

El deslinde de competencias entre los fueros Contencioso Administrativo y Civil y Comercial Federal

Por Juan Carlos Cassagne y Carlos José Laplacette***

El presente trabajo tiene por objeto efectuar un sucinto análisis sobre el deslinde de competencia entre los fueros Contencioso Administrativo y Civil y Comercial Federal. La ausencia de pautas legales claras y precisas, ha generado la necesidad de recurrir a soluciones jurisprudenciales que, con el tiempo, han logrado asentar una serie de pautas generales de gran utilidad, pero que pueden resultar insuficientes frente a muchos casos concretos.

Si bien se trata de una cuestión que no presenta matices de singular gravedad, el interés que despierta resulta significativo, por las demoras que pueden ocasionar, en un proceso judicial, las cuestiones de competencia.

I. La separación entre el fuero civil y comercial federal y el contencioso administrativo federal

Antes de la sanción de la Constitución Nacional de 1853/60, los antecedentes patrios permiten ver algunos primeros atisbos de judicialización de la actividad administrativa y su asignación a tribunales u organismos específicos. Luego, tras la sanción de la Constitución Nacional de Santa Fe, se produce el vuelco definitivo hacia nuestro actual sistema judicialista[1].

Durante las primeras décadas de nuestra vida institucional, las discusiones se dirigieron a establecer los casos, condiciones y requisitos de la demandabilidad del Estado. Si bien la ley 48 había señalado, entre las competencias propias de los jueces de sección, causas que se vinculaban directamente con la actividad Poder Ejecutivo[2], la posibilidad de que éste fuese directamente demandado ante los tribunales fue una cuestión que los legisladores deliberadamente dejaron en cabeza del Poder Judicial[3].

En un primer momento, la competencia de los tribunales federales era amplia y multimateria y en una primera época, fue dividida a nivel de jueces en penal y mercantil,

pero manteniendo en forma residual en todos ellos la competencia civil. Los artículos 110 y 111 de la ley 1893, del año 1886, disponía lo siguiente:

Art. 110. Habrá dos Jueces Federales para el territorio de la Capital, de los cuales uno ejercerá la jurisdicción criminal y otro la mercantil. La jurisdicción civil será ejercida por ambos, turnándose mensualmente en el conocimiento de las causas que se inicien.

Art. 111. Los Jueces Federales conocerán en primera Instancia de todos aquellos asuntos que con arreglo a la Constitución correspondan a la justicia nacional, en los siguientes casos:

1° Los que sean regidos especialmente por la Constitución Nacional, los tratados públicos con las naciones extranjeras, las leyes nacionales y que sancionare el Congreso con excepción de las que se refieren al Gobierno y administración de la Capital.

2° Las causas Civiles en que sea parte un ciudadano argentino y un extranjero y aquellas en que lo sea un vecino de la Capital y el de una Provincia.

3° Las que versen sobre negocios particulares, teniendo por origen actos administrativos del Gobierno Nacional.

5° Las acciones fiscales contra particulares o corporaciones, sea por cobro de cantidades adeudadas o por cumplimiento de contratos, por defraudación de rentas nacionales o por violación de reglamentos administrativos; y en general todas aquellas causas en que la nación o un recaudador de rentas sea parte. En la precedente disposición, no se comprenden las acciones fiscales por cobro o defraudación de rentas o impuestos que sean exclusivamente para la Capital y no generales para la nación.

6° Todas las causas a que den lugar los apresamientos o embargos marítimos en tiempo de guerra.

7° Las que se originen por choques o averías de buques, por asaltos hechos o por auxilios prestados en alta mar o en los puertos, ríos y mares en que la República tenga jurisdicción, si estuvieren más inmediatos a la Capital.

8° Las que se originen entre los propietarios o interesados de un buque, sea sobre su posesión o sobre su propiedad.

