. Agustín A. Gordillo, p. 517)

26. CSJN, Fallos 329:5913.

27. CSJN, fallos 172:21: —... nuestra Constitución (...) no ha reconocido derechos absolutos de propiedad, ni de libertad, sino limitados por las leyes reglamentarias de los mismos, en la forma y extensión que el Congreso, en uso de su atribución legislativa (arts. 14, 28 y 67 de la Constitución) lo estime conveniente, a fin de asegurar el bienestar general; cumpliendo así, por medio de la legislación, los elevados propósitos expresados en el Preámbulo.

28. ELIAS José Sebastián —Leyes de emergencia económica y control judicial de constitucionalidad: Radiografía de una relación difícil, p. 119.

29. STJCh, SD N° 22/SRO/2017; CAT, Sala B, SIF N° 38/2017; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo – FERNÁNDEZ, Tomás Ramón: —Curso de Derecho Administrativo, Ed. Civitas, Madrid, 10ªedición, 2001, Tomo I, p. 440.

30. CAT, Sala B, SIC N° 28/2022; Héctor Belisario VILLEGAS, —Curso de Finanzas derecho financiero y tributario Ed. Astrea, año 2002, p. 257

31. MORELLO-SOSA-BERIZONCE, en —Códigos procesales…, Ed. Abeledo Perrot, 2ª ed., año 2010, T. I, p. 37 y sgtes., n° 9; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, en —Curso de derecho administrativo, Ed. Civitas, año 2006, 13ª edición, Cap. VIII, p. 436 y sigtes.

32. CACR, Sala B, SDC N° 02/2017; CAT, Sala B, SDC N° 17/2013; MORELLO, A.M. "El proceso justo", año 2005, segunda edición.

33. Atala Riffo y Niñas vs. Chile (2012); —González y otras (—Campo Algodonero) vs. México (2009); —Furlan y familiares vs. Argentina (2012); —Lagos del Campo vs. Perú (2017).

34. STJCh, SD N° 26/SP/2006.

35. MORELLO -SOSA-BERIZONCE, CPCC de la Nación y la Prov. de Bs. As., com. y anotados, comentario al art. 204 y sus citas de jurisprudencia y doctrina: COLOMBO, Tº I, pg.340; FALCÓN Tº II, pg. 254.

36. CNFed. Sala I, Cont. Adm., 20-11-73, LL 154-630, 31.265-S.

37. CIANCIARDO, Juan, —Medios y fines en el control constitucional de razonabilidad: el subprincipio de adecuación, 2003, En Prensa En Las Actas De Las Jornadas De Derecho Administrativo 2002 - Universidad Austral, SAIJ: DACF030017; GELLI, María Angélica, —Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordada, La Ley, 3ra. ed. act., 2006, p. 829; EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, —Tratado de Derecho

Constitucional, Editorial Depalma, 1985, T. III, p. 36 y 37; BIDART CAMPOS, Germán J., —Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, EDIAR, 1994, T. I, p. 363/364; HERRENDORF, Daniel E., ob.cit., p. 186; GELLI, María Angélica – SANCINETTI, Marcelo A., ob.cit, p. 46; BIDART CAMPOS, Germán J. Teoría general de los derechos humanos. Astrea, Buenos Aires, 1991; BIDART CAMPOS, Germán J. ¿Hay un 'orden jerárquico' en los derechos personales? E.D. 116-800 (1986); CIANCIARDO, Juan. El principio de razonabilidad: Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad. Àbaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2004.

38. CAPM, SIC N° 106/2018, con cita a Cam 2 Sala II La Plata B-75.981 RI 380/93; CAT, SIC N° 06/2021, con cita a Jorge L. KIELMANOVICH – Código Procesal Civil y Comercial de la Nación – Comentado y Anotado – T° I, pag. 416.

39. CSJN, —Neuquén, provincia de c/ Estado Na- cional (Ministerio del Interior) s/acción de amparo (aportes del tesoro nacional. N. 308. XLI. ORI; 26/09/2006, Fallos: 329:4161.

40. CAT, Sala A, SIC N° 16/2023; SIC N° 42/2019.

41. CAT, Sala B, SIC N° 74/2013, con cita a ROLAND ARAZI, "Medidas cautelares", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1.999, p. 7; CAT Sala B SIC 068/11, 024/10; STJCh, SI N° 85/1992; SI N° 47/SCA/2009.

42. STJCh, SI N° 25/SRO/2014, con cita a CN Cont. Adm. Fed., Sala I, 13/7/00, "Asociación Civil Cruzada Cívica para la DCUSP (Inc. Med) c/ E.N; STJCh, SI 72 y 75/SCA/03; SI N° 57/SACEC/2022; SI N° 241/SACEC/2021, con cita a CS Fallos: 306:2.060, 306:2.060, 323:337; 349; SI N° 05/SCA/10, 20, 35, 41, 42, 46 y 72/SCA/11.

43. STJCh, SI N° 216/2020, con cita a SI Nº 36/SCA/2010, 46/SCA/2011, 10/SCA/05, entre otras.

44. STJCh, SI N° 04/SRO/2009; SI N° 47/SCA/1999; CAT, Sala B, SIC N° 22/2020.

45. CAT, Sala B, SIF N° 32/2014, con cita a Abraham Luis VARGAS, —Presupuestos de procedencia de la medida cautelar innovativa, publicado en Jorge W. PEYRANO – Edgard J. BACCARAT, —Medida Innovativa, Ed. Rubinzal Culzoni, 2003, p. 271, ap. 43); CAT, Sala A, SIC N° 43/2024. —Está en el ADN de la tutela cautelar la íntima relación funcional que existe entre tres requisitos de naturaleza diversa: la verosimilitud del derecho –requisito de fundabilidad de la pretensión cautelar-, el peligro en la demora –requisito de admisibilidad intrínseco de la pretensión cautelar- y la contracautela –requisito de ejecutoriedad de la resolución cautelar-. Esos tres diversos requisitos se hallan íntimamente vinculados entre sí a través de un sistema de vasos comunicantes. La demostración y medida de cualquiera de esos requisitos debe apreciarse teniendo a la vista la patencia y la magnitud de los restantes; así, si fuera muy importante la patencia y la magnitud de uno de ellos, podría bajarse el nivel de exigencia en cuanto a los otros dos. Por ejemplo: a) si la verosimilitud del derecho fuera muy grande, podría bajarse el nivel de exigencia en cuanto al peligro en la demora y la contracautela; b) si el peligro en la demora fuera muy grande, podría ser menos exigente el requerimiento en cuanto a la verosimilitud del derecho y la contracuatela; c) si la contracautela fuera muy importante, podría bajarse el nivel de exigencia respecto de la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora (CAT, Sala A, SIAU N° 33/2023).

46. CNFed. Cont. Adm., Sala II, "Incidente N° 2: Confederación Argentina de la Mediana Empresa", 02/03/2017, expte. 46.699/16, del voto de la Dra. Caputi, citado por PEZZA, Mariela, AR/DOC/939/2019; CS, 11/12/2018, Fallos 341:1854; RAMOS,

Santiago J., "Medidas cautelares contra el Estado: Aspecto sustanciales de la reforma", http://www.saij.gob.ar.

47. CNFed. Cont. Adm., Sala V, "Denegri", 26/03/1997; CNFed. Cont. Adm., Sala II, "Alessandro, Juan Carlos", 11/05/1993.
48. ROJAS, Jorge A., —El nuevo régimen de las cautelares frente al estado, LL Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 125.

48. ROJAS, Jorge A., —El nuevo régimen de las cautelares frente al estado‖, LL Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 125.

49. GOZAÍNI, Osvaldo A., —Las medidas cautelares ante la ley 26.854, LL Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 73; MIDÓN, Marcelo Sebastián, —Medidas cautelares requeridas contra el Estado nacional. Botiquín de inocuos placebos, LL Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 91.

50. JNFedContAdm. Nro. 6, Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires y otros c. EN PEN s/ proceso de conocimiento, 05/06/2013, La Ley Online, AR/JUR/21417/2013.

51. VILLARRUEL, María Susana, "Algunas reflexiones en torno de las denominadas medidas cautelares positivas", ED 178-788, 20 de agosto de 1998.

52. STJCh, SI N° 72/SCA/2011; SI N° 45/SCA/2013, con cita a CSJN, Fallos: 330: 4076. CPCC Nación arts. 230, inc. 2°, CSJN, Fallos: 335:144; SI N° 109/SCA/2019, con cita a Fallos 327:2490, considerando 4°; SI N° 90/SCA/2022;

53. CAT, Sala A, SIC N° 05/2018, con cita a CSJN, causa —Camacho Acosta, 7-8-97, Fallos, 320:1633, LL 1997-E- 653; conf.

C. Apelaciones C. Rivadavia, Sala A, S.I.L. N° 174/2015; CAT, Sala B, SIC N° 75/2022, con cita a STJCh, SI N° 72/SCA/2011; CACR, Sala A, SIL N° 205/2017.

54. A marzo del año 2024, el valor del JUS en la provincia del Chubut es de $47.688,92, según Resolución Administrativa General N° 11976/24 del Superior Tribunal de Justicia de Chubut, por lo que el tope es de $1.430.667,60, con la posibilidad de ampliarlo en $476.889,20. A priori, estas sumas parecerían ser menores en el contexto que pretenden resolver situaciones jurídicas complejas.

55. MIDÓN, Marcelo Sebastián, —Medidas cautelares requeridas contra el Estado nacional. Botiquín de inocuos placebos, LL Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 94.

56. CASSAGNE, Ezequiel, —El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A propósito de la ley 26.854, Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 23/05/2013, 55

57. Juzg. Fed. de San Nicolás Nº 1, —De Felipe Ricardo c/ Estado Nacional s/acción meramente declarativa de inconstitucionalidad; Juzg. CCyCF de La Plata Nº 4, Expte Nº 102.018/2013, —Gascón, Alfredo Julio María c/ poder ejecutivo Nacional s/acción de inconstitucionalidad, Sentencia del 05/06/2013.

58. CSJN, Fallos 325:366, —Banco de Galicia y Buenos Aires s/solicita intervención urgente en: 'Smith, Carlos Antonio c. poder ejecutivo Nacional o Estado Nacional s/sumarísimo' (2002).

59. BASTERRA, Marcela I., —El nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado. A propósito de la Ley 26.854, en ALONSO REGUEIRA, Enrique M. (dir.); SPOTA, Alberto A. (prol.). Estudios de derecho público. 1a. ed. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho. Asociación de

Docentes, 2013. pp. 533.

60. LOMBARDO Maria Fernanda, —Las medidas cautelares contra el Estado o sus entes descentralizados según la ley 26.854, 2013, Revista Derecho Público. Año II, N° 6. Ediciones Infojus, Id SAIJ: DACF140014, p. 186.

61. ABERASTURY, Pedro, "Medidas cautelares contra el Estado. Ley 26.854 comentada y anotada", Rubinzal - Culzoni, p. 129.

62. TOIA, Bruno G., —Medidas cautelares contra el Estado. Aspectos constitucionales y procesales del informe previo, Publicado en: LA LEY 18/08/2022, 1 - LA LEY2022-D, 589 Cita: TR LALEY AR/DOC/2444/2022; BUTELER, Alfonso, "Ley de medidas cautelares en las que el Estado es parte", LA LEY, 2014-D, 813.

63. TOIA, Bruno G., —Medidas cautelares contra el Estado. Aspectos constitucionales y procesales del informe previo, Publicado en: LA LEY 18/08/2022, 1 - LA LEY2022-D, 589 Cita: TR LALEY AR/DOC/2444/2022; SAMMARTINO, Patricio Marcelo E., "Medidas Cautelares en los casos en los que es parte el Estado: ideas rectoras y características del sistema legal vigente", p. 334. 65.

64. DUIZEIDE, Santiago G., —Ley de Medidas Cautelares 26.854. Análisis a la luz del instituto del informe previo de su art. 4º, SJA 24/06/2024, 1 - Cita: TR LALEY AR/DOC/321/2024.

65. ROJAS, Jorge A., —El nuevo régimen de las cautelares frente al estado, LL Sup. Esp.; Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 125; BALBÍN, Carlos, "Manual de Derecho Administrativo", La Ley, Buenos Aires, 2015, 3ª ed. actualizada, p. 549.

66. DUIZEIDE, Santiago G., —Ley de Medidas Cautelares 26.854. Análisis a la luz del instituto del informe previo de su art. 4º, SJA

24/06/2024, 1 - Cita: TR LALEY AR/DOC/321/2024.

67. CNCAF, Sala III, 27/10/2015, "Fretes, Leonela Daiana c. EN - M. Seguridad —GN— s/Personal Militar y Civil de las FF.AA. y de Seg.", íd., 21/5/2015, Incidente N.º 1 en Autos "Central Puerto SA c. EN - AFIP- DGI s/Proceso de Conocimiento"; íd., 13/08/2015, Incidente N.º 2 en autos "CNCA SA c/ EN - M. Economía-SCI-AFIP y otro s/medida cautelar (autónoma)"; íd., Sala V, 9/04/2015, Incidente N.º 1 en autos "Navas, Marta Laura c. UBA -Resol. 694/2009 (944/08)- Resol. 263/2009 s/Empleo Público", entre otros.

68. CNFed. Contenciosoadministrativo, sala I, "Derudder Hermanos SRL y otros c/EN-AGIP-DGR y otro s/proceso de conocimiento", 17/12/2015; sala III, in re, "CNCA S.A. c/E.N.", 13/08/2015; sala IV, in re, "Asociación Cinematográfica de Exhibidores Independientes c/I.N.C.A.A.", 19/05/2015; sala V, en autos: "Navas, Marta Laura c/U.B.A.", 4/04/2015; sala II, "Inc. apelación de Universidad Nacional de General San Martín en autos: "Universidad Nacional de General San Martín c/EN - A.A.B.E.- s/amparo ley 16.986", 24/04/2017; sala IV, "Transatlántica SA y otros c/ Banco Central de la República Argentina s/ Entidades Financieras", 15/12/2015.

69. CASSAGNE, Ezequiel, —El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A propósito de la ley 26.854, Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 23/05/2013, 55.

70. DUIZEIDE, Santiago G., —Ley de Medidas Cautelares 26.854. Análisis a la luz del instituto del informe previo de su art. 4º, SJA 24/06/2024, 1 - Cita: TR LALEY AR/DOC/321/2024

71. COMADIRA, Juan Pablo, "Estudios de Derecho Administrativo". Derecho administrativo y principio de juridicidad. Acto administrativo. Contrato administrativo. Organización

administrativa. Responsabilidad del Estado, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2019, 1ª ed., p. 139.

72. El informe previo es incluido en distintos códigos contencioso-administrativos provinciales, como Córdoba (art. 19), Chaco (art. 28), Entre Ríos (art. 21), Formosa (art. 21), Jujuy (art. 30), Mendoza (art. 22), Neuquén (art. 21), Santa Cruz (art. 25), Santa Fe (art. 15 de la ley 11.330), Santiago del Estero (art. 29) y Tierra del Fuego (art. 18) (DUIZEIDE, Santiago G., —Ley de Medidas Cautelares 26.854. Análisis a la luz del instituto del informe previo de su art. 4º, SJA 24/06/2024, 1 - Cita: TR LALEY AR/DOC/321/2024).

73. SAMMARTINO, Patricio Marcelo E., "Medidas cautelares en los casos en los que es parte el estado: ideas rectoras y características del sistema legal vigente", en AA.VV., Control público y acceso a la justicia, Jornadas organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, Astrea, Ed. RAP, Tomo II, p. 304; CSJN, Fallos 330:5032.

74. TOIA, Bruno G., —Medidas cautelares contra el Estado. Aspectos constitucionales y procesales del informe previo, Publicado en: LA LEY 18/08/2022, 1 - LA LEY2022-D, 589 Cita: TR LALEY AR/DOC/2444/2022; CSJN, Fallos 330:5032; 324:3184; TOIA, Bruno G., "Medidas cautelares contra el Estado. Aspectos constitucionales y procesales del informe previo", La Ley 18/08/2022, 1 - LA LEY, 2022-D, 589.

75. CNCFed, Contencioso Administrativo, Sala V, Causa 16584/2013, "Procesadora de Boratos Argentinos SA (TF 28429-A) c/ DGA", 17/10/2013;"Hellmann Worldwide Logistics SA c/ EN-M Economía s/Código Aduanero - Ley 22415 - art 70", 19/12/2013 y Causa 40183/2013 "Cargo Agent SRL c/ DGA s/Código Aduanero - Ley 22415 - art 70", 10/12/2013; entre otros); sala III, "Banco Central de la República Argentina s/inc. apelación en autos "CNCA SA cEN-M Economia-SCI-AFIP y otro s/ medida cautelar (autónoma)", 13/08/2015; sala V, "Michigan Avenue SA c/

Dirección General Impositiva s/ recurso directo de organismo externo", 01/09/2016; sala V, "Cruz, Eusebio Héctor c/ EN s/proceso de conocimiento", 12/05/2016.

76. GALLEGOS FEDRIANI, Pablo O., "Las medidas cautelares contra la administración pública", Ed. Ábaco, Buenos Aires, 2002, p. 27.

77. SPISSO, Rodolfo R. TR LALEY AR/DOC/2358/2018.

78. CNFedCivCom., sala III, American Airlines Inc. c. administración Nacional de Aviación Civil s/ nulidad de acto administrativo, 06/06/2014, La Ley Online, AR/JUR/23548/2014; JNFedContAdm. Nro. 6, Javkin Pablo c. EN —PEN -Ley 26855 s/ proceso de conocimiento, 07/06/2013, La Ley Online, AR/JUR/21410/2013; CNFed. ContAdm, sala III, "Cabrera, Oscar Ramon y Otro c/ EN - ANMAT y Otro s/ amparo ley 16.986", 23/02/2017.

79. CSJN, Fallos 330:5032; CNFed. Cont. Adm., Sala V, "Cruz, Eusebio Héctor c. EN s/ proceso de conocimiento", causa N° 50.199/2015, 12/05/2016 (Voto de los Dres. Alemany y Treacy).

80. CFed. Contencioso Administrativo, Sala V, "RTO Buenos Aires SA c. CNRT s/Servicio Público de Autotransporte — Ley 21.844 — art. 8, Expte. nº 63.805/2019", Resolución de diciembre de 2019.

81. CASSAGNE, Ezequiel, "El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A propósito de la ley 26.854", La Ley, Supl. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853, 23/05/2013; SPISSO, Rodolfo R. TR LALEY AR/DOC/2358/2018.

82. En el mismo sentido se pronunció la Corte en Fallos 297:452, aconsejando la aplicación de un plazo razonable de vigencia de la medida cautelar. Ídem Fallos 333:1885 y 333:1885.

83. Sala IV, 27/03/2014, —DHL Express (Argentina) S.A. c/ EN – Mº Economía – resol 205/13 (expte 12223-5/06), Causa 23116/2013; Sala V, —Grupo Clarín S.A. c/CNV -Resol. 17.131/13 (Expte. 737/13), Causa 29.563/2013; 16/10/14, — Consumidores Libres Coop Ltda de Serv De Acc c/ EN – M Economía y FP s/ proceso de conocimiento, Causa 34.613/13; y por la Sala II, —Inc. de medida cautelar de Lan Argentina S.A. - Moritan ORSNA- Van Lacke en autos Lan Argentina SA – Moritan c/ ORSNA – Van Lacke s/ medida cautelar (autónoma), Expte. 36.337/2013/2.

84. ARAZI, Rolando, —El Estado y las medidas cautelares (ley 26854) —, en JA 11, 2013-II, p. 3 y ss.; MAURINO, Alberto L., —Las medidas cautelares contra la administración pública. Ley 26.854—, en JA 11, 2013-II, pp. 51/52; ROJAS, Jorge A. y Moreno, Romina S., —La democratización de la justicia y la potestad cautelar—, en ED, n° 13.298, año LI, ED 253, p. 4.

85. ROJAS, Jorge A., —El nuevo régimen de las cautelares frente al estado, LL Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 125.

86. GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, —La inconstitucionalidad e inconvencionalidad del régimen de medidas cautelares dictadas en los procesos en los que el Estado es parte (ley 26.854), LL Sup. Esp. Cámaras Federales de Casación. Ley 26.853 del 23/05/2013, p. 72; BASTERRA, Marcela I., —El nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado. A propósito de la Ley 26.854, en ALONSO REGUEIRA, Enrique M. (dir.); SPOTA, Alberto A. (prol.). Estudios de derecho público. 1a. ed. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho. Asociación de Docentes, 2013. pp. 533.

87. LOMBARDO Maria Fernanda, —Las medidas cautelares contra el Estado o sus entes descentralizados según la ley 26.854, 2013,

Revista Derecho Público. Año II, N° 6. Ediciones Infojus, Id SAIJ: DACF140014, p. 188.

88. CAT, Sala A, SIL N° 11/2019, con cita a Falcón, Enrique M., — Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, y leyes complementarias. Comentado, Anotado y Concordado, Tomo 1, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2006, p. 534; CACR, Sala A, SDC N° 274/2014; CAE, SIC N° 26/2002; CACR, Sala A, SIC N° 113/2016, con cita a FENOCHIETTO-ARAZI, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Comentado, anotado y concordado, ed.1993, t.I, p. 762.

89. CACR, Sala B, SIC N° 80/1998.

90. BIGLIERI, Alberto, "Las medidas cautelares contra el Estado. Primeras observaciones desde la práctica abogadil"; CASSAGNE, Ezequiel, en "El plazo y otras restricciones a las medidas cautelares. A propósito de la ley 26.854"; DJIVARIS, Jorge, "El proceso cautelar y la tutela judicial efectiva como bases fundamentales del estado de derecho"; GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, "La inconstitucionalidad e inconvencionalidad del régimen de medidas cautelares dictadas en los procesos en los que el Estado es parte (Ley 26.854)"; GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo, "Las medidas cautelares ante la ley 26.854"; MIDÓN, Marcelo S., "Medidas cautelares requeridas contra el Estado Nacional. Botiquín de inocuos placebos"; OTEIZA, Eduardo, "El cercenamiento de la garantía a la protección cautelar en los procesos contra el Estado por la ley 26.854"; POZO GOWLAND, Héctor M. y ZUBIAURRE, Ramón, "La suspensión de los efectos del acto administrativo en la ley 26.854"; SACRISTÁN, Estela B., "El concepto de interés público en la ley 26.854"; VERBIC, Francisco, en "El nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado Nacional y su potencial incidencia en el campo de los procesos colectivos", todos ellos en Medidas cautelares y el Estado como parte. Ley 26.854. Suplemento Especial La Ley (mayo de 2013). También puede consultarse BASTERRA, Marcela

I., "El nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado. A propósito de la ley 26.854" en Estudios de Derecho Público, REGUEIRA, Enrique Alonso (Dir.), Asociación de Docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Social, Universidad de Buenos Aires; ESPINOZA MOLLA, Martín R., "Dos aspectos estructurales del nuevo régimen cautelar de la ley 26.854: la amplitud de las potestades procesales del Estado y la incidencia del interés público como presupuesto de fundabilidad negativo", en El Derecho, 16 de agosto de 2013, y "Comentarios a la nueva ley 26.854 reguladora de las medidas cautelares en procesos judiciales en los que sean parte el Estado nacional o sus entes descentralizados" en Revista de Derecho Administrativo, N° 89, Sept. 2013, Abeledo — Perrot. CABRAL, Pablo O. "La nueva Ley de Cautelares contra el Estado Nacional como una política de tutela procesal diferenciada. Un análisis de la ley 26.854 frente a los principios y estándares internacionales de protección de los derechos humanos" en Jurisprudencia Argentina 2013-II y CUESTA, Rodrigo, "La nueva ley de medidas cautelares en los casos en que el Estado nacional es parte. Protección del interés público y derechos fundamentales" en Infojus - Sistema Argentino de Información Jurídica. Disponible en línea, entre muchos otros.

91. GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, "La inconstitucionalidad e inconvencionalidad del régimen de medidas cautelares dictadas en los procesos en los que el Estado es parte (Ley 26.854)".

92. SAGÜES, Néstor Pedro, "El concepto de 'vida digna' en la ley 26.854 sobre medidas cautelares", RDA, 2013-89; SAGÜÉS, Néstor Pedro, "Nuevas fronteras del control de convencionalidad" en "Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos humanos", tomo V, vol. 2, Carbonell Sánchez, Miguel, Fix Fierro, Héctor y Valadés, Diego. Universidad Nacional Autónoma de México. 2015.

93. Véase "El activismo judicial y las medidas cautelares contra el Estado en clave convencional", Revista de la Escuela Cuerpo de Abogados del Estado, diciembre de 2017, disponible en línea; LÓPEZ, José Ignacio, —La tutela diferenciada para sectores vulnerables en el proceso cautelar frente al Estado nacional, SJA 13/10/2021, 66 - Cita: TR LALEY AR/DOC/2569/2021.

94. Ver Informe del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP (www.derechoshumanos.unlp.edu.ar).

95. BERIZONCE, Roberto V, "Regulación procesal de las tutelas diferenciadas de la Constitución" en Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Número 48. 2018.

96. VALLEFÍN, Carlos A., "Medidas cautelares frente al Estado. Continuidades y rupturas", Buenos Aires, Ad Hoc, 2013, citado por LÓPEZ, José Ignacio, —La tutela diferenciada para sectores vulnerables en el proceso cautelar frente al Estado nacional, SJA 13/10/2021, 66 - Cita: TR LALEY AR/DOC/2569/2021.

97. Carlos Vallefín interpreta las expresiones de la ley con el auxilio del debate en el plenario de comisiones de Justicia, Asuntos Penales y Legislación General del Senado de la Nación del 11 de abril de 2013, en especial, las observaciones formuladas por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en torno al precepto (VALLEFÍN, Carlos A., "Medidas cautelares frente al Estado. Continuidades y rupturas", Buenos Aires, Ad Hoc, 2013, citado por LÓPEZ, José Ignacio, —La tutela diferenciada para sectores vulnerables en el proceso cautelar frente al Estado nacional, SJA 13/10/2021, 66 - Cita: TR LALEY AR/DOC/2569/2021).

98. CFed. Tucumán, "Sosa, Graciela Inés c. AFIP-DGI y otros s/ Mobbing laboral". Expte. 8932/2011/20, 9 de noviembre de 2013;

CNCiv. y Com. Fed., "Hunter Myrna Aileen c. Instituto Nac. de Serv. Soc. para Jubilados y Pensionados s/ Incidente de apelación de medida cautelar", Sala II, Expte. 6088/2013, 4 de febrero de 2014; JFed. San Martín N° 2, "Incidente N° 21 — Marisi Leandro", Expte 113686/2018, Resolución del 26 de agosto de 2019; CFed. Seguridad Social, "Romero, María Liliana del Valle c. Anses s/ Incidentes", Sala I, Expte. 46868/2013. Resolución del 5 de noviembre de 2013; CNTrab., "Dubini, Graciela Haydee c. Universidad de Buenos Aires s/Medida Cautelar", Sala VII, Expte. 19.360/2014. Resolución del 18 de julio de 2014; CFed. Rosario, "Maldonado, Haydee", Sala B, Expte. 53000043/2013/1. Resolución del 20 de febrero de 2014 y esa misma Sala en "Lassaga, Josefina Lilian", Extpe. 53000042/2013/1. Resolución del 6 de marzo de 2014 y CFed. Rosario, "Spadaro, Yolanda c. Estado Nacional — Gendarmería Nacional Argentina s/ Varios", Sala A, Expte. 71022510/2011/1. Resolución del 11 de diciembre de 2013; CFed. Mar del Plata, "Coscarelli Cecilia M. c. Estado Nacional s/ Juicio de conocimiento". Expte. 15174. Resolución del 4 de septiembre de 2013 y CFed. Córdoba, Sala B, "C. E, E. c. Ministerio de Desarrollo Social s/ amparo", Expte. 16299/2016. Resuelto el 9 de noviembre de 2016, citado por LÓPEZ, José Ignacio, —La tutela diferenciada para sectores vulnerables en el proceso cautelar frente al Estado nacional, SJA 13/10/2021, 66 - Cita: TR LALEY AR/DOC/2569/2021.

99. VALLEFÍN, Carlos A., "Medidas cautelares frente al Estado. Continuidades y rupturas", Buenos Aires, Ad Hoc, 2013, citado por LÓPEZ, José Ignacio, —La tutela diferenciada para sectores vulnerables en el proceso cautelar frente al Estado nacional, SJA 13/10/2021, 66 - Cita: TR LALEY AR/DOC/2569/2021.

100. CUESTA, Rodrigo, "La nueva ley de medidas cautelares en los casos en que el Estado nacional es parte. Protección del interés público y derechos fundamentales", disponible en línea en www.saij.gob.ar, 2014.

101. Observación General Nº 9, párr. 10; GROS ESPIELL, H, (1986) Estudios sobre Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1986; SALVIOLI, F., —Transparencia y Políticas Públicas: Dimensiones contemporáneas de los derechos humanos, en Protección Internacional de Derechos Humanos y Estado de Derecho. Studia in honores Nelson Mandela, Joaquín González Ibáñes (dir), Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, Colombia, 2009; PINTO, M, —El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos, en —La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales, Centro de Estudios Legales y Sociales, Editorial Del Puerto, Buenos Aires, 1997.

102. BUTELER, Alfonso, "Régimen federal de medidas cautelares", RDA, 2015-101.

103. ABERASTURY, Pedro, "Medidas cautelares contra el Estado. Ley 26.854 comentada y anotada". Rubinzal Culzoni. 2020, p. 97.

104. ESPINOZA MOLLA, Martín Renato, "Aspectos estructurales de las medidas cautelares frente al Estado", Cartapacio de Derecho, Facultad de Derecho UNICEN, Vol. 26, 2014, ISSN 1850-0722, disponible en línea.

105. ROJAS, Jorge A, "El nuevo régimen de las cautelares frente al Estado"; citado por LÓPEZ, José Ignacio, —La tutela diferenciada para sectores vulnerables en el proceso cautelar frente al Estado nacional, SJA 13/10/2021, 66 - Cita: TR LALEY AR/DOC/2569/2021.

106. Fiscalía en lo Civ. Com. y Cont. Adm. Fed. N° 8, "Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires", Expte. 34.717/2015. Dictamen del 20 de octubre de 2015. Disponible desde el sitio oficial

de comunicación del Ministerio Público Fiscal, www.fiscales.gob.ar, publicado el 23 de octubre de ese año.

107. STJCh, SI N° 24/SCA/2017.

108. COMADIRA, Juan Pablo, "Estudios de Derecho Administrativo". Derecho administrativo y principio de juridicidad. Acto administrativo. Contrato administrativo. Organización administrativa. Responsabilidad del Estado, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2019, 1ª ed., p. 139; —Control público y acceso a la justicia, Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Astrea, RAP, Buenos Aires, 2016, p. 245.

109. Fallos 323:3277 y 3326; 326:2741 y 4888; 327:4301, entre otros; CSJ 114/2014 (50-H)/CS1 "Harriet y Donnelly SA c. Chaco, Provincia del s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 24/02/2015; CSJ 38/2014 (50-D)/CS1 "Droguería del Sud SA c. Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 2/02/2015; "Telecom Argentina SA" (Fs. CS 338: 802), CSJ 4018/2014 "Telecom Personal SA c. Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 10/09/2015; CSJ 230/2011 (47-E) /1 "ENOD SA c. Buenos Aires, Provincia de s/ incidente de medida cautelar", sentencia del 15 de septiembre de 2015; CSJ 3992/2015 "Bayer SA c. Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" sentencia del 23/02/2016 y CSJ 2902/2015 "Telecom Personal SA c. Chaco, Provincia del s/ acción declarativa (art. 322, Cód. Procesal)", sentencia del 13/12/2016, "Red Surcos SA c. Provincia de Buenos Aires s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 3/10/2017.

110. STJCh, SI N° 41/SCA/2002; SI N° 124/SCA/2019; SI N° 24/SCA/2017; con cita a Schlesinger v. Reservists Committee to Stop the War", 418 U.S. 208, espec. p. 222, 226/227, 1974; Fallos: 321:1252 - CSJN Zatloukal, Jorge c/ Estado Nacional - Ministerio

de Economía y Producción- s/ amparo. – 28/05/2008.

111. CACR, Sala B, SICA N° 90/2014.

112. STJCh, SI N° 302/SCA/2021, con cita a CSJN, Fallos, 250:154; 251:336; 307:1702, 314:695 y 335:23; LL.1993-B-264, 1993- E-629, concordantes con STJCH SI Nº 11/94, 26/93, SI N° 38/SCA/01, SI N° 277/2.021; SI N°33/SCA/2005 y 116/2.021; Mairal y su obra —Control Judicial de la administración pública, T° II, p. 774, entre otras.

113. Fallos: 321:1252; CSJN, "Zatloukal, Jorge c/ Estado Nacional - Ministerio de Economía y Producción".

114. STJCh, SI N° 229/SCA/2021.

115. CNFed. Cont. Adm., Sala V, "Gas Nea SA", 07/11/2001; CNFedContAdm., sala IV, Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional y otros c. EN - Procuración General de la Nación-, 30/01/2015.

116. COMADIRA, Julio P. La suspensión judicial de los efectos del acto administrativo en la nueva ley de medidas cautelares en las que el estado es parte, en Universidad Austral (2016). Control Público y Acceso a la Justicia – Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho. Ed. Astrea.

117. STJCh, SI N° 124/SCA/2019.

118. STJCh, SI N° 302/SCA/2021.

119. STJCh, SI N° 41/SCA/2002.

120. LÓPEZ, José Ignacio, —Los medios de impugnación en la Ley nacional de Medidas Cautelares frente al Estado, SJA 02/03/2016,

91 - Cita: TR LALEY AR/DOC/5490/2015.

121. LOMBARDO Maria Fernanda, —Las medidas cautelares contra el Estado o sus entes descentralizados según la ley 26.854, 2013, Revista Derecho Público. Año II, N° 6. Ediciones Infojus, Id SAIJ: DACF140014, p. 190.

122. CSJN, 11/12/2018, Fallos 341:1854; PRAVATO, Luis Emilio, —Breves reflexiones sobre el régimen de medidas cautelares contra el Estado nacional (ley 26.854), ADLA2023-3, 24, Cita: TR LALEY AR/DOC/271/2023.

123. STJCh, SI N° 90/SCA/2022; SI N° 19/SCA/2008.

124. COMADIRA Julio Rodolfo, —Procedimientos Administrativos-Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada, p. 269/270.

125. CSJN, Fallos: 316:1833; 320:1633; 323:3075 y sus citas; 325:2367; 329:28 y 4161; entre otras

126. STJCh, 42/SCA/2012; 24/S.C.A./2017; SI Nº 5 y 40/SCA/02, 20, 35, 36, 41, 42, 46/SCA/11, 3/SCA/12, 35/SCA/15, entre otras.

127. Sala IV, 13/11/2012, —TRANSBA S.A. –inc med- c/ EN – Mº Planificación – Sec Energía, (IVC 6/05 11/10) s/ proceso de conocimiento, Causa 21.430/2012; 03/12/2013, —Balassa, Arturo Juan c/ UBA –Facultad de Arquitectura s/ medida cautelar (autónoma), Causa 37922/2013; 25/06/2013, —Paz María Amanda c/ EN – AFIP – Resol 3333/12 s/ amparo ley 16.986, Causa 17.671/2013.

128. STJCh, SI N° 200/SCA/2024.

129. STJCh, SD N° 07/SRE/2009; SD N° 04/SROE/2009; SI N°

12/SCA/2013; SI N° 145/SCA/2015; y SI N° 46/SCA/2017; PODETTI, J. Ramiro, "Tratado de la competencia", Ed. Ediar, Buenos Aires, 1973, p. 364.

130. FASSI, Santiago, —Cód. Proc. Civil y Comercial, T.I, p.25– Astrea año 1971; CACR, Sala A, SDL N° 43/2016.

131. CAT, Sala A, SIF N° 44/2019.

132. CAT, Sala A, SIF N° 44/2019.

133. CSJN, 21/2/89 in re: —Knapp c/ Arnico S.C.A s/ Nulidad de acto jurídico; Fallos 314:159.

134. Cod. Proc. Civ. y Com. de la Nación Dir. Highton-Arean, Ed. Hammurabi, Bs. As. 2005 T.4 p.108.

135. PALACIO, Lino Enrique, — ¿Forum Shopping por aplicación de uno de los sistemas de asignación de causas? —, en LL, 2005-A, 195, citado por LOMBARDO Maria Fernanda, —Las medidas cautelares contra el Estado o sus entes descentralizados según la ley 26.854, 2013, Revista Derecho Público. Año II, N° 6. Ediciones Infojus, Id SAIJ: DACF140014, p. 185.

136. CAT, Sala B, SIF N° 22/2014.

Los recursos directos en el derecho administrativo argentino: análisis comparado entre el Régimen Nacional y el de la Provincia del Chubut

por Guillermo N. Walter

Disponible en: https://www.informacionlegal.com.ar/
Publicado en: La Ley Online
Cita online: Cita: TR LALEY AR/DOC/2430/2025
[Consultado el: 03/08/2026]

Sumario

I. Introducción. II. Primera Parte. III. Segunda Parte: recursos directos en la provincia de Chubut. IV. Conclusiones.

Alicia: "¿Podría decirme qué camino debo tomar?"
Gato: "Eso depende, en buena parte, de a dónde quieras ir".
Alicia: "No me importa mucho...".
Gato: "Entonces no importa qué camino tomes,
seguramente lo harás, si caminas lo suficiente".
("Las aventuras de Alicia en el país de las maravillas" de Lewis Carroll)

I. Introducción

El presente artículo tiene por objeto abordar brevemente el complejo tema de los recursos directos contra actos administrativos en el derecho argentino, con particular referencia a su regulación y aplicación en la provincia del Chubut. El mismo se propone, en primer lugar, circunscribir y ubicar esta figura procesal dentro del conjunto de mecanismos de impugnación de la actuación

administrativa del Estado, situándola en el marco general del control de la administración pública propio de un Estado de derecho. En efecto, la revisión de los actos de la administración constituye una exigencia ineludible para garantizar la sujeción del poder público a la ley y la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos. En este contexto, los recursos directos representan una herramienta singular que permite el acceso inmediato al control judicial de determinadas decisiones administrativas, lo que exige un estudio atento de sus notas distintivas, alcances y límites.

El análisis de los recursos directos se inscribe en un escenario normativo caracterizado por la dispersión y la complejidad. En el ámbito nacional, estos recursos se encuentran regulados en múltiples regímenes especiales, que responden a finalidades y objetos heterogéneos, lo que genera debates doctrinarios en torno a su naturaleza, a los alcances de la legitimación procesal, a la amplitud o limitación de la prueba, a la vigencia de la doble instancia, y a otras cuestiones vinculadas como los efectos del recurso, el régimen de costas o la exigencia del solve et repete. Todo ello configura un entramado normativo que demanda un esfuerzo de sistematización y análisis crítico.

En este panorama, la regulación en la provincia del Chubut ofrece una experiencia singular, cuya principal particularidad reside en la caracterización de los recursos directos como remedios procesales limitados, intermedios, optativos y circunscriptos a un control de legalidad de la actuación administrativa. A diferencia del ámbito nacional, donde buena parte de la doctrina los concibe como verdaderas acciones autónomas, el ordenamiento chubutense los entiende como instrumentos de acceso judicial restringido, diseñados con límites precisos y marcados, especialmente a partir de la interpretación jurisprudencial del Superior Tribunal de Justicia provincial. Esta opción legislativa y jurisprudencial impacta en múltiples aspectos: la legitimación, el alcance probatorio, la existencia o no de doble instancia, la procedencia de medidas

cautelares, y en general en la extensión del control judicial disponible frente a decisiones administrativas.

La intención de este trabajo es, entonces, poner de relieve tales diferencias, mostrar cómo la provincia del Chubut ha circunscripto jurisprudencialmente con claridad el alcance de los recursos directos y contrastar esta experiencia con la dispersión regulatoria del ámbito nacional. Para ello, se desarrollará en primer término un panorama general de los mecanismos de revisión administrativa, destacando el rol de los recursos directos en ese marco. Luego, se expondrán las principales discusiones doctrinarias y jurisprudenciales en torno a esta figura procesal: su concepto, objeto, legitimación, alcances y límites, la cuestión probatoria, la garantía de la doble instancia, los efectos procesales y sustantivos del recurso, y la problemática vinculada al solve et repete. Finalmente, se examinarán particularmente los recursos directos previstos en el ordenamiento jurídico chubutense, con una descripción de su marco legal, conceptos, alcances, presupuestos y limitaciones, siempre bajo la luz de la doctrina fijada por el Superior Tribunal de Justicia provincial.

En suma, el presente trabajo busca aportar una visión integral que permita comprender a los recursos directos como parte del sistema de control judicial de la actividad administrativa, mostrando tanto su relevancia para la tutela de derechos en el Estado de derecho como las tensiones que genera su regulación diferenciada a nivel nacional y provincial. La experiencia del Chubut, con un diseño normativo y jurisprudencial particular, constituye un caso paradigmático que enriquece la reflexión sobre los alcances del control judicial en materia administrativa, y abre el debate acerca de la necesidad de equilibrar las exigencias de eficacia en la función pública con la plena vigencia de las garantías constitucionales y convencionales de acceso a la justicia.

II. Primera Parte

II.1. La impugnación de la actuación administrativa

La revisión de la actuación administrativa constituye una garantía esencial del Estado de Derecho, pues asegura que la administración pública, en su obrar, se encuentre sujeta a la Constitución y la ley. El control sobre los actos administrativos responde a la necesidad de evitar arbitrariedades y de proteger los derechos de los particulares frente a decisiones estatales. En este marco, el ordenamiento reconoce distintas formas de revisión: por un lado, mecanismos internos de control administrativo (recursos jerárquicos, de reconsideración, etc.), y por otro, la revisión judicial, que opera como instancia última e indispensable para garantizar la tutela judicial efectiva.

En este orden, los recursos directos establecidos por el legislador, tanto a nivel nacional como provincial, constituyen una manifestación concreta de los distintos mecanismos diseñados para posibilitar el control judicial de la actuación administrativa. Estas vías específicas de impugnación representan herramientas procesales que habilitan, en ciertos casos, una revisión inmediata de legalidad sobre actos administrativos, dentro de la órbita del Poder Judicial.

Por ello, antes de abordar el régimen jurídico de los recursos directos, resulta necesario recordar algunos principios fundamentales que rigen la actividad administrativa y los procedimientos a través de los cuales se organiza y canaliza ese control, en tanto contextualizan aquella particular herramienta.

II.1.a. La función administrativa y su control judicial en el Estado de Derecho

(a) El derecho administrativo es la rama del derecho público que regula la organización, el funcionamiento y la actividad de la

administración pública, así como las relaciones jurídicas entre esta y los particulares. Su función primordial consiste en delimitar el poder de actuación del Estado en su faz administrativa, garantizando al mismo tiempo la juridicidad de sus decisiones y la protección de los derechos individuales (1). A través de aquel se establecen los límites, deberes y prerrogativas de la administración, organizando la forma en que esta ejerce sus funciones en el marco de un Estado de Derecho (2).

Uno de los pilares fundamentales de esta disciplina es el principio de legalidad, que impone a toda actuación administrativa la necesidad de fundarse en una norma previa que habilite su ejercicio. La legalidad no sólo vincula a los órganos administrativos, sino también al legislador y al tribunal, conformando un verdadero sistema de garantías que impide el ejercicio arbitrario del poder (3).

A este principio se suma el de ejecutoriedad, propio del régimen administrativo, que reconoce a los actos administrativos —una vez cumplidos sus requisitos esenciales— una eficacia inmediata y obligatoria, aun cuando no cuenten con el consentimiento del destinatario. Esta ejecutoriedad, si bien refuerza la eficacia del obrar estatal, debe interpretarse con prudencia cuando su aplicación afecta derechos constitucionales, lo que habilita el control judicial ante situaciones de ilegitimidad manifiesta o arbitrariedad (4).

En este marco, cobra relevancia la noción de "zona de reserva" de la administración, entendida como aquel ámbito de discrecionalidad legítima que la Constitución y las leyes reconocen al poder administrador para adoptar decisiones en ejercicio de su competencia propia (5). Esta zona, sin embargo, no es inmune al control judicial, pues aun la discrecionalidad debe ejercerse conforme a derecho y con respeto a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y no discriminación. Como bien ha sostenido la doctrina, no hay actos exentos de control: lo que varía es la intensidad del escrutinio judicial según la naturaleza de la potestad

ejercida (6).

El derecho administrativo, en tanto régimen exorbitante, se caracteriza también por conferir a la administración una serie de prerrogativas o privilegios que no se encuentran disponibles en el derecho privado. Tales prerrogativas —como la presunción de legitimidad, la ejecutoriedad de sus actos, la autotutela declarativa y ejecutiva, y los plazos breves y perentorios para impugnar— encuentran su justificación en la necesidad de garantizar la continuidad, eficacia y celeridad de la función administrativa. No obstante, este régimen no puede erigirse en un escudo que desplace las exigencias constitucionales de control y tutela efectiva, sino que debe equilibrarse con los principios del debido proceso y de razonabilidad (7).

También debe señalarse en este aspecto que la administración pública —entendida jurídicamente— no se agota en el Poder Ejecutivo, ya que —si bien este poder concentra la mayor parte de las funciones administrativas— el Poder Legislativo y el Poder Judicial también pueden ejercer funciones administrativas en ciertos casos. Por eso, cuando se habla de "administración" se hace desde una perspectiva del derecho público, considerando una función material más que una estructura orgánica (8).

(b) Desde este enfoque, los ciudadanos cuentan con diversas herramientas jurídicas para cuestionar los actos de la administración. Estas vías de control pueden ser tanto administrativas como judiciales.

Las primeras incluyen recursos y reclamos administrativos que se presentan ante la misma administración y son resueltos por sus propios órganos. Como sostiene Hutchinson, estos mecanismos funcionan dentro de un procedimiento administrativo que permite impugnar actos, examinar su legalidad e incluso evaluar su mérito y oportunidad en ciertos casos (9).

Por otro lado, el control judicial de los actos administrativos se enmarca en un modelo "judicialista", como lo es el argentino. Aquí, el Poder Judicial no solo puede, sino que debe controlar los actos administrativos cuando así lo requiere un ciudadano afectado. Este control se realiza mediante un proceso judicial de naturaleza contencioso administrativo, cuyo objetivo es resolver de forma pacífica un conflicto entre partes públicas y privadas con la intervención de un tercero imparcial (10).

Ahora bien, el proceso judicial es un método institucionalizado de debate y resolución de controversias, regulado por normas previamente establecidas por el legislador, mediante el cual dos partes enfrentadas —una actora y otra demandada— someten un conflicto de intereses a la decisión de un tercero imparcial e independiente. Este procedimiento, estructurado sobre principios de bilateralidad, contradicción y defensa en juicio, constituye el cauce formal a través del cual se ejerce la jurisdicción del Estado; y se encuentra sujeto a un conjunto de garantías de jerarquía constitucional y convencional —como el debido proceso, el derecho de defensa, el acceso a la justicia, la igualdad y la tutela judicial efectiva— que aseguran la legalidad, imparcialidad y razonabilidad del pronunciamiento jurisdiccional.

En este aspecto, Alvarado Velloso define al procedimiento como una sucesión de actos que se enlazan entre sí, cada uno dependiendo del anterior y dando lugar al siguiente. El proceso, en cambio, es una especie dentro del género procedimiento, y se caracteriza por la existencia de un conflicto entre partes sometido a un tribunal imparcial. Por eso, Hutchinson remarca que todo proceso incluye un procedimiento, pero no todo procedimiento da lugar a un proceso, como ocurre con los actos de jurisdicción voluntaria (11).

Así, se considera tradicionalmente que el proceso es exclusivo del Poder Judicial. Sin embargo, hoy se reconoce que

también hay procedimientos que se desarrollan dentro de la administración y que adoptan formas similares a las judiciales, aunque carezcan de ciertas garantías y sus decisiones no tengan la fuerza de una sentencia. Así, incluso cuando un órgano administrativo, como por ejemplo un tribunal de cuentas, actúa con cierta imparcialidad, sus decisiones siguen siendo actos administrativos, y están sujetas a revisión judicial conforme lo exige el art. 18 de la CN (12).

Como ha dicho el Superior Tribunal de la provincia de Chubut, "...el control judicial de los actos administrativos, es, en el sistema instaurado por nuestro derecho para la protección de los derechos subjetivos de los administrados, final. El Estado de Derecho engendra e implica como necesidad lógica la existencia de órganos contralores —de tutela— y de la evolución de éstos surge la justicia administrativa, como el más alto exponente del contralor de juridicidad, para hacer efectiva la sujeción de la administración al principio de legalidad. La forma de hacer realizable esa justicia, comprende una gradualidad ascendente, que comienza con el autocontrol administrativo, y concluye con el control jurisdiccional. Quienes juzgan en último término la adecuación de cada acto a los principios y normas del ordenamiento jurídico, son los jueces y tribunales"(13).

De esta manera, toda vez que la administración ejerce funciones administrativas que pueden afectar derechos de los particulares, su accionar queda sometido a un control que debe ser jurisdiccional, sea por vía ordinaria u otra especial.

A ello se suma que este control judicial debe realizarse en el marco de un verdadero caso o controversia, según lo ha sostenido reiteradamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 116 CN). Es decir, debe existir un conflicto concreto que habilite la actuación judicial, ya que el proceso tiene como finalidad garantizar la efectividad del derecho administrativo y proteger las situaciones

jurídicas de los ciudadanos frente a la administración (14).

II.1.b. Modelos de revisión judicial de la actividad administrativa

El sistema de revisión judicial de la actividad administrativa que fuera señalado anteriormente puede clasificarse en distintos tipos o modelos. Así, siguiendo a Mairal, es posible clasificar la revisión judicial de los actos administrativos en distintos niveles o grados de intensidad, que van desde una revisión plena e irrestricta hasta formas limitadas o excepcionales de control (15). Esta clasificación, de utilidad analítica y conceptual, permite identificar los distintos modelos de intervención del Poder Judicial frente a la actividad de la administración pública, lo que puede ser analizado a la luz de las distintas alternativas que ofrecen los recursos directos (16).

(a) En primer lugar, se ubica a la revisión judicial "máxima", entendida como el grado más intenso de control jurisdiccional posible. En este modelo, el juez o jueza revisa de manera integral y autónoma todos los aspectos del acto administrativo impugnado, tanto los hechos como el derecho aplicable, sin verse condicionado por lo actuado en sede administrativa. Es decir, en estos casos el control judicial se ejerce con prescindencia de las conclusiones o determinaciones adoptadas por la autoridad administrativa.

En este escenario, el particular tiene derecho a ofrecer y producir toda la prueba pertinente nuevamente ante el órgano jurisdiccional, sin importar la diligencia que haya tenido —o la omisión en la que haya incurrido— durante la instancia administrativa previa. Incluso, puede plantear cuestiones nuevas de hecho o de derecho que no fueron invocadas en la vía administrativa.

Esta clase de revisión ha sido reconocida, por ejemplo, en

aquellos supuestos en los que se encuentran en juego derechos personalísimos de máxima protección constitucional, como la libertad individual, cualquiera sea la restricción que se pretenda imponer mediante el acto administrativo. Sin embargo, este grado de control judicial se configura más como una hipótesis teórica que como una alternativa frecuente en la práctica (17).

(b) El segundo nivel identificado es la revisión "amplia", que es la forma de control judicial que corresponde aplicar en todos los casos en los que la legislación no impone restricciones específicas al alcance de la revisión jurisdiccional. En esta modalidad, el tribunal puede ejercer un examen pleno de los hechos y del derecho, aunque —a diferencia del modelo anterior— se reconoce validez y utilidad a lo actuado en sede administrativa. El juzgador, si bien no está obligado a adherir a las conclusiones de la administración, valora positivamente las pruebas producidas por las partes durante el procedimiento administrativo y tiende a aprovecharlas en el juicio, en lugar de ordenar su reiteración.

Asimismo, en esta clase de revisión, no se considera inconstitucional una norma que limite el objeto del debate judicial a las cuestiones de hecho y de derecho oportunamente planteadas en la instancia administrativa, como sucede con el art. 30 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, que impone esa restricción en relación con el reclamo administrativo previo.

Ahora bien, esta limitación sólo es válida si ha sido prevista expresamente por el legislador, y no puede presumirse ante el silencio normativo. En otras palabras, el solo hecho de que la ley exija el agotamiento de la vía administrativa como recaudo previo para acceder a la justicia no implica por sí solo una reducción del alcance del control judicial. Salvo norma expresa en contrario, debe entenderse que quien ejerce la magistratura conserva plena competencia para revisar todos los aspectos de la decisión administrativa impugnada.

(c) Un tercer tipo es la revisión "media", que es probablemente el modelo más extendido en la práctica judicial argentina. Este grado de revisión se presenta típicamente en aquellos casos en los que el ordenamiento prevé una instancia administrativa obligatoria, seguida de un recurso judicial específico —generalmente un recurso directo— cuyo alcance está limitado por la norma que lo regula.

En estos supuestos, el tribunal puede examinar con amplitud las cuestiones de derecho, e incluso revaluar los hechos, pero no está obligado a permitir la producción de nueva prueba en sede judicial. De hecho, como regla general, la producción probatoria sólo se admite en juicio si se trata de elementos que fueron ofrecidos durante el procedimiento administrativo y cuya producción fue injustificadamente denegada por la administración. En tales casos, el interesado debe reiterar expresamente su ofrecimiento en la etapa judicial, y el tribunal tiene facultades para decidir su pertinencia o necesidad.

También en este modelo el ordenamiento puede admitir —o no— que el particular introduzca en sede judicial nuevas cuestiones no formuladas en la instancia administrativa, dependiendo ello del régimen específico aplicable.

(d) Más limitada aún es la revisión "mínima", que permite un control judicial completo de las cuestiones de derecho, pero restringe el examen de los hechos a aquellos supuestos en los que no se encuentran suficientemente acreditados en el expediente administrativo, o bien cuando las conclusiones de la administración en ese punto resultan arbitrarias, manifiestamente irrazonables o carentes de fundamento.

En este esquema, el tribunal está obligado a confirmar la decisión administrativa si no identifica vicios de esa índole, incluso cuando no comparta su mérito, oportunidad o conveniencia. Es

decir, quien ejerce la jurisdicción no puede sustituir el criterio técnico o discrecional de la administración por el propio, salvo que dicho criterio sea irrazonable. La revisión mínima impone así una presunción de legitimidad reforzada respecto del acto impugnado, que sólo cede ante una demostración clara de ilegalidad, arbitrariedad o desviación de poder (18).

(e) Por último, existe un supuesto extremo, al que se denomina revisión "excepcional". Se trata de un modelo residual y restrictivo de control, aplicable a ciertas decisiones administrativas calificadas como irrevisables, ya sea por derivar de facultades constitucionalmente exclusivas del Poder Ejecutivo, como ha sostenido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en determinados precedentes, o por tratarse de cuestiones de alta sensibilidad política o administrativa, respecto de las cuales el Poder Judicial opta por no interferir (19).

Esta autorrestricción jurisdiccional se justifica en la necesidad de no obstaculizar el funcionamiento de la administración ni comprometer áreas reservadas del poder público, como la política exterior, la seguridad o la organización interna del gobierno. No obstante, incluso en estos supuestos, se ha reconocido que el control judicial debe activarse cuando el ejercicio de las prerrogativas estatales se haya desviado manifiestamente de su finalidad, sea arbitrario o encubra un abuso de poder.

La línea divisoria entre esta clase de revisión y la revisión mínima no es siempre clara, aunque puede decirse que la revisión excepcional responde a un umbral más alto de deferencia judicial. También corresponde incluir en este grupo a aquellas decisiones que la ley califica expresamente como "irrecurribles", pero que la jurisprudencia permite revisar mediante acciones generales (como la acción contencioso-administrativa ordinaria), entendiendo que esa cláusula excluye los recursos administrativos o directos, pero no las acciones judiciales de derecho común.

(f) Como puede advertirse, el esquema de revisión judicial de la actividad administrativa es amplio y diverso. Su aplicación concreta dependerá del tipo de acto impugnado, del régimen legal aplicable, del grado de afectación de derechos involucrado y de la vía procesal escogida. La clasificación propuesta permite ordenar este complejo panorama, distinguir entre los distintos niveles de control judicial y, al mismo tiempo, reflexionar críticamente sobre los límites de la función revisora del Poder Judicial en un Estado de Derecho.

II.1.c. La garantía del control judicial suficiente en materia administrativa

(a) En este espacio es dable recordar también que la impugnación judicial de ciertos actos administrativos, como son por ejemplo las sanciones administrativas, dispone de ciertos presupuestos que han sido establecidos por la máxima autoridad jurisprudencial de nuestro país. En efecto, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha fijado desde 1960 un estándar mínimo de control jurisdiccional sobre actos administrativos dictados por órganos con funciones que pueden ser llamadas "cuasijudiciales"(20).

En particular, el Alto Tribunal estableció que la actuación de cuerpos administrativos con facultades cuasijurisdiccionales debe quedar sujeta a un control judicial "suficiente"; esto es, la negación de la potestad de dictar resoluciones finales a los tribunales administrativos en cuanto a los hechos y al derecho controvertido, y el reconocimiento a los afectados a impugnar judicialmente aquellas decisiones de naturaleza administrativa (21).

(b) El máximo intérprete constitucional de nuestro país definió así la exigencia de la revisión judicial como condición de validez de las decisiones sancionatorias adoptadas por órganos administrativos. Esta doctrina se estructuró sobre la base del concepto de "control judicial suficiente", cuyo origen remoto se encuentra en el emblemático precedente "Fernández Arias c.

Poggio", que ha sido reiterado por la doctrina y la jurisprudencia en forma invariable (22).

Este fallo constituye uno de los pilares fundamentales de la doctrina constitucional argentina en materia de control judicial de los actos administrativos. No solo estableció criterios sobre la legitimidad de los denominados tribunales administrativos, sino que además delineó con claridad los presupuestos constitucionales que condicionan su validez frente al principio republicano de división de poderes y al derecho de defensa en juicio (23).

La Corte Suprema sostuvo que, si bien es válido que órganos administrativos ejerzan funciones cuasi jurisdiccionales para agilizar la protección de derechos, ello solo es constitucional si existe un control judicial suficiente. Ese control no se cumple con la sola posibilidad de recurrir a la Corte por arbitrariedad, sino que debe permitirse a los particulares acudir ante jueces ordinarios. Por eso, la Corte declaró inconstitucional el régimen impugnado, al considerar que impedía el control judicial suficiente exigido por la Constitución.

El Alto Tribunal también reconoció que en determinados casos la administración puede ejercer funciones cuasi jurisdiccionales, e incluso resolver controversias que involucren derechos subjetivos, siempre que ello se justifique por razones de buena administración y funcionalidad del Estado. Esta afirmación implicó una admisión expresa de que existen competencias que, sin dejar de ser esencialmente jurisdiccionales por su contenido, pueden válidamente ser ejercidas por órganos administrativos, en la medida en que se respeten ciertas garantías mínimas.

La clave de bóveda del fallo radica en el concepto de "control judicial suficiente". Para la Corte, la intervención de la administración en cuestiones que afectan derechos individuales no es en sí misma inconstitucional, siempre que las decisiones de los órganos administrativos puedan ser objeto de revisión judicial

posterior. En otras palabras, lo que el constituyente prohíbe —por imperio del art. 109 de la CN— no es la existencia de órganos administrativos con funciones decisorias, sino su carácter definitivo o inapelable en lo que atañe a la determinación de derechos. La administración puede decidir, pero no puede tener la "última palabra".

En este sentido, la Corte estableció que toda resolución administrativa que implique el ejercicio de potestades sancionatorias, disciplinarias o decisorias sobre derechos individuales, debe estar sujeta a la posibilidad de una revisión judicial plena. Este control debe ser efectivo, real y suficiente. No se trata de una revisión meramente formal o limitada a aspectos procedimentales, sino de una instancia jurisdiccional que permita replantear ante un juez o jueza imparcial los hechos, el derecho aplicado, la razonabilidad del acto y la proporcionalidad de la medida adoptada.

Asimismo, el Máximo Tribunal señaló que la validez constitucional de los tribunales administrativos exige que estos se encuentren previamente establecidos por ley formal, cuenten con competencia claramente definida, se integren con funcionarios idóneos y respeten las garantías mínimas del debido proceso. Si bien el pronunciamiento no enumeró de manera taxativa todos los requisitos, puede extraerse de sus considerandos que estos órganos no pueden operar con discrecionalidad absoluta ni sustituir la función jurisdiccional de los jueces ordinarios en forma definitiva.

La decisión de la Corte también se ocupó de distinguir entre jurisdicción y función cuasijurisdiccional. Mientras que la primera pertenece exclusivamente al Poder Judicial, la segunda puede ser atribuida por la ley a órganos de la administración en función de necesidades específicas de gestión, como ocurre con los entes reguladores, órganos disciplinarios o comisiones técnicas. No obstante, esa atribución excepcional no puede anular la garantía judicial. La justicia ordinaria debe tener la última palabra cuando se

afectan derechos individuales, especialmente si se trata de sanciones, restricciones de derechos o determinaciones patrimoniales.

Por otro lado, el fallo relativizó el principio de juez natural en lo que respecta a la instancia originaria de decisión, al sostener que no todo procedimiento administrativo infringe esa garantía, siempre que el justiciable pueda acceder posteriormente a un juez o jueza independiente. La garantía del art. 18 de la Constitución no exige que todo conflicto sea resuelto desde un comienzo por el Poder Judicial, sino que prohíbe que las decisiones administrativas sean definitivas e irrevisables.

(c) Luego de ello, el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la administración ha sido objeto de atención por la Corte Nacional en reiteradas ocasiones, siendo uno de los que se menciona habitualmente también es el caso "Ángel Estrada", resuelto el 5 de abril de 2005.

En esa oportunidad, el Alto Tribunal reafirmó que la denominada "jurisdicción primaria" de los órganos administrativos alcanza a ciertos conflictos que, en principio, corresponderían a los jueces ordinarios, pero que por mandato legal han sido atribuidos a organismos administrativos especializados, en virtud de un régimen jurídico particular. Sin embargo, se aclaró allí que la validez última de las decisiones o regulaciones emitidas por esos entes administrativos queda siempre bajo la potestad de los tribunales judiciales, conforme también es la jurisprudencia norteamericana que se cita en el considerando 13 del mismo fallo, como el caso "United States v. Western Pacific Railroad".

Al respecto, en la jurisprudencia chubutense el Superior Tribunal de Justicia de Chubut ha señalado que no cualquier controversia puede ser válidamente transferida a la órbita administrativa, incluso cuando sus decisiones estén sujetas a revisión judicial posterior. Para que esa atribución sea constitucionalmente

válida, deben existir razones objetivas y justificadas que sustenten la exclusión de los jueces ordinarios en la materia delegada; de lo contrario, se configuraría un avance inaceptable sobre funciones propias e indelegables del Poder Judicial. Una vez operado el debido control judicial previsto en el procedimiento correspondiente, el "juez administrativo" debe acatar lo resuelto por la judicatura. Estas reglas consolidan la constitucionalidad de un sistema de revisión judicial directa, sobre todo frente a los actos administrativos sancionatorios (24).

Según estos lineamientos, entonces, toda sanción administrativa —sin distinción de su tipo o cuantía— puede ser revisable judicialmente (arts. 1°, 17, 18, 29, 33, 109 y 116 CN; 8° y 25 CADH; 2° y 14 PIDCP), por lo que aquellos regímenes normativos que pretendan sustraer ciertos actos del control judicial han sido declarados inconstitucionales. La Corte Nacional los ha declarado inválidos tanto en cuanto a límites cualitativos por el tipo de sanción como cuantitativos por el monto de la misma (25).

(d) En este marco, es fundamental recordar que los tribunales administrativos integran la estructura del Poder Ejecutivo, ya sea en su forma centralizada o descentralizada. Por este motivo, la decisión que emiten al finalizar un procedimiento sancionatorio no puede asimilarse, en sentido estricto, a una sentencia judicial.

Así, aunque algunas normas utilicen términos como "sentencia" o indiquen que contra dicha decisión puede interponerse un recurso de apelación o revisión, lo cierto es que se trata de un acto administrativo con efectos sancionatorios o cuasijurisdiccionales, pero no de una verdadera sentencia dictada por un órgano del Poder Judicial (26).

En consecuencia, los miembros de estos tribunales no pueden ser considerados "jueces naturales" en los términos del art. 18 de la CN. La garantía del juez natural exige que las controversias

sean resueltas por magistrados del Poder Judicial, independientes e imparciales, designados conforme al procedimiento constitucional. Por ello, aunque el acto sancionatorio pueda simular el formato de una resolución jurisdiccional, no deja de ser una manifestación de la función administrativa. Su validez está subordinada, en definitiva, a que exista una instancia judicial posterior y suficiente que permita su control pleno, garantizando así el debido proceso y el derecho de defensa del sancionado (27).

II.1.d. La dispersión normativa en el proceso contencioso-administrativo argentino

Como se dijo, entonces, el proceso contencioso-administrativo es la herramienta judicial específica para resolver conflictos entre particulares y la administración. Su función principal es revisar la legalidad de los actos administrativos cuando así lo requiere una parte interesada. En estos casos, la naturaleza administrativa del asunto que se discute le da carácter a todo el proceso (28).

Sin embargo, hasta la fecha en la provincia de Chubut (29) y a nivel nacional no existe una legislación orgánica que regule de forma integral este tipo de procesos. En muchas otras provincias ocurre lo mismo, aunque algunas han sancionado códigos procesales contencioso-administrativos específicos. En los demás casos, los juicios se tramitan generalmente por vía de acción ordinaria aplicando las normas del proceso civil y comercial, además de las disposiciones especiales que resulten pertinentes. Esto, ciertamente, genera incertidumbre para los justiciables, ya que los tribunales con competencia en la materia no siempre están definidos de manera clara, y puede ser difícil determinar ante qué órgano debe iniciarse la demanda o qué reglas procesales rigen en cada caso. Esta circunstancia ha generado preocupación pues resta claridad y transparencia a las reglas de juego que rigen el proceso, tanto para los justiciables como para los jueces y juezas (30).

Es importante recordar también que las normas que definen el ámbito de competencia de los tribunales en materia contencioso-administrativa son de orden público. Esto significa que la jurisdicción es improrrogable: ni las partes pueden modificarla ni el tribunal puede actuar si no tiene competencia en la materia. Los jueces deben examinar este punto incluso de oficio y pueden hacerlo en cualquier etapa del proceso. La falta de jurisdicción o competencia material invalida la posibilidad de dictar una sentencia válida, porque se trata de un presupuesto esencial de la acción judicial (31).

Por su parte, el carácter local del derecho público y las muchas formas disímiles que puede asumir la administración pública, centralizada y descentralizada, genera igualmente que la regulación contencioso administrativa sea disímil, heterogénea y —muchas veces— imprecisa.

Si a esto se le suma la falta de unidad en cuanto a la competencia contencioso administrativa —ya que en la Nación tampoco existen órganos judiciales que tengan otorgada la competencia exclusiva en la materia— el resultado es confuso, pues el particular se encuentra a la hora de iniciar un pleito, muchas veces, con la imposibilidad de encontrar respuesta satisfactoria a una cuestión tan simple como ante qué tribunal debe iniciar el proceso y qué reglas le son aplicables. Esta falencia estructural, unida a la dispersión legislativa, complica el ejercicio del derecho a impugnar judicialmente los actos estatales.

II.1.e. El control judicial y administrativo de los actos del Estado en el derecho argentino y chubutense

Como veremos, los recursos directos representan un punto de particular interés porque, al apartarse del esquema clásico de doble instancia, obligan a reflexionar sobre los alcances de la tutela judicial efectiva y la razonabilidad de los límites que imponen. En ese

sentido, el análisis del control general de los actos estatales constituye un paso necesario para comprender el lugar específico que ocupan estos recursos en el ordenamiento jurídico argentino y chubutense.

De esta manera, la actividad administrativa suele expresarse de dos modos. Por un lado, a través de actos administrativos, que son decisiones unilaterales de la administración destinadas a producir efectos jurídicos individuales o generales. Por otro lado, mediante hechos administrativos, que consisten en conductas materiales, operaciones o ejecuciones que, aunque no sean actos formales, pueden impactar de manera decisiva sobre derechos e intereses de los particulares. Tanto unos como otros están sujetos a control, pues en ambos supuestos se halla en juego la sujeción del poder público al principio de juridicidad (32).

Ahora bien, el control de la actuación administrativa puede articularse en distintos planos. En primer término, existe un control administrativo interno, ejercido dentro de la propia organización estatal, mediante recursos, reclamaciones o revisiones de oficio. En segundo lugar, se encuentra el control judicial externo, que corresponde a los tribunales de justicia y que constituye la manifestación más acabada del principio de supremacía constitucional. Ambos niveles de control se complementan, pero tienen lógicas diferentes. El primero opera como una instancia de corrección y autodepuración de la administración; el segundo garantiza, en última instancia, que los derechos de los ciudadanos no queden a merced de la discrecionalidad administrativa.

(a) El control en el orden nacional:

En el sistema nacional, los mecanismos de revisión de la actuación administrativa se encuentran regulados por un conjunto de cuerpos normativos que configuran un entramado complejo, pero relativamente coherente (33). En ese marco, el punto de partida lo

constituye la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, que establece las condiciones bajo las cuales los particulares pueden impugnar actos o reclamar prestaciones ante los tribunales.

De manera esquemática, es posible distinguir entre dos grandes categorías de pretensiones. La primera comprende los casos en que un particular busca la nulidad o impugnación de un acto administrativo, ya sea de alcance individual o general. En tales situaciones, la regla general es que el interesado debe agotar previamente la vía administrativa, es decir, obtener una decisión definitiva del órgano competente dentro de la administración. Solo entonces podrá plantear su pretensión en sede judicial, respetando además los plazos que la normativa fija como condición de admisibilidad (34).

La segunda categoría está formada por las pretensiones que no tienen como objeto la impugnación de un acto, sino que se dirigen a reclamar una determinada prestación del Estado. En este supuesto, el requisito central es haber formulado previamente un reclamo administrativo, de modo de otorgar a la administración la posibilidad de atender o resolver el planteo sin necesidad de judicializarlo. Este requisito responde al principio de juridicidad y a la idea de que la administración, en tanto sujeto de derecho, tiene la capacidad y el deber de reparar por sí misma las eventuales lesiones que cause (35). Ello sin perjuicio que se contemplen diversas excepciones (36).

Una vez abierta la vía judicial, los mecanismos disponibles son variados. La acción ordinaria constituye la herramienta más amplia y residual, ya que permite canalizar cualquier pretensión frente al Estado cuando no exista otra vía específica prevista (37).

A ella se suman otras acciones tradicionales, como la declarativa de certeza, el amparo, el amparo por mora o el habeas data. Asimismo, el ordenamiento admite acciones de clase, vías

posesorias y procedimientos arbitrales, que funcionan como complementos del control jurisdiccional clásico (38).

En paralelo, como se verá más adelante, la legislación nacional ha previsto ciertos recursos judiciales directos, que habilitan a los particulares a cuestionar de manera inmediata resoluciones administrativas específicas. Estos recursos, regulados en leyes sectoriales, se caracterizan por su diseño limitado: suelen tramitar ante Cámaras de Apelaciones y no admiten una instancia ordinaria ulterior. Por ello, aunque amplían el acceso inicial al control judicial, plantean problemas en relación con la garantía de la doble instancia y el alcance del debido proceso.

(b) El control en la provincia del Chubut.

En el ámbito de la provincia del Chubut, el esquema de control administrativo y judicial presenta rasgos propios, aunque inspirados en el modelo nacional. La ley I-18 regula el procedimiento administrativo local y establece un conjunto de recursos y mecanismos de revisión en sede administrativa. Entre ellos se destacan el recurso de reconsideración, que permite acudir ante el mismo órgano que dictó el acto, y el recurso jerárquico, que habilita la revisión por parte del superior dentro de la estructura estatal. Junto a ellos existen recursos extraordinarios, como los de nulidad y revisión, reservados para supuestos de ilegitimidad manifiesta o aparición de nueva prueba (39).

El ordenamiento provincial admite además la posibilidad de revisión de oficio de los actos administrativos, aunque bajo condiciones estrictas, pues se trata de una excepción al principio de estabilidad de los actos. Asimismo, se contemplan reclamaciones administrativas previas como requisito en determinadas materias, especialmente en el régimen disciplinario de empleo público (40). Todo ello configura un sistema que busca equilibrar el control de legalidad con la seguridad jurídica y los derechos de los

administrados.

Una vez agotadas estas instancias internas, el acceso al control judicial se canaliza principalmente a través de la acción contencioso-administrativa, regulada en parte en la ley V-174. Este régimen distingue entre la acción de nulidad simple, orientada a obtener la invalidación de un acto por razones de legalidad, y la acción de plena jurisdicción, que permite además reclamar restituciones, indemnizaciones o medidas sustitutivas (41). El Superior Tribunal de Justicia ha delineado los presupuestos de admisibilidad de estas acciones, precisando los plazos, requisitos y condiciones de procedencia (42).

La competencia judicial en la provincia se distribuye de modo diferenciado. El Superior Tribunal conoce originariamente en acciones de inconstitucionalidad de normas provinciales y municipales, así como en determinadas causas contenciosas contra órganos estatales. Las Cámaras de Apelaciones, por su parte, tienen atribuciones para resolver recursos contencioso-administrativos contra actos de municipalidades u organismos autárquicos (43). Esta estructura refleja una voluntad de descentralizar el control judicial, aunque también ha generado debates sobre la extensión y eficacia de cada órgano en esta materia.

El amparo provincial merece un comentario específico. En su versión original, cualquier juez de primera instancia era competente para conocer en estas acciones. No obstante, la reforma legislativa introdujo una distinción significativa: cuando el amparo se dirige contra el Estado o sus entidades, la competencia corresponde a las Cámaras de Apelaciones, con intervención unipersonal de sus miembros. Esta modificación alteró el esquema tradicional del amparo, introduciendo un régimen más restrictivo para los casos en que se demanda a la administración (44).

Al igual que en el orden nacional, entonces, la provincia de

Chubut también ha previsto recursos judiciales directos frente a determinadas resoluciones administrativas. Estos recursos configuran vías especiales y limitadas, cuyo diseño ha sido objeto de pronunciamientos jurisprudenciales en torno a su naturaleza, alcance y compatibilidad con las garantías procesales. Su existencia demuestra la opción del legislador provincial por mecanismos de control diferenciados, aunque con las mismas tensiones que en el plano nacional: acceso inicial más directo, pero ausencia de una segunda instancia ordinaria.

II.1.f. Los recursos judiciales directos como vía de control alternativa de legalidad y las garantías allí comprometidas

(a) Continuando con lo anterior y dentro del esquema de impugnación de la actuación administrativa y sus muchas posibilidades, tanto a nivel nacional como provincial, encontramos que el legislador establece también —en no pocas ocasiones— una herramienta particular para habilitar el control judicial, como es el denominado recurso directo.

Existen muchas normas sectoriales que regulan este tipo de recursos, sin un marco general que se aplique a todas las sanciones administrativas. Esta falta de un sistema unificado —sumada a la existencia de leyes, decretos y otras normas dispersas que crean procedimientos distintos— afecta la previsibilidad y la seguridad jurídica que debería garantizar cualquier sistema legal (45).

En efecto, siguiendo un criterio práctico y no científico —que responde a razones políticas no revisables judicialmente— en general se admite que el control judicial puede estar radicado en distintos fueros y operar ante diversas instancias, incluso de forma directa ante las cámaras de apelaciones o tribunales de superior instancia. En este orden, cada régimen jurídico tiene su justificación particular (46).

En suma, entonces, junto al modelo ordinario de la acción judicial contenciosa administrativa han cobrado relevancia un conjunto de mecanismos que prescinden de este tipo de mecanismo de impugnación. Estos denominados recursos judiciales directos, se caracterizan —incluso en Chubut— por ser una vía especial donde interviene un único tribunal, generalmente un tribunal colegiado como las Cámara de Apelaciones o el Superior Tribunal provincial. En estos casos, el criterio general es el de la instancia única, sin perjuicio de la posibilidad de interponer el recurso extraordinario federal en el caso de que se encuentren reunidos los requisitos previstos al efecto, hipótesis que también se encuentra fuertemente discutida.

(b) Sin embargo, al introducirnos a analizar los recursos directos en sus distintas alternativas, no puede dejar de tenerse presente que nuestro sistema jurídico adopta un enfoque claramente garantista, lo que implica que está estructurado para asegurar la protección efectiva de los derechos fundamentales que se estructuran a lo largo del ordenamiento jurídico a partir del texto constitucional (47).

En este marco, la Constitución Nacional prevé un conjunto de mecanismos, tanto expresos como implícitos, orientados a resguardar esos derechos frente a posibles vulneraciones. Así, las garantías son herramientas normativas previstas por el bloque constitucional para preservar tanto los derechos humanos o fundamentales como el sistema en su conjunto, y se materializan principalmente como remedios procesales activables ante los órganos judiciales (48).

Es por eso que la configuración normativa y procesal de los recursos directos plantea interrogantes profundos en torno al respeto del debido proceso legal y a la garantía de la tutela judicial efectiva, reconocida en el art. 18 de la CN, en el art. 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el art. 14 del

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Estas cuestiones exceden el análisis técnico-procesal y comprometen directamente el acceso real, eficaz y sustancial a la Justicia por parte de los ciudadanos.

La tutela judicial efectiva constituye un principio fundamental del derecho constitucional y procesal que garantiza a toda persona el acceso real, igualitario y sin obstáculos irrazonables a la justicia, así como el pleno resguardo de sus derechos durante todo el proceso y en la etapa de ejecución de las sentencias. Su contenido es amplio y se despliega en tres momentos: el acceso inicial a los tribunales, el desarrollo del procedimiento bajo condiciones de defensa y debido proceso, y la eficacia en la ejecución de las decisiones judiciales. Este derecho impone al Estado el deber de asegurar no solo la existencia formal de recursos, sino también su efectividad práctica, lo que requiere adoptar medidas positivas que atiendan a las circunstancias específicas de cada persona o grupo vulnerable.

En ese marco, la jurisprudencia chubutense —por ejemplo— ha resaltado que los jueces deben interpretar siempre las normas procesales de modo favorable al ejercicio de la acción, evitando rechazos in limine fundados en formalismos excesivos o ritualismos que restrinjan el acceso a la jurisdicción. De este modo, la tutela judicial efectiva se erige en una garantía integral que exige a los magistrados y magistradas remover trabas procesales y a la vez brindar decisiones útiles, capaces de resolver el conflicto y restablecer la paz social (49).

De esta manera, el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho humano de configuración compleja. No se agota en la mera posibilidad formal de acudir a un Tribunal, sino que exige una serie de condiciones de su ejercicio que permitan al justiciable obtener una respuesta jurisdiccional pronta, adecuada, imparcial y eficaz. Así, la tutela judicial no se reduce al mero ingreso a la Justicia, sino que

implica el cumplimiento de un itinerario completo, ejercido en determinadas condiciones: acceso, debido proceso, decisión oportuna y fundada, y cumplimiento eficiente del fallo (50).

En el plano internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que la efectividad de los recursos no se mide únicamente por su existencia normativa, sino por su capacidad real para reparar las violaciones de derechos involucrados (51). En este sentido, el art. 25 de la Convención Americana exige la existencia de mecanismos sencillos, rápidos y eficaces ante toda violación de derechos protegidos por la Convención.

El principio de tutela judicial efectiva, entonces, tiene una doble dimensión: por un lado, habilita a toda persona a acceder a la justicia en condiciones de igualdad; por otro, impone a los Estados el deber de garantizar procedimientos aptos para hacer valer los derechos sustantivos. Esta garantía adquiere particular relevancia en los procesos en los que el Estado es parte, ya que se presenta una desigualdad estructural entre la administración —dotada de potestades y prerrogativas— y los particulares.

Otra de las garantías centrales es la de defensa en juicio, donde la Corte Suprema ha sostenido que el art. 18 de la Constitución exige el respeto de las formas sustanciales del proceso —como la acusación, la defensa, la prueba y el pronunciamiento por jueces naturales—, consagrando así el principio de bilateralidad (52).

En este sentido, el proceso judicial —como método de debate— constituye la máxima garantía frente a la vulneración de derechos, ya que permite igualar al individuo con el poder estatal mediante la actuación de un tercero imparcial, ejercido por el Poder Judicial (53).

En este marco, los recursos judiciales directos constituyen una vía relevante para someter al control judicial ciertos actos

administrativos, en particular sanciones impuestas por entes reguladores, organismos públicos o autoridades administrativas descentralizadas. No obstante, el carácter expeditivo y formalizado de esta vía, sumado a la escasa regulación legal de su procedimiento, plantea riesgos concretos de afectación del debido proceso y de la tutela efectiva.

En primer lugar, como ya se ha dicho, estos recursos carecen en general de una regulación procesal integral (54). Las leyes que los prevén suelen limitarse a fijar el órgano judicial competente, el plazo de interposición y, eventualmente, el efecto suspensivo o devolutivo. Todo lo demás queda librado a la interpretación judicial o a la aplicación supletoria del Cód. Proc. Civ. y Com., lo cual puede derivar en un déficit de certeza normativa que impacta directamente en los derechos del justiciable.

En este sentido, la falta de normas claras sobre el trámite del recurso, la admisibilidad de prueba, la eventual realización de audiencias y los estándares de revisión judicial, coloca al particular en una situación de incertidumbre procesal, afectando el principio de legalidad procesal y el derecho de defensa. En este sentido, cabe recordar que la regulación del procedimiento judicial es competencia exclusiva del Poder Legislativo, y no puede ser delegada a la administración ni dejada exclusivamente al arbitrio judicial.

Otra tensión relevante entre los recursos judiciales directos y la tutela judicial efectiva radica en el riesgo de un excesivo formalismo. Al tratarse de procedimientos regulados parcialmente y de manera fragmentaria, muchas veces se ha invocado la falta de cumplimiento de requisitos formales para declarar la inadmisibilidad del recurso, sin contemplar el principio pro actione que debe orientar la interpretación judicial en estas materias (55).

Como ha sostenido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los jueces deben adoptar una postura flexible y razonable

al evaluar los requisitos de acceso a la justicia, evitando que exigencias meramente formales frustren el examen sustantivo del caso (56). La jurisprudencia argentina ha hecho propio este criterio en diversos precedentes, sosteniendo que el control judicial no puede negarse por cuestiones formales si están en juego derechos fundamentales o si el particular ha actuado de buena fe (57).

El derecho a la tutela judicial efectiva no se agota en la revisión judicial del acto administrativo. Como ha señalado la Corte Interamericana, el Estado tiene el deber de asegurar que las decisiones judiciales sean cumplidas en tiempo y forma, especialmente cuando se trata de derechos fundamentales (58).

En la práctica, sin embargo, los recursos directos muchas veces terminan con sentencias que carecen de mecanismos específicos de ejecución, o cuya aplicación efectiva se dilata por la resistencia administrativa o por la falta de previsión normativa. Esta situación agrava la desigualdad entre el administrado y la administración, y convierte el proceso en una formalidad estéril, contraria al mandato de "afianzar la justicia" que emana del Preámbulo constitucional.

El cumplimiento de las decisiones dictadas en sede judicial es, entonces, un componente esencial del derecho de acceso a la justicia. No basta con habilitar el control judicial si no se aseguran los efectos concretos de la sentencia. En los recursos directos, donde generalmente se impugnan sanciones o decisiones con efectos materiales inmediatos, la falta de ejecutabilidad inmediata puede implicar una denegación de justicia.

En este marco, debe tenerse presente como otro perfil relevante en la cuestión a la garantía del acceso a la Justicia. En este sentido, los recursos judiciales directos deben ser comprendidos no solo como un instrumento procesal de impugnación, sino como una manifestación concreta del sistema de frenos y contrapesos propio

del Estado de Derecho. Su finalidad no se agota en la revisión de un acto administrativo aislado, sino que encarna una técnica institucional que permite someter al control judicial la actuación de los otros poderes del Estado, cuando esta afecta a los derechos de las personas. En este sentido, el análisis de esta vía debe realizarse a partir de una mirada que combine su función institucional con la exigencia de garantizar al particular el pleno ejercicio de sus derechos ante una decisión que lo afecta (59).

Otra de las manifestaciones más críticas del recurso directo, desde la perspectiva de las condiciones para el acceso a la jurisdicción, se encuentra en la fijación de plazos breves y perentorios para su interposición, lo que puede representar un obstáculo serio al ejercicio de este derecho. En la mayoría de los regímenes legales que prevén esta vía, el plazo para promover el recurso no supera los quince días hábiles judiciales, lo cual contrasta notoriamente con los plazos más amplios reconocidos por otras vías procesales, como el de noventa días establecido en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA) para la acción contencioso-administrativa ordinaria, o incluso los treinta días allí previstos para los casos en que se interpone un recurso directo (art. 25, LNPA).

Esta disparidad, lejos de obedecer a razones de coherencia normativa o proporcionalidad institucional, agrava el acceso al proceso judicial, ya que impone al justiciable, condiciones restrictivas para formalizar su pretensión. Como ha señalado la doctrina, estas exigencias —que derivan de viejas concepciones procesales favorables a la prerrogativa estatal— resultan anacrónicas en un sistema que reconoce al acceso a la justicia como un componente esencial del Estado constitucional de derecho (60).

La propia Corte Suprema de Justicia de la Nación ha validado los plazos de caducidad en tanto requisitos para la habilitación de la instancia, pero lo ha hecho sin desconocer que los

mismos deben ser razonables y respetuosos del derecho a la jurisdicción (61).

El recurso directo tiene, además, una especificidad relevante: es la vía que permite el paso de la órbita administrativa a la judicial. Por eso, no puede ser considerado una etapa accesoria o secundaria, sino el primer acto del proceso en sede judicial. En este tránsito, el justiciable pasa de un procedimiento donde puede actuar sin abogado a un proceso jurisdiccional donde el patrocinio letrado es obligatorio, lo cual acentúa la exigencia de que el tiempo disponible para ejercer este derecho sea suficiente, claro y proporcionado.

Si a esto se suma que en muchos regímenes especiales el recurso directo es la única vía prevista para impugnar judicialmente el acto cuestionado, y que incluso puede desplazar otras acciones como el amparo, resulta insoslayable revisar su configuración legal a la luz del principio de tutela judicial efectiva. Al menos, deberían unificarse los plazos mínimos de interposición en el estándar de los treinta días hábiles judiciales que establece la LNPA, como garantía de un acceso real y no ilusorio a la jurisdicción. La igualdad en el goce de los derechos procesales exige remover barreras innecesarias y asegurar que el cauce procesal previsto no se convierta en un mecanismo de denegación de justicia por razones formales.

II.2. El recurso directo en el contencioso administrativo argentino y su recepción en Chubut: fundamentos, régimen y doctrina jurisprudencial

II.2.a. El recurso judicial directo como vía excepcional de control jurisdiccional de actos administrativos

(a) Como viene de decirse, en el orden nacional se encuentran sobrados ejemplos de leyes que admiten la impugnación judicial de un acto administrativo. En el supuesto de actos de naturaleza sancionatoria, a veces se realiza de manera genérica a

través de acciones contenciosas administrativas (62) y en otras siguiendo el trámite legal especial establecido en un recurso directo, tramitado ante instancia única (63).

