

//NERAL ROCA, 15 de octubre de 2012.\n VISTOS Y CONSIDERANDO: Estos autos caratulados "LASALLE SUSANA ESTER Y OTRAS c/ PROVINCIA DE RIO NEGRO (PODER JUDICIAL) s/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" (Expte. N° 2CT-21776-09).

El Dr. Nelson Walter Peña dijo:\n I.- Se inician estos actuados con la acción contencioso administrativa que deducen Susana Ester Lasalle, Ana María Maida, Carmen Sande y Angélica Laura Stoffel contra la Provincia de Río Negro (Poder Judicial), procurando que se deje sin efecto la Acordada N° 39/00 y posteriores resoluciones ratificatorias emitidas por el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, mediante las cuales se dispuso en un marco de emergencia económica la disminución de su salario.

Pretenden al efecto la declaración de inconstitucionalidad sobreviniente de las mismas a partir del año 2004, en el cual -según refieren- cesó la vigencia de la acordada para todo el personal del Poder Judicial de la Provincia y sólo se mantuvo vigente para los Cuerpos Técnicos - Funcionarios de la Ley 2430.

Peticionan asimismo la restitución de las sumas retenidas desde esa fecha y que se ordene restablecer el nivel salarial preexistente al dictado de la norma que cuestionan, todo con costas.

Corrido traslado, la accionada se hace parte a fs.142/155.

Opone excepción de prescripción; de cosa juzgada; plantea incompetencia en razón de la materia y subsidiariamente contesta demanda.

Interpone la primera respecto de todos los períodos reclamados que excedan el plazo de dos años, con fundamento en la doctrina del Superior Tribunal de Justicia en autos "Yearson Mauricio José s/ acción de inconstitucionalidad" (SE N° 82/2001).

En tanto que funda la segunda en dos causales: la primera, la doctrina legal emergente de la causa "Saccomano, Leonardo Santos c/ Provincia de Río Negro (Poder Judicial) s/ Contencioso Administrativo s/ Inaplicabilidad de Ley" (Expte. N° 18802/03-STJ), en cuyo mérito las decisiones que adopta el Superior Tribunal de Justicia en virtud de su competencia superintendencial sólo son recurribles fuera del ámbito provincial por vía de Recurso Extraordinario Federal, el cual en el caso no fue deducido, quedando en consecuencia firme la decisión cuestionada y con ello resultando improcedente e inocua la vía contenciosa que ahora se pretende. Todo con fundamento en el art.43 de la Ley

Orgánica del Poder Judicial.

Como segunda causal de cosa juzgada refiere a que en el citado precedente "Saccomano" la sentencia del STJ quedó firme tras la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quedando así determinada la legitimidad de la Acordada N° 39/00 y omitiendo en este estadio los actores, que también promovieron demanda en aquél, tener en cuenta la cosa juzgada emergente del mencionado decisorio.

Entiende asimismo que de autos "Navarro Gabriel Andrés y otros c/ Provincia de Río Negro s/ Contencioso Administrativo" (Expte. 312/04), que tramitó por ante la Cámara de Trabajo de Viedma, surge que la Acordada N° 39/00 estuvo consentida por los actores, conforme lo expresan en el escrito de demanda agregado a fs.181/188. Que además, en dicho expediente los actores desistieron del derecho y de la acción, conforme surge de fs.302, extremo que fue conformado por la demandada y así proveído por la Cámara.

Pero -agrega- aún de considerarse que sólo desistieron de la acción al momento de interponer la demanda se hallan vencidos todos los plazos para interponer nuevamente la acción, cualquiera sea su naturaleza. Si fuera contencioso administrativa se hallan vencidos los términos de caducidad, con mayor razón si contra las decisiones del STJ solo cabe el Recurso Extraordinario Federal.

Sobre la excepción de incompetencia en razón de la materia, entiende que lo argüido respecto de que las resoluciones dictadas por el STJ en ejercicio de su función de superintendencia sólo son recurribles vía recurso Extraordinario Federal, conlleva también a que la Cámara sea incompetente para resolver la cuestión, atento no encontrarnos frente a un caso contencioso administrativo ajeno a la competencia acordada por la Constitución Provincial y leyes reglamentarias, encontrando su fundamento asimismo en lo dispuesto por el art. 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

A su turno la actora solicita el rechazo de las excepciones, al contestar a fs. 178/184 el traslado que se le confiriera.

Respecto de la excepción de prescripción rechaza la procedencia de la misma, entendiendo que el precedente citado por la accionada para fundar su defensa "Yearson" es aplicable a supuestos en el que el reclamo provenga de Jueces, árbitros o conjueces y no para relaciones de empleo público en las que sigue rigiendo la Doctrina establecida por "Achaes", es decir plazo quinquenal.

Desconoce asimismo la aplicación de las acordadas mencionadas para fundar la

defensa, a cuyo fin alega por un lado la inexistencia de la Acordada N° 105/97 y respecto de la Acordada N° 27/97 expresa la ineficacia de la misma, toda vez que su dictado obedeció a regular lo referente a asignaciones familiares, no para reclamos salariales.

Sobre la excepción de cosa juzgada, refiere que el precedente "Saccomano", citado por la accionada es inoponible al presente caso, toda vez que allí fue controvertida la constitucionalidad de la Acordada N° 2/2001, es decir un objeto procesal distinto del presente, en el que se plantea la inconstitucionalidad de la Acordada N° 39/00.

Expresa asimismo que la Corte Suprema en diferentes fallos -que cita- señala que sus precedentes carecen de fuerza vinculante para los tribunales locales en materia de derecho público local o cuando la tacha de arbitrariedad no se configura por la circunstancia de haberse apartado el Tribunal a quo de la Doctrina establecida por la Corte Suprema en otros casos y por vía distinta a la intentada.

Como que no existe triple identidad entre el precedente invocado y la cuestión tratada en autos, desde que ésta importa un planteo nuevo y fundado en causales distintas, razón por la cual solicita el rechazo de la excepción.

Sobre la excepción de incompetencia reafirma la plena competencia de la justicia local a fin de sentenciar en cuestiones sobre las que se controvierta normativa local en materia de empleo público, aduciendo que no obsta a que eventualmente se pueda arribar a ese Tribunal por medio del Recurso Extraordinario Federal, advirtiendo además que en función del sistema difuso del control de constitucionalidad impuesto en nuestro orden normativo, es potestad de todo Juez resolver sobre ese punto si ha sido incorporado por el justiciable en su pretensión.

Entiende que el art. 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se refiere a "consideración" obligatoria y no aplicación obligatoria y que, siendo así, cobra virtualidad lo manifestado en cuanto a la plena voluntad jurisdiccional de los Magistrados, en tanto pueden legalmente apartarse de las sentencias de sus superiores cuando su criterio fundado así lo indique.

Solicita el rechazo de las excepciones planteadas y hace reserva del Caso Federal.

A fs.185 se corre vista al Fiscal en turno atento la excepción de incompetencia planteada, la que es contestada por la Dra. Elsa Noemí Alasino -titular de la Fiscalía N° 4- a fs.186, expidiéndose por la competencia de esta Cámara.

Por providencia de fs. 187 se ordena el pase de los AUTOS al ACUERDO para resolver.

II.- Puestos en tales condiciones a decidir, razones metodológicas imponen dar previo tratamiento del conflicto que se suscita en torno a la competencia de este Tribunal para conocer en el pleito.

II.a: EXCEPCION DE INCOMPETENCIA INDIVIDUALIZADA COMO PRIMERA CAUSAL DE COSA JUZGADA (FS.144): Para ello es menester señalar que frente a los términos en que se expone la demanda y conforme las reglas del art. 5° del C.P.C.C., la acción que se interpone se realiza en el marco de un reclamo de carácter contencioso administrativo laboral.

Pues como sostienen Roland Arazi y Jorge Rojas "...a los efectos de determinar la competencia debe estarse a los términos de la demanda. Se ha decidido también que para establecer la competencia corresponde estar a la exposición de los hechos que el actor haga en su demanda y solo secundariamente, y en la medida en que se adecue a ellos, al derecho invocado como fundamento de la acción. La Jurisprudencia abona sobre el tema de la siguiente manera: '\... Así por ejemplo si se demandó por rescisión del contrato de trabajo, serán competentes los jueces de ese fuero aunque el demandado niegue la relación laboral y afirme la existencia de otra vinculación contractual...\'' (CSJN, 21-10-97, E. D. 177-669)..." (cfr. "Código Procesal Civil y Comercial de la Nación", Editorial Rubinzal Culzoni, Tomo I, pags.42/43).

Ahora bien, del objeto de la pretensión surge que las accionantes pretenden la declaración de inconstitucionalidad de la Acordada N° 39/00 -STJ sobreviniente a partir del año 2004 (en que cesó la vigencia de la Acordada para todo el personal del Poder Judicial de la Provincia y sólo se mantuvo vigente para los cuerpos Técnicos - Funcionarios de la Ley 2430).