9° Las que versen sobre construcción y reparo de un buque; sobre hipoteca de su casco; sobre fletamentos y estadías; sobre seguros marítimos; sobre salvamento civil y militar; sobre naufragios; sobre avería gruesa y simple; sobre contrato a la gruesa ventura; sobre pilotaje; sobre embargos de buques o penas por violación de las leyes de impuestos y navegación; sobre la nacionalidad del buque y legitimidad de su patente o regularidad de sus papeles; sobre arribadas forzosas; sobre reconocimientos; sobre abandono, venta, liquidación de créditos del buque; sobre cumplimiento de las obligaciones del capitán y tripulantes; y en general sobre todo contrato concerniente a la navegación y comercio marítimo; y en general sobre todo contrato concerniente á la navegación y comercio marítimo.

10. De todas las causas de contrabando en los puertos o territorios de la Capital.

11. De todos los delitos cometidos en alta mar abordo de los buques nacionales o por

piratas extranjeros cuando los buques arribasen directamente o los puertos de la Capital.

12. Los delitos cometidos en los ríos, islas y puertos cuando el lugar donde fuese cometido el hecho, quede más próximo o la Capital que al asiento de los demás jueces Federales, o cuando los criminales se encuentren en el territorio de la Capital, o menos que en este último caso, otro Juez Federal hubiese prevenido en el asunto.

13. Los delitos cometidos en el territorio de la Capital en violación de leyes nacionales de carácter general para la República.

La cuestión acerca de la competencia contencioso administrativa y civil y comercial federal recién aparece en el año 1947, con la creación de la sala de apelaciones para el conocimiento de “asuntos contenciosos administrativos”, en la Cámara Federal de la Capital Federal[4], los cuales no se definen ni explica.

Un año después, con la ley 13.278[5], se establece que los cinco juzgados federales de la Capital Federal, se numerarían del siguiente modo: “el actual Juzgado en lo Criminal y Correccional llevará el número 1; el que se crea con esa misma competencia, el número 2; los juzgados creados para lo contencioso administrativo, los números 3 y 4; y los actuales juzgados federales en lo Civil y Comercial números 1 y 2, llevarán los números 5 y 6, respectivamente”[6].

Los dos juzgados contencioso administrativos fueron creados por la ley de presupuesto del año 1948, prescribiéndose que “tendrán competencia en materia contencioso administrativa y en los sumarios relativos a leyes especiales”[7], y que correspondía a la Cámara Federal de Apelación de la Capital determinar “por acordada de carácter general, las causas en que deben conocer cada uno de los juzgados en lo contencioso – administrativo”[8].

Ese desprolijo nacimiento de los primeros juzgados contencioso administrativos, que Heiland señala como un curioso ingrediente folklórico, tenía el grave problema de no delimitar concretamente los alcances de la competencia de los juzgados, más allá de la tautológica mención a la materia contencioso administrativa[9]. La legislación posterior no modificó de forma significativa ese escenario[10].

En 1950, la ley 13.998[11] de Nueva Organización de la Justicia Nacional, regula lo concerniente a los tribunales en lo contencioso administrativo de la Capital Federal. Así, la “Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, Comercial y Penal Especial y en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal” tenía, entre sus competencias, la de ser tribunal de alzada de los distintos juzgados de primera instancia previéndose la división de la Cámara en tres salas por especialidades y de acuerdo con lo que el propio Tribunal dispusiere[12].

La competencia de los jueces contencioso administrativos era asignada por el artículo 45 de

la ley del siguiente modo:

ARTICULO 45.- Los juzgados federales números 3 y 4, de la Capital Federal, creados por la ley de presupuesto del año 1948, a que se refiere el artículo 6° de la Ley 13.278, y los juzgados creados, para la Capital Federal, por la Ley 12.833, se denominarán: “Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Contencioso administrativo, de la Capital Federal”.

Serán competentes para conocer:

- a) De las causas contencioso-administrativas;
- b) De las causas que versen sobre contribuciones nacionales y sus infracciones;
- c) De las causas cuyo conocimiento está atribuido a los jueces creados, para la Capital Federal, por la Ley 12.833;
- d) De los recursos contra las resoluciones administrativas, que las leyes en vigor atribuyen a los jueces federales existentes a la fecha de la sanción de esta ley.