En el caso de los recursos directos, ciertamente, constituyen una útil herramienta que se ubica en el punto de equilibrio del debate republicano entre la protección de los derechos de los particulares y el control constitucional del ejercicio del poder público. A través de este instituto procesal se canaliza no sólo la posibilidad de reparar eventuales vulneraciones a garantías fundamentales —como el acceso a la justicia o la tutela judicial efectiva—, sino también el mecanismo institucional que permite someter a escrutinio judicial las decisiones de la administración pública, en tanto acto de autoridad sujeto a límites jurídicos.

De este modo, los recursos directos operan como otra válvula funcional del sistema de frenos y contrapesos, al permitir que el Poder Judicial ejerza su rol de contralor de la legalidad sin desnaturalizar las prerrogativas propias del poder administrador. Lejos de ser una excepción, esta técnica expresa una forma institucionalmente diseñada para armonizar el respeto a las garantías individuales con la preservación del interés público, en consonancia con los principios de división de poderes y supremacía constitucional que estructuran el régimen republicano de gobierno (64).

Sin embargo, así como existe una notable dispersión legislativa en la materia, no existe unidad en la definición de esta herramienta para la impugnación de la actuación administrativa. En una primera posición se encuentran quienes sostienen que en el sistema jurídico argentino los denominados recursos judiciales directos no constituyen técnicamente recursos procesales en sentido estricto, sino "verdaderas acciones judiciales"(65). Esta caracterización resulta del hecho de que no se trata de una instancia de revisión respecto de una decisión judicial anterior, sino del acceso

primario del administrado al control jurisdiccional de la actividad administrativa (66).

En general se las ha mencionado como vías excepcionales que, privilegiando a la administración pública, prevén el acceso a la Justicia a través de acciones abreviadas respecto de actos que han sido calificados como materialmente jurisdiccionales, dictados por órganos administrativos. Para esta posición, son acciones de características particulares, como mecanismos no ordinarios de asignación de competencias judiciales, considerando la naturaleza de las pretensiones y el órgano del acto impugnado (67).

Sobre su carácter especial, por ejemplo, Danelián sostiene que estos remedios "...son creaciones del legislador, siendo procedentes sólo cuando aquél lo ha dispuesto. Son uno de los medios creados para articular la autotutela administrativa con la heterotutela judicial. Constituyen una especie heterogénea de las regulaciones normativas de las relaciones de la administración con el Poder Judicial, por lo cual se instrumentan algunos cauces procesales a través de los cuales se hace efectivo el control de la actividad administrativa... Generalmente las normas hablan de recurso de apelación, pero ya vimos que se trata de una acción procesal que no se inicia por demanda sino por recurso interpuesto contra un acto administrativo"(68).

Es por ello que desde esa línea se ha criticado la misma denominación de "recurso" de esta herramienta. Allí Gallegos Fedriani sostiene que la persistencia en llamarlo de esa manera a este tipo de pretensiones—que son sustanciadas directamente ante órganos jurisdiccionales— constituye un resabio del recurso contencioso-administrativo de origen francés, lo que en su opinión no se condice con la estructura constitucional argentina ni con nuestro sistema judicialista (69).

En estos casos, se resalta que las decisiones de los entes

administrativos correspondientes no son consideradas como equivalentes a sentencias judiciales previas (70). Por el contrario, aquí la revisión o apelación directa es conferida en situaciones donde la administración "juzga" en ejercicio del poder de policía y en cumplimiento de funciones reglamentarias, fiscalizadoras, sancionatorias, periciales, homologadoras, controladoras y/o asesoras, conferidas a órganos y reparticiones y organismos administrativos y otros entes de derecho público, a quienes se otorga competencia en una primera instancia para sancionar o decidir controversias, o para otorgar o denegar beneficios o derechos (71). Consecuentemente, la interposición de una impugnación judicial contra un acto de esta naturaleza no opera como una instancia de "recurso" sino como el inicio de una acción contenciosa, expedita, de características muy particulares (72).

Por eso, en general, se coincide en señalar que el vocablo "recurso" es una mala técnica legislativa, en los términos de los arts. 109, 116 y 117 de la CN, ya que no puede considerarse a la vía administrativa como una instancia judicial primaria, como para que sea el acudir a la Justicia una segunda instancia, y, por tanto, objeto de recurso judicial (73).

Así lo ha expresado Hutchinson, por ejemplo, al señalar que estos mecanismos no son estrictamente recursos, pues la vida administrativa no representa una instancia judicial primaria. En tal sentido, acudir a la jurisdicción no constituye una segunda instancia que habilite la aplicación del régimen recursivo tradicional, sino que configura una verdadera acción originaria (74).

(b) La existencia de estos instrumentos se traduce en permitir al Poder Judicial acceder de manera rápida al control de legalidad de una resolución administrativa, particularmente en aquellos casos en que el acto impugnado proviene del ejercicio de la potestad sancionatoria del Estado. A diferencia de lo que ocurre con las demandas contencioso-administrativas ordinarias, que suelen

implicar un proceso más complejo, estructurado en distintas etapas (demanda, traslado, contestación, prueba, alegatos y sentencia), los recursos directos presentan un trámite significativamente más abreviado y concentrado (75).

El diseño de este tipo de vía persigue, en esencia, la celeridad en la revisión judicial del acto administrativo. De allí que los plazos de tramitación de un recurso directo resulten, en la práctica, considerablemente más breves que los que habitualmente insumen las acciones ordinarias, donde los tiempos procesales suelen extenderse, entre otras razones, por la mayor amplitud del contradictorio y la incorporación de prueba. Este esquema procesal ágil responde a una lógica de tutela judicial sumaria, ajustada a los límites y características que impone la ley para este tipo de control jurisdiccional.

El mismo Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Chubut ha señalado que la finalidad de la ley en estos casos es garantizar la celeridad de la revisión, en resguardo de los intereses de ambas partes, aligerando las cargas judiciales, evitando por ejemplo que el interesado deba acudir a un juicio ordinario con todas las vicisitudes que ello implica (76).

Se ha dicho allí también que implican una suerte de privilegio de "alzada" para ante el órgano judicial, que hacen "más expedita y efectiva la tutela de los intereses públicos" y los alcances plenos o restringidos de las facultades que éstos invisten deben dilucidarse a la luz de la norma que lo confiere, sin que la heterogeneidad de los organismos involucrados, su composición, función, procedimientos, plazos y fueros permita efectuar apreciaciones genéricas (77).

(c) Igualmente, son vías excepcionales que en la práctica proceden únicamente cuando así lo establece expresamente el legislador. Esta excepcionalidad ha sido ratificada en forma constante por la jurisprudencia nacional y provincial (78).

Ello, sumando las deficiencias de técnica legislativa y la dispersión normativa, ha contribuido a generar confusión entre los operadores jurídicos, llevando muchas veces a intentar impugnaciones directas en sede judicial sin que se configuren los presupuestos legales habilitantes. Hutchinson, por ejemplo, ha calificado este panorama como "desolador", ya que el "increíble muestrario de procesos o recursos especiales conspira contra una adecuada sistematización y conocimiento del régimen adoptado", lo que, en última instancia, perjudica al ciudadano (79).

Ante esta situación, para alguna doctrina, el tribunal correspondiente debe remitir la presentación a la sede correspondiente, a fin de que tramite frente al proceso pertinente, pues su desestimación lisa y llana puede vulnerar las garantías de tutela judicial efectiva y defensa en juicio. Máxime si se considera que la demora en que esa decisión puede tomarse, podría atentar contra los acotados y breves plazos de caducidad que las leyes de procedimiento administrativo generalmente disponen para el inicio de la acción contencioso administrativa (80).

Ello en línea de cierta doctrina de algunos organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que han señalado que el principio de pro actione impone una interpretación amplia y flexible de los requisitos de acceso a la jurisdicción, favoreciendo siempre la admisibilidad de las acciones en resguardo de los derechos fundamentales (81).

(d) Todo ello no implica que el administrado pueda optar libremente —en general— entre esta vía y la demanda ordinaria u otras acciones. Al respecto, la jurisprudencia —salvo la chubutense— ha sostenido que, cuando el legislador ha previsto expresamente el recurso directo, éste se erige como la única vía judicial habilitada, y cualquier intento de iniciar otra acción es inadmisible por incompetencia del tribunal o por inadecuación de la vía (82).

En este sentido se pronunció la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la jurisprudencia del fuero contencioso administrativo federal al sostener que no es facultad del interesado elegir el órgano jurisdiccional ante el cual reclama, sino que debe ajustarse a la vía especialmente prevista por el legislador (83).

Al respecto, como se dice generalmente en la jurisprudencia local, citando a Couture, el orden de las acciones, recursos e instancias pertenece al sistema de la ley y no a la de la voluntad de las partes o al Tribunal, quienes no pueden crearlas en los casos en que la ley las deniega ni tampoco asignarle un trámite distinto a los que ésta le fija. La organización judicial y la competencia funcional se estructuran en normas de orden público, indisponibles por las partes, quienes deben observar lo dispuesto por el ordenamiento procesal en lo que concierne a los procesos y los recaudos formales de admisibilidad (84).

(e) Por otra parte, las leyes especiales que instituyen recursos directos suelen limitarse a regular solo algunos aspectos: el tribunal competente, el plazo de interposición, el efecto suspensivo y ciertos requisitos formales. Sin embargo, como no existe un régimen general uniforme, cada ley regula el instituto de manera diversa, lo que produce una notoria dispersión normativa (85).

Un intento parcial de remediar esta situación ha sido la incorporación del art. 25 bis en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA) por la ley 27.745. En efecto, la llamada "Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos" dedica el Capítulo III de su Título II a realizar algunas reformas en la ley 19.549. Allí se prevén reglas generales para los recursos directos en sede judicial: plazo de interposición, intervención de la administración, producción de prueba, exigencia de patrocinio letrado y admisibilidad condicionada al pago previo de sanciones pecuniarias.

En la mayoría de los casos, el recurso directo tramita en instancia única, ante una Cámara de Apelaciones. Excepcionalmente, se ha admitido la competencia de jueces de primera instancia o incluso de máximos tribunales provinciales, como sucede en Chubut en algunos casos. Asimismo, la opción de la primera instancia ha generado discusiones respecto a la posibilidad de recurrir la decisión del tribunal que conoce del recurso. Sin embargo, la regla general es que, si la ley no prevé una instancia superior, la sentencia del órgano jurisdiccional que resolvió el recurso agota la vía judicial ordinaria.

En cuanto a la competencia, tampoco existe un criterio legislativo uniforme. En el ámbito nacional, por ejemplo, dependiendo de la materia en juego, pueden ser competentes los fueros contencioso administrativo federal, penal económico, civil y comercial federal, o incluso el laboral, donde existen sobrados ejemplos (86). Esta fragmentación impide la consolidación de un cuerpo jurisprudencial homogéneo en la materia, lo que se ve agravado por la renuencia de la Corte Suprema a abrir la instancia extraordinaria ante planteos que involucran hechos o prueba, lo que termina por reforzar la dispersión y la falta de criterios unificados (87).

(f) Por otro lado, la inexistencia de un Código Contencioso Administrativo específico ha provocado que, en la provincia de Chubut —como en otras jurisdicciones—, se acuda supletoriamente al Cód. Proc. Civ. y Com. Sin embargo, se ha advertido que esta aplicación debe hacerse con cautela, evitando importar acríticamente categorías propias del derecho privado al contencioso administrativo, dado que este último implica un régimen desigual, donde la administración cuenta con prerrogativas especiales que deben compatibilizarse con el principio de igualdad y con la efectiva tutela judicial de los derechos individuales (88).

En este contexto, la jurisprudencia ha insistido en que, ante la ausencia de una regulación expresa del trámite, no cabe imponer

formalismos excesivos que obstaculicen el acceso a la justicia. Así lo ha dicho, por ejemplo, la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, al sostener que, si la ley no regula taxativamente el procedimiento del recurso directo, debe evitarse un rigorismo que afecte el derecho de defensa en juicio (89).

(g) Sin embargo, en cuanto al principio del informalismo en favor del administrado —característico del procedimiento administrativo—, debe tenerse presente que su vigencia no se proyecta íntegramente al ámbito judicial (90). En el proceso contencioso, rige el principio dispositivo y también se requiere, como regla, el patrocinio letrado. La ausencia de este último, por ejemplo, puede tornar inadmisible el recurso si no se subsana oportunamente (art. 57 del Cód. Proc. Civ. y Com.). De igual modo, el Tribunal competente está facultado para verificar los presupuestos de admisibilidad aun cuando la autoridad administrativa los hubiera tenido por cumplidos.

(h) En el ámbito de la provincia de Chubut, el tribunal competente para resolver estos recursos es, en general, una Cámara de Apelaciones con asiento en la circunscripción del lugar donde se dictó el acto recurrido, aunque —como se verá infra— hay supuestos que resuelve el Superior Tribunal provincial o juzgados de primera instancia.

En general, la autoridad administrativa ante la cual se presenta el recurso se limita a concederlo, pero no a resolverlo. Ello implica que el Tribunal, como órgano judicial, debe ejercer un control oficioso sobre los presupuestos de admisibilidad: la presentación en término, el interés jurídico del recurrente, la recurribilidad del acto, entre otros (91). Esta competencia es de orden público, y no se ve limitada por las decisiones previas del órgano administrativo, aun cuando hubieran sido consentidas por las partes.

En aquellos casos en que la autoridad administrativa deniega indebidamente el recurso, se ha admitido en algún supuesto que el afectado pueda recurrir mediante queja directa ante la Cámara de Apelaciones. Esta solución ha sido avalada jurisprudencialmente sobre la base de que el mismo control que ejerce la Alzada frente a la concesión improcedente del recurso puede aplicarse también frente a su rechazo injustificado (conf. art. 283 y ss. del Cód. Proc. Civ. y Com. aplicados supletoriamente) (92).

Desde la perspectiva subjetiva, los recursos directos están regidos por el principio dispositivo propio del proceso de apelación: su alcance queda limitado por los agravios esgrimidos por el recurrente. En consecuencia, el Tribunal no puede pronunciarse sobre cuestiones no introducidas expresamente en el escrito, ya que el debate queda acotado a la impugnación formulada (93).

II.2.b. El Superior Tribunal de Justicia de Chubut y su interpretación del recurso directo como remedio jurisdiccional especial

(a) El Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Chubut ha establecido una particular y profusa doctrina en relación a los recursos directos que tramitan en dicha provincia que difiere en muchos aspectos lo que surge líneas arribas.

Una de las primeras cuestiones que destacan es que el Máximo Tribunal provincial no ha coincidido en la calificación de estas herramientas como "verdaderas acciones". Por el contrario, ha dicho que los recursos directos previstos en las distintas leyes especiales de la provincia del Chubut constituyen medios impugnativos de naturaleza jurisdiccional, habilitados para revisar actos administrativos de contenido decisorio, en general, aquellos de naturaleza sancionatoria. Se trata de acciones procesales instituidas por ley, que permiten a los ciudadanos afectados por decisiones

administrativas acudir directamente ante un tribunal judicial —generalmente una Cámara de Apelaciones— sin necesidad de agotar previamente un juicio ordinario.

Así, su jurisprudencia ha delineado con claridad que los recursos directos o "recursos jurisdiccionales de apelación" constituyen remedios procesales especiales que permiten una revisión inmediata y limitada de ciertos actos administrativos. Esta caracterización se fundamenta en que tales recursos no implican un juicio pleno, con apertura a prueba y debate oral, reservado exclusivamente para las acciones judiciales. Su revisión es acotada a la legalidad del procedimiento y la razonabilidad de las decisiones administrativas, sin que se verifique cosa juzgada material.

En efecto, para el Tribunal, su resolución no impide al administrado reeditar la cuestión mediante una acción judicial ordinaria posterior. La finalidad de estos recursos es brindar una tutela intermedia: no son revisiones internas administrativas, pero tampoco instancias judiciales plenas, pues examinan actos emanados de órganos de la administración pública o entes con funciones delegadas. Por eso, no se equiparan a las sentencias definitivas ni habilitan recursos como la casación o el recurso extraordinario federal. Su función es permitir una instancia ágil y efectiva de revisión judicial, pero sin la amplitud propia del proceso judicial contencioso. Esta concepción, sostenida de manera reiterada por el Alto Tribunal, preserva en su criterio el derecho a una revisión suficiente, pero sin equiparar ambos instrumentos (94).

Este encuadre conceptual implica que los recursos directos no son simplemente medios administrativos de revisión, sino instrumentos con entidad jurisdiccional que permiten acceder de forma inmediata al control judicial de legalidad de actos administrativos con contenido decisorio, fiscalizador o sancionatorio (95).

El Alto Tribunal provincial los ha caracterizado también como medios de conocimiento limitado, en tanto su función se satisface en la medida que garantizan un "control judicial suficiente" sobre la decisión recurrida. Dicho control se orienta a examinar la razonabilidad, legalidad y proporcionalidad del acto impugnado, más que a reeditar un proceso completo de debate probatorio. Allí el tribunal judicial actúa como juez de derecho, con potestades para confirmar, modificar o anular la resolución administrativa si ésta se apoya en fundamentos arbitrarios o lesiona la garantía de defensa en juicio (96).

También ha subrayado que esta vía fue prevista en numerosas normas del derecho público provincial como una forma intermedia de tutela, que se activa frente a decisiones emanadas de órganos administrativos (centralizados, descentralizados o autárquicos) o entes públicos con funciones delegadas. De este modo, según el Tribunal provincial, el recurso directo funciona como un control judicial suficiente y efectivo de legalidad, que opera como un mecanismo de verificación externa del obrar administrativo en aquellos casos donde no procede aún una acción judicial plena. Así, insiste en que el objeto de este recurso es la revisión judicial de actos administrativos dictados en el marco del ejercicio del poder de policía, funciones reglamentarias, periciales, fiscalizadoras, sancionatorias, asesoras u homologadoras, entre otras. La finalidad, por tanto, es garantizar una tutela judicial mínima, suficiente y accesible para el administrado, sin exigirle la tramitación de una acción ordinaria de mayor complejidad y costo (97).

(b) En cuanto al alcance de la revisión, el Tribunal ha destacado que ésta es de legalidad, no de mérito. Se revisa el cumplimiento de los procedimientos administrativos, la razonabilidad de las decisiones adoptadas, la proporcionalidad de las sanciones impuestas y la ausencia de arbitrariedad. No se trata de un juicio pleno, con debate oral, producción de prueba y posibilidad de réplica, sino de una revisión sobre el expediente administrativo.

A juicio del Alto Cuerpo, la legitimidad del recurso directo se sostiene siempre que el órgano judicial interviniente posea facultades efectivas para anular o revocar el acto cuestionado en caso de advertir ilegalidades manifiestas, arbitrariedad, desviación de poder o violaciones al debido proceso. Su utilización es frecuente en los ámbitos de derecho sancionador, contravencional, defensa del consumidor, licencias, habilitaciones, inspecciones y otros espacios donde la administración pública posee competencia técnica o regulatoria.

El Superior Tribunal ha establecido también, con base en doctrina y jurisprudencia constitucional, que esta vía debe interpretarse en armonía con el principio de tutela judicial efectiva. En este sentido, ha reiterado que el recurso directo cumple la función de garantizar el derecho del particular a obtener una revisión externa e independiente de la decisión estatal, lo cual forma parte del mínimo constitucional exigible para convalidar el ejercicio del poder sancionador del Estado. En particular, esta revisión debe ser lo suficientemente amplia como para anular los actos administrativos que se apoyen en la voluntad arbitraria de los funcionarios, vulneren el debido proceso o constituyan una denegación de justicia (98). La jurisprudencia ha remarcado también que, si bien se trata de una vía limitada, su validez constitucional se sostiene en tanto constituya un control judicial de legalidad suficiente, con capacidad de revertir las decisiones administrativas cuando resulten ilegítimas, irrazonables o desproporcionadas.

(c) Otra de las características centrales que el Superior Tribunal de Justicia ha asignado a los recursos directos es su carácter no definitivo. No hay en esta vía cosa juzgada material, no se imponen costas y no se clausura la posibilidad de interponer acciones judiciales plenas. De hecho, el Tribunal ha enfatizado que, ante un resultado desfavorable en esta instancia revisora, queda abierta la posibilidad para el particular de promover una acción judicial general (99).

En efecto, las resoluciones dictadas en el marco de estos recursos no generan cosa juzgada material, sino apenas un efecto preclusivo o formal, y no cierran la instancia judicial para el justiciable. Esto ha sido señalado de forma reiterada, incluso para rechazar la admisión del recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dado que el grado de revisión judicial implicado es mínimo y no habilita una revisión constitucional en instancia superior. En igual sentido, el recurso de casación local también ha sido inadmitido por este motivo.

El Alto Tribunal provincial ha dejado sentado que este carácter se aplica tanto cuando el recurso es resuelto por un juez o jueza inferior como cuando lo conoce el propio Superior Tribunal. En ninguno de los casos se está ante una sentencia definitiva en los términos del art. 14 de la ley 48.

(d) Asimismo, también se ha considerado en algún caso que el recurso directo no es excluyente sino solo alternativo. Así, por ejemplo, expidiéndose en la causa "Cambra, Higinio Arsenio s/Recurso de Apelación contra Resolución N° 275/10 del ISSyS" (Expte. Nro. 21.951-C-2010)" señaló que el recurso directo regulado por el art. 9° de la ley XVIII-32 es "opcional", y ninguna norma obsta para que —directamente y sin ocurrir por el mismo— los interesados ejerzan la acción contencioso administrativa de retardación, anulación y/o plena jurisdicción, según al caso corresponda. Esto es, impulsen la revisión judicial plena, con amplio debate y prueba, del caso en conflicto (100).

(e) Finalmente, también es interesante relevar la doctrina del Máximo Tribunal provincial en relación a cuáles son los actos administrativos que pueden estar sujetos a revisión a través de un recurso directo provincial.

En el fallo dictado el 30 de diciembre de 2020, en autos "Corvalán, Nora y otro c. Instituto Provincial del Agua (IPA) y otro

s/ Demanda Contencioso Administrativa", el Superior Tribunal de Justicia del Chubut resolvió un recurso contencioso-administrativo interpuesto por Nora Corvalán y Mauricio Ruiz contra actos del IPA y de Minera Argenta SA, vinculados a la publicación de un edicto en el Boletín Oficial relacionado con un permiso de uso de agua para fines mineros. Los actores impugnaron la publicación y los actos administrativos antecedentes, invocando la inconstitucionalidad, inconvencionalidad e ilegalidad de la autorización minera por violar derechos al ambiente, al agua, a la salud y derechos de comunidades indígenas. El recurso se dedujo como recurso directo ante el Superior Tribunal en los términos del art. 70 de la ley XVII-88 y del art. 19 inc. c) de la ley V-174, normas que regulan el recurso jurisdiccional directo contra actos definitivos del Tribunal Administrativo Hídrico o del Administrador General del IPA.

El Tribunal debía resolver si la publicación del edicto habilitaba la competencia del Superior Tribunal mediante el recurso directo previsto para actos administrativos definitivos. Tras un análisis detallado, tras recordar la naturaleza de estos remedios, señaló que sólo pueden ser objeto de este recurso aquellos actos que constituyan verdaderas decisiones administrativas finales y no actos preparatorios o de mero trámite. Citando doctrina y su propia jurisprudencia previa, afirmó que la publicación del edicto es un acto preparatorio dentro del procedimiento administrativo, que no produce efectos jurídicos directos respecto de los administrados, pues no crea, modifica ni extingue derechos subjetivos.

Asimismo, sostuvo que admitir la revisión de actos preparatorios implicaría una extensión indebida de la competencia del tribunal, contrariando el principio de legalidad procesal y las normas que regulan taxativamente la vía recursiva. Para el Tribunal, solo el acto administrativo final —como una resolución que decida la concesión o denegatoria del permiso de uso de agua— puede ser revisado por la vía del recurso directo, no así actos intermedios como la publicación de un edicto. Concluyó que, al no haberse

dictado resolución administrativa definitiva, la vía intentada resultaba prematura e inadmisible.

En su holding, el Superior Tribunal declaró inadmisible el recurso por inexistencia de un acto administrativo definitivo que habilitara la revisión judicial directa, reafirmando que la publicación de un edicto no constituye un acto administrativo impugnable. El tribunal destacó que su intervención está limitada a los supuestos expresamente previstos por la ley y reiteró la doctrina según la cual los actos preparatorios carecen de efectos jurídicos externos que justifiquen su impugnación autónoma. La decisión se dictó sin costas ni regulación de honorarios por la inoficiosidad del planteo.

II.3. Interposición y control del recurso directo: reglas prácticas

II.3.a. Aspectos procesales de la interposición, plazos y dinámica procedimental del recurso directo

(a) Otra de las particularidades de este tipo de herramienta radica en que, aunque está dirigido al órgano judicial, su interposición suele materializarse —generalmente— ante la misma autoridad administrativa que dictó el acto cuestionado. Es decir, el escrito de impugnación se presenta en sede administrativa, lo que puede generar tensiones prácticas, especialmente cuando se trata de autoridades provinciales o municipales sujetas a horarios y días hábiles distintos de los judiciales (101).

Una vez interpuesto el recurso, el organismo debe remitir el expediente al tribunal correspondiente, en plazos breves y sin dilaciones (102). Este paso reviste importancia central, ya que la finalidad del instituto está orientada a obtener una revisión judicial expedita del acto impugnado, especialmente cuando éste impone sanciones que pueden resultar gravosas. Por ello, tanto la remisión del expediente como el dictado de la sentencia por parte del órgano

judicial deben observar criterios de celeridad (103).

(b) Sin embargo, es frecuente que esta dinámica se vea demorada por la inercia administrativa o por la pasividad del propio recurrente. Al respecto, el Superior Tribunal de Justicia de Chubut ha establecido que la carga de impulsar el trámite del recurso directo recae en el recurrente, quien tiene interés en la revisión judicial. De esta manera, resulta admisible que el tribunal competente declare de oficio la caducidad del trámite si se verifica el incumplimiento de plazos o intimaciones. Un antecedente ilustrativo en este sentido es la decisión de la Sala B de la Cámara de Apelaciones de Trelew, que declaró la caducidad por la falta de cumplimiento de una intimación vinculada al cálculo del monto del juicio (104).

(c) A diferencia de lo que ocurre con el régimen ordinario de apelación regulado en el art. 247 del Cód. Proc. Civ. y Com. —en donde la interposición y la fundamentación son etapas escindidas—, en los recursos directos la ley especial suele requerir que se interponga de manera fundada. Esto significa que el apelante debe exponer, en el mismo acto de presentación del recurso, los "agravios" concretos contra la resolución administrativa. La omisión de esta exigencia puede acarrear la deserción del recurso por parte de la autoridad administrativa o del Tribunal competente (105). Esta característica responde a la necesidad de canalizar estos remedios con economía procesal y rapidez, impidiendo dilaciones derivadas de la presentación posterior de fundamentos.

(d) Otro de los aspectos problemáticos en torno a este tipo de recurso es la falta de uniformidad legislativa en cuanto a los plazos para su interposición. Mientras algunas normas otorgan diez o quince días hábiles, otras fijan plazos de tres o cinco días, sin justificación normativa clara. Esta disparidad ha sido objeto de severas críticas doctrinarias (106).

En particular, se dice que estos plazos exiguos pueden ser

inconstitucionales por afectar irrazonablemente el derecho de acceso a la justicia y el debido proceso, sobre todo cuando se trata de sanciones impuestas por autoridades administrativas que no gozan de independencia ni imparcialidad (107). En apoyo de esta tesis, se cita jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ha declarado la inconstitucionalidad de plazos irrazonables —de 24 o 48 horas— para interponer descargos o recursos frente a actos administrativos sancionatorios (108).

Este enfoque refuerza la necesidad de interpretar los plazos para interponer recursos directos de manera amplia y razonable, en armonía con los principios constitucionales de tutela judicial efectiva, defensa en juicio y debido proceso.

(e) A pesar de que el recurso directo se interpone ante un organismo administrativo, su naturaleza es claramente jurisdiccional. En consecuencia, en caso de omisión legislativa, los plazos para su interposición deben regirse por las normas del Cód. Proc. Civ. y Com., particularmente en lo atinente al cómputo de días hábiles, presentación de escritos y plazos procesales (arts. 139, 154 y ccds. del Cód. Proc. Civ. y Com.).

Sin embargo, esta regla presenta tensiones prácticas. En muchos casos, el organismo administrativo ante el que se presenta el recurso funciona con un calendario y horario distintos al judicial. Así, pueden darse situaciones donde el día sea hábil judicialmente pero no ser administrativo, o viceversa. Lo mismo ocurre con los horarios de atención al público, que suelen ser más restringidos o distintos en la administración (por ejemplo, de 8 a 14 hs.) que en los tribunales provinciales (de 7 a 13 hs.).

Esta situación puede generar incertidumbre respecto al cómputo de plazos, especialmente en relación al plazo de gracia previsto en el art. 125 del Cód. Proc. Civ. y Com. En este contexto, se impone una solución flexible y razonable, orientada a proteger el

acceso a la justicia por sobre el rigorismo formal (109).

De hecho, tanto la jurisprudencia local como el Superior Tribunal de Justicia de Chubut han sostenido que la interpretación de los plazos debe ser pro homine y orientada a garantizar el principio de la verdad jurídica objetiva. En ese marco, se ha insistido en que debe privilegiarse el derecho del sancionado a obtener una revisión judicial plena por sobre exigencias formales desproporcionadas (110).

Existe doctrina que considera que, como los recursos directos son verdaderas acciones, su presentación debe ser efectuada en sede judicial, salvo que la normativa aplicable disponga expresamente lo contrario (111). En el orden provincial, al menos, se da el caso que todos los ordenamientos disponen esta última opción.

(f) Un principio reiterado en la jurisprudencia chubutense es que no pueden aplicarse supletoriamente requisitos del Cód. Proc. Civ. y Com. —como el límite económico para apelar establecido en el último párrafo del art. 244— si ello obstaculiza el acceso a la vía recursiva prevista por una ley especial. Tal sería el caso, por ejemplo, del recurso directo en materia de consumo, donde se pretende proteger especialmente al administrado frente al poder sancionador estatal. Al respecto, el Superior Tribunal provincial ha señalado que no corresponde aplicar límites adjetivos cuando éstos no han sido contemplados expresamente por la norma especial, ya que hacerlo implicaría frustrar el acceso a la justicia, en un contexto de derecho público y de protección de derechos de raigambre constitucional (112).

II.3.b. La unificación de plazos y el fortalecimiento de garantías en la reforma del recurso directo según la Ley de Bases

(a) En este marco, finalmente, es interesante revisar cómo la

sancionada recientemente "Ley de Bases" reguló el tema de la interposición del recurso directo (113).

El art. 25, párrafo final, de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), establecía que cuando una norma preveía que la impugnación del acto debía hacerse mediante recurso directo, el plazo para interponerlo era de treinta días desde la notificación de la resolución que agotara la instancia administrativa. La intención original del legislador fue unificar los plazos recursivos para evitar la dispersión normativa.

Sin embargo, al no incluirse una cláusula derogatoria expresa de las normas preexistentes, se impuso la interpretación según la cual estos plazos sólo resultaban aplicables en ausencia de una previsión especial, lo que provocó que subsistieran múltiples normas con plazos más breves, y en consecuencia, una gran heterogeneidad en el régimen aplicable.

Con el paso del tiempo, el propio legislador se apartó del estándar previsto en la LNPA, estableciendo en numerosas leyes especiales plazos de impugnación significativamente más cortos —de 10, 15, 5 o incluso apenas 3 días hábiles—. Esta práctica terminó por desvirtuar el objetivo unificador de la LNPA, generando una situación de gran inseguridad jurídica y falta de razonabilidad.

Además de la multiplicidad de plazos, las normas especiales frecuentemente omitían indicar si los mismos debían computarse en días hábiles judiciales o administrativos, lo que sumaba confusión. Incluso el propio art. 25 de la LNPA no era claro al respecto: mientras su primer párrafo hablaba expresamente de días hábiles judiciales para la promoción de acciones judiciales, el párrafo final, referido a los recursos directos, simplemente mencionaba "30 días" sin precisar su naturaleza.

Frente a esta ambigüedad, la doctrina y la jurisprudencia

mayoritarias optaron por interpretar que también en los recursos directos los días debían ser computados como hábiles judiciales, por tratarse de un remedio judicial, aun cuando su presentación se realizara en sede administrativa (114).

(b) La Ley de Bases vino a modificar radicalmente este panorama al introducir un nuevo art. 25 bis en la LNPA. Esta norma establece con claridad que cuando una norma prevea el recurso directo como vía de impugnación judicial del acto administrativo, el plazo para deducirlo será de treinta días hábiles judiciales contados desde la notificación de la resolución definitiva que agote la vía administrativa.

Este cambio es altamente positivo, ya que no solo unifica criterios en materia de plazos, sino que asegura un término razonable para que los particulares puedan organizar su defensa judicial. Así, la nueva normativa brinda mayor certeza, garantiza un trato equitativo y refuerza el acceso efectivo a la justicia y el derecho de defensa (115).

En consecuencia, a partir de la vigencia de la Ley de Bases, los plazos establecidos en normas anteriores han quedado derogados, salvo en los pocos casos en los que se haya previsto un plazo superior a los 30 días. Y lo que es más relevante: el cómputo se realiza, de manera uniforme, en días hábiles judiciales.

(c) Asimismo, la Ley de Bases resolvió otra controversia recurrente: el efecto suspensivo que tiene la solicitud de vista del expediente administrativo. Esta práctica es habitual por parte de los particulares que necesitan tomar conocimiento detallado de los antecedentes del acto impugnado. Con la incorporación del nuevo art. 1° bis en la LNPA, quedó establecido que dicha solicitud suspende automáticamente todos los plazos para promover acciones o recursos judiciales —salvo los de prescripción— desde el momento de su presentación y por todo el tiempo otorgado para

tomar vista, que no podrá ser inferior a diez días. Esto implica que el plazo para recurrir mediante recurso directo no correrá mientras esté vigente el plazo de vista, protegiendo así los derechos del particular frente a omisiones o dilaciones.

(d) Finalmente, la nueva normativa exige también que toda notificación de un acto administrativo que pueda ser impugnado mediante recurso directo indique de forma expresa los recursos disponibles y los plazos para su ejercicio. Si esa información es omitida o errónea, la notificación será inválida y el plazo para recurrir no comenzará a correr hasta que se practique una nueva notificación debidamente realizada conforme al dec. reglamentario 1759/1972. Esta garantía refuerza el principio de tutela judicial efectiva y protege al administrado de posibles abusos o errores formales que puedan obstaculizar su acceso al control jurisdiccional.

II.4. Configuración de la demanda, delimitación de la pretensión y participación de terceros en el recurso judicial directo

II.4.a. Requisitos formales y sustanciales del escrito de interposición del recurso directo.

(a) En general, tanto a nivel nacional como a nivel provincial, las normas que establecen y regulan los recursos directos no suelen definir aquellas cuestiones particulares que hacen al escrito inicial, su contestación, la intervención de terceros, excepciones y defensas admisibles, cuestiones de prueba, y otras que —muchas veces— deben definirse en el caso según la subsidiaridad de los códigos procesales civiles y comerciales u otras normas que se establezcan.

Como ya se dijo, diversa doctrina sostiene que, pese a la denominación habitual de "recurso" que la legislación otorga a estas vías impugnativas, su estructura, finalidad y contenido —en la práctica— se asemejan notablemente a una verdadera demanda

judicial. Esta observación resulta especialmente relevante dado que la mayoría de las leyes especiales que instauran recursos judiciales directos no desarrollan con precisión los requisitos formales que deben observarse en el escrito que los interpone (116).

Detrás de esta cuestión —como en muchas otras que hacen al instituto en estudio— se encuentra la discusión ya referida a la naturaleza jurídica de esta herramienta, ya que si se la asimila a una "verdadera acción judicial" dispondrá de una mayor cantidad de cuestiones que tienen que tenerse presente como tal. Si, en cambio, se le reserva el marco de una revisión limitada, serán otros los requisitos que deberán cumplirse.

Con esta aclaración, entonces, no está demás revisar aquellas cuestiones que se mencionan como requisitos a considerar en el primer caso.

Sin embargo, es también relevante aclarar esta cuestión puesto que en muchos recursos directos se ordena legislativamente que el mismo sea presentado ante el Tribunal que resolverá la cuestión, en vez de hacerlo ante la autoridad administrativa que dictó el acto impugnado para que luego "eleve" el expediente. En aquellos casos, la correcta articulación del escrito de inicio tendrá mayor importancia para que el Tribunal pueda identificar correctamente la cuestión a resolver.

(b) Allí, el escrito de interposición del recurso directo debe observar no sólo las exigencias mínimas que establezcan — si las hubiera — las normas especiales, sino también — de manera supletoria — los requisitos procesales previstos por el Cód. Proc. Civ. y Com. de la jurisdicción correspondiente. Esta remisión comporta la necesidad de dar cumplimiento con las exigencias propias de toda demanda judicial: en primer lugar, identificar adecuadamente al actor y al órgano jurisdiccional competente, fundar debidamente la pretensión y expresar con claridad los hechos

que la sustentan, así como el derecho invocado.

Aquí también se destaca la necesidad de formular una exposición clara, ordenada y precisa de los hechos y de las razones jurídicas que fundan el recurso. Esta carga postulatoria no puede considerarse cumplida mediante la simple remisión a antecedentes administrativos obrantes en el expediente administrativo, ni puede completarse con escritos posteriores (117). La demanda, en tanto acto procesal inicial, debe ser autosuficiente. Es decir, debe contener de modo autónomo la totalidad de los fundamentos fácticos y jurídicos que sostienen la pretensión del accionante, incluyendo la crítica sustancial a los fundamentos esenciales del acto administrativo impugnado (118).

El actor, por tanto, no puede limitarse a relatar los antecedentes del caso ni a señalar el derecho aplicable de forma genérica, sino que debe articular una impugnación concreta y directa a los motivos y fundamentos de la resolución administrativa cuestionada. Hutchinson enfatiza allí que el principio de la presunción de legitimidad de los actos administrativos impone al particular una carga procesal reforzada: es su deber desvirtuar con argumentos sólidos los fundamentos esenciales de la decisión administrativa. Si no se cumple esta exigencia, la jurisdicción se encuentra impedida de revisar la legitimidad del acto, ya que las cuestiones no debatidas en la demanda adquieren firmeza judicial (119).

La carga argumental que pesa sobre el recurrente en esta etapa inicial es especialmente intensa: no basta con cuestionar formalmente la decisión, sino que debe desvirtuarse materialmente su contenido, señalando con precisión los errores o vicios que tornan inválido el obrar de la administración. Esta exigencia no solo asegura un proceso justo y eficaz, sino que permite al órgano judicial ejercer de manera adecuada el control de legalidad que justifica la existencia misma del recurso directo.

En esta línea, se recuerda que el tribunal tiene la facultad — y el deber — de rechazar in limine la demanda cuando esta no cumple con los requisitos esenciales de admisibilidad, particularmente si no se identifica de forma clara y precisa la pretensión o si no se impugnan debidamente los fundamentos del acto cuestionado. La demanda no puede ser una exposición vacía o meramente formal: debe contener, desde su inicio, todos los elementos necesarios para permitir al tribunal delimitar con claridad el objeto del litigio y garantizar el debido proceso, particularmente en lo que respecta al principio de congruencia.

En cuanto a los requisitos formales, se impone el cumplimiento de las reglas generales del proceso civil. Ello incluye, entre otras cosas, la constitución de domicilio legal dentro del radio del asiento del tribunal (conforme a las normas procesales locales), la identificación clara de las partes, sus domicilios reales, la exposición ordenada de los hechos y el derecho aplicable, y la formulación de la pretensión en términos precisos y autosuficientes (conf. art. 333 del Cód. Proc. Civ. y Com.) (120).

(c) En lo que hace a la prueba documental — sin perjuicio de lo que será referido posteriormente — se puede adelantar que el actor debe acompañar con su demanda toda aquella documentación que obre en su poder. En caso de no contar con ella al momento de interponer el recurso, deberá identificarla de modo preciso, indicando su contenido, el lugar donde se encuentra, y la persona u oficina en cuya custodia se halla (art. 336 Cód. Proc. Civ. y Com.). De no cumplirse esta exigencia, se pierde el derecho a incorporar esa prueba en etapas posteriores del proceso, salvo que se haya justificado debidamente su imposibilidad de presentación o si se trata de documentos de fecha posterior a la interposición de la demanda (art. 338 Cód. Proc. Civ. y Com.).

En este sentido, el Cód. Procesal prevé la posibilidad de que se incorporen documentos con posterioridad a la demanda en dos

supuestos: cuando se trate de documentos posteriores al escrito inicial o, tratándose de documentos anteriores, si el actor acredita bajo juramento que no tuvo conocimiento previo de su existencia. En ambos casos, la admisibilidad de estos documentos se encuentra condicionada a la justificación debida y a las exigencias establecidas por la normativa procesal.

(d) Respecto de la representación procesal, es indispensable acompañar el poder o instrumento que acredite la personería del compareciente, cuando el escrito no es firmado por el propio interesado (conf. art. 46 y 47 del Cód. Proc. Civ. y Com.). En caso de tratarse de un apoderado, debe acompañarse la pertinente escritura pública, salvo que ya obre en el expediente administrativo. Asimismo, puede intervenir un gestor judicial en los términos del art. 48 del Cód. Procesal, siempre que medien razones de urgencia, lo que se valorará conforme a los criterios establecidos por la jurisprudencia.

II.4.b. Requisitos formales y materiales de la pretensión procesal en el recurso directo

(a) El concepto de pretensión en el ámbito de los recursos judiciales directos reviste una centralidad estructural en el proceso contencioso administrativo, ya que constituye el objeto mismo del juicio y organiza todos los actos procesales en torno a su configuración. Según ha señalado la doctrina procesalista, la pretensión puede ser definida como una declaración de voluntad que se formula ante el órgano jurisdiccional con el fin de obtener de este una determinada actuación frente a otro sujeto (121).

En el caso de los procesos contencioso-administrativos, dicha actuación se dirige habitualmente contra una entidad pública, siendo esta la destinataria del acto administrativo impugnado. Así, la pretensión procesal administrativa es el vehículo mediante el cual el titular de una situación jurídica afectada por una decisión de la

administración procura su revisión o remoción (122).

En ese marco, resulta fundamental distinguir entre las distintas clases de pretensión que pueden presentarse (123). En los casos de recursos judiciales directos, el objeto de la pretensión es más limitado ya que solo se admite la anulación del acto administrativo, sin posibilidad de acumular pretensiones indemnizatorias ni de impugnar hechos u omisiones de la administración, salvo que estas sean meramente formales. Esta limitación es propia de la estructura específica de los recursos directos y de su función institucional de control inmediato de legalidad (124).

(b) Como bien advierte Hutchinson, los órganos administrativos contra los cuales se interpone el recurso directo pueden haber dictado actos de muy distinta naturaleza —discrecionales o reglados, generales o particulares— sin que el legislador haya tomado en cuenta estas diferencias al diseñar el régimen procesal aplicable. En este contexto, el objeto de la pretensión debe coincidir, en todos los casos, con la impugnación de una resolución específica dictada por el órgano o ente correspondiente, cuya revisión se encuentra habilitada por una norma legal que prevé expresamente el recurso directo. La dispersión normativa hace aún más importante que el accionante delimite adecuadamente su pretensión, su legitimación y los fundamentos de su demanda (125).

(c) En este contexto, la admisibilidad de la pretensión es objeto de una valoración preliminar que realiza el tribunal, mediante un juicio de procedencia formal. Esta instancia inicial se centra en determinar si la acción interpuesta cumple con ciertos requisitos indispensables que permiten avanzar hacia el examen de fondo. Estos requisitos se clasifican habitualmente en objetivos, subjetivos, temporales y materiales (126).

Entre los requisitos objetivos se encuentra, en primer lugar, la materia sobre la que versa la pretensión. En los recursos judiciales directos, la materia debe tener naturaleza administrativa, ya que el acto impugnado proviene del ejercicio de una función administrativa por parte del Estado. Esta calificación no depende únicamente de la materia sustancial involucrada, sino que se refiere primordialmente al carácter administrativo del acto mismo, lo que implica una delimitación funcional del ámbito del proceso.

Los requisitos subjetivos de admisibilidad incluyen, por un lado, la competencia del órgano jurisdiccional ante el cual se deduce la pretensión. En general, las leyes que regulan recursos directos designan expresamente al tribunal competente, que suele ser una Cámara de Apelaciones, aunque pueden existir excepciones. Por otro lado, debe verificarse la capacidad jurídica y procesal de las partes, conforme a las normas sustantivas y procesales aplicables. Finalmente, resulta esencial acreditar la legitimación activa del accionante, que puede derivar de un derecho subjetivo lesionado o, en su defecto, de un interés legítimo, entendido como un interés personal, concreto y diferenciado, amparado por el orden jurídico. En el caso de los recursos directos, en tanto no se peticiona resarcimiento, bastará con que el actor acredite un interés legítimo, aunque también se acepta la legitimación basada en un derecho subjetivo cuando el acto impugnado afecta una situación jurídica consolidada (127).

La legitimación pasiva, por su parte, corresponde a la entidad que dictó el acto administrativo impugnado, ya sea un órgano estatal o una persona jurídica de derecho público o privado en ejercicio de funciones públicas. De este modo, el órgano jurisdiccional delimita la relación procesal a partir de la identificación clara de las partes implicadas.

Los requisitos temporales refieren al ejercicio de la acción dentro del plazo legalmente establecido. A diferencia del régimen de

la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, que fija un plazo general de 30 días hábiles, en la provincia del Chubut no existe una unificación normativa que permita identificar un criterio común, lo que da lugar a una gran dispersión legislativa en cuanto a los plazos para interponer estos recursos. En cualquier caso, el incumplimiento del término previsto para la interposición del recurso conlleva su inadmisibilidad formal, por tratarse de plazos perentorios, que no admiten suspensión ni interrupción, salvo previsión normativa expresa.

Por último, los requisitos materiales o de procedencia sustantiva tienen que ver con la conducta previa del interesado en sede administrativa. En general, para interponer una acción contenciosa ordinaria es necesario haber agotado la vía administrativa, lo que implica haber formulado el reclamo administrativo previo y haber obtenido una respuesta denegatoria, expresa o tácita. Esta exigencia busca asegurar que la administración tenga la oportunidad de revisar sus propios actos antes de someter el conflicto a control judicial. En el caso de los recursos directos, esta regla no siempre aplica de modo estricto. Dado que estas vías están diseñadas para cuestionar actos administrativos definitivos, en muchos casos el simple dictado del acto por parte de la autoridad competente constituye la culminación de la vía administrativa, lo que habilita su impugnación directa, sin necesidad de una reclamación previa. Sin embargo, en aquellos supuestos en los que se requiere agotar la instancia administrativa, el acto que se impugna debe causar estado, es decir, debe ser dictado por la autoridad competente en la última instancia administrativa posible.

Este agotamiento tiene efectos importantes: limita el objeto de la pretensión judicial a aquello que fue reclamado en sede administrativa, impidiendo la introducción de cuestiones nuevas que no hayan sido oportunamente planteadas ante la administración. No obstante, la doctrina ha señalado —y con razón— que esta limitación no es absoluta. En efecto, si bien no pueden introducirse

nuevos fundamentos de hecho, que modificarían sustancialmente la plataforma fáctica del caso, sí es posible ampliar o reformular los fundamentos jurídicos de la pretensión, siempre que se mantenga la identidad del objeto litigioso. Esta posibilidad se sustenta en el principio iura novit curia, según el cual el juez o jueza no se encuentra atado a la calificación jurídica efectuada por las partes (128).

(d) La ampliación de la pretensión procesal, una vez interpuesta la demanda, plantea un problema adicional. Si el término para accionar ha vencido, la doctrina mayoritaria sostiene que la ampliación será inadmisible, salvo que se vincule con hechos nuevos o actos administrativos conexos dictados con posterioridad. Esta exigencia se basa en la naturaleza perentoria de los plazos procesales para interponer el recurso, considerados de orden público, y en el principio de seguridad jurídica. Por tanto, solo se admite la ampliación de la demanda cuando se produce dentro del plazo legal, o bien cuando los nuevos elementos guardan estricta relación de conexidad con el acto impugnado originalmente y han surgido con posterioridad a la presentación del recurso (129).

(e) En cuanto al contenido de la pretensión en el escrito inicial, debe limitarse —en principio— a las cuestiones planteadas en la sede administrativa, a fin de garantizar el carácter prejudicial del procedimiento y respetar el principio de congruencia. Aun así, este límite no impide la reformulación o ampliación de los argumentos jurídicos, ni tampoco obsta a la introducción de planteos complementarios si estos se vinculan con la resolución cuestionada o si obedecen a hechos o decisiones sobrevenidas. Esta flexibilidad interpretativa responde a la necesidad de compatibilizar las exigencias de técnica procesal con los principios constitucionales de defensa en juicio y tutela judicial efectiva.

Así configurada, la pretensión en el marco de los recursos judiciales directos cumple una doble función: es, al mismo tiempo, el

acto inicial que impulsa el proceso judicial y el límite sustancial dentro del cual el órgano jurisdiccional debe resolver. De ahí que su correcta formulación resulta determinante para la eficacia del proceso y la adecuada protección de los derechos del justiciable frente al poder administrativo.

II.4.c. Intervención de terceros y acumulación de pretensiones en los recursos judiciales directos

(a) La participación de terceros en los procesos iniciados mediante recursos judiciales directos plantea una serie de cuestiones complejas. En el derecho administrativo, los terceros que intervienen en un proceso sin ostentar la calidad de parte se conocen, tradicionalmente, como coadyuvantes, y su figura responde a la necesidad de permitir la participación de sujetos que, sin ser parte directa del litigio, poseen un interés específico en el resultado del proceso (130).

Siguiendo a Dromi, la figura del coadyuvante se justifica en virtud del interés público comprometido por la actividad administrativa, lo que legitima la posibilidad de que determinados sujetos colaboren con la defensa de los actos estatales o, en su caso, con quienes los impugnan. En esta línea, se distingue entre los coadyuvantes del proceso contencioso-administrativo y los terceros del proceso civil, subrayando que el primero no es propiamente parte del juicio, sino un colaborador de una de las partes, cuya participación se encuentra jurídicamente subordinada (131).

Existen dos tipos principales de coadyuvantes: el adhesivo y el litisconsorcial. El primero actúa estrictamente para apoyar a una de las partes, sin poder alterar los términos de la pretensión principal, aunque puede formular alegaciones propias dentro del marco fijado por esa pretensión. Por su parte, el coadyuvante litisconsorcial actúa con una pretensión paralela a la de la parte principal, o incluso contradictoria, pero fundada en un derecho propio que justifica su intervención como sujeto de interés

autónomo. Esta modalidad permite una intervención más activa, aunque también exige que el tercero demuestre fehacientemente su legitimación (132).

En el marco de los recursos directos contra actos administrativos sancionatorios o regulatorios, la doctrina ha aceptado la posibilidad de intervención de terceros, como por ejemplo los usuarios o consumidores beneficiados por las resoluciones que son objeto de impugnación. Así lo sostiene Hutchinson al referirse a los usuarios de servicios públicos, quienes pueden participar en los procesos judiciales directos iniciados por las empresas concesionarias contra resoluciones de entes reguladores. Del mismo modo, podrían intervenir en calidad de terceros coadyuvantes quienes, sin tener una relación jurídica directa con el acto impugnado, demuestren un interés concreto, personal y directo en la materia controvertida (133).

(b) El régimen de los recursos judiciales directos admite también la posibilidad de acumulación de pretensiones, siempre que estas no resulten incompatibles entre sí. Esta acumulación puede ser objetiva — cuando el mismo accionante interpone varias pretensiones en torno a un acto administrativo o a varios actos conexos — o subjetiva, cuando varios interesados con derechos o intereses comunes promueven conjuntamente el recurso. No obstante, tal como advierte Hutchinson, esta posibilidad de acumulación no tiene el mismo alcance que en el proceso civil, donde el sistema procesal suele admitir una acumulación más amplia, incluso en causas seguidas ante distintos jueces. En el ámbito del contencioso administrativo, en cambio, la acumulación se encuentra condicionada por los límites de competencia y por la necesidad de identidad del órgano jurisdiccional interviniente (134).

II.5. La participación del Estado en el recurso directo

(a) En línea con lo anterior, otra cuestión que ha sido objeto

de amplio debate doctrinal y jurisprudencial es la intervención del Estado o de la autoridad administrativa que dictó el acto impugnado en el trámite del recurso directo. En general, las leyes que regulan esta vía no prevén expresamente dicha intervención. Esto ha llevado a posturas divergentes en torno a la naturaleza jurídica del recurso directo.

Así, se dice que el Estado tiene un interés sustantivo propio en el proceso, que no se agota en la defensa genérica del principio de legalidad, sino que se manifiesta en la concreción de una política administrativa determinada a través del acto cuestionado. Es decir, el Estado actúa con un interés jurídico específico y diferenciado, lo que justifica su presencia necesaria en el contradictorio judicial. En estos casos, existe una diferencia fundamental entre el interés general en la legalidad —del cual se ocupa el Poder Judicial— y el interés público específico que persigue la administración al emitir un acto. Este último es sustantivo, concreto y propio, y corresponde a la política pública que implementa el organismo estatal competente. Por tanto, la defensa de ese interés público no puede quedar al margen del proceso judicial, y requiere de la comparecencia activa del órgano que dictó el acto. En este sentido, se ha dicho que la coincidencia entre ambos intereses (el general y el particularizado) no impide la legitimación pasiva de la administración. Muy por el contrario, la refuerza, ya que le otorga un lugar específico en el proceso, desde donde puede defender no solo la legalidad del acto, sino también la política administrativa subyacente (135).

Negar o restringir la intervención del Estado en los recursos directos implicaría, además, dejar sin protección los principios del contradictorio y del equilibrio procesal. También generaría pronunciamientos jurisdiccionales dictados sin debate real, con consecuencias negativas tanto para el orden institucional como para la legitimidad de las decisiones judiciales.

De allí que no resulte aceptable la tesis según la cual el Estado solo sería un "remitente pasivo" del expediente, sin facultades ni derechos en el proceso. Se considera que esta visión empobrece el sistema contencioso-administrativo, y se aparta de los principios constitucionales que rigen el proceso judicial: igualdad de las partes, derecho de defensa, debido proceso, y afianzamiento de la justicia.

Es decir, si se considera al recurso directo como una verdadera acción judicial, resulta insoslayable reconocer la intervención del Estado como parte demandada o, al menos, como sujeto con derecho a ser oído, en cumplimiento del derecho de defensa en juicio (art. 18 de la CN) y del principio de contradicción. Si, por el contrario, se interpreta como un mero control judicial de legalidad de un acto administrativo ya firme, el proceso se reduciría a una revisión formal, en la que la participación del Estado se tornaría secundaria o prescindible (136).

Hutchinson es particularmente crítico de esta segunda visión. Advierte que la ausencia de contradicción atenta contra principios básicos del proceso judicial, como la bilateralidad y la garantía de defensa en juicio (137). Sostiene que el órgano que dictó el acto debe ser llamado al proceso para poder formular alegaciones, ofrecer prueba, controlar la prueba de la contraparte y ejercer las demás facultades procesales que le reconozca el ordenamiento jurídico (138).

La jurisprudencia nacional ha respaldado esta postura en distintos precedentes. Así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido reiteradamente la legitimación de la administración pública para intervenir en los procesos judiciales en los que se cuestiona la validez de sus decisiones, ya sea como parte propiamente dicha o en calidad de interviniente con el solo objeto de colaborar en la correcta aplicación del derecho. Se trata de una forma de intervención que no siempre exige la configuración de una

relación jurídica bilateral plena, pero que sí impone a los jueces la obligación de escuchar a la administración y valorar su posición, con miras a preservar la legalidad del acto impugnado y la regularidad del proceso (139).

Una dificultad frecuente radica en que muchas leyes especiales prevén que el recurso directo debe interponerse "ante la autoridad que dictó el acto impugnado". Esta formulación ha dado lugar a una práctica administrativa extendida, según la cual los órganos administrativos entienden que pueden analizar la admisibilidad del recurso directo y eventualmente denegarlo, reteniendo el expediente o resolviendo sobre su procedencia. Tal práctica, ampliamente criticada por la doctrina y la jurisprudencia, vulnera de forma evidente el derecho de acceso a la jurisdicción (140).

El legislador ha avanzado recientemente sobre este punto con la incorporación del art. 25 bis a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), a través de la Ley de Bases. Allí se establece con claridad que "en ningún caso el órgano administrativo ante quien se interponga el recurso judicial podrá denegar su procedencia, debiendo limitarse a elevarlo al tribunal competente". Esta disposición busca erradicar prácticas dilatorias o inconstitucionales por parte de la administración, y garantiza que la cuestión llegue al órgano judicial con la mayor celeridad posible.

Asimismo, la norma impone un plazo de cinco días para que la administración remita el expediente, y autoriza al impugnante a acudir directamente al tribunal competente si dicho plazo no se cumple. De este modo, se asegura que el Estado, en su rol de parte demandada, comparezca en el proceso solo cuando corresponda, sin arrogarse competencias que violen el principio de separación de funciones.

(b) Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que esta doctrina no ha sido receptada uniformemente. En el ámbito del Superior Tribunal de Justicia de la provincia del Chubut, por ejemplo, se ha negado en distintos precedentes la intervención del Estado como parte, bajo el argumento de que el recurso directo es un mecanismo que tiene por finalidad la revisión inmediata y acotada de actos administrativos ya firmes, y que, por tanto, no configura un proceso contencioso en sentido estricto (141).

En la Sentencia Nro. 20/2010, el Alto Tribunal abordó un caso paradigmático sobre la inadmisibilidad del recurso directo deducido por el propio Estado, específicamente el Municipio de Comodoro Rivadavia, en un proceso originado por un reclamo de una consumidora contra la empresa de telefonía CLARO, tramitado administrativamente bajo la ley VII-22. El conflicto se había tramitado ante una dependencia municipal con funciones jurisdiccionales —la oficina de Defensa del Consumidor—, la cual actuó como juez administrativo de primera instancia. Contra su decisión, la parte afectada interpuso recurso ante la Cámara de Apelaciones, órgano judicial competente según la normativa vigente. La Cámara revocó lo resuelto por la dependencia municipal, lo que motivó a esta última a intentar impugnar el fallo mediante recurso de apelación.

El Superior Tribunal de Justicia rechazó de plano dicha impugnación, por considerar que el Estado, en su rol de juez administrativo, carece de legitimación para recurrir las decisiones de los tribunales judiciales que ejercen control sobre su obrar. El tribunal destacó que la administración, al ejercer funciones jurisdiccionales, queda sujeta al principio de control judicial suficiente, conforme doctrina consolidada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en fallos como Fernández Arias y Angel Estrada. Señaló, además, que el régimen procesal no habilita a quien actúa como juez administrativo a recurrir la decisión del tribunal que revisa su actuación, pues ello implicaría una violación del principio

de imparcialidad y del equilibrio procesal.

El Alto Cuerpo subrayó que resulta "insólito" e "impropio" que un juez administrativo, cuya sentencia fue revisada y revocada por una instancia superior, intente recurrir esa decisión como si fuera parte del proceso. En tal sentido, citó doctrina y jurisprudencia que consolidan el principio según el cual únicamente las partes del proceso están habilitadas para recurrir, y no el órgano estatal que actuó como decisor originario.

Este precedente reafirma que el recurso directo solo puede ser ejercido por quien reviste la calidad de parte, excluyendo expresamente a los órganos administrativos que actuaron como jueces en sede originaria. Al hacerlo, el Superior Tribunal pretendió proteger el principio de separación de funciones y evitar que el Estado-administración se transforme en litigante contra las decisiones del Poder Judicial, lo que —a su criterio— socavaría la independencia judicial y la garantía del debido proceso.

II.6. Legitimación del tercero interesado

(a) En los recursos judiciales directos interpuestos contra actos administrativos, el debate sobre la legitimación no se agota en la intervención del Estado como autor del acto, sino que se proyecta sobre aquellos terceros que resultan beneficiarios directos de lo resuelto por la administración. Particularmente, en los procedimientos administrativos en materia de consumo, por ejemplo, esta cuestión cobra singular relevancia cuando el acto recurrido reconoce derechos o establece prestaciones en favor del consumidor denunciante, quien —sin haber sido formalmente parte en el procedimiento— resulta interesado en el resultado del proceso judicial que pone en tela de juicio la validez de aquella decisión.

En relación a esta problemática se parte del reconocimiento de que los procedimientos administrativos en materia de consumo

presentan un matiz dual: por un lado, tienen un contenido estrictamente sancionatorio respecto del proveedor imputado; y por otro, pueden también contemplar efectos patrimoniales favorables al consumidor, como ocurre con la figura del "daño directo", instituida por el art. 40 bis de la ley 24.240 tras su reforma por las leyes 26.361 y 26.993 (142).

Este doble contenido del acto administrativo ha generado un debate en torno a si el consumidor, en su carácter de denunciante beneficiado por el acto, debe ser considerado parte del posterior proceso judicial en el que se impugna esa decisión mediante recurso directo.

La jurisprudencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha reconocido dicha legitimación, en tanto el acto que se revisa afecta de manera directa los intereses del consumidor, quien tiene un derecho subjetivo en la percepción del daño directo reconocido por la administración (143).

La argumentación se sustenta, principalmente, en el principio de tutela judicial efectiva consagrado en el art. 18 de la CN y en los arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Como lo recuerda el fallo "Fernández Arias", no puede existir justicia sin un control judicial amplio y suficiente de los actos administrativos que afectan derechos individuales. Negar al consumidor el acceso al proceso judicial de revisión del acto que reconoce un derecho patrimonial a su favor podría implicar una vulneración de dicha garantía.

En el plano doctrinal, se ha reconocido que la intervención de terceros interesados en los recursos directos no puede depender exclusivamente del criterio formalista de quiénes fueron partes en la etapa administrativa. Por el contrario, debe atenderse a la existencia de un interés jurídico concreto y directo en el resultado del proceso, conforme a lo establecido —por ejemplo— en el art. 24 de la Ley de

Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires, que define como parte interesada a todo aquel que invoque un derecho subjetivo o un interés legítimo afectado por el acto.

A ello se suma que, tras la reforma del art. 40 bis de la Ley de Defensa del Consumidor, se eliminó expresamente toda limitación al sujeto legitimado para recurrir la decisión administrativa sobre daño directo. Se exige, además, que los actos dictados en el marco de dicha potestad administrativa se encuentren sujetos a "control judicial amplio y suficiente", lo que sólo puede alcanzarse si se reconoce la posibilidad de que el consumidor impugne o intervenga en defensa del acto favorable a sus intereses (144).

Se dice así que este mismo razonamiento debería trasladarse a los casos en los que, sin llegar a interponer el recurso directo, el consumidor resulta beneficiario del acto impugnado por el proveedor. En tal contexto, su comparecencia en el proceso como tercero coadyuvante o interesado se impone como garantía mínima del derecho de defensa y de la eficacia de su derecho reconocido. Cualquier otra solución importaría un vaciamiento de su posición jurídica, tornándola dependiente de un litigio entre partes en el que no participa.

La jurisprudencia porteña ha trazado un camino posible. La Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario reconoció al consumidor denunciante el derecho a intervenir en el proceso derivado del recurso directo interpuesto por el proveedor, en razón del interés legítimo que le asistía respecto de la reparación otorgada en sede administrativa. Esta solución se fundamenta también en el art. 42 de la CN, que obliga al legislador a establecer procedimientos eficaces para la defensa de los intereses económicos de los consumidores (145).

(b) Ahora bien, en el sistema de la provincia de Chubut, la legislación y la jurisprudencia han adoptado una visión más

restrictiva. En el marco de la ley VII-22, los tribunales provinciales han sostenido que el consumidor no tiene legitimación activa ni pasiva en el procedimiento recursivo (146).

Esta postura se apoya en una interpretación literal del art. 7 de la ley, que sólo reconoce la posibilidad de impugnar al sujeto sancionado, es decir, al proveedor. Se afirma, en este sentido, que el denunciante no reviste el carácter de parte litigante ni tiene participación en la etapa probatoria, por lo que no le corresponde intervenir en la impugnación judicial de la resolución que le otorga un beneficio (147).

No obstante, esta solución resulta problemática frente al supuesto en el que el proveedor sancionado interpone un recurso directo contra el acto que, además de aplicarle una multa, reconoce al consumidor una indemnización por daño directo. En tal caso, la eventual revocación del acto por parte del tribunal judicial afectaría de forma directa e inmediata el interés patrimonial del denunciante, quien quedaría excluido del proceso sin posibilidad de defender su derecho. De este modo, se consuma una privación de justicia incompatible con los estándares del debido proceso y la garantía de acceso a la justicia.

II.7. Las particularidades del contradictorio en el recurso directo

(a) En la etapa procesal correspondiente a la contestación de la demanda por parte de la autoridad administrativa, en caso de darse según lo dicho en el punto anterior, el proceso iniciado mediante recurso judicial directo presenta particularidades que merecen especial atención desde el punto de vista del derecho público procesal.

Cuando se admite la participación del Estado, ésta debe ajustarse a las reglas del Cód. Proc. Civ. y Com., sobre todo en lo

que respecta a la contestación de la demanda, la posibilidad de formular defensas, ofrecer prueba, controlar las pruebas de la contraparte, y formular alegaciones finales. Solo así se garantiza que la administración pública —o el particular interesado— cuente con una verdadera oportunidad de ser oída y que la resolución judicial respete el principio de congruencia, al considerar los argumentos formulados por todas las partes intervinientes.

Las reglas clásicas sobre la rebeldía, el allanamiento y las defensas del demandado adquieren, en este ámbito, matices importantes, derivados de la naturaleza de los derechos controvertidos y del rol institucional del Estado en el proceso.

(b) Uno de los primeros supuestos a considerar es el silencio de la autoridad administrativa frente al traslado de la demanda. A diferencia de lo que ocurre en el proceso civil, en el contencioso administrativo la rebeldía del Estado o del órgano administrativo demandado no produce los efectos clásicos de presunción iuris tantum a favor de la contraparte. Esto se fundamenta en el principio de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos, que impide suponer, por el mero silencio del Estado, que los hechos invocados por el actor resultan acreditados o que los fundamentos del acto han sido tácitamente abandonados. En otras palabras, la incomparecencia del Estado no convalida automáticamente los planteos del actor, ya que los jueces siguen estando obligados a controlar la legalidad del acto impugnado de manera plena y autónoma.

Similar razonamiento se aplica a la hipótesis del allanamiento de la demanda. En general, la doctrina y la jurisprudencia han entendido que el allanamiento del Estado a las pretensiones del actor no tiene eficacia automática, ya que puede verse limitado por razones de orden público, por la naturaleza de los derechos comprometidos o por la competencia limitada de los apoderados del Estado para disponer de los derechos en juego. Esta regla es aún

más estricta cuando en el proceso participa un tercero coadyuvante, por ejemplo, un particular que ha sido beneficiado por la resolución administrativa impugnada. En tales casos, el allanamiento de la autoridad administrativa no surte efectos plenos si no hay conformidad del tercero, ya que dicho acto procesal podría afectar negativamente su esfera jurídica (148).

(c) En cuanto a la oposición de defensas por parte del Estado, se admite que la autoridad administrativa demandada pueda deducir todas las defensas sustanciales y formales, en los términos del procedimiento aplicable. Esto incluye tanto defensas de fondo como excepciones previas, si el tipo de proceso lo permite.

La contestación de la demanda por parte de la autoridad debe cumplir con los requisitos de lugar, tiempo y forma, debiendo presentarse ante el órgano jurisdiccional competente, en el plazo que fije el procedimiento específico (ordinario, sumario o sumarísimo), y contener todos los elementos exigidos por el Cód. Proc. Civ. y Com. de la provincia (149).

Uno de esos elementos fundamentales es la acreditación de la personería. En efecto, si el ordenamiento atribuye la representación judicial del Estado a determinados funcionarios (por ejemplo, al Fiscal de Estado o al titular de un ministerio o ente descentralizado), solo ellos están habilitados para intervenir en juicio, y no pueden delegar esa facultad salvo autorización expresa de la ley. Este principio es considerado de orden público, como sostiene Bielsa, y su vulneración debe ser declarada de oficio por el tribunal, sin necesidad de que sea alegada por la parte contraria (150).

Desde el punto de vista sustancial, la contestación de la demanda debe incluir un reconocimiento o negación categórica de los hechos invocados por el actor, así como una manifestación expresa sobre la autenticidad de los documentos acompañados. La ley procesal establece que el silencio, la evasiva o la negación

genérica se tienen por reconocimiento tácito, lo cual obliga a la administración a formular su defensa con precisión y exhaustividad. También debe ofrecer las pruebas que considere conducentes, exponer los fundamentos jurídicos de su postura, y formular una petición clara.

Ahora bien, una cuestión particularmente relevante es qué ocurre cuando la administración introduce en la contestación argumentos o defensas que no estaban consignados en el acto impugnado. En este punto, Hutchinson señala que el objeto del proceso no se limita a debatir la razonabilidad o suficiencia de los fundamentos formales del acto, sino que incluye un control integral de legalidad, que permite al juez o jueza analizar si la administración podía o no desconocer los derechos del reclamante. Es decir, no están en juego solamente los argumentos invocados para fundar el acto, sino la legitimidad del acto mismo. En esta línea, se ha admitido que la administración puede incorporar nuevas defensas en juicio, aunque no figuren en el acto originario (151).

Sin embargo, para garantizar el derecho de defensa del actor, cuando se introducen nuevas argumentaciones o excepciones en la contestación, el tribunal debe dar traslado al accionante, a fin de que este pueda formular las alegaciones necesarias y ofrecer prueba sobre las nuevas cuestiones incorporadas. Se trata de una exigencia derivada del principio de contradicción, que rige también en el proceso contencioso administrativo, y que impide que el tribunal base su sentencia en fundamentos no debatidos por las partes.

(d) En cuanto a la integración de la litis, se ha señalado que cuando en el procedimiento administrativo han intervenido varios interesados, y solo algunos de ellos interponen el recurso directo, puede resultar necesario citar a los restantes en calidad de terceros, si de alguna manera su situación jurídica se ve comprometida por la sentencia. La jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, en especial su Sala IV, ha

establecido que en tales casos debe citarse a los que no han recurrido, si sus intereses resultan dignos de tutela judicial. Esta regla se justifica en función del principio de bilateralidad, y en la necesidad de asegurar que todos los afectados por una posible modificación del acto administrativo tengan oportunidad de ser oídos (152).

(e) En cuanto a la posibilidad que la autoridad administrativa interponga excepciones o defensas en su contestación de demanda, se debe atender a las particularidades de esta vía procesal especial y, en particular, a si el régimen aplicable al recurso se encuentra expresamente legislado o si corresponde la aplicación supletoria del Cód. Proc. Civ. y Com. (153).

Dado que la mayoría de los regímenes que regulan los recursos judiciales directos no contemplan un trámite autónomo ni regulan expresamente las excepciones admisibles, resulta común que los tribunales y la doctrina recurran al Cód. Proc. Civ. y Com. como normativa supletoria, conforme lo autoriza el principio de integración del derecho procesal público. En ese marco, se consideran procedentes las excepciones previas tradicionales, adaptadas a las características del proceso contencioso-administrativo.

Entre las excepciones admisibles en los recursos judiciales directos, pueden mencionarse, primeramente, la incompetencia del tribunal. Esta excepción puede oponerse cuando el órgano jurisdiccional ante el cual se ha interpuesto el recurso no resulta competente por razón de la materia, del grado o del territorio. Si bien en los recursos directos la competencia suele estar legalmente determinada —atribuyéndose la revisión a un tribunal específico—, no es infrecuente que surjan controversias interpretativas sobre la jurisdicción correspondiente, en especial cuando hay multiplicidad de órganos administrativos o cuando el recurso se interpone ante un tribunal distinto al expresamente habilitado (154).

En segundo lugar, la falta de personería, defensa que se relaciona con la necesidad de que quien contesta la demanda lo haga debidamente autorizado y con las facultades requeridas para representar al órgano administrativo. Como se indicó en apartados anteriores, la representación judicial del Estado o de sus entes debe ejercerse por funcionarios que ostenten legalmente esa calidad, no siendo admisible la intervención de personas sin poder suficiente, aun cuando trabajen dentro del órgano cuestionado (155).

En tercero la falta manifiesta de legitimación para obrar. Esta excepción puede referirse tanto a la legitimación activa del actor, como a la legitimación pasiva de la autoridad administrativa. Se admite su tratamiento como excepción previa cuando el vicio es evidente, y consiste en la ausencia de un interés directo, personal y jurídicamente protegido, o en que la parte no se encuentra vinculada materialmente con el acto impugnado. En los recursos judiciales directos, como se ha dicho, basta normalmente la existencia de un interés legítimo para habilitar la vía judicial, aunque si dicho interés no surge de manera clara del planteo inicial, el tribunal puede declarar inadmisible el recurso (156).

En el caso de la litispendencia, apunta a evitar la duplicación de procesos con identidad de objeto, causa y partes. En el caso de los recursos directos, se trata de una defensa poco habitual, pero aplicable cuando el mismo acto administrativo ha sido impugnado en dos vías judiciales paralelas, o cuando existe otro proceso en curso con identidad sustancial (157).

La excepción de cosa juzgada puede oponerse cuando existe una sentencia judicial firme que ha resuelto con fuerza de cosa juzgada la misma cuestión planteada en el nuevo proceso, sea porque el acto fue ya revisado judicialmente, o porque se ha agotado el debate respecto de los derechos discutidos. La excepción opera con igual alcance que en el proceso civil, debiendo verificarse la tríada de identidad de sujetos, objeto y causa (158).

Puede admitirse también la defensa de defecto legal en el modo de proponer la demanda. Esta excepción puede plantearse cuando el escrito inicial incumple con los requisitos formales esenciales, ya sea en lo que respecta a la individualización de las partes, la constitución de domicilio legal, la claridad en la exposición de los hechos y del derecho, o la petición concreta. En los recursos directos, donde la demanda muchas veces reviste un formato abreviado y carece de estructura normativa expresa, el análisis del defecto legal debe realizarse con especial rigor para no vulnerar el derecho de defensa del actor, pero sin admitir planteos oscuros, imprecisos o indeterminados (159).

(f) Junto a estas defensas tradicionales, la doctrina también ha identificado ciertas excepciones especiales cuya admisibilidad debe analizarse en función de las características propias del proceso contencioso administrativo y, en particular, del recurso judicial directo.

Entre ellas destacan el vencimiento del plazo para accionar, que es una de las defensas más relevantes en los recursos directos. La mayoría de las normas que habilitan este tipo de remedios judiciales imponen plazos perentorios y breves para su interposición, que suelen oscilar entre 10 y 30 días hábiles judiciales. A diferencia de la prescripción, que opera como una excepción de fondo en los juicios de contenido patrimonial, el vencimiento del plazo en los recursos directos impide directamente la apertura de la instancia judicial, siendo su análisis de carácter previo y puro derecho (160).

En este sentido, se ha sostenido que, aun cuando no se la denomine expresamente "excepción previa", esta defensa debe tratarse con esa lógica, ya que su admisión impide continuar con el proceso, sin que sea necesario producir prueba o debatir sobre el fondo. De allí que, si el tribunal advierte de oficio que ha transcurrido el plazo legal sin que el recurso se haya interpuesto,

debe rechazarlo por extemporáneo, sin entrar al examen de la legalidad del acto administrativo.

En segundo lugar, la doctrina del agotamiento de la vía administrativa exige que el acto impugnado haya alcanzado la condición de "acto administrativo definitivo" antes de habilitar el acceso al control judicial. En los recursos judiciales directos, esta exigencia reviste especial complejidad, ya que muchas veces la ley no impone un procedimiento recursivo previo, sino que basta con que el órgano competente dicte un acto que pone fin al procedimiento administrativo, sin necesidad de que medie una denegación expresa o una resolución jerárquica.

En otros supuestos, como ilustra Mairal, cuando la controversia no encuadra exactamente en las causales que autorizan el recurso específico se ha denegado la procedencia de este remedio. Sin embargo, en algún caso donde los remedios generales podrían ser tardíos se ha interpretado con amplitud aquellas causales para admitir el recurso específico (161).

En estos casos, la defensa fundada en la falta de agotamiento debe analizarse con cautela. Si el actor ha dirigido el recurso contra una resolución que pone fin al trámite administrativo (aunque no haya agotado todos los recursos jerárquicos), el tribunal puede considerar que se encuentra habilitada la instancia judicial. Pero si no existe acto administrativo alguno, o si el actor ha interpuesto el recurso sin que la administración haya resuelto aún el fondo del planteo, corresponde rechazar el recurso por inadmisible, en tanto no se ha formado el objeto procesal.

Al igual que en el caso del vencimiento del plazo, esta defensa no está regulada formalmente como una excepción previa, pero se la puede tramitar de modo incidental o como cuestión de puro derecho, y su admisión invalida todo el proceso posterior, al haber sido promovido sin base en un acto administrativo revisable.

II.8. El efecto del recurso directo interpuesto

(a) La cuestión relativa al efecto suspensivo o devolutivo que produce la interposición de los recursos directos judiciales ha sido otro de los aspectos más controvertidos del sistema argentino de control judicial de la administración. Esta controversia se agrava cuando las normas que regulan estos recursos —creados por leyes especiales para controlar actos administrativos sancionatorios o regulatorios— guardan silencio respecto del efecto de su concesión.

Desde el plano constitucional y convencional, lo que está en juego es el equilibrio entre el principio de legalidad administrativa —que incluye la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos (art. 12 de la ley nacional 19.549 de Procedimiento Administrativo) — y el derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva (arts. 18 de la CN, 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

En muchos regímenes, los actos administrativos sancionatorios impugnados mediante recurso directo conservan sus efectos durante el proceso, salvo que una medida cautelar suspenda su aplicación. Esta opción se funda en la presunción de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos, entendida como una construcción dogmática dirigida a preservar la eficacia de la administración, pero que no puede operar como un obstáculo insalvable para el control judicial real y efectivo de dichos actos.

(b) Frente al silencio normativo sobre los efectos del recurso directo, se abren dos caminos interpretativos (162).

En primer lugar, una interpretación donde se recurre al derecho procesal general, que en el art. 243 del Cód. Proc. Civ. y Com. establece que los recursos de apelación se conceden con efecto suspensivo, salvo disposición legal expresa en contrario. Esta

interpretación refuerza la posición del administrado y favorece el acceso pleno a la tutela judicial efectiva (163).

En segundo, una interpretación administrativista, que se basa en el principio de ejecutoriedad del acto administrativo (art. 12 LNPA), presumiendo que la interposición del recurso no suspende sus efectos, salvo que una norma expresa lo disponga o que se dicte una medida cautelar (164).

Desde la primera posición, se reclama una mirada garantista y neoconstitucional, señalando que el traslado de las presunciones propias del proceso administrativo (como la ejecutoriedad) al ámbito jurisdiccional implica conferir al Estado una ventaja procesal que resulta incompatible con el principio de igualdad ante la ley. Además, ello vulnera el principio pro homine y la regla de interpretación más favorable al individuo cuando están en juego derechos fundamentales (art. 2 de la CADH) (165).

En este sentido, Linares y Bosch reafirman que la ejecutoriedad no es esencial al acto administrativo en sede judicial y que el carácter tuitivo del proceso exige revisar tales presunciones cuando lo que se impugna son actos que aplican sanciones (166).

En cuanto a la suspensión del acto administrativo durante el trámite del recurso directo, frente a diversa jurisprudencia que validó el efecto devolutivo (167), también se encuentran casos de la Cámara Contencioso Administrativo como "Prácticos Río de la Plata Caja de Crédito" donde se concedió medida cautelar y se declaró la inconstitucionalidad de normas que imponían efectos devolutivos sin justificación razonable. En ese fallo, la Cámara hizo un paralelismo entre las sanciones pecuniarias y otras de carácter penal, como la clausura, y recordó que tanto la jurisprudencia nacional como la internacional exigen el control judicial efectivo y oportuno de los actos que afectan derechos (168).

En ese marco, también se trajo a colación el precedente "Dumit", donde la CS declaró inconstitucional el procedimiento que permitía clausurar establecimientos sin posibilidad de revisión judicial con efecto suspensivo, por considerarlo violatorio del art. 18 CN y de las garantías penales del art. 8 de la CADH (169).

(c) Frente a ello, los tratados internacionales sobre derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad (art. 75 inc. 22 CN) imponen a los Estados el deber de adoptar todas las medidas legislativas o de otro carácter necesarias para garantizar derechos y libertades. Entre ellos, el acceso efectivo a la justicia y la posibilidad de obtener una revisión real —y no meramente formal— de los actos administrativos que imponen sanciones.

De allí que se interpreta que el efecto suspensivo de los recursos directos no debe ser la excepción, sino la regla, al menos cuando lo que se impugna es un acto con contenido punitivo. La presunción de legitimidad y ejecutoriedad no puede operar como barrera al control judicial, sobre todo si el resultado del acto administrativo cuestionado es una sanción que se cumple antes de que se haya producido una decisión jurisdiccional. En ese caso, el control es ilusorio y la tutela judicial efectiva queda comprometida.

El estándar mínimo que deriva de los instrumentos internacionales es el del "control judicial suficiente", lo que implica que las decisiones de la administración deben poder ser revisadas integralmente, en forma previa a su ejecución cuando afectan derechos, sin que se impongan obstáculos procesales desproporcionados o irrazonables. En ese sentido, la medida cautelar como único instrumento para suspender los efectos de ciertos actos es insuficiente y genera una protección desigual y aleatoria.

II.9. El pago previo como requisito de admisibilidad del recurso directo

(a) El solve et repete: origen, fundamentos y críticas en el derecho argentino: En continuidad con el tema anterior, uno de los aspectos más controvertidos del régimen de los recursos judiciales directos contra actos administrativos sancionatorios es la exigencia, en algunos regímenes, del pago previo de la multa como condición de admisibilidad del recurso. Esta figura, conocida como solve et repete, implica que el presunto infractor debe cumplir anticipadamente la sanción económica para poder acceder al control judicial del acto que la impuso. La discusión en torno a su constitucionalidad, legitimidad y compatibilidad con los principios convencionales y constitucionales de debido proceso y tutela judicial efectiva ha dado lugar a una extensa y crítica producción doctrinal y jurisprudencial.

Desde una perspectiva histórica, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo —desde antiguo— la validez constitucional del solve et repete, particularmente en el ámbito del derecho tributario, bajo el argumento de resguardar la percepción regular de la renta pública. Esta doctrina fue luego extendida a los casos de multas administrativas, sin considerar adecuadamente las diferencias sustanciales que existen entre una deuda tributaria y una sanción pecuniaria de naturaleza punitiva. En este aspecto, las multas administrativas no constituyen recursos ordinarios para solventar gastos estatales, sino verdaderas penas impuestas por el poder público en ejercicio del ius puniendi, cuyo cumplimiento forzoso sin revisión judicial previa resultaría incompatible con los principios del derecho sancionador.

Esta problemática quedó expuesta con claridad en el precedente "Agropecuaria Ayuí SA", en el cual la Corte Suprema convalidó el solve et repete como regla general, aunque admitió excepciones en los casos en que el pago previo resultara

materialmente imposible o importara un menoscabo irrazonable al derecho de defensa, en función de la situación patrimonial del sancionado. Sin embargo, en esa ocasión, el tribunal sostuvo que no se encontraba afectado el acceso a la jurisdicción, en tanto el apelante no había demostrado de forma fehaciente la imposibilidad económica de afrontar el depósito. Esta línea argumental se reiteró incluso tras la reforma constitucional de 1994, que otorgó jerarquía constitucional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y reforzó la garantía de tutela judicial efectiva (arts. 8.1 y 25 CADH) (170).

Esta jurisprudencia fue duramente criticada por un amplio sector de la doctrina (171). Se ha señalado que la transposición del criterio del solve et repete desde el ámbito tributario al sancionatorio resulta forzada e inadecuada. En estos últimos casos no existe la necesidad de preservar ingresos fiscales esenciales, sino que se trata de actos administrativos que restringen derechos individuales con base en presuntas infracciones, y cuya validez exige, ineludiblemente, control judicial posterior. Por eso, sugiere que la exigencia del pago previo como barrera de acceso a la justicia es per se violatoria del art. 18 de la CN, que consagra el principio de inocencia, y del art. 75, inc. 22, en cuanto incorpora tratados internacionales que garantizan el derecho de defensa y la tutela judicial efectiva.

Aquella visión restrictiva también choca con lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en precedentes como "Cantos v. Argentina", donde se afirmó que toda carga procesal que impida o dificulte irrazonablemente el acceso a los tribunales es contraria al art. 8° de la CADH. El tribunal interamericano subrayó que la imposición de costos excesivos, desproporcionados o no justificados que obstruyan el acceso efectivo a la justicia debe considerarse una vulneración del derecho de toda persona a ser oída por un tribunal competente, independiente e imparcial (172).

Alguna doctrina, como Sanguinetti, también cuestiona que la vigencia del solve et repete en materia sancionatoria es incompatible con la lógica del sistema garantista previsto en la Constitución Nacional. En esta posición el pago previo lesiona el principio de presunción de inocencia al obligar al presunto infractor a cumplir la sanción antes de que un tribunal judicial haya confirmado su validez. Esta situación constituiría, además, una denegación de justicia, al impedir el acceso efectivo a un tribunal imparcial e independiente. Advierte, asimismo, que, si la Corte ha declarado la inconstitucionalidad del efecto devolutivo en casos de clausura administrativa sin control judicial previo (173), con mayor razón debe rechazarse la imposición de una carga económica como presupuesto para acceder a esa revisión (174).

En ese sentido, se ha puesto en evidencia una paradoja normativa: mientras los nuevos códigos tributarios excluyen a las multas del ámbito de aplicación del solve et repete, subsisten regímenes sancionatorios extratributarios que aún exigen el pago previo. Esta incoherencia ha sido señalada por numerosos autores como una muestra de arbitrariedad normativa que atenta contra los principios de razonabilidad, igualdad y jerarquía normativa.

(b) La Ley de Bases y el fin del solve et repete en materia sancionatoria: Frente a estas críticas, la reciente Ley de Bases introdujo una modificación significativa al derogar expresamente la exigencia del solve et repete en materia sancionatoria. El nuevo art. 25 bis de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos establece: "Cuando el acto administrativo recurrido hubiere impuesto una sanción pecuniaria su cumplimiento no podrá ser exigido como un requisito de admisibilidad del recurso judicial". El párrafo siguiente deroga explícitamente toda norma que disponga lo contrario, poniendo fin a la dispersión y ambigüedad normativa.

Este cambio legislativo, que responde a una lectura garantista de la Constitución y de los tratados internacionales en materia de

derechos humanos, busca restablecer la primacía del principio de tutela judicial efectiva. La modificación legal implica un reconocimiento implícito del yerro de la doctrina sentada en precedentes como "Agropecuaria Ayuí", y representa una adecuación del derecho administrativo sancionador argentino a los estándares internacionales de protección de derechos fundamentales. En consecuencia, a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Bases, ninguna norma nacional podrá exigir el pago previo de una multa como condición para acceder a la revisión judicial de un acto administrativo sancionador (175).

Desde el punto de vista sistemático, esta reforma también contribuye a la coherencia normativa, ya que uniformiza el tratamiento procesal de las sanciones administrativas, impidiendo que subsistan tratamientos disímiles que dependen del régimen sectorial aplicable. Además, refuerza el principio de plenitud de la jurisdicción judicial, al remover obstáculos injustificados para la revisión de legalidad de los actos del poder administrador.