Como que consecuentemente se restablezca el nivel salarial preexistente a la vigencia de dicha Acordada y se restituyan a las actoras las sumas retenidas (14,29% mensual) desde el año 2004 en que cesó el descuento para todo el Poder Judicial de la Provincia de Río Negro.

De modo que abordar la temática que proponen las actoras implica necesariamente incursionar en materias tales como distribución de la carga horaria laboral, asignación de funciones, roles, impronta del servicio de los Cuerpos Técnicos Auxiliares y su equivalencia económica; vale decir todas cuestiones de neta competencia del Superior Tribunal de Justicia (art. 206 inc. 2 de la C.P.) e insusceptibles de revisión por la vía contenciosa administrativa, durante la vigencia de la doctrina legal sentada por el STJRN en autos "Saccomano, Leonardo Santos y Otros c/ Provincia de Río Negro

(Poder Judicial) s/ Contencioso Administrativo s/ Inaplicabilidad de Ley" (Expte.N ° 18.802/03-STJ).

En efecto, en tal fallo el máximo Tribunal provincial hizo referencia a las zonas de reserva de cada Poder del Estado, señalando que: "...existe la denominada '\zona de reserva\' que comprende determinadas materias, atribuidas por la Constitución a la competencia de cada Poder, que no podrían ser abordadas por los demás poderes sin agravio a la Ley Suprema criterio que campeó especialmente en materia tributaria, penal y de limitaciones a los derechos o ejercicio del poder de policía en precedentes tan notorios que resultan de innecesaria cita...". "...Esta '\zona de reserva\' del gobierno, la administración, y la superintendencia de la organización y el funcionamiento de la justicia es la que la Cámara ha invadido, al otorgarse facultades de revisión de un acto de gobierno del Superior Tribunal en el ejercicio de las facultades que como cabeza de poder le otorgan la Constitución Provincial y las leyes que rigen su funcionamiento...". Allí aclaraba que sin bien dicho principio no es absoluto, sólo cabe la revisión judicial de los actos de los otros Poderes cuando éstos hubieran sido dictados transgrediendo el ámbito de atribuciones establecidos por la Constitución o del modo en que ésta autoriza a ponerlos en práctica. Señalaba también que las decisiones que adopte el Máximo Tribunal Provincial en ejercicio de las facultades indelegables de superintendencia previstas en el art. 206 inc.2º de la Constitución Provincial, no admiten la revisión por la vía contenciosa, sino a través del Recurso Extraordinario Federal. Ello con fundamento en que el Superior Tribunal de Justicia ejerce funciones jurisdiccionales (art. 207 de la Constitución Provincial) y administrativas (art. 206 de la Constitución Provincial), desarrollando ambas de manera concurrente, siendo la máxima autoridad jurisdiccional de la Provincia y el intérprete último de su Constitución.

En este orden de ideas en el fallo de referencia, se agregó que: "...Una alteración de ese rol del S.T.J. desnaturalizaría el sistema constitucional y anarquizaría la concepción de los arts. 197, 206, 207 y ccdtes. de la C.P., al subordinar el funcionamiento de la división de Poderes y las instituciones del Estado y la independencia del Poder Judicial al arbitrio de un tribunal inferior, para el caso, la Cámara del Trabajo de Viedma, en la competencia del art. 209 de la C.P., sometido al inc. 3) del art. 207 de la misma C.P. ...". El Dr. Bidart Campos (Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, Ediar, edición 1995, TII, pag. 519) al respecto decía lo siguiente: "...Las acordadas de superintendencia ofrecen asimismo una materia donde no es fácil visualizar la operativa del control de constitucionalidad ... El derecho judicial de la Corte sostiene que las

decisiones que ella adopta en ejercicio de facultades de superintendencia no son revisables judicialmente, y que por virtud del art. 99 de la constitución no es conveniente desde el punto de vista institucional admitir que jueces inferiores revisen lo resuelto por ella en materia de superintendencia...".

Sólo se puede tomar nota de un precedente contrario, enmarcado en antecedentes particulares, cuyo sustento fue que para disponer el cese de funciones no se había cumplido con las formas regulares y básicas del proceso, aceptando la propia Corte la revisión efectuada por tribunales inferiores, para concluir en la confirmación de lo decidido. En efecto, con fecha 23-12-1992 en el caso "Rodríguez Varela Florencio c/ Corte Suprema de Justicia de la Nación", reincorporó al actor que había sido separado de su cargo de Secretario Letrado del Tribunal por resolución suya del año 1984.

Tal doctrina ha sido objeto de discusión, mas "...Frente a algunas proposiciones doctrinarias de admitir la revisión por medio de los conjuces de la Corte o por impugnaciones ante juzgados de primera instancia, con alegación de que el Poder Judicial no debería estar exento del control de legalidad o de constitucionalidad de sus actos, se ha advertido que en razón del carácter de Suprema de la Corte sería lógico aceptar tal recomendación por medio -por ejemplo- de la reposición; y que, en cambio, si se habilitase un conducto recursivo ante otros tribunales, o ante los conjuces de la Corte, habría de hecho dos cortes supremas: la de los jueces titulares y la de los conjuces, aunque ésta sería de derecho la auténtica suprema en la aludida esfera administrativa. En tal sentido se concluye que, salvo la autocorrección de sus pronunciamientos, la no revisibilidad de los actos de la Corte Suprema por otros jueces es el costo jurídico-político que cabe asumir al implementar una Corte Suprema..." (conforme Guastavino, Elías P., Recurso extraordinario de inconstitucionalidad. Bs.As.: Ediciones La Rocca, 1992, pags. 240/241).

Sin embargo, la posición que emana de "Saccomano" acaba de ser dejada de lado mediante el precedente "GDAC Colegio de Abogados y Procuradores Alto Valle Oeste" fallado en 19-6-2012, con la nueva integración del STJRN al decir expresamente: "...Este Superior Tribunal de Justicia, con posterioridad al dictado de la Resolución 366/06, ha procedido a analizar la anterior doctrina legal a fin de hacer efectiva la revisión judicial del actuar administrativo tal como lo ha realizado la CSJN (cf. Charpin) y ha enfatizado a partir del 31 de agosto de 2011 en "Quiroga" y luego reafirmado el 7 de diciembre de 2011 en "Delgado Delfin", que corresponde la revisión judicial de las decisiones administrativas. Así ha de reiterarse que este Tribunal, en

"DELGADO, D.F. C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO Y OTRO S/ CONTENCIOSO S/ APELACION" (Expte N° 24630/10, STJRNCO, Se. N° 140/11), procedió a la revisión de actos administrativos (Resoluciones) emanados del Superior Tribunal de Justicia en orden a su facultad de Superintendencia (arts. 206, inc. 2, 224 último párrafo de la C.Pcial y art. 44 incs. H), i), j) de la ley K 2430). Y en el precedente "Quiroga"...se trató de una decisión del STJ actuando como Tribunal de Superintendencia Notarial (art. 44 inc. G). En ambos casos el Superior Tribunal de Justicia consideró que se trataba de pronunciamientos de naturaleza administrativa, revisables por ende por la vía contenciosa. Circunstancia, en principio equiparable a la que presenciamos en autos. Tales pronunciamientos han sido dictados en correspondencia con lo sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en "Charpin, Osvaldo José c. Estado Nacional Poder Judicial de la Nación" (08/04/2008), atento versar el mismo acerca de una compensación por subrogancias, configurando actos típicamente administrativos que son revisables judicialmente en las mismas condiciones en que puede serlo cualquier acto de autoridad pública que decida sobre la materia indicada, con prescindencia del departamento del gobierno, nacional o local, que hubiera emitido el acto cuestionado. Allí se expresó que en estos casos no debe confundirse el pronunciamiento del tribunal, de naturaleza administrativa, con un pronunciamiento del Superior Tribunal de Justicia de naturaleza jurisdiccional...".

Destaco, finalmente, que el Dr. Bidart Campos fue crítico de la posición de la CSJN (pag. 415) sosteniendo que "...el calificativo de "Suprema" no es hábil para pretender que -por ejemplo- las decisiones de superintendencia o las acordadas que contienen normativas generales esten exentas de control judicial de constitucionalidad por tribunales inferiores..." y que: "...La revisión judicial procede también -a nuestro juicio- respecto de la actividad administrativa del congreso y del poder judicial, alcanzando -pese a la jurisprudencia divergente- a las resoluciones de los tribunales judiciales que en ejercicio de poder disciplinario aplican sanciones a sus agentes. La Corte tiene dicho que el principio del necesario control judicial de sanciones administrativas impuestas por órganos ajenos al poder judicial no es aplicable cuando las facultades de referencia son ejercidas por tribunales judiciales, salvo que no hayan respetado las formas regulares y básicas del debido proceso..." (pag. 431).