A su vez, el carácter residual y amplio de la competencia de los jueces en lo Civil y Comercial se encontraba consagrado en los artículos 41 y 42:

ARTICULO 41.- Los juzgados federales números 5 y 6, de la Capital Federal, que existen a la fecha de la sanción de esta ley, se denominarán: "Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Especial", conservando su actual competencia, pero no conocerán:

- a) De las causas cuyo conocimiento les está atribuido por razones de la nacionalidad o el domicilio de las personas;
- b) De las causas que se atribuye por esta ley a los jueces nacionales de primera instancia en lo contencioso administrativo de la Capital Federal.
- c) De las causas a que se refiere el artículo 46 de esta ley.

ARTICULO 42.- Conocerán además de las causas que versen sobre hechos, actos y contratos:

- a) Concernientes a los medios de transportes terrestres, con excepción de las acciones civiles por reparación de los daños y perjuicios causados por delitos y cuasidelitos;
- b) Regidos por el derecho de la navegación y el derecho aeronáutico.

Con la normativa transcripta, el escenario no era el mejor; pues si bien se asignaba competencia para las causas contencioso administrativas, no había mayores parámetros para establecer cuáles eran esas causas[13].

Las disposiciones por las cuales la Cámara Federal fue dividida entre las Cámaras Criminal y Correccional Federal, Civil y Comercial Federal y Contencioso Administrativo Federal, no brindaron mayores precisiones en cuanto a la competencia de esta última, limitándose a afirmar que ella “*será tribunal de alzada respecto de los jueces nacionales de primera instancia en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal, y conocerá asimismo de los recursos de apelaciones que se interpongan contra las resoluciones de los organismos administrativos, en los casos autorizados por las leyes*”[14].

En ese escenario, resultó necesario que la determinación del ámbito competencial de cada fuero se concretara a través de decisiones judiciales.

II. El deslinde material de competencias

a. Cuestiones regidas preponderantemente por el derecho administrativo

A partir de estas disposiciones, la jurisprudencia de la Cámara Federal, por entonces dividida en las salas Civil y Comercial, Penal y Contencioso Administrativa, debió comenzar a delinear los criterios para determinar la competencia contencioso administrativa de la restante competencia de los tribunales federales bajo su jurisdicción. Allí comenzó a jugar un papel preponderante la materia sobre la que versaba la disputa.

Sobre esta cuestión, Luqui indica que “se entiende por materia contencioso administrativa a una cuestión litigiosa, regida preponderantemente por el derecho administrativo, que se debate ante un órgano jurisdiccional, en la cual es parte un ente público o un sujeto que ejerce la actividad administrativa”, pues no es suficiente el criterio orgánico para atribuir competencia contencioso administrativa a aquellos casos en los que interviene la administración pública; los entes públicos pueden ser parte en juicios de naturaleza civil, comercial, laboral, etcétera[15].

De allí que no es competencia del fuero contencioso administrativo cualquier controversia en la que actúa un órgano estatal, y tampoco todas aquellas en las que está en juego el derecho público. Como bien lo indica el mismo autor, “en muchas ocasiones, la Administración es actora o demandada en causas regidas por el derecho público que no son contencioso administrativos”, y las ejemplifica con lo que ocurre, por ejemplo, en los juicios tributarios[16].

Lentamente, aunque no sin un casuismo muchas veces difícil de sistematizar, se fue perfilando como pauta para atribuir la competencia al fuero contencioso administrativo la circunstancia de que en el caso se encuentre en disputa una cuestión regida, de modo preponderante, por el derecho administrativo. Diversos plenarios de esa Cámara, como J.R. Kudrnac y Cía. SRL[17], o Miguel Boccardo e hijos[18], fueron delineando la doctrina según la cual la competencia del fuero contencioso administrativo aparecerá allí donde la cuestión estuviese regida, de modo preponderante, por normas del derecho

administrativo[19]. Por ejemplo, en materia de responsabilidad extracontractual de los funcionarios del Estado por su actuación como tales[20].