Cabe agregar que este nuevo marco normativo no solo alcanza a los recursos directos judiciales, sino también —según interpretación teleológica— a los recursos administrativos que constituyen presupuesto de impugnación judicial. Esto se desprende del objetivo general de la ley, que es eliminar obstáculos al acceso a la justicia en materia sancionatoria. Así, normas como las contenidas en las leyes 21.740 (de carnes) y 21.844 (servicio público de autotransporte), que imponían el pago previo en sede administrativa, deben considerarse derogadas en cuanto a este aspecto.

(c) La posición del Superior Tribunal de Justicia de Chubut sobre el solve et repete y la instancia contenciosa: En el caso promovido por la cooperativa "Línea 28 de Julio SCTT Ltda.", el Superior Tribunal de Justicia del Chubut debió pronunciarse sobre la legalidad y constitucionalidad del requisito de pago previo de una multa administrativa (solve et repete) para habilitar el recurso directo

contemplado en la ley X-15, así como sobre la procedencia de una medida cautelar para suspender los efectos de los actos administrativos impugnados (176).

La actora solicitó la nulidad de las Res. 1312/2017 y 104/2018 de la Secretaría de Trabajo provincial. La primera le imputó una deuda de $343.507,41 por la Tasa para el Fondo Especial de Policía de Trabajo y Capacitación Laboral; la segunda le aplicó una multa de $57.000 por no haber abonado dicha tasa. Alegó que, en su carácter de cooperativa, se hallaba exenta del pago conforme al art. 47 del dec. 911/1989 y al art. 87 de la Constitución Provincial. Denunció además la ilegalidad de los actos administrativos por errónea interpretación normativa, falta de motivación, y variación arbitraria del criterio administrativo. También planteó la inconstitucionalidad del solve et repete como requisito de admisibilidad del recurso de apelación ante el Poder Judicial, por afectar su derecho de defensa y acceso a la jurisdicción.

El Superior Tribunal de Justicia comenzó por declarar su competencia originaria para conocer en la causa, conforme al art. 32, inc. 3), de la ley V-3, por estar involucrado el Estado provincial y tratarse de materia regida por normas de derecho administrativo. No obstante, el tribunal abordó prioritariamente la cuestión del acceso a la instancia judicial, ya que el recurso directo interpuesto por la actora ante la Secretaría fue declarado inadmisible por no haberse acreditado el pago previo de la multa, conforme al art. 31 inc. l) de la ley X-15.

El Alto Tribunal reafirmó su doctrina según la cual el recurso directo previsto en esa norma constituye un mecanismo de revisión jurisdiccional de mínima intensidad, no equivalente a una verdadera acción judicial. Por tanto, su rechazo por incumplimiento del solve et repete no impide el posterior ejercicio de una acción contencioso administrativa ordinaria. En consecuencia, el requisito de pago previo no configura una denegación de justicia, ni afecta en

sí mismo el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, siempre que subsista la vía ordinaria para obtener control judicial pleno.

En cuanto a la medida cautelar solicitada —tendiente a suspender la ejecutoriedad de las resoluciones administrativas y sus consecuencias— fue rechazada por no cumplirse los requisitos legales. El tribunal sostuvo que no se acreditó la verosimilitud del derecho, al requerirse un análisis interpretativo profundo del plexo normativo que excede el marco cautelar, y tampoco se probó el perjuicio irreparable derivado del pago. Las manifestaciones de riesgo para la continuidad de la cooperativa y los puestos de trabajo carecieron de respaldo documental y resultaron meramente conjeturales.

En suma, el Superior Tribunal de Justicia declaró habilitada la instancia judicial contenciosa, ratificó la validez constitucional del solve et repete como requisito del recurso directo administrativo, y desestimó la medida cautelar por no reunirse los requisitos exigidos por la jurisprudencia provincial y nacional.

II.10. El derecho a probar en los recursos judiciales directos: garantías, límites y evolución normativa

II.10.a. El derecho a la prueba en los recursos judiciales directos y sus restricciones normativas

Uno de los aspectos más problemáticos en la tramitación de los recursos judiciales directos es la restricción —a veces implícita, otra expresa— a la apertura a prueba. En muchos casos, el recurso es sustanciado como un procedimiento abreviado, con base únicamente en los antecedentes administrativos acompañados por las partes. Esto es especialmente delicado cuando el acto impugnado ha sido dictado sin sustanciación previa o sin posibilidad real de defensa en sede administrativa. La preocupación central radica en

que, al no haberse dictado un régimen general uniforme, las distintas leyes que prevén estos recursos directos establecen trámites fragmentarios y desiguales, omitiendo muchas veces toda mención a la cuestión probatoria. Ello ha dado lugar a un escenario de incertidumbre procesal, con criterios contradictorios en las distintas jurisdicciones y fueros (177).

Por ejemplo, la jurisprudencia del fuero contencioso administrativo federal ha establecido que, como principio general, los recursos directos no deben dar lugar a una "ordinarización" del proceso. Sin embargo, también ha reconocido que la prohibición absoluta de abrir a prueba puede implicar una vulneración al derecho de defensa y al debido proceso, sobre todo cuando se controvierten hechos o se cuestiona la falta de prueba producida por la administración (178).

En este orden, si se considera al recurso directo como una "verdadera acción" de impugnación en instancia única, que opera como una primera y única instancia judicial frente al obrar de la administración, es crucial que allí el particular pueda ejercer cabalmente su derecho de defensa (179); lo cual exige que pueda también ofrecer y producir prueba en sede judicial, sobre todo cuando en la instancia administrativa no existió posibilidad efectiva de hacerlo y la prueba es pertinente (180).

Negar la posibilidad de producir prueba en casos con hechos controvertidos puede implicar una doble afectación: a los derechos del individuo y a la validez constitucional del proceso. Así se sostiene que las prácticas que restringen la amplitud probatoria deben ser revisadas a la luz de los estándares convencionales vigentes, de los precedentes de la Corte Suprema y de la doctrina especializada. En definitiva, el proceso judicial debe permitir no solo un análisis jurídico del acto administrativo, sino también un examen fáctico integral, que solo puede garantizarse mediante la habilitación de etapas probatorias suficientes, sobre todo en aquellos casos donde el

proceso no ofrece alternativas a la vía del recurso directo que establece el legislador (181).

Se agrega allí que, en la medida que existan hechos controvertidos y conducentes, este tipo de remedio debe ser abierto a prueba en instancia judicial a los fines de satisfacer las exigencias constitucionales y convencionales del control judicial suficiente y la garantía de tutela judicial efectiva. De esta manera se dice que serían inconstitucionales por significar una denegación de Justicia aquellas normas que limitan la producción de pruebas a medidas para mejor proveer, las que dispongan el recurso se debe conceder en relación y otras que, directa o indirectamente, restrinjan el derecho a producir prueba en sede judicial (182).

II.10.b. El derecho a la prueba como garantía constitucional y convencional en el recurso directo

(a) La cuestión de la prueba en los recursos judiciales directos no es un aspecto accesorio del trámite, sino un componente esencial de su legitimidad constitucional. Al ser estas vías en muchos casos la única instancia judicial de revisión del obrar administrativo, deben garantizar —de modo pleno y efectivo— el derecho de defensa, el debido proceso y la tutela judicial efectiva.

El art. 8.1 de la CADH garantiza el derecho a ser oído con las debidas garantías, lo que incluye la posibilidad de producir prueba, contradecir la ajena y hacer valer la propia versión de los hechos. Si la persona afectada no tuvo oportunidad de defenderse efectivamente en sede administrativa, el proceso judicial debe suplir esa omisión y permitir un debate amplio, respetuoso del contradictorio.

Desde la perspectiva constitucional, el derecho de defensa en juicio (art. 18 CN) exige que toda persona tenga la posibilidad real de acreditar su posición fáctica en un proceso en condiciones de

igualdad y con garantías mínimas. Este principio se ve reforzado por los tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22 CN), particularmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2.3 y 14, PIDCP).

En esta línea, el art. 8.1 de la CADH también reconoce el derecho de toda persona a ser oída, en condiciones de igualdad, por un tribunal competente, independiente e imparcial. Y el art. 25 exige que exista un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de derechos fundamentales. Ambos artículos han sido interpretados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como exigencias de un control judicial suficiente, que implica tanto la revisión jurídica como fáctica del acto cuestionado. Así, no puede considerarse cumplido el estándar de tutela judicial efectiva si el órgano jurisdiccional está impedido de revisar los hechos relevantes de la causa o de determinar el objeto principal de la controversia (183).

(b) Como ya se dijo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde "Fernández Arias"(184) hasta la fecha ha sostenido que la existencia de órganos administrativos con facultades cuasijurisdiccionales solo es constitucionalmente válida si se encuentra acompañada de un control judicial suficiente. Este control, exige que los tribunales judiciales puedan revisar no sólo el derecho, sino también los hechos controvertidos.

Dicho de otro modo, no basta con habilitar al particular a presentar un recurso extraordinario por arbitrariedad o inconstitucionalidad: es imprescindible que el acceso judicial permita una revisión integral de la decisión administrativa. Ello requiere, necesariamente, que el tribunal interviniente pueda ordenar, cuando corresponda, la apertura del proceso a prueba.

(c) A pesar del marco normativo y jurisprudencial expuesto, la práctica muestra una cierta reticencia por parte de algunos Tribunales a admitir la producción de prueba en estos recursos. El argumento es conocido: permitir la prueba en esta instancia implicaría "ordinarizar" el proceso y convertir a la Cámara en un órgano de primera instancia, lo cual contradiría la finalidad de los recursos directos como vías expeditas y ágiles (185).

Sin embargo, esta lógica ha sido objetada por parte de la doctrina, donde se sostiene que esta negativa generalizada contradice la esencia misma de la garantía del debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva (186). Tal como destaca, al ser esta la primera intervención judicial, y muchas veces la única, debe asegurarse al justiciable la posibilidad de hacer valer su posición en condiciones de paridad, lo que incluye el uso de medios probatorios conducentes.

En términos similares se ha expresado Sanguinetti, quien afirma que, ante hechos controvertidos, la apertura a prueba no sólo debe ser admitida, sino que su denegación podría configurar una auténtica denegación de justicia, al impedir el esclarecimiento de circunstancias fácticas esenciales para la solución del conflicto (187).

También Cassagne pondera un criterio probatorio amplio, advirtiendo que es peligroso y violatorio del principio de separación de los poderes "...permitir que la administración sea la única que juzgue sobre la admisibilidad y procedencia de la prueba, dado que muchas veces se encuentra directamente interesada en mantener la legalidad de sus actos e interpretaciones, aun cuando pudieran estar influenciados por informes técnicos deficientes o erróneos"(188).

Por otro lado, se ha dicho también que la admisibilidad y alcance de la prueba en los procesos iniciados mediante recurso judicial directo dependen, en buena medida, del modo en que se desarrolló la etapa probatoria en sede administrativa. En efecto, si durante el procedimiento administrativo el interesado contó con una

oportunidad razonable y efectiva para ofrecer, producir y controlar prueba sobre los hechos controvertidos, no resulta irrazonable que el ámbito del recurso directo judicial limite la posibilidad de introducir nuevas medidas probatorias. Así se señalado que la instancia judicial no puede convertirse en un espacio de subsanación de la pasividad, negligencia o falta de diligencia del administrado durante el procedimiento previo. Esta regla encuentra sustento en principios de economía procesal y buena fe procesal, los cuales exigen que las partes actúen con la debida diligencia en cada etapa del trámite. No obstante, ello no exime al órgano jurisdiccional de verificar, al momento de revisar el acto administrativo, si el procedimiento cumplió con las garantías esenciales del debido proceso y, en particular, si se respetó adecuadamente el derecho a ofrecer y producir prueba. En caso contrario, deberá ponderarse si la omisión o limitación de prueba en sede administrativa afectó la validez del acto o justificó la apertura de una instancia probatoria complementaria en sede judicial (189).

Contrariamente, sin embargo, se expresa también que el hecho que el particular no haya ofrecido un determinado medio de prueba en sede administrativa no obsta a que éste sea propuesto en sede judicial, ya que se trata de la primera oportunidad en un proceso judicial de defender los derechos involucrados (190). Así, en la medida que existan hechos controvertidos y los medios probatorios ofrecidos fueran conducentes para su esclarecimiento, se debe brindar esta oportunidad (191). Ello incluye también la oportunidad de alegar hechos en sede judicial que no fueron invocados en la etapa administrativa, ya que el alcance del control judicial de actos administrativo solo está limitado por el principio de congruencia, es decir, por el objeto de las pretensiones y no por las cuestiones de hecho, derecho o carácter probatorio planteadas en el marco del procedimiento administrativo (192).

Asimismo, es relevante considerar si la legislación correspondiente establece que este "recurso" se concede "en

relación", quedarán cerradas sus posibilidades de producir prueba ya que estas están limitadas para el recurso concedido libremente (193).

Sobre ello, sin embargo, Mairal sostiene que no puede formularse una respuesta única respecto de la admisibilidad de prueba en sede judicial durante un recurso directo, pero sí es posible identificar diversas situaciones en las que la restricción probatoria resulta constitucionalmente cuestionable. Entre ellas se incluyen los casos en que: (i) el recurrente ofreció prueba en sede administrativa, pero esta fue indebidamente rechazada o no producida; (ii) se requiere incorporar hechos nuevos o documentos desconocidos al momento de dictarse el acto; (iii) se pretende refutar argumentos introducidos por primera vez en la decisión impugnada; o (iv) la administración omitió pruebas que debía considerar por aplicación del principio de verdad material. También corresponde permitir prueba cuando el recurrente no tuvo acceso adecuado al expediente o cuando teme represalias por su ofrecimiento en sede administrativa. En tales supuestos, la calificación "en relación" del recurso y la restricción a medidas para mejor proveer devienen inconstitucionales (194).

Dicho autor señala que el juez o jueza no debe limitarse a evitar violaciones constitucionales, sino que, en aras de impartir justicia, debe interpretar las normas que rigen su función permitiendo mayor amplitud probatoria cuando se afecten derechos irrenunciables, existan plazos breves para ejercer el descargo, o haya obstrucciones administrativas. Así, la admisión judicial debe ponderar también la gravedad de la sanción, la conducta previa del organismo y la naturaleza de la prueba ofrecida. Frente a leyes que restringen prueba judicial, se propone una estrategia procesal activa: ofrecer toda la prueba posible en sede administrativa, solicitar ampliaciones de plazo cuando sea necesario, y fundamentar en sede judicial qué elementos no se pudieron producir y por qué. De este modo, se refuerzan las posibilidades de que el tribunal anule el acto administrativo o admita nuevas pruebas sin necesidad de declarar la

inconstitucionalidad de la norma.

(d) En algunos casos, la doctrina también señala que no es suficiente que el Tribunal pueda disponer medidas para mejor proveer en los recursos directos (195). Estas medidas, si bien útiles para esclarecer ciertos extremos, no sustituyen la necesidad de un debate contradictorio ni garantizan el ejercicio pleno del derecho de defensa, en tanto el art. 18 de la CN y los tratados internacionales exigen que el particular pueda ofrecer, sustanciar y producir prueba de modo amplio (196).

No puede dejar de tenerse presente que aquellas medidas son un mecanismo excepcional para garantizar decisiones justas, sin desnaturalizar la iniciativa procesal propia de los litigantes. Constituyen una facultad privativa de los jueces, orientada a esclarecer los hechos relevantes del proceso y a arribar a una decisión fundada en la verdad jurídica objetiva. Se trata de una herramienta de carácter instructorio, cuyo ejercicio no responde a un derecho de las partes ni a una obligación del tribunal, sino a una potestad discrecional que debe aplicarse en casos excepcionales, cuando las circunstancias fáctico-jurídicas de la causa lo aconsejen. Su finalidad es complementar la actividad probatoria ya desplegada por las partes, sin sustituirlas en la carga que les incumbe. Por ello, no procede a pedido de parte como si se tratara de un medio de prueba ordinario, ni puede ser impuesta como obligación al tribunal. En cuanto a sus límites, deben ejercerse respetando el principio dispositivo, la igualdad de las partes y el derecho de defensa en juicio. No es admisible que el juez, bajo pretexto de disponer una medida para mejor proveer, altere el objeto del litigio, introduzca hechos o pruebas no propuestos, o desplace la carga probatoria de las partes. De lo contrario, se vulneraría también el principio de congruencia (197).

Por eso, se sostiene desde algún sector que el propio Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (Cód. Proc. Civ. y Com.), cuya aplicación supletoria es común en estos casos, prevé la posibilidad de apertura a prueba cuando hay hechos controvertidos relevantes. La jurisprudencia ha sostenido que, aunque la audiencia prevista en el art. 360 Cód. Proc. Civ. y Com. no resulta aplicable per se, sí pueden fijarse etapas probatorias que respeten las garantías procesales. Incluso Biotti, en línea con los precedentes de la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal, considera que, si bien la apertura a prueba en alzada tiene carácter excepcional, no puede ser eliminada completamente cuando es necesaria para garantizar una solución justa y fundada (198).

II.10.c. Reglas generales sobre ofrecimiento, admisibilidad y valoración de la prueba en el recurso directo

En lo que respecta a los principios generales de la prueba, este análisis no requiere aquí un desarrollo dogmático exhaustivo sobre conceptos como la distinción entre prueba, medio de prueba y fuente de prueba; o los principios de eficacia, lealtad procesal, adquisición procesal, contradicción, igualdad o prohibición de conocimiento privado del juez. No obstante, es relevante destacar que en los recursos judiciales directos rigen también las reglas de la carga probatoria, y que la misma recae —como regla— sobre el actor, en tanto pretensor que impugna un acto que goza de presunción de legitimidad y ejecutoriedad. Así, corresponde al accionante demostrar los hechos que sustentan su petición, especialmente cuando se pretende el apartamiento de los fundamentos técnicos o fácticos que sustentan el acto administrativo cuestionado.

En el derecho argentino, no corresponde reconocer a quienes ejercen la magistratura facultades instructorias especiales por

el solo hecho de tratarse de un proceso contencioso-administrativo. Si bien todos los tribunales cuentan con poderes ordenatorios e instructorios generales, atribuirles un rol activo o inquisitivo en esta materia carece de sustento normativo. La confusión entre función administrativa y función jurisdiccional, presente en la tradición del derecho francés —donde el juez o jueza administrativo/a integra la administración y actúa como superior jerárquico en los litigios— no resulta trasladable a nuestro sistema, caracterizado por una estricta separación de poderes.

En consecuencia, en el ámbito argentino, quienes imparten justicia no pueden asumir una posición equivalente a la del modelo francés, ya que no forman parte de la estructura jerárquica administrativa del Estado. Si bien se ha señalado que el proceso contencioso-administrativo ocupa una posición intermedia entre el proceso civil (de carácter dispositivo) y el penal (de carácter inquisitivo), en atención a los intereses públicos involucrados y a la vigencia del principio de verdad material, lo cierto es que tal afirmación no implica la existencia de facultades expresas de producción oficiosa de prueba por parte de jueces y juezas, pues nuestros códigos procesales no contemplan esa atribución. Por ello, cualquier ampliación del rol instructor debe estar fundada en el marco legal vigente y no en analogías con otros sistemas jurídicos (199).

Por su parte, la prueba debe ofrecerse en la primera oportunidad procesal, conforme al trámite que se adopte para el recurso. En la mayoría de los casos, ello implica que aquella debe ser propuesta al momento de interposición del recurso o de presentación del escrito de demanda. En este punto, cabe advertir la especial relevancia que reviste el expediente administrativo en el cual se tramitó el procedimiento previo y recayeron las decisiones impugnadas. Dicho material constituye, en muchas ocasiones, el principal —a veces único— medio de prueba del proceso, razón por la cual su incorporación al juicio resulta esencial para la válida

conformación del debate judicial (200).

En relación a nuevos hechos, como ha explicado Balbín, la revisión judicial puede extenderse a hechos y argumentos nuevos, siempre que sean accesorios o conexos con los planteados en sede administrativa, y no alteren el objeto de la pretensión (201). En este sentido, el principio de congruencia se interpreta no en términos estrictamente procesales, sino en función del objeto y causa de la impugnación, lo cual refuerza la necesidad de permitir al particular ampliar su defensa (202).

Como regla, en los recursos judiciales directos son admisibles los mismos medios de prueba que en los procesos civiles, con algunas excepciones fundadas en la naturaleza del proceso o en la condición pública de la parte demandada. Así, se admite la prueba documental, pericial, testimonial y de informes.

Sin embargo, existen restricciones respecto de la confesional, la cual se considera improcedente respecto de la autoridad administrativa demandada, tanto por la naturaleza pública de sus funciones como por las limitaciones que derivan de la formalidad de sus actos (203).

Como sostiene Hutchinson, la actividad administrativa se desarrolla por órganos que actúan en el marco de competencias estrictamente regladas, y sus manifestaciones de voluntad se exteriorizan mediante actos escritos, sujetos a ritos y formalidades. En consecuencia, no es jurídicamente viable que un funcionario confiese hechos a título personal que obliguen a la administración pública, ya que esta se obliga mediante actos formales y no por declaraciones verbales (204).

A tal fin, en lugar de la absolución de posiciones, el sistema admite la sustitución por informes escritos que deben ser evacuados por los jefes de los órganos administrativos intervinientes. Este

mecanismo no solo resguarda el principio de legalidad, sino que permite a quien ejerce la magistratura contar con una fuente oficial, documentada y controlable para valorar los antecedentes del caso.

En lo que respecta a la prueba pericial, su admisión y valoración reviste características particulares. A diferencia del proceso civil, en el proceso contencioso-administrativo la sentencia revisa una situación preexistente, creada por el acto administrativo. Por tanto, se dice que la actividad pericial no puede sustituir el juicio técnico de la administración, especialmente cuando la decisión cuestionada tiene fundamento en conclusiones técnicas especializadas. Así, por ejemplo, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires ha señalado que cuando las opiniones del perito carecen de claridad, precisión y concordancia, o cuando se limitan a afirmaciones genéricas sin respaldo en pruebas científicas, la pericia carece de valor probatorio suficiente para desvirtuar un acto administrativo técnicamente fundado (205).

En cuanto a la prueba documental, cabe señalar que su valor probatorio se encuentra condicionado por su origen. En los procesos administrativos, gran parte de la documentación proviene de funcionarios públicos que han intervenido en el procedimiento, por lo que se discute si tales instrumentos pueden considerarse documentos públicos en sentido estricto. Sin embargo, incluso cuando carezcan de esa formalidad, gozan de particular fuerza convictiva por haber sido elaborados en el ejercicio de competencias propias de la administración. No obstante, como en todo proceso judicial, la parte contraria puede cuestionarlos y solicitar su impugnación, conforme a las reglas del proceso civil (206).

En suma, la admisión y valoración de la prueba en los recursos judiciales directos debe hacerse según las reglas de la sana crítica, con arreglo al principio de tutela judicial efectiva, procurando compatibilizar las reglas propias del proceso contencioso

administrativo con las exigencias del derecho de defensa en juicio. Si bien existen limitaciones fundadas en la naturaleza pública de los actos cuestionados, ello no justifica la eliminación o vaciamiento de la instancia probatoria, que en numerosos casos resulta indispensable para acreditar hechos controvertidos o evaluar la razonabilidad del obrar estatal (207).

II.10.d. El art. 25 bis de la LNPA y la consolidación normativa del derecho a probar en los recursos directos

A partir del dictado de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (ley 27.742), el debate doctrinal y jurisprudencial en torno a la producción de prueba en el marco de los recursos judiciales directos ha adquirido una respuesta normativa concreta. Este tema, que durante años estuvo envuelto en una amplia controversia doctrinal, ha sido abordado por el legislador en el nuevo art. 25 bis incorporado a la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA, Dto.-Ley 19.549/1972), en un intento por uniformar criterios y cerrar un largo período de incertezas interpretativas.

En este contexto, el nuevo art. 25 bis de la LNPA resuelve esta cuestión de manera categórica. Dispone que en los recursos judiciales directos el interesado deberá acompañar la prueba documental y ofrecer todas las demás pruebas de las que intentare valerse. La pertinencia y admisibilidad de esas pruebas será evaluada por el tribunal conforme a lo dispuesto por el art. 364 del Cód. Proc. Civ. y Com., norma que establece criterios generales de admisibilidad (manifiesta improcedencia, superfluidad o carácter meramente dilatorio), sin restringir el derecho a probar por razón de la instancia procesal.

Así, el legislador ha dejado sin efecto cualquier duda sobre el carácter excepcional de la prueba en los recursos directos: la apertura a prueba es la regla cuando existen hechos controvertidos y la

Cámara actúa, en rigor, como primer y único tribunal judicial. Se supera así la interpretación según la cual los arts. 260 y 275 del Cód. Proc. Civ. y Com. serían aplicables a estos casos. No puede confundirse el diseño del proceso con su instancia formal: si el recurso directo es la primera oportunidad en que un juez o jueza interviene para controlar el acto administrativo, debe habilitarse plenamente la defensa en juicio, incluida la posibilidad de producir prueba incluso no ofrecida en sede administrativa.

En este marco, cabe considerar tácitamente derogadas —por incompatibilidad normativa y jerárquica— todas aquellas disposiciones contenidas en leyes especiales anteriores que restrinjan el derecho a producir prueba en los recursos directos. Su vigencia resulta hoy contraria no sólo al nuevo art. 25 bis de la LNPA, sino también a las normas y principios de jerarquía constitucional que imponen una interpretación amplia del derecho a la jurisdicción y a la defensa.

II.10.e. El tratamiento jurisprudencial chubutense sobre la prueba en los recursos judiciales directos

Por el contrario, el tratamiento de la prueba en los recursos directos en la jurisprudencia de la provincia de Chubut ha seguido una línea restrictiva, marcada por la naturaleza singular de este tipo de vía (208).

Según ha sostenido el Superior Tribunal de Justicia, el "recurso jurisdiccional de apelación o directo" configura una vía procesal especialísima, que habilita un control judicial inmediato y limitado sobre los actos administrativos. Esta revisión es de "gradualidad mínima" y se restringe a verificar la legalidad de los procedimientos y decisiones adoptadas por la administración, sin abrir el juicio a cuestiones de hecho ni admitir debate probatorio (209).

El criterio sostenido por el máximo tribunal y las Cámaras de Apelaciones es claro: este recurso no equivale a una acción contenciosa ordinaria. No se trata de un proceso judicial pleno, sino de un canal acotado a revisar en sede judicial la legalidad formal del acto administrativo impugnado, sin que ello implique analizar hechos controvertidos ni permitir la incorporación de nueva prueba. En palabras del Alto Tribunal provincial se trata de una "vía intermedia de tutela, que carece de naturaleza estrictamente judicial", en tanto no admite debate pleno ni prevé otra vía de revisión ulterior, agotando así el procedimiento previsto por la legislación consumeril.

El recurso directo no admite apertura a prueba en la Alzada, por aplicación del art. 278 del Cód. Proc. Civ. y Com., y porque el ofrecimiento y producción probatoria se reserva a la instancia administrativa. Incluso, se niega la posibilidad de introducir hechos nuevos, como sí ocurre en el recurso de apelación libre del art. 263 del Cód. Proc. Civ. y Com. (210).

Conyuga a esa interpretación que en la jurisdicción chubutense se considera que el recurso directo no inhabilita al interesado a deducir una acción ordinaria frente a la decisión administrativa, lugar donde se admite un amplio espectro probatorio.

En suma, la jurisprudencia chubutense ha consolidado doctrina según la cual los recursos directos en esa jurisdicción no permiten la producción de prueba en sede judicial. Esta limitación responde a la especial configuración legal del instituto, a su tramitación en relación y al alcance acotado de la revisión judicial que el legislador local ha definido, reservando el juicio pleno, con prueba y debate, a las acciones contencioso-administrativas ordinarias.

II.11. La garantía de la doble instancia en los recursos judiciales directos

II.11.a. El derecho a recurrir en el marco del recurso directo: evolución normativa y jurisprudencial

En los últimos años, el desarrollo del derecho administrativo sancionador y el fortalecimiento del control judicial de la administración han traído consigo una discusión creciente sobre la compatibilidad del recurso judicial directo con las garantías del debido proceso y, en especial, con la garantía de la doble instancia. Este derecho a impugnar decisiones judiciales no formaba parte originariamente del catálogo de garantías reconocidas en la Constitución Nacional de 1853/60. En efecto, ni el texto del art. 18 lo consagraba expresamente ni podía derivarse implícitamente de la garantía genérica de defensa en juicio. Incluso, durante décadas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que la existencia de una doble o múltiple instancia judicial no era exigencia constitucional (211).

Este criterio comenzó a cambiar en 1992, cuando la Corte reformuló su doctrina sobre la jerarquía normativa, al establecer la primacía de los tratados internacionales por sobre las leyes internas (212). A ese viraje lo precedió la incorporación al derecho interno de tratados que contemplaban de manera explícita el derecho a recurrir. En 1984, la Argentina ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo art. 8.2.h reconoce el "derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior..."; y en 1986, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo art. 14.5 dispone: "Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescripto por la ley". Así, el núcleo del debate giró en torno a si el recurso directo interpuesto ante una Cámara de Apelaciones satisface las exigencias impuestas por los instrumentos internacionales de derechos

humanos.

El art. 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), reconoce expresamente el derecho de toda persona a recurrir del fallo ante un juez o tribunal superior. Si bien la literalidad de la norma alude al proceso penal, la jurisprudencia interamericana ha ampliado su alcance a otros ámbitos sancionatorios, incluyendo las sanciones administrativas. Este criterio fue establecido con claridad por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en reiteradas oportunidades (213), señalando que las garantías procesales del art. 8.2 resultan exigibles también en materia de determinación de derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. Incluso las sanciones administrativas, aun calificadas como disciplinarias, deben quedar sujetas a las garantías del debido proceso, incluida la posibilidad de recurrir la sentencia condenatoria ante otro tribunal (214).

A partir de esta jurisprudencia interamericana, entonces, la Corte Suprema de Justicia de la Nación comenzó a tener una evolución cautelosa y oscilante (215). En precedentes como "Sociedad Anónima Organización Coordinadora Argentina OCA"(216) o "Laboratorios Butyl"(217), sostuvo que la doble instancia era una garantía aplicable únicamente a los procesos penales en sentido estricto, quedando por fuera las infracciones administrativas. Sin embargo, con posterioridad, en casos como "Losicer", el máximo tribunal argentino comenzó a receptar el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a reconocer, al menos de forma implícita, que la garantía del doble conforme también resulta aplicable en contextos administrativos sancionatorios (218). En "Marchal", por ejemplo, la Corte anuló una sentencia que, por apegarse excesivamente a formalidades procesales, había impedido el análisis de la cuestión constitucional vinculada a la aplicación del art. 8.2.h de la CADH, lo cual implicó un apartamiento del criterio anterior (219).

Este giro jurisprudencial evidenció una tendencia hacia la exigencia de un control judicial más robusto, que no puede agotarse en una única instancia cuando está en juego la imposición de una sanción por parte del Estado. A partir de allí, la validez del recurso directo —entendido como el acceso directo a una cámara de apelaciones sin instancia judicial previa— debe ser evaluada a la luz de estas exigencias convencionales. Así, la doctrina nacional mayoritaria coincide en que el recurso directo, en tanto única instancia judicial, no garantiza per se el derecho a la doble instancia, a menos que se verifiquen ciertas condiciones que compensen su carácter excepcional (220).

Entre tales condiciones se ha señalado que la vía del recurso directo podría ser compatible con el derecho al doble conforme únicamente si ha intervenido previamente un órgano administrativo con independencia e imparcialidad funcionales o si, alternativamente, la decisión de la cámara interviniente puede ser recurrida ante otro tribunal superior que asegure una revisión integral del fallo. Sin embargo, en la práctica institucional argentina, estos requisitos rara vez se cumplen. Por un lado, la mayoría de los órganos administrativos sancionadores no gozan de la independencia exigida, ya que pertenecen a la estructura del Poder Ejecutivo, careciendo de las garantías organizacionales propias de la judicatura. Por otro lado, las cámaras de apelaciones, que suelen ser el primer y único órgano judicial en los recursos directos, no tienen a su vez una instancia superior natural para revisar integralmente sus decisiones, ya que el recurso extraordinario federal —único medio impugnativo posible— no cumple con el estándar del control judicial suficiente debido a su carácter limitado y excepcional.

La propia Corte Suprema ha reconocido esta insuficiencia del recurso extraordinario en el célebre caso "Giroldi", al afirmar que este no constituye un remedio eficaz para salvaguardar la garantía de la doble instancia, incluso en el marco del proceso penal (221). Por lo tanto, con más razón resulta inadecuado cuando se trata de

sanciones administrativas que carecen de una revisión judicial amplia en segunda instancia. La consecuencia de este esquema normativo es la existencia de un déficit de tutela judicial efectiva, contrario a las exigencias de la Constitución y los tratados internacionales.

Para intentar corregir esta disfuncionalidad, algunos autores han sugerido interpretar conforme las disposiciones legales que regulan el recurso directo, recurriendo a los principios de interpretación armonizadora. De este modo, si la norma que establece el recurso directo guarda silencio respecto de la apelabilidad de la sentencia dictada por el tribunal judicial interviniente, debería permitirse el acceso a un recurso ordinario ante otro tribunal superior. Esta solución, inspirada en el principio pro homine y en la supremacía de los tratados internacionales, busca evitar declarar la inconstitucionalidad de la norma y, al mismo tiempo, asegurar la efectividad de las garantías convencionales (222).

En esta línea, el fallo "Ojeda Hernández" de la Corte Suprema resulta paradigmático (223). Allí se resolvió que, ante el silencio del legislador, correspondía aplicar supletoriamente el art. 242 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación, el cual admite la apelación de las sentencias definitivas dictadas en primera instancia. Con este criterio, se salvaguarda el principio de la doble instancia mediante una lectura constitucionalmente conforme de la ley que establece el recurso directo. Sin embargo, cuando la norma expresamente excluye la apelabilidad de la sentencia, dicha limitación debe reputarse inconstitucional, conforme a los arts. 8 de la CADH, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 18 de la CN (224).

Un punto adicional que complejiza la discusión es el relativo al tribunal que debe ejercer el doble conforme cuando la primera intervención judicial se produce en una cámara de apelaciones. En el esquema federal argentino, estas cámaras constituyen el tribunal superior de la causa, contra cuyas decisiones solo procede el recurso

extraordinario. Así se dice que la ausencia de cámaras de casación, previstas por la ley 26.853 pero no efectivamente constituidas, agrava el problema. En este contexto, la Corte Suprema ha diseñado un mecanismo correctivo en materia penal, a través de los casos "Duarte" y "P. S. M."(225), estableciendo que la revisión de una condena dictada por una cámara de apelación debe ser realizada por otra sala del mismo tribunal o, en su defecto, por el mismo tribunal con distinta integración. Este razonamiento ha sido considerado aplicable también al derecho administrativo sancionador, sobre todo cuando se trata de sanciones sustancialmente punitivas (226).

Así, se ha propuesto novedosamente que, cuando una cámara de apelaciones actúe como primera instancia en el marco de un recurso directo, la revisión integral de su sentencia pueda llevarse a cabo por otra sala del mismo tribunal, o por el mismo tribunal con una integración diferente. Esta solución permitiría cumplir, al menos formalmente, con la exigencia del doble conforme, sin necesidad de reformar estructuralmente el sistema judicial. No obstante, esta propuesta presenta límites prácticos, ya que muchas cámaras cuentan con una única sala y la revisión horizontal no siempre es posible.

En definitiva, el diseño actual del recurso directo, en tanto canal para la impugnación judicial de sanciones administrativas, presenta serias dificultades para ser considerado compatible con el derecho al doble conforme. El déficit se origina tanto en la estructura institucional, que carece de una doble instancia efectiva, como en las deficiencias normativas, que no contemplan, salvo excepciones, recursos ordinarios amplios contra las decisiones judiciales. La solución al problema no puede encontrarse exclusivamente en la jurisprudencia correctiva, sino que exige un rediseño legislativo que contemple la exigencia de una segunda instancia judicial plena para todos aquellos casos en que el Estado ejerce potestades sancionadoras.

II.11.b. La interpretación de la jurisprudencia chubutense sobre la doble instancia en el recurso directo

Por el contario, la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de Chubut ha consolidado una interpretación restrictiva respecto de la garantía de la doble instancia en el marco del "Recurso Jurisdiccional de Apelación" o recurso directo. Como ya se dijo, esta vía ha sido caracterizada como un mecanismo de tutela intermedio, de naturaleza excepcional y limitado. El tribunal ha sostenido de manera reiterada que el recurso directo no configura un proceso judicial pleno, sino una revisión inmediata de legalidad, de "gradualidad mínima", centrada exclusivamente en la validez formal del procedimiento administrativo y en la adecuación jurídica de la decisión impugnada, sin admitir debate probatorio ni intervención judicial plena (227).

En este esquema, se afirma que el recurso directo carece de una segunda instancia jurisdiccional posterior. Incluso extraordinaria. Una vez dictado el pronunciamiento por el órgano judicial competente —generalmente una Cámara de Apelaciones—, el procedimiento se considera agotado, ya que no se encuentra prevista por el legislador una vía de impugnación ordinaria ni extraordinaria ulterior. Esta configuración normativa ha llevado al tribunal a declarar la inexistencia de recurso posterior alguno, cerrando el acceso a otras instancias como si se tratara de una jurisdicción plena, lo cual ha sido particularmente reiterado en materia de derecho del consumidor (228).

La justificación de esta postura se basa en el diseño legal del recurso, en el que se presume que la intervención judicial cumple una función acotada, enfocada en el control formal del obrar administrativo y no en una revisión integral de fondo. De allí que se lo considere una "vía especialísima", sin proyección ulterior en el sistema recursivo común, a menos que el legislador expresamente

disponga lo contrario.

II.12. Los recursos directos frente a supuestos especiales

(a) Límites del recurso directo frente a actos no sancionatorios en el empleo público: Uno de los casos paradigmáticos que muestra los límites del recurso directo ante actos no sancionatorios se presenta en el ámbito del empleo público. La legislación nacional —puntualmente el art. 39 de la ley 25.164— establece un recurso directo ante la Cámara Contencioso Administrativo Federal únicamente frente a la imposición de sanciones disciplinarias a empleados públicos.

En tal contexto, la jurisprudencia ha dejado en claro que cuando el acto administrativo impugnado no reviste carácter punitivo —por ejemplo, cuando consiste en la separación preventiva del servicio sin pronunciamiento sobre la responsabilidad del agente—, no se configura el presupuesto habilitante del recurso judicial directo. Así lo entendió el tribunal en un caso en que una agente pública fue separada provisoriamente del cargo por presunta incompatibilidad, sin que mediara sanción definitiva. En esa oportunidad, se sostuvo que el acto de cese preventivo no podía ser equiparado a una sanción disciplinaria en los términos del régimen legal y, por lo tanto, no podía ser revisado por la vía directa, sino a través de una acción ordinaria ante el juez de primera instancia (229).

Este razonamiento se apoya en una concepción restrictiva del recurso directo: dado su carácter excepcional, requiere una habilitación expresa y precisa por parte del legislador, lo que implica que no resulta procedente cuando el acto impugnado no se encuentra comprendido en los supuestos taxativamente previstos (230).

(b) Tutela judicial efectiva y recurso directo contra la inacción estatal: Un segundo grupo de casos que ha generado controversia gira en torno al recurso directo interpuesto frente al silencio de la administración. Este fenómeno —regulado en el art. 10 de la ley 19.549— se produce cuando el órgano administrativo omite responder en tiempo y forma una solicitud o reclamo del administrado. En algunas leyes especiales, como la ley 24.043 (reparación a víctimas de terrorismo de Estado), se habilita el recurso judicial directo contra la resolución que deniega total o parcialmente el beneficio solicitado (231). No se menciona expresamente la posibilidad de recurrir el silencio (232).

Sin embargo, la jurisprudencia ha evolucionado para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva frente al silencio de la administración. La Corte Suprema, en el caso "Ávila, Félix Esteban", señaló que resultaba inadmisible permitir que el propio órgano competente para dictar la resolución —a través de la demora injustificada— impidiera la revisión judicial de la pretensión del interesado (233). En ese precedente se sostuvo que el silencio no podía obstruir el acceso a la jurisdicción, y que la aplicación supletoria del art. 10 de la ley 19.549 debía entenderse como un mecanismo idóneo para garantizar el control judicial.

La Corte afirmó que impedir la revisión judicial bajo el argumento de la inexistencia de acto administrativo expreso implicaría desnaturalizar el sistema garantista consagrado en la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos.

Este criterio fue adoptado por otros tribunales, como en el caso "Transener SA", donde se impugnó el silencio del ENRE ante una solicitud de redeterminación del canon de un contrato. Si bien inicialmente el tribunal sostuvo que el silencio no era equiparable a un acto expreso que habilitara el recurso directo, finalmente se

ordenó a la administración emitir una respuesta en un plazo determinado bajo apercibimiento, para evitar denegaciones de justicia (234).

(c) Recurso directo frente a medidas urgentes no sancionatorias: Otra línea jurisprudencial relevante se refiere a la impugnación de medidas preventivas dictadas por autoridades administrativas, en particular en el ámbito del derecho del consumidor. La ley 24.240, si bien establece expresamente el recurso directo contra actos sancionatorios, guarda silencio respecto de las medidas preventivas. Estas consisten en disposiciones urgentes dictadas por la autoridad administrativa para proteger a los consumidores frente a eventuales prácticas abusivas o riesgos de daño.

En el caso "Prima SA", la Cámara Contencioso Administrativo Federal consideró que, pese a la falta de una mención expresa, la revisión judicial de las medidas preventivas era admisible. El razonamiento fue que estas decisiones, si bien no revisten carácter sancionatorio, tienen un impacto significativo sobre los derechos del administrado, por lo cual deben poder ser sometidas a control jurisdiccional. Interpretar lo contrario sería lesivo al derecho de defensa consagrado en el art. 18 de la CN (235).

Así, el tribunal adoptó una hermenéutica funcional del sistema de protección del consumidor, entendiendo que las normas deben ser interpretadas de forma armónica con las leyes de lealtad comercial y de defensa de la competencia, en cuyos textos sí se reconoce expresamente la posibilidad de impugnar medidas preventivas.

(d) Tensiones entre regulación y jurisdicción frente al recurso directo y los servicios públicos: Otro supuesto relevante lo constituyen los recursos directos contra decisiones de entes reguladores de servicios públicos. Un ejemplo paradigmático es el

del ENRE, al cual suelen dirigirse reclamos por daños sufridos por usuarios debido a fallas en el suministro eléctrico. Cuando el ente se expide favorablemente a los usuarios y ordena a la distribuidora la reparación o indemnización de los daños, esta última puede interponer recurso judicial directo para cuestionar la competencia del ENRE.

En estos casos, se ha generado una fuerte discusión en torno a la legitimidad de que los entes fijen montos indemnizatorios por daños y perjuicios. En el fallo "Ángel Estrada y Compañía SA", la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que los entes administrativos no tienen potestades jurisdiccionales para dictar sentencias condenatorias por daños. A partir de ello, algunas salas de la Cámara entendieron que tales determinaciones son inválidas y no pueden ser revisadas por recurso directo, por tratarse de actos nulos de nulidad absoluta.

Otras salas, sin embargo, adoptaron una postura distinta. Señalaron que si el ente administrativo fija un resarcimiento por daño emergente de fácil cuantificación (por ejemplo, el valor de reposición de un electrodoméstico), ello no configura un ejercicio indebido de potestades judiciales, sino una facultad legalmente atribuida para la resolución de reclamos administrativos. En consecuencia, entendieron procedente el recurso directo para controlar la legalidad de esas decisiones, en tanto constituyen actos administrativos definitivos (236).

El análisis de estos casos permite advertir que la noción tradicional del recurso judicial directo —como vía exclusivamente habilitada frente a sanciones administrativas— ha sido desbordada en la práctica por la complejidad y variedad de actos administrativos que pueden afectar derechos subjetivos. Si bien el principio de legalidad impone que los recursos sean previstos expresamente por la ley, la doctrina y jurisprudencia han ido construyendo interpretaciones amplias, especialmente cuando se encuentra

comprometido el derecho a la tutela judicial efectiva.

II.13. El recurso directo y las costas

El régimen de imposición y exención de costas en los recursos judiciales directos plantea una serie de interrogantes relevantes desde la perspectiva del acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva y la distribución razonable de las cargas del proceso. Estos recursos, cuya finalidad es permitir el control judicial de ciertos actos administrativos —principalmente sancionatorios—, se tramitan por una vía especial que, si bien está regulada por normas procesales generales, presenta particularidades que requieren una reflexión específica sobre los costos del litigio. En este contexto, corresponde abordar las principales aristas de la problemática, incluyendo la imposición de la tasa de justicia, los honorarios profesionales y los gastos del proceso, así como la posible responsabilidad del Estado en el pago de estos conceptos.

En el orden nacional, primer lugar, cabe señalar que la tasa de justicia en los recursos directos está regulada por la ley 23.898, que establece un régimen general aplicable a todos los procesos judiciales. Según esta norma, el tributo debe abonarse al inicio del proceso y se calcula como un porcentaje del valor del objeto litigioso. En los recursos directos, la tasa asciende al 1,5% del valor controvertido cuando se trata de un recurso ante una cámara, mientras que, en las acciones ordinarias promovidas en primera instancia, se eleva al 3% (art. 1, ley 23.898). Si el acto impugnado no tiene contenido patrimonial (por ejemplo, un apercibimiento), se aplica una suma fija actualmente fijada en $1.500 (art. 6).

Este sistema general ha sido objeto de críticas por su impacto sobre el acceso a la jurisdicción. En particular, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha fluctuado respecto a si debe aplicarse el beneficio previsto para las causas penales —esto es, el pago diferido hasta la existencia de una

sentencia condenatoria firme— en los procesos donde se impugnan sanciones administrativas de naturaleza punitiva. En el caso "Bodegas y Viñedos Castro Hnos.", el Máximo Tribunal entendió que el diferimiento era procedente, ya que se trataba de una sanción administrativa con contenido penal (237). No obstante, más adelante la Corte adoptó un criterio más estricto, afirmando que el beneficio solo es aplicable si el proceso tramita ante el fuero penal, no cuando se revisa una sanción administrativa en un fuero civil, comercial o contencioso-administrativo (238).

Esta última posición, aunque formalmente ajustada al texto de la ley, ha sido cuestionada por doctrina autorizada por su falta de razonabilidad (239). En efecto, si el fundamento de la exención en sede penal es preservar el principio de inocencia y garantizar el ejercicio pleno del derecho de defensa, no hay razón sustancial para negar esa protección cuando la sanción proviene de un órgano administrativo, pero tiene naturaleza represiva. El criterio debería atender a la sustancia del acto impugnado —su carácter punitivo— y no al fuero ante el cual tramita el proceso.

En la provincia del Chubut, la cuestión se encuentra regulada por la Acordada Nro. 4371/2016 del Superior Tribunal de Justicia, que exige el pago de la tasa de justicia como requisito de procedencia —por ejemplo— del recurso directo previsto en el art. 7 de la ley VII-22 (procedimiento del consumidor). En concreto, se fija una tasa del 3% del valor del acto administrativo impugnado, y se establece que ningún escrito será proveído si no se acredita previamente su pago (art. 10, ley XXIV-13). En caso de incumplimiento, se ordena la generación de la boleta de deuda correspondiente y su remisión a la Oficina de Tasa de Justicia para su ejecución como título (240).

III. Segunda Parte: recursos directos en la provincia de Chubut

III.1. El recurso de apelación del art. 7 de la ley VII-22

(a) El recurso de apelación previsto en el art. 7 de la ley VII-22 (anteriormente ley 4219) de la provincia de Chubut configura un medio impugnativo judicial directo de carácter especial, orientado a controlar la legalidad de las sanciones administrativas impuestas en el marco del procedimiento provincial en materia de defensa del consumidor. Se trata de un recurso que, aunque designado formalmente como "apelación", presenta rasgos que lo alejan del modelo ordinario previsto en el Cód. Proc. Civ. y Com., adoptando un perfil autónomo y con especificidades propias tanto en su objeto como en su trámite.

La jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia ha extendido la aplicación del recurso directo especialmente a materias vinculadas con el derecho del consumidor, señalando que las relaciones de consumo atraviesan horizontalmente el ordenamiento jurídico. Así, se ha sostenido que la existencia de una relación de consumo califica la relación jurídica a revisar y justifica un mayor umbral de protección (241).

En este marco, se recuerda que la activación del estatuto del consumidor (art. 42 CN, ley 24.240) configura una nueva lógica de control de legalidad, donde lo relevante no es la calificación orgánica del ente emisor del acto (público o privado) sino la existencia de una relación de consumo y una situación de vulnerabilidad del consumidor. Por lo tanto, el recurso directo también se configura como una vía idónea para preservar derechos tutelados por normas de orden público, sin que la división tradicional entre relaciones civiles, comerciales o administrativas limite su alcance.

(b) Desde una perspectiva normativa, el recurso está orientado exclusivamente a impugnar actos administrativos con contenido sancionatorio dictados por las autoridades de aplicación del régimen del consumidor, sean estas provinciales o municipales, conforme al diseño competencial previsto por la ley VII-22 y su decreto reglamentario. En efecto, esta norma establece facultades concurrentes o delegadas a los municipios que adhieran, y reserva a la administración provincial el juzgamiento en aquellos municipios sin carta orgánica. Esto refuerza la idea de un procedimiento flexible, descentralizado y adaptable a las realidades locales, pero bajo un régimen uniforme en lo esencial.

(c) El art. 7 dispone que el recurso debe interponerse fundadamente ante la misma autoridad que dictó la resolución, dentro de los cinco días hábiles de su notificación, debiendo ser elevado a la Cámara de Apelaciones en un plazo improrrogable de cinco días. La decisión judicial debe adoptarse en un término de veinte días hábiles. Tales plazos revelan la intención de dotar al procedimiento de una celeridad particular, en consonancia con la naturaleza tuitiva del régimen del consumidor.

El carácter "fundado" de la apelación desde el mismo acto de su interposición representa una excepción al régimen general de recursos del Cód. Proc. Civ. y Com., en el cual la interposición y la expresión de agravios son etapas diferenciadas. Esta exigencia formal condiciona severamente la viabilidad del recurso, pues su incumplimiento puede acarrear su rechazo in limine. Asimismo, esta exigencia, junto con el corto plazo de cinco días hábiles, obliga al sancionado a una reacción rápida y precisa para preservar su derecho de defensa.

(d) Por otro lado, si bien la norma establece que el recurso debe resolverse "en definitiva" por la Cámara de Apelaciones, este pronunciamiento no reviste el carácter de sentencia definitiva en sentido estricto, ya que no pone fin a la jurisdicción ni impide el

ejercicio posterior de acciones ordinarias por parte del sancionado. El recurso integra, por tanto, un esquema de revisión judicial limitada, configurando una suerte de control de legalidad reforzado, sin llegar a constituir una plena jurisdicción de conocimiento.

(e) En cuanto a su objeto, el recurso permite cuestionar únicamente resoluciones sancionatorias definitivas. Quedan excluidas aquellas medidas interlocutorias, preventivas o preparatorias, así como resoluciones que no impongan una sanción en sentido técnico, como puede ser una declaración de incompetencia, archivo de actuaciones o cualquier resolución que no cause agravio irreparable al administrado.

(f) El recurso se concede con efecto suspensivo, lo que garantiza la protección de los derechos del sancionado mientras se tramita la revisión judicial, aunque en la práctica puede generar demoras en la ejecución de medidas eventualmente favorables al consumidor. A ello se suma el requisito impuesto por la Acordada Nro. 4371/2016 del Superior Tribunal de Justicia de Chubut, que exige el previo pago de la tasa de justicia (equivalente al 3 % del valor del acto impugnado), sin lo cual no se provee el recurso. Este recaudo genera frecuentemente demoras y trámites adicionales, en ocasiones complejos, cuando debe determinarse previamente el valor de lo litigado, como en los casos en que se ordena el reemplazo de un automotor defectuoso.

(g) Desde el punto de vista de la legitimación, se considera que el único legitimado para apelar es el sancionado. El denunciante-consumidor no es considerado parte procesal ni en sede administrativa ni judicial. Esta postura encuentra fundamento en la interpretación restrictiva del art. 6 de la ley VII-22 y en la lectura sistemática del art. 7, que alude exclusivamente a impugnaciones contra sanciones. De modo que el denunciante no tiene legitimación activa para recurrir resoluciones que absuelven al proveedor ni tampoco para actuar como parte en sede judicial. No obstante, se

reconoce que en ciertos casos el denunciante puede conservar un interés indirecto en la ejecución del acto impugnado, por ejemplo, cuando este contiene una obligación a su favor, lo que justificaría una protección jurisdiccional ulterior por otras vías.

(h) En relación a la prueba, el diseño legal, así como su interpretación por parte de la jurisprudencia provincial —ya señalada— indican que no es admisible la apertura a prueba ni la denuncia de hechos nuevos en sede judicial. Se trata de una revisión limitada a cuestiones de derecho, sin admisión de debate pleno, prueba ni producción de nuevas actuaciones. Esta restricción se fundamenta tanto en la naturaleza del recurso como en el procedimiento administrativo previo, donde se presume que ya se ha cumplido con la instrucción necesaria.

(i) El recurso, por ende, no genera un nuevo proceso ni una nueva instancia de debate entre partes, sino que habilita un control de legalidad jurisdiccional en los términos ya definidos por la jurisprudencia constitucional y administrativa. El tribunal revisa la razonabilidad del acto, su adecuación a derecho, el cumplimiento de las garantías del debido proceso y la proporcionalidad de la sanción, pero no revalora hechos ni introduce nuevos elementos de juicio (242).

(j) Desde una perspectiva procesal, el recurso se tramita en relación, sin traslado al denunciante, y la Cámara de Apelaciones revisa oficiosamente su admisibilidad (plazo, competencia, legitimación, etc.). Asimismo, se ha admitido la posibilidad de plantear queja ante la Cámara cuando el recurso es denegado por la autoridad administrativa, aplicándose por analogía el art. 283 y ss. del Cód. Proc. Civ. y Com. (243).

Respecto del límite económico que impide recurrir sentencias inferiores a cierto monto, como el previsto en el art. 244 del Cód. Proc. Civ. y Com., el Superior Tribunal de Chubut ha

señalado que tal restricción no es aplicable al recurso en estudio, ya que contraría la naturaleza del régimen protectorio del consumidor y vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva. En este sentido, se destaca que el art. 7 de la ley VII-22 no establece ningún límite pecuniario, lo que excluye la posibilidad de que el Cód. Proc. Civ. y Com. sea aplicado supletoriamente en perjuicio del acceso a la revisión judicial (244).

(k) La relación entre este recurso y el Cód. Proc. Civ. y Com. es de subsidiariedad restringida: sólo se aplican las normas del Cód. Procesal para el trámite del recurso de apelación, la ejecución judicial de acuerdos incumplidos y las acciones judiciales del art. 9 de la ley; mientras que el resto del procedimiento se rige por la Ley de Procedimiento Administrativo de la provincia y, en algunos casos, por el Cód. Proc. Penal.

III.2. Recurso contencioso administrativo del art. 70 de la ley XVII-88 y del art. 19, inc. c) de la ley V-174

(a) El recurso directo contemplado en el art. 70 de la ley XVII-88 (anterior ley 5850), en conjunto con el art. 19, inc. c) de la ley V-174 (anteriormente art. 32, inc. 3° de la ley V-3), configura una vía procesal específica para el control judicial de las decisiones administrativas adoptadas en el ámbito de la política hídrica provincial de Chubut. Se trata de una modalidad particular del contencioso administrativo enmarcada dentro del régimen del recurso directo, y cuya tramitación y alcance exigen un análisis atento de las leyes referidas, de su objeto, de las autoridades intervinientes y del control judicial correspondiente.

(b) La ley XVII-88 establece el régimen integral de gestión del recurso hídrico en la provincia del Chubut. Su objeto es normar la utilización, administración y control del agua como recurso público, estratégico y limitado. Esta normativa crea el Instituto Provincial del Agua (IPA), como ente autárquico con competencia

para ejecutar la política hídrica y ejercer funciones administrativas decisorias en materia de aguas públicas. Además, organiza un sistema descentralizado con Comités de Cuencas y Consorcios de Usuarios, bajo control del IPA

En su estructura, la ley prevé un procedimiento administrativo especial para la resolución de controversias en materia hídrica, incluyendo mecanismos jerárquicos internos ante el propio IPA y, en última instancia, la posibilidad de control judicial ante el Superior Tribunal de Justicia, conforme al art. 70.

(c) El art. 70 de la ley XVII-88 señala que: "Contra las resoluciones definitivas dictadas por el Tribunal Administrativo Hídrico del Instituto Provincial del Agua, procederá el recurso contencioso administrativo ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 19, inc. c), de la ley VN° 174".

Esto implica que una vez agotada la instancia administrativa —que culmina con la decisión del Tribunal Administrativo Hídrico—, la vía para el control judicial del acto es el recurso directo ante la máxima autoridad judicial de la provincia. No se exige, por tanto, la interposición de una demanda contenciosa ordinaria en un juzgado de primera instancia, sino que se habilita directamente la revisión por parte del Superior Tribunal de Justicia.

(d) El Instituto Provincial del Agua (IPA), según los arts. 45 a 47 de la ley XVII-88, actúa como ente técnico y administrativo en la gestión del recurso hídrico. Dentro del IPA funciona un órgano denominado Tribunal Administrativo Hídrico, encargado de dictar las resoluciones definitivas en sede administrativa. Este tribunal constituye el punto culminante del procedimiento administrativo interno, y sus decisiones son las que pueden ser recurridas por la vía directa ante el Superior Tribunal de Justicia.

El Tribunal Administrativo Hídrico es un órgano especializado que actúa en el ámbito del Instituto Provincial del Agua (IPA), con competencia para resolver los conflictos que surjan en el marco de la administración y uso del recurso hídrico provincial. Es un órgano de decisión administrativa con carácter cuasi jurisdiccional, cuya finalidad es asegurar una instancia imparcial y técnica para dirimir controversias vinculadas a las aguas públicas.

Está compuesto por tres miembros titulares y dos suplentes, designados por el Presidente del IPA con acuerdo del Directorio, seleccionados entre personas con reconocida idoneidad jurídica, técnico-científica y experiencia en materia de aguas (art. 46). El mandato de sus miembros es de tres años, renovable por única vez, y deben actuar con independencia y objetividad en sus decisiones. El tribunal puede funcionar válidamente con al menos dos miembros presentes y sus resoluciones se adoptan por mayoría simple.

La competencia del Tribunal Administrativo Hídrico abarca el conocimiento y resolución de los recursos jerárquicos interpuestos contra decisiones previas de órganos inferiores del IPA, incluyendo los dictámenes técnicos u opiniones jurídicas emitidas en el curso de los procedimientos. Su actuación culmina la instancia administrativa, habilitando —en caso de resolución definitiva— el acceso a la vía judicial a través del recurso directo ante el Superior Tribunal de Justicia, conforme al art. 70 de la ley.

Además, el tribunal puede ordenar medidas de prueba (art. 67) y debe dictar resolución dentro de un plazo razonable. La intervención de este órgano contribuye a dotar de mayor garantía, tecnicismo y especialización al proceso administrativo hídrico, resguardando los derechos de los usuarios y garantizando un adecuado control de legalidad dentro de la estructura del IPA.

(e) Desde la dogmática procesal, este medio encuadra en la categoría de los recursos judiciales directos, que se caracterizan por

permitir el acceso inmediato a la justicia sin interposición previa en sede judicial de grado inferior. En la práctica, este diseño importa una excepción al sistema escalonado ordinario de control judicial y responde a razones de celeridad y especialidad. En este caso, la norma atribuye la competencia de revisión directamente al Superior Tribunal de Justicia, en tanto máxima autoridad jurisdiccional provincial, conforme lo dispuesto por el art. 19, inc. c), de la ley V-174, que le asigna competencia en causas contencioso administrativas originadas en decisiones de los poderes públicos provinciales y sus entes descentralizados o autárquicos

(f) El procedimiento en sede administrativa es regulado por el Capítulo II del Título IV de la ley XVII-88. Allí se establece que las actuaciones son breves y sumarias, que puede abrirse la causa a prueba por diez [10] días si existen hechos controvertidos (art. 67), y que se reconocen medios de impugnación jerárquicos internos ante distintas instancias del IPA (arts. 68 y 69).

Una vez que se emite resolución definitiva por el Tribunal Administrativo Hídrico, la instancia judicial habilitada es única: el recurso directo ante el Superior Tribunal de Justicia. Esto configura una singularidad frente al sistema recursivo ordinario, donde existiría previamente una demanda en primera instancia ante un juzgado contencioso administrativo.

Este recurso directo responde a una política legislativa que busca otorgar tutela judicial en sede especializada y de máxima autoridad ante actos decisorios de fuerte impronta técnica y estratégica, como lo son las decisiones del Tribunal Administrativo Hídrico.

La naturaleza del recurso permite cuestionar los aspectos de legalidad de la resolución administrativa, asegurando el principio de control judicial suficiente consagrado por el art. 18 de la CN y por el art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La

revisión está circunscripta a la legalidad y razonabilidad del acto estatal, y no implica necesariamente un replanteo completo de la cuestión fáctica, salvo que el caso así lo justifique.

Al respecto, la Corte Provincial ha dicho que su competencia para el ejercicio de su función revisora atribuida por el art. 70 de la ley XVII-88, se circunscribe, de manera expresa, a las decisiones que dicte el Tribunal Administrativo Hídrico como órgano de apelación en el procedimiento administrativo, al igual que las resoluciones que pronuncie el Administrador General de Recursos Hídricos del Instituto Provincial del Agua en última instancia. Esta competencia no puede ser extendida a supuestos no previstos en la norma (245).

(g) La intervención del Superior Tribunal de Justicia no es revisora de instancias inferiores, sino que actúa originaria y exclusivamente, conforme a la competencia prevista en la ley V-174. Esto le impone actuar con plena jurisdicción, garantizando la tutela judicial efectiva sin intermediaciones. A su vez, esta asignación puede estar fundada en la complejidad técnica de los asuntos hídricos, lo que justificaría su tratamiento en sede judicial suprema desde el inicio.

No obstante, esta atribución directa también genera ciertas tensiones respecto de la garantía del doble conforme judicial, sobre todo si se considera que no hay posibilidad de revisión posterior. La jurisprudencia constitucional ha admitido, en ciertos casos, la validez de procedimientos judiciales con una sola instancia cuando la decisión proviene de un tribunal superior y se respetan las garantías del debido proceso.

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales, el diseño del recurso directo tiene ventajas y desafíos. Su virtud reside en evitar demoras propias de un proceso ordinario escalonado. No obstante, su carácter único y su atribución a un tribunal de cierre pueden condicionar el acceso a una revisión más amplia o a una

eventual revisión extraordinaria.

Ello debe interpretarse a la luz del principio pro actione, que impone privilegiar las soluciones interpretativas que permitan el acceso a la justicia. En este sentido, las formalidades del recurso no deben traducirse en restricciones irrazonables, particularmente si están en juego derechos ambientales o de incidencia colectiva vinculados al uso del agua, cuya tutela debe atender también a lo dispuesto en el art. 41 de la CN y en los tratados ambientales ratificados por Argentina.

(h) El recurso directo previsto en el art. 70 de la ley XVII-88, en conjunción con la ley V-174, configura un modelo singular de control judicial de decisiones administrativas en materia hídrica, que se enmarca en la lógica de una revisión jurisdiccional directa, especializada y de única instancia. Este recurso conjuga celeridad, técnica y garantía, pero exige una interpretación acorde a los principios constitucionales de tutela judicial efectiva, debido proceso y control suficiente, de modo que su operatividad no afecte derechos fundamentales ni produzca situaciones de indefensión procesal. El modelo requiere, por tanto, una aplicación prudente, pro persona y garantista por parte del Superior Tribunal de Justicia, quien asume en estos casos la doble función de juez de legalidad y protector último de los derechos en juego.

III.3. Los recursos directos de la ley XVIII-32

(a) La ley XVIII-32 (antes ley 3923) regula el régimen previsional para el personal que percibe remuneración del Estado provincial, de entes autárquicos, municipios y comisiones de fomento. El órgano administrador es el Instituto de Seguridad Social y Seguros de la provincia de Chubut (ISSyS), que actúa como ente autárquico con patrimonio propio y autonomía funcional y financiera.

En este contexto, los arts. 9, 35 y 36 regulan distintas formas de revisión administrativa y judicial de los actos del ISSyS, especialmente en materia de reconocimiento o denegatoria de prestaciones previsionales, entre ellas la jubilación por invalidez. Estos mecanismos se configuran como recursos directos, en tanto habilitan una vía judicial sin que medie un proceso contencioso ordinario previo, y presentan características propias que conviene abordar en forma sistemática.

(b) El art. 9 establece que frente a resoluciones del Directorio del Instituto que acuerden o denieguen prestaciones, el interesado puede interponer un recurso de reconsideración dentro de los 10 días hábiles. Contra la decisión que recaiga sobre el recurso de reconsideración, se habilita un recurso de apelación judicial directo ante el Superior Tribunal de Justicia (246).

Se trata, por tanto, de un mecanismo de revisión judicial inmediata de actos administrativos en materia previsional, que omite el tránsito por un proceso judicial contencioso ordinario y ubica directamente al Superior Tribunal de Justicia como primer y único revisor jurisdiccional. A esta vía se le aplica, según lo indicado, el régimen de los recursos directos, con sus tensiones particulares en materia de legitimación, prueba, costas, efectos suspensivos y demás garantías procesales.

El Superior Tribunal de Justicia ha dicho que, para que proceda la vía del art. 9 de la ley XVIII-32, es necesaria la existencia del acto administrativo emanado del Directorio, y que previamente se haya interpuesto, en el tiempo estipulado para ello, el Recurso de Reconsideración. Una vez obtenida esta última decisión —la del Recurso de Revisión— es procedente esta intervención jurisdiccional (247).

Cabe destacar que el art. 9 aclara expresamente que la actividad recursiva —tanto administrativa como judicial— no

generará costas ni honorarios a cargo del Instituto, lo que impone una regla especial en materia de imposición de gastos judiciales.

(c) Adicionalmente, en materia de jubilación por invalidez, la ley prevé un procedimiento técnico-administrativo con intervención de comisiones médicas. Según el art. 35, la determinación de la disminución de la capacidad laborativa del afiliado debe realizarse por una Comisión Médica de tres médicos designados por la caja de jubilación. Esta Comisión debe emitir dictamen considerando los requisitos establecidos en el art. 32, en base a la prueba aportada, y puede evaluar la posibilidad de reubicación laboral compatible con las aptitudes del afiliado.

El procedimiento tiene una primera instancia técnico-administrativa y una posterior posibilidad de impugnación ante el propio Instituto. El dictamen médico debe ser notificado y el afiliado puede oponer razones y pruebas en su contra. Si estas no son convincentes o no se convoca a una Comisión Médica Plenaria —integrada con participación del afiliado mediante médico de parte—, el art. 36 habilita la revisión judicial directa ante el Superior Tribunal de Justicia.

Esta apelación directa no es automática: exige que el dictamen se haya dictado sin intervención de la Comisión Plenaria o que se haya omitido una impugnación fundada del interesado. En tal caso, el recurso deberá presentarse en las condiciones del art. 9, con interposición fundada, crítica razonada del acto y acompañamiento de pruebas no merituadas oportunamente.

(d) El régimen recursivo descripto se enmarca en el modelo del recurso directo judicial, dado que permite el acceso a sede jurisdiccional sin pasar por un proceso declarativo o sumario previo.

El recurso previsto en el art. 9 posee algunas particularidades. Primeramente, el Tribunal competente es el

Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut, lo que refuerza su carácter excepcional y la necesidad de un trámite procesal diferenciado.

En segundo lugar, su plazo de interposición es de diez [10] días hábiles desde la notificación de la resolución sobre el recurso de reconsideración. La apelación debe ser fundada, lo que implica el deber de desarrollar una crítica razonada del acto impugnado, especialmente en los casos del art. 36.

Asimismo, aunque la ley refiere al acompañamiento de pruebas, cabe interpretar —siguiendo los estándares ya abordados— que el recurso directo debe admitir prueba plena cuando existan hechos controvertidos, a efectos de garantizar un control judicial suficiente, especialmente en materia de invalidez, donde la cuestión probatoria médica es central.

No genera costas ni honorarios a cargo del Instituto, lo que puede analizarse como una protección del acceso a la justicia de los afiliados. Sin embargo, podría cuestionarse si esto no implica un incentivo institucional a la denegatoria injustificada, al no haber riesgo procesal para el ente previsional.

III.4. Recurso de apelación del art. 47 de la ley III-25

(a) La ley III-25 de la provincia de Chubut, antes conocida como ley 5055, es la Ley Orgánica Notarial que regula integralmente la organización, el ejercicio de la función notarial, el rol del Colegio de Escribanos y el procedimiento disciplinario aplicable a los escribanos públicos en la jurisdicción provincial. Dentro de su articulado, establece la posibilidad de interponer recursos directos en determinadas resoluciones emitidas por el Tribunal de Superintendencia Notarial, los cuales deben ser abordados conforme al régimen general y a las garantías procesales que resultan aplicables según la Constitución provincial y nacional.

(b) La norma establece el marco institucional del notariado en la provincia, regulando la matriculación, las incompatibilidades, la organización del Colegio de Escribanos del Chubut y del Tribunal de Superintendencia Notarial. El Colegio es un ente profesional con competencia para organizar y vigilar el ejercicio de la función notarial, mientras que el Tribunal tiene potestades disciplinarias y de superintendencia. Se define la colegiación obligatoria, los deberes notariales, los mecanismos de ingreso a la función, así como los procedimientos para cubrir vacancias, designaciones de titulares, adscriptos y suplentes, y las medidas disciplinarias posibles.

(c) El Colegio de Escribanos es una persona jurídica de derecho público no estatal con sede en Trelew y delegaciones en Comodoro Rivadavia, Esquel y Puerto Madryn. Su función es la representación del notariado, el gobierno inmediato de la actividad notarial y el control disciplinario, en coordinación con el Tribunal de Superintendencia. Tiene competencias para fijar aranceles, dictar códigos de ética, organizar concursos, supervisar el cumplimiento de deberes notariales, intervenir en sumarios, emitir sanciones y representar a sus colegiados.

Por su parte, el Tribunal de Superintendencia Notarial ejerce la potestad disciplinaria superior sobre los escribanos. Está integrado por el presidente y vicepresidente del Superior Tribunal de Justicia y dos escribanos de Registro designados por el Colegio. Se encarga de resolver apelaciones contra decisiones del Colegio, juzgar irregularidades de mayor gravedad y tomar decisiones con fuerza ejecutoria, apelables en ciertos casos ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut. Tiene competencias en materia de designación de escribanos titulares y adscripciones, y en la validación de concursos de oposición.

(d) Si bien la ley no utiliza expresamente la fórmula "recurso directo", contempla instancias de impugnación directa ante órganos jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales que deben ser asimiladas a

ese concepto, en tanto se trata de medios de revisión autónoma de decisiones en el ejercicio de funciones administrativas sin pasar por una instancia judicial previa, conforme al diseño ya analizado.

El art. 6 establece que, ante la denegatoria —expresa o tácita— de inscripción en la matrícula profesional por parte del Colegio de Escribanos, el escribano podrá interponer recurso dentro de los 15 días hábiles ante el Tribunal de Superintendencia Notarial. Este recurso, si bien tramita ante un órgano no judicial, cumple funciones de control cuasi jurisdiccional con características propias de los recursos directos: se habilita a un tercero con interés directo —el escribano solicitante— a obtener revisión por un órgano superior de la legalidad y razonabilidad de un acto administrativo originado en una corporación de derecho público no estatal. Esta resolución podrá ser posteriormente recurrida ante el Superior Tribunal de Justicia, conforme al art. 47.

Asimismo, en sede disciplinaria, la resolución sancionatoria del Colegio puede ser apelada directamente por el escribano afectado ante el Tribunal de Superintendencia (art. 62). Si se aplican sanciones más graves que apercibimiento o suspensión de hasta un mes, las actuaciones deben ser remitidas directamente al Tribunal (art. 63), y su resolución es apelable ante el Superior Tribunal (art. 47). Esta estructura recursiva muestra un sistema que contiene una doble instancia interna, culminando en la judicial.

(e) Los recursos deben interponerse por escrito, dentro del plazo previsto de cinco días hábiles desde la notificación, según el art. 62 para las sanciones del Colegio y el art. 47 para las decisiones del Tribunal. El recurso debe ser fundado con expresión de agravios, con lo cual se activa la instancia revisora. El Tribunal debe dar vista al Colegio de Escribanos antes de elevar el caso al Superior Tribunal.

El recurso se interpone ante el Tribunal de Superintendencia Notarial, órgano mixto compuesto por miembros del Poder Judicial

(presidente y vicepresidente del STJ) y escribanos de reconocida trayectoria. Esta composición, si bien dota al órgano de cierta imparcialidad y saber técnico, plantea debates respecto a su naturaleza administrativa o cuasi judicial.

En última instancia, las decisiones del Tribunal pueden ser revisadas por el Superior Tribunal de Justicia, que actúa como órgano jurisdiccional final, dotando al procedimiento de una etapa judicial que completa la tutela del escribano recurrente.

(f) El recurso cumple una función correctiva de legalidad y razonabilidad. Al recaer sobre actos administrativos de un ente profesional (Colegio) o de un tribunal cuasi jurisdiccional (Tribunal de Superintendencia), el recurso tiene un carácter directo en el sentido de que permite acceder a un control sin necesidad de agotar vías administrativas. Su objeto es revisar actos que restringen el ejercicio profesional, el ingreso a la función notarial o imponen sanciones disciplinarias.

III.5. Recursos de apelación de la Ley de Colegio de Abogados de Chubut - Ley XIII-11

(a) La ley XIII-11 de la provincia del Chubut regula el ejercicio profesional de la abogacía y establece un sistema de colegiación pública obligatoria. Uno de sus aspectos centrales es la regulación del poder disciplinario que ejerce cada Colegio Público de Abogados, el cual se materializa a través del Tribunal de Disciplina, órgano con competencia para juzgar faltas éticas y aplicar sanciones a los matriculados.

La ley tiene por objeto organizar la profesión de abogado bajo un sistema de colegiación pública por circunscripción judicial (art. 1). Para ello, crea los Colegios Públicos de Abogados en cada circunscripción y establece los requisitos de matrícula, derechos y deberes de los profesionales, así como el régimen disciplinario y de

ética profesional, cuyos lineamientos figuran en los Anexos A y B.

(b) El Tribunal de Disciplina de cada Colegio está compuesto por tres miembros titulares y tres suplentes elegidos en Asamblea (art. 38), y actúa con autonomía respecto del Directorio. Tiene competencia exclusiva para investigar y sancionar faltas al régimen ético y disciplinario (art. 40), pudiendo aplicar las sanciones previstas en el art. 49: llamado de atención, advertencia, multa, suspensión y exclusión de la matrícula. Su procedimiento está reglado en el Anexo B, donde se establece el principio de oralidad, inmediación, celeridad, y economía procesal (arts. 1 a 17 del Anexo B).

Son susceptibles de recurso directo las resoluciones del Tribunal de Disciplina que impongan cualquiera de las sanciones antes mencionadas (art. 51). Este recurso se interpone en forma fundada, dentro de los diez [10] días hábiles de notificada la resolución disciplinaria, y se presenta ante el mismo Tribunal que la dictó (art. 51).

El recurso es resuelto por la Cámara de Apelaciones de la circunscripción judicial correspondiente, según dispone expresamente el art. 51 de la ley: "El recurso será resuelto por la Cámara de Apelaciones de la Circunscripción Judicial correspondiente". Este tribunal judicial se convierte en la primera y única instancia judicial de revisión del acto sancionatorio, ejerciendo control de legalidad y razonabilidad.

El art. 51 exige que el recurso sea interpuesto en forma fundada. Esto implica que debe incluir una crítica concreta y razonada de la resolución impugnada, conforme al principio de tutela judicial efectiva. El recurrente debe señalar los agravios que la resolución le causa, argumentando por qué considera que la decisión del Tribunal de Disciplina resulta arbitraria, errónea o ilegal.

El alcance del control judicial de la Cámara de Apelaciones es completo en derecho, con posibilidad de revisar tanto aspectos formales como sustanciales de la resolución impugnada. Sin embargo, la ley guarda silencio sobre si es posible o no la producción de prueba en esta instancia judicial, cuestión que debe ser interpretada a la luz de la doctrina y jurisprudencia ya analizadas.

(c) El recurso tiene efecto suspensivo respecto de la sanción impuesta, según se desprende del art. 51, que establece que las sanciones de suspensión o exclusión se harán efectivas recién a los treinta [30] días de quedar firmes. Esta previsión garantiza que el recurso se resuelva antes de que la sanción produzca efectos perjudiciales, asegurando la presunción de inocencia y el derecho a una defensa eficaz.

La legitimación activa para interponer el recurso corresponde al abogado sancionado, ya que es quien resulta afectado en su derecho al ejercicio profesional y, eventualmente, en su reputación y actividad económica.

Una vez firme la sentencia de la Cámara de Apelaciones, debe ser comunicada a los Directorios de los Colegios de Abogados de la Provincia y al Superior Tribunal de Justicia, y publicada en el Boletín Oficial y en medios de prensa en caso de suspensión o exclusión (art. 14 del Anexo B). También se prevé, a pedido del interesado, la publicación de las sentencias absolutorias, lo cual resguarda el derecho a la reparación del buen nombre del abogado absuelto.

El procedimiento disciplinario, así como el recurso directo, se rige supletoriamente por el Cód. Proc. Penal de la Provincia del Chubut (arts. 17 del Anexo B y 42 del cuerpo principal). Esto asegura la aplicación de principios como el contradictorio, la defensa en juicio, la imparcialidad y la motivación de las resoluciones.

(d) Por otro lado, el Código de Ética aprobado por la ley como Anexo A establece los principios y deberes fundamentales de la abogacía, incluyendo el respeto al estado de derecho, la lealtad procesal, la diligencia profesional, el secreto profesional y la independencia frente a presiones externas (arts. 1 a 6 del Anexo A). El incumplimiento de estas normas puede dar lugar al proceso disciplinario que culmina, eventualmente, en una resolución recurrible por vía directa ante la Cámara.

III.6. Recurso de apelación de la Ley de Colegiación de Corredores Inmobiliarios - Ley IV-16

(a) La ley IV-16 establece el marco regulatorio para el ejercicio de la profesión de corredor público inmobiliario en la provincia del Chubut, y crea el Colegio de Corredores Públicos Inmobiliarios como entidad de derecho público no estatal encargada del gobierno de la matrícula profesional y de ejercer el control disciplinario sobre sus miembros (art. 1). Este tipo de organismos ha sido admitido por la jurisprudencia constitucional como parte del sistema de control y autorregulación profesional, siempre que se respeten las garantías del debido proceso, el acceso a la justicia y el control judicial pleno de sus decisiones disciplinarias.

La norma regula los requisitos de matriculación (arts. 2 y 3), las inhabilidades (art. 5), funciones y deberes del corredor (arts. 6 a 9), así como el funcionamiento y atribuciones de los órganos internos del Colegio, entre ellos el Tribunal de Ética (arts. 38 a 50). Entre sus atribuciones está la potestad disciplinaria, la representación institucional de los corredores y la reglamentación del ejercicio profesional, incluyendo la aprobación de su propio Código de Ética (arts. 10, 23, 32).

(b) El Tribunal de Ética (arts. 38 a 50) es el órgano del Colegio encargado de juzgar las faltas cometidas por los corredores matriculados, aplicando las sanciones previstas tanto en la ley como

en el Código de Ética aprobado por la Asamblea del Colegio (art. 23 inc. a). Este tribunal puede actuar de oficio o por denuncia de partes (art. 39), y cuenta con facultades para instruir sumarios con participación del imputado, aplicar sanciones y documentar las decisiones en un libro de resoluciones (arts. 41 a 43).

Las sanciones posibles son: llamada de atención, apercibimiento público, multa (hasta treinta "corredores"), suspensión (hasta dos años), cancelación de matrícula e inhabilitación para integrar el Consejo Directivo (hasta cinco años) (art. 46). El régimen disciplinario también prevé sanciones por incumplimiento de deberes u omisión de pago de cuotas colegiadas (arts. 47 a 49).

(c) La ley establece un régimen específico de impugnación de las resoluciones del Tribunal de Ética mediante un recurso directo de apelación judicial. Las decisiones que imponen sanciones disciplinarias pueden ser apeladas dentro del plazo de diez días hábiles desde su notificación, mediante la interposición de un recurso fundado (art. 44).

Este recurso tiene efecto suspensivo y debe ser presentado ante el propio Tribunal que dictó la sanción, el cual lo elevará a la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial correspondiente a la circunscripción judicial en la que se haya tramitado el procedimiento disciplinario. Se trata de un recurso directo porque se interpone sin instancia judicial previa, revisando el acto administrativo de imposición de sanción en forma inmediata.

Este procedimiento se refuerza en el art. 53, donde se indica expresamente que todas las sanciones impuestas por el Tribunal de Ética son apelables con efecto suspensivo, y que las sanciones más gravosas (como la suspensión o cancelación de matrícula) serán comunicadas y se harán efectivas a partir de los treinta días de quedar firmes, garantizando el tiempo para recurrir.

(d) El recurso directo debe fundarse y presentarse ante el órgano emisor de la resolución dentro del plazo legal. La fundamentación debe cumplir con los requisitos que la jurisprudencia y doctrina han señalado como exigencias del debido proceso y la tutela judicial efectiva: señalar de modo concreto los agravios de hecho y derecho, y requerir la revisión del acto sancionatorio con control de legalidad y razonabilidad.

Está legitimado para interponer el recurso directo el corredor público inmobiliario sancionado, quien es parte en el procedimiento disciplinario y titular de un derecho subjetivo afectado por la resolución del Tribunal de Ética. La legitimación pasiva corresponde al Colegio de Corredores Públicos Inmobiliarios, como ente que actúa en ejercicio de una potestad pública y cuya actuación es objeto de revisión judicial.

El tribunal competente para resolver el recurso es, como se ha dicho, la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial con jurisdicción en la circunscripción judicial correspondiente (art. 44). Este dato es importante porque reafirma el carácter judicial de la revisión, con pleno control jurisdiccional del acto, aunque se trate de una vía recursiva de naturaleza especial.

III.7. Recurso de apelación de la Ley del Colegio de Ingeniería, Arquitectura y Agrimensura de Chubut - Ley X-2

(a) La ley X-2 regula el ejercicio de las profesiones de ingeniería, arquitectura y agrimensura en la provincia de Chubut y establece un régimen institucional a cargo del Colegio Profesional de Ingeniería, Arquitectura y Agrimensura. En su Sección Octava, vinculada a las sanciones y penalidades (arts. 40 a 46), se contempla expresamente la posibilidad de interponer un recurso directo contra las decisiones sancionatorias dictadas por dicho Colegio.

(b) El objeto del recurso se centra en garantizar el control judicial de las resoluciones disciplinarias que afecten los derechos fundamentales de los colegiados, en particular su derecho a ejercer la profesión. De acuerdo con el art. 45, el recurso procede exclusivamente contra las resoluciones del Colegio que impongan sanciones disciplinarias, entre ellas apercibimientos, multas, suspensiones y la cancelación de la matrícula. No se prevé, en cambio, su utilización frente a otro tipo de decisiones administrativas internas, como actos de gestión económica o de gobierno institucional.

(c) En cuanto al alcance, la norma delimita claramente que el recurso tiene carácter jurisdiccional y se interpone directamente ante el Superior Tribunal de Justicia de la Provincia. De este modo, se configura un acceso inmediato al máximo órgano judicial sin necesidad de agotar una instancia judicial ordinaria previa, lo cual responde a la excepcionalidad propia de los recursos directos.

(d) El procedimiento está también regulado en el art. 45. El recurso debe presentarse dentro del plazo perentorio de cinco días hábiles a partir de la notificación de la sanción. Se sustancia conforme a los trámites del "recurso de relación" previsto en el Colegio de Procuradores Civiles y cuenta con efecto suspensivo, lo que significa que la sanción no podrá ejecutarse hasta que el Superior Tribunal se pronuncie en definitiva. Este último aspecto resulta relevante en materia disciplinaria, ya que asegura que los colegiados no sufran una restricción inmediata e irreparable en su derecho a ejercer la profesión mientras se revisa la legalidad del acto sancionatorio.

(e) Respecto de la legitimación, están habilitados para recurrir únicamente los colegiados que resulten sancionados por el Colegio Profesional. No se prevé la participación de terceros ni de otros órganos institucionales, pues se trata de un recurso de carácter estrictamente subjetivo, orientado a la protección de los derechos

individuales de los profesionales frente al poder disciplinario de su ente regulador.

(f) El tribunal competente para resolver es, como se indicó, el Superior Tribunal de Justicia, que ejerce un control pleno sobre la legalidad y razonabilidad de la sanción impuesta. Esto coloca al recurso directo como una vía privilegiada de control, aunque limitada a un ámbito específico: la potestad disciplinaria del Colegio.

Entre las características relevantes del recurso pueden destacarse su excepcionalidad, dado que solo procede contra actos sancionatorios; su celeridad, derivada del breve plazo de interposición y del acceso directo al Superior Tribunal; su efecto suspensivo, que protege al profesional durante la tramitación; su naturaleza revisora, ya que no habilita a un nuevo debate de mérito sobre la conveniencia de la sanción, sino a un control jurídico integral de la legalidad del acto.

III.8. Recurso de apelación de la Ley del Colegio de Geólogos de Chubut - Ley X-1

(a) La ley X-1 de la provincia del Chubut regula el ejercicio de la profesión de geólogo y crea el Colegio Profesional de Geólogos del Chubut como una persona jurídica de derecho público con competencia en toda la provincia (art. 1). Este cuerpo normativo establece los requisitos para la matrícula profesional, los deberes y atribuciones del Colegio, el régimen disciplinario aplicable a los colegiados y, especialmente, el régimen de recursos directos frente a sanciones impuestas por su Consejo Directivo.

(b) La ley tiene por objeto organizar el ejercicio profesional de los geólogos, regular su matrícula, y establecer el control institucional y disciplinario a través del Colegio Profesional de Geólogos del Chubut (arts. 1 a 3). Asimismo, determina tareas exclusivas y concurrentes (arts. 49 a 53), regulaciones sobre

honorarios (arts. 54 a 60) y establece la obligatoriedad de intervención del geólogo en diversos supuestos técnicos (arts. 51 y 52).

El Consejo Directivo del Colegio tiene poder disciplinario para sancionar transgresiones a la ética profesional (art. 19), conforme a un procedimiento que debe garantizar el derecho de defensa. El art. 24 establece que no se podrá aplicar ninguna sanción —excepto las de los incs. a y b (llamado de atención y amonestación)— sin sumario previo y sin haber citado al inculpado a ejercer su defensa. Esto marca un estándar mínimo de debido proceso en sede administrativa que luego será objeto de control judicial en sede recursiva.

El art. 29 especifica que los trámites disciplinarios pueden iniciarse por el agraviado, por magistrados, por reparticiones públicas o de oficio por el Consejo Directivo. Estas denuncias darán lugar a la instrucción del sumario.