De lo expuesto, se desprende que los actos del gobierno, la administración, la superintendencia de la organización y el funcionamiento de la justicia si bien es de reserva exclusiva del Superior Tribunal, en ejercicio de las facultades dispuestas por el

art. 206 inc.2º de la Constitución Provincial, pueden ser revisados por tribunales inferiores, resultando éstos susceptibles de impugnación por la vía general del reclamo administrativo judicial. De allí que las actoras que siguieron esta vía, al interponer demanda contencioso administrativa ante este Tribunal sin ajustarse a la doctrina del fallo "Saccomano", hicieron lo correcto, imponiéndose el rechazo de la excepción de incompetencia, con lo que queda habilitada esta Cámara para entender en la presente causa.

II.b. SEGUNDA CAUSAL DE COSA JUZGADA (FS. 149): La Sentencia del Superior Tribunal de Justicia revoca la de grado y queda firme tras la intervención en última instancia de la Corte Suprema de la Nación, en la que quedó determinada la legitimidad de la Acordada 39/00. Los actores también promovieron demanda en el caso citado, pretendiendo impugnarla nuevamente, con lo que omiten tener en cuenta la cosa juzgada emergente del anterior decisorio.

La Acordada 39/00 ha sido constitucional y no aparece ello discutido en el escrito postulatorio. Lo que hoy discuten las actoras es el mantenimiento de sus presupuestos en el tiempo, respecto de uno de los CTA (cuerpos técnicos auxiliares), cuando en el año 2004 fueron liberados de las limitaciones que introdujera la Acordada 39/00 otros grupos de la misma entidad, incluidos otrora en la 39/00, sin fundamento ni específico ni aparente .

Otra es la causa-fuente del reclamo promovido y no se ha de revisar en tal sentido el pronunciamiento definitivo dictado oportunamente. No está este proceso dirigido a suplir deficiencias u omisiones de aquel proceso anterior, respecto del cual precluyó la facultad de renovar lo ya planteado, pues la causa pretendi en los presentes es diferente y sobre ella no ha recaído sentencia.

Debe en tal sentido rechazarse la defensa de Cosa Juzgada.

III.- EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN: Pide la demandada la aplicación de la doctrina legal sobre derechos de empleados de la administración de justicia, sentado por el STJRN en "Yearson", fallado en 7-6-2001 donde, expidiéndose sobre la inconstitucionalidad de la ley provincial que disponía la carga pública no remunerada de los conjueces abogados, da cuenta de que rige un plazo bienal de prescripción.

Refiere el voto del Dr. Soderro Nievas al art. 4032 del C.Civil y en lo que puede considerarse un obiter dictum agrega que: "...aplicando las reglas de la hermeneutica, ninguna duda cabe de la aplicación de este principio al caso de los conjueces, ya que de lo contrario no tendría sentido o razón de ser que el codificador hubiere reglado la

prescripción de la obligación de pagar a los jueces, árbitros o conjueces, abogados, procuradores, y toda clase de empleados de la administración de justicia, sus honorarios o derechos (cf. art. 4032 Cód.Civil) ... Debe recordarse en relación al personal (empleados y funcionarios) que el Superior Tribunal de Justicia, al reglar determinadas asignaciones y bonificaciones (Acordadas N° 105/97 y N° 27/97) ya había consagrado la prescripción bienal; debe considerarse entonces que queda sin efecto la doctrina sentada anteriormente por el STJ en el precedente "ACHAREZ", fallo del 21.12.90, dejándose aclarado aquí que en aquél se partió del equívoco de fundamentar en el art. 4027 inc. 3 C.C., obviando la aplicación del art. 4032 inc. 1° C.C., que como norma especial concebida por Vélez Sárfield para todos los funcionarios y empleados del Poder Judicial debe proceder por el principio de especialidad sobre cualquier otra norma, y sin perjuicio de dejar a salvo, como se hizo oportunamente en el precedente "ACHAREZ", la facultad implícita del Poder Judicial de reglarlo tal como se demuestra con los precedentes antes citados...".

Señalo aquí, sobre la referencia a las dos acordadas individualizadas, que de su lectura nada me indica que haya remisión alguna a prescripción. Sólo menciona la potestad que da al STJ la nueva Constitución Provincial (año 1988), antes inexistente, de fijar la política salarial del poder que conduce.

La parte actora al contestar la defensa opuesta, sin negar la controversia histórica que se ha gestado ante la ausencia en el derecho administrativo local de un plazo de prescripción que comprenda a las acciones por las que se reclaman haberes devengados en el marco de una relación de empleo público, entiende que la única doctrina obligatoria emana de la CSJN. Cita en su apoyo jurisprudencia contraria a la posición sostenida dictada por la CNCAdm Fed, y SCJBA.

Entiende que se incurre en interpretaciones forzadas y erróneas de la jurisprudencia emanada del STJ. El Tribunal se expidió con sustento en un pedido de inconstitucionalidad de un conjuez, donde los presupuestos objetivos y subjetivos no guardan relación alguna con la cuestión que se controvierte en este proceso. Hace remisión a algunas partes del fallo, e indica que mediante el mismo no se ha modificado la doctrina de "Acharez", que sí versa sobre empleo público. No se puede sostener que el plazo de prescripción se encuentre supeditado a la finalización de un pleito por sentencia o transacción, o desde la cesación de los poderes de procuración, o desde que el abogado cesó su ministerio.

En relación a las Acordadas que se mencionan en el pronunciamiento destaca que la

105/97 es inexistente y la 27/97 tiene por objeto regular los referente a la percepción de asignaciones familiares por parte de los empleados judiciales, mas no establecer plazo de prescripción en materia de reclamos salariales o de otra índole.

Nuevamente aquí coincido con el responde de la parte actora. Esta vez en lo que versa sobre la prescripción opuesta.

Discrepo con lo sostenido por el STJ en la causa "Yearson", fallado en 7-6-2001, porque las particularidades de lo que en el art. 4032 del C.Civil llama "toda clase de empleados en la administración de justicia" no puede vincularse con el momento a partir del cual, según la misma norma, comenzaría el curso de la prescripción. No comparto la interpretación literal que se hace del texto.

Interpretar supone justificar tanto el proceso como el resultado. El órgano judicial siempre está obligado a suministrar razones suficientes de su decisión. No puede ni debe desprenderse de un discurso racional donde si bien la literalidad ha de ser la regla, las razones deben aludir necesariamente a una norma general y a un hecho perteneciente al tipo de hechos que la norma prevé como supuesto fáctico para la procedencia de las consecuencias jurídicas que establece.

La fuerza justificatoria de la prescripción de dos años para el reclamo de haberes en "Yearson", está ligada a honorarios por servicios relacionados con la administración de justicia. En tal sentido desprender la primera parte de lo que dice la segunda es quitar las razones sustanciales y atender a una literalidad que decididamente no fue el supuesto fáctico pensado por el legislador. Como bien lo explica el Dr. Trigo Represas en su anotación del art. 4032: "...se menciona a toda clase de empleados en la administración de justicia y secretarios de costas, que a la época de la sanción del Código Civil, percibían derechos y honorarios de quienes intervenían como partes en los litigios y utilizaban sus servicios, tratándose en este aspecto de un supuesto que ha caído en desuso, por cuanto tales funcionarios hoy ya no cobran tales derechos, sino que perciben un sueldo del Estado...".

Como ha fijado en distintos fallos la CSJN: "...la primera regla de interpretación de las leyes es dar pleno efecto a la intención del legislador..." (Fallos, 302:973), pues la literalidad de los vocablos usados en rígidas pautas gramaticales pueden llevar a soslayar su significado jurídico, o la prescindencia del espíritu de la norma, llevando a resultados disvaliosos.

Si bien: "...la primera fuente para determinar esa voluntad es la letra de la ley..." (299:167), debe serlo "...conforme el sentido propio de las palabras que emplean, sin

violentar su significado específico..." (295:376).

En esta tarea el rigor de los razonamientos lógicos no debe desnaturalizar los fines que inspiran la norma, ya que "...no es siempre método recomendable el atenerse estrictamente a las palabras de la ley, ya que el espíritu que las nutre es lo que debe rastrearse en procura de una aplicación racional, que averse el riesgo de un formalismo paralizante..." (316:3045).

Debe haber una unidad y congruencia del ordenamiento jurídico, de allí que deban computarse la totalidad de los conceptos que la integran de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante, pues un sentido práctico de la interpretación exige además que no se prescinda de las consecuencias que se deriven de la interpretación, pues ellas constituyen uno de los índices más seguros para verificar su razonabilidad y su coherencia con el sistema en que está engarzada la norma.

El art. 4032 del C.Civil en su integralidad refiere a las obligaciones de pagar honorarios o derechos vinculados a quienes ejercen profesiones liberales. En el inc.1º habla de honorarios y derechos, mas no de salario, e individualiza el encuadre en un solo aspecto del ejercicio profesional. Concretamente el ligado a actividad judicial, en costos que deben ser asumidos por las partes. De allí que el plazo de prescripción se dirige a honorarios o derechos de jueces árbitros, conjueces, abogados procuradores y, solo dentro de ese contexto, aparece la frase "toda clase de empleados en la administración de justicia". Asimismo, no se puede despegar el primer párrafo de los tiempos en que la prescripción comienza a correr, momento todos que no pueden ser relacionados con aquellos dependientes que devenguen derecho a salario.