La Cámara Contencioso Administrativo Federal sostuvo, en general, que los actos pueden consagrar derechos y establecer obligaciones provenientes de las varias ramas jurídicas: derecho civil, del derecho del trabajo, del derecho de la seguridad social, del derecho comercial o de cualquier otro ámbito normativo. En estos supuestos es el fondo el que determina la competencia y el que permite juzgar rectamente la cuestión, mientras que en tales casos el derecho administrativo quizás relevante en aspectos procedimentales o adjetivos, pero no para atribuir competencia al fuero especializado[21].

Este criterio se encuentra presente también en distintos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien ha indicado que resulta competente el fuero Civil y Comercial Federal si el reclamo no se apoya aspectos cuya resolución corresponda al fuero contencioso administrativo. Así lo sostuvo en Fallos 312:985, al decidir que *“corresponde declarar la competencia del fuero civil y comercial federal cuando, dentro de la justicia federal, no prevalecen – prima facie – aspectos relativos al derecho administrativo”*[22].

En Fallos 321:720, la Corte Suprema, remitiendo al dictamen de la Procuración, sostuvo que la competencia contencioso administrativa federal no se define por el órgano emisor del acto impugnado, por el carácter de las partes o por el hecho de que se plantee la nulidad de un acto administrativo, sino por la aplicación de normas de derecho administrativo para regir la cuestión litigiosa. En ese caso, entendió que si bien solicita la nulidad de un acto administrativo por supuesto error en la voluntad del órgano emisor, la materia sobre la que versa el asunto pertenece al derecho laboral[23]. De modo similar, en Fallos 324:3863, se sostuvo que la competencia del fuero contencioso administrativo, se define *“por la materia en debate, por su contenido jurídico y por el derecho que se intenta hacer valer, esto es, por la subsunción del caso en el derecho administrativo”*.

b.El fuero civil y comercial como fuero ordinario

El fuero contencioso administrativo tiene un fundamento técnico, derivado de la especialidad de la materia, como lo es el de procurar que las cuestiones propias del derecho administrativo sean sustanciadas y resueltas por jueces especializados en tal disciplina. De este modo, para que se justifique la intervención de este fuero especial se requiere que la cuestión esté regida por el derecho administrativo en forma prevaleciente. Esta característica, sumada a la evolución normativa a la que hemos hecho referencia, conducen a la configuración del carácter excepcional que reviste la competencia contencioso administrativa frente a la competencia amplia o general que pertenece el fuero civil y comercial federal, cuya atribución de competencia es genérica[24], por lo que a él corresponde el conocimiento de las causas federales que, por su especialidad, no correspondan a otro fuero.

Ese carácter excepcional de la jurisdicción contencioso administrativa también ha sido destacado por la Cámara de Apelaciones del fuero Civil y Comercial Federal al sostener que: “... *debe estarse a las disposiciones del decreto-ley 1285/58 y, por remisión de éste, a las pertinentes de la ley 13.998, ambos de organización de la justicia nacional. Y, en tal sentido, de esa normativa se desprende que el fuero Civil y Comercial Federal posee una competencia de atribución genérica, en tanto que el Contencioso Administrativo Federal es de atribución especial, ya que el art. 41 de la Ley 13998 establece –en lo que aquí interesa– que los jueces en lo Civil y Comercial mantendrán la competencia resultante del art. 111 de la Ley 1893, con excepción de los trámites que por el art. 45 se atribuyen a los jueces en lo contencioso administrativo, con carácter taxativo, y entre los cuales se encuentran las ‘causas contencioso – administrativas’ (cfr. Inciso a) del citado art. 45)*”[25].

Este carácter excepcional lleva a que, en caso de duda, deba estarse a la competencia del fuero civil y comercial[26]. Y mucho más cuando la cuestión es regida, en forma principal, por normas del derecho civil. Así se resolvió que compete a la justicia civil y comercial federal la demanda contra el Estado por incumplimiento de las obligaciones del depositario respecto de efectos secuestrados judicialmente, pues su responsabilidad como depositario judicial se rige primordialmente por las normas del derecho civil, inclusive cuando el depositario es el propio tribunal[27].