(c) El recurso directo contra sanciones disciplinarias impuestas por el Colegio es tramitado por el Superior Tribunal de Justicia de la provincia del Chubut (art. 28). A diferencia de otros regímenes análogos que remiten la competencia a las Cámaras de Apelaciones, esta ley otorga la competencia directamente al máximo órgano judicial provincial.

El art. 28 dispone que las sanciones previstas en el art. 23 — llamado de atención, amonestación, censura pública, multa, suspensión y cancelación de matrícula — podrán ser impugnadas por medio de un recurso de revocatoria ante el Consejo Directivo, con apelación en subsidio ante el Superior Tribunal de Justicia. La ley exige que ambos recursos se interpongan en forma conjunta y dentro de un plazo de cinco [5] días hábiles de notificada la sanción.

Este régimen configura, por lo tanto, una vía recursiva directa ante el máximo tribunal, con trámite en relación y sin previsión expresa de etapa probatoria, lo cual deberá analizarse a la luz de las garantías de debido proceso y tutela judicial efectiva. En particular, la restricción de la competencia al Superior Tribunal limita el acceso a la doble instancia judicial, situación que ha sido discutida doctrinaria y jurisprudencialmente en otros contextos provinciales.

(d) Está legitimado para interponer el recurso el profesional sancionado, quien necesariamente debe haber sido notificado de la decisión del Consejo Directivo y podrá impugnarla si considera que ha existido una transgresión a las reglas de procedimiento, valoración probatoria o principios sustantivos que rigen el ejercicio profesional. La ley no contempla la intervención de terceros ni del denunciante original como parte activa en la instancia recursiva, lo que sigue la lógica institucional del proceso disciplinario profesional.

El recurso debe fundarse por escrito, en el mismo acto de interposición, y será tramitado en los términos del recurso en relación previsto en el Cód. Proc. Civ. de la provincia del Chubut (art. 28). Esto implica que el Superior Tribunal sólo analizará las cuestiones de derecho contenidas en los fundamentos del recurso, sin etapa probatoria, salvo que decida hacer lugar a medidas para mejor proveer. Esta estructura reducida del trámite refuerza la naturaleza del recurso directo como vía excepcional, limitada y ceñida a la legalidad del acto disciplinario impugnado.

El art. 28 requiere que la apelación esté debidamente fundada y presentada en el término de cinco [5] días hábiles de notificada la sanción. Esta exigencia refuerza la rigidez del trámite y reclama una actuación diligente del profesional sancionado. El recurso deberá explicar en forma clara los agravios y las razones jurídicas por las cuales considera que el acto sancionatorio debe ser revocado o anulado.

III.9. El recurso directo frente a resoluciones del Tribunal de Cuentas - Ley V-71

(a) La ley V-71 de la provincia del Chubut, antes ley 4139, regula de forma integral el funcionamiento del Tribunal de Cuentas como órgano superior de control externo de la gestión económica, financiera, patrimonial y legal del Estado provincial y de los organismos bajo su órbita. En su capítulo IX, esta norma prevé la existencia de un recurso judicial directo ante el Superior Tribunal de Justicia, lo que configura un régimen particular dentro de la estructura recursiva del control público local.

(b) El objeto de la ley es regular la estructura, competencia y procedimiento del Tribunal de Cuentas, estableciendo los mecanismos de control de legalidad y eficiencia del uso de los recursos públicos (arts. 1 y 14). Su competencia se extiende a todos los poderes del Estado provincial, las municipalidades, entes autárquicos, empresas estatales, sociedades con participación estatal y otros entes con aportes públicos (art. 15). El Tribunal ejerce control sobre rendiciones de cuentas, responsabilidad patrimonial de agentes públicos, y actúa como única autoridad con imperio para aprobarlas o desaprobarlas, formular cargos, aplicar multas y declarar responsabilidades patrimoniales (arts. 16, 17, 22).

(c) La ley establece un régimen recursivo restringido: los únicos actos susceptibles de impugnación judicial son los fallos dictados por el Tribunal de Cuentas en el marco de los juicios de cuentas y los juicios administrativos de responsabilidad. Contra ellos solo procede el recurso de revisión ante el mismo Tribunal (art. 65), y contra el fallo dictado en esa instancia, un recurso judicial directo ante el Superior Tribunal de Justicia (art. 67).

El recurso judicial directo ante el Superior Tribunal de Justicia debe interponerse por escrito dentro de los treinta días corridos posteriores a la notificación del fallo dictado en sede de

revisión (art. 68). Se interpone ante el propio Tribunal de Cuentas, que está obligado a elevar todas las actuaciones al Superior Tribunal de Justicia dentro de los diez días posteriores (art. 69). Si el recurso judicial ha sido interpuesto en forma conjunta con el de revisión, su concesión queda supeditada al resultado de este último (art. 70).

Este diseño refleja una arquitectura cerrada del proceso recursivo: el fallo definitivo del Tribunal de Cuentas en instancia de revisión sólo admite como ulterior control el del Superior Tribunal de Justicia. No hay una instancia intermedia ni posibilidad de debate ordinario.

(d) La legitimación activa para el recurso judicial directo está reservada a las personas afectadas por un fallo condenatorio del Tribunal de Cuentas, tanto en el juicio de cuentas como en el juicio administrativo de responsabilidad (arts. 65 y 67). El recurso se dirige exclusivamente a la revisión de dichos Fallos por lo que no cabe extenderlo a otras decisiones del Tribunal (como las resoluciones interlocutorias, medidas de trámite o actos de control preventivo).

Al respecto y sobre la posibilidad de la participación de la administración en el trámite, el Superior Tribunal de Justicia provincial ha dicho "no se encuentra regulado específicamente en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas el procedimiento a realizar en el supuesto de la interposición del recurso previsto en el art. 67, ni siquiera se establece que se confiera un traslado al Organismo emisor del acto atacado, solo se prevé la vía especialísima, la que, como ha sido delineada desde antaño, reúne caracteres de mínima revisión. Sin perjuicio de lo dicho, este Tribunal dispuso conferir una vista y dar una oportunidad de ser oído al Tribunal de Cuentas como emisor del acto cuestionado, pero ello no transforma la revisión jurisdiccional en una acción judicial. De este modo, salvo aplicación analógica del art. 344 Cód. Proc. Civ. y Com., que deberá ser dispuesta expresamente por el Tribunal, no es forzosa la intervención de la Fiscalía de Estado en este tipo de proceso"(248).

El alcance de la revisión judicial no es amplio, limitado a las causales propias del recurso de revisión (art. 65): errores de hecho o derecho, valoración de pruebas falsas, omisión de prueba relevante o descubrimiento de prueba nueva. El Superior Tribunal de Justicia examina la legalidad y razonabilidad del fallo impugnado, pudiendo confirmar o revocar su contenido, y ordenar —si corresponde— la devolución de los fondos ingresados en virtud de la sentencia revocada (art. 71).

(e) El recurso judicial ante el Superior Tribunal de Justicia previsto en la ley V-71 presenta características propias de un recurso directo en sentido técnico. No se trata de una apelación en sentido ordinario, ni de un juicio pleno de conocimiento, sino de una revisión judicial limitada a actos administrativos del Tribunal de Cuentas que han adquirido firmeza en sede administrativa. Se ejerce en única instancia y directamente ante el máximo tribunal de justicia de la provincia.

Su objeto no es la reapertura del debate fáctico ni la producción de nueva prueba, sino el control de legalidad y validez sustantiva del fallo dictado por el órgano de control. La ley no establece con precisión el procedimiento que debe seguir el Superior Tribunal de Justicia para resolver el recurso, lo que abre el debate sobre la eventual aplicación supletoria del Cód. Proc. Civ. y Com. o del reglamento interno del Tribunal.

(f) El recurso judicial directo ante el Superior Tribunal de Justicia tiene efectos suspensivos cuando se interpone oportunamente y mientras no se haya producido la ejecución del fallo del Tribunal de Cuentas. La suspensión opera especialmente cuando el fallo revisado ordena el reintegro de fondos o aplica cargos patrimoniales, ya que su ejecución implica una afectación directa a derechos económicos del responsable. El art. 64 establece que el fallo del Tribunal de Cuentas se ejecutará "no obstante

cualquier recurso" salvo que se efectúe el pago, se consigne el importe del cargo o se resuelva favorablemente el recurso judicial. Esta fórmula implica que, en la práctica, el recurso directo no suspende automáticamente la ejecución, salvo en los casos previstos, lo cual resulta criticable desde el punto de vista de la garantía de tutela judicial efectiva.

III.10. Recursos directos frente a la Secretaría de Trabajo - Ley X-15

(a) La ley X-15 de la provincia del Chubut establece un régimen jurídico integral en materia de trabajo, otorgando competencias administrativas a la Secretaría de Trabajo, entre ellas, la posibilidad de imponer sanciones por infracciones laborales y resolver conflictos individuales y colectivos. Dentro de este marco normativo, se contemplan varios supuestos de recursos directos, que constituyen vías judiciales para impugnar las decisiones administrativas dictadas por dicha Secretaría.

Dicha norma (antes ley 3270) tiene por objeto regular el ejercicio del poder de policía en materia laboral en el ámbito provincial, estableciendo competencias para fiscalizar, controlar y sancionar el cumplimiento de las normas laborales vigentes, así como también intervenir en la solución de conflictos laborales individuales y colectivos (art. 2). La autoridad de aplicación es la Secretaría de Trabajo, que actúa con autonomía funcional (art. 1) y tiene amplias atribuciones para dictar actos administrativos y resolver sumarios (arts. 3 y 31).

(b) Existen dos tres tipos de resoluciones administrativas dictadas por la Secretaría de Trabajo que pueden ser objeto de recurso directo:

En primer lugar, aquellas resoluciones dictadas en conflictos individuales con laudo arbitral. Luego de un procedimiento

conciliatorio y, en su caso, arbitral, el Secretario de Trabajo dicta una resolución final que es recurrible en forma directa ante el Juzgado de Primera Instancia con competencia en lo laboral (art. 12).

En segundo, las resoluciones sancionatorias por infracciones laborales o falta de pago de tasas. Aquellas resoluciones que imponen sanciones administrativas (como multas por infracciones a normas laborales o por omisión de pago de tasas) también son recurribles mediante recurso directo ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Laboral (art. 31 incs. l y ll; art. 46). En estos casos, se exige el pago previo de la multa como requisito de admisibilidad.

(c) El recurso directo debe interponerse dentro de los tres [3] días hábiles desde la notificación de la resolución (arts. 12 y 31, inc. l). Se interpone por escrito ante la autoridad administrativa que dictó la resolución, la cual debe remitir las actuaciones administrativas al órgano judicial competente dentro del plazo de cinco [5] días (art. 31, inc. ll). El tribunal laboral deberá convocar a una audiencia en un plazo de quince [15] días, en la que las partes expondrán verbalmente sus argumentos y podrán ofrecer prueba adicional, si fue peticionada al interponer el recurso (ibíd.).

(d) El tribunal competente para conocer en estos recursos es el Juzgado de Primera Instancia con competencia en lo laboral en la jurisdicción donde se ejecutó el contrato de trabajo o donde se comprobó la infracción (arts. 12, 31 inc. ll, 32 y 46). No intervienen Cámaras de Apelaciones, por lo que el recurso directo constituye, en estos casos, el acceso inicial y único al control judicial, lo que conlleva implicancias respecto del principio de tutela judicial efectiva y la garantía de revisión judicial suficiente.

(e) En los conflictos individuales, están legitimados para recurrir directamente el empleador o trabajador que resulte afectado por la resolución del Secretario de Trabajo. En caso de arbitraje, se exige además que quien interponga el recurso haya participado en la

instancia y se halle agraviado (arts. 11 y 12).

En el caso de resoluciones sancionatorias o de determinación de tasas impagas, el empleador sancionado es quien ostenta la legitimación para impugnar la resolución (arts. 31 inc. l; 46). Debe interponer el recurso dentro de los tres días hábiles, y sólo luego de haber abonado la multa impuesta (solve et repete). No se contempla expresamente legitimación de terceros interesados.

(f) El recurso directo debe estar fundado, indicando los agravios que se atribuyen a la resolución impugnada. La ley prevé una audiencia ante el juez laboral, en la que se alegan verbalmente los fundamentos de la impugnación (art. 31 inc. ll). En esa instancia, el juez puede admitir medidas de prueba nuevas o ampliar las producidas en sede administrativa.

III.11. Recurso directo frente a la Inspección General de Justicia - Ley I-79

(a) Este recurso directo constituye una herramienta específica de control judicial de legalidad sobre los actos administrativos dictados por la Inspección General de Justicia de la provincia de Chubut, con un procedimiento estructurado que busca garantizar agilidad y eficacia, sin renunciar a las garantías fundamentales del proceso. Particularmente en su Capítulo III (arts. 14 a 17), esta normativa establece una vía procesal específica para revisar ciertos actos administrativos dictados en el marco del poder de fiscalización de ese organismo sobre sociedades comerciales, asociaciones civiles y fundaciones con domicilio en la provincia.

(b) Los recursos directos previstos en la ley I-79 tienen por objeto permitir a los administrados impugnar judicialmente las resoluciones definitivas dictadas por la IGJ, en tanto recaigan sobre materias comprendidas dentro de su competencia: sanciones, autorizaciones, fiscalizaciones, y decisiones sobre funcionamiento,

estatutos, fusión, disolución, entre otras. Se trata de una vía de control judicial de legalidad, no de oportunidad ni de mérito, cuya finalidad es asegurar la conformidad de la actuación administrativa con el ordenamiento jurídico vigente.

(c) Son impugnables a través del recurso judicial directo las resoluciones definitivas de la IGJ, es decir, aquellas que agotan la vía administrativa. En particular, se destacan como recurribles: las sanciones impuestas (apercibimiento, publicación, multa) conforme al art. 12; las decisiones relativas a la fiscalización del funcionamiento de las entidades; y las denegatorias presuntas por silencio, conforme al art. 17.

(d) El art. 14 dispone que el recurso debe interponerse ante la Cámara de Apelaciones correspondiente al domicilio de la entidad afectada. Se concede libremente y con efecto devolutivo, salvo en el caso de sanciones de apercibimiento con publicación y multa, respecto de las cuales el art. 16 establece el efecto suspensivo.

El art. 15 fija un plazo de quince [15] días para interponer el recurso fundado, contado desde la notificación de la resolución. La IGJ debe elevar las actuaciones a la Cámara dentro de cinco [5] días. A su vez, se confiere traslado a la IGJ por cinco días, o por diez días cuando se trate de las circunscripciones judiciales del Sur y del Noroeste.

El art. 17 incorpora la posibilidad de interponer recurso contra el silencio administrativo (falta de despacho en 30 días), previa intimación de pronto despacho no respondida en cinco días.

La competencia recae en la Cámara de Apelaciones de la circunscripción judicial correspondiente al domicilio del recurrente (sociedad, asociación, fundación o comerciante unipersonal).

IV. Conclusiones

(a) La posibilidad de controlar e impugnar los actos de la administración constituye una garantía esencial dentro del Estado de derecho para la vigencia efectiva de los derechos fundamentales de las personas y para el funcionamiento equilibrado del sistema republicano. La actividad administrativa, en tanto expresión del poder estatal destinada a satisfacer el interés general, no se encuentra exenta de límites; por el contrario, se despliega dentro de un marco normativo y bajo parámetros de juridicidad que condicionan y orientan su ejercicio. Esta premisa, que se halla implícita en la propia noción de legalidad y razonabilidad administrativa, supone necesariamente la existencia de mecanismos de control que eviten la arbitrariedad y que aseguren que el obrar estatal se ajuste a la Constitución, la ley y los tratados internacionales de derechos humanos.

En este sentido, el sistema jurídico argentino —tanto a nivel nacional como en el ámbito provincial— ha ido configurando una arquitectura compleja de controles, que responde a una doble dimensión. Por un lado, el control interno de la propia Administración, ejercido a través de procedimientos recursivos que buscan corregir errores o excesos en la esfera administrativa antes de que se proyecten hacia el ámbito jurisdiccional. Por otro lado, el control externo, confiado al Poder Judicial, que se erige como garante último de los derechos individuales y de la supremacía constitucional. Ambos niveles no son excluyentes, sino complementarios: el primero refleja una lógica de autocorrección institucional, mientras que el segundo asegura la intervención de un órgano imparcial e independiente que pueda revisar las decisiones estatales con arreglo a las garantías del debido proceso.

En este orden, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido un rol decisivo en el diseño de este marco, a partir de precedentes señeros como Fernández Arias c. Poggio y Ángel

Estrada. De ellos surge la exigencia de que el control judicial sobre la actividad administrativa sea suficiente, esto es, que garantice una revisión real y no meramente formal de las decisiones que afectan derechos subjetivos. En consecuencia, la configuración normativa de los recursos directos debe ser examinada a la luz de estos parámetros, a fin de verificar si efectivamente permiten cumplir con los estándares convencionales y constitucionales que rigen en la materia.

(b) Dentro del control judicial de la administración se inscribe el tema de los recursos judiciales directos. Estos remedios constituyen vías procesales singulares que permiten someter a examen jurisdiccional inmediato determinadas decisiones administrativas, sin necesidad de transitar previamente las instancias ordinarias o el agotamiento de la vía administrativa completa. Su existencia responde a la necesidad de dotar al sistema de impugnación de instrumentos ágiles y específicos frente a actos que, por su naturaleza o efectos, requieren de un control judicial expedito. Ello, sin embargo, no significa que el recurso directo quede al margen de las garantías procesales: aun en su carácter excepcional o intermedio, debe respetar los principios de defensa en juicio, acceso a la justicia, doble instancia en los supuestos que así lo exijan, y tutela judicial efectiva en sentido amplio.

El panorama normativo argentino revela, no obstante, una importante dispersión y heterogeneidad. A nivel nacional, los recursos directos han sido previstos en múltiples leyes sectoriales, cada una de las cuales regula con particularidades su alcance, legitimación, efectos y procedimiento. Esta falta de uniformidad genera dificultades interpretativas y procesales, así como debates doctrinarios en torno a su verdadera naturaleza jurídica: mientras una parte de la doctrina sostiene que se trata de auténticas acciones autónomas de control judicial, otra corriente los concibe como remedios limitados, de carácter excepcional, que habilitan un control restringido de legalidad.

En efecto, si se los concibe como auténticas acciones judiciales, su diseño y funcionamiento deberán necesariamente asimilarse a las características propias de las vías contenciosas ordinarias. Ello implica reconocerles un andamiaje completo: estructuración de la pretensión en términos de demanda, requisitos formales y sustanciales más estrictos, intervención plena del Estado en calidad de parte demandada, posibilidad de participación de terceros interesados, apertura a la producción de prueba en sede jurisdiccional y reconocimiento de un esquema de doble instancia que garantice la revisión por un tribunal superior.

Tal es la postura de una corriente doctrinaria predominante en el orden nacional, que interpreta que, más allá de las particularidades sectoriales, los recursos directos deben ser comprendidos como vías autónomas que cumplen funciones equivalentes a las acciones contenciosas, aunque con un procedimiento simplificado. Bajo este enfoque, la garantía de tutela judicial efectiva exige que, en lo esencial, los recursos directos permitan desplegar una defensa completa y obtener un pronunciamiento judicial definitivo, con efectos de cosa juzgada material.

En contraste, la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de Chubut ha delineado una concepción restrictiva de los recursos directos. Según esta interpretación, no se trata de verdaderas acciones, sino de medios impugnativos de naturaleza jurisdiccional limitada. Su finalidad principal no es habilitar un proceso judicial amplio y autónomo, sino conferir al interesado una herramienta rápida y especial para someter a revisión un acto administrativo dentro de márgenes acotados. Bajo esta lógica, el objeto del recurso directo se limita a un control de legalidad de la decisión administrativa, sin extenderse a una reconsideración integral de la relación jurídica sustantiva ni a un debate probatorio pleno.

(c) Las consecuencias de esta diferencia conceptual son notables. En primer lugar, la legitimación activa se encuentra restringida: no se trata de abrir un proceso donde cualquier interesado pueda articular pretensiones complejas, sino de reconocer un remedio específico al destinatario del acto. En segundo lugar, se limita la posibilidad de ofrecer y producir prueba en sede jurisdiccional, ya que la revisión se circunscribe en gran medida a los antecedentes administrativos y a las constancias obrantes en el expediente. En tercer término, se descarta la necesidad de una doble instancia, por entender que el recurso directo constituye un remedio excepcional que no requiere el correlato impugnativo de una alzada superior, a diferencia de lo que sucede en los procesos judiciales ordinarios.

En otras palabras, en el orden provincial chubutense la decisión judicial dictada en sede de recurso directo no produce cosa juzgada material plena, lo que refuerza la idea de que se trata de una vía especial y limitada. Ello permite que, en caso de disconformidad, el interesado pueda optar por acudir a la acción contencioso administrativa ordinaria, que sí habilita un debate más amplio con apertura probatoria, legitimación extendida y posibilidad de revisión ulterior.

Este contraste pone de relieve que la opción legislativa y jurisprudencial en Chubut ha sido la de circunscribir a los recursos directos dentro de un marco más estricto, evitando que se confundan con la acción contenciosa ordinaria. Desde esta perspectiva, los recursos directos deben entenderse como una alternativa excepcional, expedita y rápida, que no sustituye ni desplaza a la vía residual y general del contencioso, sino que se ofrece como un mecanismo adicional para casos específicos.

Esta delimitación resulta razonable y funcional al diseño del sistema de impugnaciones. Pretender que los recursos directos incorporen la totalidad de los atributos propios de las acciones

judiciales —legitimación amplia, prueba extensa, doble instancia, efectos de cosa juzgada material— implicaría desnaturalizar su razón de ser. En tal hipótesis, los recursos directos se volverían redundantes, pues se transformarían en una réplica de la acción contenciosa administrativa ordinaria. Si ello ocurriera, perderían su carácter distintivo y su utilidad práctica, ya que el legislador los concibió precisamente como un mecanismo más breve, limitado y ágil.

La ventaja comparativa de los recursos directos radica en su capacidad de otorgar una revisión judicial inmediata y concentrada de determinados actos administrativos, sin necesidad de recorrer las instancias más largas y complejas del proceso contencioso. Por ello, la configuración chubutense, que los circunscribe como remedios de alcance reducido, parece más coherente con la finalidad que históricamente justificó su existencia. A la vez, el hecho de que su resolución no implique cosa juzgada material permite salvaguardar el derecho de defensa del interesado, quien siempre conserva la posibilidad de promover la acción contenciosa ordinaria para un examen más amplio de la cuestión.

(d) Ahora bien, yendo a los distintos recursos directos que se han regulado en el ordenamiento jurídico de la provincia del Chubut, su aplicación práctica pone en evidencia una cuestión problemática: en casi la mitad de los supuestos previstos por el legislador provincial, la revisión judicial se encuentra atribuida directamente al Superior Tribunal de Justicia. Ello genera al menos dos dificultades. En primer lugar, recarga innecesariamente al tribunal cimero de la provincia con causas que no requieren, por su entidad o complejidad, la intervención inmediata de la máxima instancia. En segundo término, limita la posibilidad de revisión ulterior, ya que al intervenir en única instancia el Superior Tribunal, se suprime de hecho el acceso al doble conforme reconocido por la doctrina y la jurisprudencia internacional como una exigencia derivada de las garantías convencionales de defensa en juicio y tutela judicial

efectiva.

Desde una perspectiva de lege ferenda, resulta más conveniente que el conocimiento y resolución de los recursos directos se encomiende, como regla general, a los jueces de primera instancia. Ello permitiría varias mejoras sustantivas: descargar al Superior Tribunal o a las Cámaras de Apelaciones de un cúmulo de causas que pueden ser resueltas en instancias inferiores, acercar la justicia al ciudadano al radicar el recurso en órganos judiciales con competencia territorial más próxima, y abrir la posibilidad de un recurso de apelación limitado ante las cámaras de apelaciones locales, garantizando de esa manera el principio del doble conforme. Este esquema no desnaturalizaría la esencia del recurso directo —pues seguiría siendo una vía rápida y acotada—, pero introduciría un balance más razonable entre celeridad procesal y respeto a las garantías convencionales.

(e) Otra cuestión que merece especial atención es la limitación probatoria que caracteriza a los recursos directos. En este punto resulta particularmente valiosa la reflexión doctrinaria, como la de Héctor Mairal, que reconoce la conveniencia de admitir —en supuestos excepcionales y bien delimitados— la producción de prueba en sede judicial dentro del trámite del recurso directo. Allí, la apertura probatoria no debería ser la regla, pero sí una alternativa viable cuando el recurrente haya ofrecido prueba en sede administrativa y ésta haya sido indebidamente rechazada; la prueba fue oportunamente admitida, pero luego no producida; se trate de incorporar hechos nuevos o documentos que eran desconocidos al momento de dictarse el acto impugnado; se busque refutar argumentos novedosos introducidos por primera vez en la resolución administrativa; la administración hubiera omitido considerar pruebas relevantes bajo el principio de verdad material; el interesado no haya tenido acceso suficiente al expediente administrativo; o existan riesgos de represalias por la producción de prueba en sede administrativa.

En todos estos supuestos, la negativa cerrada a producir prueba en sede judicial desnaturalizaría el principio de tutela judicial efectiva, al impedir que el ciudadano pueda demostrar circunstancias esenciales para su defensa. Por ello, una reforma legislativa que contemple expresamente estas hipótesis fortalecería la legitimidad y eficacia de los recursos directos sin desvirtuar su carácter acotado.

(f) De este modo, los recursos directos deben ser valorados como instrumentos complementarios dentro del sistema de control judicial de la actividad administrativa. No sustituyen a las acciones generales, pero tampoco pueden ser entendidos como meros trámites inocuos. Cumplen la función precisa de garantizar una revisión judicial rápida, concentrada y eficiente, en supuestos definidos por el legislador como merecedores de un cauce especial. Su existencia responde a la lógica de un Estado de derecho que combina la necesidad de eficacia administrativa con la obligación de asegurar tutela judicial efectiva a los ciudadanos.

En definitiva, la comparación entre el orden nacional y el provincial muestra que no existe un modelo único de recurso directo, sino un abanico de opciones que oscilan entre concepciones más amplias (equiparables a acciones) y visiones más acotadas. Ambas perspectivas tienen fundamentos atendibles, pero el criterio provincial parece preservar mejor la especificidad de la institución, evitando superposiciones innecesarias con la acción contenciosa ordinaria.

Por todo lo expuesto, puede concluirse que los recursos directos deben ser entendidos como vías procesales especiales, excepcionales y limitadas, orientadas a garantizar un control judicial expedito, pero sin desnaturalizar su esencia mediante la incorporación de institutos propios de las acciones generales. En esa medida, se erigen en un elemento valioso dentro del sistema de justicia administrativa, siempre que se los utilice conforme a su

verdadera finalidad: la de actuar como una herramienta rápida, alternativa y complementaria de revisión judicial del accionar administrativo.

Guillermo Walter es Juez de Cámara en la ciudad de Trelew, provincia de Chubut - Profesor Universitario de Derecho Comercial y Bancario en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco - Magister en Derecho Empresarial y en Derecho de la Magistratura y Derecho Judicial (Universidad Austral) - Especialista en Derecho Administrativo Económico (UCA) - Diplomado en Derechos Humanos, en Derecho Laboral y en Derecho Procesal (Universidad Austral).

Referencias Bibliográficas

(1) ENTRENA CUESTA, Rafael, "Curso de derecho administrativo", 10ª ed., vol. I.1, p. 45; RIVERO, Jean, "L'Etat moderne peut-êtreencore un Etat de Droit", en Annales de la Faculté de Droit de Liege, 1957, p. 91.

(2) PRAVATO, Luis E., "Breves reflexiones sobre el régimen de medidas cautelares contra el Estado nacional (ley 26.854)", ADLA 2023-3, 24; Cita: TR LALEY AR/DOC/271/2023.

(3) STJCh, SD Nro. 22/SRO/2017; CAT, Sala B, SIF Nro. 38/2017; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo - FERNÁNDEZ, Tomás R., "Curso de Derecho Administrativo", Ed. Civitas, Madrid, 2001, 10ª ed., t. I, p. 440.

(4) GONZÁLEZ PÉREZ, J., "Derecho procesal administrativo hispanoamericano", Ed. Temis, Bogotá, 1985; PADROS, R. S., "La Tutela Cautelar en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa", Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, p. 125.

(5) BALBÍN, Carlos F., "El control de los actos políticos", en Fundamentos y alcances del control judicial de constitucionalidad, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 39.

(6) "Los poderes políticos deben gozar de una zona propia que esté exenta del control jurisdiccional. Esta zona de reserva es necesaria para que cada poder ejerza la función que le es propia y no sea sustituido por otro poder. Esta sustitución no garantizaría con mayor intensidad la vigencia de los derechos individuales y por otra parte desconocería uno de los derechos fundamentales de todo estado democrático, como es el derecho de decisión de las mayorías, que podría ser desvirtuado y obstaculizado por las minorías. Esta concepción de la separación de funciones y de la existencia de una zona de reserva no desconoce la necesidad de garantizar los derechos fundamentales frente a los excesos del poder" (conf. CAT, Sala A, SDAU Nro. 03/2023).

(7) COMADIRA, Julio R., "Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros Estudios", p. 444; DUIZEIDE, Santiago G., "Ley de Medidas Cautelares 26.854. Análisis a la luz del instituto del informe previo de su art. 4°", SJA 24/06/2024, 1 - Cita: TR LALEY AR/DOC/321/2024.

(8) REVIDATTI, Gustavo A., "Derecho Administrativo", t. I, ps. 3 y 6; GORDILLO, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", t. I, cap. VII, p. 24; HUTCHINSON, Tomás, "La función administrativa del Poder Judicial y su revisión jurisdiccional", ED, 84-840; GRECCO, Carlos, "Impugnación judicial contra actos administrativos del Poder Judicial", LA LEY, 1984-D, 141; HUTCHINSON, Tomás, "Las corporaciones profesionales", FDA, Buenos Aires, 1982, p. 95 y ss.

(9) HUTCHINSON, Tomás, "Estudio preliminar", en DANELIAN, Miguel, Recursos Judiciales y procedimientos administrativo, Ed. Rubinzal - Culzoni, t. I, p. 10.

(10) GOZAÍNI, Osvaldo, "Introducción al nuevo Derecho Procesal", Buenos Aires, 1988, p. 25 y ss.; HUTCHINSON, Tomás, "Ley Nacional de Procedimientos Administrativos comentada", Astrea, Buenos Aires, 1988, t. II, p. 255 y ss.; HUTCHINSON, Tomás, "Procedimiento y proceso administrativo en la Provincia de Buenos Aires", Scotti, La Plata, 1995, p. 15; MUÑOZ, Guillermo A., "El reclamo administrativo previo", LA LEY, 1988-A, 1048; DIEZ, Manuel M. y HUTCHINSON, Tomás, "Derecho Procesal Administrativo", Plus Ultra, Buenos Aires, 1996, ps. 238/240 y 286/291. WEIL, Prosper, "Derecho Administrativo", Civitas, Madrid, 1986, p. 145.

(11) ALVARADO VELLOSO, Adolfo, "Introducción al Estudio del Derecho Procesal. Primera parte", Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1989, p. 43; HUTCHINSON, Tomás, "Estudio preliminar", en DANELIAN, Miguel, Recursos Judiciales y procedimientos administrativo, Ed. Rubinzal - Culzoni, t. I, p. 1.

(12) CS, Fallos 247:646; MERCKL, Adolfo, "Teoría general del Derecho Administrativo", Madrid, 1935, p. 279; LINARES, Juan F., "Sistema de recursos y reclamos en el procedimiento administrativo", Buenos Aires, 1974, p. 14, nota 1.

(13) STJCh, SD Nro. 01/SCA/2000.

(14) STJCh, SI Nro. 127/SCA/2015; CAT, Sala B, SIC Nro. 21/2021.

(15) MAIRAL, Héctor A., "Control judicial de la administración pública", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2021, 1ª ed., p. 755 y ss.

(16) Aunque el autor menciona cinco tipos de revisión —máxima, amplia, media, mínima y excepcional—, descarta que aquellos en los extremos se den con frecuencia en la práctica forense, por tratarse

de formulaciones teóricas máximas. No obstante, resultan relevantes para delimitar el marco dentro del cual se desarrolla el control judicial en el ordenamiento jurídico argentino.

(17) CS, "Fernández", Fallos 267:97; CNFed. Cont. Adm., sala III, "Banco Credicoop Ltda. c. Resolución 661/81 del Banco Central", 10/05/1984; MARINELLI, Claudia - BASUALDO MOINE, Alejo O., "Controversia dual respecto al Poder Punitivo de la administración", Rev. Arg. de Derecho Constitucional, 05/05/2021, IJ-MCLX-996.

(18) CS, "Ginart de Castex", Fallos 303:1029.

(19) CS, "Gabetta c. EN", Fallos 312:156; 335:1442; 301:410; 252:142 y 231; 267:450; 301:215; 300:955; CFed., sala II, "Bahfick", 17/04/2008, "Gueguen", AR/TUR/3843/2008.

(20) Según Mairal, el término reconoce como antecedentes a la actividad "parajurisdiccional" que esbozó Nigro, el procedimiento "semijurisdiccional" que menciona Santamarina Pastor o el término "cuasi" insinuado en algún precedente de la corte norteamericana (conf. MAIRAL, Héctor A., "Control judicial de la administración pública", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2021, 1ª ed., p. 14, con cita a MARIENHOFF, ob. cit., t. 1, p. 87, SANTAMARÍA PASTOR, "El problema de los plazos en el recurso contencioso-administrativo. ¿Prescripción a caducidad?", RAP, nro. 58, p. 196; Corte Suprema de Estados Unidos, "Springer v. Philipine Islands, 277 US 189, en p. 210; GUASTAVINO, ob. cit., t. 1, p. 41 y t. 2, ps. 322-323).

(21) BERNARDI, Germán, "Los recursos directos y la doble instancia judicial en materia de sanciones administrativas", RDA 2021-136, 75; Cita: TR LALEY AR/DOC/1748/2021.

(22) Fallos 247:646 "Fernández Arias c. Poggio"; 267:97 "Fernández"; 284:150 "Dumit"; 301:1103 "Ojeda"; 301:1217 "Diario

Los Andes SA Calle Hnos"; 308:1557 "Avenida Independencia 2131 SRL"; 308:2133 "Derna"; 308:2236 "Salort"; 310:360 "César y Antonio Karam SCICA"; 310:674 "Clemente Lococo SA Industrial y Comercial"; 311:334 "Di Salvo"; 314:1220 "Capranzano"; 319:1210 "Castillo"; 321:776 "Litoral Gas SA"; 324:803 "Edenor SA"; 324:3184 "Baterías Sil-Dar SRL"; 324:3686 "Transportadora de Gas del Norte SA"; 326:4087 "Henin"; 328:651 "Ángel Estrada y Cía. SA".

(23) El caso trató sobre la constitucionalidad de un sistema de tribunales administrativos creado por leyes del Congreso (leyes 13.246, 13.897 y 14.451), mediante el cual se resolvían conflictos entre arrendadores y arrendatarios a través de Cámaras Regionales de Conciliación y Arbitraje, cuyas decisiones podían apelarse ante una Cámara Central y luego, de manera extraordinaria, ante la Corte Suprema. En el conflicto concreto, la Cámara Regional de Trenque Lauquen ordenó a Poggio entregar un predio, y este impugnó la validez constitucional del sistema al considerar que violaba la división de poderes y el acceso a la justicia, al excluir la intervención de jueces ordinarios.

(24) STJCh, SI Nro. 20/SCA/2010.

(25) BERNARDI, Germán, "Los recursos directos y la doble instancia judicial en materia de sanciones administrativas", RDA 2021-136, 75; Cita: TR LALEY AR/DOC/1748/2021, con cita a Fallos 301:1149 "Superintendencia de Seguros de la Nación"; 305:129 "Madala"; 310:2159 "Casa Enrique Schuster SAIC"; 327:367 "Gador SA".

(26) ASCÁRATE, Andrés, "Tipificación de la infracción administrativa", Ed. Cathedra Jurídica, Buenos Aires, 2019, ps. 59 y 82/85; BALBÍN, Carlos F., "Tratado de Derecho Administrativo", t. III, p. 17; MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", t. II, p. 204.

(27) BIANCHI, Alberto B., "Apuntes en torno al concepto de juez natural con particular referencia a los jueces administrativos", ED, 127-933; BALBÍN, Carlos F., "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2011, t. III, p. 17; MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, t. II, p. 204.

(28) GRAU, Armando E., "Habilitación de la instancia contencioso administrativa", Platense, La Plata, 1971, p. 10; CS, Fallos 2:253, 12:372; 95:51; 130:157; 145:245; 156:318.

(29) En la provincia de Chubut se ha elevado recientemente un proyecto de Código Contencioso Administrativo que se encuentra aguardando su tratamiento legislativo.

(30) SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020; VOCOS CONESA, Juan M., "Los recursos directos ante la Cámara Contencioso Administrativo Federal", Sup. Adm. 2010 (noviembre), 1 - LA LEY, 2010-F, 821; Cita: TR LALEY AR/DOC/7329/2010; con cita a "La acción Judicial de amparo por mora de la administración pública", en AA.VV., CIENFUEGOS SALGADO, David y LÓPEZ OLVERA, Miguel A. (coords.), Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Procesal, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México DF, 2005, pp. 353/380, disponible como e-book en: http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1624; y "Acerca de lo contencioso administrativo en el ámbito federal en la República Argentina", en AA.VV., LÓPEZ OLVERA, Miguel A. (coord.), Estudios de derecho procesal administrativo México-Argentina, Ed. Porrúa, 2007, México DF, p. 131 y ss.

(31) STJCh, SI Nro. 17/SCA/2013; SI Nro. 46/SCA/2017; SI Nro.

242/SCA/2016; SD Nro. 21/SCA/2011; SD Nro. 19/SRO/2011; PODETTI, "Tratado de la competencia", p. 364; ALSINA, Ediar, 2ª ed., t. II, ps. 514/518.

(32) VOCOS CONESA, Juan M., "Los recursos directos ante la Cámara Contencioso Administrativo Federal", Sup. Adm. 2010 (noviembre), 1 - LA LEY, 2010-F, 821; Cita: TR LALEY AR/DOC/7329/2010.

(33) Siguiendo a Héctor Mairal, es posible trazar un cuadro general coherente y sistemático de las distintas vías de impugnación y control judicial de la actividad administrativa en el ordenamiento jurídico nacional. Este esquema se estructura sobre la base de una serie de cuerpos normativos fundamentales, entre los que se destacan la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, la Ley de Responsabilidad del Estado (o de demandas contra la Nación), la Ley de Amparo, los regímenes especiales de recursos judiciales directos y el Cód. Proc. Civ. y Com. Cada uno de estos instrumentos ofrece una vía de acceso al control judicial de los actos de la administración pública, en atención a la naturaleza de la pretensión esgrimida por el particular y la forma que haya adoptado la actuación estatal impugnada (MAIRAL, Héctor A., "Control judicial de la administración pública", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2021, 1ª ed., p. 145 y ss.).

(34) Estos supuestos se encuentran regulados por los arts. 23 a 27 de la LNPA. En ambos casos se exige como regla general el agotamiento previo de la vía administrativa, es decir, la necesidad de que la decisión cuestionada haya sido dictada por el órgano competente para poner fin al procedimiento. Cuando se trata de actos administrativos individuales, además, la ley prevé un plazo de caducidad de quince días hábiles administrativos para interponer el recurso ante la administración. Una vez agotada la instancia administrativa, la demanda judicial debe presentarse dentro del plazo perentorio de noventa días hábiles judiciales desde la notificación del

acto que puso fin a esa vía. Este esquema no se aplica de igual modo cuando el sujeto activo de la demanda es el propio Estado. En esos casos, la jurisprudencia y la doctrina coinciden en que no rige el plazo de caducidad, sino los plazos generales de prescripción previstos en el derecho común, dado que el Estado no puede verse limitado en el ejercicio de sus funciones esenciales por exigencias formales incompatibles con su carácter institucional. En lo sustancial, debe demostrarse que la pretensión es legítima y que fue planteada previamente ante la administración. Además, en los procesos contencioso-administrativos, el tribunal debe verificar no sólo los requisitos procesales generales, sino también las condiciones especiales previstas en las leyes de procedimiento administrativo, como ocurre con la ley 19.549. Si estas condiciones no se cumplen, la demanda puede ser rechazada desde el inicio, sin ser analizada (BIOTTI, María Alejandra, "Algunas precisiones sobre los Recursos Directos en el Contencioso", http://www.gordillo.com).

(35) En estos casos el régimen aplicable es el previsto por los arts. 30 a 32 de la LNPA. Se trata, por ejemplo, de acciones tendientes a obtener el pago de una indemnización por responsabilidad contractual o extracontractual del Estado, la devolución de tributos indebidamente percibidos, o la exigibilidad de prestaciones omitidas por la administración (GORDILLO, "Tratado de derecho administrativo", Fundación de Derecho administrativo, Buenos Aires, 2003, 8ª ed., t. 4, ps. XII y 3-4).

(36) Entre ellas, se encuentran los casos en que la administración haya expresamente rechazado el reclamo, o cuando haya vencido el plazo legal sin haberse emitido resolución, configurando un supuesto de silencio administrativo o denegatoria tácita. También se exime del cumplimiento de este requisito cuando el reclamo haya sido formulado por otro interesado respecto del mismo objeto y se encuentre en trámite, o cuando resultare manifiesto que la administración no se pronunciará en un plazo razonable (conf. MAIRAL, Héctor A., "Control judicial de la administración pública",

Ed. La Ley, Buenos Aires, 2021, 1ª ed., p. 146).

(37) Estas vías se encuentran reguladas por el Cód. Proc. Civ. y Com. y otras normas especiales, cuya elección dependerá de la índole de la cuestión debatida. La acción ordinaria se encuentra regulada por los arts. 319 y 320 del Cód. Proc. Civ. y Com. Por lo general, es promovida por particulares contra el Estado, aunque también puede ser utilizada por la propia administración cuando desea impugnar un acto anterior de su autoría, cuya estabilidad le impide revocar administrativamente. En este supuesto, se recurre a la denominada acción de lesividad, reconocida por la jurisprudencia y la doctrina como una vía legítima para que el Estado procure la anulación judicial de sus propios actos (HUTCHINSON, Tomás, "Derecho Procesal Administrativo", Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009, t. III, p. 651).

(38) A las acciones contenciosas ordinarias, declarativas y de amparo —estructuradas sobre la base del régimen general de la ley 19.549 y del Cód. Proc. Civ. y Com.—, se suman acciones específicas como el amparo por mora, el habeas data y la acción de clase, así como otros remedios como las acciones posesorias. Además, se reconocen métodos alternativos de solución de controversias como el arbitraje, tanto nacional como internacional, y la posibilidad de acudir a tribunales extranjeros, siempre bajo ciertas condiciones. La acción declarativa está prevista en el art. 322 del Cód. Proc. Civ. y Com. y tiene por objeto obtener un pronunciamiento judicial que disipe un estado de incertidumbre jurídica sobre la existencia, alcance o modalidad de una relación jurídica, siempre que esa indeterminación cause un perjuicio actual al actor y este no cuente con otro medio legal idóneo para ponerle fin. En el marco del derecho administrativo, esta acción puede ser utilizada para anticipar el control de legalidad de una actuación administrativa en curso o inminente, siempre que exista una afectación suficientemente directa a un interés legítimo del particular (CS, "Bayer SA c. Prov. de Santa Fe", Fallos 340:1480; Fallos

328:502 y 332:66; 340:1338; 308:2147; 305:1715; 310:2812; BIANCHI, Alberto, "Control de constitucionalidad", ob. cit., 2ª ed., t. I, p. 390 y ss.; CNFed. Cont. Adm., sala V, "Turbine Power Co. SA c. EN", 01/06/2017). El amparo es un mecanismo procesal específico que cumple funciones particulares de tutela urgente o estructural. Se encuentra contemplada a nivel nacional tanto en el art. 43 de la CN como en la ley 16.986. Se trata de una acción judicial destinada a proteger derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional frente a actos u omisiones de autoridad pública que los lesionen, restrinjan, alteren o amenacen con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, de forma actual o inminente. Esta acción se caracteriza por su sumariedad, celeridad y carácter subsidiario, ya que sólo procede cuando no exista otro medio judicial o administrativo más idóneo para obtener la protección del derecho invocado. Sin embargo, la Ley de Amparo establece limitaciones a su procedencia. En efecto, no se admite su promoción cuando el acto impugnado emana del Poder Judicial, cuando su ejercicio compromete la continuidad o eficacia de servicios públicos esenciales, o cuando se requiere un debate amplio o prueba compleja para determinar la invalidez del acto cuestionado. Tampoco procede el amparo si se trata de impugnar normas de carácter general cuya validez dependa de un control de constitucionalidad con mayor grado de debate. Asimismo, debe interponerse dentro del plazo de quince días hábiles desde que se produjo el acto lesivo o desde que debió producirse, bajo pena de caducidad [conf. SAMMARTINO, Patricio M. E., "Introducción a los principios constitucionales del amparo (individual) contra autoridades públicas", ED-DCCLXVII-512; BARRA, Rodolfo, "La acción de amparo en la Constitución reformada: la legitimación para accionar", en CASSAGNE, J. C. (dir.), Estudios sobre la reforma constitucional, Depalma, Buenos Aires, 1995, p. 144; DÍAZ SOLIMINE, Omar, "Juicio de amparo", Hammurabi, Buenos Aires, 2003, p. 167; FERREYRA, Ramón E., "La acción de amparo", en GARGARELLA, Roberto - GUIDI, Sebastián (coords.), Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina, La Ley, Buenos Aires, 2016, t. 2, ps. 865-868; SAGÜÉS,

Néstor P., "Acción de amparo", ob. cit., p. 47; BASTERRA, Marcela, "El Proceso Constitucional de Amparo", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013, ps. 38 y 132-140; GALLEGOS FEDRIANI, Pablo, "Carácter excepcional del amparo como vía procesal", AP/DOC/4744/2012; BIANCHI, Alberto, "La delegación legislativa: evolución y estado actual", LA LEY, 2014-D, 818]. Una variante singular del proceso de amparo es el denominado "amparo por mora administrativa", previsto en el art. 28 de la LNPA. Este instrumento permite al administrado activar la intervención judicial ante la inacción de la administración, es decir, cuando ésta no se expide en los plazos previstos por la normativa o dentro de un lapso que pueda considerarse razonable. En tales casos, se presume que el silencio equivale a una negativa tácita, y el particular puede acudir a la justicia para requerir un pronto despacho o un pronunciamiento administrativo. Esta herramienta resulta útil para evitar que la administración incurra en demoras injustificadas que priven de eficacia oportuna a los derechos de los administrados (conf. PEARSON, Marcelo M., "El amparo por mora de la administración pública nacional. Artículo 28 de la Ley de Procedimientos Administrativos", LA LEY, 1975-B, 423; BARRA, Rodolfo, "El amparo por mora de la administración", ED 59-797). El habeas data es otra vía específica reconocida por el art. 43 de la CN. Se trata de un mecanismo que habilita a toda persona a solicitar el acceso a los datos personales que obren en registros públicos o privados destinados a brindar información, a conocer su finalidad y, en caso de falsedad o discriminación, a exigir su rectificación, actualización, supresión o confidencialidad. Esta acción, que encuentra regulación legal en la ley 25.326 de Protección de Datos Personales, cumple un rol central en la defensa de la autodeterminación informativa y la privacidad, frente a la creciente informatización de las bases de datos y el tratamiento automatizado de información sensible por parte de la administración o de entidades privadas [conf. MORTIER, Natalia, "La acción de habeas data", en TAWIL, G. S. (dir.), Derecho procesal administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 789; SACRISTÁN, Estela B., "Habeas data: una especie de acción de

amparo", en CASSAGNE, J. C. (dir.), Tratado general de Derecho Procesal Administrativo, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2011, 2ª ed., p. 663; GELLI, "Constitución de la Nación Argentina Comentada y concordada", La Ley, Buenos Aires, 2018, 5ª ed., t. I, ps. 824-846]. Las acciones de clase son un instrumento que permite el acceso a la justicia en defensa de derechos de incidencia colectiva. Inspirada en el modelo del classaction del derecho norteamericano, esta vía habilita a uno o más miembros de una clase o grupo homogéneo de personas a promover una demanda en representación de todos sus integrantes. En el ámbito del derecho público, la CS reconoció la legitimación para su ejercicio en el precedente "Halabi" del año 2009, estableciendo los requisitos de procedencia y los efectos expansivos de la sentencia dictada. Este tipo de acción es especialmente relevante para el control de políticas públicas, actos masivos de la administración y situaciones estructurales que afecten derechos colectivos [conf. CS, "Halabi", Fallos 332:111; "Kersich, Juan C. c. Aguas Bonaerenses", Fallos 337:1361; "PADEC c. Swiss Medical", Fallos 336:1236; "Consumidores Financieros Asociación Civil c. Prudencia Cía. Argentina de Seguros", Fallos 340:1969; "Consumidores Financieros Asoc. Civil Para Su Defensa c. Banco Itaú Buen Ayre Argentina SA", Fallos 337:753; "Consumidores Libres c. AMX Argentina (Claro)", Fallos 338:1492; CS, "Asociación Protección Consumidores del Mercado Común del Sur c. Loma Negra Cía. Industrial Argentina", Fallos 338:40; "Consumidores Libres Coop. Ltda. c. AMX Argentina", Fallos 338:1492; "Cía. de Electricidad de Corrientes c. Prov. de Corrientes", Fallos 190:499; CFed. Capital, "Pereyra Iraola c. Gobierno Nacional", LA LEY, 30-42; CNCiv., sala F, "Club Zárate c. Municip. de la Capital", LA LEY, 99-779 (4886-S); CFed. Córdoba, "FC Central Argentino c. Munic. de Hernando (Cdba.)", JA 1943-II-744; CNParaná, "Gauna c. Comisión de Fomento de Colonia Benítez", LA LEY, 66-229; CJ Salta, sala II, "Lovaglio c. Prov. de Salta", LA LEY, 118-682; BIANCHI, Alberto, "Las acciones de clase. Una solución a los problemas procesales de la legitimación colectiva a gran escala", Ábaco, Buenos Aires, 2001; GONZÁLEZ CAMPAÑA, Germán,

"Las acciones de clase en Estados Unidos y los procesos colectivos en Argentina: dos modelos antagónicos", JA del 07/02/2018, p. 38, AP/DOC/1215/2017; SAGÜÉS, Pedro N., "El trámite del amparo colectivo nacional y los roles normogenéticos de la Corte Suprema", JA del 12/09/2018].Las acciones posesorias son vías judiciales reconocidas por el derecho común y han sido utilizadas en algunos casos para impugnar actuaciones de la administración pública. En este sentido, se destacan los interdictos y acciones posesorias previstos en los arts. 2238 a 2246 del Cód. Civ. y Com. y en los arts. 606 a 623 ter del Cód. Proc. Civ. y Com. Si bien desde la sanción de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos se ha sostenido que estos remedios deben considerarse desplazados por las herramientas específicas del régimen público, lo cierto es que, en la práctica judicial, aún se admiten —en ciertos supuestos— acciones posesorias promovidas contra el Estado nacional o sus entes descentralizados. Esta convivencia normativa refleja, por un lado, la resistencia de los tribunales a limitar el acceso a la justicia por razones meramente formales y, por otro, la tensión persistente entre los principios del derecho privado y las prerrogativas propias del derecho administrativo (conf. LUQUI, Roberto E., "Revisión judicial de la actividad administrativa", Astrea, Buenos Aires, 2005, p. 219).Por su parte, el arbitraje es un método alternativo de resolución de controversias en las que el Estado nacional puede verse involucrado. Aunque históricamente fue recibido con cierta desconfianza por parte del derecho público argentino —por considerarse inadecuado para cuestiones que involucran prerrogativas estatales—, la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha matizado esta visión. En el caso "Techint c. Empresa Nuclear Argentina", el Máximo Tribunal sostuvo que no existen obstáculos constitucionales para que el Estado someta sus conflictos con particulares a la jurisdicción arbitral, siempre que exista una norma legal previa que así lo autorice. En este sentido, se reconoce que el arbitraje puede ser una herramienta válida y eficaz para resolver controversias contractuales o patrimoniales entre el Estado y sujetos privados, sin perjuicio de

que deba garantizarse el debido proceso, la imparcialidad del árbitro y la posibilidad de control judicial posterior en los casos que así lo requieran (conf. CS, "Techint", Fallos 3:3215; BIANCHI, Alberto B., "El Estado Nacional ante el arbitraje", LA LEY, 2005-B, 1405; LUQUI, Roberto E., "Revisión judicial de la actividad administrativa", Astrea, Buenos Aires, 2005, ps. 464-471; Dictámenes de la PTN, 218:243; 234:55; y 348:2002; GUGLIELMINO, Osvaldo, "Los contratos administrativos y el arbitraje", AR/DOC/5242/2010; YMAZ COSSIO, Esteban R., "La construcción y los litigios", AR/DOC/1789/2016). El Estado nacional también ha previsto expresamente la posibilidad de someter disputas con partes extranjeras al arbitraje internacional. El art. 53 de la ley 11.672 —denominada "Ley Complementaria Permanente de Presupuesto"— autoriza al Estado a comprometer su voluntad de recurrir a arbitrajes internacionales con árbitros imparcialmente designados para dirimir conflictos con contratistas, prestadores de servicios u otras partes extranjeras. Esta habilitación se vincula directamente con la inserción del país en el comercio y las finanzas internacionales, donde los inversionistas exigen garantías jurídicas adecuadas y mecanismos de solución de controversias confiables y previsibles. En efecto, los convenios bilaterales de inversión (TBI) y los tratados de libre comercio suelen incluir cláusulas que autorizan a los inversores a acudir a tribunales arbitrales internacionales, como el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones), frente a medidas administrativas que consideren expropiatorias, arbitrarias o discriminatorias.Asimismo, el mismo art. 53 de la ley mencionada faculta al Poder Ejecutivo Nacional a someter controversias a tribunales extranjeros, lo cual constituye una herramienta adicional en las relaciones contractuales entre el Estado y sujetos del exterior. Esta opción ha sido empleada con frecuencia en los contratos de préstamo suscritos por la República Argentina con entidades financieras internacionales o bancos privados extranjeros, donde las partes acuerdan someter la resolución de eventuales disputas a la jurisdicción de tribunales foráneos, generalmente con asiento en Nueva York o Londres. Si bien esta

posibilidad ha sido objeto de debates doctrinarios respecto de su compatibilidad con los principios de soberanía y jurisdicción nacional, lo cierto es que se encuentra habilitada por ley expresa y responde a exigencias prácticas del financiamiento internacional. Debe advertirse, sin embargo, que la utilización de tribunales arbitrales o extranjeros no es irrestricta. El sometimiento del Estado a estas jurisdicciones debe fundarse en normas legales habilitantes, debe limitarse a cuestiones disponibles y debe respetar los principios del debido proceso y la legalidad. En ningún caso puede implicar la renuncia a derechos fundamentales o afectar garantías esenciales de los ciudadanos. Asimismo, el control judicial posterior, aunque limitado, debe garantizarse como instancia de tutela frente a eventuales violaciones graves a los derechos constitucionales o convencionales [conf. TAWIL, Guido S., "Los conflictos en materia de inversión, la jurisdicción del 'CIADI' y el Derecho aplicable", en CASSAGNE, J. C. (dir.), Derecho Procesal Administrativo, t. 1, p. 317; CITARA, Rubén M., "El marco normativo de los tratados bilaterales de inversión (TBI) frente a la existencia de la jurisdicción contractual pactada", en CASSAGNE, J. C. (dir.), Tratado..., ob. cit., t. II, p. 1305].

(39) Los actos administrativos provinciales —tanto de alcance general como particular— pueden ser objeto de impugnación por medio de los recursos administrativos ordinarios y extraordinarios. Los recursos ordinarios comprenden, esencialmente, el recurso de reconsideración y el recurso jerárquico. El primero se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto, y tiene por objeto que este revise su propia decisión, mientras que el segundo se dirige al superior jerárquico del órgano emisor y habilita una revisión más amplia (arts. 99, 100 y 106, ley I-18). Junto a ellos, el ordenamiento prevé dos recursos de carácter excepcional: el recurso de nulidad, que procede contra actos contrarios al ordenamiento jurídico, y el recurso de revisión, aplicable cuando surgen circunstancias extraordinarias que justifican una nueva evaluación del acto, como la aparición de documentos nuevos o la demostración de falsedad de la prueba

producida (arts. 117 y 118, ley I-18). En todos los casos, los recursos deben interponerse dentro de los plazos legales y con expresión fundada de agravios, y, salvo disposición expresa, no tienen efectos suspensivos sobre el acto impugnado (arts. 99, 101 y 105). Paralelamente, la administración conserva la potestad de revisar de oficio sus propios actos, particularmente cuando se trate de decisiones que lesionen el principio de legalidad. Así, los actos declarativos de derechos pueden ser anulados por razones de ilegitimidad, en tanto no hayan transcurrido cuatro años desde su emisión, con la intervención obligatoria del Fiscal de Estado (art. 91, ley I-18). También pueden ser corregidos errores materiales o abrogados actos devenidos inoportunos o contrarios al interés público, siempre con respeto por la buena fe, la seguridad jurídica y los derechos adquiridos (arts. 92 a 94). Otra vía relevante de actuación del administrado es la presentación de denuncias o reclamaciones administrativas, ya sea por afectación de derechos propios o por razones de interés general. Cualquier persona puede denunciar ante la autoridad competente la existencia de irregularidades, demoras injustificadas o violaciones al orden jurídico administrativo (arts. 145 a 148, ley I-18). Estas presentaciones deben ser resueltas dentro de los treinta días hábiles, y si se declaran procedentes, pueden derivar en la adopción de medidas correctivas y en la imposición de responsabilidades administrativas (art. 150).Cuando el reclamo del administrado tenga por objeto obtener un resarcimiento por daños y perjuicios causados por el accionar estatal, la ley exige —como condición previa a la vía judicial— el agotamiento de una reclamación administrativa previa (arts. 136 a 144, ley I-18). Este procedimiento debe ser iniciado por escrito y dentro de los plazos establecidos, identificando a los funcionarios responsables y acompañando la prueba correspondiente (arts. 138 y 139). Una vez recibida, la administración tiene un plazo de hasta cuatro meses para resolver, y el Fiscal de Estado debe emitir dictamen sobre la admisibilidad del reclamo o sobre la eventual procedencia de una solución transaccional (art. 141). Si el reclamo es rechazado o no prospera dentro del plazo legal, el administrado

puede recurrir a la justicia, debiendo hacerlo dentro de los dos meses siguientes a la notificación, bajo pena de caducidad (art. 142). También se admite la posibilidad de activar el procedimiento administrativo mediante la interposición de recursos fundados en el silencio de la administración. Si transcurre el plazo legal sin que el órgano competente se pronuncie, se habilita al interesado a recurrir por silencio, equiparando los efectos del acto presunto a los de un acto expreso denegatorio (arts. 76, 98 y 105, ley I-18). Esta figura permite evitar que la inacción estatal genere indefensión o paralice el ejercicio de derechos. Por último, y aunque no se trata de una vía impugnatoria individual, corresponde mencionar el procedimiento de conciliación obligatoria previsto en los arts. 277 a 283 de la ley I-18, aplicable a los conflictos entre órganos del Estado provincial. Este procedimiento, ante la Comisión de Composición de Intereses del Sector Público, tiene por finalidad evitar la judicialización de disputas entre entes estatales, y si bien no es una herramienta abierta al ciudadano común, forma parte del sistema institucional de resolución de conflictos administrativos.

(40) En cuanto al reclamo administrativo previo y el agotamiento de la vía administrativa son exigencias cuya obligatoriedad varía según el tipo de pretensión y la norma aplicable. En el ámbito provincial, el Superior Tribunal de Justicia ha sostenido que —salvo que una norma específica lo imponga— no resulta exigible el agotamiento de la vía administrativa, ni la formulación de un reclamo previo. Este principio rige como regla general en los procesos contencioso-administrativos provinciales, en función de la interpretación dela ley I-18, Sección I. Sin embargo, existen excepciones importantes, especialmente en los casos vinculados al régimen disciplinario de empleo público, regulado en la Sección II de la ley I-18. El art. 274 exige expresamente la formulación de una reclamación previa como requisito ineludible para accionar judicialmente contra sanciones administrativas, incluso en acciones de plena jurisdicción. Esta reclamación no equivale al agotamiento de la vía recursiva, sino que puede consistir en una mera presentación para permitir a la

administración revisar su decisión antes de judicializar el conflicto (STJCh, SD Nro. 1/SCA/2011; SD Nro. 5/SCA/2012).

(41) Según la ley V-174 de la provincia de Chubut, la competencia en materia contencioso-administrativa se distribuye de manera diferenciada entre los órganos judiciales, en función del tipo de acción, el carácter del acto impugnado y el órgano que lo dictó. Según el art. 179 de la Constitución de la Provincia, el Superior Tribunal de Justicia conoce en forma originaria en las acciones declarativas de inconstitucionalidad de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, cartas orgánicas y ordenanzas municipales que estatuyan sobre materia regida por la Constitución de Chubut y se controviertan en caso concreto por parte interesada (inc. 1.1); las cuestiones de competencia entre Poderes públicos de la Provincia y en las que se suscita entre los Tribunales inferiores, salvo que tengan otro superior común (inc. 1.2); los conflictos internos de los municipios, entre los Departamentos Ejecutivo y Deliberativo, en el seno de este último, los de los municipios de la Provincia (inc. 1.4); las quejas por denegatoria o retardo de justicia (inc. 1.5.).A su vez, según el art. 19 de la ley V-174, el Superior Tribunal de Justicia es competente para intervenir de manera originaria y exclusivamente en las demandas de inconstitucionalidad de las Leyes, Decretos, Ordenanzas, Resoluciones y Reglamentos que versen sobre materias regidas por la Constitución de la Provincia, dictadas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de la Provincia y de los Municipios, cuando sean controvertidos por parte interesada (inc. b); y en las causas y recursos contencioso administrativos originados en decisiones de los poderes públicos provinciales y sus entidades descentralizadas y autárquicas (inc. c).

(42) Así, ha reconocido que la acción contencioso administrativa en el ámbito de la provincia del Chubut constituye el cauce judicial principal para revisar los actos, hechos, omisiones y procedimientos administrativos que puedan afectar derechos subjetivos o intereses legítimos de los particulares. Dicha acción se encuentra regulada por

la ley V-174, que establece tanto los órganos judiciales competentes como los requisitos sustanciales y formales que deben concurrir para su procedencia. En términos generales, distingue entre la acción de nulidad simple y la acción de plena jurisdicción. La primera persigue exclusivamente la declaración de invalidez del acto administrativo por vicios de legalidad. Se trata de una acción más restringida, orientada exclusivamente a obtener la invalidación de un acto administrativo por vicios en su causa, objeto, procedimiento o competencia. Esta acción se estructura como un juicio de legalidad formal y sustancial, sin que necesariamente el juez esté facultado a imponer una decisión sustitutiva. En este contexto, cobra especial relevancia la acreditación de la ilegitimidad manifiesta del acto impugnado, la afectación de un interés legítimo o derecho y el cumplimiento del plazo de caducidad para la interposición de la demanda judicial. La segunda incluye, además, la posibilidad de obtener una reparación integral, como la restitución de derechos vulnerados o el pago de indemnizaciones. Es aquella que permite al Tribunal no solo anular un acto administrativo ilegítimo, sino también dictar una sentencia sustitutiva que reconozca derechos, imponga obligaciones o disponga medidas que reestablezcan el orden jurídico vulnerado. Esta clase de acción supone la posibilidad de una revisión judicial integral, tanto en lo que respecta a la legalidad del acto impugnado como a la configuración de una situación jurídica sustancial a favor del accionante (conf. STJCh, SI Nro. 20/SCA/2010, SI Nro. 51/SCA/2015 y SD Nro. 1/SCA/2011; SD Nro. 5/SCA/2012).En cuanto a los plazos, la ley I-18 no establece uno de caducidad para la acción contenciosa en general, por lo que se aplican los plazos de prescripción del derecho común, salvo disposición normativa expresa. El Tribunal ha señalado también que esta exigencia opera con independencia de que la parte demandada la invoque, ya que los jueces deben verificar de oficio el cumplimiento de tales condiciones de admisibilidad, por tratarse de presupuestos de orden público (STJCh, SD Nro. 1/SCA/11; doctrina de la CS en Fallos 322:73 "Gorordo").

(43) Las Cámaras de Apelaciones son competentes originariamente para conocer originariamente en los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra las resoluciones de las Corporaciones Municipales o de los Organismos Autárquicos creados por ellas en ejercicio de sus funciones propias (art. 132 y ss. de la ley XVI-46 (antes 3098).

(44) El proceso de amparo en la provincia del Chubut, según la redacción original de la ley V-84, podía iniciarse ante cualquier juez o jueza de primera instancia con competencia civil, sin distinción de materia ni según quién fuera la parte demandada. Esto garantizaba una vía ágil, directa y descentralizada para la protección urgente de derechos constitucionales, tal como lo establece el art. 43 de la CN y el art. 54 de la Constitución Provincial. Sin embargo, a partir de la reforma introducida por la ley V-180, publicada el 6 de diciembre de 2021, se modificó el art. 4 de la ley de amparo y se dispuso un cambio sustancial: cuando el amparo se dirige contra actos, hechos u omisiones del Estado provincial, municipios, entes autárquicos o empresas estatales, la competencia pasó a estar en cabeza de las Cámaras de Apelaciones en lo Civil, las cuales deben intervenir a través de uno de sus miembros en forma unipersonal. En cambio, cuando no se demanda al Estado, la competencia sigue siendo de los jueces de primera instancia. Esta reforma alteró la dinámica del procedimiento, introduciendo una excepción al esquema tradicional del amparo y reorganizando el acceso a la justicia según el carácter de la parte demandada.

(45) TAWIL, Guido S., "Administración y Justicia. Alcance del control judicial de la actividad administrativa", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993, t. I, ps. 184/185; USLENGHI, Alejandro, "Control judicial de la potestad sancionatoria de la administración", en AA.VV., Control de la administración pública. Administrativo, legislativo y judicial, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2003, p. 223.

(46) BIANCHI Alberto B., "Apuntes en torno al concepto de juez

natural con particular referencia a los jueces administrativos", ED, 127-933; ZAYAT, Valeria E., "Los recursos directos", en TAWIL, Guido S. (dir.), Derecho Procesal Administrativo, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, ps. 792/793.

(47) URREJOLA, Gastón, "Los recursos directos y el derecho de defensa", RDA 2023-147, 46; Cita: TR LALEY AR/DOC/861/2023.

(48) BADENI, Gregorio, "Manual de derecho constitucional", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2011, p. 665.

(49) STJCh, SI Nro. 70/SPE/2019; CACR, Sala B, SIF Nro. 227/2017; CAPM, SDF Nro. 04/2017.

(50) URREJOLA, Gastón, "Los recursos directos y el derecho de defensa", RDA 2023-147, 46; Cita: TR LALEY AR/DOC/861/2023.

(51) Corte IDH, caso "Acevedo Buendía y otros vs. Perú", sentencia del 01/07/2009.

(52) CS, "Santillán, Francisco Agustín s/ recurso de casación", Fallos 321:2021.

(53) Allí, Alvarado Belloso destaca que el garantismo procesal exige jueces imparciales, que aseguren la igualdad de las partes y una tutela judicial efectiva. Esa imparcialidad no sólo se traduce en conductas procesales objetivas, sino también en una disposición interna de quien ejerce la jurisdicción a excluir prejuicios personales, religiosos o ideológicos. La imparcialidad, además, constituye un derecho del justiciable y tiene reconocimiento constitucional y convencional, al estar expresamente consagrada en los instrumentos internacionales que exigen la intervención de un "tribunal independiente e imparcial" para garantizar un debido proceso. Por ello, el

compromiso judicial con estas garantías resulta esencial para la vigencia del Estado de Derecho [conf. ALVARADO VELLOSO, Adolfo, "El garantismo procesal", LA LEY del 15/12/2010, 1; Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, "Activismo y Garantismo", p. 16].

(54) GARCÍA PULLÉS, Fernando, "Régimen de empleo público en la administración Nacional", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016, 3ª ed., p. 538; ZAYAT, Valeria, en TAWIL, Guido S. (dir.), "Derecho Procesal Administrativo", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 806.

(55) CS, Fallos 312:1017; 312:1306; 313:83; 316:3231; 318:1349; 324:1087; 324:2672; 330:1389; 331:1660; 335:1885; y 339:1483, entre otros.

(56) CADH, "Palacios, Narciso vs. Argentina", Informe 105/1999; CASSAGNE, Juan Carlos, "El principio de la tutela judicial efectiva", RDA, 101, 1321; LUQUI, Roberto E., "Revisión judicial de la actividad administrativa", Astrea, Buenos Aires, 2005, t. 2, p. 163; TAWIL, Guido, "Administración y Justicia - Alcance del Control Judicial de la Actividad Administrativa", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1993, ps. 301/302.

(57) CAT, Sala A, SICA Nro. 03/2018.

(58) Corte IDH, "Cinco Pensionistas vs. Perú", sentencia de 28 de febrero de 2003.

(59) GALLEGOS FEDRIANI, Pablo. - LYALL, Douglas H., "Los recursos directos en la provincia de Buenos Aires"; Cita: TR LALEY 0003/014452.

(60) GUIRIDLIAN LAROSA, Javier D., "Los recursos judiciales directos, el control de la administración pública y el derecho a la

tutela jurisdiccional", SJA 02/03/2016, 85; Cita: TR LALEY AR/DOC/5533/2015; LUQUI, Roberto, "Revisión judicial de la actividad administrativa", Ed. Astrea, Buenos Aires, 2002, t. 2, p. 163; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "El derecho a la tutela jurisdiccional", Ed. Civitas, Madrid, 3ª ed., p. 369 y ss.

(61) CS, Gypobras", Fallos 318:441.

(62) Se menciona acá como ejemplo a las leyes 24.051 de Residuos Peligrosos y 25.997 de Turismo, las cuales, pese a contener disposiciones específicas en materia sancionatoria, nada establecen respecto a la impugnación judicial de los actos punitivos dictados por la respectiva autoridad de aplicación. También según lo que dispone el art. 25 de la LNPA (SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020).

(63) Siguiendo a Sanguinetti, otorgan facultades sancionatorias a órganos y entes administrativos las siguientes leyes nacionales: 11.683 de Procedimiento Tributario; 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal; 14.878 de Vinos; 16.463 de Medicamentos; 17.565 de Ejercicio de la Actividad Farmacéutica; 17.622 de Estadística y Censos; 17.741 de Fomento de la Actividad Cinematográfica Nacional; 18.073 de Plaguicidas; 18.284, que aprobó el Código Alimentario Argentino; 18.819 de Procedimientos para el Sacrificio de Animales; 18.829 de Agentes de Viajes; 19.511 de Metrología; 19.587 de Higiene y Seguridad del Trabajo; 19.800 de Actividades Tabacaleras; 20.091 de Entidades Aseguradoras; 20.216 de Servicios Postales; 20.247 de Semillas y Creaciones Fitogenéticas; 20.337 de Cooperativas; 20.404 de Contravenciones Policiales en el Ámbito de la Prefectura Naval Argentina; 20.405 de Infracciones a los Reglamentos Marítimos, Fluviales, Portuarios y Lacustres; 20.466 de Fertilizantes; 20.429 de Armas y Explosivos; 20.680 de Abastecimiento; 21.526 de Entidades Financieras; 21.740 de Carnes;

21.844 de Servicio Público de Autotransporte; 22.315 de organización de la Inspección General de Justicia; 22.351 de Parques Nacionales; 22.375 de Habilitación y Funcionamiento de Establecimientos donde se Faenan Animales; 22.415, que aprobó el Código Aduanero; 22.421 de Conservación de la Fauna Silvestre; 22.802 de Lealtad Comercial (recientemente sustituida por el dec. 274/2019); 22.953 de Control y Erradicación de la Rabia; 22.963 de Cartografía; 22.990 de Actividades Relacionadas con la Sangre Humana; 23.660 de Obras Sociales; 23.899 de creación del Servicio Nacional de Sanidad Animal; 24.013 de Empleo; 24.051 de Residuos Peligrosos; 24.065 de Energía Eléctrica; 24.076 de Gas Natural; 24.093 de Puertos: 24.240 de Defensa del Consumidor; 24.241 de Jubilaciones y Pensiones; 24.305 de Lucha contra la Fiebre Aftosa; 24.449 de Tránsito; 24.557 de Riesgos del Trabajo; 24.566 de Alcoholes; 24.922 de Pesca; 25.163 de Designación y Presentación de Vinos y Bebidas Espirituosas de Origen Vínico; 25.212, que aprobó el Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales; 25.246 de Lavado de Activos; 25.542 de Precio Uniforme de Venta al Público de Libros; 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios; 25.871 de Migraciones; 25.997 de Turismo; 26.045 de Precursores Químicos; 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual; 26.682 de Medicina Prepaga; 26.687 de Publicidad de Productos Elaborados con Tabaco; 26.831 de Mercado de Capitales; 27.078 de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; 27.233 de Sanidad de Animales y Vegetales; y 27.442 de Defensa de la Competencia. Existe la posibilidad de deducir recurso directo ante una cámara de apelaciones en las leyes 20.680 de Abastecimiento (art. 16); 21.526 de Entidades Financieras (art. 42); 24.065 de Energía Eléctrica (art. 81); 24.076 de Gas Natural (art. 73); 24.240 de Defensa del Consumidor (art. 45); 24.922 de Pesca (art. 59); 26.831 de Mercado de Capitales (art. 143) y 27.442 de Defensa de la Competencia (art. 67). Igualmente tramitan en primera instancia, entre otros, los recursos directos previstos en las leyes 16.463 de Medicamentos (art. 21); 17.565 de Ejercicio de la Actividad Farmacéutica (art. 53); 22.990 de

Actividades Relacionadas con la Sangre Humana (art. 97); 25.871 de Migraciones (arts. 84, 92 y 98); y 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (art. 112) (SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020).

(64) GUIRIDLIAN LAROSA, Javier D., "Los recursos judiciales directos, el control de la administración pública y el derecho a la tutela jurisdiccional", SJA 02/03/2016, 85; Cita: TR LALEY AR/DOC/5533/2015; CNFed. Cont. Adm., Sala I, "Leconte, Ricardo H. c. BCRA Resol. 155/00", 02/11/2000.

(65) CS, "Jerónimo Contardi", 1939, Fallos 183:389; CNFed. Cont. Adm., Sala I, "Edenor SA c. Resol. 1183/99 ENRE", 14/11/2000, consid. 8; BALBÍN, Carlos F., "Curso de derecho administrativo", La Ley, Buenos Aires, 2008, t. II, p. 828 y ss.; VOCOS CONESA, Juan M., "Los recursos directos ante la Cámara Contencioso Administrativo Federal", LA LEY, 2010-F, 822.

(66) GALLEGOS FEDRIANI, "Recursos directos (aspectos sustanciales y procesales)", Ediciones RAP, Buenos Aires, 2008, p. 251. Ver, en sentido similar, TAWIL, Guido, "Administración y justicia", Depalma, Buenos Aires, 1993, t. I, p. 180 y ss.; DIEZ, Manuel M., "Derecho procesal administrativo", Plus Ultra, Buenos Aires, 1996, p. 218; GORDILLO, Agustín, "Tratado de derecho administrativo", FDA, Buenos Aires, 2013, 11ª ed., t. 1, p. IX-22; BALBÍN, Carlos F., "Tratado de derecho administrativo", La Ley, Buenos Aires, 2011, 1ª ed., t. IV, p. 168; MURATORIO, Jorge, "Algunas consideraciones acerca del recurso judicial directo", en CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), Tratado de derecho procesal administrativo, La Ley, Buenos Aires, 2007, t. II, p. 636; PALACIOS, Mariano, "Recurso directo contra las resoluciones del Ente Nacional Regulador del Gas - ENARGAS", Supl. Revista Rap, año XXXII, p. 20; DEL RÍO, María Morena, "Recursos directos

contra las resoluciones del ENRE y ENARGAS", ED, 182-1440; ZAYAT, Valeria, "Los recursos directos", en TAWIL, Guido S. (dir.), Derecho procesal administrativo, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 790; VOCOS CONESA, Juan M., "Los recursos directos ante la Cámara Contencioso Administrativo Federal", LA LEY, 2010-F, 822.

(67) REJTMAN FARAH, Mario, "Impugnación judicial de la actividad administrativa", La Ley, Buenos Aires, 2000, 1ª ed., ps. 6-7.

(68) "...Estamos ante una primera instancia judicial, aunque el medio establecido por el legislador para impugnar judicialmente los actos administrativos se haya denominado recurso directo. No se podrá hablar de una segunda instancia revisora del accionar administrativo porque la administración no ha decidido la controversia en una primera instancia judicial, ni el Tribunal que interviene judicialmente lo hace como un tribunal de casación" [DANIELIÁN, Miguel, "Recursos judiciales y procedimientos administrativos", Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2000, t. I, p. 22 y ss.; GUASTAVINO, Elías P., "Tratado de la 'jurisdicción' administrativa y su revisión judicial", Biblioteca de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Serie II, Obras nro. 19, Buenos Aires, 1987, 2 tomos, citado por REY VÁZQUEZ, Luis E., "Facultades jurisdiccionales de los órganos administrativos. Análisis de constitucionalidad. Criterios de la CSJN", Revista de derecho público, 2011-1, Control judicial de la jurisdicción administrativa, ROSATTI, Horacio y HUTCHINSON, Tomás (dirs.), Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2011, 1ª ed., p. 76; MURATORIO, Jorge I., "Algunas consideraciones acerca del recurso judicial directo", en CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), Tratado de Derecho Procesal Administrativo, La Ley, Buenos Aires, 2007, 2 tomos, p. 635 y ss.; GALLEGOS FEDRIANI, Pablo O., "Recursos directos (aspectos sustanciales y procesales)", Colección Thesis, RAP, Buenos Aires, 2008; CS, Fallos 1:309].

(69) GALLEGOS FEDRIANI, "Recursos directos. Aspectos sustanciales y procesales", RAP, 2008, p. 40.

(70) BIANCHI, Alberto B., "Apuntes en torno al concepto de juez natural con particular referencia a los jueces administrativos", ED, 127-933; BALBÍN, Carlos F., "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2011, t. III, p. 17; MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, t. II, p. 204.

(71) STJCh, SD Nro. 18/SRE/2002, con cita a GUASTAVINO, Elías P., "Tratado de la 'jurisdicción' administrativa y su revisión judicial", Ed. Buenos Aires.

(72) CANOSA, Armando N., "La pretensión procesal administrativa y su vinculación con el concepto de recurso en el derecho administrativo", en CASSAGNE, Juan Carlos (dir.), Tratado de Derecho Procesal Administrativo, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2007, t. I, p. 452; DE LA RÚA, Fernando, "Jurisdicción y administración", Ed. Lerner, Córdoba, 1979, ps. 114 y 142; GALLEGOS FEDRIANI, Pablo, "Recursos directos [aspectos sustanciales y procesales]", Ediciones RAP, Buenos Aires, 2008, ps. 147/148; GORDILLO, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2006, t. 1, IX-19/20 y t. 2 XIII-40.

(73) SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020; HUTCHINSON, Tomás, "Derecho procesal administrativo", Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009, t. III, ps. 675 y 676; CS, "Fisco Nacional c. A. Benítez y Cía.", Fallos 1:309; CS, "Contardi, Jerónimo s/ Impuestos Internos", Fallos 183:389; "Núñez, Juan Carlos c. Universidad Nacional de Tucumán", 09/09/2014; CNACAF, Sala I, "Edenor SA c. ENRE", 14/11/2000; CNACAF, Sala III, "Villares,

Carlos Mariano c. BCRA", 15/11/2012; CNACAF, Sala IV, "Cablevisión SA c. DNCI", 30/08/2011; y CNACAF, Sala V, "C., L. c. EN - DNM", 08/06/2018, elDial.

(74) HUTCHINSON, Tomás, "Acceso a la justicia y proceso administrativo", en La garantía del juez natural en el procedimiento administrativo, 1997.

(75) Como se verá oportunamente, en este tipo de procesos no se configura un espacio para la apertura de una etapa probatoria plena, ya que la revisión que se realiza se limita —como regla general— al análisis de los antecedentes administrativos y a los planteos jurídicos efectuados por el recurrente. Ello no excluye, sin embargo, que puedan existir ciertos supuestos en los que se admita la producción de prueba en sede judicial.

(76) STJCh, SD Nro. 08/SER/2008.

(77) STJCh, SD Nro. 18/SRE/2002, con cita a GUASTAVINO, Elías P., "Tratado de la 'jurisdicción' administrativa y su revisión judicial", Ed. Buenos Aires.

(78) SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020.

(79) HUTCHINSON, Tomás, "Derecho procesal administrativo", t. III, ob. cit., p. 673.

(80) TAWIL, Guido, "Administración y justicia", t. I, ob. cit., p. 184; LIMA, Fernando, "Acción de amparo. Recurso directo. Juicio ordinario: ¿elección de una vía específica e insustituible o cuestión de competencia?", RDA, 2003, p. 165; y CNACAF, Sala II, "Brunel, Raúl Marcelo c. ENARGAS", 22/11/2016, elDial.

(81) BIOTTI, María Alejandra, "Algunas precisiones sobre los Recursos Directos en el Contencioso", http://www.gordillo.com/; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Palacios, Narciso vs. Argentina", Informe 105/1999, LA LEY, 2000-F, 595.

(82) SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020; LUQUI, Roberto E., "Revisión judicial de la actividad administrativa. Juicio contencioso administrativo", Astrea, Buenos Aires, 2005, t. II, p. 162; CS, Fallos 317:387, in re, "Mocoroa, Alfredo", 12/04/1994; GUIRIDLIAN LAROSA, Javier D., "Los recursos judiciales directos, el control de la administración pública y el derecho a la tutela jurisdiccional", SJA 02/03/2016, 85 - Cita: TR LALEY AR/DOC/5533/2015.

(83) CS, "Enrique Tomás Maffei", Fallos 310:2336; "Donaruma, Héctor Andrés c. Ministerio de Defensa", Fallos 312:1724; "Granillo Fernández, Héctor Manuel c. UNLP", Fallos 330:1407; CNACAF, Sala I, "Edenor SA c. ENRE", 22/11/1996; CNACAF, Sala II, "Fernández, Silvia B. c. Colegio Público de Abogados de la Capital Federal", 07/04/1998; CNACAF, Sala III, "Multicanal SA y otro c. Estado Nacional", 21/05/2009; y CNACAF, Sala V, "Gallo, Susana Elena c. Comisión Adm. de la Biblioteca del Congreso de la Nación", 13/12/1995, entre otros.

(84) STJCh., S.D. 07/SRE/2008; CAT, Sala A, SIC Nro. 49/2017; SDL Nro. 32/1992, SIL Nro. 06/2017; SIC Nro. 06/2011; SIC Nro. 37/2012; COUTURE, "Fundamentos...", 3ª ed., p. 367, Nro. 225; LA LEY, 1975-C, 556 sum. 1326, LA LEY, 1985-D, 312, LA LEY, 1986-B, 246.

(85) DIANA, Nicolás, "El derecho de defensa del Estado en un recurso directo de impugnación judicial de un acto administrativo", Sup. Adm. 2021 (junio), 11 - LA LEY, 2021-D; Cita: TR LALEY

AR/DOC/733/2021; FIORINI, Bartolomé, "Qué es el contencioso", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1965, ps. 204-205.

(86) Sanguinetti menciona los siguientes ejemplos: Contencioso administrativo federal: entre otras, las leyes 17.565 de Ejercicio de la Actividad Farmacéutica (art. 53); 17.741 de Fomento de la Actividad Cinematográfica Nacional (art. 61); 20.337 de Cooperativas (art. 103); 20.680 de Abastecimiento (art. 16); 21.526 de Entidades Financieras (art. 42); 21.740 de Carnes (art. 30); 21.844 de Servicio Público de Autotransporte (art. 8°); 24.065 de Energía Eléctrica (art. 81); 24.076 de Gas Natural (art. 73); 24.305 de Lucha contra la Fiebre Aftosa (art. 21); 24.922 de Pesca (art. 59); 25.246 de Lavado de Activos (art. 25); 26.045 de Precursores Químicos (art. 16); 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (art. 112); 26.682 de Medicina Prepaga (art. 24); y 27.078 de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (art. 4°); Penal económico, por ejemplo, las leyes 18.829 de Agencias de Viajes (art. 20); 19.511 de Metrología (art. 38); y 19.800 de Actividades Tabacaleras (art. 43); Criminal y correccional federal, por ejemplo, las leyes 18.819 de Procedimientos para el Sacrificio de Animales (art. 7°) y 22.963 de Cartografía (art. 27); Civil y comercial federal, por ejemplo, las leyes 26.831 de Mercado de Capitales (art. 143, modificado por la ley 27.440) y 27.442 de Defensa de la Competencia (art. 67), y el dec. 274/2019 de Lealtad Comercial (art. 53); Comercial, las leyes 20.091 de Entidades Aseguradoras (art. 83); y 22.315, de organización de la Inspección General de Justicia, en lo que respecta a las sanciones aplicadas a comerciantes o sociedades comerciales (art. 16); Civil, por ejemplo, la ley 22.315, de organización de la Inspección General de Justicia, en lo que respecta a las sanciones impuestas a asociaciones civiles y fundaciones (art. 16); Laboral, por ejemplo, las leyes 18.695 de Procedimiento para la Aplicación de Sanciones por Infracciones a las Normas de Ordenamiento y Regulación de la Prestación de Trabajo (art. 11); y 23.660 de Obras Sociales (art. 29) (SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129,

47).

(87) SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47.

(88) BIOTTI, María Alejandra, "Algunas precisiones sobre los recursos directos en el contencioso", http://www.gordillo.com; GONZÁLEZ ARZAC, Rafael M., "Legitimación procesal de los órganos administrativos en los recursos judiciales contra sus decisiones", con cita en LINARES, Juan F., "El caso administrativo no previsto y la analogía jurídica en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación", LA LEY, 24-178; MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1965, pp. 172 y 268; FIORINI, Bartolomé A., "Manual de Derecho Administrativo", La Ley, Buenos Aires, 1968, p. 93; CASSAGNE, Juan C., "Acerca de la conexión y diferencias entre el procedimiento administrativo y el proceso civil", LA LEY, 1990-C, 967.

(89) CNFed. Cont. Adm., Sala II, "Aeroflot Líneas Aéreas Internacionales Rusas —RQU— c. DNM - Disp. 3149/99", 12/06/2001.

(90) CASSAGNE, Juan C., "Acerca de la conexión y diferencias entre el procedimiento administrativo y el proceso civil", LA LEY, 1990-C, 967.

(91) CAT, Sala A, SICA Nro. 22/2018, con cita a QUADRI, "Los recursos Ordinarios en el Proceso Civil y Comercial...", Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013, p. 222; COSTA, "El recurso ordinario de la apelación", Buenos Aires, 1950, p. 65, nro. 41 y nota 130; IBÁÑEZ FROCHMAN, "Tratados de los recursos en el proceso civil", 3ª ed., nro. 46, citados por MORELLO, SOSA y BERINZONCE en "Códigos procesales...", Ed. Librería Editora

Platense SRL, t. III, p. 393.