En el Código Civil comentado y anotado dirigido por Santos Cifuentes, de Editorial La Ley (pag. 658 y sgs, edición 2011) dice lo siguiente: "...El término de prescripción de la acción por cobro de honorarios, de la que son titulares las personas que ejercen las actividades referidas en la norma, es de dos años..." y ya en concreta referencia al inc.1º comenta: "...Este inciso comprende tres categorías distintas: a) la de los jueces árbitros y conjueces; b) la de los empleados en la administración de justicia y; c) la de abogados y procuradores, que corresponde estudiarlas por separado. a) No están incluidos los jueces que integran el Poder Judicial, cuyos haberes son pagados por el Estado. En cuanto a los conjueces, cuando son abogados de la matrícula llamados a integrar tribunales en casos de recusación o excusación de sus miembros, su desempeño constituye una carga pública y, si les correspondiera retribución debe ser a cargo del Estado. Los jueces árbitros que son los elegidos por las partes para que decidan cuestiones que éstas le

someten, se asimilan a los arbitradores y amigables componedores... b) Esta disposición tiene una aplicación escasa por cuanto el personal dependiente del Poder Judicial, recibe su remuneración del Estado. c) Los honorarios de abogados y procuradores se rigen por la prescripción bienal siempre que correspondan a trabajos judiciales y que no hayan sido regulados judicialmente. Con relación a la labor extrajudicial, se aplica la prescripción decenal...".

Idéntica apreciación hace el Dr. Félix A. Trigo Represas cuando en el Código Civil Comentado de Rubinzal Culzoni dirigido por Kemelmajer, Kiper y Trigo Represas, cuando en página 630 (de la Edición 2006) agrega: "...Y asimismo se menciona a toda clase de empleados de la administración de justicia y secretarios de costas, que a la época de la sanción del Código Civil percibían derechos y horarios de quienes intervenían como `partes` en los litigios y utilizaban sus servicios; tratándose en este aspecto de un precepto que ha caído en desuso, por cuanto tales funcionarios ya no cobran tales `derechos`, sino que perciben un sueldo del Estado...".

En consecuencia, dejo aquí asentada mi divergencia con la interpretación que el STJRN hace de la prescripción sobre los haberes de los empleados en la administración de justicia y postulo que los ingresos que les corresponden a los dependientes del Poder Judicial es equiparable a la de los que prestan servicios en relación de dependencia con el resto de la administración pública provincial y municipal, en los términos de "Acharez" dictada por el Máximo Tribunal en 21-12-1990, cuya prescripción por aplicación del art. 4027 inc. 3º del Código Civil es de cinco años, y por las mismas razones que allí se esgrimieron.

En consecuencia de todo lo expresado, deben ser rechazadas las excepciones de cosa juzgada, prescripción e incompetencia por razón de la materia opuestas por el apoderado de Fiscalía de Estado a fs. 142/150. TAL MI VOTO.

A las mismas cuestiones la Dra. Gabriela Gadano dijo: Coincido con todo lo dicho por el Dr. Peña al referirse a la aplicación de la nueva doctrina legal del STJRN con la que acuerdo sentada en autos "GDAC Colegio de Abogados y Procuradores Alto Valle Oeste" fallado en 19-6-2012.

Adhiero también a lo sostenido en cuanto a lo dicho sobre la interpretación que cabe dar a la doctrina "Yearson" y el modo de computar la prescripción a partir de cuando debe entenderse que dice el art. 4032 del C.Civil, y a la aplicación del art. 4027 inc. 3 C.C y finalmente a la denegatoria de la excepción de cosa juzgada relativa a la Acordada 39/00.

Me voy a permitir sin embargo, aún en coincidencia con lo dicho por el Dr. Peña sobre la superación del criterio sentado en "Saccomano" y los conceptos que de ella emanan, hacer ciertas evaluaciones sobre lo que significó y lo lesivo que hubiera significado su mantenimiento.

Quiero previamente señalar el caso, haciendo un poco de historia del marco en que se dicta "Saccomano" para poder entender la esencia de los conceptos que aquel fallo desentrañaba.

En dicho caso, la Cámara de Viedma se había expedido en el marco del reclamo contencioso administrativo por la nulidad de la acordada 3/2001 y Resolución 188/2001 (ambas dictadas por el STJRN), ante la demanda formulada por los integrantes de los Cuerpos Técnicos Auxiliares.

La primera había sido suscripta por los Dres. Balladini, Soderro Nievas y Mántaras (este último en carácter de subrogante) disponiendo la reducción de la carga horaria y de las incumbencias propias, con proporcional ajuste del nivel salarial.

La segunda con la firma de los tres titulares del cuerpo, o sea también el Dr. Lutz, rechazó el recurso administrativo de revocatoria de algunos de los profesionales de los CTA contra la anterior.

En su pronunciamiento la CTViedma sostuvo que ambas eran inconstitucionales, que debía retrotraerse la situación salarial de los accionantes a la vigente previa al dictado de la Acordada 3/2001, en razón de que se alteraba la posición laboral sin suficiente fundamentación; que hubo un exceso que superó todo límite de razonabilidad; que hubo omisión de los recaudos elementales en cuanto al cumplimiento de requisitos esenciales para que el acto administrativo fuera legítimo y que el exceso de la competencia había originado una afectación de las retribuciones, atentatoria de la relación contractual, aun bajo el régimen exorbitante de la relación de empleo público.

Cuando se expide el STJRN en 10-11-2005 sobre la procedencia de un reclamo contencioso administrativo y concluye en el acogimiento favorable del Recurso Extraordinario interpuesto por la Fiscalía de Estado, usa los siguientes fundamentos:

a) El Tribunal está integrado para el caso por sus miembros titulares, a quienes la Constitución y complementariamente la Ley Orgánica, les asigna, en el carácter de tales (es decir de jueces), las funciones de los arts. 206 y 224 de la CP. Es improcedente la recusación de quienes son jueces naturales y respecto de las que tienen la función institucional judicial y no personal que pudiera alterar el principio del juez imparcial. La recusación es un mecanismo de excepción y de interpretación restrictiva, pues su

aplicación provoca el desplazamiento de la legal y normal competencia de los jueces y la consecuente alteración del principio constitucional del juez natural, conclusión que los lleva a colocarse por encima de las insinuaciones y en defensa de su propio decoro. El ejercicio de facultades indelegables del Superior Tribunal de Justicia no admiten la revisión por la vía contenciosa, ya que solo podría eventualmente aceptarse ante sanciones expulsatorias o de particular gravedad, de suerte tal que hay intromisión del órgano judicial en las potestades de superintendencia que tiene asignadas el STJ por el art. 206 de la CP, cuando un órgano inferior revisa sus acordadas por la vía del contencioso administrativo.

b) En contra de sus decisiones de alcance general (acordadas) concluyen que solo procede recurso extraordinario, después de haberse interpuesto el recurso de revocatoria ante el mismo Tribunal que la legislación le concede, y que ha de ser resuelto por las mismas personas, que dictaron la acordada.

c) No hay motivo para apartarse cuando se trata de resolver la revocatoria, pues las disposiciones sobre recusación contenidas en los códigos de procedimiento para el trámite ordinario de las causas, no son aplicables cuando se trata de facultades de superintendencia que se han ejercido conforme a las respectivas normas legales, en virtud de los principios de continuidad y ejecutoriedad que rigen la actividad administrativa.

d) Evaluar el mérito, oportunidad y conveniencia del acto excede el marco de una revisión judicial, pues se trata de un acto que plasma una decisión política de gobierno de un Poder del Estado no revisable judicialmente y que es "judicial" en si mismo por provenir del propio Poder, ya que fue concebido por el constituyente y el legislador para asegurar y consolidar la independencia de la Justicia, dentro del principio republicano de la división de Poderes. Mientras no se obre dentro de los límites impuestos por la norma vigente y no se incurra en arbitrariedad manifiesta, el sistema republicano de separación de poderes desautoriza el control judicial sobre la ponderación, oportunidad y conveniencia del dictado del acto.

e) Dicha Acordada, al igual que las posteriores que la modifican y actualmente regulan el funcionamiento de los CTA, invisten el carácter de normas de alcance general para el gobierno interior del Poder Judicial.

f) La facultad de reencaminar y precisar las actividades complementarias del servicio que prestan los Cuerpos Técnicos Auxiliares, es una atribución del STJ emergente del art. 44 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo ejercicio resulta imprescindible para

el gobierno de la administración de la Justicia, de la cual es el máximo responsable por voluntad del constituyente y el legislador.

g) Al subordinar las decisiones de política judicial a la revisión de órganos jurisdiccionales de menor grado -en el caso, la Cámara de Trabajo de Viedma-, que se arrojan la facultad de revisar los actos de gobierno del Poder exentos de control jurisdiccional inferior y derivados del ejercicio de atribuciones del art.206, concurrentes con las del art. 207 de la CP, desnaturaliza el sistema constitucional y desvirtúa los preceptos constitucionales de los artículos 197, 206 y 207 de la CP.