Desde luego, la circunstancia de que la cuestión involucre al derecho público o constitucional -y no al derecho administrativo- no desplaza la competencia civil y comercial. Desde luego, la participación del Estado Nacional en el proceso no es un dato significativo a la hora de establecer la competencia. Así, la demanda promovida por una entidad colectiva contra una Secretaría de Estado por derechos de autor no pagados, se encuentra regida por principios y normas propias del derecho común, ajenos al derecho administrativo, lo que determina la competencia civil y comercial federal[28].

La Sala I de la Cámara Civil y Comercial Federal, sostuvo que “*se debe ponderar que – según expone la accionante- la salvaguarda del derecho de propiedad y la eventual afectación del derecho de comerciar libremente, ambos de rango constitucional, no están necesaria ni inmediatamente vinculados -por su naturaleza- a la material actividad administrativa del Estado Nacional. En ese contexto, y ponderando la manera en que la accionante expuso su reclamo –fundándolo en la eventual afectación de su derecho de propiedad por la reducción del valor de sus bienes- se advierte que su pretensión no involucra de manera preponderante la aplicación de normas y principios del derecho administrativo, extremo que excluye la posibilidad de declarar que la presente causa sea de competencia de aquel fuero*”[29]. Cabe destacar que ese mismo criterio fue confirmado por la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal[30].

También se consideró competente al fuero civil y comercial federal la demanda de naturaleza contractual promovida por Lotería Nacional SE, porque si bien se trata de una sociedad sujeta al régimen de la ley 20.705, ella queda excluida de las normas específicas

del derecho público, entre ellas, de la ley de procedimientos administrativos[31].

De modo similar, cuando se trata de una cuestión parcialmente regulada por el derecho administrativo, la competencia del fuero contencioso administrativo sólo aparecerá allí donde lo discutido sea aquel aspecto, y no cuando se debatan aspectos comerciales o de derecho del consumo. Por ello, se entendió que, no corresponde al fuero contencioso administrativo el reclamo en el cual la parte actora persigue un resarcimiento por los perjuicios que una empresa prestadora del servicio público de electricidad le habría provocado al facturar el servicio sin sujeción a la capacidad de suministro pactada, pues no impugna el régimen tarifario sino la conducta asumida por su contraparte en una relación contractual. En el caso, la contienda se encontraría regida esencialmente por normas del derecho común relativas al incumplimiento de las obligaciones, y no por principios y normas de derecho administrativo, más allá de que puedan ser aplicables disposiciones regulatorias del servicio público que presta la demandada[32].

c.La especialidad derivada de disposiciones expresas

El fuero contencioso administrativo es un fuero especial para aquellas cuestiones reguladas preponderantemente por el derecho administrativo, mientras que las restantes cuestiones caerían, en principio, en el ámbito propio del fuero civil y comercial.

Sin dejar de lado esa regla general, existen supuestos en los cuales la especialidad de uno de esos fueros no se vincula, al menos no de modo exclusivo, con esa regulación preponderante de derecho administrativo sino con otras decisiones legislativas más específicas, las cuales complementan y hasta podrían desplazar ese principio general.

En distintos precedentes, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto que “las normas que atribuyen competencia a determinados tribunales para entender en ciertas materias cuando de recursos se trata, son indicativas de una determinada especialización que el ordenamiento les reconoce y que constituye una relevante circunstancia a tener en cuenta cuando esos mismos temas son objeto de una demanda...”[33].

De allí que, en ocasiones, el fuero civil y comercial federal se haya considerado fuero especializado, a partir de la asignación específica de competencia realizada por algún régimen normativo específico, como es el caso del régimen jurídico de automotor[34], o en general el sistema de salud[35].

Así, en aquellos casos en los cuales la normativa regulatoria del trámite culminado con la sanción impugnada judicialmente prevé una instancia de apelación directa ante la justicia federal en lo contencioso administrativo, aun cuando no se haya interpuesto ese recurso específico, se resolvió que el caso corresponde a la competencia de ese fuero por aplicación de la doctrina ya citada, a falta de disposiciones legales que impongan una

atribución distinta[36]. Se trata de un criterio que ha sido reiterado tanto en materia aeronáutica como marítima, sosteniéndose que la circunstancia de que pudiesen ser aplicables en parte normas de derecho administrativo, no es razón suficiente para desplazar la competencia del fuero civil y comercial, en tanto ambas materias convergen en la solución de una controversia que se desenvuelve dentro del ámbito propio de materias -el derecho aeronáutico o el marítimo- conformadas por un conjunto de normas de derecho público y privado, interno e internacional[37].