(92) CAT, Sala A, SICA Nro. 21/2018, con cita a COLOMBO, "Cód. Proc. Civ.", 4ª ed. act., t. I, p. 451, art. 276; CNCiv., Sala A, 20/12/1968, LA LEY, 136-1087, 22.246-S y 03/06/1969, ED, 29, 468.

(93) CS, 03/06/2008, Fallos 331:1369, del dictamen de la Procuración General; STJCh, SD Nro. 18/SRE/2002, SD Nro. 13/SCA/2006, y SI Nro. 20/SCA/2010; CAT, Sala A, SICA Nro. SICA Nro. 05/2019; 06/2011 y SICA Nro. 12/2017; SDL Nro. 042/2016; HITTERS, Juan Carlos, "Técnica de los recursos ordinarios", Ed. Librería Editora Platense, 2004, 2ª ed., ps. 151, 152, 153, 155, 411, 412.

(94) STJCh, SI Nro. 34/SCA/2021; SD Nro. 02/SCA/2012; SI Nro. 190/SCA/2022; SI Nro. 11/SCA/2007; SI Nro. 130/SCA/2020; SD Nro. 03/SER/2012; SI Nro. 36/SCA/2010; SI Nro. 06/SCA/2019; SI Nro. 06/SCA/2017; SI Nro. 32/SCA/2024; SI Nro. 36/CA/2020.

(95) STJCh, SI Nro. 20/SCA/2010; SD Nro. 13/SCA/2006; SD Nro. 18/SRE/2002; SD Nro. 28/SER/2000.

(96) STJCh, SI Nro. 162/1990, 225/1992, 25/1994, 56/1996, 31, 70 y 121/SCA/98; SD Nro. 13/SCA/06; CAT, Sala A, "SICA", SICA Nro. 19/2017.

(97) STJCh, SD Nro. 18/SRE/2002.

(98) STJCh, SD Nro. 13/SCA/2006.

(99) STJCh, SI Nro. 36/SCA/2010, con cita a SI Nro. 86/SCA/2001; 38/SCA/2008.

(100) STJCh, SI Nro. 36/SCA/2010, con cita a SI Nro. 86/SCA/2001; 38/SCA/2008.

(101) WALTER, Guillermo, "El recurso de apelación en el procedimiento del consumidor", Iurisletter, nro. 210, Centro de Jurisprudencia y Documentación Jurídica del Poder Judicial de la Provincia del Chubut, 06/05/2021.

(102) CAT, Sala A, SICA Nro. 20/2015; SDCA Nro. 01/2010.

(103) CAT, Sala A, SICA Nro. 03/2018 y SICA Nro. 05/2018.

(104) Conforme art. 4, inc. c, del Acuerdo Plenario 4371/16 STJCh; STJCh, SI Nro. 32/1975; CAE, SIE Nro. 212/2015; CAT, SICA Nro. 19/2017; CAT, Sala B, SICA Nro. 01/2019.

(105) WALTER, Guillermo, "El recurso de apelación en el procedimiento del consumidor", Iurisletter, nro. 210, Centro de Jurisprudencia y Documentación Jurídica del Poder Judicial de la Provincia del Chubut, 06/05/2021.

(106) BIOTTI, María Alejandra, ob. cit.

(107) SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020.

(108) CS, Fallos 295:726 y 316:2539; 204:370.

(109) WALTER, Guillermo, "El recurso de apelación en el procedimiento del consumidor", Iurisletter, nro. 210, Centro de Jurisprudencia y Documentación Jurídica del Poder Judicial de la Provincia del Chubut, 06/05/2021.

(110) CS, Fallos 238:550, 268:271, 310:299; STJCH SD Nro.

5/1993, 09/SRE/1996, 23/SRE/1999, entre otros; CAT, Sala A, SICA Nro. 03/2018; CACR, Sala A, SICA Nro. 218/2014.

(111) SANGUINETTI, Juan Carlos, "La regulación de los recursos directos en la "Ley de Bases", RDA 2024-155, 124; Cita: TR LALEY AR/DOC/2165/2024; HUTCHINSON, Tomás, "Derecho procesal administrativo", Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2009, t. III, p. 689.

(112) Concretamente ha dicho que "privar la vía recursiva prevista en una Ley Especial, por una razón adjetiva o ritual que la misma norma no contempla, vulnera definitivamente la garantía de la defensa en juicio. En otros términos, no se puede hacer aplicación supletoria de las normas pertinentes del Cód. Proc. Civ. y Com., cuando ello, se traduce en un verdadero obstáculo judicial que impide totalmente la revisión judicial. En el sub lite es inaplicable el límite cuantitativo del art. 242 del Cód. Proc. Civ. y Com. porque al recurrente se le cierra el camino para ejercer el derecho de acceso ante la justicia; y máxime si se tiene en cuenta que el art. 7 de la ley 4219 no establece límites pecuniarios o de otra índole. Por otra parte, la propia finalidad de la Ley al acordar el Recurso directo tiene por objetivo, garantizar la celeridad, en resguardo de los intereses de ambas partes, aligerando las cargas judiciales, evitando por ejemplo que el sancionado deba acudir a un juicio ordinario con todas las vicisitudes que ello implica" (conf. STJCh, SD Nro. 08/SER/2008).

(113) "Art. 25 bis. - Cuando en virtud de norma expresa la impugnación judicial del acto administrativo deba hacerse por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de treinta [30] días hábiles judiciales desde la notificación de la resolución definitiva que agote la instancia administrativa. Quedan derogadas todas las prescripciones normativas especiales que establezcan plazos menores. En ningún caso el órgano administrativo ante quien se interponga el recurso judicial podrá denegar su procedencia, debiendo limitarse a elevarlo al tribunal competente. Salvo que se hubiese fijado un plazo menor, el plazo para la elevación del

expediente será de cinco [5] días. Si no se cumpliere este plazo, el interesado podrá ocurrir directamente ante el tribunal judicial. En el recurso judicial deberá acompañarse la prueba documental y ofrecerse todas las demás pruebas de que se intentare valer, cuya pertinencia y admisibilidad será evaluada por el tribunal de conformidad con las pautas previstas en el art. 364 del Cód. Proc. Civ. y Com. Cuando el acto administrativo recurrido hubiere impuesto una sanción pecuniaria su cumplimiento no podrá ser exigido como un requisito de admisibilidad del recurso judicial. Quedan derogadas todas las prescripciones normativas que dispongan lo contrario"; SANGUINETTI, Juan Carlos, "La regulación de los recursos directos en la 'Ley de Bases'", RDA 2024-155, 124; Cita: TR LALEY AR/DOC/2165/2024.

(114) CNFed. Cont. Adm., sala II, "Telecom Argentina SA s/ queja", 22/03/2011; sala III, "MSC Cruceros SA c. DNCI", 04/03/2007; y sala V, "Grasellini, Pablo F. y otros s/ mercado de capitales - ley 26.831", 14/08/2014; ZAYAT, Valeria, "Los recursos directos", en TAWIL, Guido S. (dir.), Derecho procesal administrativo, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 800; y STUPENENGO, Juan Antonio, "Lineamientos preliminares sobre los recursos directos en materia de comercio interior (a propósito de los previstos en las leyes de defensa del consumidor, de defensa de la competencia, de lealtad comercial y de abastecimiento)", en ALONSO REGUEIRA, Enrique (dir.), El control de la actividad estatal, II, Ed. Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2016, ps. 233-234.

(115) SANGUINETTI, Juan Carlos, "La regulación de los recursos directos en la 'Ley de Bases'", RDA 2024-155, 124; Cita: TR LALEY AR/DOC/2165/2024.

(116) HUTCHINSON, Tomás, "Estudio preliminar", en DANELIAN, Miguel, Recursos Judiciales y procedimientos

administrativo, Ed. Rubinzal Culzoni, t. I, p. 31; DROMI, José R., "Proceso administrativo provincial", Idearium, Mendoza, ps. 113/114; BERÇAITZ, "Proceso y procedimiento contenciosoadministrativo", Revista Administración Pública, nro. 44, Madrid, mayo-agosto 1964.

(117) La carga postulatoria constituye uno de los pilares esenciales del proceso judicial y recae en las partes, en especial en el demandante. Implica el deber de formular de manera clara y completa la pretensión procesal, estableciendo con precisión la acción articulada, la cosa demandada y los hechos en que se funda el reclamo. Su cumplimiento requiere no solo la exposición ordenada de la base fáctica, sino también la demostración de los presupuestos habilitantes de la petición y la adecuada delimitación del alcance del planteo. De este modo, la demanda debe "bastarse a sí misma", sin que corresponda al juez completarla mediante inferencias o interpretaciones implícitas. El respeto a esta carga tiene una doble finalidad: por un lado, asegurar el derecho de defensa de la contraparte, quien debe conocer con exactitud el objeto y fundamentos de la litis; por otro, delimitar el marco dentro del cual el juez ejercerá su potestad jurisdiccional y se determinará la extensión de la cosa juzgada. En este sentido, la carga postulatoria guarda estrecha relación con la seguridad jurídica y la economía procesal, pues garantiza que el proceso se desarrolle sobre bases firmes, evitando sorpresas, dilaciones o decisiones arbitrarias (conf. CAT, Sala A, SIC Nro. 16/2020; SIC Nro. 03/2011; SDL Nro. 04/2011).

(118) SCBA, causa B. 47.442, "Fasolo", del 01/09/1981, DJBA 122-85; B. 46.990, "Cura", del 20/10/1981, DJBA 122-138, B. 47.074, del 01/06/1982; B. 47.524, "Organización Gentile SCA", del 01/03/1983, DJBA 126-30; BIELSA, Rafael, "Sobre lo contenciosoadministrativo", Castellví, 2ª ed., p. 158 y ss.

(119) HUTCHINSON, Tomás, "Estudio preliminar", en

DANELIAN, Miguel, Recursos Judiciales y procedimientos administrativo, Ed. Rubinzal Culzoni, t. I, p. 39.

(120) SCBA, LA LEY, 143-627, Fallo 27.017-S; DJBA 115-277; 118-249; 119-601; 128-154, LA LEY, 1985-D, Fallo 36.927-S; causa B. 46.860, "Vidal", sent. del 17/11/1976, Acuerdos y Sentencias 1976-III-103.

(121) La pretensión procesal es el acto mediante el cual una parte solicita al órgano jurisdiccional una decisión frente a un conflicto, con fundamento en hechos concretos y en la aplicación del derecho vigente. No se identifica con el objeto material del litigio, sino que constituye una petición de naturaleza jurídica orientada a obtener tutela jurisdiccional. La doctrina identifica tres elementos esenciales en su estructura: los sujetos (actor y demandado), el objeto (petitum) y la causa petendi. El objeto inmediato refiere al tipo de resolución pretendida (declarativa, constitutiva, de condena, etc.), mientras que el objeto mediato se vincula con el bien jurídico sobre el cual recaerá la decisión. La causa petendi se configura como el conjunto de hechos que sirven de fundamento inmediato de la pretensión, permitiendo delimitar la litis y activar las cargas de prueba y contradicción. En este sentido, la demanda debe ser clara, precisa y autosuficiente, identificando la cosa demandada y los hechos jurídicos que motivan la petición, conforme lo exige la normativa procesal. Ello garantiza el respeto al derecho de defensa y al debido proceso, pues permite al demandado conocer con exactitud lo reclamado y sus fundamentos. Finalmente, la causa petendi cumple una función decisiva: fija el marco de análisis del tribunal, orienta la prueba y opera como límite para el principio de congruencia, que obliga a que la sentencia se ajuste estrictamente a lo planteado en la pretensión y en las defensas opuestas (conf. GUASP, Jaime, "La pretensión procesal", Revista de Derecho Procesal, nro. 1-2, Buenos Aires, 1951; DIEZ, Manuel M., "Derecho Administrativo", Plus Ultra, Buenos Aires, 1972, t. VI, p. 107; PALACIO, Lino, "Derecho Procesal Civil", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1979, 2ª ed., t. I, p.

380; FALCÓN, "Tratado de Derecho Procesal", t. I, p. 1141; MORELLO - SOSA - BERIZONCE, "Cód. Proc. Civ. Com.", Ed. Platense - Abeledo, t. IV-B, p. 17; CAT, Sala A, SIC Nro. 5/2024; CAT, Sala B, SDC Nro. 20/2018; CAPM, SDL Nro. 24/2014; Cám. 1ª, Sala III, La Plata, C. 152.574, reg. sent. 324/72; Cám. 2ª, Sala I, La Plata, C. B-41.803, reg. sent. 125/76).

(122) HUTCHINSON, Tomás, "Estudio preliminar", en DANELIAN, Miguel, Recursos Judiciales y procedimientos administrativo, Rubinzal - Culzoni, t. I, Ed. p. 54.

(123) En general, por un lado, están las pretensiones de cognición, que a su vez pueden tener por finalidad la anulación del acto administrativo, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, o el resarcimiento por daños derivados del accionar estatal. Por otro lado, se encuentran las pretensiones de ejecución, que buscan forzar el cumplimiento de una obligación previamente reconocida.

(124) HUTCHINSON, Tomás, "Estudio preliminar", en DANELIAN, Miguel, Recursos Judiciales y procedimientos administrativo, Ed. Rubinzal - Culzoni, t. I, p. 55.

(125) HUTCHINSON, Tomás, "Estudio preliminar", en DANELIAN, Miguel, Recursos Judiciales y procedimientos administrativo, Ed. Rubinzal - Culzoni, t. I, p. 63; CNFed. Cont. Adm., sala III, "Gas Natural BANSA c. Res. 202/98 ENARGAS", 29/10/1998, y "Cooperativa de Obras, Servicios Públicos y Servicios S. Ltda. de Tres Arroyos c. ENRE", 17/04/1997, ED, 177-821.

(126) VIVANCOS, "Las causales de inadmisibilidad en el recurso contencioso administrativo", Barcelona, 1963, p. 25.

(127) HUTCHINSON, Tomás, "La acción contencioso administrativa (Pretensiones. Plazos)", FDA, Buenos Aires, 1981, p.

39.

(128) SCBA, causa B. 47.723, 24/04/1979; HUTCHINSON, Tomás, "El principio 'curia novit iura'", Revista Jurídica, nro. 28, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tucumán, t. II, p. 27.

(129) CS, Fallos 98:378; 190:388; 197:561; SCBA, Acuerdos y Sentencias, serie 7, t. IV-208; íd. 8, t. VI-440, causa B. 46.860, "Vidal" del 17/11/1976; SCBA, causa B. 47.476, "S. E. R.", de fecha 07/11/1978; ARGAÑARÁS, Manuel, "Tratado de lo contenciosoadministrativo", Buenos Aires, 1955, p. 296.

(130) HUTCHINSON, Tomás, "Estudio preliminar", en DANELIAN, Miguel, Recursos Judiciales y procedimientos administrativo, Ed. Rubinzal - Culzoni, t. I, p. 61.

(131) DROMI, "Procedimiento administrativo provincial", Idearium,
Mendoza, 1977, p. 107.

(132) LÓPEZ RODO, Laureano, "El coadyuvante", Madrid, 1943, p. 58; FASSI, Santiago, "Código Procesal Civil y Comercial comentado, anotado y concordado", 2ª ed., t. III, nro. 2085, ¿. 188; CUADRAO, Jesús, "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación", Depalma, Buenos Aires, 1970, 2ª ed., p. 122.

(133) HUTCHINSON, Tomás, "El problema de la legitimación en el Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires", RDA, año I, nro. I, p. 43 y ss.

(134) HUTCHINSON, Tomás, "Estudio preliminar", en DANELIAN, Miguel, Recursos Judiciales y procedimientos administrativo, Ed. Rubinzal - Culzoni, t. I, p. 62.

(135) DIANA, Nicolás, "El derecho de defensa del Estado en un recurso directo de impugnación judicial de un acto administrativo", Sup. Adm. 2021 (junio), 11 - LA LEY, 2021-D; Cita: TR LALEY AR/DOC/733/2021.

(136) HUTCHINSON, Tomás, "Derecho procesal administrativo", t. III, ob. cit., p. 689.

(137) PALACIO, Lino E., "Derecho Procesal Civil", 2ª ed., t. I, p. 262.

(138) HUTCHINSON, Tomás, "Estudio preliminar", en DANELIAN, Miguel, Recursos Judiciales y procedimientos administrativo, Ed. Rubinzal - Culzoni, t. I, p. 43; GORDILLO, "Tratado de Derecho Administrativo...", ob. cit., t. I, cap. VII, ps. 24/27; CNFed. Cont. Adm., sala II, "Edesur c. Res. 319/95 ENRE", 11/02/1999, JA del 06/10/1999, p. 58; GONZÁLEZ ARZAC, Rafael M., "Legitimación procesal de los órganos administrativos en los recursos judiciales contra sus decisiones", ED, 48-853; MAIRAL, Héctor A., "Control judicial de la Administración Pública", t. I, p. 233. PETRA RECABARREN, Guillermo M., "Los agentes de la Administración no son jueces", LA LEY, 1975-A, 1166, en especial apart. VI.

(139) Fallos 288:400; 298:714; 293:598; 301:228; 302:1812; 304:535 y 1546; 305:644, 1937 y 1967.

(140) SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020.

(141) WALTER, Guillermo, "El recurso de apelación en el procedimiento del consumidor", Iurisletter, nro. 210, Centro de Jurisprudencia y Documentación Jurídica del Poder Judicial de la Provincia del Chubut, 06/05/2021.

(142) MENDIETA, Ezequiel N., "Legitimación del consumidor para interponer recurso directo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", RDA 2016-107, 987; Cita: TR LALEY AR/DOC/4697/2016.

(143) CCont. Adm. y Trib. CABA, sala 3ª, "Telefónica Móviles Argentina SA c. GCBA s/otras causas con trámite directo ante la Cámara de Apelaciones", 13/08/2014, RDA 100-1081.

(144) MENDIETA, Ezequiel N., "Legitimación del consumidor para interponer recurso directo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", RDA 2016-107, 987; Cita: TR LALEY AR/DOC/4697/2016.

(145) CCont. Adm. y Trib. CABA, sala 1ª, in re "Mizrahi, Daniel F. c. GCBA s/amparo por mora administrativa", 12/11/2008, expte. nro. 26703/0; CCont. Adm. y Trib. CABA, sala 3ª, in re "Turismo Noche y Día SRL c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires", 20/09/2013, LL CABA, diciembre de 2013.

(146) WALTER, Guillermo, "El recurso de apelación en el procedimiento del consumidor", Iurisletter, nro. 210, Centro de Jurisprudencia y Documentación Jurídica del Poder Judicial de la Provincia del Chubut, 06/05/2021.

(147) CAT, Sala A, SICA Nro. 03/2018, SICA Nro. 05/2017; SICA Nro. 04/2019. FARINA, Juan M., "Defensa del Consumidor y del Usuario, Comentario exegético de la ley 24.240 y del decreto reglamentario 1798/94", Astrea, Buenos Aires, 2004, 3ª ed. actualizada y ampliada, p. 517.

(148) HUTCHINSON, Tomás, "Estudio preliminar", en DANELIAN, Miguel, Recursos Judiciales y procedimientos administrativo, Ed. Rubinzal - Culzoni, t. I, p. 46.

(149) TRIBIÑO, Carlos R., "Las excepciones previas en el proceso contencioso administrativo de la Provincia de Buenos Aires", ED, 102-965.

(150) BIELSA, Rafael, "Sobre lo contenciosoadministrativo", Castellví, 2ª ed., p. 158 y ss.

(151) SCBA, causa B. 49896, "De León", DJBA 119-482.

(152) CNFed. Cont. Adm., sala IV, "IMSAT c. MEOYSP", 12/12/1995, LA LEY, 1998-A, 254.

(153) HUTCHINSON, Tomás, "Estudio preliminar", en DANELIAN, Miguel, Recursos Judiciales y procedimientos administrativo, Ed. Rubinzal - Culzoni, t. I, p. 65.

(154) TRIBIÑO, Carlos R., "Las excepciones previas en el proceso contencioso administrativo de la Provincia de Buenos Aires", ED, 102-965.

(155) PALACIO, "Derecho...", ob. cit., t. VI, p. 96; FASSI, "Código...", ob. cit., t. II, p. 74; ARGAÑARÁS, "Tratado...", ob. cit., p. 296; MORELLO, Augusto M. y otros, "Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires", t. IV, p. 315; FASSI, "Código...", ob. cit., t. I, p. 598; COLOMBO, "Código...", ob. cit., t. III, p. 241.

(156) PALACIO, Lino E., "La excepción de falta manifiesta de legitimación para obrar", Revista Argentina de Derecho Procesal, nro. 1, 1968, p. 78; CS, "Asociación de grandes usuarios de energía de la República Argentina c. Provincia de Buenos Aires", 22/04/1997, LA LEY, 1997-C, 323.

(157) FERNÁNDEZ, Raymundo, "Código de Procedimiento Civil

y Comercial de la Capital de la Nación Argentina. Anotado, concordado y comentado", Buenos Aires, 1942, 2ª ed., p. 167.

(158) MUÑOZ, Guillermo, "Naturaleza de los plazos establecidos por la ley 19.549 para la impugnación judicial de los actos administrativos", RADA, nro. 5, p. 35 y ss.

(159) DANA MONTAÑO, Salvador M., "Código de Procedimientos de lo Contencioso Administrativo. Comentario y jurisprudencia", ps. 249 y 250; SCBA, Acuerdos y Sentencias 1958-III-198; 1958-V-247; 1970-1-540 y 1976-1-131; SCBA, Acuerdos y Sentencias 1963-1-314; DJBA 115-33.

(160) BONPLAND, Viviana, "Admisibilidad de la demanda contencioso administrativo (oportunidad para su alegación)", LA LEY, 1988-D, 3. CNFed. Cont. Adm., sala IV, "Olivera", 18/05/1993, JA 1994-11-454.

(161) MAIRAL, Héctor A., "Control judicial de la administración pública", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2021, 1ª ed., p. 145 y ss.; con cita a CNTrab., Sala de feria, "Cabrera", DT 1982-A-269; CNFed. Cont. Adm., Sala II, "Córdoba, Cía. de Seguros y Gobierno Nacional", LA LEY, 149-473; CNFed. Cont. Adm., Sala III, "Manara c. Ministerio de Economía", ED, 101-448.

(162) STUPENENGO, Juan A., "Panorama normativo del efecto de la impugnación de las multas administrativas", RDA 115, 37.

(163) GORDILLO, Agustín, "Tratado de derecho administrativo", Ed. FDA, Buenos Aires, 2011, 10ª ed., t. 3, ps. V-53 y ss.).

(164) FURNARI, Esteban C. - FURNARI, Roberto O., "Proceso contencioso administrativo...", ob. cit., p. 296; HUTCHINSON, Tomás, "Derecho procesal administrativo", ob. cit., t. III, ps. 692-693; y MURATORIO, Jorge, "Algunas consideraciones acerca del

recurso judicial directo", ob. cit., ps. 641-642.

(165) GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, "Los recursos directos y el efecto suspensivo", Sup. Act. 16/02/2006, 1; Cita: TR LALEY AR/DOC/703/2006; BIDART CAMPOS, Germán, "Las fuentes del derecho constitucional y el principio 'pro homine'", en AA.VV., BIDART CAMPOS, Germán J. y GIL DOMÍNGUEZ, Andrés (coords.), El Derecho Constitucional del Siglo XXI: diagnóstico y perspectivas, Ediar, Argentina, 2000 y GIL DOMÍNGUEZ, Andrés, "Principio pro homine aplicado a la no discriminación versus principio de autoridad presidencial", Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP), año XXIV, nro. 278, noviembre 2001.

(166) BOSH, Juan, "Acerca de la suspensión de los efectos del acto administrativo", LA LEY, 1996-D, 1221; LINARES, Juan F., "Efectos suspensivos de los recursos ante la administración", LA LEY, 85-906.

(167) STUPENENGO, "Panorama normativo del efecto de la impugnación...", ob. cit., p. 41 y ss.

(168) CNFed. Cont. Adm., sala IV, "Prácticos Río de la Plata Caja de Crédito y otros, en liq. c. Banco Central de la República Argentina", 13/08/1999, LA LEY, 1999-F, 463.

(169) CS, "Dumit, Carlos José c. Instituto Nacional de Vitivinicultura", Fallos 284:150; CS, "Lapiduz, Enrique c. DGI s/ acción de amparo", Fallos 321:1043.

(170) CS, "Agropecuaria Ayuí SA", Fallos 322:1284.

(171) VOCOS CONESA, Juan M., "Los recursos directos ante la Cámara Contencioso Administrativo Federal", Sup. Adm. 2010 (noviembre), 1 - LA LEY, 2010-F, 821; Cita: TR LALEY

AR/DOC/7329/2010.

(172) CIDH, "Cantos v. Argentina", sentencia del 28/11/2002.

(173) CS, "Dumit, Carlos José c. Instituto Nacional de Vitivinicultura", Fallos 284:150; CS, "Lapiduz, Enrique c. DGI s/ acción de amparo", Fallos 321:1043.

(174) SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020.

(175) SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020; VOCOS CONESA, Juan M., "Los recursos directos ante la Cámara Contencioso Administrativo Federal", Sup. Adm. 2010 (noviembre), 1 - LA LEY, 2010-F, 821; Cita: TR LALEY AR/DOC/7329/2010.

(176) STJCH, SI Nro. 55/SCA/2018.

(177) GORDILLO, Agustín, "Tratado de derecho administrativo", Ed. FDA, 2014, 10ª ed., t. 2, p. 92.

(178) CNFed. Cont. Adm., Sala V, in re "Transbrasil Linhas Aereas c. Dir. Nac. de Migraciones - Dips. DNM 5737/97", 19/04/1999 y Sala IV, in re "Antoniow, Mario Gustavo c. UBA - Resol. 442112 (Expte. 2083678/09)", 20/08/2013.

(179) GUIRIDLIAN LAROSA, Javier D., "Los recursos judiciales directos, el control de la administración pública y el derecho a la tutela jurisdiccional", SJA 02/03/2016, 85; Cita: TR LALEY AR/DOC/5533/2015.

(180) BIANCHI, Alberto, "¿Tiene fundamentos constitucionales el

agotamiento de la instancia administrativa?", LA LEY, 1995-A, 397.

(181) SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020.

(182) CASSAGNE, Juan Carlos, "La apertura a prueba en los llamados recursos judiciales", LA LEY, 1997-D, 667; TAWIL, Guido, "administración y justicia", ob. cit., t. II, ps. 309 y ss.; DIEZ, Manuel María, "Derecho procesal administrativo", ob. cit., p. 219; HUTCHINSON, Tomás, "Derecho procesal administrativo", ob. cit., t. III, p. 695; FURNARI, Esteban C. - FURNARI, Roberto O., "Proceso contencioso administrativo federal", Ed. Astrea, Buenos Aires, 2018, ps. 296-297; BALBÍN, Carlos, "Tratado de derecho administrativo", ob. cit., t. IV, p. 168 y ss.; PALACIOS, Mariano, "Recurso directo...", ob. cit., p. 69 y ss.; DEL RÍO, María Morena, "Recursos directos...", ob. cit., p. 1464; ZAYAT, Valeria, "Los recursos directos", ob. cit., p. 805; LICHT, Miguel N., "Una inadecuada aplicación del régimen de recursos directos en materia de seguros", ED 195, 162; ÁVALOS, Eduardo, "El proceso contencioso administrativo federal. Un análisis crítico de cara a la garantía de tutela judicial efectiva", Ed. Alveroni, Córdoba, 2009, p. 90; y BUTELER, Alfonso, "Recursos especiales en el ámbito federal", en ÁVALOS, Eduardo (coord.), Habilitación de la instancia en el contencioso administrativo, Ed. Advocatus, Córdoba, 2007, p. 123 y ss.; HUTCHINSON, Tomás, "Derecho procesal administrativo", ob. cit., t. III, p. 695; TAWIL, Guido, "Administración y justicia", ob. cit., t. II, p. 409; BALBÍN, Carlos F., "Tratado de derecho administrativo", ob. cit., t. IV, p. 166).

(183) CIDH, "Herrera Ulloa v. Costa Rica", 2004 y "Barbani Duarte v. Uruguay", 2011.

(184) Fallos 247:646.

(185) GORDILLO, Agustín, "Tratado de derecho administrativo", Ed. FDA, 2014, 10ª ed., t. 2, p. 92; GALLEGOS FEDRIANI, Pablo, "Recursos directos (aspectos sustanciales y procesales)", Colección Thesis, Ed. Rap, Buenos Aires, 2008, p. 250 y ss.; CNFed. Cont. Adm., Sala V, in re "Banco Regional del Norte Argentino c. BCRA - Resol. 258/94", 09/04/1997; Sala V, in re "Transbrasil Linhas Aereas c. Dir. Nac. de Migraciones - Dips. DNM 5737/97", 19/04/1999 y Sala IV, in re "Antoniow, Mario Gustavo c. UBA - Resol. 442112 (Expte. 2083678/09)", 20/08/2013.

(186) GUIRIDLIAN LAROSA, Javier D., "Los recursos judiciales directos, el control de la administración pública y el derecho a la tutela jurisdiccional", SJA 02/03/2016, 85; Cita: TR LALEY AR/DOC/5533/2015.

(187) SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020.

(188) CASSAGNE, Juan Carlos, "La apertura a prueba...", ob. cit., p. 667.

(189) CAT, Sala A, SICA Nro. 46/2024; FENOCHIETTO, C., "Código...", Astrea, Buenos Aires 2001, t. II, p. 91; en igual sentido LOUTAYF RANEA, R., "El recurso Ordinario de apelación", Astrea, Buenos Aires, 1989, t. II, p. 206.

(190) GALLEGOS FEDRIANI, "Recursos directos...", ob. cit., p. 252; TAWIL, Guido, "Administración y justicia", ob. cit., t. II, p. 310; BALBÍN, Carlos, "Tratado de derecho administrativo", ob. cit., t. IV, ps. 168-169; y DEL RÍO, María Morena, "Recursos directos...", ob. cit., p. 1466.

(191) CNFed. Cont. Adm., sala I, "Fiorito Factoring SA y otros c. BCRA", 20/11/2014; sala II, "Orlando J. Ferreres & asociados SA c.

DNCI", 07/09/2013; sala III, "Tarelli, Néstor Rodolfo c. Prefectura Naval Argentina", 06/08/1992; sala IV, "Romero Díaz, José c. BCRA", 05/11/2002; sala V, "C., L. c. EN - DNM", 08/06/2018, elDial, y sala V, "Jumbo Retail Argentina SA c. DNCI", 06/02/2020, entre otros.

(192) BALBÍN, Carlos, "Tratado de derecho administrativo", ob. cit., t. IV, p. 170; TAWIL, Guido, "Administración y justicia", ob. cit., t. II, p. 309 y ss.

(193) KIELMANOVICH, Jorge L., "Improcedencia de la agregación de la prueba documental en la apelación concedida en relación", LA LEY, 1990-C, 24; BASAVILBASO, Gonzalo P., "Recurso de apelación en relación", 0003/014489; MASCIOTRA, Mario, "Poderes - deberes del tribunal de alzada", AP/DOC/824/2015.

(194) MAIRAL, Héctor A., "Control judicial de la administración pública", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2021, 1ª ed., p. 792; TAWIL, Guido, "Administración y Justicia", t. 2, p. 310, nro. 491; BALBÍN, "Tratado de Derecho Administrativo", 2ª ed., t. IV, p. 166.

(195) CNFed. Cont. Adm., sala V, 09/04/1997, con comentario de CASSAGNE, Juan C., "La apertura a prueba en los llamados recursos judiciales directos", LA LEY, Suplemento de Derecho Administrativo, 25/08/1997, p. 3.

(196) URREJOLA, Gastón, "Los recursos directos y el derecho de defenderse", RDA 2023-147, 46; Cita: TR LALEY AR/DOC/861/2023; ZAYAT, Valeria en TAWIL, Guido S. (dir.), "Derecho Procesal Administrativo", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011, p. 806.

(197) STJCh, SD Nro. 07/SCA/2012; CAPM, SIL Nro. 33/2021; SDL Nro. 11/2014; CAT, Sala A, SDC Nro. 45/2003.

(198) BIOTTI, María Alejandra, "Algunas precisiones sobre los recursos directos en el contencioso", http://www.gordillo.com/.

(199) MAIRAL, Héctor A., "Control judicial de la administración pública", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2021, 1ª ed., p. 798; HUTCHINSON, Tomás, "Derecho procesal administrativo", ob. cit., t. III, p. 55.

(200) HUTCHINSON, Tomás, "Estudio preliminar", en DANELIAN, Miguel, Recursos Judiciales y procedimientos administrativo, Ed. Rubinzal - Culzoni, t. I, p. 82.

(201) BALBÍN, Carlos, "Tratado de derecho administrativo", ob. cit., t. IV, p. 170; TAWIL, Guido, "Administración y justicia", ob. cit., t. II, p. 309 y ss.

(202) SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020.

(203) BIELSA, "Sobre lo contencioso administrativo...", ob. cit., 3ª ed., p. 259; GOZAÍNI, Osvaldo, "La prueba de confesión por el Estado", LA LEY, 1984-D, 629.

(204) HUTCHINSON, Tomás, "Estudio preliminar", en DANELIAN, Miguel, Recursos Judiciales y procedimientos administrativo, Ed. Rubinzal - Culzoni, t. I, p. 85.

(205) DIEZ, Manuel M. y HUTCHINSON, Tomás, "Derecho Procesal Administrativo", Plus Ultra, Buenos Aires, 1996, p. 154; SCBA, causa B. 48.223, "Vermal", 29/03/1983, DJBA 126-101; SCBA, causa B. 47.376, "Terreri", 05/06/1979.

(206) FIORINI, "Derecho Administrativo", ob. cit., t. II, p. 675;

HUTCHINSON, "Ley Nacional...", ob. cit., t. II, p. 216; íd., "Procedimiento y proceso...", ob. cit., p. 253.

(207) COLOMBO, "Código Procesal...", ob. cit., t. III, p. 425; COUTURE, "Fundamentos...", ob. cit., p. 270; CALAMANDREI, Piero, "Estudios sobre el proceso civil", p. 380.

(208) WALTER, Guillermo, "El recurso de apelación en el procedimiento del consumidor", Iurisletter, nro. 210, Centro de Jurisprudencia y Documentación Jurídica del Poder Judicial de la Provincia del Chubut, 06/05/2021.

(209) STJCh, SD Nro. 18/SRE/2002, SD Nro. 13/SCA/2006; SI Nro. 20/SCA/2010; CAT, Sala A, SICA Nro. 06/2011; SICA Nro. 01/2015

(210) CAT, Sala A, SICA Nro. 23/2021 y SICA Nro. 32/2024.

(211) Fallos 126:114 "Marsili"; 138:395 "Acuña"; 155:96 "Posse"; 157:386 "Mariño"; 187:79 "Costes"; 214:413 "Romero"; 220:543 "Eckell"; 238:715 "Scalino"; 246:363 "Medina"; 290:120 "Xanthopoulos"; 312:195 "Travaglio".

(212) Fallos 315:1492 "Ekmekdjián c. Sofovich"; 316:1669 "Fibraca Constructora SCA"; 317:1282 "Cafés La Virginia SA".

(213) CIDH, "Paniagua Morales y otros v. Guatemala" (Panel Blanca), 08/03/1998, párr. 148/149; "Tribunal Constitucional v. Perú", 31/01/2001; "Baena Ricardo y otros v. Panamá", 02/02/2001; "Ivcher Bronstein v. Perú", 06/02/2001; "Yatama v. Nicaragua", 23/06/2005; "Claude Reyes y otros v. Chile", 19/09/2006; "López Mendoza v. Venezuela", 01/09/2011.

(214) www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf: "124. Si bien el art. 8° de la Convención Americana se titula

'Garantías judiciales', su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, 'sino (al) conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales' a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal. 125. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del art. 8° de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden 'civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter'. Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del art. 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes. 126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la Administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la Administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la Administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso. 127. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la Administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas".

(215) BERNARDI, Germán, "Los recursos directos y la doble instancia judicial en materia de sanciones administrativas", RDA 2021-136, 75; Cita: TR LALEY AR/DOC/1748/2021.

(216) Fallos 323:1787.

(217) Fallos 325:271.

(218) Fallos 335:1126.

(219) Fallos 330:1427.

(220) IBÁÑEZ RIVAS, Juana M., en obra colectiva, STEINER, Christian - URIBE, Patricia (eds.), "Convención Americana de Derechos Humanos. Comentario", Ed. Eudeba-Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2014, ps. 211 y 232; LARSEN, Pablo, "Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derecho Humanos", Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2016, ps. 193/195; SPISSO, Rodolfo R., "Acciones y Recursos en Materia Tributaria", Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2005, ps. 253 y 272; THEA, Federico G., en obra colectiva, ALONSO REGUEIRA, Enrique M. (dir.), "La Convención Americana de Derechos Humanos y su Proyección en el Derecho Argentino", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2013, ps. 132/135; GARCÍA, Luis M., "El derecho a recurrir contra la sentencia en la Convención Americana de Derechos Humanos. La Corte IDH habla sobre su alcance, pero se queda a mitad de camino", Revista de Derecho Penal y Procesal Penal, Lexis Nexis, 2005-9-594; GARCÍA PULLÉS, Fernando, "Principios del Derecho Administrativo Sancionador", Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020, ps. 217/219; GUIRIDLIAN LAROSA, Javier D., "Los recursos judiciales directos, el control de la Administración Pública y el derecho a la tutela jurisdiccional", JA 02-03-2016; GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Á., "Doble instancia: aplicación a los ámbitos extrapenales y extrajudiciales", LA LEY, 2015-D, 1090; MÉNDEZ, Sebastián A., TAMAGNO, Lucas F., "El caso Marchal y la garantía a la doble instancia jurisdiccional", ED 06-11-07; BALBÍN, Carlos F., "Tratado de Derecho Administrativo", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2011, t. IV, p. 163).

(221) Fallos 318:514.

(222) GUIRIDLIAN LAROSA, Javier D., "Los recursos judiciales directos, el control de la administración pública y el derecho a la tutela jurisdiccional", SJA 02/03/2016, 85; Cita: TR LALEY AR/DOC/5533/2015; PINTO, Mónica, "El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos", en La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales, Argentina, Ed. Centro de Estudios Legales y Sociales: del Puerto, Bs As, 1997.

(223) Fallos 337:813.

(224) BERNARDI, Germán, "Los recursos directos y la doble instancia judicial en materia de sanciones administrativas", RDA 2021-136, 75; Cita: TR LALEY AR/DOC/1748/2021; SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020.

(225) Fallos 337:901 "Duarte"; y 342:2389 "P. S. M.".

(226) BERNARDI, Germán, "Los recursos directos y la doble instancia judicial en materia de sanciones administrativas", RDA 2021-136, 75; Cita: TR LALEY AR/DOC/1748/2021; BINDER, Alberto M., "Introducción al derecho procesal penal", ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, 2002, p. 287; SOLIMINE, Marcelo A., "Tribunal revisor de la condena por absolución revocada. Jerarquía vs. horizontalidad", LA LEY, 2015-08-18). En contra, se dice que esa creación pretoriana viola el derecho constitucional a que la revisión del fallo lo realice un tribunal distinto y de superior jerarquía orgánica (GÓMEZ, Andrés G., "El órgano revisor ante casos de casación positiva. La utilización de las piezas de la IPP para emitir una sentencia en el proceso penal bonaerense", LLBA 2017 (febrero), 3).

(227) STJCh, SI Nro. 103/SCA/2020; SI Nro. 20/SCA/2010; SI Nro. 38/SROE/2016; CAT, Sala A, SICA Nro. 09/2017.

(228) WALTER, Guillermo, "El recurso de apelación en el procedimiento del consumidor", Iurisletter, nro. 210, Centro de Jurisprudencia y Documentación Jurídica del Poder Judicial de la Provincia del Chubut, 06/05/2021.

(229) CNFed. Cont. Adm., Sala II, in re, "Sgaramello, Manuela Mercedes c. CONICET", 21/02/2008.

(230) BALBÍN, Carlos, "Tratado de derecho administrativo", ob. cit., t. IV, p. 171; y DEL RÍO, María Morena, "Recursos directos...", ob. cit., p. 1446.

(231) Salas II, in re "Scaglietti, Yolanda María", 22/05/2001; IV, in re "Fierro, José Alberto", 14/12/2001 y V, in re "Schujer, María Angélica", 24/08/2006.

(232) VOCOS CONESA, Juan M., "Los recursos directos ante la Cámara Contencioso Administrativo Federal", Sup. Adm. 2010 (noviembre), 1 - LA LEY, 2010-F, 821; Cita: TR LALEY AR/DOC/7329/2010.

(233) CS, causa Nro. A. 737. XLIII, 26/03/2009.

(234) CNFed. Cont. Adm., Sala II, in re "Transener SA c. ENRE (expte 2167/96)", 23/10/2008 y aclaratoria del 06/11/2008.

(235) CNFed. Cont. Adm., Sala II, in re "Prima SA c. DNCI", 20/09/2007; ALVAREZ LARRONDO, Federico M., "Las medidas preventivas administrativas en el derecho del consumidor", LA LEY del 26/02/2008, 3.

(236) CNFed. Cont. Adm., Sala II, in re "Edesur SA c. resolución

5851/04 ENRE - resol. 821/07 SE", 26/02/2009 (monto del juicio: $ 1.162); "Edesur SA c. resolución 403/05 ENRE - res. 1638/07 SE", 05/05/2009 (monto del juicio: $ 4.362); "Edesur SA c. resolución 92/06 ENRE SE 2130/07", 27/08/2009 (monto del juicio: $ 4.754), entre otros.

(237) CS, "Bodegas y Viñedos Castro Hnos. c. Instituto Nacional de Vitivinicultura", Fallos 306:282.

(238) CS, "Mattievich SA s/ recurso de reconsideración y apelación en subsidio - art. 30 - ley 21.740", Fallos 318:503; CS, "Ministerio de Trabajo c. Instituto Maisi Hair SRL", Fallos 323:2006; CS, "Ministerio de Trabajo c. Scarpello, Claudio Esteban", Fallos 323:3256; y CS, "Terribile, Carla R. y otra c. Hard Micro", Fallos 325:1018.

(239) SANGUINETTI, Juan Carlos, "El recurso directo como vía para la impugnación judicial de sanciones administrativas", RDA 2020-129, 47; Cita: TR LALEY AR/DOC/1419/2020.

(240) WALTER, Guillermo, "El recurso de apelación en el procedimiento del consumidor", Iurisletter, nro. 210, Centro de Jurisprudencia y Documentación Jurídica del Poder Judicial de la Provincia del Chubut, 06/05/2021.

(241) "Recurso de Queja en autos: Gaitan, Paula Andrea c. Claro s/ Reclamo s/ Apelación art. 7° Ley VII Nro. 22 (antes 4219)" (Expte. Nro. 511/2009) (Expte. Nro. 21.966-R-2010).

(242) STJCh, SD Nro. 18/SRE/2002, SD Nro. 13/SCA/2006; SI Nro. 20/SCA/2010; CAT, Sala A, SICA Nro. 06/2011; SICA Nro. 01/2015.

(243) CAT, Sala A, SICA Nro. 21/2018, con cita a COLOMBO, "Cód. Proc. Civ.", 4ª ed. act., t. I, p. 451, art. 276; CNCiv., Sala A,

20/12/1968, LA LEY, 136-1087, 22.246-S y 03/06/1969, ED, 29-468.

(244) STJCh, SD Nro. 08/SER/2008; SD Nro. 18/SER/2002

(245) STJCh, SI Nro. 223/SCA/2020.

(246) Art. 9°. - De las resoluciones del Directorio del Instituto de Seguridad Social y Seguros, acordando o denegando prestaciones, se notificará fehacientemente al interesado, quien dentro de los diez [10] días hábiles podrá interponer Recurso de Reconsideración. Dentro de igual plazo y contra la decisión que sobre el Recurso de Reconsideración recaiga, procederá el Recurso de Apelación fundado por ante el Superior Tribunal de Justicia. La actividad recursiva Administrativa o Judicial, no generará costas ni honorarios profesionales a cargo del Instituto.

(247) STJCh, SD Nro. 03/SCA/2021.

(248) STJCh, SI Nro. 22/SCA/2020.

La argumentación judicial como exigencia republicana y ética de la magistratura.

por Guillermo N. Walter

Disponible en: https://www.fcj.unp.edu.ar/
Publicado en: Cita: Behm, Leonardo A. (dir). Revista Patagónica de Derecho. Anticipos Doctrinarios. Facultad de Ciencias Juridicas. UNSJB. IV-2025.
[Consultado el: 27/08/2026]

Sumario

I- El deber de fundamentar como garantía republicana. II- Tipos de argumentos y racionalidad práctica del derecho. III- Desafíos contemporáneos de la argumentación judicial. IV- A modo de cierre: Argumentar como forma de justicia y legitimidad

"No levantes la voz; mejora tu argumento".
Desmond Tutú

I. El deber de fundamentar como garantía republicana

El deber de fundamentar las decisiones judiciales constituye uno de los pilares del Estado de Derecho contemporáneo y un componente esencial del principio republicano de gobierno. No se trata solo de una exigencia formal o procesal, sino de una obligación sustantiva que define la legitimidad del poder judicial y, al mismo tiempo, la racionalidad del derecho (1). Desde los orígenes del constitucionalismo argentino, y con especial desarrollo en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la idea de que toda sentencia debe ser una derivación razonada del derecho vigente se ha consolidado como una cláusula estructural del sistema jurídico (2).

El Máximo Intérprete constitucional elaboró la doctrina de la arbitrariedad de sentencias a comienzos del siglo XX, en el precedente Rey c. Rocha (1909) (3), estableciendo que los fallos judiciales carecen de validez cuando no constituyen aquel requisito. Aquella fórmula, reiterada desde entonces, expresa un principio de alcance constitucional: la justicia no reside en la mera corrección formal de la decisión, sino en su razonabilidad (4). El Alto Tribunal ha señalado que, al igual que el Congreso cuando legisla y el Poder Ejecutivo cuando administra, los jueces y juezas deben decidir mediante actos constitucionales dotados de razonabilidad, contraria a toda arbitrariedad (5). Esta exigencia, propia de la idea de debido proceso sustantivo, impone que las decisiones judiciales no sean el resultado de un automatismo lógico ni de una obediencia mecánica, sino de una reflexión prudencial que vincule el derecho con la justicia del caso (6).

En este sentido, el deber de motivar las sentencias no solo asegura la transparencia del poder judicial, sino que garantiza a las partes el ejercicio efectivo del derecho de defensa y del debido proceso (7). Una sentencia razonada no se agota en el expediente: constituye la expresión del compromiso del Estado con la tutela judicial efectiva y la rendición republicana de cuentas. El juez o jueza, como titular de una función de poder, debe justificar su decisión ante la comunidad jurídica y ante la sociedad, mostrando el camino argumentativo que une las normas y los principios del sistema con la solución concreta del litigio (8).

La sentencia judicial, en esta perspectiva, es un acto constitucional y político en el sentido más alto del término: en ella el poder se explica y se justifica. Decidir justamente no consiste en aplicar mecánicamente una norma, sino en mostrar por qué se la aplica de una determinada manera y de qué modo esa aplicación resulta compatible con los valores constitucionales.

El deber de fundamentar las decisiones encuentra también anclaje normativo en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales de derechos humanos que integran su bloque de constitucionalidad. El Preámbulo fija como uno de sus fines supremos "afianzar la justicia", mandato que compromete al poder judicial en la búsqueda de decisiones razonables y fundadas. La Corte Suprema ha reconocido que aquel expresa los fines políticos de la Constitución y orienta la actuación de todos los poderes del Estado, especialmente en el control de la razonabilidad de los actos públicos (9).

Asimismo, existe múltiples disposiciones consolidan este principio en la parte dogmática de la Carta Magna. El artículo 1 consagra la forma de gobierno representativa, republicana y federal, lo que exige racionalidad, publicidad y motivación en todos los actos estatales. El artículo 17 protege el derecho de propiedad y dispone que sólo podrá ser privado mediante "sentencia fundada en ley", explicitando la necesidad de fundamentación. El artículo 18 garantiza el debido proceso legal, es decir, la existencia de un juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso. El artículo 19 establece el principio de legalidad, y el artículo 28 dispone que las leyes que reglamenten derechos deben ser "razonables" y no alterar su contenido esencial. Finalmente, el artículo 112 obliga a los ministros de la Corte Suprema a administrar justicia "bien y legalmente conforme a lo que prescribe la Constitución". En conjunto, estas normas configuran un auténtico mandato constitucional de racionalidad argumentativa (10).

A partir de la reforma constitucional de 1994, este deber adquirió también una dimensión convencional. El artículo 75 inciso 22 de la Constitución incorporó diversos tratados internacionales con jerarquía constitucional que reconocen el derecho a una decisión judicial fundada y razonable. Entre ellos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 8 el derecho de toda persona a ser oída por un tribunal competente e imparcial, en

un proceso que respete las garantías judiciales. El artículo 25 del mismo instrumento reconoce el derecho a un recurso efectivo. En la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 8 garantiza un recurso efectivo ante tribunales competentes, y el artículo 10 reconoce el derecho a ser juzgado "públicamente y con justicia". A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14, consagra el derecho de toda persona a obtener una sentencia fundada dentro de un proceso regular. Estas disposiciones integran un marco normativo que impone a los jueces nacionales el deber de dictar decisiones razonadas y susceptibles de control (11)

De esta manera, el principio de la derivación razonada del derecho vigente no es una mera invención jurisprudencial, sino una exigencia constitucional y convencional que asegura la tutela judicial efectiva, la transparencia institucional y la legitimidad democrática del poder judicial. La motivación de las decisiones constituye una forma de rendición republicana: el titular de la jurisdicción rinde cuentas a través de las razones que ofrece, no por el resultado que alcanza.

Así las cosas, la relación entre fundamentación, motivación y argumentación en las decisiones judiciales es esencial para comprender el modo en que el derecho se expresa racionalmente. Como explica Vigo, toda sentencia "fundada" o "motivada" no se reduce a la exposición de una conclusión o a la cita de normas aplicables, sino que supone un proceso argumentativo en el que quien ejerce la Magistratura ofrece razones que enlazan los hechos probados con el derecho vigente, bajo un juicio de razonabilidad. La fundamentación constituye así el contenido racional de la decisión, mientras que la motivación es su exteriorización lingüística y justificativa. No hay verdadera motivación sin argumentación, porque solo a través del razonamiento explícito —que articula reglas, principios, valores y consecuencias— la decisión puede presentarse como derivación razonada del orden jurídico y no como acto de voluntad arbitraria. Argumentar equivale, por tanto, a dar razones

públicas que permitan comprender y controlar la decisión, cumpliendo con los principios republicanos de transparencia y rendición de cuentas. La sentencia fundada es aquella que persuade por la fuerza de sus razones, no por la autoridad de quien la dicta. De allí que motivar sea, en el fondo, argumentar: transformar la autoridad en razón y la norma en justicia mediante un discurso racional, público y comprensible (12).

En este sentido, la teoría contemporánea de la argumentación jurídica ha permitido comprender este deber no sólo como una exigencia normativa, sino también como una práctica racional y ética. Frente al modelo positivista tradicional, que concebía a quien ejerce la jurisdicción como un mero aplicador de la ley mediante un razonamiento silogístico, el paradigma del Estado Constitucional reconoce que juzgar implica interpretar, ponderar y justificar en función de normas, principios y valores. La lógica formal ya no basta: el derecho exige una racionalidad práctica orientada a la corrección moral y jurídica de la decisión (13).

El pensamiento positivista, propio del Estado legal de derecho, se fundaba en la separación entre descripción, prescripción y valoración, y sostenía que la persona que dicta la sentencia debía limitarse a subsumir los hechos en la norma. Ahora, la incorporación de principios generales, la fuerza normativa de los derechos humanos y la materialización de los textos constitucionales transformaron la tarea judicial en un ejercicio de deliberación racional. De esta manera, la argumentación jurídica en las teorías de Viehweg o Perelman reemplazó al viejo modelo de interpretación exegética: el tribunal no solo aplica, sino que explica; no solo razona, sino que persuade (15).

Como sostiene la doctrina contemporánea, la justificación de las decisiones judiciales no puede apoyarse exclusivamente en un razonamiento lógico-formal. Aunque la coherencia es indispensable, la corrección de una decisión no depende únicamente de su

estructura lógica, sino de la plausibilidad racional y moral de las razones que la sustentan (16). La argumentación jurídica es un discurso práctico general en el que confluyen tres dimensiones: la lógica, que garantiza la consistencia; la ética, que orienta hacia la justicia; y la retórica, que permite comunicar la decisión de modo persuasivo y claro (17). La armonía entre estas dimensiones constituye la esencia de la buena fundamentación (18).

La obligación de fundamentar, por lo tanto, no se agota en la exposición de normas o en la cita de jurisprudencia. Exige mostrar el proceso de razonamiento que lleva de los hechos a la decisión, y cómo esa decisión se integra coherentemente en el sistema jurídico. Ello supone analizar las pruebas, considerar los argumentos de las partes y explicar los criterios de valoración empleados. La argumentación judicial es, en definitiva, una forma institucionalizada de racionalidad práctica que permite transformar el poder en razón y el derecho en justicia (19).

Por otro lado, desde la perspectiva republicana, la legitimidad judicial no proviene del sufragio, sino de la calidad de las razones. Los representantes del Poder Judicial no obtienen autoridad por mandato popular, sino por la racionalidad de sus decisiones. La argumentación, en este sentido, constituye la forma moderna de legitimación del poder judicial: una legitimidad discursiva que se sustenta en la transparencia del razonamiento y en la posibilidad de control racional por parte de la comunidad jurídica (20).

Desde un punto de vista institucional, la argumentación judicial también cumple una función integradora del sistema jurídico. Cada sentencia razonada se convierte en un eslabón dentro del diálogo jurisprudencial que constituye el derecho viviente. Al dar razones, los jueces contribuyen a la construcción colectiva del derecho, consolidando la coherencia del sistema y generando precedentes fundados en justicia. La argumentación, en suma, transforma el derecho en un proceso comunicativo y evolutivo,

donde cada decisión se justifica frente a las anteriores y orienta las futuras (21).

II. Tipos de argumentos y racionalidad práctica del derecho

Es interesante señalar dentro de la teoría de la argumentación constitucional que Vigo —a partir de Perelman— desarrolla una nómina de los principales tipos de argumentos que integran la teoría contemporánea de la argumentación jurídica, con el propósito de ofrecer un mapa conceptual de las formas racionales que puede asumir la justificación judicial (22). La enumeración no pretende ser exhaustiva, sino representativa de la pluralidad de criterios que intervienen en la deliberación judicial, superando el modelo puramente lógico del positivismo clásico y reconociendo el carácter práctico y prudencial del razonamiento jurídico (23).

El punto de partida son los argumentos lógicos o formales, que responden al esquema clásico de la subsunción: una norma general se aplica a un caso particular siguiendo una estructura deductiva. Estos argumentos garantizan la coherencia del razonamiento y son indispensables para la validez interna de la decisión, aunque resultan insuficientes frente a casos complejos o abiertos. La lógica formal aporta orden, pero no necesariamente justicia, por lo que debe complementarse con otros tipos de razones.

Entre los argumentos interpretativos se destacan el gramatical o literal, que se apoya en el significado lingüístico del texto; el lógico o sistemático, que busca armonizar la norma con el resto del ordenamiento; el histórico, que atiende a la voluntad del legislador; el teleológico, orientado a la finalidad de la norma; y el evolutivo, que adapta el texto a los cambios sociales y axiológicos. Estos argumentos ilustran que interpretar es un acto de integración: la ley no se agota en su letra, sino que cobra sentido a la luz de los principios y valores constitucionales.

Los argumentos de autoridad apelan a la fuerza racional que emana de quienes poseen competencia institucional o prestigio doctrinal. En el ámbito judicial, la autoridad principal es la jurisprudencia de los tribunales superiores, pero también las opiniones doctrinarias calificadas. La autoridad, sin embargo, no exime de razonar: citar un precedente o a un autor solo tiene valor si se justifican su pertinencia y su congruencia con el caso.

Los argumentos analógicos se apoyan en la comparación entre casos semejantes para extender a uno la solución de otro. Este razonamiento por semejanza busca mantener la igualdad en la aplicación del derecho, pero exige demostrar la relevancia de la similitud y la ausencia de diferencias sustanciales. A su lado, los argumentos a contrario infieren la exclusión de los supuestos no previstos por la ley, y los argumentos a fortiori (a maiori ad minus y a minori ad maius) amplían o restringen la aplicación de una norma según la intensidad del supuesto. Todos ellos funcionan como instrumentos de razonabilidad formal que requieren prudencia en su empleo.

Los argumentos de equidad permiten adecuar la solución legal a la justicia del caso concreto. La equidad actúa como principio moderador: faculta a quien dicta la sentencia a corregir el rigor de la ley cuando su aplicación literal conduciría a un resultado injusto o irrazonable. En esta línea, los argumentos consecuencialistas atienden a las consecuencias prácticas, sociales o institucionales de la decisión. La razonabilidad demanda valorar los efectos del fallo en relación con los fines del derecho y los derechos fundamentales comprometidos.

Los argumentos axiológicos o de principios adquieren centralidad en el Estado constitucional de derecho. Aquí quien sentencia pondera principios como la dignidad, la igualdad o la proporcionalidad, justificando por qué uno prevalece sobre otro en el caso concreto. Este tipo de razonamiento confiere contenido

moral y normativo al derecho y transforma la argumentación en una práctica deliberativa.

También pueden mencionarse los argumentos históricos o institucionales, que procuran asegurar la continuidad y estabilidad del sistema jurídico, y los argumentos ético-políticos, que vinculan la decisión judicial con los valores democráticos y con la justicia material. Finalmente, los argumentos de coherencia buscan mantener la consistencia del sistema jurídico, evitando contradicciones con precedentes consolidados y garantizando previsibilidad.

En conjunto, esta clasificación muestra que el razonamiento judicial no responde a un único modelo, sino a una racionalidad plural en la que confluyen lo lógico, lo hermenéutico, lo axiológico y lo prudencial. La argumentación jurídica es, en definitiva, una práctica deliberativa orientada a ofrecer razones suficientes, plausibles y comprensibles que vinculen la decisión judicial con el derecho vigente y con la justicia del caso concreto.

III. Desafíos contemporáneos de la argumentación judicial

En la práctica, sin embargo, la calidad argumentativa enfrenta desafíos estructurales. La formación insuficiente en técnicas de argumentación, la persistencia del formalismo y la falta de capacitación interdisciplinaria dificultan el desarrollo de una cultura de fundamentación robusta. El positivismo residual y la presión de la carga laboral conducen con frecuencia a decisiones breves, automáticas y poco razonadas. La justicia contemporánea necesita, más que nunca, jueces capaces de razonar con prudencia y comunicar con claridad.

El análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la argumentación judicial permite identificar sus

potenciales y riesgos. Entre sus fortalezas se destacan su capacidad para materializar la justicia, reforzar la legitimidad institucional y promover el control racional de las decisiones. Como oportunidad, el contexto tecnológico y social ofrece nuevas herramientas que pueden liberar tiempo para la reflexión y mejorar la calidad argumentativa. Sin embargo, las amenazas no son menores: la sobrelitigiosidad, las presiones externas y el uso acrítico de tecnologías pueden deshumanizar la justicia, reduciéndola a un proceso automatizado y opaco.

Allí, la claridad del lenguaje judicial forma parte de esta ética de la justificación. El artículo 35 del Código Iberoamericano de Ética Judicial lo expresa con precisión al señalar que el fin último de la actividad judicial es realizar la justicia por medio del derecho. Así, argumentar en lenguaje claro no significa simplificar el contenido técnico, sino hacerlo accesible. La oscuridad del discurso judicial debilita la legitimidad institucional, pues impide el control ciudadano y vulnera el derecho a comprender las razones del fallo. Por eso, la claridad no es una cuestión estilística, sino una exigencia de ética pública judicial: los jueces deben rendir cuentas mediante razones comprensibles (24).

En ese orden, la irrupción de la inteligencia artificial representa uno de los mayores desafíos contemporáneos para la cultura de la fundamentación. Estas herramientas pueden asistir en tareas repetitivas, en la gestión de precedentes o en el análisis de datos, pero nunca reemplazar la deliberación prudencial ni la responsabilidad moral de la persona que dicta la sentencia. La inteligencia artificial puede ofrecer información, pero no razones; puede predecir resultados, pero no justificar decisiones. La argumentación pertenece al ámbito de la racionalidad práctica, donde la prudencia, la proporcionalidad y la justicia del caso no son reducibles a algoritmos (25).

Por ello, el uso de tecnologías debe regirse por el principio de reserva humana: los actos valorativos y decisionales que comprometen derechos fundamentales deben permanecer bajo el control del juez o jueza. La inteligencia artificial carece de conciencia moral, de empatía y de sentido de justicia. Una decisión automatizada puede resolver un conflicto, pero no puede explicarlo ni legitimarlo. El titular de la jurisdicción, en cambio, al argumentar, no solo aplica el derecho: lo humaniza.

Por eso, la incorporación responsable de la inteligencia artificial requiere protocolos éticos, transparencia en su utilización y mecanismos de control. Los jueces deben conservar la autoría intelectual y la responsabilidad funcional de sus decisiones. Delegar tareas mecánicas no implica delegar la deliberación. Bien empleada, la tecnología puede liberar al juez de la rutina y permitirle concentrarse en la tarea esencial de su oficio: dar razones públicas, razonables y comprensibles.

IV. A modo de cierre: Argumentar como forma de justicia y legitimidad

El deber de fundamentar, en definitiva, es la expresión más acabada del compromiso judicial con el constitucionalismo democrático. La argumentación es el lenguaje del poder republicano: convierte la autoridad en razón y la obediencia en comprensión. La sentencia razonada es la forma contemporánea de ejercer el poder con responsabilidad, de transformar el derecho en justicia y de asegurar que la Constitución permanezca viva en cada caso concreto. Allí donde el titular del poder jurisdiccional argumenta, el Estado de Derecho se reafirma. Allí donde aquel calla sus razones, el derecho se detiene.

En síntesis, el deber de argumentar las decisiones judiciales sintetiza el modo en que la justicia republicana concibe la autoridad: no como imposición, sino como persuasión razonada. Una sentencia

fundada no solo resuelve un caso; también expresa la dignidad del derecho como discurso racional y humanista. La fundamentación es el punto de encuentro entre la Constitución, los derechos humanos y la ética judicial, porque obliga al tribunal a dar razones públicas que puedan ser comprendidas, controladas y debatidas. Allí reside su valor democrático: en reemplazar la obediencia ciega por la convicción ilustrada.

En un tiempo marcado por la tecnificación y la automatización, este deber adquiere una vigencia renovada: la inteligencia artificial puede asistir al magistrado o magistrada, pero nunca reemplazar la deliberación prudente ni la responsabilidad moral de decidir. Frente a la tentación del formalismo o de la delegación acrítica, la argumentación se erige como el límite y la legitimidad del poder judicial. Es el espacio donde la ley se vuelve Justicia y donde la palabra de quien ejerce la jurisdicción, razonada y transparente, mantiene viva la promesa republicana de un derecho al servicio de la razón y de la dignidad humana.

Referencias bibliográficas

(1) BIDART CAMPOS, Germán J., Tratado elemental de derecho constitucional argentino, Buenos Aires, Ediar, 1986, t. II, pp. 321-322; Condomí, Alfredo M., Derechos de nivel constitucional implicados en un caso de beneficio de litigar sin gastos, LL, 2003-B-992.

(2) MOREL QUIRNO, Matías, "El juez, ¿debe fundamentar sus sentencias? Reflexiones sobre su génesis", El Derecho – Constitucional, 2011, ED-DCCLXXII-68, p. 268.

(3) CSJN, Fallos: 112:384.

(4) CSJN, Fallos: 238:550; 244:521; 249:275; 250:152, entre otros.

(5) BIDART CAMPOS, Germán J., Tratado elemental de derecho constitucional argentino, nueva edición ampliada y actualizada a 1999-2000, Buenos Aires, Ediar, 2000, t. I-A, p. 805.

(6) SAGÜÉS, Néstor P., Derecho judicial. La interpretación judicial de la Constitución, Buenos Aires, Depalma, 1998, p. 40.

(7) PALACIO, Lino E., El recurso extraordinario federal. Teoría y técnica, 2ª ed. actualizada, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1997, p. 228.

(8) Universidad Austral, Desafíos actuales de la correcta argumentación jurídica, Octavo Cuadernos de Derecho Judicial Comparado, 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2025, p. 10.

(9) CSJN, Fallos: 307:326; 305:614.

(10) MARTÍNEZ, SANTIAGO, Algunas cuestiones en torno a los principios de legalidad y oportunidad, elDial.com, cita DCBB, nota 1; Cianciardo, Juan, Máxima de razonabilidad y respeto de los derechos fundamentales, Persona y Derecho, Pamplona, España, editado por el Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, 1999, vol. 41, pp. 45/55.

(11) CIDH, opinión consultiva OC-11/90, del 10-8-90, párrs. 21, 33 y 34; CIDH, opinión consultiva OC9/87, del 6-10-87, párrs. 20 a 25; CIDH, caso "Palamara Iribarne vs. Chile", sentencia C 135 del 22-11-05, voto concurrente del juez Sergio García Ramírez, párr. 11; CIDH, informe anual 1992-1993, OEA/Ser.L/V/II.83, doc. 14, rev.1, págs. 226/277; CIDH, caso "Cesti Hurtado vs. Perú", sentencia C 56 del 29-9-99, párrs. 145 y 150 a 152; CIDH, caso "Blake vs. Guatemala", sentencia C 36 del 24-1-98, párr. 96; CIDH, opinión consultiva OC-9/87, del 6-10-87, párrs. 27 a 29; CIDH, caso "Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano vs. Perú", sentencia C 71 del 31-1-01, párr. 71; CIDH, informe 30/97, caso 10.087, párr. 71.

(12) VIGO, Rodolfo, Argumentación constitucional, Ponencia presentada en el I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional y V Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, Cancún, México, mayo de 2008, http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/30354.

(13) GUARIGLIA, Carlos E., El Derecho Administrativo y las teorías de la argumentación jurídica, El Derecho - Revista de Derecho Administrativo, mayo 2022 - Número 5, 06-06-2022, ED-III-CXVIII-240.

(14) GUARIGLIA, Carlos E., El Derecho Administrativo y las teorías de la argumentación jurídica, El Derecho - Revista de Derecho Administrativo, mayo 2022 - Número 5, 06-06-2022, ED-III-CXVIII-240.

(15) VIGO, Rodolfo, Interpretación (Argumentación) Jurídica en el Estado de Derecho Constitucional, págs. 25 y ss. Buenos Aires. Rubinzal–Culzoni. Editores. 2016; Rodolfo L. VIGO, Como argumentar jurídicamente, p. 4.

(16) ATIENZA, Manuel, Filosofía del derecho y transformación social. Madrid: Trotta, 2017, pp. 110-111.

(17) AULIS AANIO. Lo racional como razonable. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1991. S.T. I. II. p. 154.

(18) ANDRUET, Armando S. (h.), La retórica en la Sentencia Judicial, Universidad Austral, Desafíos actuales de la correcta argumentación jurídica, Octavo Cuadernos de Derecho Judicial Comparado, 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2025, p. 21.

(19) ALEXY, Robert, Teoría de la argumentación jurídica, p. 35.

(20) BENZ, Germán, Más allá de la letra de la ley: la argumentación jurídica como herramienta para resolver conflictos y construir justicia; 16 de diciembre de 2024, www.saij.gob.ar, Id SAIJ: DACF240131; Vigo, R. L., La interpretación (argumentación) jurídica en el Estado de Derecho Constitucional, Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, p. 233.

(21) GARCÍA AMADO, Juan Antonio, ¿Qué es y para qué sirve la argumentación jurídica y la Teoría de la argumentación?, Universidad Austral, Desafíos actuales de la correcta argumentación jurídica, Octavo Cuadernos de Derecho Judicial Comparado, 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2025, p. 139.

(22) VIGO, Rodolfo, Argumentación constitucional, Ponencia presentada en el I Congreso Internacional sobre Justicia Constitucional y V Encuentro Iberoamericano de Derecho Procesal

Constitucional, Cancún, México, mayo de 2008, http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/30354; Vigo, Rodolfo Luis. (2015). Interpretación (argumentación) jurídica en el Estado de derecho constitucional. RubinzalCulzoni.

(23) KALINOWSKI G, Introduction a la logique juridique, Librairie générale de droit et de jurisprudente, Paris, 1965, p. 141; Introducción a la lógica jurídica, Buenos Aires, Eudeba, 1973, p. 147.

(24) CARRETERO GONZÁLEZ, C.: La importancia e influencia del uso del lenguaje claro en el ámbito jurídico. Pensamiento Civil - 2018 - www.pensamientocivil.com.ar; Mónica J. Graiewski, "El lenguaje claro en el ámbito jurídico", mayo de 2019, Erreius, Temas de Derecho Procesal, Cita digital: IUSDC286566A, Id SAIJ: DACF190117.

(25) Universidad Austral, Desafíos actuales de la correcta argumentación jurídica, Octavo Cuadernos de Derecho Judicial Comparado, 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley, 2025, p. 15.

El particular sistema de evaluación de jueces y juezas en la provincia de Chubut sometido a un test de constitucionalidad

[Tesina Magister en Derecho y Magistratura, Universidad Austral]

Publicada en: Cuadernos de Derecho Judicial, Vol. 51. Thomson Reuters La Ley ; Universidad Austral, 2025.

MAESTRÍA EN MAGISTRATURA Y DERECHO JUDICIAL

Guillermo Nicolás Walter

Director: Santiago Finn

EL PARTICULAR SISTEMA DE EVALUACIÓN DE JUECES Y JUEZAS EN LA PROVINCIA DE CHUBUT SOMETIDO A UN TEST DE CONSTITUCIONALIDAD

UNIVERSIDAD AUSTRAL | DERECHO

LA LEY

Thomson Reuters™

Walter, Guillermo Nicolás
El particular sistema de evaluación de jueces y juezas en la provincia de Chubut sometido a un test de constitucionalidad / Guillermo Nicolás Walter. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : La Ley ; Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad Austral, 2025.
Libro digital, PDF - (Cuadernos de derecho judicial ; 51)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-03-5004-0

1. Derecho. I. Título.
CDD 340.2

© de esta edición, La Ley S.A.E. e I., 2025
Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

ISBN 978-987-03-5004-0

ARGENTINA

BIOGRAFÍA PROFESIONAL Y ACADÉMICA

Guillermo Nicolás Walter nació en la ciudad de Trelew, provincia del Chubut, el 24 de febrero de 1980. Obtuvo el título de abogado en la Pontificia Universidad Católica Argentina en el año 2003. Es Especialista en Derecho Administrativo Económico por la misma universidad (2015). También completó las Maestrías en Derecho Empresarial (2009) y en Magistratura y Derecho Judicial (2025) de la Universidad Austral. También es Diplomado en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales (2014), en Derecho Procesal Civil (2018), y en Derechos Humanos (2024) por la misma casa de Estudios. Actualmente se desempeña como Juez de Cámara en la Sala B de la Cámara de Apelaciones Civil, Comercial y Laboral de Trelew desde diciembre de 2021. Anteriormente, ocupó diversos cargos en el Poder Judicial del Chubut y ejerció la abogacía en estudios jurídicos de renombre en Buenos Aires y en su provincia. Es docente en la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, donde dicta clases en las áreas de Derecho Bancario y Derecho Comercial I. Ha publicado artículos jurídicos sobre temas procesales, laborales, de consumo y de derecho ambiental en revistas especializadas y sitios institucionales. Participa regularmente en actividades de formación judicial y actualización profesional.

PRÓLOGO

Agradezco el honor de prologar la publicación de la tesina por la cual su autor alcanzó el grado de *Magister* en Derecho y Magistratura de la Universidad Austral. Trabajo que tuvo que defender con solvencia y convicción ante las agudas preguntas y certeros comentarios que recibió por parte del Tribunal Evaluador conformado por el doctor Alfonso Santiago, el magister Federico López y el doctor Miguel Alberto Piedecasas. Recuerdo el orgullo que sentí, como integrante de esta comunidad académica, ante interesante y dinámico intercambio que se produjo en ese acto en el que se trataron temas tan representativos de nuestro objeto de estudio como la independencia, la estabilidad, el control ciudadano y legitimidad del Poder Judicial.

Guillermo Walter trajo a la discusión el sistema de evaluación de jueces vigente en la provincia de Chubut que fue incorporado por la reforma constitucional de 1994. Un instituto original y poco conocido. Según el artículo 192, inciso 5to, de la Constitución de Chubut, el Consejo de la Magistratura tiene la facultad de evaluar el desempeño y las aptitudes personales de los jueces al cabo de sus primeros tres años de función. Dice también el texto constitucional que en caso de que esta evaluación resulte insatisfactoria debían elevarse sus conclusiones al Tribunal de Enjuiciamiento. Podría interpretarse, con razón, que este sistema significa una excepción a la estabilidad de los jueces, uno de los pilares sobre los cuales nuestra constitución asentó la independencia judicial. Los magistrados bien podían sentir una espada de Damocles pendiente sobre ellos en el inicio de su gestión.

Ese era el caso de Guillermo Walter que había jurado como vocal en la Cámara de Apelaciones de Trelew y me planteó esas dudas en un recreo de su primer año de la maestría; dudas que se dirigían hacia la compatibilidad de este instituto con la Constitución Nacional. Más que preocuparse, Guillermo se ocupó y a partir de esas inquietudes nació este excelente trabajo de investigación cuya publicación fue recomendada por el Tribunal Evaluador.

Se trata de una obra de sumo interés que trasciende su enfoque local porque logra desentrañar cómo pueden ser armonizados en la práctica principios jurídicos en apariencia contradictorios como la independencia judicial, el control ciudadano y la responsabilidad judicial.

El recorrido que hizo el autor para lograr este ensamble empieza con un ensayo sobre la estabilidad de los jueces y nos recuerda que ellos deben permanecer en sus cargos mientras dure su buena conducta para no quedar a merced de influencias externas al proceso. Ahí reside su íntima vinculación

con la independencia judicial, base de la división de poderes en la que se asienta nuestra república y que constituye también una garantía básica del debido proceso de los ciudadanos. Esta primera parte ya será útil al lector o investigador porque contiene una completa reseña bibliográfica; porque analiza la compatibilidad constitucional de los límites que se han aplicado a la inamovilidad de los jueces en su cargo; porque contiene un análisis de los precedentes más importantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre este punto; y porque también evalúa hasta qué punto las provincias pueden limitar el mandato de independencia que se desprende de la Constitución Nacional.

Con idéntico rigor y exhaustividad, en la segunda parte de la tesina, aborda la naturaleza de las instancias evaluadoras, su diferencia con los procesos de remoción, la viabilidad de que ellas sean llevadas adelante por un Consejo de la Magistratura y si la composición de este órgano tiene incidencia en su adecuación constitucional.

Ya en el núcleo de este trabajo el autor baja estos conceptos a su tesis: la de determinar si el sistema de evaluación provincial resultaba compatible con los lineamientos de la Constitución federal. Así, con la paciencia del orfebre, se detiene en la composición del Consejo de la Magistratura chubutense; en describir cómo son las instancias reglamentarias de estos procesos de evaluación y qué aspectos abarca; y en repasar los antecedentes de evaluaciones que resultaron desfavorables en estos más de 30 años de vigencia.

Por último, con la mesa de operación ya preparada y bisturí en mano, aborda el test de preguntarse si resulta razonable y compatible con la Constitución Nacional la limitación a estabilidad que podría significar este sistema de evaluación y, contra sus primeras intuiciones, responde y fundamenta que sí, que lo es, que resulta razonable y que constituye una incorporación original que podría ser de utilidad para el derecho comparado. También advierte los riesgos que podría tener un uso contrario a los fines del instituto y las prevenciones que habría que adoptar para que esto no ocurra.

Nos queda entonces un profundo trabajo que contiene referencias bibliográficas y jurisprudenciales muy útiles, que nos brinda un panorama amplio de un instituto de evaluación mucho menos dramático y más integral que los procesos de responsabilidad judicial y que ya se encuentra consolidado en un derecho público provincial. También nos queda una forma metodológica de abordar, analizar y evaluar una realidad compleja.

Ahora sí, sin más *spoilers*, invito a estudiantes, investigadores, docentes, jueces, abogados y a quienes proyecten alguna reforma constitucional a sumergirse en esta valiosa obra que constituye un aporte para el desarrollo de nuestro derecho constitucional.

Santiago Finn

ÍNDICE GENERAL

Pág.

Biografía profesional y académica VII

Prólogo IX

INTRODUCCIÓN

..... 5

CAPÍTULO 1. INDEPENDENCIA Y ESTABILIDAD JUDICIAL

1.1. El fundamento de la estabilidad de los jueces 7

1.2. Estabilidad transitoria o permanente 15

1.3. Precedentes de la Corte Suprema sobre el límite de 75 años que fijó la Constitución Nacional (art. 99, inc. 4 CN) 19

1.4. La estabilidad judicial en el sistema de derechos humanos 21

1.5. Sistemas de estabilidad judicial en el derecho comparado 31

1.6. El sistema colombiano 33

1.7. La estabilidad judicial en el sistema federal 34

1.7.1. Antecedentes 34

1.7.2. Actualidad 36

1.7.3. El caso de la provincia de Neuquén 38

1.7.4. Un caso de estabilidad precaria: los sistemas de "refuerzo" 40

1.8. ¿Pueden las provincias condicionar la estabilidad judicial?..... 42

1.8.1. Tesis de la inconstitucionalidad 42

1.8.2. Tesis de la constitucionalidad 43

1.8.3. La doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación..... 44

1.8.3.1. "Sesto de Leiva" 44

1.8.3.2. "Iribarren c. Provincia de Santa Fe" 44

1.8.3.3. "Amerise c. Provincia de Salta" 45

1.8.3.4. "Federación Argentina de la Magistratura y otra c. Provincia de Neuquén" 45

1.8.3.5. "Federación Argentina c. Salta" (2017) 46

1.9. En resumen 46

Pág.

CAPÍTULO 2. EL ÓRGANO DE EVALUACIÓN

2.1. Los jueces y juezas que se evalúan 49
2.2. El sistema que evalúa 53
2.3. El Consejo de la Magistratura como órgano de evaluación 57

CAPÍTULO 3. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN EN CHUBUT

3.1. El Poder Judicial en la provincia del Chubut 63
3.2. El Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut 65
3.3. El reglamento para la evaluación de sus jueces y juezas 72
3.4. La situación jurídica de los "ingresantes" 75
3.5. Alcance de las evaluaciones 76
3.6. Una evaluación de la "buena conducta" 80
3.7. Voces a favor y en contra de la evaluación periódica 82
3.8. La situación práctica de la persona evaluada 84
3.9. Antecedentes provinciales 86

CAPÍTULO 4. TEST DE RAZONABILIDAD DEL SISTEMA: ¿LA LIMITACIÓN A LA ESTABILIDAD QUE IMPONE ESTA EVALUACIÓN ES COMPATIBLE CON LOS ESTÁNDARES CONSTITUCIONALES?

4.1. Test de la existencia y contenido de la finalidad 91
4.2. Test de la legitimidad de los fines del sistema 92
4.3. Test de la idoneidad de medios o adecuación 93
4.4. Test de necesidad 93
4.5. Test de proporcionalidad 94
4.6. Test de no afectación del contenido esencial del derecho 95

CONCLUSIONES

..... 97

BIBLIOGRAFÍA

..... 101

El particular sistema de evaluación de jueces y juezas en la provincia de Chubut sometido a un test de constitucionalidad

Por Guillermo Nicolás Walter

A mis hijas: sal, luz y fermento.

INTRODUCCIÓN

"En su mejor momento, el hombre es el más noble de todos los animales; separado de la ley y la justicia es el peor".

Aristóteles.

La provincia de Chubut dispone —en su Constitución Provincial desde el año 1994— de un sistema de evaluación de sus jueces y juezas, tras los tres primeros años de gestión, que es único en nuestro país. Este proceso lo realiza el Consejo de la Magistratura provincial, mediante una evaluación integral que combina aspectos técnicos y personales. Ésta recopila información objetiva sobre el desempeño del magistrado, pero también abre la puerta a la opinión de múltiples estamentos de la sociedad.

En el sistema chubutense, un resultado insatisfactorio en la evaluación inicial puede derivar en la intervención del Superior Tribunal o del Tribunal de Enjuiciamiento, órganos encargados de decidir sobre posibles sanciones disciplinarias o la remoción del magistrado por mal desempeño, respectivamente.

Este enfoque, que busca garantizar el control ciudadano del poder judicial y promover la rendición de cuentas de quienes ejercen la magistratura, plantea la duda si es compatible con los principios constitucionales y convencionales de estabilidad e independencia judicial. Así, este mecanismo genera una evidente tensión entre los valores fundamentales del sistema republicano.En este contexto, se propone analizar críticamente aquel procedimiento, abordándolo desde cuatro aspectos principales. Primeramente, a través de un breve repaso de los estándares nacionales e internacionales en materia de independencia y estabilidad judicial, con especial énfasis en las garantías establecidas por la Constitución Nacional y diversas fuentes del derecho internacional. En una segunda parte, la incidencia que tiene el Consejo de la Magistratura, su composición y funcionamiento en el proceso evaluador, considerando su diseño institucional y las posibles influencias que podrían afectar su objetividad e imparcialidad. Luego, se describirá el sistema chubutense a la luz de estos presupuestos, para finalmente hacer un control de razonabilidad que permita determinar si el mismo controvierte o no la garantía de estabilidad judicial.

En suma, el objetivo del presente es analizar si el sistema de evaluación de jueces y juezas en la provincia de Chubut cumple con los estándares constitucionales y convencionales que garantizan la independencia

judicial. Además, busca identificar sus aciertos y debilidades, con el fin de aportar una visión crítica que contribuya a su mejora y a su adecuado encuadre dentro de un sistema judicial que respete las garantías fundamentales.

CAPÍTULO 1. INDEPENDENCIA Y ESTABILIDAD JUDICIAL

"Quiero más una libertad peligrosa que una servidumbre tranquila".

Mariano Moreno.

La independencia judicial es un pilar esencial del Estado de derecho y, dentro de sus garantías, la estabilidad en el cargo de jueces y juezas cumple un rol central. Este capítulo analiza el fundamento de la estabilidad judicial, tanto desde una perspectiva constitucional como desde su desarrollo en el derecho internacional de los derechos humanos. Se explorarán los principales precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, así como los estándares que han fijado los órganos internacionales en esta materia.

Asimismo, se abordará la existencia de distintos modelos de estabilidad judicial en el derecho comparado y su aplicación en Argentina, con especial atención a la relación entre las normas nacionales y provinciales. Se examinarán casos específicos, como el sistema de Neuquén y el modelo de jueces de refuerzo, para determinar si las provincias pueden establecer condiciones propias que afecten la estabilidad de los magistrados. Todo este análisis servirá de base para someter a examen el sistema de evaluación de jueces y juezas en Chubut en capítulos posteriores.

1.1. El fundamento de la estabilidad de los jueces

1.1.1. La función de quienes administran Justicia en nuestro sistema constitucional y convencional es trascendental para el orden democrático y republicano, lo que justifica que se los proteja con garantías como la independencia, la inamovilidad en el cargo y la intangibilidad de sus remuneraciones[(1)]. Estas garantías, incluidas entre las "cláusulas pétreas" de nuestra Constitución Nacional, también son exigibles para las provincias, dado su rol clave en la organización republicana (arts. 5, 31, 53 y 110 de la Constitución Nacional)[(2)]. Sin embargo, la forma en que esas garantías se organizan

---

(1) FAYT, Carlos, "El self-moving. Garantía de independencia del Poder Judicial. La inamovilidad de los jueces", Buenos Aires, La Ley, 2000; RECA, Graciano, "Inamovilidad de los jueces", Buenos Aires, Talleres Gráficos Argentinos L. J. Rosso, 1933; GARCÍA, Adolfo, "El Poder Judicial. Estudio filosófico y bases prácticas para su organización completa en España", Madrid, Reus, 1929, p. 32 y sigs.; PAOLINI, Jorge Omar, "El enjuiciamiento de magistrados y funcionarios", ed. La Ley, Bs.As., 2000, p. 1.

(2) SANTIAGO, Alfonso, "La responsabilidad de los jueces por el contenido de sus decisiones jurisdiccionales, Marco teórico y análisis de algunos casos paradig-

y establecen concretamente pertenecen a la facultades y autonomía de las provincias, lo que en ocasiones —como el caso objeto de este estudio— puede generar tensiones.

El artículo 110 de la Constitución Nacional de Argentina, inspirado en la Constitución de los Estados Unidos de 1787[3], establece dos principios fundamentales para garantizar la independencia de los jueces y juezas: la intangibilidad de sus remuneraciones y la inamovilidad en el cargo[4]. Este artículo, que ha permanecido inalterado desde 1853 (aunque con diferente numeración), asegura que aquellos no puedan ser removidos salvo renuncia, destitución o muerte[5].

De esta manera, las personas que ejercen la magistratura mantienen sus empleos mientras dure su "buena conducta"[6], y la Constitución Nacional les otorga inmunidad frente a persecuciones privadas por actos cometidos en el ejercicio de sus funciones[7]. Es decir, aquellos duran en sus funciones

---

máticos", Alfonso Santiago (dir.), 1era. Ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2016, p. 6 y sgtes; LINARES QUINTANA, Segundo, "La inamovilidad de los magistrados judiciales y la forma republicana de gobierno", Jurídica argentina, Buenos Aires, 1942, p. 17.

(3) SEIJAS, Gabriela, "Qué quedó de la inamovilidad judicial luego de la reforma de 1994", EBOOK-TR 2024-2 (Gelli), 259; Cita: TR LALEY AR/DOC/1790/2024.

(4) Mario López ha dicho que, más que la división de poderes, la independencia de los jueces y juezas es el "pedestal" del estado de derecho (conf. LÓPEZ, Mario, "Manual de derecho político", Buenos Aires, 1973, p. 396).

La denominada inamovilidad en el cargo también comprende la inamovilidad del grado y la sede, garantías que también se respetan en la provincia de Chubut (CSJN, Fallos: 201:245; PAOLINI, Jorge Omar, "El enjuiciamiento de magistrados y funcionarios", ed. La Ley, Bs.As., 2000, p. 18; HERRERA, Julio, "Hacia una mejor justicia. Organización de la justicia federal", 2ª ed., Buenos Aires, 1948, p. 278; PORTELA, Roberto R., Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios Judiciales de la Provincia del Chubut, Nro. 5 del mes de Agosto de 2002., p. 6/9; ALSINA, Hugo en "Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial", Ed. Ediar, año 1957, T. II, p. 273/274; FORASTIERO, Andrés Osvaldo, "La inamovilidad de los jueces y la independencia del poder judicial", LA LEY1992-C, 1256, Cita: TR LALEY AR/DOC/15264/2001.).

(5) Así, la inamovilidad judicial es considerada por muchos como la única verdadera garantía de independencia, evitando que los jueces sean vulnerables a coacciones del poder ejecutivo o de otros actores (GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A., "Derecho Constitucional Argentino", Buenos Aires, 1931, T. III, p. 420. En la causa "Schiffrin", Lorenzetti sostuvo que esta garantía asegura que los magistrados no dependan de la voluntad discrecional de otros poderes, lo que les proporcionaría una mayor libertad para ejercer sus funciones sin restricciones indebidas (considerando 22, Fallos: 340:257).