h) Existe la denominada "zona de reserva" que comprende determinadas materias atribuidas por la Constitución a la competencia de cada Poder, de suerte tal que cada poder solo puede actuar válidamente en la esfera de su respectiva competencia. A la reserva de la ley se opone pues, la reserva de la Administración, sin perjuicio de que frente a ambas exista la reserva de la justicia. Esta zona de reserva del gobierno, la administración y la superintendencia de la organización y el funcionamiento de la Justicia es la que la Cámara ha invadido al otorgarse facultades de revisión de un acto de gobierno del STJ.

i) Cuando una situación de crisis o de necesidad pública exige la adopción de medidas tendientes a salvaguardar los intereses generales, se puede, sin violar ni suprimir las garantías que protegen los derechos patrimoniales, postergar, dentro de límites razonables, el cumplimiento de obligaciones emanadas de derechos adquiridos.

j) No son judiciables por un tribunal de menor grado las razones de oportunidad, mérito y conveniencia de los actos de dirección, administración y superintendencia de quien ejerce el gobierno del Poder Judicial. Tolerar la alteración o la desnaturalización de las atribuciones que el Derecho Público, a través de la Constitución y las leyes que reglamentan su ejercicio, pone en cabeza del STJ, anarquiza el sistema institucional, vulnera el orden público constitucional e inclusive la doctrina legal del STJ de antigua data y de la actual composición, en los términos de la ley 2430, art. 43 in fine.

Para organizar mi análisis de la cuestión en estudio, quiero aclarar un dato que es eje del debate. Se entronca con lo que el STJRN en el fallo "Delgado" dictado en 7-12-2011 explica al parecer que no han quedado debidamente desentrañadas en "Saccomano".

En "Delgado" se dice que desde el punto de vista del derecho administrativo local y lo dispuesto por la ley 2938, hay que distinguir las declaraciones administrativas que produzcan efectos individuales e inmediatos, del acto administrativo de carácter general. Desde ya que siempre hay que distinguirlo. En el derecho procesal

administrativo nacional ello también está previsto.

Ahora bien, el STJ encuentra en el trámite y efectos de nuestro ritual administrativo provincial, que solo los actos administrativos de alcance particular, o sea aquellos destinados a producir efectos individuales dictados por la máxima autoridad del poder de que se trate, son susceptibles de recurso de revocatoria o reconsideración y luego pasibles de revisión judicial mediante el proceso contencioso administrativo.

Así concluye a partir de la lectura ensamblada de lo dispuesto en los arts. 88 y 91 de la ley 2938, para derivar de ello que no cabe aplicarle la misma regla cuando se está ante el cuestionamiento de una Acordada, por ser una norma de carácter general.

Técnicamente el concepto lineal que resulta de la interpretación de los arts.88 y 91 es claro, pudiendo concluirse que ciertamente en el procedimiento administrativo de nuestra provincia, a diferencia de la ley nacional, cuando se trata del ejercicio de la revisión judicial de actos emanados en ejercicio de potestades de naturaleza general, no hay regulación específica.

Ya más recientemente con la nueva conformación del STJRN in re "GDAC Colegio de Abogados y Procuradores Alto Valle Oeste" en 19-6-2012, el criterio de "Delgado" aparece reiterado.

Quiero destacar que la ley nacional de procedimientos administrativos en sus arts. 23 y 24 claramente establece que los actos podrán ser impugnados por vía judicial sean de alcance general o particular, estableciendo el cuándo y el cómo.

Explican los autores la importancia del derecho conferido pues según dice Hutchinson: "...La LNPA al introducir normas relativas al régimen de impugnación judicial de los actos administrativos, trasciende de los límites que a priori parecería demarcarle su propia naturaleza. A pesar de que no regula el proceso a seguir ante los órganos judiciales, lo cierto es que incursiona en uno de los aspectos más importantes del contencioso administrativo: el de las condiciones de impugnabilidad judicial de los actos provenientes de la Administración ... es un modo de posibilitar la solución adecuada entre la libertad y la autoridad. El resguardo de las libertades individuales frente a la acometividad de la Administración es una de las misiones fundamentales de la justicia. Sin el control judicial el poder se convertiría en absoluto ... contribuyen a controlar la Administración en su relación con los particulares, acomodando la acción de aquélla con las garantías que a éstos corresponden" (Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, comentada, anotada y concordada con las normas provinciales- Editorial Astrea, Edición 1993, T I, pag. 441).

Finalmente, el régimen específico se expide sobre los actos de alcance general (art.24 de la ley 19549), que no son otra cosa que los vulgarmente denominados reglamentos administrativos y que el mismo autor antes citado dice que por sus efectos serían: "...de efectos generales con contenido normativo o no, dirigidos a un número indeterminado o determinado de personas, caracterizándose los primeros por crear, declarar, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales ... La característica de la norma es su fuerza jurídica, su capacidad de innovar en el ordenamiento y, consecuentemente, su integración a éste..." (bibliografía citada, pags. 447 y sgs).

La omisión local parece dejar fuera del régimen la impugnación directa contra los actos de alcance general, prácticamente exentos de control judicial y se posibilitaría el desequilibrio dinámico entre las prerrogativas de la Administración y los derechos de los particulares.

Sin embargo, recientemente, en autos "Tassara" dictado en 14-12-2010 con voto de los Dres. Soderó Nievas, Balladini y Lutz se dijo que: "...En el orden jurídico federal, el sistema de agotamiento de la vía administrativa, como presupuesto para el acceso a la vía judicial, quedó estructurado a través de dos procedimientos diversos (las llamadas vías recursiva y reclamatoria -arts. 23 y 24, por una parte, y 30, 31 y 32, por la otra de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos-), no sucesivos sino alternativos, según lo disponen expresamente las normas legales que los diseñan ... A diferencia de lo que sucede en el orden federal, en nuestro ordenamiento jurídico local sólo contamos con el art. 98 de la Ley de Procedimiento Administrativo (Ley A N° 2938)- heredero del art.1° de la ley 525-, que bajo el título Jurisdicción Contencioso Administrativa, establece: '\En todos los casos que corresponda la jurisdicción contencioso administrativa, la cuestión deberá ser promovida con las formalidades de demanda ordinaria dentro del término de treinta (30) días hábiles, contados desde que la resolución que agota la instancia administrativa fuere notificada personalmente o por cédula al interesado ... Si bien la referencia a la `instancia administrativa´ y a su agotamiento con el recurso jerárquico podría haber llevado a concluir en la existencia, en el ámbito local, de una única vía previa, la de los recursos -que presupone la existencia de un acto administrativo objeto de éstos-, y a descartar la vía reclamativa antes de la demanda judicial, lo cierto es que no ocurrió así y, pretorianamente, se fue construyendo la idea de que, en ausencia de un acto impugnado, de todos modos debía formularse la reclamación previa y, en caso de que no se obtuviera una respuesta favorable, luego debía empalmarse, sucesivamente, con la instancia recursiva, hasta

llegar al jerárquico y obtener entonces la decisión que operara como presupuestos procesal de la acción contencioso administrativa. Frente a la vía reclamativa reglada en el orden federal, que autoriza expresamente a prescindir de ella en ciertos casos, en el orden local tenemos una ausencia total de toda reglamentación legislativa, suplida por una interpretación jurisprudencial que, en definitiva, ha terminado construyendo un sistema reclamativo mucho más riguroso e inflexible ... En suma, en casos como el de autos se puede apreciar nítidamente la irrazonabilidad de mantener criterios que conspiran contra el acceso a la justicia...". Para concluir, citando el precedente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso "Trabajadores Cesados del Congreso Vs. Perú" que: "...a la luz de las normas locales de aplicación, puede afirmarse -como mínimo- que no está del todo claro el modo como debía transitarse la instancia administrativa, a lo que debe agregarse que la acción reclamatoria ocurre en un contexto de emergencia política administrativa, institucional, financiera, etc (art. 1 de la ley 25.561) que se ha proyectado durante más de dos décadas, de forma tal que también debe computarse en la interpretación el contexto, para evitar que con argumentos formales o excesos rituales manifiestos se frustre el derecho de acceso a la justicia y se impida que sean los jueces los que terminen dirimiendo las controversias o su solución quede librada al silencio de la Administración ... En este sentido también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el informe 105/99 (caso Palacios Narciso c. Argentina), sostuvo que el derecho a la tutela judicial y al debido proceso, garantizados por los arts. 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, imponen una interpretación más justa y beneficiosa de los requisitos de admisión a la justicia y, por el principio pro actione, deben interpretarse en el sentido más favorable a la jurisdicción. Señaló también que el principio de la tutela judicial efectiva puede traducirse en la garantía de la libre entrada a los tribunales para defensa de los derechos e intereses frente al poder público, aún cuando la legalidad ordinaria no haya reconocido un recurso o acción concreto. Expresó que puede darse el caso de que la incertidumbre o falta de claridad en la consagración de estos requisitos de admisibilidad constituya una violación a dicho recaudo fundamental. En definitiva, de lo que se trata es de evitar que el acceso a la justicia se convierta en un desagradable juego de confusiones en detrimento de los particulares...".