III. Ideas finales

La delimitación entre las competencias civil y comercial y contencioso administrativo federal es principalmente jurisprudencial, y se ha ido consolidando en el tiempo a partir de tres reglas principales, las cuales están dadas por (i) la competencia amplia y residual del fuero civil y comercial federal que configura la jurisdicción ordinaria con aptitud para resolver los litigios de naturaleza federal, (ii) el carácter excepcional de la competencia contencioso administrativa, el cual se edifica sobre la idea de que esta jurisdicción corresponde solo para cuando decidir una controversia la cuestión preponderante sea de derecho administrativo, y, finalmente (iii) la presencia de supuestos específicos que imperan en virtud de la aplicación de leyes especiales dictadas para materias determinadas.

En definitiva, en nuestro sistema jurídico es la ley la que determina la competencia de los tribunales salvo texto constitucional expreso tanto si se la concibe como la medida de la jurisdicción, o bien, como la aptitud de los jueces para resolver determinados litigios. Se trata de una aplicación más del principio de legalidad contemplado en el art. 19 de la Constitución Nacional.

La evolución de la competencia contencioso administrativa en nuestro país sirve para corroborar, una vez más, que la delimitación entre derecho público y derecho privado se asienta sobre criterios históricos que difieren tanto de un país a otro o bien, como, en el caso argentino, de una provincia a otra y entre ellas respecto del Estado federal.

Ese carácter contingente y variable de las fronteras entre el derecho público y el derecho privado, no impide sostener la necesidad de la distinción entre ambas ramas del derecho, no solo por razones histórico-tradicionales o consecuencialistas, sino también por tener un expreso reconocimiento constitucional en los artículos 27, 122 y concordantes de la Constitución Nacional.

* Abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.

Académico Honorario de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid, Académico Correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de Madrid.

Director del Instituto de Derecho Administrativo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires.

**** Docente de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional en las Universidades Austral, Católica Argentina, del Salvador y de Palermo, así como en la Escuela de Formación en Abogacía Pública de la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires.**

[1]BOSCH, Jorge T., ¿Tribunales judiciales o tribunales administrativos para juzgar a la Administración Pública?, Zavallía, Buenos Aires, 1951, p. 45.

[2]Art. 2º – *Los Jueces Nacionales de Sección conocerán en primera instancia de las causas siguientes: 1º Las que sean especialmente regidas por la Constitución Nacional, las leyes que hayan sancionado y sancionare el Congreso y los Tratados públicos con naciones extranjeras... 6º En general todas aquellas causas en que la Nación o un recaudador de sus rentas sea parte.*

[3]La discusión parlamentaria y el desarrollo jurisprudencial posterior puede consultarse en GAUNA, Juan Octavio, “El proceso administrativo en el orden nacional argentino”, en *Derecho procesal administrativo*, Cassagne -dir-, Hammurabi, Bs. As., 2004, tomo 1, ps.29-59.

[4]Ley 12.967, B.O. 19-4-1947.

[5]B.O. 7-10-48.

[6]Art. 6.

[7]Art. 3.

[8]Art. 5.

[9]Cfr. HEILAND, Liliana, “Competencia de los tribunales federales en lo contencioso administrativo federal”, L.L. 1989-E, 810.

[10]Recuerda Heiland (ídem. ant.) el caso de la ley 13.511, vetada por el poder ejecutivo, la cual, entre otras cosas, definía a la acción contenciosoadministrativa como la revisión, en juicio, de una resolución dictada por autoridad administrativa en función de sus facultades regladas, que lesionen intereses garantizados por ley, decreto, reglamento, ordenanza, contrato o concesión de servicios públicos.

[11]B.O. 11-10-50.

[12]Art. 34.