(6) Según Adolfo Santiago, esta expresión viene de la frase latina "quamdiu se bene gesserint", que significa "mientras se comporten bien", incorporada al derecho inglés en el Act of Settlement de 1700 (SANTIAGO, Alfonso, "La responsabilidad…", ob. cit., p. 51).

(7) CC0103 LP 241971 RSD-205-3 S 18/09/2003, "Tantardini, Hugo O. c/Estado de la Pcia. de Bs. As. s/Daños y perjuicios", Sumarios JUBA B202158 y B202161.

mientras no incurran en alguna de las causales que taxativamente la ley establece, las que con algunas variantes se asientan sobre el concepto de mal desempeño, idoneidad o mala conducta[8]. Así, la inamovilidad de los magistrados es esencial para garantizar su independencia e imparcialidad, evitando que puedan ser removidos salvo por causas graves que afecten su conducta o idoneidad, lo cual debe analizarse —en general— caso por caso[9]. Lo contrario sería la amovilidad en el cargo, es decir, la libre remoción de los jueces, como eran los ingleses hasta 1688 o los españoles bajo la monarquía absoluta, donde —en ambos ejemplos— dependían de la voluntad del Rey[10].

A favor de la estabilidad, Alexander Hamilton en "El Federalista" explicó que los nombramientos judiciales periódicos podrían debilitar aquella independencia, ya que los jueces estarían inclinados a complacer a quienes tienen el poder de nombrarlos, ya sea el Ejecutivo, la Legislatura o incluso el pueblo, lo que podría comprometer su imparcialidad y su adhesión a la Constitución y las leyes[11].

El origen de la limitación temporal en los cargos judiciales, que más tarde fue incorporada en el derecho público provincial argentino, puede rastrearse en los Estados Unidos entre 1830 y 1850. Durante este período, algunos estados optaron por limitar temporalmente el desempeño de los jueces y adoptaron la elección popular de los magistrados, apartándose del modelo de estabilidad permanente o vitalicia establecido en la Constitución Federal de los Estados Unidos. Ejemplos de estados que implementaron estas reformas incluyen Pensilvania, Nueva Jersey y Vermont. Este enfoque contrastaba con un modelo de federalismo más "puro" que el presente en

---

(8) SANTIAGO, Alfonso (h), "Grandezas y miserias en la vida judicial. El mal desempeño como causal de remoción de los magistrados judiciales", ed. El Derecho, Buenos Aires, p. 38.

(9) Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados de la Nación, 30/03/2000, "Víctor Hermes Brusa s/ pedido de enjuiciamiento", El Derecho - Diario, Tomo 187, 1095, Cita Digital: ED-DCCLXXX-715; SÁNCHEZ VIAMONTE, "Manual de Derecho Constitucional", Kapelusz, 1958 p. 280; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal - Sala II, 13-12-2007, "Carbone, Edmundo José c/ EN - Mº Justicia y DD. HH. (art. 99, CN) s/ proceso de conocimiento", El Derecho - Revista de Derecho Administrativo, Tomo 2008, 46; Cita Digital: ED-DCCXCI-805.

(10) GEROSA LEWIS, Ricardo Tomás, "La evaluación del desempeño de los magistrados ingresantes al Poder Judicial en la Provincia del Chubut y la garantía de inamovilidad", en El Derecho, suplemento de Derecho Constitucional, 10 de noviembre, p. 1; RECA, Graciano, ob. cit., p. 6.

(11) Por eso, en los Estados Unidos, la Constitución Federal asegura la inamovilidad de los jueces bajo el artículo III, sección 1, que establece que los jueces "permanecerán en sus cargos mientras mantengan buena conducta" [HAMILTON, Jay y MADISON, "El Federalista", trad. de Gustavo Velasco (México, 1943), Fondo de Cultura Económica, p. 342; SEIJAS, Gabriela, ob. cit.].

Argentina, donde se mantiene un delicado equilibrio entre la independencia judicial y la adaptabilidad de las normas a contextos locales[12].

En el orden nacional, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, recordando las obligaciones internacionales de nuestro país[13] y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[14] —como guía para la interpretación de esos preceptos convencionales del orden internacional[15]—, ha dicho que el principio de independencia judicial es uno de los pilares fundamentales de las garantías del debido proceso, y debe ser respetado en todas las etapas del procedimiento, así como en todas las instancias procesales donde se tomen decisiones sobre los derechos de las personas[16].

Paralelamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha afirmado que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia judicial[17]. Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, aunque también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez específico[18].

---

(12) SAGÜÉS, Néstor P., Poder judicial: ¿Inamovilidad permanente o inamovilidad transitoria?, LA LEY 1982-B, 751, TR LALEY AR/DOC/18326/2001.

(13) Art. 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948; art. 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; art. 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" de 1969; arto 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

(14) CORTE IDH, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004; Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005; Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001; Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008 y Caso Reverón Trujillo vs. -Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de junio de 2009.

(15) Fallos: 321:3555; 328:1491.

(16) CSJN, "Aparicio, Ana Beatriz y otros e/ EN -CSJN- Consejo de la Magistratura - arto 110 s/ empleo público.", del 21/04/15; CSJN, "Brusa", 11/12/2003, Fallos 274:415.

(17) Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú, párr. 73, y Caso Villaseñor Velarde y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2019. Serie C No. 374, párr. 83. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular, se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de quienes ejercen funciones de revisión o apelación.

(18) Según Gutiérrez Colantuono, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado reiteradamente la centralidad de la independencia e imparcialidad judicial como garantías esenciales para el ejercicio de la justicia en una sociedad democrática. En el caso Apitz Barbera y otros vs. Venezuela (párr. 55) y en el caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela (párr. 207), la Corte adoptó un estándar elevado

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dicho por su parte que, en el ámbito del sistema interamericano, el derecho de acceso a la justicia deriva de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de los cuales se desprenden una serie de obligaciones estatales que se deben garantizar a las personas afectadas en sus derechos para la búsqueda de Justicia en sus respectivos casos. De estas obligaciones se desprenden determinadas garantías que se deben otorgar a quienes ejercen la magistratura —y no a otros funcionarios— a fin de garantizar su ejercicio independiente. De esa independencia necesaria para los justiciables, que es "esencial para el ejercicio de la función judicial", derivan otras "garantías reforzadas" o "derechos de los jueces" como la estabilidad[19].

En el contexto de la separación de poderes, la protección busca evitar que el sistema judicial en su conjunto, así como sus miembros, sufran restricciones indebidas en el ejercicio de sus funciones, ya sea por parte de entes ajenos al poder judicial o incluso de otros magistrados en funciones de revisión o apelación[20]. En ello, existen autores —como por ejemplo Zaffaroni— que hablan de presiones externas e internas para quienes ejercen la magistratura[21].

---

para proteger la imparcialidad judicial, reconociendo que esta garantía es fundamental para la confianza pública en el sistema de justicia. Este enfoque encuentra especial resonancia en Argentina, que ha demostrado un firme compromiso con estos principios, como lo evidencia su solicitud de la Opinión Consultiva OC-20/09 del 29 de septiembre de 2009. En esa ocasión, la Corte realizó una interpretación detallada del artículo 55.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, concluyendo que la designación de jueces *ad hoc* no aplica a casos originados en peticiones individuales, ya que podría comprometer la apariencia de imparcialidad del tribunal. Además, aunque la Corte no se pronuncia directamente sobre la estabilidad judicial, subraya que esta garantía se encuentra estrechamente vinculada con los principios de independencia e imparcialidad, esenciales para preservar la legitimidad del sistema interamericano de derechos humanos [Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela, párr. 55, y Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 207; Opinión Consultiva OC-20/09 del 29 de septiembre de 2009; citados por GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Á., "Independencia judicial: ¿un dilema de funciones estatales o de derechos?", Sup. Const- 2010 (septiembre), 62 - LA LEY 2010-E, 391, Cita: TR LALEY AR/DOC/5156/2010].

(19) COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas", 2013, http://www.cidh.org, p. 11.

(20) DROMI, José R., "El Poder Judicial", Tucumán, UNSTA, 1982, p. 49; COUTURE, Eduardo, "La Justicia Inglesa", en "Estudios de derecho procesal civil", T. I., Ed. Ediar, Bs.As., 1948, p. 147.

(21) ZAFFARONI, Eugenio Raúl "Dimensión política de un poder judicial democrático", en ED. 149-857. Zaffaroni analiza la estabilidad e independencia judicial distinguiendo dos dimensiones clave: la independencia externa y la interna. La primera alude a la autonomía del juez frente a poderes externos, como el Ejecutivo o el Legislativo, cuya intervención puede comprometer decisiones basadas en derecho

Por eso, es una obligación del Estado garantizar una cierta "apariencia" de independencia en el poder judicial, que inspire suficiente legitimidad y confianza en el marco de una sociedad democrática, no solo en los litigantes, sino también —principalmente— en la ciudadanía en general[22].

1.1.2. Para asegurar la independencia del poder judicial es fundamental que los jueces sean autónomos frente a los demás órganos políticos, al electorado, a los grupos económicos y a los medios de comunicación[23]. Sin

---

y justicia. La segunda, igualmente relevante, se enfoca en la autonomía frente a órganos internos del poder judicial, señalando que estas influencias pueden imponer jerarquías rígidas y afectar la libertad de criterio judicial. El autor enfatiza que la independencia judicial no debe ser un eslogan vacío, sino un principio estructural que garantice jueces libres de subordinaciones políticas, económicas o internas. Además, considera más grave la lesión a la independencia interna, pues los cuerpos colegiados del poder judicial pueden ejercer presiones sistemáticas por intereses personales o corporativos, afectando la imparcialidad y el acceso a la justicia de manera más profunda que los poderes externos. Zaffaroni propone una magistratura horizontal, donde los jueces se reconozcan como iguales, sin jerarquías que comprometan su libertad decisional. Este modelo busca evitar un sistema judicial verticalizado que convierte a los jueces en meros ejecutores de órdenes superiores, atentando contra su independencia. Sobre la imparcialidad, también subraya que ésta se construye sobre la independencia externa e interna. Critica la visión de un juez "aséptico" sin ideologías, argumentando que todos los jueces tienen sistemas de valores que influyen en su razonamiento. Pretender lo contrario sería ignorar la naturaleza humana. El autor plantea un dilema: ¿cómo se puede garantizar la imparcialidad de personas que, siendo humanos, son intrínsecamente parciales? Esta paradoja se vuelve especialmente evidente en sistemas autoritarios, donde no se busca la imparcialidad sino la parcialidad de los jueces. En contraste, en un sistema democrático, la imparcialidad se logra a través del pluralismo ideológico, que permite la coexistencia de diversas perspectivas y el debate interno entre jueces. Para Zaffaroni, la verdadera imparcialidad judicial en una democracia proviene del pluralismo y del control recíproco entre los distintos agrupamientos dentro de la estructura judicial. Esto significa que, sin un entorno democrático, no puede existir un ejercicio de imparcialidad genuina. La figura del "juez ideológicamente aséptico" es una construcción artificial que se aleja de la realidad, y la promoción de este estereotipo resulta en jueces que, en su intento de ser imparciales, se vuelven arbitrarios y subjetivos, imponiendo sus valores personales de manera encubierta.

(22) DROMI, Roberto, "Los jueces. ¿Es la justicia el tercer poder?", ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1992, p. 43.

(23) Para la CIDH, la estabilidad de las y los operadores de justicia provisorios está estrechamente ligada a la garantía contra presiones externas e internas, ya que si no tienen la seguridad de permanencia durante un período determinado serán vulnerables a presiones de diferentes sectores, principalmente de quienes tienen la facultad de decidir sobre sus destituciones. Es por ello que la Comisión insta a los Estados a que aseguren que en las legislaciones internas se regule en forma clara y precisa el régimen de duración de provisionalidad con la garantía expresa de la estabilidad que deben de tener en sus cargos mientras se cumple el período preestablecido o se cumpla la condición resolutoria, de tal manera que durante dichos períodos sólo puedan ser separados por motivos de carácter disciplinario a través de un proceso que revista las debidas garantías (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el

embargo, en un Estado republicano y constitucional, la independencia judicial no significa "soberanía judicial", ya que, aunque los jueces tienen autonomía funcional en su ámbito de decisión, están sujetos al ordenamiento constitucional[24].

Couture subrayó que las garantías de la jurisdicción son la independencia, la autoridad y la responsabilidad, y las describió como un mecanismo de defensa, ya que protegen contra la demagogia, la presión popular, la soberbia de los gobernantes, los intereses económicos, los ataques de la prensa y la pasión de los litigantes[25]. Pero también resguardan a los justiciables de la arrogancia, codicia o indolencia de los jueces[26].

Por su parte, Sagües considera esencial fortalecer el poder judicial para proteger el equilibrio de poderes en el sistema constitucional argentino, ya que —a diferencia del poder ejecutivo, que tiene el control de la administración, o del poder legislativo, que dicta leyes y maneja el presupuesto— el poder judicial carece de "la bolsa y la espada", lo que lo convierte en el más débil de los tres poderes. Por ello, es necesario potenciarlo para garantizar su independencia y supervivencia, especialmente cuando ejerce el control de constitucionalidad de las leyes, función clave para la protección de los derechos de los habitantes[27].

Si se busca un poder judicial que funcione como moderador o como un contrapoder, capaz de declarar la inconstitucionalidad de las leyes y actuar como tribunal de garantías, la inamovilidad de los jueces y juezas es la garantía que ofrece mayores seguridades en un Estado de derecho. Y, en los casos en que alguno de ellos incurra en faltas que ameriten su destitución,

---

fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas", 2013, http://www.cidh.org, p. 42; Corte IDH. Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, párr. 117).

(24) LUCERO Sergio Rubén, "La garantía de inamovilidad en la función judicial como imposición del sistema republicano de gobierno", *Revista El Reporte*, Escuela de capacitación del poder judicial de la Provincia del Chubut, Año 4, Número 14, febrero de 2005, p. 16.

(25) MOSSET ITURRASPE, Jorge, "El error judicial", ed. Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires, p. 14; BERIZONCE, Roberto O., "El juez y la magistratura (tendencias en los albores del siglo XXI)", Ed. Rubinzal – Culzoni, p. 20.

(26) COUTURE, Eduardo J., prólogo a Alcides de Mendonca Lima, "As garantías de magistratura brasileira e o sistema dos paises americanos", Rio de Janeiro, 1952, pág. 1/2, cit. por Segundo V. LINARES QUINTANA, en "Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional", Ed. Plus Ultra, ed. Año 1987, T. 9, p. 750.

(27) SAGÜÉS, Néstor P., "Poder judicial: ¿Inamovilidad permanente o inamovilidad transitoria?", LA LEY 1982-B, 751, TR LALEY AR/DOC/18326/2001; HERRENDORF, Daniel E., "El Poder de los jueces – Cómo piensan los jueces que piensan", Ed. Abeledo – Perrot, 3era. Edición, Buenos Aires, p. 23; DROMI, Roberto, "Los jueces... ob.cit, p. 236.

deberá preverse un mecanismo ágil y eficaz de remoción que funcione como un contrapeso a los posibles defectos de la estabilidad permanente[28].

Así, la garantía de inamovilidad no es absoluta y está condicionada a la buena conducta y desempeño de sus funciones. En el orden republicano los jueces no deben tener un poder vitalicio, absoluto, sino que se deben crear condiciones que les permitan desempeñar su función legalmente, de forma independiente y sin presiones externas, lo que puede implicar inamovilidad permanente o temporal, sin desnaturalizar la garantía de independencia[29].

El Estado de derecho, si bien justifica estas garantías, también exige que los magistrados y magistradas ejerzan sus funciones con responsabilidad. Por ello es necesario establecer sistemas de revisión y juzgamiento de su conducta, en donde surge el concepto de responsabilidad política. Éste se refiere a la evaluación continua de la idoneidad de quienes administran Justicia y, en su caso, a su destitución para proteger el interés público frente a abusos de poder o conductas incompatibles con el cargo[30].

Esta rendición de cuentas en Argentina se encuentra asegurada en la Constitución Nacional (artículo 110) —y también en la provincia de Chubut en su Carta Magna (artículo 165)— en tanto establece que el mal desempeño constituye una causa de remoción de aquellos, funcionando esta responsabilidad política como un contrapeso a los "privilegios funcionales",

---

(28) BERIZONCE, Roberto O – FUCITO, Felipe, "Los recursos humanos del poder judicial", ed. Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires, p. 185.

(29) SANTIAGO (h), Alfonso, "Régimen constitucional de la responsabilidad política de los magistrados judiciales" en Alfonso Santiago (h) (director), *La responsabilidad judicial y sus dimensiones*, Ábaco, Buenos Aires, 2006, Tomo 1, p. 50; CSJN, 28-03-2017, "Schiffrin, Leopoldo H. c/ poder ejecutivo Nacional s/ acción meramente declarative", Rosatti en disidencia, El Derecho - Revista de Derecho Administrativo, Tomo 2017, 150; Cita Digital: ED-DCCCXXXII-987; Tribunal Superior de Justicia de CABA, 24-02-2016, "G. D., A. c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad", Garzón de Conte Grand en disidencia, El Derecho - Digital, 2016; Cita Digital: ED-DCCCXXVIII-358; GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A., ob. cit., p. 428 y sgtes.

(30) GONZÁLEZ, Joaquín V., "Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)", Actualizado por Humberto Quiroga Lavié, La Ley, Buenos Aires, 2001, 478; PALACIO, Lino Enrique, "Derecho Procesal Civil", Abeledo Perrot, Sexta Reimpresión – Buenos Aires, 2006, pág. 287; SANTIAGO (h), Alfonso, "Régimen constitucional de la responsabilidad política de los magistrados judiciales" en Alfonso Santiago (h) (director), *La responsabilidad judicial y sus dimensiones*, Ábaco, Buenos Aires, 2006, Tomo 1, p. 35; MONTERO AROCA, J. et al. "Derecho Jurisdiccional", I, Parte General, Tirant lo Blanch, novena edición, Valencia, 1999, pág. 123; BERTRAND, F. G. "El gobierno de la justicia en Francia", en *El gobierno de la justicia. El Consejo General del poder judicial*, Pedraz, E. (coordinador), Universidad de Valladolid, 1996, pág. 62; JEMF LP 1068 RSD-22-3 S, 25/08/2003, A., J. I. s/Enjuiciamiento, Sumario JUBA B91022. El Derecho, 138-605, Trb. Enj. Mza, junio-90; Superior Tribunal de la Provincia de Chubut, SD N° 01/Jury/2005, Sistema Eureka! (https://apps1cloud.juschubut.gov.ar/Eureka);

ofreciendo una protección para el interés público más que una prerrogativa particular para los magistrados[31].

En este contexto donde la responsabilidad del funcionario público obliga a dar cuenta de sus actos frente al interés público que representa, el mal desempeño no se concibe como una sanción penal, sino como una forma de remover a aquellos titulares del Poder Judicial cuya conducta impide el adecuado ejercicio de su función, en salvaguarda de la credibilidad y eficiencia del sistema[32]. Por eso, este sistema de responsabilidad no debe ser visto como un privilegio para los jueces y juezas, sino como una garantía para la sociedad, ya que protege la independencia judicial frente a presiones externas y asegura la rendición de cuentas de los magistrados, como funcionarios públicos[33].

1.2. Estabilidad transitoria o permanente

1.2.1. Como se adelantó, la posibilidad de realizar evaluaciones a quienes ejercen la Judicatura despierta el debate si afecta su estabilidad, reavivando la discusión sobre si puede ser transitoria o debe ser vitalicia. Al respecto, en doctrina se encuentran distintos argumentos que exploran las ventajas y desventajas en uno y otro caso[34].

---

(31) SANTIAGO (h), Alfonso, "Régimen constitucional de la responsabilidad política de los magistrados judiciales" en Alfonso Santiago (h) (director), *La responsabilidad judicial y sus dimensiones*, Ábaco, Buenos Aires, 2006, Tomo 1, p. 34; FINN, Santiago, en "La responsabilidad de los jueces por el contenido de sus decisiones jurisdiccionales, Marco teórico y análisis de algunos casos paradigmáticos", Alfonso Santiago (dir.), 1era. Ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2016, p. 438; MOSSET ITURRASPE, Jorge, ob. cit., p. 18.

(32) El concepto de mal desempeño es amplio y abarca diversas conductas que pueden comprometer la idoneidad del magistrado. Por ejemplo, una mala conducta en la vida personal, incluso fuera de su ámbito funcional, puede ser considerada causal de remoción. Los jueces deben mantener una ejemplaridad de vida que inspire confianza, ya que el prestigio de su función requiere una conducta intachable en la esfera pública y privada. La negligencia en el ejercicio de la función también constituye mal desempeño. Esto puede manifestarse en morosidad, falta de diligencia, abandono de funciones o incumplimiento de sus deberes legales y éticos. Los jueces están obligados a seguir las normas constitucionales, legales y reglamentarias, así como los principios éticos aplicables a la función judicial. La falta de idoneidad, como la incapacidad física o mental para ejercer el cargo, la ignorancia inexcusable del derecho o el involucramiento en actividades incompatibles con la función judicial, también justifica la remoción del cargo.

(33) BERIZONCE, Roberto O – FUCITO, Felipe, ob. cit., p. 172; GELLI, María Angélica – SANCINETTI, Marcelo A., "Juicio político. Garantías del acusado y garantías del Poder Judicial frente al poder político", ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2005, p. 46.

(34) SAGÜÉS, Néstor P., "Poder judicial: ¿Inamovilidad permanente o inamovilidad transitoria?", LA LEY 1982-B, 751, TR LALEY AR/DOC/18326/2001; LUCERO Sergio Rubén, ob. cit., p. 14.

1.2.2. A favor de la estabilidad transitoria se menciona primeramente a la idoneidad y al control de la eficiencia judicial, es decir, la capacidad de remover a jueces o juezas incompetentes, de manera eficiente y sin conflictos[35]. Si éstos no cumplen con los estándares de idoneidad, ya sea por falta de conocimientos, habilidades o ética profesional, deben ser reemplazados de manera más fácil, por ejemplo, a través de evaluaciones periódicas o plazos limitados[36]. Esto asegura una solución efectiva para corregir malas designaciones, sin necesidad de esperar a que se cometa una falta grave[37].

Se señala también la analogía con las funciones legislativas, ya que los titulares del Poder Judicial ejercen un rol semejante al interpretar las leyes y hacer el control de constitucionalidad. Al interpretar normas o resolver vacíos normativos, éstos participan en la construcción del derecho, aunque sus decisiones no estén sometidas al control democrático directo. Bajo esta analogía, se argumenta que no deberían tener estabilidad vitalicia, ya que los otros poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo) tampoco gozan de permanencia indefinida en sus funciones. Por lo tanto, la estabilidad transitoria aseguraría que los jueces y juezas, al igual que los legisladores, estén sujetos a una renovación periódica que les permita adaptarse a los cambios en las demandas sociales[38].

Desde una perspectiva democrática, también se opina que la estabilidad transitoria es un mecanismo que permite a los representantes de la magistratura mantenerse conectados con las demandas sociales. Al tener que ser evaluados, estarían más inclinados a ajustar sus decisiones a las

---

(35) BIELSA Rafael, "Derecho Constitucional", Ed. Depalma, 3ra. Ed., año 1959, pág. 805.

(36) MONTES DE OCA, Manuel A., "Lecciones de derecho constitucional", Buenos Aires, Imprenta y Litográfica La Buenos Aires, t. II, pág. 419.

(37) MONTES DE OCA, Manuel A., ob. cit., p. 419; GRIMKE, Federico, "Naturaleza y tendencia de las instituciones libres", TII, Librería de Rosa y Bouret, Paris, 1870, p. 149; DANA MONTAÑO, Salvador M., "La independencia del Poder Judicial y la futura Constitución de Santa Fe", LL 105-1119; DANA MONTAÑO, Salvador M., "La importancia de la independencia del Poder Judicial y de la inamovilidad de los jueces, como garantía de la misma", LL 92-991.

(38) Convención Constituyente de Buenos Aires de 1870-1873, citado por RECA, Graciano, ob. cit., p. 77; HERRENDORF, Daniel E., ob. cit. p. 25; STORY, J., "Comentario sobre la constitución federal de los EE. UU." t. II, p. 432, trad. de Nicolás Antonio Calvo, 4ª ed., (Buenos Aires, 1888); ESTRADA, José M., "Curso de Derecho Constitucional", t. III, 2ª ed. (Buenos Aires, 1927), Ed. A. Martínez, p. 306; SAGUES, Néstor Pedro, "La naturaleza del Poder Judicial, y su influencia en los mecanismos de selección de magistrados", en J. A., t. 1979-II, p. 771; V. KRIELE, Martín, "Introducción a la Teoría del Estado", ps. 322 y sigts. trad. de Eugenio Bulygin. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1980; GRIMKE, Federico, ob. cit., p. 150 y sgtes.

expectativas sociales. Esto también reduciría la posibilidad de caer en la tentación de aliarse con grandes intereses económicos o políticos[39].

1.2.3. Por el lado contrario, a favor de la estabilidad permanente, se menciona primeramente la idoneidad a largo plazo. La experiencia y el conocimiento profundo de las materias jurídicas no se adquieren de manera inmediata, sino que requieren una práctica constante y sostenida. Los jueces con estabilidad prolongada pueden desarrollar un "oficio" judicial que les permite tomar decisiones más informadas y equilibradas, basadas en un entendimiento profundo de la ley y de los precedentes judiciales[40].

La estabilidad permanente también atrae a los mejores candidatos al poder judicial, en tanto incentiva igualmente a juristas altamente capacitados a ingresar a la carrera judicial. De lo contrario, los profesionales más talentosos probablemente no abandonarían sus actividades privadas para asumir cargos judiciales temporales.

Por otro lado, un argumento republicano-constitucional indica que la estabilidad transitoria podría presionar a los jueces y juezas a tomar decisiones que agraden a los poderes que tienen la capacidad de renovarlos, ya sea el Ejecutivo, el Legislativo o el electorado. La estabilidad permanente, en cambio, les permite tomar decisiones basadas exclusivamente en la Constitución y las leyes, sin preocuparse por las repercusiones políticas o sociales de sus fallos[41].

Por eso, es un grave error confundir la función jurisdiccional con la legislativa o ejecutiva, en tanto cada una de éstas cumple un determinado rol en el reparto o distribución del poder público, con distinto funcionamiento, finalidades, competencias y responsabilidades. El principio de la división de los poderes es el principio fundamental del sistema republicano y, asimismo, la más importante de las garantías que tienen los habitantes frente

---

(39) BRYCE, James, "Las modernas democracias", cit. por Arturo M. Bas en, "El Derecho Federal Argentino", Ed. Valerio Abeledo, ed. año 1927, T. I, págs. 330 y sgtes.; GRIMKE, Federico, ob. cit., p. 149.

(40) ECHEVERRIA, S. Buenaventura., "Derecho Constitucional guatemalteco", (Guatemala, 1944), Tipografía-Nacional, p. 609; LIEBER, Francisco, "Sobre la libertad civil y el propio gobierno", p. 222, trad. de Juana Manso (Buenos Aires, 1869). Imp. Americana; HARRISON, Benjamín "Gobierno y administración en los EE.UU.", p. 401, trad. de Julio Carrié (Buenos Aires, 1900); GONZÁLEZ, Florentino, "Lecciones de derecho constitucional", 5ª ed. (Buenos Aires 1909); LIEBER, Francisco, "La moral aplicada a la política", p. 165, 2ª parte, trad. de Carlos Casares y Federico Sánez de Urraca, Ed. Lajouane (Buenos Aires, 1896); citados por SAGÜÉS, Néstor P., Poder judicial: ¿Inamovilidad...", ob. cit.; HAMILTON - MADISON, ob. cit., p. 343; ZARINI, Helio, Análisis de la Constitución Nacional, 3ª ed. ampliada y actualizada, Buenos Aires, Astrea, 1993, pág. 420.

(41) DROMI, Roberto, "Los jueces...", ob. cit., p. 125; HOSTOS, Eugenio M., "Lecciones de derecho constitucional", París, 1908, pág. 448; STORY, J., cit. por BAEZA, Carlos, "Exégesis de la Constitución Argentina", Buenos Aires, Ábaco, 2000, t. 2, pág. 431.

a los abusos del poder. Tal división requiere de la independencia entre éstos sobre la base de su coordinación, equilibrio y control recíproco. Apenas uno de ellos cae bajo la subordinación o dependencia de otro el sistema comienza a fallar desapareciendo como tal, por cuanto se carece de la esencial función de fiscalización que incumbe a cada uno de ellos con respecto a los otros[42].

En este sentido, Montesquieu, en "El espíritu de las leyes", advertía que la falta de separación entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial conduciría a un sistema arbitrario y tiránico[43]. Si los jueces no gozan de independencia, corren el riesgo de actuar como meros ejecutores de políticas gubernamentales, lo que pondría en peligro la libertad y los derechos de los ciudadanos.

Otro argumento favorable a la estabilidad permanente es la debilidad inherente del poder judicial. Como ya se apuntara, tanto Hamilton como Sagües coinciden en señalar que el poder judicial es el más débil de los tres poderes del Estado. En este juego, el Poder Judicial funciona a manera de "contrapoder" de aquellos órganos del Estado que tienen a su cargo la alta responsabilidad de administrarlo y ejecutar sus políticas públicas, por lo que necesariamente aquel se constituye en un freno a estas pretensiones. Su debilidad intrínseca debe ser contrapesada con algún mecanismo de defensa ante la potencial pretensión de someterlo.

Adicionalmente, el argumento de las evaluaciones constantes en la estabilidad temporaria reconoce que los mecanismos de selección de jueces y juezas no son idóneos. Se admite así que ingresen a la magistratura personas que no estén a la altura de la función. En este aspecto, antes de trastocar la estabilidad de quienes ejercen la magistratura deberían revisarse estos mecanismos de selección para que no ingresen personas no idóneas[44]. En este sentido, igualmente, si la función jurisdiccional implica —en esencia— la solución de conflictos jurídicos con fuerza de verdad legal, la mejor forma de evaluar el ejercicio de esa actividad es a través del análisis

---

(42) LUCERO Sergio Rubén, ob. cit., p. 17. Opina el autor que por eso el art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, consagró una fórmula normativa que con el correr del tiempo se convirtió en un paradigma garantista: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución". Es en el marco de este axioma que opera la garantía de división del poder estatal que, al autolimitarse de tal manera permite la satisfacción del "pacto constitucional", se asienta en la primacía y centralidad de la persona, sus derechos e intereses. Es que el fundamento básico del sistema republicano-constitucional, es procurar salvaguardar preferentemente ciertos valores jurídicos-políticos esenciales. La preservación de tales principios se procura a través del reparto de competencia y mutuo control entre los poderes del Estado.

(43) MONTESQUIEU, "Del espíritu de las leyes", Ed. Altaya, ed. año 1993, pág. 115.

(44) RECA, Graciano, ob. cit., p. 12.

de esas mismas soluciones, y no a través de evaluaciones abstractas en conflictos hipotéticos.

1.2.4. En el contexto argentino, estos debates adquieren una relevancia particular, dado que el poder judicial ha sido históricamente visto como un árbitro clave en la resolución de conflictos entre los otros poderes del Estado y la ciudadanía[45]; máxime —como ha sostenido Gelli— en un país donde se han vivido lamentablemente largos años de inestabilidad democrática y/o republicana[46]. No deja de ser una muestra también la actualidad que se da en países latinoamericanos donde existen severas críticas a la constitución de tribunales afines a los intereses de los gobiernos de turno.

En última instancia, la decisión de adoptar un sistema de estabilidad transitoria o permanente debe tener en cuenta las características particulares de cada sistema judicial, el contexto político y social, su articulación y, sobre todo, la necesidad de equilibrar la eficiencia en la administración de justicia con la protección de los principios republicanos y constitucionales que garantizan la independencia de quienes ejercen la magistratura y la imparcialidad de sus decisiones[47].

1.3. Precedentes de la Corte Suprema sobre el límite de 75 años que fijó la Constitución Nacional (art. 99, inc. 4 CN)

La doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con relación a este acápite ha evolucionado desde la reforma constitucional de 1994, reflejando una postura oscilante, resaltando el equilibrio entre la garantía de independencia y la legitimidad de ciertas limitaciones constitucionales en un Estado democrático, lo que permite luego trasvasarlo a la interpretación de los mecanismos de evaluación de jueces.

1.3.1. Caso "Fayt". Este caso surgió cuando el juez de la Corte Suprema Carlos Fayt impugnó la constitucionalidad del límite de edad impuesto por el artículo 99, inciso 4, párrafo tercero, de la reforma constitucional de 1994. Este artículo exigía que los jueces mayores de 75 años obtuvieran un nuevo nombramiento para continuar en sus cargos. Fayt argumentó que dicha disposición vulneraba la garantía de inamovilidad, esencial para la independencia judicial, al alterar un principio no habilitado para reforma por la Convención Constituyente.

---

(45) FERREYRA, José Alberto, "El Chubut y su futura reforma constitucional: una defensa a la inamovilidad ad vital del magistrado judicial", en Boletín Judicial N° 4, mayo/junio de 1994, Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Chubut, p. 39.

(46) GELLI, María Angélica, "Los exámenes de convalidación de los magistrados y la independencia judicial", en L. L. 2010-B-1311.

(47) ALVARADO VELLOSO, "El juez. Sus deberes y facultades. Los derechos procesales del abogado frente al juez", ed. Depalma, Buenos Aires, 1982, 13.

La Corte Suprema falló a su favor, considerando que la Convención excedió su mandato al introducir esta limitación[48]. La Corte argumentó que la facultad de reformar la Constitución no otorga a la Convención un poder ilimitado y que la inamovilidad de los jueces, un principio no habilitado para reforma, no debía ser alterada sin autorización expresa. Además, se destacó que la autorización otorgada por el Congreso para modificar el artículo 99 se limitaba a la creación del Consejo de la Magistratura y no permitía alteraciones en la estabilidad de los magistrados.

En los votos de la minoría, los jueces Bossert y Vázquez subrayaron que la inamovilidad judicial debía interpretarse de manera restrictiva, reafirmando que ésta es clave para la independencia del Poder Judicial.

1.3.2. Caso "Schiffrin". Leónidas Schiffrin, juez de la Cámara Federal de La Plata, también demandó al Estado Nacional cuestionando la constitucionalidad del límite etario de 75 años, al considerar que atentaba contra la inamovilidad garantizada por el artículo 110 de la Constitución. Argumentó que la exigencia de un nuevo nombramiento comprometía la independencia judicial, al generar dependencia del Poder Ejecutivo y el Senado.

El 28 de marzo de 2017, la Corte Suprema, por mayoría (Lorenzetti, Maqueda y Rosatti), rechazó el planteo y validó el límite de edad establecido en 1994. Según el fallo, esta regulación no afecta la independencia judicial, sino que representa una disposición legítima y objetiva, producto de la soberanía popular ejercida a través de la Convención Constituyente. La Corte consideró que debía otorgarse un alto grado de deferencia a sus decisiones y que solo se justificaría su invalidación ante una inconstitucionalidad evidente[49].

Lorenzetti destacó que la inamovilidad judicial no implica permanencia vitalicia, sino que asegura el ejercicio independiente mientras dure el cargo. Consideró el límite de edad como una regulación objetiva e impersonal

---

(48) En el caso "Fayt, Carlos Santiago c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento", los ministros que votaron con la mayoría, declarando la nulidad de la reforma constitucional que afectaba la inamovilidad del juez Fayt fueron: Julio S. Nazareno, Eduardo Moline O'Connor y Augusto Cesar Belluscio. Los ministros que votaron en minoría, es decir, que no estuvieron de acuerdo con la nulidad de la reforma constitucional, fueron: Antonio Boggiano (disidencia parcial), Guillermo A. F. López (disidencia parcial), Gustavo A. Bossert (disidencia parcial) y Adolfo Roberto Vázquez (según su voto). Es importante destacar que si bien los jueces Vázquez, Boggiano y López forman parte de la disidencia, el juez Vázquez presenta un voto propio donde argumenta a favor de la nulidad de la reforma constitucional, coincidiendo en este punto con la mayoría. Sin embargo, se diferencia de la mayoría en otros aspectos del caso.

(49) Un aspecto adicional del fallo fue la exhortación que la Corte realizó al Consejo de la Magistratura, instándolo a tomar medidas respecto de los jueces que habían permanecido en sus cargos más allá de los 75 años, basándose en la doctrina del caso "Fayt". Sin embargo, esta exhortación fue criticada por algunos sectores, ya que el Consejo no tiene un rol directo en el procedimiento de revalidación del cargo de los jueces mayores de 75 años, establecido en el artículo 99, inciso 4 de la Constitución (conf. SEIJAS, Gabriela, ob. cit.).

compatible con los principios republicanos. Subrayó que no discrimina a jueces en particular, sino que se aplica a todos por igual.

Por su parte, Maqueda resaltó que muchas constituciones de América Latina limitan la inamovilidad por edad o períodos definidos y que el límite de 75 años no compromete la independencia judicial y es compatible con los principios republicanos. También advirtió que el precedente "Fayt" podía generar inseguridad jurídica al cuestionar normas introducidas en la reforma de 1994.

En el caso de Rosatti, subrayó que el límite de edad no prejuzga la capacidad de los jueces, sino que introduce una evaluación periódica de idoneidad a través del nuevo nombramiento. Este mecanismo garantiza la independencia mientras respeta la aptitud de los jueces en ejercicio[50].

En la disidencia, Rosenkrantz defendió la doctrina del caso "Fayt", señalando que el límite de edad de 75 años comprometía la garantía de inamovilidad judicial y expone a los magistrados a presiones políticas, al tener que depender del Poder Ejecutivo y el Senado para permanecer en sus cargos. Para él, esta disposición vulnera la independencia judicial.

1.3.3. En suma, la evolución de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sugiere que está abierta a aceptar un cierto grado de regulación de la estabilidad, siempre que esta sea objetiva, impersonal, transparente y aplicable a todos los jueces por igual. Esto ofrece un marco de legitimidad para implementar mecanismos de evaluación periódica de magistrados y magistradas, siempre que se respeten aquellos principios razonablemente.

1.4. La estabilidad judicial en el sistema de derechos humanos

1.4.1. A la hora de analizar el sistema de evaluación de jueces y juezas es importante considerar los estándares sobre la independencia y la estabilidad judicial en el sistema de derechos humanos, a modo de advertir si existen limitantes para hacerlo. Anticipando la respuesta, si bien se advierte un fuerte compromiso por aquella protección, no existen prohibiciones sobre el establecimiento de condiciones de permanencia para quienes ejercen la magistratura, en particular para la producción de evaluaciones en la función.

---

(50) En el considerando 17 de su voto Rosatti sostiene: "La inamovilidad de los jueces puede revestir el carácter de "permanente" o "temporario" sin que ello desnaturalice la garantía ni afecte la idoneidad para el resguardo de la independencia judicial, en la medida que se asegure que —durante el período previsto constitucionalmente para el ejercicio de su función— el magistrado no podrá ser destituido de su cargo sino mediante el procedimiento específicamente previsto por la Norma Fundamental al efecto. Ambas variables de la inamovilidad ("permanente" o "temporaria") encuentran antecedentes en el derecho comparado y están dirigidas a la satisfacción del principio constitucional de la independencia judicial".

El sistema universal de derechos humanos y el sistema interamericano[51] han otorgado un lugar destacado a la estabilidad de quienes son titulares de un tribunal, considerándola esencial para garantizar una judicatura independiente e imparcial[52]. Diversas fuentes internacionales han establecido estándares para proteger esta independencia[53], asegurando que los representantes de la judicatura no sean removidos arbitrariamente y que cualquier procedimiento de destitución respete el debido proceso[54].

En el ámbito convencional americano, instrumentos como el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo XXVI de

---

(51) En este trabajo se referirá al sistema universal y al americano. Más también debe señalarse que, dentro del Sistema Europeo de Derechos Humanos puede encontrarse el Convenio Europeo de Derechos Humanos donde se señala en su artículo 6.1 que "Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá sobre la determinación de sus derechos y obligaciones de carácter civil, o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella". También la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su artículo 47 dice que "Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial". A su turno, la Recomendación del Comité de ministros sobre la Independencia, Eficiencia y Responsabilidades de los Jueces del Consejo de Europa sostiene en su artículo 1 que la "La independencia judicial debe ser garantizada por la ley y debe abarcar tanto la independencia individual de los jueces como la independencia institucional del poder judicial". Finalmente, la Carta Magna de los Jueces del Consejo de Europa sostiene en su artículo 3 que "Los jueces, ya se trate de cargos permanentes o temporales, serán seleccionados por sus cualidades profesionales y deberán gozar de inamovilidad".

(52) Principio N° 1 en "Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura" (https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary); Comité de Derechos Humanos, ONU, Comunicación No. 263/1987, M. González del Rho v. Perú. Doc. ONU CCPR/C/46/D/263. 1987. Párr. 5.2.

(53) Ver Número 2 de los "Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura"; punto 1.1 de los "Principios de Bangalore" (https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891_S_ebook.pdf).

El Estatuto del Juez elaborado por la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, los días 23, 24 y 25 de mayo de 2001, establece en su artículo 14 que "Como garantía de su independencia, los jueces deben ser inamovibles desde el momento en que adquieren tal categoría e ingresan a la carrera judicial, en los términos que la Constitución establece. No obstante, podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad física o mental, evaluación negativa de su desempeño profesional en los casos en que la ley lo establezca, o destitución o separación del cargo declarada en caso de responsabilidad penal o disciplinaria, por los órganos legalmente establecidos, mediante procedimientos que garanticen el respeto del debido proceso y, en particular, el de los derechos de audiencia, defensa, contradicción y recursos legales que correspondan".

(54) SLOKAR, Alejandro W., "Acerca de la integridad de los/las magistrados/as" (http://www.derecho.uba.ar/institucional/deinteres/2020/reforma-judicial/alejandro-slokar.pdf - visto el 10/12/2024).

la Declaración Americana de los Derechos Humanos, el artículo 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos subrayan la importancia de garantizar tribunales independientes e imparciales. Allí, la inamovilidad de los jueces es vista como una salvaguarda para evitar remociones arbitrarias y permitirles ejercer su función con autonomía(55).

Por otro lado, los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura de la Organización de las Naciones Unidas establecen que la permanencia en el cargo estará garantizada hasta que el juez o jueza cumpla la edad para la jubilación o expire el período de su nombramiento, según lo determine la legislación aplicable(56). Así, estos principios permiten designaciones temporales, siempre que estén previamente reguladas(57).

---

(55) XIII Declaración de Copán-San Salvador 2004; Cumbre Judicial Iberoamericana, https://www.cidej.org; Declaración de Campeche, abril de 2008 de la Federación Latinoamericana de Asociación de Magistrados –FLAM (https://www.fam.org.ar), ambos citados por la Cámara de Apelaciones de Trelew, Sala B, SIL N° 26/2015, Sistema Eureka! (https://apps1cloud.juschubut.gov.ar/Eureka); Tribunal Superior de Justicia de CABA, 24-02-2016, "G. D., A. c/ GCBA s/ Acción declarativa de inconstitucionalidad", El Derecho - Digital, 2016; Cita Digital: ED-DCCCXXVIII-358.

(56) Naciones Unidas, Principios Básicos, principio 12: "[l]a ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos", y "[s]e garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos". Adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Los "Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura" se fundamentan en varios puntos clave: Compromiso con la justicia y los derechos humanos: Según la Carta de las Naciones Unidas, los pueblos del mundo han afirmado su voluntad de crear condiciones para mantener la justicia y fomentar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, sin discriminación. Principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos: Esta declaración establece la igualdad ante la ley, el derecho a la presunción de inocencia y a ser escuchado por un tribunal competente, independiente e imparcial. Garantías en los pactos internacionales: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aseguran el respeto a estos derechos, incluyendo el derecho a un juicio sin demora indebida. Desigualdad entre principios e implementación: A pesar de la existencia de estos ideales, se reconoce que muchas veces no se cumplen en la práctica. Justicia alineada con los principios: Se destaca la necesidad de que la organización y administración de la justicia se inspire en estos principios, implementando medidas que garanticen su pleno cumplimiento. Regulación de la función judicial: Las normas que rigen el ejercicio judicial deben permitir a los jueces actuar conforme a estos principios, ya que son quienes toman decisiones fundamentales sobre la vida, libertad y bienes de los ciudadanos. Relevancia del Sexto Congreso de la ONU: Este congreso solicitó directrices sobre la independencia de los jueces, así como sobre su selección, capacitación y condición jurídica, destacando la importancia de abordar estos temas.

(57) En cuanto a las condiciones de su servicio e inamovilidad en el cargo, se estableció como principios que "11. La ley garantizará la permanencia en el cargo de los

A su vez, los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial refuerzan la inamovilidad como pilar de la independencia judicial y protección contra desplazamientos arbitrarios, asegurando que las decisiones judiciales se basen únicamente en la ley y los hechos del caso; vinculando la imparcialidad con el fortalecimiento de la confianza pública en el poder judicial. Sin embargo, este documento no señala la prohibición de establecer mecanismos de limitación de la estabilidad de los magistrados y magistradas[58].

Por su parte, el Estatuto del Juez Iberoamericano establece en su artículo 14 que los jueces deben ser inamovibles desde su ingreso a la carrera judicial, salvo en casos de incapacidad, *evaluación negativa de desempeño*, responsabilidad penal o disciplinaria, siempre que se respete el debido proceso[59]. Este enfoque reconoce la posibilidad de evaluaciones de desempeño como una excepción a la inamovilidad, estableciendo un equilibrio entre independencia judicial y estándares de idoneidad[60].

---

jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas. 12. Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto. 13. El sistema de ascensos de los jueces, cuando exista, se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia. 14. La asignación de casos a los jueces dentro del tribunal de que formen parte es asunto interno de la administración judicial" (https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-independence-judiciary - visto el 10/12/2024).

(58) Aprobado por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su Resolución E/CN.4/2003/65/Anexo, en La Haya, Países Bajos, noviembre de 2002, y adoptados el 10 de enero de 2003. Estos principios adoptados pretenden "...establecer estándares para la conducta ética de los jueces. Están formulados para servir de guía a los jueces y para proporcionar a la judicatura un marco que regule la conducta judicial. Asimismo, pretenden ayudar a que los miembros del ejecutivo y el legislativo, los abogados y el público en general puedan comprender y apoyar mejor a la judicatura. Estos principios presuponen que los jueces son responsables de su conducta frente a las instituciones correspondientes establecidas para mantener los estándares judiciales, que dichas instituciones son independientes e imparciales y que tienen como objetivo complementar y no derogar las normas legales y de conducta existentes que vinculan a los jueces" (https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891_S_ebook.pdf - visto el 10/12/2024).

(59) SANTIAGO, Alfonso (h), "Grandezas y miserias en la vida judicial. El mal desempeño como causal de remoción de los magistrados judiciales", ed. El Derecho, Buenos Aires, p. 17.

(60) Estatuto del Juez elaborado por la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, los días 23, 24 y 25 de mayo de 2001. Establece en su artículo 14 "Como garantía de su independencia, los jueces deben ser inamovibles desde el momento en que adquieren tal categoría e ingresan a la carrera judicial, en los términos que la Constitución establece. No obstante, podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad física o mental, evaluación negativa de su desempeño profesional en los casos en que la ley lo establezca, o destitución

La XIII Declaración de Copán - San Salvador 2004 también aborda la garantía de permanencia de los jueces en sus cargos, destacando la necesidad de preservar su independencia de criterio. Se admite que las regulaciones nacionales puedan ajustarse a las pautas establecidas en el Estatuto del Juez Iberoamericano, incluyendo evaluaciones o límites temporales regulados por la ley (arts. 14 y 15)(61).

De manera similar, la Declaración de Campeche o "Declaración de Principios Mínimos sobre la Independencia de los Poderes Judiciales y de los Jueces en América Latina", aprobada por la Federación Latinoamericana de Magistrados, establece que los jueces son inamovibles y no pueden ser trasladados, ascendidos o removidos salvo en casos expresamente previstos por la ley. Estas disposiciones incluyen procedimientos disciplinarios con amplias garantías de defensa, subrayando la importancia del debido proceso(62).

1.4.2. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sido el órgano que mayores interrogantes ha planteado con relación a la posibilidad de evaluar magistrados y magistradas al poco tiempo de ingresar al poder judicial.

Así, ha subrayado que, según el derecho internacional aplicable, sólo resultan aceptables las separaciones del cargo de quienes administran Justicia en dos situaciones: (i) cuando se cumple efectivamente la garantía de inamovilidad, como el fin del período o la llegada de la jubilación forzosa; y (ii) cuando se cuestiona la idoneidad para el ejercicio del cargo a través de un control disciplinario(63). Estas garantías se aplican independientemente del nombre que se dé a la separación en la vía interna, ya sea cese, destitución o remoción(64). Es decir, se infiere de la interpretación de la CIDH que son admisibles aquellos mecanismos que limitan temporariamente la

---

o separación del cargo declarada en caso de responsabilidad penal o disciplinaria, por los órganos legalmente establecidos, mediante procedimientos que garanticen el respeto del debido proceso y, en particular, el de los derechos de audiencia, defensa, contradicción y recursos legales que correspondan". Cabe recordar que este documento fue emitido como un referente que identifique los valores, principios, instituciones, procesos y recursos "mínimos" necesarios para garantizar que la función jurisdiccional se desarrolle en forma independiente, defina el papel del juez en el contexto de una sociedad democrática y estimule los esfuerzos que en ese sentido desarrollan los Poderes Judiciales de la región.

(61) Declaración Copan-San Salvador - Declaración Final del IV Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura y VIII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia (https://www.cidej.org).

(62) Declaración de Campeche, abril de 2008 de la Federación Latinoamericana de Asociación de Magistrados –FLAM - https://www.fam.org.ar.

(63) CIDH, Observaciones finales escritas Caso Quintana Coello y otros Vs. Ecuador, 2013.

(64) CIDH, Caso Quintana Coello y otros respecto de Ecuador, 2011, párr. 100.

estabilidad de los magistrados y magistradas a condiciones que establezca la ley, como —por ejemplo— períodos temporales o cumplimiento de requisitos jubilatorios.

Sin embargo, en esa línea también ha dicho que un período de duración definido y suficiente permite al operador de Justicia contar con la estabilidad necesaria para realizar sus labores con independencia y autonomía, sin presiones ni temor de estar sujeto a una confirmación o ratificación posterior. Por eso, el nombramiento para mandatos de corta duración debilita el sistema de justicia y afecta a la independencia y el desarrollo profesional. En ese sentido es deseable un único nombramiento por un período determinado que asegure la permanencia en el cargo por el tiempo o condición señalada para el magistrado o magistrada. Allí la Comisión ha observado que en la región existen diferentes factores que dificultan que el nombramiento tenga la duración en la forma indicada: a) su reelección; b) cargos interinos o en provisionalidad y libre nombramiento y remoción y c) los períodos de prueba[65].

De esta manera, *la Comisión encuentra que un factor de fragilidad en la independencia de quienes ejercen la judicatura es la posibilidad de ser sujetos a una confirmación posterior para permanecer en el cargo*, o bien, de ser reelectos, ya que "es contraria a los estándares internacionales en la materia". Es preferible que aquellos no estén sujetos a procedimientos de ratificación, especialmente cuando la posibilidad de confirmación en el cargo puede ser discrecional. Por eso, la CIDH sostiene que los nombramientos en provisionalidad deben constituir una situación excepcional y no la regla. Así, aunque por circunstancias excepcionales puede ser necesario nombrar operadores de justicia con un carácter temporal —como cuando se trata de períodos de transición durante la reestructuración del aparato de justicia—, dichos administradores de Justicia deben ser nombrados mediante un procedimiento adecuado, por un tiempo o condición preestablecidas y deben tener garantías de estabilidad en su cargo[66].

---

(65) CIDH, "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas", 2013, http://www.cidh.org, p. 37; CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc.66, 31 de diciembre de 2011, párr. 364; Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 54.

(66) ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU, Promoción y Protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados Leandro Despouy, Adición. Misión a Guatemala, A/HRC/11/41/Add.3, 1 de octubre de 2009, párr. 37, 57, 65 y 110; Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II – el Ministerio Público.

Esa es la razón por la cual la Comisión Interamericana ha observado en algunos países que la legislación prevé un período de prueba, con el fin de determinar el ingreso definitivo del funcionario a la carrera judicial. Al respecto, en forma similar a la provisionalidad, ha dicho que los jueces y juezas sujetas a dichos períodos de prueba pueden ser sujetos a presiones para tomar determinadas decisiones de conformidad con los intereses de la autoridad de la cual dependa su nombramiento definitivo, poniendo en riesgo su actuación independiente. La Comisión es del criterio que una vez cumplidos los requisitos del concurso de méritos y aprobadas las pruebas respectivas, las y los operadores de justicia deberían ser nombrados en propiedad en el cargo para el cual fueron seleccionados, sin que existan períodos de pruebas ni aspectos que queden sujetos a un valor discrecional que pueda afectar la actuación independiente del o la operadora de justicia. Sin embargo, la CIDH coincide con la Relatoría de la ONU en que, si el período de prueba existe, éste debería ser breve, no prorrogable, y una vez concluido de manera satisfactoria debería concederse automáticamente el nombramiento(67).

1.4.2.1. Por otro lado, si bien la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que los jueces deben estar libres de presiones indebidas, amenazas o interferencias que puedan comprometer su imparcialidad y que la inamovilidad judicial es una garantía fundamental, no se ha interpretado de los textos convencionales una limitación a la estabilidad de los magistrados a través de evaluaciones periódicas de desempeño(68).

Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010), Estrasburgo, 3 de enero de 2011, párr. 37; con cita a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos de Guatemala, Cuestionario solicitado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la elaboración del "Informe sobre la situación de las y los operadores de justicia en las Américas", febrero de 2013, p. 5.

(67) COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas", 2013, http://www.cidh.org, p. 42; NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 56.

(68) Comisión IDH, "Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas", OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 de diciembre de 2013; Comité de Derechos Humanos, ONU, Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Sr. Diego García-Sayán. Doc. ONU A/HRC/35/31. 9 de junio 2017. Párr. 70. 13; Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela, cit., párr. 56; Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela, cit., párr. 43 y 56; Corte IDH, "Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú", Sentencia de 31/01/2001, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_71_esp.pdf; Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela, 05/08/2008, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf; Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, 30/06/2009, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.

No obstante ello, sí se ha dicho que los nombramientos provisionales deben constituir una excepción y no la regla, ya que la prolongación de esta situación o la presencia mayoritaria de jueces en condición de provisionalidad generan serios obstáculos para la independencia judicial. La vulnerabilidad del poder judicial se agrava si, además, no existen procedimientos de destitución que respeten las obligaciones internacionales de los Estados[69].

1.4.2.2. Sin perjuicio de lo anterior, es interesante recordar los estándares que este tribunal internacional ha desarrollado en materia de independencia judicial y otras garantías a los fines de aplicarlos a la cuestión específica de los procesos de evaluación de representantes de la magistratura, ya que otorgan herramientas para analizar su convencionalidad.

Así, siguiendo el profundo estudio que ha realizado la Dra. María Gattinoni de Mujía al respecto[70], pueden señalarse que han existido tres momentos clave —al menos— de la jurisprudencia de dicho tribunal regional:

A) Primer momento: Caso del Tribunal Constitucional de Perú (2001): El caso surgió en 1997, cuando tres magistrados del Tribunal Constitucional peruano fueron destituidos tras declarar inconstitucional una norma que habilitaba la reelección presidencial de Alberto Fujimori. El tribunal encontró violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).

En su decisión, la Corte Interamericana estableció varios estándares: (a) Juicio político y debido proceso: Reconoció la validez del juicio político, pero subrayó que este debe estar libre de presiones políticas y garantizar la imparcialidad. (b) Tutela judicial efectiva: Extendió este derecho a los procedimientos de destitución de jueces, exigiendo imparcialidad

---

pdf; Corte IDH, Caso De La Corte Suprema De Justicia (Quintana Coello Y Otros) Vs. Ecuador, 23/08/2013, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_266_esp.pdf; Corte IDH, caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador, 28/08/2013, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_268_esp.pdf; Corte IDH, "Caso López Lone Y Otros Vs. Honduras", 05/10/2015, https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf; Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela; Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile, entre otros.

(69) Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros, párr. 43; Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2011, Serie C No. 227, párr. 107; Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela, párr. 118; CIDH, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 364.

(70) GATTINONI DE MUJÍA, María, "Estándares convencionales en materia de independencia del poder judicial, remoción de los jueces por juicio político y criterios acerca de la posibilidad de su destitución por el contenido de las sentencias", en Santiago, Alfonso (Director), "La responsabilidad de los jueces por el contenido de sus decisiones jurisdiccionales. Marco teórico y análisis de algunos casos paradigmáticos", Buenos Aires, La Ley, 2016, pp. 91-120.

y garantías procesales similares a las de otros procesos judiciales. (c) Independencia judicial: Reafirmó que quienes ejercen la judicatura deben estar protegidos de injerencias externas y que la independencia debe garantizarse tanto a nivel individual como institucional. Estos estándares fijaron la obligación de estructurar procesos disciplinarios que respeten la independencia judicial, asegurando una evaluación objetiva y libre de presiones externas.

B) Segundo momento: Casos de Venezuela (2008-2011): El caso más destacado fue Apitz Barbera y otros vs. Venezuela (2008), relacionado con la destitución de jueces provisorios de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de ese país tras dictar una sentencia que contradecía intereses políticos. El tribunal señaló que la destitución se basó en un supuesto "error judicial inexcusable", sin garantizar el debido proceso.

La Corte Interamericana concluyó que el Estado venezolano violó la CADH y consolidó los siguientes estándares: (a) Independencia judicial: Subrayó que los jueces, incluidos los provisorios, deben gozar de las mismas garantías que los titulares. La provisionalidad no justifica remociones arbitrarias. (b) Inamovilidad y contenido de las sentencias: Estableció que los jueces no pueden ser destituidos por el contenido de sus fallos, salvo en casos de mala conducta o incompetencia debidamente demostrados. (c) Tutela judicial efectiva: Reiteró que los jueces deben contar con procesos disciplinarios justos, imparciales y con derecho a la defensa. (d) Deber de motivación: Exigió que las decisiones disciplinarias estén fundamentadas para garantizar transparencia y legalidad. De esta manera, se determinó que los titulares de Justicia no deben ser sancionados por decisiones contrarias a intereses políticos y que la evaluación de su desempeño debe centrarse en criterios objetivos y éticos.

C) Tercer momento: Casos de Ecuador (2013): Este momento se enmarca en la reestructuración del Tribunal Constitucional ecuatoriano, que llevó a la destitución masiva de jueces sin recursos efectivos para impugnar dichas decisiones. La Corte IDH abordó la presión política ejercida sobre los jueces y la denegación de justicia al impedirles recurrir las destituciones.

La Corte declaró que el Estado ecuatoriano violó el artículo 25 de la CADH y estableció estándares clave: (a) Recursos efectivos: Los Estados deben garantizar recursos judiciales accesibles y capaces de producir resultados concretos para proteger los derechos vulnerados. (b) Imparcialidad judicial: Los procesos de destitución deben ser revisados por órganos independientes que garanticen una evaluación justa. (c) Prohibición de la denegación de justicia: Un recurso ineficaz equivale a una negación de justicia, afectando la confianza en el sistema judicial. (d) Normas legales claras: Los procesos de destitución deben estar regulados por normas precisas que permitan un control judicial adecuado. Estos estándares reafirman la

obligación estatal de garantizar la independencia y estabilidad de los jueces, asegurando procesos disciplinarios libres de presiones políticas y basadas en el principio de legalidad.

En síntesis, la Corte IDH ha establecido distintos estándares en materia de protección judicial, relacionados con la independencia judicial, que ofrecen un marco fundamental para guiar los procesos de evaluación de magistrados en sus funciones. El tribunal regional ha subrayado en reiteradas ocasiones la interdependencia entre independencia judicial y estabilidad en el cargo. Es decir, el acceso en igualdad de condiciones a las posiciones judiciales debe ir acompañado de la protección efectiva de la permanencia en el cargo, asegurando que los jueces no puedan ser removidos de manera arbitraria ni por motivos políticos.

A través de sus fallos, la Corte ha reafirmado la importancia de los Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura, los que exigen que la independencia judicial esté garantizada por la Constitución o por la ley. Las instituciones del Estado deben respetar esa independencia, asegurando que los administradores de Justicia puedan resolver los casos sin interferencias externas de ningún tipo. Se colige de ello que los procesos de evaluación no pueden convertirse en un instrumento para influir o disciplinar a quien ejercen la magistratura por sus decisiones.

De esta manera, de la jurisprudencia del Alto Tribunal regional pueden considerarse los siguientes estándares en materia de sistemas de evaluación de personas que ejercen la judicatura:

(a) Los sistemas de evaluación deben prever mecanismos de defensa o recurso efectivo —y no meramente formal— para que los magistrados puedan impugnar los resultados que consideren injustos. Debe existir una vía real y accesible para impugnar evaluaciones que vulneren el derecho a la estabilidad y la independencia, basada en criterios objetivos y no arbitrarios.

(b) Toda evaluación que pueda influir en la estabilidad del juez o jueza debe cumplir con los estándares del debido proceso, incluyendo transparencia en los criterios de evaluación, oportunidad de defensa, y revisión por órganos imparciales. Las evaluaciones no deben ser utilizadas como herramientas para controlar o influir en los jueces, sino que deben limitarse a valorar la idoneidad y competencia profesional de manera objetiva.

(c) El diseño de los sistemas de evaluación no deben introducir riesgos de parcialidad o presiones políticas sobre los titulares de un tribunal. Tanto los evaluadores como los procesos deben ser verdaderamente independientes para evitar que se distorsione la función evaluativa hacia intereses ajenos a la administración de justicia.

1.5. Sistemas de estabilidad judicial en el derecho comparado

Es interesante también explorar cómo los sistemas jurídicos de distintos países abordan la estabilidad de quienes ejercen la magistratura de distinta forma, revisando si establecen mecanismos de confirmación periódica o evaluaciones, plazos de duración en el cargo u otros. Ello admite revisar distintas perspectivas en relación con la estabilidad judicial y si ello influye negativamente en la autonomía judicial.

Así, se advierte que en algunos sistemas jurídicos la confirmación periódica de las personas que ejercen la judicatura es una práctica común. Por ejemplo, en algunos estados de los Estados Unidos (ya se han citado los casos de Pensilvania, Nueva Jersey y Vermont), los jueces y juezas son elegidos o confirmados a través de elecciones periódicas, lo cual ha generado debates acerca de la posible politización del poder judicial y la erosión de la imparcialidad judicial(71).

En contraste, en muchos países europeos, los sistemas de evaluación de jueces se han enfocado en la formación continua, el rendimiento y la profesionalización, sin comprometer la estabilidad en el cargo. Estos sistemas buscan garantizar que los jueces mantengan un alto estándar de competencia, sin someterlos a presiones políticas o externas. Por ejemplo, en Francia y Alemania, existen evaluaciones de desempeño judicial, pero éstas no afectan la inamovilidad de los jueces, sino que se utilizan para identificar áreas de mejora y desarrollo profesional(72).

Por su parte, el derecho constitucional latinoamericano cuenta con varios ejemplos que demuestran que la inamovilidad no es necesariamente equiparable al carácter vitalicio del cargo, sino que admite limitaciones vinculadas al carácter periódico de la función o el cese a una determinada

---

(71) SAGÜÉS, Néstor P., Poder judicial: "¿Inamovilidad permanente o inamovilidad transitoria?", LA LEY 1982-B, 751, TR LALEY AR/DOC/18326/2001; BAS, Arturo M., "El Derecho Federal Argentino" t. I, p. 330 (Buenos Aires 1927), Ed. Valerio Abeledo; GRIMKE, Federico, ob. cit., p. 159; LABOULAYE, Eduardo, "Curso de legislación comparada", p. 480, trad. de Manuel García, Buenos Aires, 1866.

(72) SAGUES, Néstor P: "Variables y problemáticas Consejo de la Magistratura en el reciente constitucionalismo latinoamericano", en E.D. del día 20 de febrero de 1995; SAGUES, Néstor P: "El Consejo de la Magistratura", en E.D. 113-850, y SAGÜES, Néstor P.: "El Consejo de la Magistratura y su inserción en el régimen de reclutamiento de jueces", en J.A. 1989-IV-890.

edad[73]. Como señaló el Ministro Maqueda en el caso "Schiffrin"[74], puede decirse que la mayoría de las constituciones de los países de la región garantizan la inamovilidad judicial, pero lo hacen durante un período de tiempo fijo (generalmente entre 5 y 15 años). Además, varios países establecen un límite de edad para la permanencia en el cargo, obligando a la jubilación a cierta edad (normalmente 70 o 75 años). Es decir, si bien los sistemas latinoamericanos buscan proteger la independencia judicial al asegurar que

---

(73) Bolivia: Los jueces del Tribunal Supremo de Justicia, Tribunal Agroambiental y Tribunal Constitucional Plurinacional son inamovibles durante el tiempo que dura su mandato de seis años, salvo en los casos previstos por ley (art. 182, 183, 188 y 200). Son electos por voto popular. Brasil: El artículo 101 de su constitución señala que los ministros del Supremo Tribunal Federal son nombrados por el presidente de la República, con aprobación del Senado, y tienen inamovilidad en sus cargos hasta los 75 años (edad de jubilación obligatoria). Los jueces federales tienen inamovilidad tras dos años de servicio y la jubilación es obligatoria a los 75 años. Chile: Los jueces son inamovibles, salvo por las causas legales que determinen su destitución o jubilación (art. 80). Los jueces tienen inamovilidad, pero deben jubilarse a los 75 años. Pueden ser destituidos por causas legales. Colombia: Los magistrados de las altas cortes (Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado) son nombrados por ocho años sin posibilidad de reelección y gozan de inamovilidad durante ese tiempo (art. 233). Los magistrados de la Corte Constitucional son nombrados para períodos de ocho años (art. 239). Costa Rica: Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son nombrados por el Congreso para períodos de ocho años y pueden ser reelectos por el Congreso (art. 158). Ecuador: Los magistrados de la Corte Nacional de Justicia son elegidos para períodos de nueve años, con inamovilidad durante su mandato (art. 182). Los jueces constitucionales también tienen un mandato fijo con inamovilidad (art. 432). El Salvador: Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por la Asamblea Legislativa para un período de cinco años, y por ministerio de ley continuarán por períodos iguales, salvo que al finalizar cada uno de los períodos, la Asamblea Legislativa acordare lo contrario o fueren destituidos por causas legales (artículo 186). Guatemala: Los magistrados de la Corte Suprema son electos por el Congreso por cinco años y gozan de inamovilidad durante ese tiempo (art. 208). Los jueces de apelación son nombrados también por cinco años con inamovilidad (art. 215). Honduras: Los magistrados de la Corte Suprema son nombrados por el Congreso Nacional para un período de siete años y gozan de inamovilidad durante ese tiempo (art. 314). México: Los ministros de la Suprema Corte de Justicia son nombrados por quince años y tienen inamovilidad. La edad de jubilación es a los 70 años (artículo 94). Nicaragua: Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son elegidos para períodos de cinco años y tienen inamovilidad durante su mandato (art. 163). Panamá: Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia son nombrados por diez años y gozan de inamovilidad durante ese tiempo (Art. 203). Paraguay: Los magistrados son inamovibles durante su mandato de cinco años. La edad de jubilación obligatoria es a los 75 años (art. 252 y 261). Perú: Los magistrados del Tribunal Constitucional son nombrados por cinco años y gozan de inamovilidad durante ese tiempo (art. 201). Uruguay: Los jueces de la Corte Suprema de Justicia son nombrados por diez años y gozan de inamovilidad. La edad de jubilación obligatoria es a los 70 años (art. 237 y 250). Venezuela: Los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia son nombrados por doce años, con inamovilidad durante su mandato (art. 264).

(74) CSJN, Fallos: 340:257.

los representantes de la judicatura no puedan ser removidos arbitrariamente, también imponer sistemas de limitación a la estabilidad judicial[75].

1.6. El sistema colombiano

En Colombia, existe un sistema de evaluación periódica de jueces y juezas, que está regulado por la Ley 270 de 1996, conocida como la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Este sistema es administrado por el Consejo Superior de la Judicatura, a través de su Unidad de Administración de Carrera Judicial[76].

Esta Ley establece en sus artículos 169 a 172 las bases para la evaluación de servicios de los funcionarios judiciales. Según el artículo 169, la evaluación tiene como objetivo verificar que los servidores de la rama judicial mantengan niveles de idoneidad, calidad y eficiencia que justifiquen su permanencia en el cargo. El artículo 170 dispone que la evaluación debe ser motivada y resultado de *un control permanente* del desempeño del funcionario o empleado, comprendiendo factores como calidad, eficiencia o rendimiento, organización del trabajo y publicaciones.

El artículo 172 indica que los funcionarios de carrera serán evaluados por la Sala Administrativa de los Consejos Superior o Seccional de la Judicatura. La evaluación de los jueces se llevará a cabo anualmente y la de los magistrados de los tribunales cada dos años.

Este sistema tiene un reglamento específico. El Acuerdo PSAA16-10618 de 2016 del Consejo Superior de la Judicatura reglamenta detalladamente el proceso de evaluación de servicios para los servidores judiciales de carrera. Este acuerdo establece los procedimientos, criterios y formatos para la calificación de servicios, incluyendo aspectos como los sujetos evaluables y los períodos de evaluación; los factores y criterios de evaluación; y los procedimientos para la calificación anticipada y los planes de mejoramiento.

La calificación integral de servicios se realiza mediante un formulario específico, y se establece un puntaje mínimo para considerar satisfactoria la evaluación. Los factores de evaluación incluyen criterios como calidad (hasta 42 puntos); eficiencia o rendimiento (hasta 35 puntos); organización del trabajo (hasta 15 puntos); o publicaciones (hasta 8 puntos).

---

(75) SEIJAS, Gabriela, ob. cit.; BERIZONCE, Roberto O., ob. cit., p. 165 y sgtes.

(76) https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=6548&utm; https://www.asojudiciales.org/calificacion-de-servicio-para-jueces-de-la-republica-no-depende-de-la-idoneidad-eficiencia-y-eficacia-de-cada-juez-i/?utm; https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administracion-publica/nuevo-reglamento-para-el-sistema-de-evaluacion-del-servicio?utm; https://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=~%2FApp_Data%2FUpload%2F10237-14.pdf

La evaluación es realizada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura o por las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura, dependiendo del nivel del funcionario evaluado. Estas salas son responsables de aplicar los criterios establecidos en la normativa y de garantizar la objetividad y transparencia del proceso evaluativo.

Este sistema establece consecuencias específicas para aquellos funcionarios judiciales que no superan las evaluaciones periódicas de desempeño. Cuando un juez o jueza no alcanza la calificación mínima requerida en la evaluación de servicios, se activan mecanismos que pueden afectar su permanencia en el cargo. Específicamente, el numeral 9 del artículo 149 de la Ley 270 de 1996 faculta al nominador para declarar la insubsistencia del nombramiento de un funcionario judicial por obtener una calificación no satisfactoria en su evaluación de servicios.

Este procedimiento implica que el funcionario evaluado puede ser removido de su cargo si no cumple con los estándares de desempeño establecidos. Sin embargo, antes de que se tome una decisión definitiva, el funcionario tiene derecho a presentar recursos y solicitar reconsideración de los resultados obtenidos en la evaluación ante los órganos competentes, como el Consejo Superior de la Judicatura.

1.7. La estabilidad judicial en el sistema federal

1.7.1. Antecedentes

Si se examinan los antecedentes nacionales y la situación actual en Argentina sobre la estabilidad judicial, pueden encontrarse distintas provincias que han adoptado o mantienen sistemas que condicionan la permanencia de jueces y juezas[77].

Si bien la estabilidad judicial tiene sus orígenes en la tradición del derecho anglosajón, particularmente en Inglaterra, donde la Ley de la Reforma Judicial de 1701 estableció que los jueces serían inamovibles salvo en casos de mala conducta comprobada y a través de un proceso formal de juicio político, a partir de su adopción por Estados Unidos es que fue posteriormente tomado por otras naciones.

Así, en América Latina, particularmente, la adopción de la inamovilidad judicial varió en función de las influencias coloniales y las estructuras políticas locales. Muchas naciones incluyeron principios de inamovilidad en sus constituciones, pero a menudo enfrentaron desafíos prácticos en la implementación efectiva de estas garantías debido a inestabilidades políticas y la influencia de los otros poderes del Estado[78].

---

(77) LUCERO, Sergio Rubén, ob. cit., p. 14.
(78) BERIZONCE, Roberto O – FUCITO, Felipe, ob. cit., p. 297.

En nuestro país la estabilidad ya se encontraba en el Reglamento de Administración de Justicia de 1813 y en el Estatuto Provisional aprobado por el Congreso de Tucumán en 1816, concibiendo la "duración del mandato de los jueces mientras dure su buena conducta".

Sin embargo, podría señalarse que el origen de la limitación temporal en los cargos judiciales, que luego ingresa al derecho público provincial argentino de la mano de Joaquín V. González (quien plasmó esta idea normativamente como convencional constituyente en la Constitución de La Rioja de 1909), puede encontrarse en Estados Unidos entre 1830 y 1850. En ese período, a nivel estatal, se introdujo la limitación temporal del ejercicio de funciones judiciales, junto con la elección popular de los magistrados[79], en algunos Estados que se alejaron del modelo de la Constitución Federal, que establece la estabilidad permanente o vitalicia (por ejemplo, como ya se mencionó, Pensilvania, Nueva Jersey y Vermont)[80].

De esta manera, en el orden local, Mendoza fue una de las primeras provincias en introducir un sistema de evaluación para jueces mediante su Constitución de 1916. Ésta establecía la posibilidad de remover a los jueces o juezas por evaluación periódica, lo que generó controversia respecto a su compatibilidad con los principios constitucionales nacionales.

En 1934, Buenos Aires incorporó un sistema de evaluación periódica para los titulares del Poder Judicial, con una revisión quinquenal de su desempeño. Las evaluaciones incluían informes de desempeño que eran remitidos a una comisión evaluadora, compuesta en su mayoría por miembros designados por el poder ejecutivo.

Córdoba también implementó un sistema de evaluación periódica en su Constitución reformada de 1987, con un mandato renovable cada seis años. El mecanismo incluía una evaluación del desempeño por parte del Consejo de la Magistratura, introduciendo un modelo que combinaba la inamovilidad con la posibilidad de revisión.

La reforma constitucional de San Juan en 1986 estableció un sistema de evaluación de jueces con un período de prueba de cuatro años, tras el cual se evaluaba su desempeño para determinar la permanencia en el cargo.

---

(79) Sin embargo, Benet —citando a Linares Quintana— sostiene que los primeros mecanismos de elección popular pueden encontrarse en Roma y también durante la Revolución Francesa. Igualmente menciona en nuestro país a los jueces de paz en la provincia de San Juan en 1912, la ley orgánica de territorios nacionales n° 1532 para poblaciones de más de 1000 habitantes (BENET, Armando: "Sistema de designación de los derecho argentino y comparado", en L.L. 1991-A-831).

(80) SAGÜÉS, Néstor P., "Poder judicial: ¿Inamovilidad permanente o inamovilidad transitoria?", LA LEY 1982-B, 751, TR LALEY AR/DOC/18326/2001; BAS, Arturo M., "El Derecho Federal Argentino" t. I, p. 330 (Buenos Aires 1927), Ed. Valerio Abeledo; GRIMKE, Federico, ob. cit. p. 159; LABOULAYE, Eduardo, ob. cit., p. 480.

Este sistema generó intensas críticas, en tanto permitía una suerte de "reelección", condicionada a la evaluación de su desempeño.

Diversas constituciones provinciales establecieron en sus versiones anteriores estabilidad temporaria para ejercer la magistratura, como por ejemplo Tucumán (10 años en la Constitución de 1907); Jujuy (6 años para los jueces del Superior Tribunal de Justicia y 4 para los de instancias inferiores); y La Rioja (igual que la de Jujuy en su Constitución de 1909).

Por el contrario, mayoría son los ejemplos de constituciones que han establecido el sistema de inamovilidad de los jueces y juezas, y es el sistema que máximamente se encuentra en las constituciones provinciales[81].

1.7.2. Actualidad

Conforme lo último, la gran mayoría de las provincias de nuestro país establecen un sistema de estabilidad permanente de sus magistrados y magistradas. Sin embargo, algunas provincias disponen de mecanismos donde la estabilidad judicial se condiciona en algún aspecto.

Actualmente, la Provincia de Salta contempla la estabilidad temporal, exclusivamente para los miembros de la Corte de Justicia y los integrantes del Ministerio Público (Procurador General, Defensor General y Asesor General de Incapaces), con un período de seis años (artículos 156 y 165 de la Constitución de Salta, 2003).

También se encuentran los casos de personas que ejercen la magistratura "mientras dure su buena conducta", pero con límites, como alcanzar una determinada edad, estar en condiciones de jubilarse, o una combinación de ambas.

---

(81) A nivel nacional, el artículo 96 de la Constitución Nacional de 1853-1860 establecía este principio. En el ámbito provincial, se destacan las siguientes disposiciones: artículo 93 de la Constitución de La Pampa (1994); artículo 130 de la Constitución de La Rioja (1998); artículo 199 de la Constitución de Río Negro (1988); artículo 144 de la Constitución de Tierra del Fuego (1991); artículo 154 de la Constitución del Chaco (1994); artículos 195 y 196 de la Constitución de Catamarca (1988); artículo 176 de la Constitución de Buenos Aires (1994); artículo 154 de la Constitución de Córdoba (2001); artículo 143 de la Constitución de Corrientes (1993); artículo 153 de la Constitución de Neuquén (1957); artículos 150 y 151 de la Constitución de Entre Ríos (1933); artículos 163 y 164 de la Constitución de Formosa (1991); artículo 175 de la Constitución de Santiago del Estero (1997); artículo 171 de la Constitución de Jujuy (1986); artículo 151 de la Constitución de Mendoza (1965); artículo 140 de la Constitución de Misiones (1958); artículo 200 de la Constitución de San Juan (1986); artículo 201 de la Constitución de San Luis (1987); artículo 88 de la Constitución de Santa Fe (1962); artículo 98 de la Constitución de Tucumán (1990); y el artículo 110 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996) (LUCERO Sergio Rubén, ob. cit., p. 13).

En esta categoría se incluyen los jueces federales que al cumplir 75 años requieren un nuevo acuerdo para continuar en sus funciones (artículo 99, inciso 4 de la Constitución Nacional)[82]; los magistrados de Salta cuya inamovilidad cesa al momento de poder jubilarse (artículos 156 y 165 de la Constitución de Salta); los jueces de Santa Fe, que cesan a los 65 años si cumplen con los requisitos para la jubilación ordinaria (artículo 88 de la Constitución de Santa Fe); y los miembros del Tribunal Superior de Justicia y el Procurador Fiscal de La Rioja, quienes necesitan un nuevo nombramiento al cumplir 75 años (artículo 130 de la Constitución de La Rioja).

Los nombramientos provisorios, por su parte, pueden surgir de dos formas: primero, si la constitución delega expresamente al poder ejecutivo la facultad de hacer nombramientos temporales, como en el caso de cargos vacantes que requieren acuerdo del Senado durante su receso (artículo 99, inciso 19 de la Constitución Nacional); segundo, cuando se fija un plazo perentorio para la cobertura de un cargo y no se cumple con el procedimiento previsto, lo que permite que el Tribunal Superior de la provincia haga nombramientos provisionales. Este tipo de previsión se encuentra en las constituciones de San Juan (artículo 206), Santiago del Estero (artículo 187) y Chaco (artículo 164).

En cuanto a las designaciones "a prueba" o "de noviciado", se trata de un sistema en el que los jueces son sometidos a un período de evaluación que puede durar un determinado período de tiempo o incluso establecerse de manera continua. Si al final de este período son ratificados, adquieren estabilidad permanente. Si no son confirmados, la designación se extingue. Este tipo de nombramiento tiene antecedentes históricos en la Constitución de La Rioja de 1933, que estuvo vigente hasta 1986 y establecía un período de prueba de dos años antes de un nombramiento definitivo[83]. Actualmente, la única constitución que prevé un sistema atenuado de "noviciado" vigente

---

(82) SEIJAS, Gabriela, ob. cit. Dice la autora que el debate constituyente en torno a la reforma de la Constitución de 1994 en Argentina, específicamente sobre la introducción de un nuevo nombramiento para los magistrados al cumplir 75 años, generó cierta preocupación por su impacto en la garantía de la inamovilidad judicial. La cláusula, incluida sin un debate previo exhaustivo, tenía como objetivo permitir la renovación de ministros de la Corte Nacional mediante un nuevo acuerdo del Senado, lo que, según algunos críticos como los convencionales Cullen y Bava, comprometía la independencia de los jueces. Al depender de la renovación para continuar en sus cargos, se consideraba que los magistrados y magistradas podrían verse influenciados por el poder político, debilitando su imparcialidad y poniendo en riesgo la estabilidad del poder judicial. Este cambio fue percibido como una cuña en el sistema de inamovilidad, una tradición que había sido clave para preservar la independencia judicial por más de 140 años.

(83) STOLLER, A., "Las constituciones riojanas, sus reformas y enmiendas", *Revista El Derecho*, Buenos Aires, jueves 13 de septiembre de 2013, año 45. Vol. 11.840. pp. 14.

es la de la Provincia del Chubut, para ingresantes al poder judicial, como se analizará más adelante.

1.7.3. El caso de la provincia de Neuquén

Esta provincia implementó un sistema de evaluación periódica de desempeño de sus jueces. Su Constitución Provincial y la ley que reglamenta el procedimiento, le dieron facultades a su Consejo de la Magistratura similares a las de su par chubutense para que lleve adelante la evaluación de magistrados y magistradas, con amplias facultades para requerir información y consulta pública. La diferencia fundamental en este caso es que la evaluación *puede ser realizada de manera periódica cada cuatro años*, es decir, un sistema de evaluación regular durante todo el ejercicio de la función[84].

---

(84) Así, el art. 251, inciso 3° de su Constitución Provincial, que entre las funciones del Consejo de la Magistratura de dicha jurisdicción se encuentra la de "Periódicamente, evaluar la idoneidad y el desempeño de los magistrados y funcionarios del poder judicial, conforme lo establezca la ley. En caso de resultar insatisfactorio, con el voto de cinco (5) de sus miembros, elevar sus conclusiones al Tribunal Superior de Justicia o al Tribunal de Enjuiciamiento a sus efectos". Al igual que su par chubutense, el Consejo de la Magistratura provincial dispone de un "Reglamento de Evaluaciones de Idoneidad y Desempeño de Magistrados y Funcionarios Judiciales", estableciéndose allí un procedimiento de evaluación periódica de la idoneidad y el desempeño de los magistrados y funcionarios del poder judicial de la Provincia (art. 1), estableciéndose que dichas revisiones deben ser llevadas cada cuatro años, como mínimo (art. 2). Este procedimiento dispone también diversas fuentes informativas y de consultas a distintos organismos interesados, así como al público en general. Se prevén entrevistas a los interesados y otros sujetos vinculados con la tarea judicial así como la posibilidad de hacer auditorías en el Juzgado del/a evaluado/a y el requerimiento de información a distintas entidades de distinta índole, jurisdiccionales o no, de superintendencia, legislatura provincial, organizaciones no gubernamentales y de derechos humanos, colegios de abogados, etc. así como la publicación del procedimiento a fines que cualquier interesado se presente (art. 6, 7, 9, 10, 12). Las pautas que deben ser evaluadas son, como mínimo, la actuación y conducta general del evaluado en su cargo; capacidad para gestionar la función; dedicación; inmediatez respecto del cumplimiento de la función; actitud para con los destinatarios del servicio de justicia, sus colegas, los abogados del foro y los empleados a su cargo; el mantenimiento del orden y buen servicio del órgano a su cargo; cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa vigente; producción de trabajo conforme al organismo y la función de que se trate. El Anexo I del Reglamento establece adicionalmente que se pueden requerir como fuentes de información disponibles, entre otras que considere pertinentes, cuestionarios respondidos por abogados del foro; cuestionarios respondidos por destinatarios del servicio prestado por el órgano bajo evaluación y cuyo trámite haya concluido; cuestionarios respondidos por colegas y/o personal a cargo del sujeto evaluado; cuestionarios respondidos por el propio sujeto evaluado; notas de publicaciones jurídicas especializadas que hayan tratado casos resueltos por el sujeto evaluado; notas periodísticas (escritas o audiovisuales) referidas al sujeto evaluado o a casos que haya resuelto; visitas directas al órgano a cargo del cual se encuentra el sujeto evaluado; entrevistas directas con colegas, personal a cargo, profesionales auxiliares de la justicia que actúen en el órgano a cargo del evaluado; tales entrevistas podrán extenderse al personal policial en caso de evaluación de fis-

Sin embargo, este mecanismo no está vigente ya que, primero, el Superior Tribunal de Justicia de dicha provincia —en instancia originaria— hizo lugar a una medida cautelar el día 18/05/2010, por medio de la cual suspendió la vigencia del art. 28 de la Ley provincial 2533 y del Reglamento de Evaluaciones de Idoneidad y Desempeño de Magistrados y Funcionarios Judiciales" dictado por el Consejo de la Magistratura de la provincia, hasta tanto se resuelva la cuestión de fondo. El argumento principal del tribunal rodeó la independencia judicial[85].

Posteriormente, en el mes de octubre del año 2016, el Superior Tribunal de Justicia de la provincia neuquina dictó sentencia definitiva en la causa "Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia del Neuquén y otros c/ Provincia del Neuquén S/ Acción de inconstitucionalidad"[86], donde resolvió hacer lugar a la acción allí deducida y, en consecuencia, declaró la nulidad del inciso 3 del artículo 251 de la Constitución Provincial introducida

---

calías y/o juzgados de instrucción, y a organismos públicos o entidades intermedias que interactúen con el poder judicial; entrevistas personales con el sujeto evaluado; estadísticas y resultados de auditorías previas que se encuentren en poder del sujeto evaluado y del Tribunal Superior de Justicia; informes verbales de las personas que tengan un conocimiento directo del desempeño del evaluado o del funcionamiento del organismo que tuviere a su cargo o en el cual desempeñe su función. El Pleno del Consejo de la Magistratura neuquina debe, tras el dictamen de la comisión y la entrevista con el interesado, calificar el desempeño del/a magistrado/a de manera satisfactoria o insatisfactoria, el que puede ser impugnado. Una vez firme el informe final se debe publicar y remitir al Tribunal Superior de Justicia, la Legislatura de la Provincia, la organización u organizaciones que nucleen a los magistrados y funcionarios judiciales, Colegio de Abogados y Procuradores de la Provincia y a los Colegios de Abogados y Procuradores Departamentales. En caso de ser insatisfactorio el informe, debe ser remitido al Jurado de Enjuiciamiento solicitando la apertura del respectivo proceso conforme a los artículos 267 a 269 de la Constitución Provincial, el que establece la remoción por mal desempeño de todos los miembros del poder judicial provincial que no estén sujetos a juicio político a través de aquel jurado. Finalmente, en caso de realizarse recomendaciones en el informe final, el Pleno puede realizar un seguimiento en el plazo que estime pertinente, procediéndose, en su caso, a la recalificación del evaluado (art. 25).

(85) El Superior Tribunal señaló que la evaluación periódica de magistrados y funcionarios judiciales ponía en riesgo la garantía de inamovilidad e independencia de jueces, establecida tanto en la Constitución Nacional como en diversos tratados internacionales. Sostuvieron también que la normativa impugnada preveía un procedimiento de evaluación prolongado, durante el cual los jueces y funcionarios debían cumplir con varias exigencias (entrevistas, informes, cuestionarios, inspecciones); proceso que podría prolongarse indefinidamente, sometiendo a los evaluados a una situación de evaluación constante, lo que creaba una presión indebida que podía afectar su desempeño y, en consecuencia, el servicio de Justicia. Asimismo, señalaron que el régimen evaluatorio implementado contradecía el objetivo declarado en el propio reglamento, que era preservar la calidad del servicio de justicia y la dignidad e independencia de quienes lo prestan.

(86) https://www.magistraturanqn.gov.ar/archivos_norma_pdf/MAGISTRADOS-Acuerdo-5.pdf

por la reforma del año 2006 y la inconstitucionalidad del artículo 28 de la Ley 2533 y de las normas dictadas en su consecuencia.

Sin embargo, el fundamento principal de dicha resolución unánime no coincidió con aquellos que hicieron lugar a la medida cautelar sino que la norma que estableció los límites para la reforma constitucional provincial (ley provincial N° 2471), no autorizó explícitamente la facultad de los convencionales de introducir la realización de evaluaciones periódicas sobre la idoneidad y desempeño de quienes ejercen la función judicial, sin analizar el fallo la constitucionalidad y convencionalidad de dicho sistema.

1.7.4. Un caso de estabilidad precaria: los sistemas de "refuerzo"

Otro ejemplo de estabilidad transitoria son aquellos sistemas de designación temporal de magistrados y magistradas, no mediante períodos específicos ni condiciones limitativas, sino para responder a necesidades judiciales concretas[87].

Un ejemplo de esto es el de los "jueces de refuerzo", regulado por la Constitución de la provincia de Chubut; modalidad que establece funciones por un tiempo determinado, lo cual puede interpretarse como una limitación o precarización de la garantía de estabilidad judicial.

Esta es una figura creada en el marco de la Constitución de la Provincia del Chubut y regulada también por su Ley de Organización de la Justicia (Ley V N° 170), y su principal propósito es complementar el servicio de justicia, particularmente en situaciones de sobrecarga de trabajo en los órganos judiciales. La figura del juez o jueza de refuerzo es convocada temporalmente por el Superior Tribunal de Justicia, especialmente cuando la acumulación de causas en un tribunal impide el cumplimiento de los plazos legales o afecta el funcionamiento normal del órgano judicial.

El artículo 182 de la Constitución de Chubut establece que los jueces de refuerzo deben reunir los mismos requisitos que los titulares y su designación no suple las responsabilidades de los estos últimos en cuanto a su desempeño o retrasos en sus funciones[88]. El artículo 39 de la Ley V N°

---

(87) Una suerte de jueces "eventuales", recordando el concepto de trabajo eventual que surge del artículo 99 de la ley de contrato de trabajo.

(88) En el caso "Aparicio", la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió la inconstitucionalidad del sistema de designación de conjueces por parte del poder ejecutivo sin la intervención del Senado. El fallo se basó en que los conjueces, aun siendo convocados en carácter excepcional, ejercen funciones judiciales y deben garantizar las mismas garantías que los jueces permanentes, como la independencia y la imparcialidad, lo que requiere el procedimiento de designación establecido en la Constitución Nacional, es decir, con acuerdo del Senado. Si bien el caso se trató sobre conjueces, los argumentos dados por el Máximo Tribunal Nacional son aplicables a los jueces de refuerzo. Así, el fallo señala que los conjueces, aunque intervienen de manera excepcional, forman parte del Tribunal con las mismas funciones que los

170 aclara que los magistrados o magistradas de refuerzo solo intervienen extraordinariamente cuando la carga laboral imposibilita el cumplimiento de los plazos y el normal funcionamiento del tribunal.

El procedimiento de su designación se encuentra regulado tanto por la Constitución provincial como por la Ley de Organización de la Justicia. Según el artículo 192 de la Constitución, el Consejo de la Magistratura es el órgano responsable de designar a los jueces de refuerzo, debiendo mantener una lista actualizada y disponible para ser utilizada por el Superior Tribunal de Justicia, que es quien tiene la potestad de solicitar su intervención.

Una vez designado, el período de actuación del refuerzo es determinado por el Superior Tribunal de Justicia, que puede establecer un plazo específico o un número determinado de causas en las que debe intervenir. La duración de su actuación es prorrogable cuando las razones del servicio así lo requieran, según lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley V N° 170.

El artículo 42 de la misma ley establece ciertas incompatibilidades para los jueces de refuerzo. Estos no pueden ejercer su profesión en la misma circunscripción judicial en la que actúan como refuerzos. Sin embargo, no se consideran incompatibles otras actividades, como la percepción de remuneraciones públicas o privadas, siempre que no exista un conflicto de intereses.

Además, los jueces de refuerzo se encuentran sujetos al régimen de recusaciones, excusaciones y responsabilidades que aplica a los jueces titulares, garantizando así la imparcialidad y la responsabilidad en su desempeño. Sus obligaciones y responsabilidades son las mismas que las de los jueces letrados regulares, tal como lo estipula el artículo 43.

En cuanto a la remuneración, estos jueces perciben una retribución proporcional al período de actuación o al número de causas asignadas, pero en ningún caso su salario excederá el de un juez titular de la misma categoría. También es posible que los empleados judiciales que sean designados como jueces de refuerzo perciban la diferencia salarial entre el cargo de juez de refuerzo y su cargo original.

De esta manera, el hecho de que los jueces de refuerzo sean designados solo para períodos determinados o para un número específico de causas introduce una condición de precariedad en su función, lo que podría —a su

---

jueces titulares. Por lo tanto, debe cumplirse con los requisitos constitucionales previstos para su designación. Estos procedimientos de designación garantizan la independencia e imparcialidad del órgano judicial, salvaguardando así la garantía del juez natural. Como lo ha destacado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, incluso los jueces provisionales deben ser nombrados siguiendo procedimientos que aseguren la independencia y la imparcialidad, derechos que también corresponden a los justiciables (CSJN, "Aparicio, Ana Beatriz y otros e/ EN -CSJN- Consejo de la Magistratura - arto 110 s/ empleo público", del 21/04/15).

vez— comprometer su independencia. La posibilidad de que su actuación dependa de la decisión del Superior Tribunal de Justicia o del Consejo de la Magistratura les otorga menos autonomía y estabilidad en comparación con los jueces titulares. Además, el régimen de remuneración por honorarios temporales también introduce una diferencia significativa con respecto a los jueces titulares, lo que podría afectar la percepción de seguridad en su función. Así, aunque comparten responsabilidades y obligaciones semejantes que los titulares, los jueces de refuerzo no gozan de la misma estabilidad.

1.8. ¿Pueden las provincias condicionar la estabilidad judicial?

Así las cosas, existen diversos sistemas provinciales que establecen condicionamientos mayores a la estabilidad judicial en relación con el mecanismo que dispone la Constitución Nacional. Por eso, en Argentina ha existido un debate sobre la constitucionalidad de estos sistemas provinciales, tensionando la autonomía provincial y la independencia judicial consagrada por la Constitución Nacional (arts. 5, 31, 110, 121 y 124 Constitución Nacional).

1.8.1. Tesis de la inconstitucionalidad

Esta postura defiende que las provincias deben adaptar sus constituciones a los principios de la Constitución Nacional, en especial al artículo 5, que exige garantizar la administración de justicia conforme a un sistema republicano, y el artículo 110 que establece la inamovilidad de los jueces mientras mantengan buena conducta[89].

Al respecto, Linares Quintana opinó que la inamovilidad judicial es una condición esencial para la recta e independiente administración de Justicia, y que por eso todos sus miembros, "absolutamente todos", deben gozar de la inamovilidad en sus cargos mientras dure su buena conducta[90].

Juan A. González Calderón sostuvo que los sistemas de estabilidad temporaria o periódica violan el principio del juez natural (artículo 18), pues permiten sustituir magistrados durante procesos judiciales, afectando la independencia e imparcialidad. Esto podría facilitar, por ejemplo, la creación de tribunales *ad hoc* para resolver casos específicos, comprometiendo la justicia y la división de poderes[91].

---

(89) POVIÑA, Horacio, "Manual de la Constitución Argentina", Ed. La Raza, Tucumán, 1944, p. 326.

(90) LINARES QUINTANA, Segundo, "La inamovilidad de los magistrados judiciales y la forma republicana de gobierno". Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Series Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas 13, Buenos Aires, 1942, citado por SEIJAS, Gabriela, ob. cit.

(91) GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A., "Derecho Constitucional Argentino", t. III, Ed. Lajouane, 3ª ed., Buenos Aires, 1931, p. 421.

Sagües es otro de los autores que analiza con profundidad esta tensión, señalando que al estar el artículo 110 de la Constitución Nacional en su parte orgánica, si bien no obliga a las provincias, recomienda su adopción para garantizar una justicia independiente. Respecto al artículo 18, considera que pueden existir dudas si se admiten cambios en los tribunales durante procesos prolongados. Además, argumenta que la dependencia de los jueces para ser reelegidos en sus cargos puede comprometer su imparcialidad[92].

Se mencionan también como autores que defienden a esta postura a Perfecto Araya, Montes de Oca, Bas, González Calderón, Rivarola, Zavalía y Luis Varela[93].

1.8.2. Tesis de la constitucionalidad

En la vereda contraria, esta teoría afirma que la inamovilidad es propia del ámbito federal y no una obligación para las provincias. Así, si bien la independencia judicial es un principio, las provincias pueden estructurar sus sistemas judiciales respetando ciertos criterios de razonabilidad y estabilidad mínima[94]. También se han mencionado como la irreductibilidad salarial y la existencia de plazos razonables en la función. De esta manera, se admite que las provincias adapten sus sistemas judiciales a sus necesidades específicas.

Uno de los defensores de esta posición es Bidart Campos, quien sostiene que la inamovilidad no es indispensable para la forma republicana ni para la independencia judicial provincial, aunque recomienda su implementación como mecanismo preferible. Considera que esta garantiza mayor equidad y estabilidad institucional, sugiriendo que las provincias deberían reformar sus sistemas para incluirla[95].

---

(92) SAGÜES, Néstor P., "Poder judicial…", ob. cit.

(93) RIVAROLA, Rodolfo, "Diccionario de Derecho Constitucional", Buenos Aires, 1934, p. 322; ZAVALÍA, Clodomiro, "Derecho público provincial", Buenos Aires, Tomo 1, 1928, p. 301; PERFECTO ARAYA, "Comentario a la Constitución de la Nación Argentina", con un prólogo del Dr. Joaquín Lejarza, Buenos Aires, 1911; MONTES DE OCA, Manuel A., ob. cit. p. 418 y ss.; BAS, Arturo M. "El derecho federal argentino", Buenos Aires, 1927, T. 1, p. 333; VARELA, Luis V., "Historia constitucional de la República Argentina", La Plata, 1910, t. 1, p. 335; todos citados por SEIJAS, Gabriela, ob. cit.

(94) ZAVALIA, Clodomiro, "Derecho federal", ps. 319/21, Lib. de Jesús Menéndez, (Buenos Aires, 1921); BIELSA, Rafael, ob. cit., p. 805, 3ª ed., Ed. Depalma, Buenos Aires, 1959, p. 804; GEROSA LEWIS, Ricardo Tomás, "La evaluación del desempeño de los magistrados ingresantes al Poder Judicial en la Provincia del Chubut y la garantía de inamovilidad", en El Derecho, suplemento de Derecho Constitucional, 10 de noviembre, p. 8.

(95) BIDART CAMPOS, Germán José. "Tratado elemental de derecho constitucional argentino", Tomo II, Ed. Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires, 1992, p. 306.

1.8.3. La doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha tenido la oportunidad de abordar esta cuestión. Sin embargo, su posición ha sido oscilante, aunque sugiere una tendencia reciente hacia una mayor protección de la autonomía provincial[96].

1.8.3.1. "Sesto de Leiva"[97]

Amelia Sesto de Leiva era una magistrada en Catamarca que fue removida de su cargo tras no obtener un segundo acuerdo del Senado provincial, como requería el artículo 195 de la Constitución local, reformada en 1988. Dicha disposición establecía un período de prueba de cuatro años antes de adquirir la inamovilidad, condicionado a dictámenes favorables. Sesto de Leiva promovió un amparo alegando que ya había adquirido la inamovilidad y que su remoción era arbitraria, vulnerando su derecho a estabilidad judicial.

La mayoría de la Corte rechazó el amparo por cuestiones formales, sosteniendo que no se trataba de una sentencia definitiva ni de una cuestión de gravedad institucional. Según la CSJN, el caso solo afectaba un interés personal y no planteaba un conflicto constitucional relevante. Sin embargo, el ministro Belluscio sostuvo que la remoción era arbitraria y la normativa provincial violaba los principios de inamovilidad e independencia garantizado por los artículos 5, 31 y 105 de la Constitución Nacional. Consideró que el caso ameritaba la intervención de la Corte para salvaguardar la independencia judicial.

1.8.3.2. "Iribarren c. Provincia de Santa Fe" [98]

José María Iribarren, ministro de la Corte Suprema de Santa Fe, cuestionó el artículo 88 de la Constitución provincial, que disponía el cese de la inamovilidad judicial al cumplir los 65 años, condicionando la permanencia en el cargo a la posibilidad de jubilarse. Alegó que la norma vulneraba la independencia judicial y los principios republicanos establecidos en los artículos 5 y 100 de la Constitución Nacional.

La Corte resolvió por mayoría en el año 1999 declarar la inconstitucionalidad del artículo 88, señalando que la norma afectaba gravemente la independencia judicial al someter la estabilidad de sus titulares al arbitrio de otros poderes. La Corte afirmó que la inamovilidad judicial era un principio esencial del sistema republicano y no podía estar supeditada a limitaciones arbitrarias impuestas por las provincias. Curiosamente Belluscio, en una

(96) SEIJAS, Gabriela, ob. cit.
(97) CSJN, Fallos 312:1686.
(98) CSJN, Fallos: 322.1253.

postura contraria a la asumida en "Sesto de Leiva", consideró que no había una colisión directa entre la norma provincial y los principios constitucionales nacionales, por lo que no correspondía declarar su inconstitucionalidad.

1.8.3.3. "Amerise c. Provincia de Salta"

El juez provincial Amerise promovió una acción de amparo contra el artículo 156 de la Constitución de Salta, que condicionaba la permanencia en el cargo a un nuevo nombramiento del Ejecutivo con acuerdo del Senado al cumplir los requisitos jubilatorios. Argumentó que esta disposición comprometía la independencia judicial al someter su estabilidad a factores políticos.

Inicialmente, la Corte nacional intervino en competencia originaria en el año 2002, considerando que el caso involucraba principios esenciales de la forma republicana de gobierno. El Alto Tribunal dictó una medida cautelar permitiendo al juez continuar en su cargo, pero ordenó que el caso se tramitara como proceso ordinario[(99)].

Sin embargo, en 2008, la Corte —con otra composición— admitió la defensa de incompetencia de la provincia y dejó de intervenir en el caso, calificándolo como un asunto de derecho público local[(100)].

Finalmente, en 2012, la Corte de Justicia de Salta declaró abstracta la demanda tras el fallecimiento de Amerise, sin pronunciarse sobre el fondo.

1.8.3.4. "Federación Argentina de la Magistratura y otra c. Provincia de Neuquén"

La Federación Argentina de la Magistratura y la Asociación de Magistrados de Neuquén impugnaron los artículos 229 y 251 de la Constitución provincial. Estas disposiciones establecían un sistema de evaluación periódica de los magistrados por parte del Consejo de la Magistratura, lo que, según la actora, vulneraba la inamovilidad judicial garantizada por la Constitución Nacional y tratados internacionales.

La Corte Suprema declaró su incompetencia para entender en la causa, señalando que las provincias tienen autonomía para organizar su sistema judicial, conforme al artículo 122 de la Constitución Nacional. El Tribunal Máximo argumentó que el caso no planteaba una cuestión federal concreta, sino un conflicto de interpretación de normas locales, que debía ser resuelto por los jueces provinciales. La Corte destacó que su intervención solo procedería en casos que implicaran un interés federal concreto y no en cuestiones de procedimiento interno provincial. Sostuvo que el sistema de evaluación

(99) CSJN, Fallos: 325:3514.
(100) CSJN, Fallos: 323:2314.

no era análogo al caso "Iribarren", ya que no afectaba directamente la estabilidad judicial, sino que requería una interpretación del contexto normativo local[101].

1.8.3.5. "Federación Argentina c. Salta" (2017)

En este caso, la Federación Argentina de la Magistratura promovió una acción declarativa de certeza contra la Provincia de Salta, cuestionando la constitucionalidad del artículo 156 de su Constitución que establece el nombramiento periódico de jueces[102]. Argumentó que dicha norma vulnera la inamovilidad judicial y la independencia del poder judicial, conforme a la Constitución Nacional y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Corte Suprema, en un primer momento, aceptó su competencia originaria[103]. Sin embargo, luego resolvió por mayoría (Lorenzetti, Maqueda, Highton y Rosatti) que la causa debía tramitarse en la justicia local, considerando que la competencia originaria es limitada a cuestiones federales[104]. Entendió aquí que se trataba principalmente de cuestiones de derecho público provincial, ya que la Constitución de Salta introduce mecanismos para garantizar la independencia judicial, lo que refuerza la autonomía provincial según los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional[105].

1.9. En resumen

El análisis de este capítulo permitió establecer que la estabilidad judicial es un principio fundamental que resguarda la independencia de los magistrados y su capacidad de decidir sin injerencias indebidas. Sin embargo, a través del estudio de la jurisprudencia de la Corte Suprema y los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, se constató que el principio de estabilidad no es absoluto, sino que admite regulaciones bajo ciertos límites.

En el derecho comparado y en el ámbito nacional, se identificaron diversos modelos de estabilidad judicial, con particular atención a los

---

(101) CSJN, Fallos: 333:95.

(102) Art. 156, primer párrafo, de la Constitución local (según lo establecido por la reforma de 1998 al texto sancionado en 1986) en cuanto dispone que "Los Jueces de la Corte de Justicia son nombrados por el poder ejecutivo con acuerdo del Senado prestado en sesión pública. Duran seis años en sus funciones pudiendo ser nombrados nuevamente".

(103) CSJN, Fallos: 333:709.

(104) CSJN, Fallos: 340:1614.

(105) El voto de Rosenkrantz, por su parte, rechazó la demanda alegando falta de legitimación activa de la actora, al no identificarse claramente un bien colectivo afectado. Además, señaló que normas similares han existido en otras provincias, destacando que estas disposiciones no representan una ruptura constitucional inesperada. La demanda fue desestimada en su totalidad.

sistemas provinciales. Se revisaron casos específicos, como el de Neuquén y los jueces de refuerzo, para evaluar en qué medida estos sistemas condicionan la independencia judicial. A partir de estos elementos, el siguiente capítulo se centrará en el órgano encargado de evaluar a los jueces y juezas, con especial énfasis en su diseño institucional y en su impacto sobre la garantía de estabilidad.

CAPÍTULO 2. EL ÓRGANO DE EVALUACIÓN

"El que no quiera vivir sino entre justos, viva en el desierto".

Séneca

En el ámbito judicial, la selección, evaluación y remoción de magistrados y magistradas son procesos claves para asegurar su idoneidad e independencia. El Consejo de la Magistratura, como órgano generalmente encargado de estos procesos —por lo menos en nuestro país y en Chubut—, ocupa un rol central en el diseño de un sistema judicial transparente y eficiente. Así, no solo es fundamental establecer criterios claros y objetivos para evaluar el desempeño de jueces y juezas, sino también determinar cuál es el órgano responsable de llevar adelante este procedimiento, cómo está integrado, que tipo de jueces y juezas evalúa y de qué manera funciona. Así las cosas, la composición y el funcionamiento del Consejo de la Magistratura inciden directamente en la efectividad y legitimidad de sus decisiones, por lo que es necesario analizar sus características y estructura.

2.1. Los jueces y juezas que se evalúan

Como primera medida, y dentro del acotado marco de este informe, es importante considerar cómo ha variado, hasta la actualidad, el perfil de quienes ejercen la magistratura, ya que esta evolución incide directamente en los mecanismos de evaluación. Es decir, para establecer qué debe evaluarse, es necesario precisar el modelo de juez o jueza que se busca, lo cual influye en el perfil de los órganos o entidades encargadas de realizar esa evaluación y en los procedimientos a seguir. Así, la transformación del rol judicial implica una revisión de los criterios y métodos utilizados en la evaluación de quienes ejercen la magistratura.

El querido maestro Rodolfo Vigo describe una transformación significativa en el papel de los titulares del Poder Judicial, pasando de un modelo pasivo y rígido en el Estado Legal de Derecho (EDL) a un modelo más activo y argumentador en el Estado Constitucional de Derecho (EDC), principalmente para las teorías racionalistas y realistas que allí se incluyen. En el EDL, el juez o jueza es una figura subordinada a la ley, que se limita a aplicar el texto legal de manera literal y objetiva, sin lugar para el análisis contextual. En el EDC, en cambio, quien ejerce la judicatura asume un rol de mayor relevancia, en el que se espera que interprete la Constitución, evalúe principios y derechos humanos, y emita decisiones argumentadas y justas.

Este cambio de modelo representa no solo una evolución en la función judicial, sino también un reflejo del avance hacia un Estado de Derecho que valora la dignidad humana y la Justicia, entendida como una combinación de legalidad y equidad[106].

---

(106) Vigo examina —en numerosos artículos, libros y textos— la evolución del rol de jueces y juezas a lo largo de la historia jurídica, diferenciando dos modelos principales: quienes ejercen en el Estado Legal de Derecho (EDL) y quienes lo hacen en el Estado Constitucional de Derecho (EDC), ubicando en cada caso distintas escuelas o doctrinas. Esta evolución refleja el cambio de una visión más formalista y limitada del rol judicial hacia una interpretación más dinámica, en la que magistradas y magistrados se convierten en actores clave para la protección de los derechos humanos y la aplicación de principios constitucionales.

En el modelo del Estado Legal de Derecho (EDL), el magistrado o la magistrada es percibida como un "ser inanimado", una figura que cumple estrictamente la función de aplicar la ley sin mayores consideraciones. Según Vigo, el juez o la jueza en este modelo se limita a ser una especie de "boca de la ley", un ejecutor o ejecutora que reproduce de forma mecánica el contenido legislativo, sin involucrarse activamente en el análisis del caso más allá de lo que la ley estipula. En este contexto, quienes integran la judicatura están subordinados a la ley, y su principal tarea es interpretarla de manera objetiva y exacta, a fin de encontrar la única respuesta correcta que el legislador previó para el caso en cuestión. Esta concepción excluye cualquier ejercicio creativo o de interpretación extensa por parte de los jueces y juezas, quienes actúan dentro de un marco de legalidad estricta y predecible. Otra de las principales características de este modelo es que el conocimiento del derecho de jueces y juezas es esencialmente teórico, orientado a encontrar una única interpretación válida de la ley. No se espera que consideren principios extralegales, valores o la evolución jurisprudencial, sino únicamente que apliquen el derecho de manera exacta y sin desviaciones. Además, la jurisprudencia no se considera una fuente significativa del derecho, lo que implica que las decisiones judiciales previas no son tenidas en cuenta para resolver casos futuros. La publicación y el análisis de las sentencias no tienen gran relevancia en este modelo, ya que se entiende que la función judicial es repetitiva y no innovadora. Esta visión de juezas y jueces en el EDL también lleva a negar la capacidad creativa de la judicatura. El derecho ya está dado en la ley, y cualquier interpretación que se aparte de lo establecido representa un riesgo de incurrir en prevaricato, es decir, en el delito de emitir fallos en contra de la ley. La ley es vista como completa y exhaustiva, y quienes integran la judicatura no tienen autorización para innovar o apartarse de la literalidad del texto. De esta forma, el sistema del EDL se caracteriza por un fuerte control y sanción hacia magistrados y magistradas que intentan alejarse de la única interpretación permitida, protegiendo así una visión estricta de legalidad y uniformidad.

En contraste, el modelo del Estado Constitucional de Derecho (EDC) —particularmente en las escuelas racionalistas de Alexy o realistas de Finnis, Olleros y el mismo Vigo— promueve un rol judicial mucho más activo y argumentativo. En este contexto, juezas y jueces dejan de ser meros aplicadores de la ley para convertirse en "jueces y juezas argumentadores". El EDC entiende que la ley no siempre tiene respuestas unívocas o precisas para todos los casos, especialmente en un contexto de diversidad de derechos y conflictos constitucionales. Por esta razón, magistradas y magistrados deben asumir una función más reflexiva, en la cual no solo interpretan la ley, sino que también deben analizar el bloque constitucional, los principios y valores en él consagrados, y los derechos humanos, que amplían el espectro de interpretación y de posibles respuestas jurídicas. Uno de los aspectos más relevantes del EDC es que la Constitución se convierte en una fuente fundamental del derecho, lo

que significa que jueces y juezas no solo se remiten a la legislación ordinaria, sino que tienen la obligación de interpretar las normas a la luz de los principios constitucionales. Esto abre la posibilidad de que existan múltiples respuestas válidas, y la judicatura debe argumentar en favor de la solución que considere más justa y adecuada a los valores constitucionales. En este sentido, el conocimiento judicial en el EDC debe ser más práctico y flexible, capaz de ponderar principios, analizar el contexto específico de cada caso y emitir decisiones razonables, en lugar de limitarse a una interpretación teórica y cerrada de la norma. Además, en el modelo del EDC, la jurisprudencia comienza a tener un papel importante como fuente del derecho. Las decisiones previas adquieren valor, no solo como precedentes, sino también como una muestra de la evolución del derecho en respuesta a las realidades cambiantes de la sociedad. Jueces y juezas en el EDC no solo aplican la ley, sino que también contribuyen a su desarrollo a través de sus fallos, generando normas y principios que pueden influir en futuros casos. Esta capacidad creativa de la judicatura es reconocida y valorada en el EDC, ya que su rol es dinámico y adaptativo, en respuesta a los nuevos desafíos que presenta la interpretación constitucional y los derechos humanos. Un elemento central en la labor de juezas y jueces en el EDC es el principio de equidad. A diferencia del EDL, en el cual la judicatura aplica la ley sin considerar las particularidades de cada caso, el EDC otorga la facultad de ponderar la equidad como un fin esencial de la argumentación. Esto significa que las decisiones deben buscar ser justas y considerar el contexto humano de los conflictos, adoptando una visión que no solo se limite al cumplimiento formal de la norma, sino que también aspire a resolver los problemas de manera que respeten la dignidad y los derechos fundamentales de las personas implicadas [VIGO, Rodolfo Luis, "¿Dos o tres neoconstitucionalismos?", LA LEY 26/02/2014, 26/02/2014, 1 - LA LEY 2014-A, 925 - LA LEY 26/02/2014, 1, Cita En Línea: AR/DOC/463/2014; "La Interpretación (Argumentación) Jurídica en el estado de derecho constitucional", Ed. Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2017; "Fuentes del derecho. En el estado de derecho y el neoconstitucionalismo", LA LEY 24/02/2012, 24/02/2012, 1 - LA LEY 2012-A, 1012, Cita Online: AR/DOC/749/2012; "Razonamiento judicial justificatorio", Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005, pp. 483-499; "Aproximaciones a la seguridad jurídica", en Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos, ISSN 1133; "Nuevos vientos de la filosofía del derecho", en Anuario de filosofía jurídica y social, no. 13 (1993), Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1994; "Interpretación jurídica: del modelo iuspositivista legalista decimonónico a las nuevas perspectivas", 1a ed., Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 1999; "Ética y responsabilidad judicial", 1a ed., Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 2007; "Iusnaturalismo vs. iuspositivismo (un alegato iusnaturalista)", en Las razones del derecho natural: perspectivas teóricas y metodológicas ante la crisis del positivismo jurídico, 2a ed. corr., reestructurada y ampliada, Buenos Aires: s/n, 2008; "Constitucionalización y neoconstitucionalismo: riesgos y prevenciones", en La ciencia del derecho procesal constitucional, 1a ed., Santa Fe: Rubinzal Culzoni; UNAM, 2009; "Interpretación constitucional", 1a ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993; "Los principios jurídicos: perspectiva jurisprudencial", (Derecho judicial), 1a ed., Buenos Aires: Depalma, 2000; "De la ley al derecho", 1a ed., México: Porrúa, 2003; "Perspectivas iusfilosóficas contemporáneas: Ross, Hart, Bobbio, Dworkin, Villey, Alexy, Finnis", 2a ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2006; "El Estado de derecho en tiempos de crisis: un abordaje iusfilosófico", en Efectos jurídicos de la pandemia de Covid-19, tomo 1, 1a ed., Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 2020; SARMIENTO GARCÍA, Jorge H. y VIGO, Rodolfo L., La ética y los jueces, 1a ed., Mendoza: Dike, 2003; "Del Estado de derecho legal al Estado de derecho constitucional", en La Ley, Suplemento Constitucional, Buenos Aires, 11 de febrero de 2010; "Las causas del derecho", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1983 (segunda edición ampliada, 2010); "Visión crítica de

En este contexto, esta evolución exige una reformulación en los mecanismos y criterios de evaluación que emplean los órganos de control para valorar el desempeño de los magistrados. Evaluar a un juez o jueza en el EDL requiere un enfoque diferente al necesario para evaluar a uno en el EDC, quien debe aplicar no solo la ley, sino también principios constitucionales y ponderar derechos fundamentales. Esta diferencia implica que los órganos de evaluación deben adaptarse a las nuevas exigencias del modelo constitucional, con una comprensión profunda de la naturaleza argumentativa y creativa del rol judicial en el EDC(107).

En este modelo, los órganos de evaluación no pueden limitarse a medir la adecuación técnica del fallo a la ley, sino que deben considerar la calidad argumentativa, la justificación de las decisiones y la capacidad del juez para ponderar principios constitucionales y contextos específicos. En este sentido, se vuelve crucial valorar cómo este juez o jueza del EDC aplica el principio de equidad, en qué medida sus decisiones promueven la justicia y cómo equilibra los derechos involucrados en cada caso. La evaluación, entonces, requiere una perspectiva más flexible y compleja, que valore la interpretación constitucional, la coherencia en la argumentación y la capacidad del magistrado o magistrada para tomar decisiones en casos difíciles, donde no existe una respuesta unívoca. La tarea del órgano evaluador en estos casos, ciertamente, se hace más compleja.

Ello implica también que el órgano que realiza la evaluación también debe adaptarse a las exigencias del EDC, ya que debe estar compuesto necesariamente no solo por expertos en derecho positivo, sino también por profesionales con un conocimiento profundo del derecho constitucional, los derechos humanos y la teoría de la argumentación jurídica. La capacidad de interpretar la Constitución y de valorar la jurisprudencia relevante demanda evaluadores con una preparación especializada que les permita apreciar la calidad de las decisiones desde una perspectiva que excede la mera literalidad de la ley. Así, los órganos de evaluación en el EDC deben estar mejor preparados para entender y valorar el componente argumentativo, equitativo y contextual del trabajo judicial.

---

la historia de la filosofía del derecho", Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 1984; "Cómo argumentar jurídicamente", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2012].

(107) En el modelo del EDL, la evaluación del juez o jueza podía basarse en aspectos objetivos, tales como la fidelidad a la ley, la rapidez en la resolución de casos y la precisión técnica en la aplicación de normas. En este contexto, los órganos de control evaluaban principalmente la capacidad del juez para interpretar la ley de forma literal, en línea con el mandato legislativo, y sancionaban cualquier desviación interpretativa como una falta o incluso prevaricato. Los estándares de evaluación, por lo tanto, serán más cerrados y menos flexibles, centrados en criterios de legalidad y cumplimiento formal, sin considerar un margen de interpretación para la equidad o la ponderación de principios extralegales (HERRENDORF, Daniel E., ob. cit., p. 99).

2.2. El sistema que evalúa

2.2.1. Los sistemas de selección de representantes de la magistratura se encuentran también profundamente influenciados por las teorías que explican la naturaleza del poder judicial(108). Según Néstor Sagües, la concepción del poder judicial determina los criterios y mecanismos para seleccionar jueces, a lo que podemos agregar que también sirven para evaluar su desempeño(109). Así, las diferentes visiones sobre el rol del poder judicial

---

(108) BIDART CAMPOS, Germán José. "Tratado elemental de derecho constitucional argentino", Tomo II, Ed. Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires, 1992, p.308.

(109) SAGÜES, Néstor P.: "El Consejo de la Magistratura y su inserción en el régimen de reclutamiento de jueces", en J.A. 1989-IV-890; SAGUES, Néstor P: "El Consejo de la Magistratura", en E.D. 113-850; SAGUES, Néstor P: "Variables y problemáticas Consejo de la Magistratura en el reciente constitucionalismo latinoamericano", en E.D. del día 20 de febrero de 1995, pág. 1 y SAGUES, Néstor P: "La naturaleza del Poder Judicial y su influencia en los mecanismos de e de magistrados", on J.A. 1979-11-771; SAGÜES, Néstor P., "Acerca de la designación de magistrados", J.A. 1979-11-768. En su análisis sobre la selección judicial, Sagües propone un reexamen del reclutamiento de jueces, observando cómo distintas prácticas comparadas ofrecen elementos útiles y otras muestran limitaciones. Para un poder judicial fuerte e independiente, sugiere implementar un sistema de selección fundado en principios básicos. **1. Igualdad de oportunidades**: La selección de jueces debe garantizar acceso igualitario, permitiendo que todas las personas que cumplan con los requisitos físicos, intelectuales y éticos puedan aspirar a los cargos sin discriminación. **2. Formación complementaria**: Dado que la formación universitaria no cubre plenamente las habilidades necesarias para la judicatura, Sagües destaca la importancia de una preparación adicional. Sugiere que los futuros jueces deben pasar por una capacitación continua que abarque aspectos académicos, forenses y éticos. Esta formación debería incluir no solo conocimiento técnico del derecho, sino también una comprensión de temas sociales, económicos y humanos. En este sentido, modelos como la Escuela Judicial de Francia resultan ejemplares, ya que consideran aspectos que exceden el conocimiento jurídico estricto, como el entendimiento de las dinámicas sociales y culturales. **3. Selección basada en la idoneidad**: En una sociedad democrática, el criterio principal para la selección debe ser la idoneidad, es decir, las habilidades y capacidades del candidato, no sus conexiones. Inspirándose en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que establece que los ciudadanos deben tener acceso a cargos públicos según sus méritos, Sagües aboga por un sistema de evaluación que identifique a los aspirantes más preparados, con base en sus talentos y competencias. **4. Independencia del poder judicial**: Un proceso selectivo que garantice la independencia de los jueces frente a otros poderes y grupos de presión es esencial. Para que el poder judicial ejerza sus funciones de control y moderación, el proceso de selección debe proteger a los jueces de influencias externas que puedan comprometer su imparcialidad. Sagües critica aquellos sistemas en los que los jueces son seleccionados o evaluados por entes que luego deben fiscalizar, ya que esto crea una dependencia incongruente que afecta su autonomía. **5. Acceso al cargo por mérito**: Finalmente, Sagües enfatiza que los jueces deben acceder a sus cargos como un "derecho propio", es decir, basado en su mérito y preparación, y no como un favor otorgado por otro órgano estatal. Este enfoque contrasta con modelos históricos donde los cargos judiciales eran otorgados como una gracia del gobernante. En un poder judicial institucional y autónomo, el ingreso y ascenso en la carrera judicial

tienen implicancias prácticas tanto en su diseño institucional como en la dinámica de su funcionamiento[110].

---

deben depender exclusivamente de la competencia del candidate (SAGUES, Néstor P: "La naturaleza del Poder Judicial y su influencia en los mecanismos de e de magistrados", on J.A. 1979-11-771).

En la misma línea, GEROSA LEWIS, Ricardo Tomás. "Análisis de la Constitución de la Provincia del Chubut, Tomo II, Ed. Autoridades de la Provincia, 2009, Esquel, p. 237; BIELSA Rafael, ob.cit., p. 805.

(110) Si bien su inclusión excedería el objeto de este trabajo, no es en vano señalar en este espacio que Eugenio Zaffaroni también analiza tres modelos de magistratura que impactan los mecanismos de selección y evaluación de jueces. En primer lugar, las magistraturas empírico-primitivas, propias de sistemas judiciales en estados de desarrollo inicial, con escasas garantías de profesionalización. Aquí la selección de magistrados suele ser informal y vinculada a intereses políticos, lo que genera inseguridad jurídica y una justicia limitada al derecho formal. Este modelo, común en América Latina, refleja una falta de rigor en los procesos de selección y evaluación, favoreciendo interpretaciones arbitrarias y debilitando la independencia judicial. En segundo lugar, las magistraturas tecno-burocráticas, cuyas características de sistemas intermedios, buscan garantizar un mínimo de profesionalización mediante concursos y promoción técnica. Sin embargo, según Zaffaroni, estos modelos tienden a jerarquizar la carrera judicial, limitando la independencia interna de los jueces. Aunque reduce la politización directa, genera estructuras rígidas que perpetúan la burocratización, dificultando la evolución hacia sistemas autónomos. En tercer lugar, se mencionan a las magistraturas democráticas de derecho, que representan el modelo ideal para el autor, con un poder judicial autónomo basado en independencia, mérito y autogobierno. Aquí, los jueces participan en decisiones internas y se evita la subordinación jerárquica. Zaffaroni advierte que el sistema judicial latinoamericano no solo enfrenta problemas estructurales, sino que también tiende a moldear "tipos de jueces" adaptados a la conformidad mediante un proceso de "matricería". Este fenómeno produce magistrados conformistas, adaptados al sistema, lo que restringe el cambio institucional. Aunque existen jueces excepcionales que desafían este molde, estos casos no son suficientes para transformar el sistema. El autor también critica la "glotonería de poder" de algunos actores políticos, que perpetúan estructuras de dependencia en el poder judicial para designar a sus allegados, fomentando un sistema de corrupción y control. Sin embargo, Zaffaroni destaca que en América Latina este modelo enfrenta obstáculos debido a la resistencia política para ceder control sobre el poder judicial y la insuficiente implementación de mecanismos de control constitucional efectivos. Este autor también aborda las múltiples formas de deterioro en la administración de justicia en Latinoamérica, resaltando que el partidismo, la degradación, la burocratización y sus combinaciones afectan tanto la independencia judicial como la calidad de la justicia. La partidización de la magistratura ocurre cuando los jueces dependen del poder político o grupos de influencia, lo cual mina su independencia. En contextos dictatoriales, esta subordinación es más directa, con jueces serviles a las órdenes del régimen. En regímenes democráticos, aunque menos evidente, los jueces pueden ser presionados para seguir directrices políticas, lo que compromete la imparcialidad y credibilidad del sistema judicial. Este deterioro se refleja en la reducción de las condiciones salariales, generando un umbral de necesidad que facilita la corrupción. En este escenario, los jueces más vulnerables económicamente son propensos a aceptar sobornos, mientras que otros simplemente no encuentran mejores oportunidades fuera del sistema judicial. Este problema deriva en una selección inversa, donde los jueces éticos abandonan el sistema, y los que permanecen, muchas veces, tienen menos resistencia a prácticas

Siguiendo al autor citado, desde la perspectiva de John Locke, el poder judicial es una función subordinada al soberano. Este enfoque se refleja en sistemas donde los titulares de la judicatura son designados por el máximo poder estatal, como sucede en Inglaterra y Suiza. La evaluación, en este marco, se centra en su conformidad con las directrices estatales, priorizando el rol de quienes ejercen la magistratura como ejecutores de políticas antes que como árbitros independientes.

En contraste, Montesquieu concebía al poder judicial como "invisible y nulo". El juez o jueza es "la mera boca de la ley". Bajo esta lógica, Sagües describe sistemas basados en una conexión directa con la ciudadanía, como la elección popular y periódica de magistrados, a través de mecanismos como plebiscitos(111).

La teoría del poder judicial como órgano administrativo, común en países como España y Japón, prioriza la profesionalización y la selección de jueces basada en competencias técnicas y éticas(112). Según Sagües, aquí los administradores de Justicia son evaluados mediante indicadores objetivos, como la calidad de sus resoluciones o el cumplimiento de estándares técnicos.

Finalmente, la noción del poder judicial como poder institucional, adoptada en sistemas como los de Estados Unidos y Argentina, subraya el rol de los representantes de la magistratura como contrapesos institucionales y garantes de derechos fundamentales. En este modelo, la evaluación incluye tanto el desempeño técnico como su capacidad para garantizar el equilibrio de poderes. Aquí, se proponen revisiones periódicas realizadas

---

corruptas. Esto no solo afecta la integridad del sistema, sino que genera una imagen pública negativa que afecta a todo el poder judicial. Por su parte, en las magistraturas de tipo tecno-burocrático, la tendencia a la burocratización es una forma de defensa frente a la dependencia interna o externa. Esto lleva a una adhesión rígida a formalismos, alejando a los jueces del propósito real de la justicia. Los jueces adoptan posturas rutinarias, pierden creatividad y se distancian de la sociedad, desarrollando una actitud conservadora que impacta en la imagen de "asepsia" o indiferencia de la magistratura. En algunos sistemas, estos deterioros se combinan, generando una magistratura con rasgos de partidización, degradación y burocratización. Por ejemplo, en algunos sistemas empíricos-primitivos o tecno-burocráticos débiles en Latinoamérica, los jueces pueden mostrar tanto dependencia política como burocratización extrema, llevando a posturas judiciales radicalizadas para compensar su inseguridad y reforzando, paradójicamente, su falta de independencia y eficacia (conf. ZAFFARONI, Eugenio Raúl, ob. cit.).

(111) CASTRO Máximo, "Curso de Procedimientos Penales", Buenos Aires. 1937. Tomo II, p. 120.

(112) SANTIAGO, Alfonso (h), "Grandezas y miserias en la vida judicial. El mal desempeño como causal de remoción de los magistrados judiciales", ed. El Derecho, Buenos Aires, p. 65.

por comisiones especializadas que involucren al Legislativo, el Ejecutivo y/o el Consejo de la Magistratura[113].

2.2.2. Esta clasificación se articula también con los los métodos de selección, donde Sagües distingue entre "regímenes políticos" y "regímenes profesionalizados"[114].

Los métodos políticos incluyen la designación directa por el Ejecutivo, la aprobación legislativa y, en algunos casos, la elección popular. Si bien son legítimos desde una perspectiva democrática, estos métodos comprometen la independencia judicial. Sagües y Benet critican la falta de criterios objetivos en estos procesos, lo que puede derivar en favoritismo partidario y politización del poder judicial. La elección popular, en particular, expone a las personas que ejercen la magistratura a presiones sociales y políticas, comprometiendo su imparcialidad.

Los métodos profesionalizados son basados en la carrera judicial y concursos de oposición y son sistemas que promueven la selección por mérito e idoneidad. Sin embargo, Sagües advierte sobre la tendencia a la "corporativización", que limita la diversidad y genera una desconexión con las necesidades sociales. La cooptación interna entre magistrados también puede restringir el acceso a candidatos externos, perpetuando círculos cerrados.

Los modelos intermedios, por su parte, combinan elementos de los métodos políticos y profesionalizados, integrando la participación de diversos actores en el proceso de selección. Un ejemplo es el Consejo de la Magistratura, que involucra a representantes del Legislativo, Ejecutivo, y la sociedad civil. Según Sagües, estos sistemas buscan equilibrar la independencia judicial con la rendición de cuentas democrática, aunque la participación política debe ser cuidadosamente limitada para evitar comprometer la autonomía del poder judicial.

2.2.3. En cuanto a estos métodos de selección de magistrados y magistradas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Leandro Despouy, han destacado la importancia de mantener sistemas de selección y nombramiento de jueces y juezas que garanticen su independencia y eviten influencias políticas. Sin perjuicio que se reconoce que cada Estado debe definir sus propios mecanismos para elegir a los operadores de Justicia, se advierte que es esencial implementar normas que eviten que otros poderes,

---

(113) BENET, Armando, ob. cit.

(114) GEROSA LEWIS, Ricardo Tomas, "El Consejo de la Magistratura y el Tribunal de Enjuiciamiento en la Provincia del Chubut", 1era. Ed. – Chubut: el autor, 2011, p. 16; HERRENDORF, Daniel E., ob. cit., p. 53.

como el Ejecutivo o el Legislativo, intervengan de manera que comprometa la imparcialidad judicial[115].

La CIDH observa que los países de la región usan diversos métodos para seleccionar las personas que ocupan la judicatura, y señala que existe una tendencia a justificar las designaciones políticas por motivos de "interés general" o para asegurar legitimidad interinstitucional. Sin embargo, tanto la CIDH como el Relator Especial de la ONU cuestionan esta práctica, señalando que, en la mayoría de los casos, los nombramientos políticos no contribuyen a fortalecer la independencia judicial ni la confianza pública en el sistema judicial. Incluso en situaciones de transición democrática, el informe destaca que la justicia independiente es crucial para que la ciudadanía confíe en que el sistema judicial actuará sin sesgo político.

Además, la CIDH subraya que los riesgos de politización son especialmente altos cuando los poderes políticos tienen control exclusivo sobre el nombramiento de jueces. La influencia del poder legislativo o ejecutivo en estos nombramientos puede poner en peligro la imparcialidad del sistema judicial, algo que preocupa a organismos internacionales como el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos de la ONU. La CIDH sugiere que, aunque existan salvaguardas formales, lo fundamental es que la selección de jueces no se perciba como un proceso controlado políticamente, lo cual podría afectar la percepción de imparcialidad de la ciudadanía.

Para mitigar estos riesgos, la CIDH recomienda que los Estados establezcan un órgano independiente que supervise el nombramiento, ascensos y medidas disciplinarias de los operadores de justicia, asegurando que estos procesos se basen en mérito y competencia profesional. También señala que es esencial asegurar la participación de la sociedad civil, la igualdad de oportunidades para los postulantes y la transparencia en las convocatorias y procesos.

2.3. El Consejo de la Magistratura como órgano de evaluación

2.3.1. En este esquema, los Consejos de la Magistratura son órganos que, en su mayoría, operan como entes autónomos del Estado, aunque incluyen representación de los tres poderes tradicionales. Su principal objetivo es garantizar la independencia judicial mediante la gestión de tareas clave como la selección y remoción de magistrados. Según Sagües, estos consejos están constitucionalmente definidos en países como Perú, Venezuela y Turquía,

(115) Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy, A/HRC/11/41, 24 de marzo de 2009, párr. 56.

mientras que en Francia e Italia se encuentran dentro de la normativa que regula el poder judicial, manteniendo su carácter independiente[116].

Según el autor, los Consejos de la Magistratura en Europa transfieren funciones administrativas del ejecutivo al poder judicial, promoviendo su independencia. Así, en Francia, el Consejo Superior de la Magistratura, establecido en 1946, se encarga de la designación y disciplina de magistrados. A pesar de su autonomía formal, se observa una fuerte influencia política en su composición. En Italia, por su parte, el *Consiglio Superiore della Magistratura* tiene una estructura que privilegia la elección de la mayoría de sus miembros por los propios magistrados, fortaleciendo el autogobierno judicial. En España, mientras, el Consejo General del Poder Judicial, creado en 1978, incluye jueces y juristas de renombre. Sin embargo, enfrenta críticas por la politización y la falta de consenso en su funcionamiento.

En síntesis, a pesar de sus diferencias estructurales, el común denominador en Europa es el fortalecimiento de la independencia judicial mediante el autogobierno y la descentralización de funciones administrativas, algo que, según Bianchi, no se ha logrado plenamente en muchos países de América Latina[117].

En dicha región, los Consejos de la Magistratura adoptan estructuras plurales que representan distintos sectores, incluyendo colegios de abogados y universidades. En Colombia, por ejemplo, su Consejo Superior de la Judicatura, compuesto por dos salas, supervisa el presupuesto judicial y las cuestiones disciplinarias. Bianchi también examina la presencia de Consejos de la Magistratura en varios países latinoamericanos, como Colombia, El Salvador, Paraguay, Perú y Venezuela, señalando que éstos —a diferencia de sus homólogos europeos— tienen una composición plural que representa diversos sectores del gobierno y a menudo a colegios de abogados y universidades. El autor señala que, aunque estos consejos comparten la intención de promover la meritocracia y la autonomía judicial, enfrentan desafíos derivados de la injerencia política, que a menudo limita su eficacia.

Alberto Bianchi, en su análisis comparativo, destaca las diferentes estructuras de los Consejos en Estados Unidos y Chile. En Estados Unidos, la administración judicial federal está a cargo de tres órganos: la *Judicial Conference of the United States*, el *Federal Judicial Center* y la *Administrative Office of United States Courts*. Estos organismos, aunque no son Consejos de la Magistratura en sentido estricto, comparten funciones de administración

---

(116) SAGUES, Néstor P: "Variables y problemáticas Consejo de la Magistratura en el reciente constitucionalismo latinoamericano", en E.D. del día 20 de febrero de 1995, pág. 1; SAGUES, Néstor P: "El Consejo de la Magistratura", en E.D. 113-850, y SAGÜES, Néstor P.: "El Consejo de la Magistratura y su inserción en el régimen de reclutamiento de jueces", en J.A. 1989-IV-890.

(117) BIANCHI, Alberto, "El Consejo de la Magistratura (Primeras impresiones)", LL 1994-E, 1274.

y planificación del sistema judicial. En Chile, la Corporación Administrativa del Poder Judicial, creada en 1990, incorpora un modelo similar y se encarga de la administración y gestión de los recursos judiciales.

2.3.2. En Argentina, varias provincias han implementado Consejos de la Magistratura como mecanismos para organizar la selección, remoción y control disciplinario de jueces, reflejando su autonomía institucional dentro del sistema federal[118]. Estos órganos varían en estructura y competencias, pero comparten el objetivo de fortalecer la independencia judicial y garantizar la transparencia en los procesos de designación de magistrados[119].

Chaco, Río Negro y Tierra del Fuego destacan por contar con Consejos que también actúan como jurados de enjuiciamiento, asignándoles funciones disciplinarias para evaluar y, si corresponde, sancionar el desempeño de los jueces. Estos organismos permiten una desconcentración de las decisiones judiciales, promoviendo el equilibrio entre los poderes del Estado y otros sectores, como colegios de abogados y universidades[120].

En otras provincias, como Córdoba y Mendoza, los Consejos de la Magistratura han adoptado sistemas en los que se priorizan los concursos públicos de antecedentes y oposición para garantizar la selección por mérito, un modelo que busca profesionalizar y despolitizar la designación de sus jueces y juezas. En estos casos, el equilibrio entre representantes del Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo es clave para evitar influencias partidistas.

Cabe mencionar que la existencia y regulación de estos Consejos en muchas provincias se ha establecido a través de reformas constitucionales, como en Chubut, mientras que en otras se han creado mediante leyes locales, lo que permite cierta flexibilidad en su estructura[121]. Sin embargo, esta diversidad también plantea desafíos relacionados con la efectividad, independencia y legitimidad de estos organismos, cuya implementación varía según las necesidades y contextos provinciales.

2.3.3. Según varios precedentes, la Corte Suprema ha dicho que el Consejo de la Magistratura es responsable de la selección de jueces mediante concursos públicos de antecedentes y oposición, conforme al artículo 114 de la Constitución Nacional.

---

(118) HIDALGO, Enrique, "Controles constitucionales sobre funcionarios y magistrados: un estudio sobre el juicio político y el Consejo de la Magistratura en la República Argentina", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1197, p. 185.

(119) SOSA, Félix "La selección de los jueces y el derecho público provincial", LL 1985-C-1172; DANA MONTAÑO, Salvador, "Acerca de la designación de magistrados", en J.A. 1979-11-768.

(120) SAGÜES, Néstor P., "El Consejo de la Magistratura y su inserción en el régimen de reclutamiento de jueces", en J.A. 1989-IV-890.

(121) BERIZONCE, Roberto O – FUCITO, Felipe, ob. cit., p. 425.

En "Rizzo" (2013), la Corte destacó que el diseño del Consejo debe preservar la independencia judicial, evitando presiones políticas indebidas. En "Aparicio" (2015) el Máximo Tribunal nacional señaló que el nombramiento de los jueces de la Nación con arreglo al sistema constitucionalmente establecido se erige en uno de los pilares esenciales del sistema de división de poderes sobre el que se asienta la República. En este sentido, los procedimientos constitucionales que regulan la integración de los tribunales han sido inspirados en móviles superiores de elevada política institucional, con el objeto de impedir el predominio de intereses subalternos sobre el interés supremo de la justicia y de la ley. En "Schiffrin" (2017), subrayó que la selección y control de los magistrados por el Consejo debía garantizar un equilibrio entre independencia y control republicano, para evitar injerencias políticas o judiciales. Sin embargo, también señaló en "Nellar" (1996) que los actos administrativos del Consejo son revisables judicialmente, dado que la transparencia y legalidad del proceso de selección son esenciales para la confianza pública; por lo que debe garantizarse que sus decisiones no sean arbitrarias ni discrecionales. También en "Uriarte" (2019) la Corte reafirmó que el Consejo debe actuar conforme a los principios de debido proceso, asegurando que las decisiones estén fundamentadas y respeten las garantías constitucionales. Este caso fortaleció la idea de que el Consejo es un órgano administrativo sujeto a controles estrictos para evitar abusos. Finalmente, el fallo "Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional" (2021) cuestionó nuevamente la integración del Consejo, recordando que su diseño debe garantizar la representación equitativa de los sectores judicial, político y académico[122].Fallos 314: 1234; 317: 40.

2.3.4. Queda claro entonces que la integridad y eficacia de los mecanismos de evaluación de magistrados y magistradas no dependen únicamente de los procedimientos o criterios, sino también de la composición y funcionamiento del órgano evaluador. Para lograr los objetivos del sistema en un Estado de derecho constitucional es esencial que el órgano evaluador esté compuesto de manera plural y cuente con miembros técnicamente capacitados para valorar tanto el conocimiento jurídico como la capacidad argumentativa y ética de los jueces. La selección y formación de estos integrantes son aspectos críticos para asegurar que el proceso de evaluación sea justo y adecuado a las exigencias del sistema democrático[123].

---

(122) "Colegio Público de Abogados de la Capital Federal c/ Estado Nacional – ley 26.855 – art. 2 – Decreto 577/13", 18 de junio de 2013; "Aparicio, Ana Beatriz y otros e/ EN -CSJN- Consejo de la Magistratura - arto 110 s/ empleo público.", 21 de abril de 2015; "Schiffrin, Leopoldo Héctor c/ Poder Ejecutivo Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", 4 de julio de 2017; "Nellar Juan Carlos c/ s/recurso de queja", 30 de abril de 1996; "Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional c/ Estado Nacional – ley 26.080 – art. 2 – Decreto 816/99", 16 de diciembre de 2021.

(123) HIDALGO, Enrique, ob. cit., p. 181.

Así las cosas, el diseño del proceso evaluador debe contemplar procedimientos claros y transparentes, con criterios objetivos y preestablecidos, alineados con estándares internacionales sobre garantías judiciales. Además, debe considerar el perfil de la persona evaluada, en particular, su capacidad para interpretar principios constitucionales, derechos humanos y ponderar valores en contextos complejos. Esto requiere un enfoque activo que supere la mera aplicación técnica de la ley, hacia un modelo más argumentativo y comprometido con el fortalecimiento del Estado de derecho.

La garantía de estabilidad judicial, como ya se dijo, constituye un pilar fundamental para la independencia de jueces y juezas, asegurando que sus decisiones no se vean afectadas por presiones externas o internas. Sin embargo, la estabilidad no es un derecho absoluto y debe armonizarse con mecanismos de evaluación que aseguren la idoneidad y el buen desempeño de quienes ejercen la magistratura. Para que este mecanismo sea efectivo y respete los principios del Estado de derecho, es imprescindible que dicho órgano esté compuesto de manera plural, evitando la concentración de poder en un solo sector o grupo de interés. Asimismo, su funcionamiento debe regirse por criterios de imparcialidad y transparencia, lo que implica establecer procedimientos claros, garantizar el acceso a la información sobre las evaluaciones y prevenir cualquier interferencia política o corporativa que pueda afectar su objetividad. Solo bajo estas condiciones el proceso evaluador podrá cumplir con su propósito de mejorar la administración de justicia sin comprometer la independencia judicial.

Con estos fundamentos en mente, el capítulo siguiente examinará en detalle el sistema de evaluación vigente en la provincia de Chubut, evaluando su diseño institucional, sus procedimientos y sus implicancias para la independencia y estabilidad judicial.

CAPÍTULO 3. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN EN CHUBUT

"Desgraciada la generación cuyos jueces merecen ser juzgados".

El Talmud.

3.1. El Poder Judicial en la provincia del Chubut

Para determinar si el sistema de evaluación de jueces a cargo del Consejo de la Magistratura que funciona en Chubut satisface los estándares constitucionales de independencia que han sido desarrollados anteriormente, es fundamental comprender como está organizado el Poder Judicial de esta provincia.

En ese orden, el artículo 162 de la Constitución de la provincia (CCh) establece que el poder judicial está compuesto por el Superior Tribunal de Justicia, el Procurador General, el Defensor General, jueces letrados, jurados y demás funcionarios judiciales. Esta estructura incluye distintas instancias y niveles, con competencias claramente definidas por la Constitución y las leyes de la provincia[124].

Uno de los principios fundamentales que garantizan la independencia del poder judicial en Chubut es la inamovilidad de los magistrados, fiscales y defensores. El artículo 165 de la Constitución Provincial establece que los ministros del Superior Tribunal de Justicia, el Procurador General, el Defensor General, y demás jueces y fiscales son inamovibles mientras mantengan su "aptitud y buena conducta"[125]. Se menciona que solo pueden ser removidos por causas graves como mal desempeño, desconocimiento inexcusable del derecho, incapacidad física o psíquica, o la comisión de delitos dolosos.

Para los ministros del Superior Tribunal, el Procurador y el Defensor General, la remoción se lleva a cabo mediante juicio político, mientras que los demás magistrados son enjuiciados a través de los procedimientos previstos en la Constitución. En el caso de los Jueces de Cámara y demás jueces

---

(124) Constitución de la Provincia del Chubut, art. 162; artículo 1 de la Ley V N° 174.

(125) La "aptitud" significa tanto la habilidad física y psíquica como la relacionada con conocimientos jurídicos –aptitud técnica– e inclusive con la idoneidad moral (conf. Heredia, José R., La reforma en la Provincia del Chubut, CEIPA, 1995, pág. 313).

letrados quedan sometidos al procedimiento de destitución establecido para el Tribunal de Enjuiciamiento, regulado a partir del art. 209 de la Constitución provincial[126].

En el derecho público provincial, estos principios deben ser respetados, tal como lo exige la Constitución Nacional, que impone este modelo a las provincias (Art. 5 Constitución Nacional). La Constitución del Chubut adopta esta encomienda ampliamente en sus artículos 1 y 17.

Los convencionales constituyentes para la reforma de la Constitución de la Provincia de Chubut de 1994 discutieron ampliamente el tema de la inamovilidad de quienes ejercen una magistratura, decidiendo mantenerla, tal como se establecía en la Constitución de 1957, mientras dure su aptitud y buena conducta. Allí, se argumentó que la inamovilidad es fundamental para la independencia del Poder Judicial. Sin embargo, consideró que la inamovilidad no significa que los jueces y juezas no puedan ser evaluados. Por ello, se introdujo una novedad importante: la evaluación del desempeño y las aptitudes de los magistrados ingresantes al Poder Judicial al cabo de sus primeros tres años de función, como se verá a continuación[127].

Las magistradas y magistrados tienen garantizados una serie de derechos, entre ellos la estabilidad laboral, la intangibilidad de sus remuneraciones y la inamovilidad mientras mantengan su buen desempeño. También deben cumplir con ciertos deberes, como la obligación de resolver los casos dentro de los plazos legales y ajustarse a los principios de independencia y objetividad en el ejercicio de sus funciones (Ley V N° 174, art. 10). Así, dentro de las obligaciones de los jueces de la provincia se encuentra la de sustanciar y fallar los juicios dentro de los plazos legales, de conformidad con el derecho.

Si se incumplen estos términos, pueden perder la aptitud jurisdiccional en el caso concreto, y el incumplimiento se considera una falta grave que puede derivar en destitución (art. 168 CCh). Además, deben residir en las localidades donde ejercen sus cargos o en un radio que no supere los 70 km, y cumplir con los días y horarios de trabajo establecidos para cada organismo judicial (Ley V N° 174, art. 11).

---

(126) El Tribunal de Enjuiciamiento se compone de un ministro del Superior Tribunal de Justicia, dos diputados y dos abogados de la matrícula que cumplan los requisitos para ser miembros del Superior Tribunal. Los diputados y abogados son seleccionados por sorteo anual realizado por el Superior Tribunal. Puede suspender al funcionario acusado durante el desarrollo del proceso hasta la resolución del caso y el fallo final puede ser de absolución o destitución del acusado. En caso de absolución, el funcionario recupera su cargo si fue suspendido. Si se dicta destitución, queda separado de su cargo y sujeto a las disposiciones de la ley común.

(127) Diario de sesiones de la Convención Constituyente de la Provincia de Chubut, 05/10/1994, Reunión 13, https://legislaturadelchubut.gob.ar/eventos/30-aniversario-reforma-constitucional (visto el 30/11/2024).

Adicionalmente, el artículo 170 de la Constitución de Chubut garantiza la intangibilidad de sus remuneraciones, lo que significa que no se les puede demorar ni reducir su salario durante el ejercicio de sus funciones, salvo en casos excepcionales regulados por leyes de carácter general y transitorio. No obstante, los jueces están sujetos a los aportes previsionales, de seguridad social y tributos que corresponden a todos los ciudadanos.

Asimismo, se les concede la denominada inmunidad de opinión; lo que garantiza que no puedan ser removidos por opiniones vertidas en sus sentencias. Así, la Constitución establece que los miembros del poder judicial no pueden ser interrogados, reconvenidos o procesados en ningún momento por las opiniones que manifiesten o los votos que emitan en el desempeño de sus funciones (art. 249 CCh).

También tienen la inmunidad personal y domiciliar. Esta garantía se extiende desde el día de la designación hasta el cese, y no se suspende ni se limita durante el estado de sitio (arts. 248 y 250 CCh)[128].

Con el objeto de garantizar la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, los magistrados y magistradas también tienen prohibido participar en actos de propaganda electoral o política, así como desempeñar cualquier empleo público o comisión de carácter público, tanto a nivel provincial como nacional. Además, no pueden litigar en ninguna jurisdicción, salvo en causas propias o aquellas en las que sean parte sus parientes hasta el cuarto grado. La violación de estas prohibiciones se considera una falta grave que puede derivar en su enjuiciamiento y remoción (art. 174 CCh).

3.2. El Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut

3.2.1. En 1994, la Constitución de la Provincia del Chubut fue modificada contemporáneamente con la reforma de la Constitución Nacional. A la vez que su par nacional, la Carta Magna provincial creo el Consejo de la Magistratura, al cual otorgó diversas competencias, muchas de ellas similares al mismo órgano nacional[129].

---

(128) PEREZ GALIMBERTI, Alfredo: "Remoción, suspensión y sanción disciplinaria de magistrados y funcionarios judiciales en la Constitución de Chubut", en Boletín n° 2, Programa de Extensión Cultural del Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut, Año 1, Volumen 1, Número 2, noviembre de 1999, p. 5.

(129) Diario de sesiones de la Convención Constituyente de la Provincia de Chubut, 05/10/1994, Reunión 13, https://legislaturadelchubut.gob.ar/eventos/30-aniversario-reforma-constitucional (visto el 30/11/2024). En la Convención Constituyente provincial del año 1994, varios convencionales expresaron sus opiniones sobre el rol del Consejo de la Magistratura en la selección, designación y, por extensión, la evaluación de los jueces. Primeramente, el convencional Hughes defendió la creación del Consejo de la Magistratura como un órgano que "tiene funciones de designación", pero siempre con el acuerdo de la Legislatura. Argumentó que este Consejo, con una composición diversa (jueces, abogados, empleados y ciudadanos

En general, los convencionales lo vieron como un mecanismo para mejorar la transparencia y la participación ciudadana en la selección de jueces y juezas. Allí, su evaluación después de tres años, si bien no se discutió explícitamente, estuvo incluida dentro de las funciones de este Consejo. Sin embargo, la composición del Consejo y el alcance de sus funciones generaron debate, particularmente en cuanto a la participación de los empleados judiciales y la representación del Poder Legislativo.

De esta manera, la reforma de la Constitución de la Provincia del Chubut de 1994 —sancionado el día 11 de Octubre— incorporó la creación del Consejo de la Magistratura de la provincial con diversas facultades, entre las que se encuentran la organización de los concursos públicos y abiertos de antecedentes y oposición para la designación de magistrados y funcionarios judiciales; el juzgamiento de las denuncias por delitos, faltas, incapacidad sobreviniente o mal desempeño de magistrados y funcionarios, instruyendo los sumarios correspondientes y su elevación al Superior Tribunal de Justicia o al Tribunal de Enjuiciamiento; la designación de jueces de refuerzo y conjueces del Superior Tribunal de Justicia; y otras que establece la ley (art. 192 CCh).

En este orden, el Superior Tribunal de Justicia de Chubut ha reconocido que la naturaleza jurídica de este consejo y su inserción en el esquema político tradicional de división de poderes "ha preocupado y hasta dividido a los doctrinarios más notables"[130]. Sin embargo, considera que no pertenece a la tríada clásica de poderes del Estado, sino que es un órgano con autonomía funcional suficiente, independiente de la estructura tripartita tradicional. Aunque carece de personalidad jurídica propia distinta del Estado Provincial, se lo define como un órgano descentralizado o interpoder, con funciones específicas asignadas por la Constitución Provincial y su ley

---

electos), introduce una "fórmula novedosa" que abre el camino para futuras selecciones de magistrados.

Heredia celebró la inclusión del Consejo de la Magistratura como un avance hacia la democratización del Poder Judicial, alejándolo de la influencia de los otros poderes. Destacó la importancia de la participación de los empleados judiciales en el Consejo, argumentando que poseen un conocimiento profundo del sistema y pueden actuar como un puente entre el Poder Judicial y la sociedad.

El convencional Menna coincidió con Heredia en que el Consejo de la Magistratura democratiza la selección de jueces y permite la participación ciudadana. Resaltó también la importancia de que este órgano tenga la función de proponer candidatos, asegurando que la decisión final recaiga en un Poder del Estado.

El Convencional Ezpeleta expresó preocupación por la composición del Consejo de la Magistratura, considerando que la representación del Poder Legislativo es insuficiente en comparación con otros sectores. Cuestiona la inclusión de los empleados judiciales en el Consejo, argumentando que su conocimiento del sistema no los califica para la selección de jueces y que el proceso de selección podría verse afectado por la relación de dependencia que tienen con los magistrados.

(130) STJCh, SI N° 58/SCA/1996.

reglamentaria, lo que refuerza su independencia de criterio en el esquema político de división de poderes[131].

Sus limitaciones incluyen también la falta de capacidad jurídica para actuar de manera independiente del Estado Provincial en procedimientos judiciales, lo que implica que su representación en estos casos recae en la Fiscalía de Estado[132]. Además, su rol en la investigación de magistrados y magistradas se limita a la instrucción de sumarios y la emisión de conclusiones, sin potestad para dictar sanciones finales, que son responsabilidad de otros órganos. Este diseño busca equilibrar la independencia del consejo con el control adecuado de las funciones judiciales, asegurando un funcionamiento democrático y descentralizado dentro del marco jurídico provincial[133].

3.2.2. Según el texto constitucional, el Consejo de la Magistratura está compuesto por (i) el o la Presidente del Superior Tribunal de Justicia (única designación "institucional"), (ii) tres magistrados con rango no inferior a camarista o equivalente, (iii) cuatro abogados de la matrícula con una antigüedad en el título no inferior a diez años, (iv) un empleado no abogado del poder judicial con por lo menos diez años de antigüedad en el mismo y (v) cinco ciudadanos no abogados y no empleados judiciales, llamados "representantes del pueblo" y que deben reunir los requisitos exigidos para ser elegido diputado. En todos los supuestos se debe contar con no menos de cuatro años de residencia efectiva en la provincia.

Así, el proceso de selección de los miembros del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Chubut se caracteriza por su integración plural, que busca incluir a representantes de distintos sectores de la sociedad[134]. La selección de sus quince miembros se lleva a cabo a través de diversos mecanismos según el sector al que representan, con el objetivo de garantizar una representación justa y equilibrada en el Consejo.

(a) Para la selección de magistrados o magistradas, son elegidos por sus propios pares, incluyendo aquellos jubilados. La votación es secreta y por

---

(131) STJCh, SI N° 58/SCA/1996; SI N° 95/SC/2019.

(132) STJCh, SI N° 95/Civil/2019.

(133) Para el máximo Tribunal provincial, "…el Consejo de la Magistratura no sanciona, ni destituye, ni declara formalmente la ausencia de responsabilidad; su función se agota con las conclusiones, las que son el resultado de estas facultades investigativas que se desarrollan en el sumario opinión previa y autorizada por la jerarquía del órgano instructor, que abre el mecanismo reglado para la solución del caso: la declaración de inexistencia de responsabilidad y/o la aplicación de sanciones que fueran pertinentes, de competencia de la superintendencia de este cuerpo, o la destitución si corresponde, a cuyo efecto remite las actuaciones al Tribunal de Enjuiciamiento" (STJCh, SI N° 42/SCA/1997).

(134) GEROSA LEWIS, Ricardo Tomas, "El Consejo de la Magistratura y el Tribunal de Enjuiciamiento en la Provincia del Chubut", 1era. Ed. – Chubut: el autor, 2011, p. 20.

simple pluralidad de sufragios, en una elección que se efectúa de manera simultánea en las cinco circunscripciones judiciales de la provincia. La convocatoria a elecciones es realizada por el Superior Tribunal de Justicia con al menos treinta días de anticipación al vencimiento del mandato de los consejeros a renovar. Posteriormente, el Tribunal Electoral se encarga de proclamar a los candidatos elegidos, validando así los resultados de la elección.

(b) El procedimiento es similar en el caso de los representantes de los abogados, quienes también son elegidos por sus pares, incluyendo aquellos retirados o jubilados. La elección es secreta y se basa en la simple pluralidad de sufragios, con una convocatoria que sigue los mismos plazos y condiciones que para los magistrados. Los comicios se realizan de forma simultánea en las cinco circunscripciones judiciales y el Tribunal Electoral proclama a los elegidos.

(c) Los cinco ciudadanos que actúan como "representantes del pueblo" son seleccionados en las elecciones generales provinciales. En este caso, *cada agrupación política* que participa en la elección provincial presenta una lista que incluye cinco candidatos titulares y cinco suplentes, quienes no necesitan estar afiliados a la agrupación que los propone. Para asegurar una representación geográfica equilibrada, se establece que ningún candidato a consejero del pueblo puede residir en la misma circunscripción judicial que otro candidato de la misma lista. Este requisito es verificado por el Tribunal Electoral, que tiene la facultad de solicitar la sustitución de candidatos si es necesario. La elección de estos consejeros se realiza de manera simultánea con la elección general, y los candidatos que reciben el mayor número de votos en cada circunscripción resultan elegidos como consejeros del pueblo. La distribución de las circunscripciones está definida en el artículo 10 de la Ley V - Nº 70 (anteriormente Ley 4086), que determina la organización electoral para los consejeros del pueblo. Esta es, ciertamente, la integración del Consejo de la Magistratura donde existe mayor componente político.

(d) El empleado judicial que representa a los trabajadores del Poder Judicial es elegido mediante un procedimiento en el que participan todos los empleados judiciales de la provincia. La persona candidata con mayor cantidad de votos se convierte en consejero o consejera titular, y también se elige a un suplente bajo las mismas condiciones. Generalmente, este candidato se encuentra apoyado por el sindicato de los trabajadores judiciales de la provincia.

(e) El o la presidente del Superior Tribunal de Justicia integra de pleno derecho el Consejo de la Magistratura, cargo que se renueva anualmente conforme lo sostiene el art. 188 de la Constitución Provincial; sin perjuicio de la subrogación legal en caso de impedimento del titular[135].

---

(135) Acuerdo Ordinario del Superior Tribunal de Chubut - Resolución N° 8200 del 25/02/1998.

3.2.3. Es necesario mencionar que existen otras garantías generales que persiguen asegurar la representatividad y objetividad del Consejo. Por ejemplo, ningún consejero puede pertenecer a la misma circunscripción judicial que otro miembro del mismo sector, lo que promueve una distribución geográfica equitativa. Además, todos los candidatos titulares y suplentes deben cumplir con los mismos requisitos, lo que asegura un proceso de selección homogéneo y transparente. Las impugnaciones que puedan surgir en torno a las listas de candidatos o a los consejeros electos son resueltas por el Tribunal Electoral, órgano que desempeña un rol fundamental en el control y supervisión de este proceso.

El Consejo de la Magistratura se renueva por mitades cada dos años, lo que permite una rotación gradual y una renovación constante de sus miembros. La representación de cada sector debe mantenerse en cada renovación, de modo que los nuevos consejeros sustituyan a quienes representan el mismo grupo. Todos los consejeros están sujetos a ciertos requisitos básicos: deben haber residido en la provincia durante al menos cuatro años, mientras que los abogados deben contar con al menos diez años de antigüedad en su título y el representante de los empleados judiciales debe tener una década de antigüedad en el Poder Judicial. En el caso de los ciudadanos postulados como consejeros del pueblo, deben cumplir con los requisitos exigidos para los diputados provinciales, garantizando así un nivel mínimo de idoneidad para el cargo[136].

Sin embargo, no se especifica el procedimiento de designación del presidente del Consejo de la Magistratura. Solo se menciona que se elige por los miembros del Consejo mediante voto[137].

A diferencia de otros textos constitucionales, el Consejo de Chubut excluye a representantes del poder ejecutivo y de la Cámara de Diputados, y aunque incluye al presidente del Superior Tribunal, éste no necesariamente lo preside.

Es por esta integración que se ha dicho que el Consejo de la Magistratura de la Provincia de Chubut —a diferencia de otros consejos en Argentina— presenta un modelo único e innovador a nivel nacional, orientado a fortalecer la independencia del poder judicial y democratizar su funcionamiento[138].

---

(136) GEROSA LEWIS, Ricardo Tomas, "El Consejo de la Magistratura y el Tribunal de Enjuiciamiento en la Provincia del Chubut", 1era. Ed. – Chubut: el autor, 2011, p. 23.

(137) GEROSA LEWIS, Ricardo Tomas, "El Consejo de la Magistratura…", ob. cit., p. 41.

(138) GEROSA LEWIS, Ricardo Tomas, "El Consejo de la Magistratura…", ob. cit., p. 23.

Se dice así que esta exclusión de actores políticos busca garantizar que las decisiones relacionadas con la designación y evaluación de jueces se basen en criterios objetivos y técnicos, priorizando la capacidad, integridad y conocimiento jurídico de los candidatos, y minimizando las influencias partidarias o intereses particulares. Al centrarse en un control técnico y especializado en lugar de uno político, se pretender reforzar la independencia de los titulares de la judicatura, protegiéndolos de presiones externas que pudieran afectar su imparcialidad y autonomía.

Otra de las características innovadoras de este modelo es la inclusión de ciudadanos legos o representantes del pueblo entre sus miembros, quienes son elegidos directamente por el electorado provincial y conocidos como "consejeros del pueblo"[139]. Este diseño responde a un fenómeno cultural genuino en la provincia: la participación ciudadana en las instituciones republicanas, especialmente en la administración de justicia. De esta manera, se describe al consejo provincial como uno "de base parcialmente popular", ya que incorpora la visión de la ciudadanía en la administración de justicia, permitiendo una mayor democratización de uno de los poderes fundamentales del Estado[140].

La presencia de estos representantes populares electivos no solo busca dar voz a las personas justiciables, sino también aportar la perspectiva del ciudadano común, no comprometido con el estatus judicial[141]. Esto permite que la magistratura no se refugie exclusivamente en tecnicismos y mantenga una conexión con la realidad social en la que opera.

A nivel nacional, se ha destacado que la inclusión de representantes alejados de la lógica estrictamente jurídica y la formación tradicional de los abogados aporta un valor significativo. Se dice que personas sin formación en Derecho pueden plantear preguntas desde una perspectiva fresca y sin los prejuicios del análisis jurídico formal, enriqueciendo el trabajo del Consejo al incorporar puntos de vista externos al ámbito técnico-jurídico[142].

Así, aunque no se abandona del todo la base corporativa, la inclusión de "consejeros del pueblo" introduce un contrapeso importante que equilibra la representación de los distintos grupos en el Consejo de la Magistratura. Esta configuración singular ha sido elogiada por juristas destacados,

---

(139) GEROSA LEWIS, Ricardo Tomás. "Análisis de la Constitución de la Provincia del Chubut, Tomo II, Ed. Autoridades de la Provincia, 2009, Esquel, p. 241.

(140) HEREDIA, José Raúl, "Un Consejo de la Magistratura de base parcialmente popular según la nueva Constitución de Chubut", Ed. CEIPA, 1995; BERIZONCE, Roberto O., ob. cit., p. 34.

(141) PEREZ GALIMBERTI, Alfredo, ob. cit., p. 18.

(142) MISTÓ, Carlos Alberto: "Sobre los representantes populares. Breves consideraciones sobre el tema", en Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut, "Homenaje", julio de 2005, Programa de Extensión Cultural del Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut, págs. 77 y 82.

no solo por incluir a sectores con intereses específicos en la administración de justicia, sino también por equilibrar la representación de los grupos que lo integran, asegurando que ningún sector pueda imponer decisiones de manera unilateral(143). En ese orden, por ejemplo, Arazi ha resaltado que la conformación heterogénea del Consejo de la Magistratura de Chubut, "parcialmente corporativa y parcialmente popular", constituye un ejemplo notable de un órgano verdaderamente democrático y alejado de presiones políticas(144).

Cabe mencionar también que el modelo que se ha establecido en la provincia de Chubut ha pretendido diseñar un sistema en el que ningún grupo puede dominar las decisiones, fortaleciendo así la autonomía del Consejo y su capacidad para actuar de manera imparcial. Cualquier conflicto que surja entre agrupaciones políticas y consejeros, así como los recursos por irregularidades en los procesos electorales, deben ser resueltos por el Tribunal Electoral, como lo estipula la Constitución Provincial, y no por el Consejo de la Magistratura.

Adicionalmente, el art. 192 inc. 7 de la constitución provincial autoriza al Consejo de la Magistratura a dictarse su propio reglamento interno a los efectos de su funcionamiento administrativo y su Ley Orgánica Nº V-70 en art. 24 le impone al pleno, en su primera sesión, por ejemplo, establecer el

---

(143) CANDIOTI, Mariano, prólogo al libro "Hacia Consejos de la Magistratura Prestigiosos", 1ª Jornadas Chaqueñas de Consejos de la Magistratura y Jurados de Enjuiciamiento de las Provincias Argentinas y de la Nación", Provincia del Chaco; MOISSET DE ESPANES, Luis, prólogo al libro de HEREDIA, José Raúl, ob. cit.; PAIXAO, Enrique: "El Consejo de la Magistratura", en DROMI, Roberto-SÁENZ, Jorge (coordinadores) y otros: *La Constitución Argentina de nuestro tiempo*, Ed. Ciudad Argentina, Bs.As., 1996, p. 122.-

(144) ARAZI, Roland, "El consejo de la magistratura de la Provincia del Chubut", en *Doctrina Judicial*, p. 105.

Otro reconocido jurista chubutense, Sergio Lucero, ha dicho al respecto que "otra manifestación de lo trascendente e innovadora que fue la Constitución del Chubut de 1957 lo es el particular método que preveía para la selección y enjuiciamiento de los Magistrados y Funcionarios Judiciales, estableciendo un sistema en el cual el poder ejecutivo no contaba con participación alguna en el procedimiento de designación de los integrantes del poder judicial, salvo en lo relativo a la propuesta de los integrantes del Superior Tribunal de Justicia. Ello acentuó, por lo menos en cuanto al sistema imaginado sabiamente por los constituyentes, la garantía de independencia que se propicia resguardar en la etapa de selección y designación de quienes han de cumplir con la función jurisdiccional. Y por último, sin agotar por supuesto el menú de innovaciones y reglas superadoras que contemplaba, siempre refiriéndonos a la estructuración del poder judicial, también se adelantó a la Carta Magna Nacional al fijar que el enjuiciamiento de los magistrados y funcionarios del poder judicial (más otros funcionarios del ejecutivo) no dependería de ningún otro Poder del Estado, siendo reservada tal función a un Tribunal de Enjuiciamiento, excepción hecha igualmente en lo que respecta a los integrantes del Superior Tribunal y Procurador Fiscal que se encuentran sujetos a los fines de juzgar su actuación al proceso de remoción por intermedio del juicio político" (LUCERO, Sergio Rubén, ob. cit., p. 12.)

procedimiento general a que se ajustarán los procedimientos para la evaluación previsto en el inc. 5) del art. 192 de la Constitución Provincial. Así, como ha reconocido la jurisprudencia provincial, a través de ello se busca evitar sorpresas y asegurar que quienes ejercen la magistratura conozcan con antelación los criterios de evaluación, lo que les permite objetar posibles irregularidades, fortaleciendo así la previsibilidad y razonabilidad del proceso[145].

3.2.4. La Ley V - Nº 70 —originalmente denominada Ley 4086, publicada en el Boletín Oficial el 20/04/1995) regula el funcionamiento del Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut, estableciendo las pautas para la actuación de sus miembros, en consonancia con lo dispuesto por la Constitución Provincial.

Cabe destacar de esa norma que los miembros del Consejo de la Magistratura desarrollan su función como una carga pública, lo que implica actuar con dedicación, esmero republicano y asistencia puntual a las sesiones. Actúan de acuerdo con su ciencia y conciencia, en nombre y representación del Pueblo de la Provincia del Chubut, con total independencia en el ejercicio de sus funciones y sin estar ligados por mandato imperativo alguno (artículos 10 y 11).

Al asumir, los consejeros prestan juramento según lo establece el artículo 11 de la Constitución Provincial y ejercen sus funciones por un período de cuatro años, y no pueden ser reelectos consecutivamente. Gozan de inmunidades desde el momento de su elección hasta el cese de sus funciones, tal como lo establece la Constitución Provincial en los artículos 248 y siguientes (artículo 13).

3.3. El reglamento para la evaluación de sus jueces y juezas

3.3.1. En ese marco, el proceso de evaluación de los magistrados y magistradas en la Provincia del Chubut se encuentra regulado por el reglamento específico que se ha dado el propio Consejo de la Magistratura, dentro de la facultad mencionada que la Ley V N° 70 le otorgó.

Según el reglamento, este proceso se realiza al cumplir aquellos los tres primeros años de función judicial y tiene como objetivo evaluar su desempeño y aptitudes personales, conforme al artículo 192 inciso 5 de la Constitución provincial, el que expresa textualmente: “El Consejo de la Magistratura tiene las siguientes funciones: ... 5) Evalúa el desempeño y aptitudes personales de los magistrados y funcionarios ingresantes al poder judicial al cabo de sus primeros tres años de función. En caso de resultar insatisfactorio eleva sus conclusiones al Superior Tribunal de Justicia o al Tribunal de Enjuiciamiento a sus efectos”.

---

(145) CACR, Sala B, SDC N° 18/2014.

Las pautas indicativas para la evaluación incluyen independencia, imparcialidad, compromiso con los derechos humanos, motivación, solvencia profesional, liderazgo, responsabilidad institucional, trato con la ciudadanía y otros aspectos como integridad, transparencia y diligencia.

Este mecanismo se inicia cada año, antes de la primera sesión, donde la Presidencia del Cuerpo le solicita al Superior Tribunal de Justicia un listado de magistrados que ese periodo cumplen tres años en funciones.

La Comisión de Evaluación es la encargada de llevar adelante el procedimiento y de elaborar un dictamen final sobre el desempeño de los evaluados y evaluadas. Se integran con cuatro consejeros por sorteo, uno por cada estamento, asegurando que uno sea de la misma circunscripción que el evaluado. La Comisión tiene seis meses para elaborar el informe, plazo que puede extenderse con justificación.

Tras cumplir los tres años de función, la Presidencia notifica a la persona a evaluar sobre la conformación de la Comisión de Evaluación, permitiendo recusaciones por causales específicas en tres días hábiles. Se forma un legajo de evaluación para cada magistrado o magistrada, que puede ser consultado por el evaluado en cualquier momento. Simultáneamente, se solicitan informes sobre el desempeño de éste a diversas entidades, y se publica el inicio del proceso para permitir a la ciudadanía aportar información relevante.

Dentro del proceso, una etapa clave es la recolección de informes sobre el desempeño del evaluado, la cual se realiza inmediatamente después de la notificación de la conformación de la Comisión de Evaluación. Esta recolección tiene como objetivo obtener una *visión integral del desempeño y las aptitudes personales del magistrado durante sus tres primeros años en funciones*.

3.3.2. En el caso de los jueces y juezas, los informes se solicitan a diversas entidades y actores relevantes, específicamente a:

a) Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut: Se solicita un informe detallado que evalúe tanto el desempeño como las aptitudes personales del magistrado o magistrada en el contexto de la función judicial que ha ejercido.

b) Colegio de Abogados de la Circunscripción Judicial en la que presta funciones el evaluado: Se recaba un informe que aporte una perspectiva externa y profesional sobre la interacción de la persona evaluada con los abogados litigantes, la calidad de sus resoluciones, y su comportamiento ético y profesional en los procesos judiciales.

c) Personas que ejercen la superintendencia sobre la actividad de la persona evaluada: Su informe ofrece una visión sobre la gestión, disciplina, y

cumplimiento de los deberes y obligaciones del magistrado en su desempeño cotidiano.

d) Colegio de Jueces: Si la persona evaluada forma parte del Colegio de Jueces, también se solicita un informe a esta entidad, para obtener una evaluación específica del desempeño del magistrado.

Además, la Presidencia dispone la publicación del inicio del procedimiento de evaluación en la página oficial del Consejo de la Magistratura y en sus redes sociales. Esta publicación se realiza durante tres días y tiene como fin abrir un período de veinte días hábiles para que la ciudadanía pueda aportar información adicional sobre cualquier hecho o circunstancia relevante relacionada con la persona evaluada. Las presentaciones de la ciudadanía deben realizarse por escrito y con la documentación que respalde sus afirmaciones o permita su individualización.

Adicionalmente, quien esté siendo evaluada debe presentar un informe detallado sobre su desempeño en los primeros tres años, incluyendo su horario de trabajo, existencia de retrasos, capacitaciones, sanciones disciplinarias, menciones especiales, licencias solicitadas, estadísticas de su producción jurisdiccional, entre otros datos relevantes.

La Comisión Evaluadora también realiza entrevistas con la persona evaluada, su personal, sus pares, u otras personas que considere necesario. Puede requerir también otra información y reiterar solicitudes pendientes, gestionadas por la secretaría permanente del Consejo de la Magistratura[146].

Una vez concluido el proceso de evaluación, la Comisión presenta su dictamen a la Presidencia y notifica al magistrado o magistrada, quien puede hacer observaciones en cinco días hábiles. El dictamen se incorpora al orden del día de la próxima sesión del Consejo, donde se delibera sobre el resultado. El Consejo puede solicitar informes complementarios o la comparecencia de la persona evaluada, si lo considera necesario.

Finalmente, el Pleno del Consejo de la Magistratura declara la evaluación del magistrado o magistrada como “satisfactoria” o “insatisfactoria”. Si es satisfactoria, se comunica al Superior Tribunal de Justicia. Si es insatisfactoria y se encuentra mérito para la destitución, se remite al Tribunal de Enjuiciamiento. También se puede remitir al Superior Tribual de Justicia a los fines que se evalúe la posibilidad de aplicar sanciones disciplinarias. En caso contrario, se comunica a las instancias correspondientes, adjuntando el dictamen, acta y audio de la sesión respectiva.

(146) HEREDIA, José Raúl, ob. cit. p. 53.

3.4. La situación jurídica de los "ingresantes"

La estabilidad de los jueces y juezas chubutenses durante los primeros tres años de su designación también ha suscitado un intenso debate jurídico, en el sentido de determinar si su situación jurídica en esos primeros tres años se encuentra condicionada o limitada de alguna manera[147].

La Constitución Provincial establece un período de evaluación para los "ingresantes" en su función, lo que ha sido interpretado de distintas maneras, planteándose dudas sobre si gozan de estabilidad y de las garantías plenas de la función desde el inicio de su desempeño o solo lo hacen al superar la evaluación del Consejo de la Magistratura.

Por ejemplo, alguna sentencia de Comodoro Rivadavia ha sostenido una visión restrictiva, al sustentar que los jueces solo adquieren inamovilidad plena y estabilidad luego de completar los tres años y ser evaluados con un resultado satisfactorio[148]. Según esta posición, la estabilidad efectiva se adquiere únicamente al finalizar el proceso evaluativo, limitando los derechos y garantías del magistrado o magistrada hasta entonces. Como una suerte de período de prueba, con cierta inestabilidad.

Esta interpretación plantea un conflicto con el principio de independencia judicial, ya que limitar la estabilidad hasta después de la evaluación puede afectar su autonomía y suscitar dudas sobre su capacidad para decidir sin temor a represalias o condicionamientos.

En este aspecto, Lobos sostiene —sin dudar— que el término "ingresante" refiere a la función y no al poder judicial chubutense, aunque reconoce que en un primer momento el Consejo de la Magistratura tomaba esta última interpretación[149].

Gerosa Lewis, por su parte, opina que el período de tres años no debe considerarse como una "prueba" o un estado de inamovilidad transitoria. Según él, el objetivo de la norma es asegurar la capacidad y el compromiso de quien ejerce la magistratura con esa función judicial, no condicionar su estabilidad. Para Gerosa, la interpretación adecuada del término "ingresantes" no implica que los jueces carezcan de inamovilidad hasta ser

---

(147) GEROSA LEWIS, Ricardo Tomas, "El Consejo de la Magistratura y el Tribunal de Enjuiciamiento en la Provincia del Chubut", 1era. Ed. – Chubut: el autor, 2011, p. 56 con cita a Fernández, Adolfo, Boletín N° 3, Programa de Extensión Cultural del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Chubut, Año 2, Julio 2000, p. 67.

(148) Juzgado Civil y Comercial N° 1 de la ciudad de Comodoro Rivadavia, 11/03/2014, "Suárez, Mariel Alejandra c/ Provincia del Chubut s/ Acción de Amparo" (Expte. 1/2014), citado por CACR, Sala B, SDC N° 18 /2014.

(149) LOBOS, Juan Carlos: "La evaluación de los magistrados y funcionarios judiciales al cabo de sus tres años de función", en Boletín n° 4, Programa de Extensión Cultural del Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut, Año 2, diciembre de 2000, pág. 64.

evaluados; sino que la evaluación es un mecanismo adicional para reforzar la idoneidad en su función.

El jurista chubutense también destaca que la palabra "ingresantes" en el artículo 192 debería entenderse teleológicamente, ya que busca asegurar que la persona evaluada lo sea en el contexto específico de la nueva función asignada, independientemente de su experiencia previa. Esto no implica negar sus derechos y garantías de estabilidad desde el momento en que asumen el cargo[150].

De la misma manera opina Pérez Galimberti[151].

Al respecto, puede decirse que una analogía pertinente es la situación de los jueces de refuerzo, ya vista, quienes ejercen su función temporalmente, pero con todas las garantías y derechos inherentes a la magistratura. Esta práctica muestra que el reconocimiento de los derechos de estabilidad y autonomía no depende de la duración en el cargo sino del ejercicio pleno de la función judicial desde el momento en que se toma posesión. Negar estabilidad plena a los jueces "ingresantes" hasta que aprueben la evaluación parece incongruente con esta lógica y podría ser contrario a los principios de independencia judicial, al hacer que su estabilidad dependa de factores externos y eventualmente políticos.

3.5. Alcance de las evaluaciones

3.5.1. En cuanto hace a la posibilidad que el Consejo de la Magistratura declare como "insatisfactoria" la labor de un magistrado o magistrada, cabe tener presente que este sistema de control en la provincia está diseñado de manera tal que diferentes órganos interactúan y se complementan. Así, si bien el Consejo de la Magistratura investiga y emite opiniones, la decisión final sobre la responsabilidad política o disciplinaria recae en el Tribunal de Enjuiciamiento o en el Superior Tribunal de Justicia, respectivamente.

Como ha reconocido el Superior Tribunal provincial, este sistema pretende garantizar un control equilibrado y razonable sobre los jueces y juezas, respetando el debido proceso y asegurando que las decisiones sean el resultado de la integración de las diferentes voluntades constitucionales de cada órgano involucrado[152].

En su momento, algunos autores como Heredia sostenían que el juicio del Consejo debe ser vinculante para los poderes públicos[153]. Sin embargo,

---

(150) GEROSA LEWIS, Ricardo Tomás. "Análisis de la Constitución de la Provincia del Chubut, Tomo II, Ed. Autoridades de la Provincia, 2009, Esquel, p. 186; PEREZ GALIMBERTI, Alfredo, ob. cit., p. 67.

(151) PEREZ GALIMBERTI, Alfredo, ob. cit., p. 41.

(152) STJCh, SI N° 85/SCA/2019.

(153) HEREDIA, José Raúl, ob. cit., p. 42.

en contraste, Pérez Galimberti argumentaba que, si los constituyentes hubiesen querido otorgar este efecto, lo habrían dispuesto de manera explícita(154).

En 2009, el Tribunal de Enjuiciamiento de Chubut resolvió que las decisiones del Consejo *no son vinculantes para el Tribunal*, aclarando que, aunque la evaluación del Consejo tiene un peso importante, aquel Tribunal tiene la responsabilidad exclusiva de revisar el mérito de las causas y garantizar el derecho a defensa de los evaluados(155). De esta forma, el Tribunal de Enjuiciamiento debe realizar su propio análisis, independiente de lo decidido por el Consejo, antes de tomar una decisión sobre la remoción de un magistrado o magistrada(156). Aquí es relevante recordar que este tribunal se encuentra integrado por un ministro del Superior Tribunal de Justicia, *dos legisladores* y dos profesionales de la matrícula de la abogacía.

Así las cosas, las funciones del Consejo de la Magistratura son de naturaleza compleja y compuesta, ya que se interrelacionan con las de otros órganos de similar jerarquía, como el Tribunal de Enjuiciamiento y los Poderes del Estado, tanto Legislativo como Judicial. Estas funciones deben desarrollarse en armonía, respetando los límites de las competencias de cada uno, los cuales no son absolutos, sino que dependen de la razonabilidad aplicada por cada órgano en su accionar dentro de los marcos establecidos por la Constitución.

De esta manera, en el marco de lo establecido por el citado artículo 192 de la Constitución Provincial, el Consejo tiene competencias investigativas y de evaluación(157), pero su labor se limita a emitir conclusiones, como es el caso de la declaración de "insatisfacción" de la tarea de un juez o jueza. Sin embargo, no tiene facultades sancionatorias, ya que no puede destituir ni eximir de responsabilidad a las personas evaluadas. Su función es de carácter preliminar y consultiva, ya que remite sus conclusiones al Tribunal de Enjuiciamiento o al Superior Tribunal de Justicia para que se adopten las decisiones correspondientes, como la aplicación de sanciones o la destitución, si es necesario.

En este sentido, debe quedar claro que el Tribunal de Enjuiciamiento puede disentir con las conclusiones del Consejo de la Magistratura, ya sea

---

(154) PEREZ GALIMBERTI, Alfredo, ob. cit., p. 29.

(155) GEROSA LEWIS, Ricardo Tomas, "El Consejo de la Magistratura y el Tribunal de Enjuiciamiento en la Provincia del Chubut", 1era. Ed. – Chubut: el autor, 2011, p. 56 con cita a Fernández, Adolfo, Boletín N° 3, Programa de Extensión Cultural del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Chubut, Año 2, Julio 2000, p. 6.

(156) STJCh, SI N° 42/SCA/1997.

(157) LOBOS, Juan Carlos, "Una propuesta de reglamentar el procedimiento sumarial", en Boletín N° 2, Programa de Extensión Cultural del Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut, Año 1, Volumen 1, Número 2, noviembre de 1999, p. 50 y 51.

en casos en que este último aconseje la destitución o la exención de responsabilidad de un magistrado. Esta instancia judicial tiene la potestad de devolver los autos al Consejo para la aplicación de sanciones correctivas en lugar de destitución, demostrando así la naturaleza interrelacionada de las decisiones entre los órganos involucrados[158].

Asimismo, las atribuciones disciplinarias del Superior Tribunal de Justicia, tal como lo establece el artículo 178, inciso I de la Constitución Provincial, y el artículo 20, inciso g) de la Ley V N° 174, son de carácter facultativo y no obligatorio. Esto significa que el Superior Tribunal puede decidir no ejercer estas atribuciones, incluso cuando ya se ha iniciado un sumario. En este contexto, el Alto Tribunal no está obligado a seguir las recomendaciones del Consejo de la Magistratura, lo que refuerza la idea de que este último no posee la autoridad final en la destitución o sanción de titulares de la judicatura, sino que su rol es meramente consultivo[159].

En este aspecto, debe tenerse presente también que se ha considerado en la jurisprudencia provincial que la designación, evaluación y remoción de jueces se consideran actos institucionales del Estado y, en principio, no afectan los derechos de particulares, por lo que no son susceptibles de impugnación constitucional. Las decisiones del Tribunal de Enjuiciamiento tampoco son recurribles, salvo que se denuncie una violación del debido proceso o del derecho de defensa. Solo se admite la revisión por el Superior Tribunal de Justicia en casos excepcionales y tras la resolución final del caso, que puede afectar directamente a la persona involucrada. Se ha dicho así que "...solo se ha admitido excepcionalmente el control jurisdiccional del Superior Tribunal de Justicia del procedimiento seguido en el caso que se denuncie la violación del debido proceso y la defensa en juicio. Ahora bien, ello una vez dictada la resolución final, en tanto ésta es la que puede afectar directamente al Magistrado acusado"[160].

La Sala B de la Cámara de Apelaciones de Comodoro Rivadavia tuvo oportunidad de expedirse en un caso en relación al procedimiento seguido en una evaluación del Consejo de la Magistratura que tuvo resultado "insatisfactorio" para una jueza penal de esa ciudad. El tribunal sostuvo que, si bien este órgano tiene la facultad de evaluar el desempeño y aptitudes de los magistrados, este proceso debe ajustarse al debido proceso legal. En este caso, se determinó que no se había notificado debidamente a la evaluada el informe circunstanciado elaborado por los consejeros evaluadores, tal como lo exige el Reglamento Anual. Esta omisión, a juicio del tribunal, vulneró el derecho de defensa de la jueza, impidiéndole ejercer su derecho a ser oída en el proceso de evaluación. El tribunal enfatizó así que la falta de notificación del informe circunstanciado no se subsanó con las audiencias

(158) STJCh, SI N° 42/SCA/1997.
(159) CAT, Sala A, SICA N° 09/2022.
(160) CAT, Sala A, SIL N° 47/2019.

previas en las que la jueza evaluada fue escuchada por el Consejo de la Magistratura. Para la Cámara, la notificación del informe circunstanciado era un requisito esencial para garantizar el derecho de defensa de la magistrada, ya que le permitía conocer los argumentos en los que se basaba la evaluación de su desempeño y preparar su defensa en consecuencia[161].

De manera similar, el Superior Tribunal de la provincia —coincidiendo con su par de Río Negro— ha establecido que las decisiones del Consejo de la Magistratura no pueden ser revisadas, excepto en casos de grave violación de las reglas del debido proceso o arbitrariedad manifiesta. Ha dicho así que "...las decisiones que este órgano constitucional adopta se caracterizan por ser "irrecurribles". Pues revisten el carácter de final y definitivas en tanto ningún tribunal goza de competencia para introducirse en la que le es inherente"[162].

En otro caso, el máximo tribunal provincial señaló que las conclusiones del Consejo de la Magistratura en la Provincia del Chubut en un proceso de evaluación no son recurribles excepto cuando se demuestre una clara violación a derechos constitucionales. Allí, el máximo tribunal provincial destacó la importancia de este órgano constitucional como encargado de controlar el desempeño de los magistrados y magistradas ingresantes durante sus primeros tres años. En ello añadió que la judicatura no puede analizar la adecuación legal de la conducta de los jueces ni la valoración de la prueba, limitándose a verificar que el proceso se ajuste a las garantías constitucionales[163].

---

(161) En este caso se resolvió en torno a la legalidad del proceso de evaluación llevado a cabo por el Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut contra la Juez Penal de Comodoro Rivadavia, Dra. Mariel Alejandra Suárez. Este proceso es consecuencia de la evaluación insatisfactoria de la magistrada que es informada el punto 4.9 de este trabajo. La magistrada interpuso una acción de amparo contra el Consejo de la Magistratura y la Provincia del Chubut, argumentando que se habían vulnerado sus derechos de defensa durante el proceso de evaluación. En primera instancia, el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial nro. 1 falló a favor de la Dra. Suárez, declarando la nulidad de la Acordada N° 1356/13 CM y ordenando al Consejo de la Magistratura ajustar el trámite seguido contra la jueza al procedimiento establecido en el Reglamento Anual de Concursos de Antecedentes y Oposición y de Evaluación de Ingresantes al Poder Judicial. Tanto el Consejo de la Magistratura como la Provincia del Chubut apelaron la sentencia. La Cámara de Apelaciones, tras analizar los agravios presentados, confirmó la sentencia de primera instancia (CACR, Sala B, 15/05/2014, SDC N° 18/2014, "en los autos "Suarez, Mariel Alejandra c/ provincia del Chubut s/ acción de amparo", expte. nro. 117/14).

(162) STJCh, SI N° 85/SCA/2019, con cita a STJ Río Negro, Sent. Def. N° 75 del 26.08.99 en "B., F. c/ Provincia de Río Negro (Consejo de la Magistratura de la Segunda Circunscripción Judicial..." en https://fallos.jusrionegro.gov.ar /protocoloweb/sumario/buscar?Datos%5BFilter%5DBid_protocolo%5D=db975cfb-7b11-494f-9219-4e62262b4463

(163) La cuestión planteada se centraba en la impugnación presentada por el Dr. Javier Enrique Reuter contra la sentencia del Tribunal de Enjuiciamiento que lo destituyó del cargo de Defensor Público Penal de Trelew. El Dr. Reuter argumentó

En síntesis, la evaluación "insatisfactoria" que realiza el Consejo de la Magistratura en la provincia de Chubut —en principio— no son revisables, fundado en el carácter soberano del dicho órgano en el marco de sus funciones. Sin embargo, el control judicial puede dirigirse a verificar si sus actos superan el test de razonabilidad, conforme a los estándares constitucionales y convencionales. Así, no se trata de un control amplio sobre el contenido de las decisiones, sino de una revisión limitada a determinar la razonabilidad y la correcta aplicación del debido proceso[164].

3.6. Una evaluación de la "buena conducta"

Otra cuestión que suscita interrogante es el alcance de la evaluación. Como ya se dijo, el sistema constitucional argentino establece como requisito para la estabilidad en el cargo de los jueces la "buena conducta", mientras que la remoción se fundamenta en el "mal desempeño"[165].

En la Constitución Nacional, el artículo 110 protege la permanencia de los jueces federales mientras dure su buena conducta, entendida como un estándar ético general que asegura su independencia y confianza pública. Por otro lado, el "mal desempeño", regulado en el artículo 53, actúa como un límite a esa estabilidad, referido a hechos concretos que dañen la credibilidad o afecten la correcta administración de Justicia, como negligencia, imparcialidad o conductas personales que socaven la confianza social. Este concepto exige pruebas claras y no percepciones subjetivas, destacándose que el juicio político es el mecanismo para sancionar estas conductas específicas, asegurando el respeto al debido proceso[166].

---

diversas violaciones a sus derechos constitucionales durante el proceso de enjuiciamiento, incluyendo la falta de integración del Tribunal de Enjuiciamiento, violación del debido proceso y derecho de defensa en juicio, y violación del principio *non bis in idem*. El Superior Tribunal de Justicia, tras analizar los agravios, rechazó la impugnación extraordinaria del Dr. Reuter y confirmó la sentencia del Tribunal de Enjuiciamiento.

Para agregar, si bien el tribunal no cuestionó la legalidad del procedimiento del Consejo de la Magistratura en este caso particular sino del Tribunal de Enjuiciamiento, uno de los jueces, el Dr. Sergio Rubén Lucero, expresó su opinión sobre la necesidad de una reglamentación más eficaz que garantice el derecho de defensa de los evaluados durante el proceso de evaluación del Consejo de la Magistratura. Sugirió que se debería implementar un procedimiento que permita al funcionario o magistrado ser oído y presentar pruebas ante una posible remisión al Tribunal de Enjuiciamiento. Esta opinión, sin embargo, no fue compartida por el resto del tribunal y no formó parte de la decisión final (STJCh, 15/04/2013, SD N° 15/P/2013, "REUTER, Javier E. s/ Legajo de Evaluación Nº 10/09 C. M.").

(164) CACR, Sala B, SDC N° 30/2024.

(165) MOSSET ITURRASPE, Jorge, ob. cit., p. 126; GELLI, María Angélica – SANCINETTI, Marcelo A., ob. cit., p. 65.

(166) SANTIAGO, Alfonso, "La responsabilidad de los jueces por el contenido de sus decisiones jurisdiccionales, Marco teórico y análisis de algunos casos para-

En la provincia de Chubut, la Constitución establece principios similares, aunque con diferencias notables. El artículo 165 incorpora además la "aptitud" como requisito de estabilidad, exigiendo no solo condiciones éticas, sino también competencias técnicas y profesionales. Asimismo, el sistema provincial introduce un proceso periódico de evaluación durante los primeros tres años de funciones de quien ejerce el cargo, que incluye criterios como independencia, respeto a los derechos humanos, transparencia, relaciones interpersonales y desempeño técnico. Este enfoque amplía el análisis más allá de los hechos concretos de "mal desempeño", permitiendo una valoración integral del juez y su idoneidad general(167).

La evaluación chubutense contrasta con el modelo nacional, ya que mientras este último actúa de forma reactiva y limitada a conductas graves, el primero es preventivo y multidimensional, revisando aspectos positivos y negativos del desempeño judicial. Además, incluye mecanismos correctivos y formativos que buscan alinear la conducta del ingresante con los más altos estándares éticos antes de que incurran en conductas graves(168). Aunque esta práctica puede fortalecer la percepción de justicia, plantea interrogantes respecto a los estándares de independencia judicial consagrados a nivel nacional e internacional, dado que una evaluación integral podría interpretarse como un escrutinio excesivo sobre su vida personal y profesional.

---

digmáticos", Alfonso Santiago (dir.), 1era. Ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2016, p. 65 y sgtes.

(167) PEREZ GALIMBERTI, Alfredo, ob. cit., p. 40.

(168) El Dr. Rodolfo Vigo es uno de los autores que mayor énfasis ha puesto en esta cuestión a la hora de analizar los alcances de la conducta que debe exigirse a los jueces y juezas, proponiendo una mirada centrada en la ética como vara de excelencia para la función judicial. El autor argumenta que el derecho por sí solo es insuficiente para alcanzar esta conducta en la judicatura. La ética judicial se vuelve un complemento necesario para guiar a quienes ejercen la magistratura hacia la mejor versión de sí mismos en el ejercicio de su función. Vigo argumenta que, si bien un juez puede ser competente en términos legales, esto no garantiza que sea un "buen juez" en términos éticos. La mera aplicación mecánica de la ley no es suficiente para garantizar la justicia. En el contexto actual y los lineamientos del Estado de Derecho Constitucional, donde el derecho se ha moralizado y la interpretación jurídica implica un grado de creación, la idoneidad ética del juez se vuelve crucial. Éste ya no es un mero autómata que aplica la ley, sino que tiene la capacidad de discernir entre diversas respuestas jurídicas y debe hacerlo con un fuerte compromiso ético.

Vigo propone una serie de principios o mandamientos que guían el comportamiento ético del juez: conciencia funcional, independencia, imparcialidad, prudencia, Justicia, diligencia, decoró, responsabilidad, honestidad, integridad, afabilidad, responsabilidad institucional, fortaleza y austeridad republicana. Estos principios éticos son "mandatos de optimización", es decir, buscan que quien ejerce la magistratura realice la mejor conducta posible en cada caso, considerando las circunstancias y posibilidades concretas (conf. VIGO, Rodolfo Luis, "Ética y responsabilidad judicial", Rubinzal-Culzoni, 3 ed. - Santa Fe).

Puede señalarse que la diferencia entre ambos sistemas puede ser menos pronunciada en ciertos aspectos, en tanto en la provincia de Chubut una evaluación "insatisfactoria" remite el caso al Tribunal de Enjuiciamiento, que analiza si los hechos evaluados configuran "mal desempeño". Este órgano realiza un control exhaustivo similar al juicio político, garantizando el respeto al principio de legalidad. Por tanto, aunque el enfoque de la evaluación en la provincia parece más amplio, su vinculación con el sistema nacional radica en el hecho de que cualquier medida sancionatoria definitiva requiere pruebas específicas y un análisis ajustado al estándar de mal desempeño[169].

En conclusión, el sistema de evaluación en Chubut, al ampliar el concepto de buena conducta hacia una valoración integral, introduce elementos que refuerzan el compromiso ético y la transparencia en el desempeño judicial. Sin embargo, también se enfrenta al desafío de compatibilizar esta evaluación generalizada con los principios constitucionales de independencia judicial y estabilidad que limitan el escrutinio de los jueces y juezas a conductas concretas y graves que afecten su idoneidad.

3.7. Voces a favor y en contra de la evaluación periódica

Según lo visto, el proceso de evaluación de quienes representan a la Judicatura en la Provincia de Chubut es un procedimiento riguroso que implica múltiples etapas de escrutinio y la intervención de diversos actores institucionales y ciudadanos. Si bien ofrece oportunidades para la defensa y el esclarecimiento de los hechos, también expone al ingresante a una evaluación pública que puede afectar su reputación y su carrera judicial. Si bien el sistema busca garantizar un equilibrio entre el control del desempeño judicial y la protección de la independencia de los jueces, el resultado final de este proceso puede tener consecuencias significativas para el evaluado, especialmente si la evaluación es desfavorable y se deriva en un proceso ante el Tribunal de Enjuiciamiento.

Por tanto, estos sistemas no están exentos de críticas y elogios. Por ejemplo, María Angélica Gelli sostiene que el requisito de exámenes periódicos para confirmar la idoneidad de los magistrados es incompatible con el sistema nacional, que busca garantizar la independencia judicial a través de mecanismos como el juicio político o el jury de enjuiciamiento, y no mediante evaluaciones periódicas. Para Gelli, este tipo de evaluaciones vulnera la inamovilidad de los jueces, pues condiciona su permanencia en el cargo a una nueva aprobación, en lugar de a la sola buena conducta[170].

---

(169) MOSSET ITURRASPE, Jorge, ob. cit., p. 133.

(170) GELLI, María Angélica, "Los exámenes de convalidación de los magistrados y la independencia judicial", en L.L. 2010-B-1311.

Por el contrario, particularmente sobre el orden chubutense, Gerosa Lewis defiende la constitucionalidad del sistema de evaluación en Chubut, afirmando que el artículo 192 de la Constitución provincial permite corregir nombramientos inadecuados sin afectar la independencia judicial ni la confianza social en la justicia. Sostiene que la evaluación, establecida como una revisión única para quienes ingresan a cargos con acuerdo legislativo, respeta las autonomías provinciales dentro del sistema federal y no implica inamovilidad transitoria. Este proceso se enfoca en la función judicial y no en las personas que ejercen el cargo, diferenciándose de modelos como el de Neuquén, que prevé evaluaciones periódicas e indefinidas. Según Gerosa, la Constitución provincial tiene derecho a organizar sus propias instituciones sin replicar la Constitución Nacional. Además, el Consejo de la Magistratura, a través de una "delegación indirecta", permite a la ciudadanía verificar la conducta judicial, garantizando transparencia y control. La evaluación de ingresantes, en su opinión, es fundamental para asegurar un servicio judicial adecuado y mantener la confianza en el sistema judicial[171].

Otros autores presentan diversas perspectivas sobre el sistema, abordando sus ventajas y desafíos. Carlos Lobos sostiene que se trata evidentemente de una función de control, una "reválida funcional", aunque cuestiona la eficacia de los sistemas de evaluación actuales en Argentina, señalando que suelen basarse en criterios subjetivos y poco precisos. Lobos reconoce que en toda nueva función es necesario un tiempo de ajuste, otro de planificación y otro de ejecución, pero sostiene que es necesario establecer criterios claros y objetivos para evaluar a los jueces, atendiendo a la eficiencia, la calidad de las sentencias, la ética y el conocimiento del derecho. Además, si bien el conocimiento técnico no es lo único que debe evaluarse, destaca que el proceso de evaluación debe ser transparente y participativo, involucrando tanto a actores judiciales como a la sociedad en general[172].

Armando Mario Márquez analizó oportunamente la reforma constitucional de 2006 en la provincia de Neuquén, donde se incorporó —como ya señalara— un sistema de evaluación de magistrados a través del Consejo de la Magistratura. El autor subraya que la evaluación es crucial para asegurar la responsabilidad judicial y mejorar la eficiencia del sistema, aunque advierte que debe preservarse la independencia judicial y evitar un control político[173]. En este sentido, incorporó una reflexión final que es

---

(171) GEROSA LEWIS, Ricardo Tomás, "La evaluación del desempeño de los magistrados ingresantes al Poder Judicial en la Provincia del Chubut y la garantía de inamovilidad", en *El Derecho*, suplemento de Derecho Constitucional, 10 de noviembre, p. 6.

(172) LOBOS, Juan Carlos, "La evaluación…", ob. cit., p. 64; BERIZONCE, Roberto O., ob. cit., p. 50.

(173) MÁRQUEZ, Armando Mario: "Evaluación de idoneidad y desempeño de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial", en La Ley, *Suplemento de Derecho Constitucional*, 27 de septiembre de 2010, pág. 69.

conveniente transcribir: los jueces y juezas "...´rinden examen´ de manera cotidiana con su labor, la que se encuentra sometida al control generado por el diverso abanico de sanciones a la que se hacen susceptibles con su actuar defectuoso: ¿para qué, entonces, evaluar su desempeño fuera de ese marco? En lo atinente a su idoneidad, digamos ella mal puede ser ponderada fuera del ámbito que le da el ejercicio en las muy diversas cuestiones que a diario exigen su actuación funcional: la intención de evaluar ´en abstracto´, prescindiendo de aquello, es una pretensión que de ningún modo puede prosperar en un esquema institucional de resguardo para con las funciones que el mismo sistema debe preservar. Todo lo hasta acá expuesto nos hace pensar que lo único que se está generando, más que un arma para una mejor defensa del cuerpo social —destinatario final de toda la actividad pública—, es una inadecuada herramienta para un abusivo control ´inter poderes´".

Por otro lado, el Dr. Rafael Saliva defendió en su momento —como presidente del Consejo de la Magistratura y representante de los abogados de la Circunscripción Judicial de Puerto Madryn— la evaluación para mejorar la calidad de la justicia y asegurar la confianza social en el Poder Judicial. La calificó como un "pre-procedimiento que puede servir de acusación para el Tribunal de Enjuiciamiento", que no es vinculante para el juicio político y que es un procedimiento discrecional por no ser un sumario administrativo ni un proceso instructorio penal, cuyo objeto se limita a reunir prueba indiciaria de la actuación judicial. Sin embargo, enfatizó que la evaluación debe regirse por criterios objetivos y precisos para garantizar transparencia y evitar la arbitrariedad, preservando así la independencia judicial(174).

Por su parte, otro reconocido autor chubutense, Alfredo Pérez Galimberti analizó el sistema de evaluación chubutense, sosteniendo que la evaluación asegura la idoneidad de los jueces y contribuye a la calidad de la justicia(175).

3.8. La situación práctica de la persona evaluada

Desde la perspectiva de la persona evaluada, el proceso de evaluación en la Provincia del Chubut presenta múltiples desafíos y oportunidades para la defensa de su labor y reputación profesional. El juez o jueza evaluada se enfrenta a una exposición pública y a la influencia de opiniones externas, tanto institucionales como ciudadanas, que pueden tener un peso significativo en la evaluación final.

---

(174) SALIVA, Rafael Alberto: "Editorial", en Boletín n° 8 del Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut, Programa de Extensión Cultural del Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut Año diciembre de 2002, pág. 7.

(175) PEREZ GALIMBERTI, Alfredo, ob. cit.

Uno de los aspectos más importantes es su derecho a intervenir activamente en el proceso. Desde el momento en que se le notifica sobre la formación de la Comisión Evaluadora, tiene la posibilidad de recusar a miembros del Consejo por causas justificadas, y de acceder al legajo de evaluación en cualquier momento para estar al tanto de los informes recabados sobre su actuación.

En cuanto a los informes de terceros, estos pueden ser un elemento tanto a favor como en contra del magistrado o magistrada. Si bien proporcionan una visión integral de su desempeño, desde diferentes perspectivas, también pueden estar sujetos a interpretaciones subjetivas o sesgos. Este tipo de informes externos pueden generar preocupación en el evaluado o evaluada, ya que a menudo contienen elementos de apreciación personal que no siempre reflejan el contexto completo de las decisiones judiciales o el entorno en el que fueron tomadas.

Otro punto de interés para la persona evaluada es la posibilidad de presentar un informe propio. Este documento permite destacar su desempeño y defender sus decisiones, señalando las limitaciones o condiciones particulares bajo las cuales ha trabajado, como la sobrecarga de causas o la falta de recursos. También puede resaltar otras circunstancias relevantes dentro de su vida fuera del tribunal, como por ejemplo la realización de capacitaciones u otros logros. Este informe personal es una herramienta crucial para contextualizar su labor y evitar que la evaluación sea unilateral o incompleta. Sin embargo, el tiempo para realizar estas observaciones es limitado, lo que puede generar una presión adicional para preparar una defensa adecuada en un corto plazo.

Además, la entrevista con la Comisión Evaluadora le otorga la oportunidad de aclarar puntos críticos o desfavorables que puedan haber surgido durante la recolección de información externa.

La resolución final del Consejo de la Magistratura puede concluir con una evaluación "satisfactoria" o "insatisfactoria". En caso de que la resolución sea insatisfactoria, el impacto es considerable. Este dictamen puede derivar en la apertura de un proceso ante el Tribunal de Enjuiciamiento, que puede culminar con su destitución, o bien —en el mejor de los casos— en la aplicación de sanciones disciplinarias por parte del Superior Tribunal de Justicia. En esta fase, el juez o jueza tiene la oportunidad de defenderse de las acusaciones o faltas en las que se ha basado la calificación desfavorable, aunque ya está en una posición de desventaja frente a las conclusiones emitidas por el Consejo.

Es importante recordar que el proceso de evaluación del Consejo de la Magistratura no es vinculante en cuanto a la destitución o sanción del juez o jueza. Su función es investigativa y consultiva, mientras que la decisión final recae en el Tribunal de Enjuiciamiento o el Superior Tribunal de Justicia, según corresponda. Esto le permite a la persona evaluada

insatisfactoriamente una nueva oportunidad de defenderse, aunque las recomendaciones del Consejo pueden tener un peso considerable en la decisión final de estos órganos. No debe olvidarse que la integración del Tribunal de Enjuiciamiento tiene un importante contenido del sector político.

3.9. Antecedentes provinciales

Las actas del Consejo de la Magistratura de Chubut proporcionan información sobre las evaluaciones de varios magistrados y magistradas. Las mismas pueden ser fácilmente obtenidas a partir de la web de dicho consejo[176]. Lamentablemente no puede hacerse una estadística precisa de la cantidad de magistrados y magistradas que han sido evaluados "satisfactoriamente", toda vez que existen actas que califican de esa manera a varias personas evaluadas en conjunto, y las evaluaciones particulares que realizó la comisión pertinente no son incorporadas al acta del consejo.

Así, si bien muchas veces las actas dan cuenta del proceso de evaluación y las deliberaciones, en ocasiones no proporcionan un recuento total del número de evaluaciones realizadas ni una cifra precisa de cuántas se calificaron como "satisfactorias" e "insatisfactorias". Por ejemplo, el acta Nº 177 menciona que se realizaron 16 evaluaciones. Otras veces, las actas se enfocan en casos específicos y en las discusiones que rodean la evaluación de cada magistrado, más que en la presentación de estadísticas generales.

Sin embargo, desde el año 1995 hasta la fecha sí pueden encontrarse algunos pocos casos donde se ha evaluado "insatisfactoriamente" la actuación de un magistrado o magistrada, frente a la gran mayoría donde se los ha calificado satisfactoriamente. Es decir, si bien existen dificultades para cuantificar las evaluciones satisfactorias, aquellas que son negativas pueden ser identificadas puesto que generaron una discusión mayor en el seno del consejo de la magistratura.

A continuación un breve detalle del juez o jueza evaluada, su cargo, y los motivos de su calificación insatisfactoria:

3.9.1. **Marta Susana Marigo** (Juez en lo Laboral de Puerto Madryn): Se observaron: demoras no autorizadas en la firma de proveídos, falta de iniciativa en la organización del juzgado, y un manejo deficiente del personal; errores u omisiones en numerosas sentencias que podrían haberse evitado con mayor atención y dedicación; y demoras no autorizadas en la redacción de sentencias.

3.9.2. **Alejandro Javier Panizzi** (Juez de Sarmiento): se cuestionó su personalidad, describiéndose como arbitrario y autoritario; se mencionaron incumplimientos en los términos procesales y desavenencias con otros funcionarios judiciales, afectando la paz social en Sarmiento; y se

(176) https://www.conmagchubut.gov.ar/actas

hizo referencia a una sanción previa impuesta por el Superior Tribunal de Justicia.

3.9.3. **Ricardo Sigfrido Belosindro Fores**: Se mencionaron desavenencias con otros funcionarios judiciales, especialmente con el Juez Panizzi; y falta de voluntad para resolver las diferencias con sus colegas. Es importante destacar que en el caso del Dr. Fores, algunos consejeros expresaron reservas con respecto a la calificación de "insatisfactorio", argumentando la falta de elementos objetivos más allá de los conflictos interpersonales.

3.9.4. **Carlos Oscar Albarracín** (Juez de Paz Primer Suplente de Trelew): su evaluación se extendió durante varias sesiones. Surgieron dos posiciones, una a favor y otra en contra de su desempeño. Los motivos de la calificación "insatisfactoria" se basaron en testimonios de empleados que denunciaron un trato inapropiado y una conducta machista y misógina por parte del evaluado.

3.9.5. **Horacio Daniel Yangüela** (Juez penal de Puerto Madryn): se mencionaron dificultades en su relación con la Oficina Judicial, otros jueces penales y la Fiscalía. Además, había sido sancionado en dos ocasiones previas por incumplir con sus obligaciones como magistrado.

3.9.6. **Mariel Alejandra Suárez** (Jueza penal de Comodoro Rivadavia): su evaluación "insatisfactoria" incluyó falta de adecuación a la doctrina judicial reflejada en decisiones contrarias a principios procesales fundamentales, argumentaciones débiles y basadas en conjeturas. También se señaló un exceso en la práctica forense, al asumir funciones propias del Ministerio Público Fiscal, como solicitar allanamientos y producir prueba testimonial, violando el principio de división de funciones. Además, se identificaron errores conceptuales graves en la etapa de investigación, particularmente en la valoración de pruebas, confundiéndolas con las etapas propias del juicio oral.

3.9.7. Ninguno de estos representantes de la Justicia fue posteriormente destituido por el Tribunal de Enjuiciamiento.

CAPÍTULO 4. TEST DE RAZONABILIDAD DEL SISTEMA: ¿LA LIMITACIÓN A LA ESTABILIDAD QUE IMPONE ESTA EVALUACIÓN ES COMPATIBLE CON LOS ESTÁNDARES CONSTITUCIONALES?

"Cuatro características corresponden al juez: Escuchar cortésmente, responder sabiamente, ponderar prudentemente y decidir imparcialmente".

Sócrates.

Conforme lo dicho hasta aquí, es factible señalar que el sistema de evaluación de jueces y juezas en Chubut limita la estabilidad como garantía dentro de la independencia judicial. Corresponde evaluar, entonces, si ello es compatible con los estándares constitucionales ya revisados. Por eso, a esta altura, es posible realizar un "control de razonabilidad" del sistema de evaluación, testeo que ejerce habitualmente la Corte Suprema de Justicia de la Nación al evaluar la constitucionalidad de una norma o disposición[177].

---

(177) Este control es un estándar valorativo que permite determinar si una medida es adecuada, necesaria y proporcional en relación con el objetivo buscado, y la restricción a derechos que impone Así, una norma es razonable si existe una adecuada proporción entre el objetivo buscado y los medios utilizados para alcanzarlo, aunque la Corte generalmente no compara entre medios posibles, reservando esta tarea para los órganos políticos. Además, el control de razonabilidad implica verificar que no se afecta el núcleo esencial del derecho en cuestión. Para considerar una restricción como razonable, es crucial que la medida no altere ni dañe el núcleo esencial del derecho, ya que su preservación es indispensable para evitar arbitrariedades y garantizar la constitucionalidad. El control de razonabilidad se presenta como una herramienta fundamental para la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales en la jurisprudencia argentina. Este enfoque, basado en la búsqueda de la armonía y el respeto al contenido esencial de los derechos, permite superar las limitaciones del conflictivismo y las jerarquías abstractas, asegurando una mayor justicia en la resolución de los casos. El control de razonabilidad, también conocido como principio de proporcionalidad en la tradición jurídica alemana y española, constituye una herramienta fundamental en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina para analizar la validez de las normas que regulan los derechos fundamentales [conf. CIANCIARDO, Juan, "Medios y fines en el control constitucional de razonabilidad: el subprincipio de adecuación", 2003, En Prensa en las Actas de las Jornadas de Derecho Administrativo 2002 - Universidad Austral, SAIJ: DACF030017; GELLI, María Angélica, "Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordada", La Ley, 3ra. ed. act., 2006, pág. 829; EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, "Tratado de Derecho Constitucional", Editorial Depalma, 1985, T. III, págs. 36 y 37; BIDART CAMPOS, Germán J., "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", EDIAR, 1994, T. I, págs. 363/364; HERRENDORF, Daniel E., ob.cit., p. 186; GELLI,

María Angélica – SANCINETTI, Marcelo A., ob. cit, p. 46; BIDART CAMPOS, Germán J. "Teoría general de los derechos humanos". Astrea, Buenos Aires, 1991; BIDART CAMPOS, Germán J. "Teoría general de los derechos humanos". Astrea, Buenos Aires, 1991; BIDART CAMPOS, Germán J. "¿Hay un 'orden jerárquico' en los derechos personales?" E.D. 116-800 (1986); CIANCIARDO, Juan. "El principio de razonabilidad: Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad". Ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 2004; CLERICÓ, Laura. "El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional". Eudeba, Buenos Aires, 2009; DIDIER, María Marta. "El principio de igualdad en las normas jurídicas: Estudio de la doctrina de la Corte Suprema de Argentina y su vinculación con los estándares de constitucionalidad de la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos". MARCIAL PONS, Madrid, 2018; EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. "Jerarquía constitucional de los derechos civiles". L.L. 1985-A-847; EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. "De nuevo sobre el orden jerárquico de los derechos civiles". E.D. 114-945 (1985); EKMEKDJIAN, Miguel Ángel. "La teoría del orden jerárquico de los derechos fundamentales como garantía del ciudadano frente a la Administración Pública". En *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez*. Civitas, Madrid, 1993; GAVARADA DE CARA, Gonzalo. "Derechos fundamentales y desarrollo legislativo: La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn". Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994; GÓMEZ MONTOYA, Javier. "La titularidad de derechos fundamentales". *Revista de Derechos Fundamentales*. 1, 49-105 (2000); GUZMÁN BRITO, Alejandro. "Sobre la naturaleza de la teoría de los derechos del hombre". Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Santiago de Chile, 1987; HERVADA, Javier. "Introducción crítica al Derecho natural". (10ª edición). EUNSA, Pamplona, 2001; HERVADA, Javier. "Lecciones propedéuticas de filosofía del derecho". EUNSA, Pamplona, 1992; MASSINI CORREAS, Carlos Ignacio. "Realismo y derechos humanos". Idearium, Mendoza, 1988; NINO, Carlos Santiago. "Ética y derechos humanos". Paidós, Buenos Aires, 1984; OLLERO, Andrés. "¿Tiene razón el Derecho? Entre método científico y voluntad política". *Cuadernos Constitucionales*. 14/15, 471 (1996); OLLERO, Andrés. "La ponderación delimitadora de los derechos humanos. Libertad informativa e intimidad personal". La Ley. 4691, 1-5 (1998); RABBIBALDI CABANILLAS, Renato. "Los derechos humanos del artículo 33 de la Constitución Nacional: La exégesis de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1987-1997)". *Anuario de Derecho*. 4, 197-224 (1998); SAGÜÉS, Néstor Pedro. "Los derechos no enumerados en la Constitución Nacional". *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*. 14, 103-129 (1985); SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Pablo. "La ponderación de los intereses en conflicto". (2ª ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002; SERNA, Pedro. "Derechos fundamentales: El mito de los conflictos". En *Cuadernos de Derecho Público*. 2, 213-233 (1995)].

El Dr. Fernando Toller ha dedicado extensos estudios a este tema, proponiendo un enfoque metodológico que busca armonizar los derechos en juego y evitar su sacrificio a través de jerarquías abstractas o ponderaciones que no atienden a las circunstancias específicas de cada caso. Toller parte de la premisa de que los derechos humanos, como medios para la realización de la dignidad de la persona, "no pueden estar en conflicto entre sí". La aparente colisión entre derechos surge, según su análisis, de una "interpretación errónea" que los concibe como entes rígidos y absolutos, sin considerar su "finalidad" y su "contenido esencial". Para evitar el sacrificio de ciertos derechos a través de la jerarquización o la ponderación, Toller propone recurrir a la "garantía del contenido esencial", un concepto desarrollado en la jurisprudencia alemana que establece que la regulación de un derecho debe respetar su núcleo fundamental, sin desnaturalizarlo ni hacerlo impracticable. En este sentido, el contenido esencial funciona como un límite interno a la regulación de los derechos,

Así, es factible contar con mayores herramientas de análisis al evaluar la finalidad del sistema —expresa o implícita—, la idoneidad y necesidad de los medios elegidos, la proporción entre los costos y beneficios de la medida; y la potencial afectación al núcleo esencial de los derechos constitucionales en juego.

4.1. Test de la existencia y contenido de la finalidad (178)

El análisis del sistema comienza examinando si la norma tiene una finalidad clara: mejorar la administración de justicia y garantizar la imparcialidad, eficiencia, independencia y competencia de los jueces. Como se dijo, este propósito busca asegurar que quienes ejercen la magistratura mantengan una conducta profesional alineada con estándares elevados, promoviendo confianza en el sistema judicial.

---

delimitando su "esfera de funcionamiento razonable". Interpretar desde el contenido esencial implica, entonces, buscar "modos de compatibilidad" que permitan la coexistencia armónica de los derechos en juego. Para determinar el contenido esencial de un derecho y su justa correlación con otros derechos e intereses, Toller propone aplicar el "control de razonabilidad", el cual tradicionalmente se ha utilizado para analizar la validez de las leyes. Tomando como base el principio de proporcionalidad alemán, Toller propone un análisis de razonabilidad en "seis pasos o tests específicos", que permiten evaluar la validez sustancial de una norma o la legitimidad del ejercicio de un derecho en un caso concreto. El control de razonabilidad, como herramienta para determinar la validez de las normas que regulan derechos fundamentales y la legitimidad de las pretensiones procesales, se articula a través de seis tests específicos que profundizan en la lógica del principio de proporcionalidad. Estos seis tests, actúan como un "checklist" que permite evaluar la armonía entre los derechos en juego y evitar su sacrificio injustificado [TOLLER, Fernando. "Libertad de prensa y tutela judicial efectiva: Estudio de la prevención judicial de daños derivados de informaciones". La Ley, Buenos Aires, 1999; TOLLER, Fernando. "Los derechos humanos no enumerados". En *Materiales de la clase*. Universidad Austral, Buenos Aires, 2020; SERNA, Pedro y TOLLER, Fernando. La interpretación constitucional de los derechos fundamentales: una alternativa a los conflictos de derechos. La Ley, Buenos Aires, 2001; DE CASAS, C. IGNACIO Y TOLLER, Fernando M. "Los Derechos Humanos de las Personas Jurídicas: Titularidad de Derechos y Legitimación en el Sistema Interamericano". Editorial Porrúa, México, 2015].

(178) Test de la Existencia y Contenido de la Finalidad: Este test inicial se centra en la teleología de la norma o de la pretensión del litigante. La pregunta clave es: ¿la norma o la acción en cuestión persigue un fin? Si la respuesta es negativa, la norma o la pretensión carecen de fundamento y deben ser desestimadas. Si se constata la existencia de un fin, el análisis debe avanzar hacia la determinación de su contenido. Es necesario precisar: ¿cuál es exactamente el fin?: Se debe identificar con precisión el objetivo que se pretende alcanzar con la norma o la acción en cuestión. ¿hay uno o varios fines? En algunos casos, pueden coexistir múltiples finalidades, ya sean complementarias o concurrentes. ¿hay fines inmediatos y mediatos? Es importante distinguir entre los objetivos a corto plazo y los objetivos a largo plazo. Este análisis exhaustivo de la finalidad permite comprender la lógica subyacente a la norma o la pretensión, sentando las bases para los siguientes tests.

El contenido de esta finalidad se desglosa en varios aspectos clave: asegurar la idoneidad técnica y ética de los titulares del poder judicial, fomentar la eficiencia sin sacrificar la calidad de las decisiones judiciales, proteger la independencia judicial de presiones externas, y respetar los derechos de defensa de las personas evaluadas. Estos elementos, juntos, pretenden que el sistema funcione como una herramienta de control que fortalezca el Poder Judicial sin afectar su independencia. El sistema contempla finalidades múltiples, como la mejora continua y la rendición de cuentas, compatibles entre sí en tanto se regulen con equilibrio.

Según puede observarse del diario de sesiones de la Convención Constituyente en la provincia de Chubut para el año 1994, el constituyente estableció el sistema de evaluación con el objetivo de fortalecer la independencia judicial mientras asegura su transparencia y legitimidad ante la sociedad. Mediante el Consejo de la Magistratura, con su composición diversa y participativa, se buscó democratizar el Poder Judicial, alejándolo de influencias políticas y promoviendo un control adecuado sobre el desempeño de los magistrados. La evaluación inicial a los tres años de función permite garantizar la idoneidad, buena conducta y aptitud de los jueces, equilibrando la inamovilidad necesaria para su independencia con la rendición de cuentas[179].

4.2. Test de la legitimidad de los fines del sistema[180]

Un sistema de evaluación es legítimo solo si su diseño no compromete la independencia de los magistrados y magistradas. Esto implica que la evaluación no debe interferir en sus decisiones, ni aplicar presiones directas o indirectas. En Chubut, los fines del sistema deben orientarse a mantener la autonomía de los jueces en sus decisiones. En este sentido, si el objetivo principal es mejorar la transparencia y fortalecer la justicia sin influir en el contenido de los fallos, el sistema es legítimo. La legitimidad también depende de la adecuada implementación de mecanismos de control y transparencia que respeten la independencia judicial. La evaluación en la provincia es legítima si busca una mejora continua en el desempeño judicial y se estructura para asegurar que no existan presiones indebidas. Esta rendición de cuentas debe permitir evaluar el trabajo de quienes ocupan una

(179) Diario de sesiones de la Convención Constituyente de la Provincia de Chubut, 05/10/1994, Reunión 13, https://legislaturadelchubut.gob.ar/eventos/30-aniversario-reforma-constitucional (visto el 30/11/2024).

(180) Test de la Legitimidad de los Fines: una vez identificada la finalidad, es necesario evaluar su legitimidad. La pregunta central es: ¿el fin es legítimo o constitucional (o convencional, en casos supranacionales)? La legitimidad del fin se determina en función de su compatibilidad con los valores y principios consagrados en la Constitución Nacional, los tratados internacionales de derechos humanos y, en su caso, el derecho supranacional. Si el fin perseguido contradice o vulnera estos principios, la norma o la acción en cuestión son ilegítimas.

magistratura sin que el sistema se convierta en una herramienta de control político.

4.3. Test de la idoneidad de medios o adecuación[181]

El sistema de evaluación implementado en Chubut resulta idóneo para garantizar que los seleccionados cumplan con los estándares esperados de competencia, integridad y valores éticos. Este procedimiento es integral y profundo, permitiendo un análisis detallado tanto del desempeño profesional como de aspectos éticos esenciales para la magistratura.

Entre los medios empleados, se recopilan informes provenientes de diversas fuentes, tales como el público en general, abogados, colegas y superiores jerárquicos. Este enfoque multifacético asegura que la evaluación no se limite a criterios técnicos, sino que contemple una visión más amplia del magistrado como figura pública y garante de la justicia. Además, se realizan entrevistas personales que contribuyen a valorar la idoneidad del juez desde una perspectiva integral. El proceso se desarrolla en distintas etapas, dentro de un marco institucional que garantiza independencia respecto de influencias políticas directas. La participación de la persona evaluada está asegurada a lo largo de las instancias evaluativas, lo que refuerza el principio de defensa y transparencia. Éstas tienen la oportunidad de expresar su posición, responder a observaciones y aportar información relevante. Es destacable que, en caso de una calificación negativa, esta no es vinculante de forma automática. El proceso continúa ante el Tribunal de Enjuiciamiento o el Superior Tribunal, donde se preserva el derecho a una defensa efectiva y a participar activamente.

4.4. Test de necesidad[182]

El sistema introduce tensiones innecesarias en la estabilidad e independencia judicial al contemplar la posibilidad de destitución del magistrado o magistrada ante el Tribunal de Enjuiciamiento, cuerpo de contenido político, como resultado del proceso evaluativo. Esto plantea la necesidad

---

(181) Test de la Adecuación o Idoneidad de los Medios: Este test evalúa la relación instrumental entre los medios elegidos y el fin que se pretende alcanzar. La pregunta clave es: ¿los medios elegidos son idóneos o eficaces para lograr el fin? Para superar este test, los medios escogidos deben ser apropiados y conducentes al logro del objetivo perseguido. Si los medios son ineficaces o inadecuados, la norma o la acción en cuestión son irrazonables.

(182) Test de la Necesidad de las Medidas: Este test se centra en la ponderación de los medios elegidos, buscando identificar alternativas menos gravosas para los derechos en juego. Las preguntas clave son: ¿son las medidas más eficientes? ¿no hay medidas más convenientes a la finalidad y al derecho regulado? ¿la ley podría redactarse de manera menos vaga, más ajustada y estricta? Si existen medios alternativos menos gravosos que permitan alcanzar el mismo objetivo, la norma o la acción en cuestión son innecesarias y, por lo tanto, irrazonables.

de considerar mecanismos alternativos que salvaguarden estos principios constitucionales y, al mismo tiempo, aseguren altos estándares de desempeño.

Un enfoque posible es la implementación de programas de capacitación obligatorios y actualización continua, como sucede en algunos países de Europa como Francia. Estos pueden centrarse en aspectos técnicos y éticos de la labor judicial, incluyendo derecho constitucional, ético judicial, administración de juzgados y resolución de conflictos. Complementariamente, podrían organizarse instancias de discusión y análisis de casos relevantes, promoviendo el aprendizaje colaborativo, lo que fortalecería su competencia sin afectar la estabilidad.

Otra opción viable sería un sistema de auditorías de desempeño sin impacto en la permanencia. Estas auditorías, realizadas por un órgano independiente de la estructura judicial ordinaria, podrían evaluar elementos como la calidad de las resoluciones, tiempos procesales y el trato hacia litigantes y profesionales. Su objetivo sería identificar áreas de mejora y ofrecer recomendaciones y asistencia técnica, sin comprometer la inamovilidad del juez o jueza.

Asimismo, un sistema de retroalimentación entre pares podría fomentar el intercambio de buenas prácticas. Este modelo no condiciona la permanencia en el cargo y permite mejorar el desempeño profesional a través de consejos y recomendaciones entre colegas. Al evitar evaluaciones formales con implicancias disciplinarias, este sistema respeta la independencia judicial y fomenta la cooperación entre magistrados.

Un Consejo de la Magistratura con poder limitado también podría desempeñar un papel en la evaluación. Este órgano emitiría informes de desempeño identificando fortalezas y áreas de mejora, pero sin afectar la estabilidad del juez salvo en casos de faltas graves que ameriten procedimientos disciplinarios independientes. Este modelo resguarda la inamovilidad judicial y permite un seguimiento constructivo del desempeño.

En conclusión, el sistema de evaluación actual no parece satisfacer plenamente el test de necesidad, dado que existen alternativas que podrían cumplir con el objetivo de asegurar la eficiencia judicial sin comprometer la independencia.

4.5. Test de proporcionalidad[183]

El análisis del sistema de evaluación en Chubut desde esta perspectiva indica que los beneficios superan los costos, aunque con ciertos matices.

---

(183) Test de la Proporcionalidad de los Medios: Este test, estrechamente vinculado al anterior, evalúa la relación de equilibrio entre los costos y los beneficios que se derivan de la medida adoptada. La pregunta clave es: ¿existe una adecuada relación

Este mecanismo ha mostrado resultados estadísticamente favorables: los casos en los que titulares del poder judicial han sido evaluados como insatisfactorios y posteriormente removidos por el Consejo de la Magistratura son muy reducidos, como ya se dijo. A ello debe contextualizárselo en el sentido que, en la provincia de Chubut, actualmente, ocupan su cargo 114 jueces y juezas más 42 integrantes de Juzgados de Paz(184).

Si bien no es posible medir objetivamente el impacto emocional que la evaluación puede tener en los jueces y juezas —como el temor a perder la estabilidad en el cargo o la violencia moral derivada de este proceso—, la realidad estadística sugiere que estos efectos adversos no se reflejan significativamente en la práctica. Esto podría llevar a interpretaciones preliminares, como que el sistema de selección inicial es suficientemente eficiente para garantizar su idoneidad, o que el mecanismo evaluador no resulta tan riguroso como se percibe.

Además, el eventual temor de las personas evaluadas parecería responder más a una percepción subjetiva que a una amenaza concreta. Este sistema ha demostrado, en términos generales, cumplir su objetivo sin afectar masivamente la estabilidad de los jueces ni comprometer la independencia judicial. Los beneficios del sistema, como la mejora del desempeño judicial y el refuerzo de la confianza pública en el Poder Judicial, son argumentos sólidos para mantenerlo, siempre considerando posibles ajustes que permitan minimizar las tensiones que se generan con la independencia judicial.

4.6. Test de no afectación del contenido esencial del derecho(185)

El análisis del sistema desde esta perspectiva muestra que no se vulnera el núcleo fundamental de la independencia judicial ni de la inamovilidad, conforme a los estándares del sistema interamericano y del derecho

---

entre los costos de las medidas y los beneficios que reportan? Para superar este test, los beneficios derivados de la medida deben justificar los costos o las restricciones que se imponen a los derechos en juego. Si los costos son desproporcionados en relación con los beneficios, la norma o la acción en cuestión son irrazonables.

(184) Dato aportado por la Dirección de Estadísticas del Superior Tribunal de Chubut el día 18/02/2025. Para mayores datos puede ingresarse en https://www.juschubut.gov.ar/images/dir-estadisticas/Anuario_Estad%C3%ADstico_2023.pdf

(185) Test de No Afectación del Contenido Esencial del Derecho Regulado: Este test, crucial en el análisis de Toller, se centra en la protección del núcleo fundamental del derecho afectado. La pregunta clave es: ¿los medios respetan la esfera de funcionamiento razonable del derecho regulado, o lo alteran, restringen, limitan o afectan? Para superar este test, la norma o la acción en cuestión no deben desnaturalizar ni hacer impracticable el ejercicio del derecho afectado. Si se constata una afectación al contenido esencial, la norma o la acción en cuestión son ilegítimas, incluso si superan los cinco tests anteriores. La importancia del sexto test radica en la necesidad de evitar que la búsqueda de un fin legítimo justifique cualquier medio. Toller advierte que la lógica de los tres subprincipios alemanes, al ponderar costos y benefi-

comparado. Ello en relación a (a) que la composición del Consejo de la Magistratura de Chubut asegura que no exista una injerencia indebida por parte de actores políticos, preservando la imparcialidad y objetividad del proceso evaluador; (b) que el sistema se encuentra estandarizado por ley, de manera objetiva y previa; (c) que garantiza la participación activa de las personas evaluadas en el proceso, brindándoles amplias oportunidades para ejercer su derecho de defensa; (d) que la evaluación es integral y amplia, sin que sus resultados estén condicionados por un único sector; y (e) que una eventual calificación insatisfactoria no tiene un efecto vinculante para el Superior Tribunal de Justicia de Chubut ni para el Tribunal de Enjuiciamiento, (f) donde el juez o jueza igualmente puede defenderse adecuadamente.

---

cios, puede abrir la puerta a la "razón de Estado", donde la importancia del fin justificaría la vulneración de derechos fundamentales.

CONCLUSIONES

"Todas las grandes cosas son simples, y muchas se pueden expresar en una sola palabra: libertad, justicia, honor, deber, misericordia, esperanza".

Winston Churchill.

1. A lo largo de este trabajo se ha propuesto un breve análisis sobre el sistema de evaluacíon de magistrados y magistradas en la provincia de Chubut, tras los primeros tres años de función. Se ha podido desarrollar la cuestión de la estabilidad e independencia de estos en el sistema de derechos humanos, en el derecho comparado, el argentino y el chubutense, analizando distintos aspectos. En particular, se estudió la incidencia del Consejo de la Magistratura en la evaluación inicial, los estándares técnicos y personales empleados, y su adecuación a los valores republicanos y convencionales. Sobre esta base, es posible presentar las siguientes conclusiones.

2. La garantía de estabilidad judicial tiene una relación intrínseca con los valores republicanos esenciales del Estado de derecho. Su propósito principal no es únicamente la protección de quienes ejercen la magistratura, sino también —y de manera destacada— la protección de la ciudadanía. La estabilidad judicial permite que los jueces y juezas ejerzan su labor de manera independiente y libre de presiones indebidas, asegurando así la imparcialidad en la resolución de conflictos y la tutela efectiva de los derechos.

Dentro del concepto de estabilidad judicial, encontramos diversos sistemas que otorgan grados variables de permanencia en el cargo. A lo largo de la historia y en la actualidad, tanto en nuestro país como en el derecho comparado, existen numerosos ejemplos de sistemas diseñados para equilibrar la necesidad de estabilidad con la rendición de cuentas. En este contexto, resulta relevante señalar que, aunque doctrinariamente debatido, se ha reconocido por la jurisprudencia de la Corte Suprema que las provincias argentinas pueden establecer mayores condicionamientos a la estabilidad judicial que los establecidos a nivel federal, siempre y cuando estos sistemas sean razonables.

El sistema internacional de derechos humanos, a través de diversas fuentes, protege la estabilidad judicial como garantía fundamental, pero no excluye la posibilidad de implementar condicionamientos y evaluaciones siempre que estos respeten los estándares de razonabilidad, objetividad y

legalidad. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha delineado criterios que los Estados deben considerar al implementar sistemas de evaluación judicial, asegurando que no se comprometan los principios de independencia e imparcialidad.

En Argentina, el precedente "Schiffrin" de la Corte Suprema de Justicia Nacional marca un punto de referencia al validar ciertas regulaciones que impactan en la estabilidad judicial, siempre y cuando estas sean objetivas, impersonales, transparentes y razonables. En este contexto, es crucial tener en cuenta qué tipo de magistrados se pretende formar y cómo los sistemas de evaluación, junto con la composición y el funcionamiento de los órganos responsables, inciden sustancialmente en el diseño de los procesos evaluativos.

3. El sistema de evaluación de personas que ejercen la judicatura en Chubut incorpora una tutela expresa de la estabilidad judicial, pero admite una revisión de desempeño a los tres años del ingreso al cargo. Este sistema tiene características distintivas que lo posicionan como un modelo integral y participativo. La evaluación es amplia y profunda, abarcando no solo aspectos técnicos y de idoneidad profesional, sino también dimensiones éticas y personales. Además, se permite la participación de diversos estamentos del Poder Judicial y de la ciudadanía, lo que refuerza el principio de control republicano.

Este sistema de evaluación encuentra su fundamento en la propia Constitución provincial, lo que le otorga un respaldo normativo de la más alta jerarquía dentro del ordenamiento jurídico. Su incorporación en la reforma constitucional de 1994 refleja un consenso democrático amplio y representativo de la sociedad chubutense, lo que lo distingue de otras regulaciones que podrían ser adoptadas mediante leyes, decretos o reglamentos administrativos. En este sentido, solo el constituyente tiene la potestad de introducir restricciones de esta magnitud a la estabilidad judicial, garantizando que cualquier limitación responda a un pacto fundacional legítimo.

Por otro lado, el Consejo de la Magistratura de Chubut, órgano encargado de realizar esta evaluación, presenta una conformación particular que limita la incidencia de intereses políticos directos. Su composición incluye representantes de diferentes estamentos, como jueces, abogados y sectores ciudadanos, sin incluir miembros del Poder Ejecutivo o Legislativo. Esto asegura una estructura diversa y equitativa, que dificulta que un solo grupo o interés pueda dominar las decisiones.

Un aspecto clave del sistema chubutense es la participación garantizada de la persona evaluada. Durante todo el proceso, el juez o jueza tiene amplias oportunidades de defensa y puede presentar argumentos o pruebas que respalden su desempeño. Incluso en los casos en que la evaluación arroja un resultado insatisfactorio, la decisión del Consejo no es vinculante para los órganos que eventualmente deben decidir sobre responsabilidades

políticas o disciplinarias. Estos órganos, que incluyen al Tribunal de Enjuiciamiento o al Superior Tribunal, ofrecen nuevamente a la persona evaluada la posibilidad de ejercer una defensa completa en el marco de un debido proceso. Incluso existen herramientas para cuestionar el trámite de evaluación si se violenta el debido proceso.

El análisis realizado a través de un test de razonabilidad del sistema de evaluación chubutense revela que, aunque éste genera tensiones iniciales con la garantía de estabilidad judicial, no son insalvables. Si bien el sistema podría haberse diseñado con mecanismos menos intrusivos, como evaluaciones periódicas sin consecuencias disciplinarias directas, la jurisprudencia de la Corte Suprema nacional y de la Corte Interamericana, junto con los pocos casos registrados de calificación "insatisfactoria" de jueces o juezas a partir de estas evaluaciones en Chubut, permiten concluir que el modelo implementado no vulnera sustancialmente el núcleo esencial de la independencia judicial.

Así, si bien la evaluación inicial puede parecer condicionante, el sistema cumple con los estándares de razonabilidad, objetividad y transparencia exigidos tanto por el marco nacional como internacional. Su diseño integral, la amplitud de participación ciudadana y la pluralidad en la composición del Consejo de la Magistratura garantizan un equilibrio adecuado entre la necesidad de control republicano y la preservación de la independencia judicial.

En términos generales, el original sistema chubutense refleja un esfuerzo por armonizar valores esenciales del Estado de derecho, como la rendición de cuentas y la estabilidad judicial. Aunque presenta desafíos en su implementación, la estructura y las garantías procesales incluidas aseguran que no se comprometan los derechos fundamentales de los administradores de Justicia en la provincia ni la calidad de este servicio. Así, este modelo puede servir como referencia para otras jurisdicciones que busquen implementar sistemas de evaluación judicial compatibles con los estándares constitucionales y convencionales.

En conclusión, el sistema de evaluación de magistrados y magistradas de Chubut no solo se encuentra alineado con estos estándares nacionales e internacionales, sino que también representa una herramienta que, adecuadamente gestionada, puede contribuir al fortalecimiento del Poder Judicial y a la confianza ciudadana en sus instituciones. A pesar de la tensión inicial entre control ciudadano y estabilidad judicial, el análisis demuestra que este sistema es razonable y compatible con la garantía de independencia judicial, siempre que se continúe monitoreando su aplicación para evitar posibles abusos o distorsiones en su funcionamiento.

BIBLIOGRAFÍA

ALSINA, Hugo en "Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial", T. II, Ed. Ediar, 1957.

ALVARADO VELLOSO, "El juez. Sus deberes y facultades. Los derechos procesales del abogado frente al juez", ed. Depalma, Buenos Aires, 1982.

ARAZI, Roland, "El consejo de la magistratura de la Provincia del Chubut", en Doctrina Judicial.

BAEZA, Carlos, "Exégesis de la Constitución Argentina", T2., Ed. Ábaco, Buenos Aires, 2000.

BAS, Arturo M., "El Derecho Federal Argentino" t. I, Ed. Valerio Abeledo, Buenos Aires, 1927, p. 330.

BENET, Armando: "Sistema de designación de los derecho argentino y comparado", en L.L. 1991-A-831.

BERIZONCE, Roberto O – FUCITO, Felipe, "Los recursos humanos del poder judicial", ed. Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires.

BERIZONCE, Roberto O., "El juez y la magistratura (tendencias en los albores del siglo XXI)", Ed. Rubinzal – Culzoni.

BERTRAND, F.G. "El gobierno de la justicia en Francia", en El gobierno de la justicia. El Consejo General del poder judicial, Pedraz, E. (coordinador), Universidad de Valladolid, 1996.

BIANCHI, Alberto,"El Consejo de la Magistratura (Primeras impresiones)", LL 1994-E, 1274.

BIDART CAMPOS, Germán J., "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", T. I, EDIAR, 1994.

BIDART CAMPOS, Germán José. "Tratado elemental de derecho constitucional argentino", Tomo II, Ed. Sociedad Anónima Editora Comercial, Industrial y Financiera, Buenos Aires, 1992.

BIDART CAMPOS, Germán J., "Teoría general de los derechos humanos", Astrea, Buenos Aires, 1991.

BIDART CAMPOS, Germán J. "¿Hay un 'orden jerárquico' en los derechos personales?", E.D. 116-800 (1986).

BIELSA Rafael, "Derecho Constitucional", 3ra. Ed., Ed. Depalma, 1959.

CANDIOTI, Mariano, prólogo al libro "Hacia Consejos de la Magistratura Prestigiosos", 1ª Jornadas Chaqueñas de Consejos de la Magistratura y Jurados de Enjuiciamiento de las Provincias Argentinas y de la Nación", Provincia del Chaco;

CASTRO Máximo, "Curso de Procedimientos Penales", Tomo II, Buenos Aires. 1937.

CIANCIARDO, Juan, "El principio de razonabilidad: del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad", 2a. ed. act. y amp., Ábaco, Buenos Aires, 2009.

CLERICÓ, Laura, "El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional", Eudeba, Buenos Aires, 2009.

DIDIER, María Marta, "El principio de igualdad en las normas jurídicas: Estudio de la doctrina de la Corte Suprema de Argentina y su vinculación con los estándares de constitucionalidad de la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos", Marcial Pons, Madrid, 2018.

COUTURE, Eduardo, "La Justicia Inglesa", en "Estudios de derecho procesal civil", T.I., Ed. Ediar, Bs.As., 1948.

DANA MONTAÑO, Salvador, "Acerca de la designación de magistrados", en J.A. 1979-11-768.

DANA MONTAÑO, Salvador M., "La importancia de la independencia del Poder Judicial y de la inamovilidad de los jueces, como garantía de la misma", LL 92-991.

DANA MONTAÑO, Salvador M., "La independencia del Poder Judicial y la futura Constitución de Santa Fe", LL 105-1119;

DE CASAS, C. IGNACIO Y TOLLER, Fernando M, "Los Derechos Humanos de las Personas Jurídicas: Titularidad de Derechos y Legitimación en el Sistema Interamericano", Editorial Porrúa, México, 2015.

DROMI, José R., El Poder Judicial, Tucumán, UNSTA, 1982.

DROMI, Roberto, "Los jueces. ¿Es la justicia el tercer poder?", ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1992.

ECHEVERRIA, S. Buenaventura., "Derecho Constitucional guatemalteco", Tipografía Nacional, Guatemala, 1944.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, "Tratado de Derecho Constitucional", Editorial Depalma, 1985, T. III.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, "Jerarquía constitucional de los derechos civiles", L.L. 1985-A-847.

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, "De nuevo sobre el orden jerárquico de los derechos civiles", E.D. 114-945 (1985).

EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, "La teoría del orden jerárquico de los derechos fundamentales como garantía del ciudadano frente a la Administración Pública. En La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez", Civitas, Madrid, 1993.

ESTRADA, José M., "Curso de Derecho Constitucional", t. III, 2ª ed. Buenos Aires, 1927, Ed. A. Martínez.

FAYT, Carlos, "El *self-moving*. Garantía de independencia del Poder Judicial. La inamovilidad de los jueces", Buenos Aires, La Ley, 2000.

FERREYRA, José Alberto, "El Chubut y su futura reforma constitucional: una defensa a la inamovilidad ad vital del magistrado judicial", en Boletín Judicial N° 4, mayo/junio de 1994, Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Chubut.

FINN, Santiago, en "La responsabilidad de los jueces por el contenido de sus decisiones jurisdiccionales, Marco teórico y análisis de algunos casos paradigmáticos", Alfonso Santiago (dir.), 1era. Ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2016.

FORASTIERO, Andrés Osvaldo, "La inamovilidad de los jueces y la independencia del poder judicial", LA LEY 1992-C, 1256, Cita: TR LALEY AR/DOC/15264/2001.

GARCÍA, Adolfo, "El Poder Judicial. Estudio filosófico y bases prácticas para su organización completa en España", Madrid, Reus, 1929.

GATTINONI DE MUJÍA, María, "Estándares convencionales en materia de independencia del poder judicial, remoción de los jueces por juicio político y criterios acerca de la posibilidad de su destitución por el contenido de las sentencias", en Santiago, Alfonso (Director), *La responsabilidad de los jueces por el contenido de sus decisiones jurisdiccionales. Marco teórico y análisis de algunos casos paradigmáticos*, Buenos Aires, La Ley, 2016.

GAVARADA DE CARA, Gonzalo, "Derechos fundamentales y desarrollo legislativo: La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley Fundamental de Bonn", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

GELLI, María Angélica – SANCINETTI, Marcelo A., "Juicio político. Garantías del acusado y garantías del Poder Judicial frente al poder político", ed. Hammurabi, Buenos Aires, 2005.

GELLI, María Angélica, "Constitución de la Nación Argentina: Comentada y Concordada", La Ley, 3ra. ed. act., 2006.

GELLI, María Angélica: "Los exámenes de convalidación de los magistrados y la independencia judicial", en L.L. 2010-B-1311.

GÓMEZ MONTOYA, Javier, "La titularidad de derechos fundamentales", Revista de Derechos Fundamentales. 1, 49-105 (2000).

GEROSA LEWIS, Ricardo Tomas, "El Consejo de la Magistratura y el Tribunal de Enjuiciamiento en la Provincia del Chubut", 1era. Ed. – Chubut: el autor, 2011.

GEROSA LEWIS, Ricardo Tomás, "La evaluación del desempeño de los magistrados ingresantes al Poder Judicial en la Provincia del Chubut y la garantía de inamovilidad", en *El Derecho*, suplemento de Derecho Constitucional, 10 de noviembre.

GEROSA LEWIS, Ricardo Tomás. "Análisis de la Constitución de la Provincia del Chubut, Tomo II, Ed. Autoridades de la Provincia, 2009, Esquel.

GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. "Derecho Constitucional Argentino", Buenos Aires, 1931, T. III.

GONZÁLEZ, Florentino, "Lecciones de derecho constitucional", 5ª ed., Buenos Aires, 1909.

GONZÁLEZ, Joaquín V., "Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)", Actualizado por Humberto Quiroga Lavié, La Ley, Buenos Aires, 2001.

GRIMKE, Federico, "Naturaleza y tendencia de las instituciones libres, t. II, p. 159, trad. de Florentino González, Ed. Bouret, París, 1887.

GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Á., "Independencia judicial: ¿un dilema de funciones estatales o de derechos?", Sup. Const- 2010 (septiembre), 62 - LA LEY 2010-E, 391, Cita: TR LALEY AR/DOC/5156/2010.

GUZMÁN BRITO, Alejandro, "Sobre la naturaleza de la teoría de los derechos del hombre", Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Santiago de Chile, 1987.

HAMILTON, Jay y Madinson, "El Federalista", Ed. Fondo de Cultura Económica, trad. de Gustavo Velazco, ed. año 1943.

HARRISON, Benjamín "Gobierno y administración en los EE.UU.",trad. de Julio Carrié, Buenos Aires, 1900.

HEREDIA, José R., La reforma en la Provincia del Chubut, CEIPA, 1995.

HEREDIA, José Raúl, "Un Consejo de la Magistratura de base parcialmente popular según la nueva Constitución de Chubut", Ed. CEIPA, 1995.

HERRENDORF, Daniel E., "El Poder de los jueces – Cómo piensan los jueces que piensan", Ed. Abeledo – Perrot, 3era. Edición, Buenos Aires.

HERRERA, Julio, "Hacia una mejor justicia. Organización de la justicia federal", 2ª ed., Buenos Aires, 1948.

HERVADA, Javier, "Introducción crítica al Derecho natural", 10ª edición. EUNSA, Pamplona, 2001.

HERVADA, Javier, "Lecciones propedéuticas de filosofía del derecho", EUNSA, Pamplona, 1992;

HIDALGO, Enrique. "Controles constitucionales sobre funcionarios y magistrados: un estudio sobre el juicio político y el Consejo de la Magistratura en la República Argentina", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1197.

HOSTOS, Eugenio M., "Lecciones de derecho constitucional", París, 1908.

CIANCIARDO Juan, "Medios y fines en el control constitucional de razonabilidad: el subprincipio de adecuación", 2003, En Prensa En Las Actas De Las Jornadas De Derecho Administrativo 2002 - Universidad Austral, SAIJ: DACF030017.

LABOULAYE, Eduardo, "Curso de legislación comparada", p. 480, trad. de Manuel García, Buenos Aires, 1866.

LIEBER, Francisco, "La moral aplicada a la política", p. 165, 2ª parte, trad. de Carlos Casares y Federico Sánez de Urraca, Ed. Lajouane, Buenos Aires, 1896.

LIEBER, Francisco, "Sobre la libertad civil y el propio gobierno", p. 222, trad. de Juana Manso, Buenos Aires, 1869, Imp. Americana.

LINARES QUINTANA Segundo V., en "Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional", T. 9, Ed. Plus Ultra, ed. Año 1987.

LINARES QUINTANA, Segundo V., "La inamovilidad de los magistrados judiciales y la forma republicana de gobierno". Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Series Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas 13, Buenos Aires, 1942.

LOBOS, Juan Carlos, "Una propuesta de reglamentar el procedimiento sumarial", en Boletín N° 2, Programa de Extensión Cultural del Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut, Año 1, Volúmen 1, Número 2, noviembre de 1999.

LOBOS, Juan Carlos: "La evaluación de los magistrados y funcionarios judiciales al cabo de sus tres años de función", en Boletín n° 4, Programa de Extensión Cultural del Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut, Año 2, diciembre de 2000.

LÓPEZ, Mario, "Manual de derecho político", Buenos Aires, 1973.

LUCERO Sergio Rubén, "La garantía de inamovilidad en la función judicial como imposición del sistema republicano de gobierno", *Revista El Reporte*, Escuela de capacitación del poder judicial de la Provincia del Chubut, Año 4, Número 14, febrero de 2005.

MÁRQUEZ, Armando Mario: "Evaluación de idoneidad y desempeño de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial", en La Ley, Suplemento de Derecho Constitucional, 27 de septiembre de 2010.

MASSINI CORREAS, Carlos Ignacio, "Realismo y derechos humanos", Idearium, Mendoza, 1988.

MISTÓ, Carlos Alberto: "Sobre los representantes populares. Breves consideraciones sobre el tema", en Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut, "Homenaje", julio de 2005, Programa de Extensión Cultural del Consejo de la Magistratura de la Provincia del Chubut.

MOISSET DE ESPANES, Luis, prólogo al libro de HEREDIA, José Raúl: "Un Consejo de la Magistratura de base parcialmente popular según la nueva Constitución de Chubut", Ed. CEIPA, 1995.

MONTERO AROCA, J. et al. "Derecho Jurisdiccional, I, Parte General", Tirant lo Blanch, novena edición, Valencia, 1999.

MONTES DE OCA, M. A. "Lecciones de Derecho Constitucional", T. II, Buenos Aires, 1902.

MONTESQUIEU, "Del espíritu de las leyes", Ed. Altaya, ed. año 1993.

MOSSET ITURRASPE, Jorge, "El error judicial", ed. Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires.

NINO, Carlos Santiago, "Ética y derechos humanos", Paidós, Buenos Aires, 1984.

OLLERO, Andrés, "¿Tiene razón el Derecho? Entre método científico y voluntad política", *Cuadernos Constitucionales*. 14/15, 471 (1996).

OLLERO, Andrés, "La ponderación delimitadora de los derechos humanos. Libertad informativa e intimidad personal", La Ley. 4691, 1-5 (1998).

PAIXAO, Enrique: "El Consejo de la Magistratura", en DROMI, Roberto-SÁENZ, Jorge (coordinadores) y otros: "La Constitución Argentina de nuestro tiempo", Ed. Ciudad Argentina, Bs.As., 1996.

PALACIO, Lino Enrique, "Derecho Procesal Civil", Abeledo Perrot, Sexta Reimpresión – Buenos Aires, 2006.

PAOLINI, Jorge Omar, "El enjuiciamiento de magistrados y funcionarios", ed. La Ley, Bs.As., 2000.

PEREZ GALIMBERTI, Alfredo, "Remoción, suspensión y sanción disciplinaria de magistrados y funcionarios judiciales en la Constitución de Chubut", en Boletín N° 2, Programa de Extensión Cultural del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Chubut, Año 1, Volumen 1, Numero 2, noviembre de 1999.

PERFECTO ARAYA, "Comentario a la Constitución de la Nación Argentina", con un prólogo del Dr. Joaquín Lejarza, Buenos Aires, 1911.

PORTELA, Roberto R., *Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios Judiciales de la Provincia del Chubut*, Nro. 5 del mes de agosto de 2002.

POVIÑA, Horacio, "Manual de la Constitución Argentina", Ed. La Raza, Tucumán, 1944.

RABBI-BALDI CABANILLAS, Renato, "Los derechos humanos del artículo 33 de la Constitución Nacional: La exégesis de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1987-1997)", *Anuario de Derecho*. 4, 197-224 (1998).

RECA, Graciano, "Inamovilidad de los jueces", Buenos Aires, Talleres Gráficos Argentinos L. J. Rosso, 1933.

RIVAROLA, Rodolfo, "Diccionario de Derecho Constitucional", Buenos Aires, 1934.

SAGÜES, Néstor P., "Acerca de la designación de magistrados", J.A. 1979-11-768.

SAGÜÉS, Néstor P., "Poder judicial: ¿Inamovilidad permanente o inamovilidad transitoria?", LA LEY 1982-B, 751, TR LALEY AR/DOC/18326/2001.

SAGÜES, Néstor P.: "El Consejo de la Magistratura y su inserción en el régimen de reclutamiento de jueces", en J.A. 1989-IV-890.

SAGUES, Néstor P: "El Consejo de la Magistratura", en E.D. 113-850.

SAGUES, Néstor P: "La naturaleza del Poder Judicial y su influencia en los mecanismos de e de magistrados", en J.A. 1979-11-771.

SAGUES, Néstor P: "Variables y problemáticas Consejo de la Magistratura en el reciente constitucionalismo latinoamericano", en E.D. del día 20 de febrero de 1995.

SAGUES, Néstor Pedro, "La naturaleza del Poder Judicial, y su influencia en los mecanismos de selección de magistrados", en J. A., t. 1979-II.

SAGÜÉS, Néstor Pedro, "Los derechos no enumerados en la Constitución Nacional", *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*. 14, 103-129 (1985).

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Pablo, "La ponderación de los intereses en conflicto", 2ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

SANTIAGO (h), Alfonso, "Régimen constitucional de la responsabilidad política de los magistrados judiciales" en Alfonso Santiago (h) (director), *La responsabilidad judicial y sus dimensiones*, Ábaco, Buenos Aires, 2006, Tomo 1.

SANTIAGO, Alfonso (h), "Grandezas y miserias en la vida judicial. El mal desempeño como causal de remoción de los magistrados judiciales", ed. El Derecho, Buenos Aires.

SANTIAGO, Alfonso, "La responsabilidad de los jueces por el contenido de sus decisiones jurisdiccionales, Marco teórico y análisis de algunos casos paradigmáticos", Alfonso Santiago (dir.), 1era. Ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Ley, 2016.

SARMIENTO GARCÍA, Jorge H. y VIGO, Rodolfo L., "La ética y los jueces", 1a ed., Mendoza: Dike, 2003;

SEIJAS, Gabriela, "Qué quedó de la inamovilidad judicial luego de la reforma de 1994", EBOOK-TR 2024-2 (Gelli), 259; Cita: TR LALEY AR/DOC/1790/2024.

SERNA, Pedro, "Derechos fundamentales: El mito de los conflictos", En Cuadernos de Derecho Público. 2, 213-233 (1995).

SERNA, Pedro y TOLLER, Fernando, "La interpretación constitucional de los derechos fundamentales: una alternativa a los conflictos de derechos", La Ley, Buenos Aires, 2001.

SLOKAR, Alejandro W., "Acerca de la integridad de los/las magistrados/as" (https://www.derecho.uba.ar/institucional/deinteres/2020/reforma-judicial/alejandro-slokar.pdf).

SOSA, Félix "La selección de los jueces y el derecho público provincial", LL 1985-C-1172.

STOLLER, A.; "Las constituciones riojanas, sus reformas y enmiendas", *Revista El Derecho*, Buenos Aires, jueves 13 de septiembre de 2013, año 45. Vol. 11.840.

STORY, J., "Comentario sobre la constitución federal de los EE. UU." t. II, p. 432, trad. de Nicolás Antonio Calvo, 4ª ed., Buenos Aires, 1888.

TOLLER, Fernando. "Libertad de prensa y tutela judicial efectiva: Estudio de la prevención judicial de daños derivados de informaciones", La Ley, Buenos Aires, 1999.

TOLLER, Fernando, "Los derechos humanos no enumerados". Universidad Austral, Buenos Aires, 2020.

V. KRIELE, Martín, "Introducción a la Teoría del Estado", ps. 322 y sigts. trad. de Eugenio Bulygin. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1980.

VARELA, Luis V., "Historia constitucional de la República Argentina", t. 1, La Plata. 1910.

VIGO, Rodolfo Luis, "¿Dos o tres neoconstitucionalismos?", LA LEY 26/02/2014, 26/02/2014, 1 - LA LEY 2014-A, 925 - LA LEY 26/02/2014, 1, Cita En Línea: AR/DOC/463/2014.

VIGO, Rodolfo Luis, "Aproximaciones a la seguridad jurídica", en *Derechos y libertades: Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, ISSN 1133.

VIGO, Rodolfo Luis, "Cómo argumentar jurídicamente", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2012.

VIGO, Rodolfo Luis, "Constitucionalización y neoconstitucionalismo: riesgos y prevenciones", en *La ciencia del derecho procesal constitucional*, 1a ed., Santa Fe: Rubinzal Culzoni; UNAM, 2009.

VIGO, Rodolfo Luis, "De la ley al derecho", 1a ed., México: Porrúa, 2003.

VIGO, Rodolfo Luis, "Del Estado de derecho legal al Estado de derecho constitucional", en La Ley, *Suplemento Constitucional*, Buenos Aires, 11 de febrero de 2010.

VIGO, Rodolfo Luis, "El Estado de derecho en tiempos de crisis: un abordaje iusfilosófico", en *Efectos jurídicos de la pandemia de COVID-19*, tomo 1, 1a ed., Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 2020.

VIGO, Rodolfo Luis, "Ética y responsabilidad judicial", Rubinzal-Culzoni, 3 ed. - Santa Fe.

VIGO, Rodolfo Luis, "Fuentes del derecho. En el estado de derecho y el neoconstitucionalismo", LA LEY 24/02/2012, 24/02/2012, 1 - LA LEY 2012-A, 1012, Cita Online: AR/DOC/749/2012.

VIGO, Rodolfo Luis, "Interpretación constitucional", 1a ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993.

VIGO, Rodolfo Luis, "Interpretación jurídica: del modelo iuspositivista legalista decimonónico a las nuevas perspectivas", 1a ed., Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 1999.

VIGO, Rodolfo Luis, "Iusnaturalismo vs. iuspositivismo (un alegato iusnaturalista)", en *Las razones del derecho natural: perspectivas teóricas y metodológicas ante la crisis del positivismo jurídico*, 2a ed. corr., reestructurada y ampliada, Buenos Aires: s/n, 2008.

VIGO, Rodolfo Luis, "La Interpretación (Argumentación) Jurídica en el estado de derecho Constitucional", Ed. Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2017.

VIGO, Rodolfo Luis, "Las causas del derecho", Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1983 (segunda edición ampliada, 2010).

VIGO, Rodolfo Luis, "Los principios jurídicos: perspectiva jurisprudencial", (Derecho judicial), 1a ed., Buenos Aires: Depalma, 2000.

VIGO, Rodolfo Luis, "Nuevos vientos de la filosofía del derecho", en *Anuario de filosofía jurídica y social*, no. 13 (1993), Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1994.

VIGO, Rodolfo Luis, "Perspectivas iusfilosóficas contemporáneas: Ross, Hart, Bobbio, Dworkin, Villey, Alexy, Finnis", 2a ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2006.

VIGO, Rodolfo Luis, "Razonamiento judicial justificatorio", Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2005, pp. 483-499.

VIGO, Rodolfo Luis, "Visión crítica de la historia de la filosofía del derecho", Santa Fe: Rubinzal Culzoni, 1984.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl "Dimensión política de un poder judicial democrático", en ED. 149-857.

ZARINI, Helio, "Análisis de la Constitución Nacional", 3ª ed. ampliada y actualizada, Buenos Aires, Astrea, 1993, pág. 420.

ZAVALIA, Clodomiro, "Derecho federal", ps. 319/21, Lib. de Jesús Menéndez, Buenos Aires, 1921.

ZAVALÍA, Clodomiro, "Derecho público provincial", Buenos Aires, Tomo 1, 1928.