Es obvio que al expedirse en "Saccomano" nada de ello fue tenido en consideración. Y mas allá de mi posición absolutamente contraria a lo dicho en "Saccomano" por el máximo Tribunal de esta Provincia, en aquella oportunidad sus argumentos fueron los

mismos que suele utilizar el poder político cuando pretende quedar fuera de todo contralor, cuando sostiene que el límite de la intervención jurisdiccional son "las cuestiones políticas", individualizadas como las que son decididas por el pueblo en su capacidad soberana, o que han sido delegadas a la completa discreción del departamento ejecutivo o legislativo.

Dícese que la Corte como Tribunal Supremo no puede ser revisado por jueces inferiores cuando sus decisiones administrativas tienen carácter general, pues se alteraría la unidad de dirección. Que con la revisión por otros jueces se produciría el desplazamiento indirecto del ejercicio de facultades administrativas. Sin embargo, nada indica que esos razonamientos justifiquen salirse del régimen general aplicable a los actos administrativos y separarse conceptualmente de cuanto es recurrible y revisable en los regímenes administrativos similares o asimilables al que se aplica al Poder Judicial, cuando actúa en ejercicio de la administración.

El sentido común me indica que no puede ser el mismo órgano que tomó una decisión de carácter general en sede administrativa, el que tan luego se expida sobre su regularidad y legitimidad. O al menos, si es el mismo órgano institución, la revisión deberá ser hecha por integrantes distintos a los que elaboraron y firmaron el acto administrativo impugnado. Los conjueces son jueces naturales, cuando las circunstancias del caso lo ameritan. Ello así en relación a lo que fuera la decisión tomada en relación a la recusación de los jueces firmantes de la Acordada.

Lo contrario significaría alterar uno de los principios básicos del Estado de Derecho: la de ser juzgado por un órgano imparcial e independiente. Si resolviera el mismo órgano, compuesto por las mismas personas, éstos ya habrían emitido opinión sobre los puntos a decidir, y tendrían un evidente interés en el proceso, pudiendo eludir por esa vía la responsabilidad como funcionarios que han dictado un acto ilegítimo (si lo fuera). Me parece lisa y llanamente un desatino jurídico y jurisdiccional. Se asemeja a la idea de "la suma del poder público", ya no sólo en términos de "poder órgano" sino en su confusión con "poder persona" a lo que debe sumarse la subsunción de función administrativa y jurisdiccional respecto de los actos administrativos y la revisión del mismo.

Si definimos a la función jurisdiccional como la decisión de controversias entre partes con fuerza de verdad legal, hecha por un órgano imparcial e independiente, tal definición comprende el elemento material (contenido de la decisión) y orgánico (función del órgano decisor).

De suerte que el particular afectado por una decisión administrativa debe tener siempre

abierta la vía judicial para recurrir contra las decisiones reglamentarias aún cuando sean de alcance general, porque la jurisdicción administrativa del Poder Judicial no es diferente de la que ejerce cualquier otro poder del Estado.

Ello así, porque resulta impropio aceptar que la administración ejerza funciones de los jueces, de allí que "...las decisiones de los órganos administrativos al resolver los conflictos deben estar condicionadas, siempre, a una revisión judicial suficiente" (María Angélica Gelli. Constitución de la Nación Argentina Comentada y concordada, La Ley 2008, edición 2008, TI pag. 603), quien al utilizar el término "suficiente" quiere significar que la administración no puede ejercer actividad jurisdiccional, no excluyéndose de la revisión por los jueces, sector alguno de la actividad de la administración.

Decir en tal sentido que bastará limitar la revisión judicial de la jurisdicción administrativa a un recurso extraordinario, parece obviar que, limitado como está a los requisitos procesales y de fondo que le son propios, muchas veces obtiene una sentencia contraria a su procedencia formal antes que material. Sus excesivos requerimientos, propios de haber contado la pretensión con instancias anteriores plenas, descartan una auténtica revisión judicial suficiente y adecuada, pues debe recordarse que este recurso no es un medio de controlar la legitimidad del acto en general, sino sólo su constitucionalidad y aun así acotada por las restricciones legales y jurisprudenciales existentes de fondo y de forma. Su particular condición de "extraordinario" habla a las claras de que no es ni puede ser el medio normal y práctico de revisión.

Viene al caso por todo lo dicho, recordar lo que fuera la polémica en torno al debate de la doctrina administrativa instaurada en derredor de los Tribunales Administrativos de Arrendamientos Rurales, cuyas decisiones solo podían ser recurridas ante la CSJN por vía de recurso extraordinario, para concluir que al desarrollar argumentalmente el STJRN en "Saccomano", se coloca en situación similar.

Se autoconfiere atribuciones jurisdiccionales de contralor de sus propios actos de gobierno en ejercicio de cuestiones de superintendencia, sin dar al particular afectado acción judicial posterior impugnativa plena cuando se trata de decisiones de carácter general, para reconocerle al afectado solo el recurso extraordinario por ante la Corte Suprema.

Si comulgo con la interpretación de que la Constitución en ningún caso permite el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de la administración, estamos pues obligados a interpretar aquellas normas limitativas de los recursos cuando se trata de

impugnar actos de alcance general.

Mas aún si, como en el caso de autos, nada se ha reglamentado sobre los alcances de la impugnación en los actos administrativos de alcance general dictados por la Administración.

Si no hay recurso previsto, debe admitirse el que permita una revisión judicial suficiente y adecuada a la defensa de los derechos y a la amplitud del debate judicial, donde la administración sea parte del debate y sus actos puedan ser juzgados. Pues, como lo ha sostenido la Corte Suprema, en aquellos casos en que sólo puede mediar recurso de apelación ante el Poder Judicial, aunque la ley usara el término recurso, se trata en realidad de una acción contenciosa (Fallos "Contardi" 183:389, "Caviglione Hnos" JA 1944-III-73).

Gordillo explica que: "...no podemos dejar de señalar la trascendencia que desde el punto de vista político tiene la cuestión: la limitación de la revisión judicial en beneficio de la administración y en desmedro de los particulares es característica de los Estados totalitarios, de la negación del Estado de Derecho. Por ello, si compartimos los principios superiores de la libertad y del Estado de Derecho, no podremos sustentar una tesis que excluya o limite la protección judicial de los administrados frente a la administración...". Reconocer facultades jurisdiccionales a la administración, con el alcance de que sólo procederá contra ella el recurso extraordinario no es ventajoso para el administrado, pues la verdadera garantía procesal está en la normal intervención amplia de la justicia ordinaria, no en un recurso excepcional y restringido como es el extraordinario. (Gordillo pag. IX-23/24). Imposible no coincidir con el concepto. Un acotado recurso limitado a cuestiones de constitucionalidad o arbitrariedad no satisface el requisito de la necesaria revisión judicial. Es ineludible que la impugnación permita la discusión suficiente y adecuada de los hechos y el derecho que el caso involucra

Es impensable que se fusione la función administrativa y jurisdiccional en un mismo cuerpo, y menos aún que se confunda el órgano institución con el órgano persona. La decisión de Saccomano parece decir "la justicia soy yo".

Tengo para mí bajo el contexto reseñado, que el reconocimiento de facultades jurisdiccionales a la administración del mismo Poder Judicial, no satisface la garantía de la defensa en juicio aunque se reconozca al interesado el recurso extraordinario. Ello así porque el Recurso Extraordinario contra actos administrativos sólo procede cuando el órgano respectivo ejerce funciones judiciales atribuidas por ley y con carácter final, o sea cuando haya ejercicio de facultad jurisdiccional.

Expidiéndose la CSJN en "Fernández Arias" (247:646), "Montagna" (249:181) y "Rosales" (253-485), sobre los alcances del art. 18 de la CN la Corte no se pronuncia sobre si el recurrente tenía o no razón en otros aspectos, sino únicamente sobre el agravio que significaba someterlo a una decisión administrativa irrevisible judicialmente, aunque fuera atacable por recurso extraordinario.

Tal como refiere Gordillo (TIX-p.32): "...En verdad, el recurso extraordinario subsiste hoy en día excepcionalmente más que nada -con referencia a actos administrativos- para impugnar el ejercicio administrativo de actividad jurisdiccional, al efecto de que se lo declare inconstitucional precisamente por constituir un indebido ejercicio de jurisdicción a cargo de órganos administrativos. No existe pues en nuestro sistema tal actividad, y corresponde acudir directamente la vía judicial ordinaria...".

En definitiva, considero que la revisión judicial debe efectuarse por igual y con iguales alcances, cualquiera que sea la índole de la actividad que la administración pública haya ejercido previamente, se den actos de alcance particular cuanto actos de alcance general. Sea el Poder Judicial, el Legislativo o el Ejecutivo quien dicte resoluciones para surtir efectos sobre el colectivo, la zona de reserva sigue siendo la misma cuando se decide como cabeza de poder en temas propios de administración. No se confunden ni sustituyen. No se trata de especies de un mismo género, ni son intercambiables. De allí que en mi opinión la actividad de tipo administrativa que realizan los poderes ejecutivo, judicial y legislativo se rigen en un todo por el régimen jurídico propio de la misma actividad administrativa.

El Poder Judicial tiene una actividad propia y esencial que es la jurisdiccional. A consecuencia de ella sus actos típicos se concretan en la sentencia. Cuando éste realiza funciones de tipo administrativo, no menos importante, para la subsistencia misma del Poder, indudablemente ejerce una tarea distinta, sustancialmente idéntica a la del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo bajo las mismas circunstancias.

En la función judicial se caracteriza por la coordinación y los jueces como tales no se vinculan jerárquicamente ejerciendo la revisión de un proceso judicial por un órgano de instancia superior ajeno a una supremacía de orden jerárquico.

Puestos en función administrativa, la tarea tiene caracteres distintos, distinguida por la subordinación, lo cual implica una gradación jerárquica. Hay en ello una relación de mandato y obediencia. Esto no ocurre en lo jurisdiccional donde la jerarquía de la instancia significa sólo una competencia de derogación pero en ningún caso una competencia de mando sobre la instancia inferior.

Al ejercer el STJ la actividad administrativa, toda la estructura dependiente recibe instrucciones cuando se expide reglamentariamente al decidir sobre un sinnúmero de cuestiones que hacen al buen funcionamiento de la organización como poder que es. Así dispone horarios de trabajo y atención al público, turnos judiciales, condiciones de calificación y disciplinarias, ferias y licencias, modalidades en el ejercicio del trabajo, nombramientos de personal, instructivos en la confección de estadísticas, salarios, etc. Pretender que el órgano pueda modificar la naturaleza esencialmente administrativa de esas decisiones por ser la actividad del STJRN la de máximo Tribunal en cuestiones jurisdiccionales, es no ver la diferencia. La justificación por vía de "zona de reserva" es en mi opinión insuficiente.

De allí que disiento con lo que el STJ sostuviera en "Saccomano" cuando expresa: "...Nada determinó el constituyente para diferenciar el ejercicio concurrente y no incompatible de ambas funciones en cuanto a lo jurisdiccional (judicial) del art. 207 y al gobierno del Poder Judicial del art. 206, ambos de la CP. ... No son judiciales por un tribunal de menor grado las razones de oportunidad, mérito y conveniencia de los actos de dirección, administración y superintendencia de quien ejerce el gobierno del Poder Judicial, según los arts. 206 y 224 de la CP. Tolerar la alteración o la desnaturalización de las atribuciones que el Derecho Público Provincial, a través de la Constitución y las leyes que reglamentan su ejercicio, pone en cabeza del STJ anarquiza el sistema institucional, vulnera el orden público constitucional e inclusive la doctrina legal del STJ de antigua data y de la actual composición en los términos de la Ley 2430, art. 43 in fine, que reglamenta el art. 139 inc. 14 de la CP. lo cual supondría confundir la competencia con los alcances de la decisión y en todo caso, con los límites que pudieran resultar del mérito del Poder Judicial...". Es, desde mi posición, no interpretar claramente la diferencia entre el juez administrativamente sujeto a una autoridad superior y la del juez en ejercicio de función jurisdiccional.

Hutchinson explica lo siguiente: "...La Administración no tiene potestad normativa incondicionada; un reglamento ... puede contradecir a una ley, o entrar en la materia reservada a ella (zona de reserva de la legislación); de ahí que en su aplicación perjudicaría a la ley, si se aplicara el acto general que la contradice. Ello equivaldría a la inaplicabilidad de una ley en plena vigencia, lo cual carece de todo sustento jurídico. Si resulta la existencia de un reglamento contrario a la ley, debe ser excluido lo antes posible del ordenamiento jurídico; de ahí la justificación práctica de la impugnación directa de un acto general y su consecuencia ineludible: su anulación general ... El

control de la legalidad de un reglamento, a través de su impugnación directa, con la posibilidad de su anulación general (erga omnes), tiene la máxima importancia: posibilita la eliminación de normas secundarias que infringen las leyes y que impiden su aplicación. La posibilidad de ser anulado con alcance general (y no solo al caso particular impugnado) se basa fundamentalmente en la tesis de los vicios del orden público, y también que estas normas reglamentarias no tienen una validez incondicional; por ello la facultad del juez debe ser mucho mayor que cuando se enfrenta a la impugnación de una ley (donde sólo se declara su inconstitucionalidad para el caso particular). La razón de ello está en que la ley es soberana: expresión de la voluntad comunitaria organizada; los actos generales son normas secundarias y subordinadas, que complementan la ley. Por otra parte la impugnación directa de un reglamento ilegal, y como consecuencia su eliminación, tiene también un efecto directo de economía procesal, al evitar el planteamiento de multitud de litigios con ocasión de la aplicación de dicho acto ilegal, facilitando a su vez la unidad de calificación de tal ilegalidad ... Se requiere: 1) un interesado a quien el acto afecte o pueda afectar en forma cierta o inminente en sus derechos subjetivos; 2) que haya formulado reclamación ante la autoridad que lo dictó; y 3) que el resultado de ella fuera adverso o se diera alguno de los casos previstos en el art. 10 (silencio administrativo)..." (bibliografía citada ps. 451 y sgs).

Cierto es que el primer problema que se plantea con la impugnación directa de los actos de alcance general, y, más precisamente de los reglamentos, estiba en una temática que excede el mero campo jurídico para insertarse en un contexto político, lo que suscita los inconvenientes entre los diversos poderes del Estado, permitiendo excluirlos de la noción de actos políticos y de la postulación de su exención del control jurisdiccional, promoviendo un equilibrio adecuado entre las prerrogativas de la Administración y los derechos de los particulares. Sustancialmente sería la subordinación al principio republicano expresado en el principio de legalidad.

Esta discusión fue superada por la introducción en la ley de procedimiento administrativo la impugnación directa de los actos de alcance general.

Viene al caso destacar lo dicho por Fernando García Pullés al referirse al tema cuando en Tratado en lo Contencioso Administrativo TI, pag. 445, Depalma, edición 2004) dice: "...Un sector de la doctrina afirmó -y en algunos casos continúa haciéndolo- que los actos de alcance general eran impugnables directamente mediante los mismos recursos establecidos para los actos de carácter particular en la ley 19.549 y su

reglamento. Otros autores sostuvieron, en cambio, que el remedio procesalmente apto para introducir la impugnación era el reclamo -más precisamente el reclamo impropio, por su oposición al reclamo administrativo previo del art. 31 de la ley 19.549 -basando su afirmación en los términos del art. 24 inc. a) de la ley citada, y el art. 83 del RLNPA aprobado por el decr. 1759/72 ... En tal contexto, su art. 24 se anuncia como destinado a regular el modo en que debe operarse el agotamiento de la vía administrativa cuando se trata de la impugnación de actos administrativos de alcance general, mientras que los arts. 73 y 83 del RLNPA (t.o. 1991) se incluyen en su título VII, que -principalmente- regula el trámite de los recursos administrativos ... El elemento plazo debe considerarse integrador de la noción misma del recurso, al punto de resultar uno de los aspectos que permiten su diferenciación de otras vías de impugnación -la reclamación, el reclamo impropio, la denuncia de la ilegitimidad-, según también ocurre en el Derecho procesal. A partir de este criterio, cabe recordar que, en el caso de los actos de alcance general, la inexigibilidad de plazos para la interposición de los recursos pertinentes -que son, en realidad, reclamos- aparece sólidamente defendida por Gordillo, quien, con razón, señala que no puede reputarse consentido por el transcurso del tiempo un acto que no afecta a persona determinada. Parece evidente que si no puede suponerse que un acto de alcance general afecte un interés legítimo o un derecho subjetivo -como sí puede hacerse en el acto de alcance particular notificado, dada la concreción de sus efectos- mal puede interpretarse iniciado el plazo para impugnarlo de cualquier modo. Es más, aun en el supuesto de una presentación impugnatoria del administrado que permitiera colegir con certeza que él considera afectados sus derechos subjetivos o intereses legítimos, es obvio que recién con tal manifestación podría concretarse el inicio del plazo. En tal supuesto la existencia del término resultaría incua, por cuanto su nacimiento coexistiría con la realización del acto, que consume la facultad para cuyo ejercicio se pensara...".

El concepto que esgrimiera el STJ al expedirse en "Saccomano", que presupone la desnaturalización del sistema constitucional y anarquía de la concepción de los arts. 197, 206, 207 y ccdtes. de la C.P., al subordinar el funcionamiento de la división de Poderes, las instituciones del Estado y la independencia del Poder Judicial al arbitrio de un tribunal inferior, es harto discutible.

Ello así, porque una cosa es el encuadre y alcance del acto que se dicta (si es de carácter individual, plurindividual o general) y otra muy diferente es su impugnabilidad y los límites jurisdiccionales para la revisión de la razonabilidad de la decisión.

No se puede focalizar en la naturaleza discrecional del poder ejercido, para excluirla del control judicial, pues eso es un mérito que deberá hacer el juez cuando desentrañe los elementos fáctico-jurídicos con los que trabaja el caso. Podrá encontrar cuestiones políticas no justiciables o actos de gobierno o institucionales que no pueden tenerse por tales o con serias chances de que no lo sean por no alcanzar las facultades discrecionales. Asimismo, no se trata de conceptos absolutos en su formulación tradicional y menos aún para descartar el derecho a una vía administrativa reclamatoria plena.

No se puede perder de vista que la revisión judicial de las cuestiones políticas, que se hace fundamentalmente a través del control constitucional, procura proteger los derechos de las personas contra la omnipotencia de los poderes legislativo y ejecutivo, a lo que nada impide agregar también el judicial cuando ejerce funciones no jurisdiccionales.

Como bien lo explica el Dr. Juan Carlos Casagne: "...El problema fundamental radica en ubicar el contralor de constitucionalidad sobre las cuestiones políticas en sus justos y reales límites, estableciendo si existen determinados actos que no son revisables judicialmente, o bien, si es posible reconocer un grupo de actos que, aunque en principio sean judiciales, tengan un régimen de revisión judicial distinto ... Pero ¿qué debe entenderse por cuestiones políticas? En este sentido, García Pelayo expresa que no conoce ninguna definición autorizada de lo que debe entenderse por cuestión política y, por consiguiente, la determinación de si una cuestión cae dentro de tal categoría es algo a decidir por el Tribunal. \"...Debe advertirse, sin embargo, que la doctrina que en nuestro país postula la tesis contraria al juzgamiento de las cuestiones políticas, no niega las facultades del poder judicial para juzgar sus proyecciones, o sea los actos de ejecución dictados como consecuencia del ejercicio de los llamados poderes políticos. En este sentido, se ha afirmado que la postura de inhibición judicial está circunscripta a la defensa de la competencia del órgano político acordada por la Constitución, pero no es extensiva a los aspectos derivados de los actos de ejecución de las mismas competencias en cuanto puedan afectar derechos individuales o el principio de la separación de los poderes..." (Op. citada en "La judicialización de las cuestiones políticas", autor Juan Carlos Casagne, www.cassagne.com.ar/publicaciones.htm).

Como lo dice el Dr. Hutchinson: "...El Derecho Administrativo es la rama del Derecho que más agudamente plantea el conflicto permanente entre la autoridad y la libertad. Por esa razón es tan sensible a los cambios económicos, políticos y sociales ... El poder

político ha de estar al servicio del hombre y no al revés, con lo que quiero subrayar el carácter vicarial del poder político..." (Revista de Derecho Público 2002-1, Editorial Rubinzal Culzoni, La Emergencia y el Estado de Derecho, pags. 29 y sgs).

En lo concreto sobre este caso particular, el silencio respecto de un grupo de dependientes, que aparecen omitidos en resoluciones posteriores que dejan dentro de decisiones tomadas en tiempos de emergencia al grupo completo que integran las actoras, nos pone de frente ante un "no acto", por el cual se pide la declaración de inconstitucionalidad de la Acordada 39/00, no en su texto y efectos originarios, sino en su condición de "sobreviniente" a partir del año 2004, en que por Acordada 102/2004, cesa el descuento para todo el personal del Poder Judicial de la Provincia de Río Negro y se mantiene a su respecto.

O sea, no se trata de que el STJRN vuelva a expedirse sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Acordada 39/00, sino a partir de la subsistencia de la misma sobre cierta categoría de dependientes no considerados individualmente sino como grupo o conjunto de dependientes. Parece que deberemos expedirnos, como en tantos otros casos, en el mérito de si la Acordada 39/00 mantiene su adecuación de medios a fines y ha actuado razonablemente, si ha provocado una mutación en la sustancia o esencia del derecho. O sea, la razonabilidad indicará adecuación del medio empleado al fin público perseguido.

Sintetizando la crítica sobre lo que fuera la doctrina legal sentada en "Saccomano" digo lo siguiente:

- 1) Al desempeñar el órgano judicial dos tipos de funciones distintas: la jurisdiccional y la administrativa, cuyas características son diversas, diferente ha de ser también el régimen jurídico que corresponda a una y otra.
- 2) La innegable identidad sustancial entre la actividad administrativa que realiza el ejecutivo o el legislativo, con aquella que de la misma índole realiza el poder judicial, debe existir también identidad de régimen jurídico. Tal es lo que debiera ocurrir en nuestro ordenamiento, ya que son los principios del derecho administrativo lo que se aplican a las actividades administrativas de los "poderes" e incluso en algunos casos las normas positivas son comunes. No comparto la justificación de una solución distinta.
- 3) Hay algo además que cae por su propio peso y que en mi opinión debiera funcionar como axioma. No puede ser el mismo órgano que entendió en sede administrativa el que resuelva en vía judicial. O al menos, si es el mismo órgano institucional, ha de estar formado por personas físicas distintas a las que dictaron el acto administrativo

impugnado. Lo contrario altera uno de los principios básicos del Estado de Derecho: el de ser juzgado por un órgano imparcial e independiente. No se puede pretender que por el sólo hecho de ser un órgano judicial -en cuanto pertenece al poder judicial-, el que dictó el acto administrativo, es suficiente garantía de imparcialidad. Y no lo es, entre otros motivos, porque si resolviera el mismo órgano, compuesto por las mismas personas que lo integraron, éstos ya habrían emitido opinión sobre los puntos a decidir, con evidente interés en el proceso.

4) Si bien la tendencia notoria ha sido la de negar los poderes de control jurisdiccional sobre su actividad administrativa por otro órgano imparcial e independiente, reconociendo con ello un ámbito de soberanía administrativa del Poder Judicial, o sea una zona de reserva de éste último, muy lejos está de ser reconocido por norma constitucional alguna. Los argumentos utilizados son efectistas, casi copiados por el STJRN al expedirse en "Saccomano", pero no atendibles desde el punto de vista jurídico y en mi opinión, por todo lo expresado, insuficientes para dejar sin efecto el principio constitucional de la revisión judicial que asegure el derecho de defensa y un debido proceso.

5) Es contrario al derecho constitucional y administrativo sostener que los mismos actos son administrativos si fueron dispuesto por el Poder Ejecutivo o el Legislativo y no lo son cuando lo hace el Poder Judicial. Los jueces inferiores son solo subordinados en el ejercicio de la función administrativa del máximo poder, careciendo de relación jerárquica cuando ejercen la tarea jurisdiccional.

6) Cuando un acto administrativo es dictado por un órgano judicial, se han despojado de su carácter de Tribunal de Justicia, de suerte tal que sus actos pueden ser revisados por otros tribunales.

7) Corresponde el control judicial de la actividad administrativa del Poder Judicial en cuestiones de superintendencia en que están en juego derechos de la órbita del trabajo, como el régimen salarial; ya que el fundamento de esta revisión tiene raigambre constitucional.

Celebro pues, lo significativo del cambio jurisprudencial generado con la nueva integración del STJRN en autos "GDAC Colegio de Abogados y Procuradores Alto Valle Oeste" fallado en 19-6-2012, con lo que la promoción directa de este trámite está plenamente justificada.

A las mismas cuestiones el Dr. Diego Jorge Brogгинi dijo: Que adhiero a la solución coincidente a la que arriban los colegas en el sentido del rechazo de las tres defenas en

tratamiento.

En mérito a ello, la Sala II de la Cámara del Trabajo de General Roca;

RESUELVE: I.- Declarar la competencia de esta Cámara de Trabajo para entender en el presente trámite.

II.- Declarar la habilidad de la jurisdicción y rechazar la excepción de prescripción.

III.- Costas a la demandada, habiendo de diferirse la regulación de honorarios al momento de dictar la sentencia definitiva y respetar de ese modo la pauta prevista por el art. 505 del C.Civil (t.o. ley 24432). rt. 8, 39 y cc. de la LA).

IV.- En atención al estado del trámite y atento lo dispuesto por el art. 36 de la Ley 1504 fíjase audiencia obligatoria de conciliación para el día 11 de diciembre de 2012 a las 08:00 horas. Notifíquese a las partes en sus domicilios reales y a los letrados intervinientes quienes deberán asistir bajo apercibimiento de imponer multa a pedido de parte al incompareciente a favor de la contraria, conforme los lineamientos señalados en los autos "PORCO C/KLEPPE S.A." Expte. N° 2CT-19986-07), interlocutorio de fecha 27-11-2008.-

V.- Regístrese. Notifíquese.

DRA.GABRIELA GADANO

-Vocal de Tramite- Sala II

DR.DIEGO JORGE BROGGINI DR. NELSON WALTER PEÑA

-Vocal - Sala II -Vocal Subrogante-Sala II-

Ante mi:

DRA.ZULEMA VIGUERA

-Secretaria -