[13] “Resultó entonces, que al confuso origen de nuestro contencioso, se agregaba una complicación más: el legislador no dio pautas objetivas para delimitar su competencia: no se sabía qué debía entenderse por materia contenciosoadministrativa. La justicia especializada estaba en funcionamiento pero no se sabía bien para qué: el contenido de su competencia debía ser cubierto por ella misma” (Heiland, op. cit.).

[14]Artículo 4º ley 21628.

[15]LUQUI, Roberto Enrique, *Revisión Judicial de la Actividad Administrativa*, Astrea, Bs. As., 2005, Tomo 1, p. 99.

[16]Idem. ant.

[17]C.N.Fed., en pleno, 4/8/59, L.L. 96, 243.

[18]C.N.Fed., en pleno, 30/5/78, L.L. 1978-C, 5. En este ultimo caso se indicó lo siguiente: “Que en diversos conflictos de competencia planteados entre jueces federales en lo civil y comercial y en lo contencioso administrativo la solución se ha fundado, teniendo en cuenta las particularidades que presentaban las causas, tanto en la naturaleza de las normas invocadas en la demanda como, en otras hipótesis, en las normas de posible aplicación preponderante en cada caso según la exposición de los hechos que el actor efectuara en el escrito inicial (conf., v. gr., causa: “Pipote S. A. C. y F. c. Nación Argentina”, 9 de mayo de 1974 y sus citas)... cuando la parte actora ha descripto los hechos de modo suficiente para encuadrar su pretensión, se impone determinar “prima facie” si la situación jurídica se desenvuelve en la esfera del derecho administrativo o si, por el contrario, se está frente a una relación de naturaleza civil, regida por los principios propios del derecho común. Pero ello, obviamente, solo en la medida necesaria para dirimir el conflicto y sin que implique avanzar juicio definitivo sobre cuál ha de ser, en última instancia, el régimen legal aplicable una vez definidos los hechos que han sido materia de prueba, y la entidad y proyecciones de los argumentos jurídicos expuestos por una y otra de las partes en litigio... Que es oportuno añadir que el ámbito del derecho administrativo no se desnaturaliza por la aplicación supletoria de institutos del derecho común, llamados a integrar su regulación específica, conforme con el principio general del art. 16 del Cód. Civil.

7° Que trasladada la doctrina que antecede al caso sub examen, corresponde atribuir su conocimiento y decisión a la justicia federal en lo contencioso administrativo, toda vez que el objeto del contrato que vinculó a las partes en conflicto es la construcción de viviendas sujetas a la reglamentación del llamado “Plan VEA” (Viviendas Económicas Argentinas, ley 18.307). El cumplimiento de ese objetivo significó que las partes acordaron someter sus relaciones a un complejo normativo integrado por el contrato que suscribieron y, en virtud de cláusulas contenidas en él, por la reglamentación del aludido Plan, sus anexos y complementos, por las disposiciones pertinentes del régimen de préstamos del Banco Hipotecario Nacional, por la ley orgánica de esta institución y por las normas de la ley 18.307. Se está, de tal modo, frente a una situación que, a esta altura del procedimiento, encuadra en el campo del derecho administrativo, sin que quepa por ahora su fraccionamiento o consideración puramente parcial; ello, sin perjuicio, por lo antes dicho, de que en ocasión de la sentencia definitiva se juzgue la mayor o menor proyección que han de tener los principios invocados en la demanda y por el fiscal apelante”.

[19]Cfr. Heiland, op. cit., también BORDELOIS, Gabriela Laura, “Cuestiones de competencia según la jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal”, en *Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre el derecho procesal administrativo*, Bruno dos Santos -Dir-, F.D.A., Bs. As., 2012, p. 18.

[20]CCCF, Sala 1, 25/10/17, “Club Ferro Carril Oeste Asociación Civil C/ Estado Nacional Poder Ejecutivo Poder Judicial Y Otros S/Daños Y Perjuicios”.

[21]CCAF, Sala V, “DYAT S.A. c/EN - M° Producción - SAGP Y A - Resol 536/08 (Expte. 602278/04) s/proceso de conocimiento”, Expte. 35.655/09, 09/03/2011. En esta ocasión, la actora planteaba la nulidad de una resolución de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca por la cual se cancelaba la autorización para emitir warrants en los

términos de la ley 9.643.9

[22]Se trata de una causa sobre prestaciones de salud previstas en la ley 23.661.

[23]Se dijo que la naturaleza laboral surgía del hecho de que a la hora de analizar el error atribuido al acto administrativo, el magistrado competente debería determinar si la incapacidad laboral del agente, que prestaba servicios en un parque nacional, es o no, una consecuencia directa del trabajo que realizaba, lo cual remite a la aplicación e interpretación de normas propias de esa rama del derecho.

[24]CCAF, Sala III, “*Femesa c/ Centro Social y Cultural Madreselva s/ Desalojo*”, causa 618/95, 11.08.1995.

[25]Idem. ant.

[26]CCAF, Sala IV, 23/4/85, “*Iturregui, María A., y otra c/ Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado s/ amparo*” (“si existe duda sobre la preeminencia de las normas de derecho público o de derecho privado, el fuero civil y comercial federal es competente por su carácter residual, pues se considera que el contencioso administrativo es un fuero especializado, que aplica un derecho también especial”). Del mismo modo: *íd.*28/10/88, “*Alessi, Alejandro c/ YPF s/ ordinario*”.

[27]CCAF, Sala III, “*Santoandré, Ernesto c. Estado nacional*”, 12/06/1990.

[28]CCyCF, Sala I, 12/07/2016, “*SADAIC c/ Secretaría de Comunicación Pública s/ Cobro de Sumas de Dinero*”.

[29]CCyCF, Sala I, in re “*Grupo Clarín SA y Otros s/ Medidas Cautelares*”, de fecha 8/10/2009.

[30]CCyCF, Sala I, in re “*Villosio Beatriz Pabla y otro c/Poder Ejecutivo Nacional y otros/Medidas cautelares*”, de fecha 28 de junio de 2011.

[31]CCCF, Sala 2, 11/12/2017, “*Lotería Nacional Sociedad del Estado c/ Limel SA y otros/cobro de sumas de dinero*”, donde se ejecutaba una garantía de mantenimiento de la oferta en el marco de un procedimiento de selección de contratista para la adquisición de ropa destinada al personal de la sociedad del Estado.

[32]CCCF, Sala 3, 10/07/18, “*Consorcio de Propietarios Torre I Herrera 560/68/70/78 c/ Edesur SA s/ daños y perjuicios*”. Criterio similar sostenido en CCAF, Sala II, 2/05/2019, “*Gordillo, Silvana Claudia c/ EDESUR SA*”.

[33]Fallos 313:542 y 322:1200, entre otros.

[34]V.gr: CCAF, Sala IV, “*Cohen Watkins Eduardo c/ EN - RENAPA -ADA s/ amparo ley 16.986*”, 29/03/12, donde indica que el fuero nacional en lo civil y comercial federal debe asumir la competencia, atento de que está especializado en materias vinculadas con el régimen jurídico del automotor (v. art. 37 del Régimen Jurídico del Automotor [t.o. por el decreto 1147/97 y modificaciones posteriores leyes 25.232, 25.345 y 25.677]), en especial cuando ello se relaciona con la actuación de un organismo de la estructura administrativa del Estado Nacional.

[35]Se afirma, por ejemplo, que corresponde reconocer una especial versación al fuero civil y comercial federal en todas las cuestiones directamente vinculadas con aspectos relativos a las prestaciones básicas que fija el sistema nacional de salud (CCAF, Sala II, 25/04/2019,

“Perillo, Facundo Jesús R. y otro c/ EN – Ministerio de Desarrollo Social y Salud Pública”).

[36]CCCF, Sala 3, 6/08/2018, “American Airlines Inc.c/Administración Nacional de Aviación Civil s/ nulidad de acto administrativo”.

[37]CCCF, Sala 2, 31/08/1995, “Aeronáutica SA c/ Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos”.

Citar: elDial DC2867

Publicado el: 18/09/2019

copyright © 1997 - 2019 Editorial Albrematica S.A. - Tucumán 1440 (CP 1050) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina