

ORGANISMOS PARAESTATALES Y DERECHO PROCESAL

Por el doctor Adolfo GELSI BIDART

Catedrático de Derecho Procesal
(Montevideo, R. O. del Uruguay)

I) *El principio de la universalidad del proceso*

1. Inexistencia de norma explícita

En nuestro Derecho no existe una norma expresa que asegure la universalidad del proceso para superar todo conflicto en el que haya surgido un 'impasse' a la espontánea elaboración de la solución jurídica por los que están involucrados en aquél o que lo imponga cuando el orden jurídico lo estime indispensable, por razones de interés social, para su adecuada aplicación en situaciones determinadas.

Ni el proceso contencioso, pues, ni tampoco el voluntario, han sido objeto, de una previsión constitucional que garantice dicha universalidad para *toda materia* y en *cada situación* jurídica que lo requiera, porque el Derecho —se alega al menos— no se aplica, parcial o totalmente, adecuada o inadecuadamente.

En el caso del proceso contencioso, la solución genérica es más fácil de sintetizar en una sola norma, por cuanto en definitiva, se trata de un 'desacuerdo' en la referida aplicación.

En tanto que para el proceso voluntario el legislador se ha reservado el decir, caso por caso, si resulta necesario el proceso para asegurar la efectividad del Derecho en el caso concreto, —sea para añadirle algún elemento indispensable— ej.: autorización para realizar algún acto, —sea para fiscalizar la aplicación de la correspondiente solución jurídica—, ej.: juicio de mensura, deslinde y amojonamiento; información 'ad perpetuam'; etcétera.

2. La norma implícita.

Sin embargo hemos expuesto en otras ocasiones que entendemos consagrado en nuestra Constitución el principio de la universalidad del proceso

contencioso, vale decir el derecho constante, permanente, de todo sujeto jurídico, de acudir al proceso, para garantizar la efectividad del derecho en un caso o situación concreta, cuando entiende que no se realiza o no puede realizarse de otra manera.

Positivamente, pues: siempre cabe acudir al proceso; negativamente: ninguna norma puede negar, indirecta ni directamente el acceso al proceso.

De donde deriva un deber de la sociedad frente a cada sujeto jurídico, de asegurar la realidad de ese acceso; el progreso jurídico consiste en su facilitación.

3. Fundamentos constitucionales.

Esa consagración implícita en el ordenamiento jurídico, deriva, en especial:

a) De la consagración del Poder Judicial como uno de los tres poderes de gobierno y de la naturaleza de su modo de actuación en cada caso concreto y no de manera genérica,¹ resolviendo los problemas que se le planteen como principio y no yendo al encuentro de los problemas para decidirlos.²

b) Del reconocimiento constitucional de que la enumeración de derechos, deberes y garantías no es taxativa y no excluye a ninguno de los "inherentes a la personalidad humana" —los llamados derechos humanos 'stricto sensu', o fundamentales o esenciales— o que "derivan de la forma republicana de gobierno"— en lo que se incluyen principalmente los derechos de "participación (en la) política".

La garantía última en sentido cronológico,³ —culturalmente más avanzada—, definitiva, en cuanto da la máxima y última y segura efecti-

¹ Sobre el régimen anterior, v. GELSI *Contenido y eficacia de las providencias en el contencioso-administrativo de Uruguay* ("Cuaderno No. 1 del Instituto Uruguayo de Derecho Procesal", p. 53 y sigs., en especial, p. 79-83); EDGARDO CARVALHO *El contralor jurisdiccional de las personas públicas no-estatales* ("Cuaderno No. 22 de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales" 1968, p. 189-250); A. R. REAL *Recurso contra los actos de las personas públicas no-estatales* (Revista del Colegio de Abogados del Uruguay, Junio-diciembre 1970, t. 5, No. 1-9, p. 3-14).

² Sobre la situación de los funcionarios de tales entes, v. en "Revista de Derecho Laboral", M. ABELLA DE ARTEGONA *El contencioso de la seguridad social* (tomo XVII, No. 95, p. 52 y sigs.); R. CAGGIANI *Los funcionarios de los organismos paraestatales de Seguridad Social y el derecho a comparecer ante la justicia* (*ibid.*, p. 526); E. CARBALHO "Aplicación del art. 454 de la Ley 13.892 en caso de recurso de funcionarios de la Caja Bancaria"; A. PLÁ RODRÍGUEZ *Régimen laboral de las personas de Derecho Público no estatal* (*id.* tomo XX, No. 108, 1977, p. 632 y sigs.).

³ Sobre el régimen vigente —v. Julio A. PRAT *Seguridad Social y Acto Institucional 9*, (ed. A. M. Fernández, 1980) (p. 50-51);— Daniel Hugo MARTÍN: *Las personas públicas no-estatales de seguridad social y el nuevo régimen de recursos administrativos* (p. 88-103), en "La Seguridad Social y el Acto Institucional No. 9 — Jubilaciones, Pensiones", ed. Texto y Contexto de Fondo de Cultura Universitaria, 1980).

vidad a la vigencia concreta del derecho—, es el proceso, en todos los países del mundo y en todas las épocas, al menos históricas, apenas se admite la necesidad de salir de la “auto-tutela” y se supera la mera “hetero-tutela”, para llegar a la solución heterogénea que combina la auto-con la hetero-tutela en la formulación del proceso.

c) De los que pueden considerarse ejemplos o aplicaciones parciales del aludido principio.

En nuestra Constitución —como en casi todas— el más significativo es el proceso penal consagrado expresamente como única forma para la aplicación del Derecho Penal, es decir como proceso necesario.

Pero además existen otros ejemplos: el proceso administrativo de anulación y el de reparación; la justicia electoral; la justicia política (juicio político ante el Senado); la justicia militar; el proceso de inconstitucionalidad; el proceso arbitral en materia laboral e internacional; etcétera.

II) *Aspectos principales a prever.*

4. Las perplejidades del orden jurídico.

El avance del Derecho y la proliferación de judicaturas especializadas e incluso los procesos especiales para diferentes materias, dan lugar a una curiosa situación sobre los límites efectivos del proceso o, mejor, de la efectividad de su aplicación universal.

Por una parte, la especialización da más garantías acerca de la aplicación del Derecho en ese Sector. Por otro, suscita la duda de si en los no alcanzados hasta entonces, podrá o no actuar el proceso, en tanto la legislación no lo determine.

El problema principal se plantea en relación al tipo de actividad que deba efectuar el Tribunal. La determinación del Derecho abarca siempre, directa o indirectamente, explícita o implícitamente, —la declaración del derecho. Pero no siempre se le reconoce al juez la posibilidad de efectuar los actos necesarios para que el derecho declarado se inserte en la realidad, especialmente en cuanto a la posibilidad de *sustituirse* a quien deba efectuar determinada conducta y no la realice por sí mismo.

En tal sentido, puede afirmarse que en el Derecho Positivo de Uruguay, predomina la regla de negarle al juez esa facultad, salvo expresa disposición en contrario.

Por ejemplo, en el proceso contencioso-administrativo de anulación, el Tribunal debe limitarse a confirmar el acto impugnado o declarar su nulidad, —pero no puede reformarlo, vale decir, no puede dictar, en su lugar, el acto que corresponda; no puede, pues, sustituirse el órgano administrativo correspondiente (Constitución, art. 310).

Otro ejemplo característico, que a la par establecen el Código Civil y el Código de Procedimiento Civiles que las obligaciones de hacer y de no

hacer, en caso de incumplimiento, se “sustituyen” por los daños y perjuicios, vale decir, que el juez no realiza (obligación de hacer) por sí o por encargado, lo que ha de hacer el obligado, con las excepciones —v.gr.— de las leyes que permiten la escrituración judicial (ley de promesa de enajenación de inmuebles a plazo debidamente inscrita; escrituración de inmuebles rematados para el pago de deudas, según disposición judicial).

5. Aspectos fundamentales a prever.

Por ende, en el caso de instituciones paraestatales o mixtas o públicas no-estatales y en el de instituciones privadas sean asociaciones sin fines de lucro o sociedades con objetivos económicos, —de no existir reglas expresas, se plantea la delimitación del grado de ingerencia de los órganos judiciales —i. e. del medio procesal— para garantizar la aplicación del Derecho en la vida jurídica de aquéllos.

Pensamos que aquí el progreso jurídico radica en admitir, cada vez más: a) la aplicación de las medidas de garantía o cautelares en el funcionamiento interno de las instituciones, en relación, como es obvio, con un proceso ulterior;

b) La exigencia de un agotamiento de las garantías que fije el estatuto o el contrato, en la vida social, —sin perjuicio, reiteramos, de las medidas cautelares;

c) La posibilidad de que los órganos judiciales puedan anular los actos ilegítimos o anti-jurídicos que dispongan los órganos de gobierno de las instituciones aludidas e incluso —‘plena jurisdicción’, de dictar en sustitución, el acto que corresponda, en casos especiales.

6. El punto a) —medidas cautelares— se revela cada vez más indispensable en la carrera contra el tiempo, para evitar daños, en la medida en que su no-adopción pueda hacerlos irreparables o, al menos, de tal entidad, que deba preferirse, decididamente, la prevención sobre la reparación.

Las medidas cautelares responden, en rigor a un principio subyacente en el Derecho y no siempre explícito y se manifiesta en múltiples aspectos de la vida humana, que podría denominarse ‘principio de preferencia de la prevención sobre la reparación’, evitar el error, el perjuicio, etcétera, mejor que repararlo cuando se ha causado. Se puede pensar en la prevención de la criminalidad; la de accidentes y enfermedades del trabajo, etcétera.

En las medidas cautelares ante el riesgo —la posibilidad— del perjuicio antes que la definición procesal se produzca, se previene el mismo, adoptando diligencias que impidan su realización.

7. El punto b) —agotamiento de las vías que marca en la institución, el Estatuto o el Contrato—, se encuentra en la línea del uso ‘sustitutivo’ o de suplencia o subrogación, propio del medio procesal.

El proceso no debe sustituirse al ordenamiento jurídico que se integra también, en la realidad o sea, en su efectivo funcionamiento, con los convenios y estatutos, los pactos para el desarrollo de la institución.

Un modo de asegurarlo es, precisamente, lo que la doctrina administrativa denomina 'agotamiento de la vía o etapa administrativa'.

Lo cual significa que *antes* de iniciar el proceso judicial deben realizarse todos los trámites que leyes y reglamentos señalan para el procedimiento administrativo. Se trata de una etapa *necesariamente previa* al proceso que, por un lado inhibe de su realización, en tanto no se haya consumado aquélla (factor negativo en el plano cronológico — de oportunidad temporal del proceso) y, por otro, prepara el proceso posterior, con su contenido, que es utilizado como elemento probatorio en aquél (factor positivo, para *integrar y mostrar* el objetivo del proceso).

La doctrina procesal habla, en general, de un 'presupuesto procesal': un supuesto, un elemento que debe existir *antes* del proceso, para que éste pueda realizarse, en su conjunto, válida y eficazmente. Se trata de un presupuesto *de todo* el proceso, referido, desde el punto de vista cronológico, a *su iniciación*.

8. El punto c) es el más difícil de resolver: posibles consecuencias del proceso mismo.

¿Qué puede surgir de él, i.e. de la decisión judicial?

—Declaración del derecho, siempre.

—Constitución de una nueva situación jurídica, modificando la pre-existente.

—Disposición de determinadas conductas a seguir, ulteriormente, para realizar lo establecido por el fallo en el cumplimiento por la o las partes; o por tercero; con o sin intervención del proceso mismo.

¿Cabe la sustitución, el llamado contencioso de 'plena jurisdicción', en el cual el Tribunal puede hacer por sí, lo que estima jurídicamente procedente o debe simplemente imponerlo a quien es el sujeto habitual del aludido acto (v.gr.: por anulación del acto ilegítimo)?

En términos generales, resulta más conforme a la naturaleza de la jurisdicción, que el Tribunal *no* realice directamente el acto administrativo o el acto de la institución paraestatal o privada, vale decir que *no* se sustituya a los órganos respectivos, que no realice actividades y, por consiguiente, actos que *no* son los propios de su naturaleza.

El hecho de que se considere a la jurisdicción como potestad subrogatoria o sustitutiva, no implica que necesariamente haya de ser vicaria o suplente, es decir que debe hacer lo que otro a quien correspondía hacerlo no lo haya efectuado.

Claro que cabe una vía del medio. Manteniendo la regla de no — hacerlo por sí mismo, el Tribunal puede: a) Imponer con eficacia sus

decisiones, acudiendo a las compulsiones económicas (astricciones o 'astreintes') e incluso personales ('contempt of court') para que el obligado cumpla.

b) Realizar, en ciertos casos precisamente delimitados y que no suponen otro tipo de estimación previa para su realización —el acto mismo. Así cuando se trata de un acto jurídico—, v.gr. de la escrituración de un bien. Diferente será la situación, tal vez en la mayoría de los actos que contemplan fines especiales de la institución correspondiente, políticas institucionales variables; vale decir en los que hay que considerar no sólo el modo jurídico de realizar un acto, sino, además, intereses especiales cuyo logro depende de múltiples circunstancias a contemplar, ajenas a lo estrictamente jurídico.

III) *Legislación de Uruguay en relación a organismos paraestatales.*

9. Planteamiento evolutivo.

La existencia de institutos que realizan funciones otorgadas por ley, que no invisten naturaleza estatal, pero cuya actuación es homóloga a la de los órganos administrativos estatales—, trae tarde o temprano la necesidad de establecer un proceso contencioso que sirva para fiscalizar la actuación de aquéllos.

Este es el problema de los organismos paraestatales o mixtos o públicos no-estatales, que han tenido y aún tienen bastante vigencia en Uruguay.

Aquí se planteó el problema supra indicado sobre el alcance de tales procesos. Nunca se puso en duda la vigencia del proceso de reparación, sea en materia laboral o en el plano civil, sea desde el punto de vista contractual o extra-contractual.

Pero no existía proceso asimilable al contencioso-administrativo de anulación o plena jurisdicción, ni era aplicable éste, por la naturaleza extra-estatal de los organismos.

De ahí que se procediera a establecer procesos especiales asimilables —en parte a aquél— pero no en forma genérica, sino en determinadas materias.

Así en la segunda mitad de la década del '60, frente a un difícil 'crak' bancario, se crearon por ley Comisiones Liquidadoras de diferentes bancos, de cuyas decisiones se acordó un proceso de revisión para ante los Tribunales de Apelaciones en lo Civil, en única instancia.

Por otra parte, en la esfera de la previsión social, los institutos paraestatales (Caja Notarial; de Profesionales Universitarios; de Bancarios; Asignaciones Familiares) se establecieron similares procedimientos, con las variantes que se indicarán.

La 1er. solución desapareció, al transferirse la liquidación a la esfera del Banco Central.

La 2a. tuvo variantes a partir del Acto Institucional 9 que pasó las Asignaciones Familiares (ente paraestatal) a la esfera del Estado. Aquí como en el caso anterior, comenzó nuevamente la vigencia del proceso contencioso-administrativo.

Quedaron los otros institutos de previsión social paraestatal, para los que se mantuvo el proceso contencioso de previsión social, al que nos referiremos de inmediato.

10. Diferentes soluciones según la naturaleza de los entes.

El Acto Institucional 9 de 23.X.1979 que procura unificar el bastante disperso sistema de previsión social (jubilaciones, pensiones y anexos) distribuye los organismos pertinentes en dos sectores: estatales, que a los efectos procesales están sujetos al proceso contencioso-administrativo con previo agotamiento de la vía administrativa y no-estatales, que quedan sujetos al procedimiento que se expresará: El cap. IV del Título I habla expresamente "De las personas públicas no-estatales".

El órgano superior de cada una de las tres Cajas incluidas. "Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias", "C. de J. y P. Notariales" y "C. de J. y P. de Profesionales Universitarios" es "un Director designado por el Poder Ejecutivo" (art 25 -inc. 1), que "actuará (con) una Comisión Honoraria Asesora y de Control integrada por 4 miembros" (a. 26). La Comisión tiene facultades de asesoramiento a pedido del Director; iniciativa ante el mismo; fiscalización de la legalidad de la gestión y actos de la entidad, pudiendo formular observaciones al Director y, en caso de ser desatendidas, dará cuenta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, estando a lo que éste resuelva.

11. Criterios fundamentales.

El nuevo sistema puede decirse que se ordena según estas orientaciones básicas: A) Unificación de normas para las tres Cajas, superando la pluralidad normativa anterior.

B) Toma como modelo el contencioso-administrativo de anulación: en su objetivo —confirmación o anulación del acto ilegal—; en el órgano competente —Tribunal colegiado—; en el establecimiento de instancias: instancia única;

C) Se aparta del mismo en cuanto a la legitimación: sólo el titular de derecho, directo, individual y actual; no se menciona al interés legítimo como una categoría diferente. Aunque como en otros trabajos hemos sostenido ("Proceso y Acto Institucional 8" y "Proceso y A. I. 12"), se trata de una división algo heterogénea, pues en ambos casos hay interés jurídicamente protegido, sólo que en el segundo la determinación es más genérica y no tiene, como si se tratara de derecho-subjetivo, una precisa contrapartida, legalmente determinada, de una obligación o de un deber.

También se aparta en cuanto al procedimiento, no prefijado: única instancia solamente.

Y no establece, conforme al sistema anterior, la 'ligazón de instancias', como si las dos resoluciones —administrativa y judicial—, no integraran sino un mismo procedimiento. Se rectifica el sistema anterior que hablaba de "cosa juzgada" para el acto administrativo, cuando en realidad se trataba de una clausura indirecta, un obstáculo a la iniciación del proceso judicial.

En cuanto a la eficacia de la sentencia, el sistema anterior parecía orientado hacia la 'plena jurisdicción', vale decir a sustituir el acto del ente que reputara ilícito por el que debieran corresponder. Ahora, en cambio, como se dijo, se adopta una solución que por nuestra parte, estimamos más conforme con la normal o regular actuación de la jurisdicción: declarar la regularidad legal del acto (confirmatorio, es decir, certificar su juridicidad) o anularlo (declararlo nulo por ilegal, suprimiendo los efectos que le hubieran correspondido: inaplicación del mismo).

12. Competencia.

Del sistema anterior se toma la solución de la Caja Bancaria, C. C. de Asignaciones Familiares y C. Notarial: es competente el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Turno al interponerse el recurso.

Para la Caja de Jubilaciones de Profesionales en la 1a. Instancia intervenían los Juzgados Letrados de la 1a. Instancia de Hacienda y de lo Contencioso-Administrativo y en 2a., los Tribunales de Apelaciones. Esa competencia en la 1a. instancia, subrayaba la relativamente ambigua situación de los entes paraestatales, a mitad de camino entre lo estatal y lo privado.

Ahora se encuentra en los Tribunales Civiles. En cierto modo como para el Derecho Civil, 'jus pater' y vigente, salvo expreso apartamiento del legislador—, la Justicia Civil es la Justicia 'ordinaria' si no hay especialización preceptiva.

Aquí se plantea el problema —no procesal, sino de D. Administrativo y en su relación con el D. del Trabajo— de determinar si los problemas de los funcionarios de tales entes deben dilucidarse, judicialmente, ante los Tribunales de Apelaciones en lo Civil o ante la Justicia del Trabajo.

Sin entrar de lleno en el problema, por no corresponder a nuestra especialidad, nos limitaremos a apuntar lo siguiente.

Si debe aplicarse a tales funcionarios el D. del Trabajo común, parecería lógica la intervención de la Justicia del Trabajo.

En contra de lo cual se hará valer: la especialidad de esta Ley que, además, es posterior; el paralelismo con lo administrativo (procedimiento ante el Ente y proceso judicial posterior) y el calificativo de "recurso de revocación" aplicado al recurso administrativo y lo que se dirá acerca de la legitimación.

13. Legitimación.

El art. 20 establece que “Contra las resoluciones de los Directores de las Cajas, que violan o desconozcan *derechos subjetivos personales y actuales*, procederá el recurso de revocación... Denegado el recurso de revocación, el recurrente podrá demandar la anulación del acto impugnado ante el Tribunal de Apelaciones de lo Civil de Turno, a la fecha en que dicho acto fue dictado...”

La norma legal es muy amplia en cuanto al objeto del proceso y a la legitimación activa: a) Resoluciones (sin excepción) de los Directores de las Cajas.

b) Ilegítimas, en cuanto “violan (es decir, sean contrarias, opuestas) o desconozcan (vale decir: no lo tomen en cuenta, dispongan como si no existieran, actúen sin fundarse en ellos, en situación en la que están incluidos: situación como se ve, difícil de deslindar de la anterior) derechos subjetivos (exclusivamente: no se habla de intereses) personales (propios del sujeto que lo hace valer) y actuales (vale decir que tengan vigencia en el momento en que se interpone; se excluye, pues, el derecho bajo condición suspensiva o plazo)...”

Por ende, todo aquél que alega un derecho subjetivo propio (personal) y presente (actual), sea afiliado, tercero o funcionario, tiene derecho al procedimiento administrativo y al proceso jurisdiccional ulterior.

14. Procedimiento. A) Administrativo.

El procedimiento, inspirado en el contencioso-administrativo de anulación, abarca el administrativo ante el Director de la Caja y el proceso judicial ante el Tribunal de Apelaciones en lo Civil.

Aquél es presupuesto previo del segundo, o sea del proceso como tal; también puede referirse a la demanda, como acto de iniciación del proceso. El proceso no corresponde si no se ha agotado la vía administrativa.

El Acto 9 es parco en la reglamentación del primero:

—Plazo de interposición: “20 días hábiles a partir del siguiente al de la notificación al interesado del acto administrativo correspondiente” (a. 20 -inc. 1). La calificación de “acto administrativo” es un nuevo argumento en el sentido de recoger para este proceso formal de la actividad de los entes de previsión social pública no estatal, la universalidad que se establece en el caso de los órganos estatales.

—Plazo de intimación y de resolución: “interpuesto el recurso de revocación, el Director dispondrá de 30 días hábiles para resolver, configurándose denegatoria ficta por la sola circunstancia de no dictar acto resolutivo dentro de dicho término” (a. 29 i-inc. 2, párr. 1).

El Acto Institucional seguramente ha encarado un plazo breve, por entender que lo fundamental de la intimación debe haberse realizado antes del acto recurrido.

—No hay recurso ni jerárquico, ni de anulación ante el Poder Ejecutivo, a pesar de que éste: designa al Director (art. 25); —controla su gestión por intermedio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, “tanto por motivos de oportunidad como de legalidad...” ((art. 28 inc. 2)—; puede removerlo “cuando... estime ilegal la gestión...” (id. inc. 3).

15. Procedimiento: B) Proceso: normas existentes.

Aquí también el Acto es parco en sus determinaciones:

—Plazo para interponer el recurso: “20 días de notificado de la denegatoria expresa o del momento en que se configura la denegatoria ficta”.

Se cambia el criterio: el plazo se cuenta *a partir* del día de la notificación o del día en que vencieron los 30 días hábiles de que disponía el Director para pronunciarse sobre el recurso de revocación. La letra es clara “dentro del término de 20 días *de* notificado de la denegatoria o *del momento* en que se *configura* la denegatoria ficta” (art. 29 -inc. 2 in fine).

—El recurso administrativo y el proceso judicial *no* son suspensivos: “mientras transcurra el término del recurso de revocación y la acción anulatoria, el reclamante tendrá derecho a la prestación otorgada, sin perjuicio de la reliquidación que corresponda al fallo emitido” (art. 29 -inc. 4). En los demás casos, se aplica igual criterio, como es habitual en materia administrativa (ejecución inmediata salvo expresa disposición en contrario), reforzada por la solución para el caso expresamente previsto que será, por lo demás, el más generalmente ocurrente.

—Instancia única: “El Tribunal fallará en única instancia”.

16. Procedimiento del proceso judicial.

Nada se dice en cuanto al procedimiento en sí, por lo cual será necesario acudir a la analogía (art. 16 -Tít. Prel. Código Civil).

Situaciones análogas previstas deben encontrarse en los Tribunales Colegiados que actúen en única instancia, excluyéndose, por ende, las situaciones previstas para los Tribunales Unipersonales (Juzgados de Paz, en ciertas materias según la cuantía que por su escaso monto, carecen hoy de real vigencia).

Las dos situaciones previstas lo son para el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo —contencioso de anulación o nulidad administrativa referente a órganos del Estado: (Disp. Trans. letra E) de la Constitución de 1967, nuevamente vigente a partir del Acto Institucional 12, hasta tanto se dicte la Ley Orgánica de dicho Tribunal—, en primer término (juicio ordinario).

En 2o. lugar, la Ley Orgánica de la Suprema Corte de Justicia Nro. 3,246 de 28.X.1907, que para los casos de “jurisdicción originaria” de

la Corte, establece el siguiente procedimiento: 1) Demanda. 2) Traslado por 15 días, prorrogables por 10 más. 3) Contestación. 4) Plazo de prueba por 60 días, si se hubiera ofrecido. 5) Estudio por los Ministros de la Corte.

6) Audiencia fijada con 10 días al menos de anticipación. 7) Sentencia dictada en audiencia pública, dentro de 3 días.

Entendemos que la analogía debe inclinarnos a la aplicación de la Ley Orgánica de la Suprema Corte, si bien podría aducirse el hecho de que se trata de un contencioso de anulación o confirmación de previsión social, inspirado en el contencioso-administrativo, como se dijo, para optar por el procedimiento que rige para éste.

Sin embargo lo que ha de tomarse en cuenta, más aún que la eficacia de la sentencia sobre el acto impugnado, son otros elementos de Derecho Procesal, en nuestro concepto.

En 1er. lugar, porque la Justicia Administrativa, si bien incorporada nominalmente al Poder Judicial tiene aún hoy, una casi completa independencia en relación a la Justicia Ordinaria, salvo en materia de inconstitucionalidad o en los procesos por diferencias entre órganos estatales o entre integrantes de los mismos, si se fundan en la Constitución.

Por ende, lo lógico es buscar, en la Justicia Ordinaria, una situación similar —competencia originaria de un Tribunal Colegiado.

En segundo término, porque la norma para el TCA es transitorio, hasta que se dicte la Ley Orgánica del mismo y lo racional es adoptar un sistema permanente, como es el de la S. Corte. La Ley Orgánica, por lo demás, tomará en cuenta las peculiaridades exclusivamente del TCA y no las que corresponden a los demás organismos colegiados.

En tercer lugar, porque los antecedentes de la norma parecen conducir en tal sentido.

El régimen de la Caja Bancaria (Ley No. 10.331 de 29.I.1943 - arts. 33 y 36) establecía el régimen de ligazón de instancia: : reposición y apelación en subsidio ante el Tribunal de Apelaciones que fallaba por expediente; en el mismo sentido la Ley 10.662 - art. 16, que se remite a la anterior, para la Caja Notarial y el art. 454 de la Ley 13.892, con igual remisión, para todas las entidades de la seguridad social, con la excepción que se dirá. El nuevo régimen *no dice* que fallará *por expediente*, con lo cual debe sostenerse que el proceso se sustanciará debidamente, máxime tratándose de un proceso 'sin ligazón de instancia'.

El régimen de la Caja de Jubilaciones Profesionales (Ley 12.997 de 28.XI.1961) abarcaba dos instancias, aunque interponiéndose el recurso de anulación junto con el de reconsideración (administrativo) o bien separadamente. En la instancia judicial se oye por su orden a las partes (10 días hábiles cada una); plazo de prueba de 30 días; alegatos de bien probado (10 días hábiles); sentencia confirmando o anulando; apelación

dentro de 5 días. Este es el régimen siempre calificado de más evolucionado y que mejor garantizaba los derechos.

Parecería que se hubiera elegido, del primero, la única instancia: del segundo al procedimiento adecuado ((sustanciación, prueba, etcétera) y la posibilidad de *desligar* la instancia.

IV) Conclusiones.

17. A) Un sistema jurídico que pretenda establecer un régimen de garantías procesales integral, no puede dejar fuera de sus previsiones, la situación de los entes paraestatales o mixtos o públicos no-estatales, sean de previsión social o de otros fines.

B) Parece bastante lógico crear un régimen similar al contencioso-administrativo referente a los entes del Estado, pero no idéntico, atento a la naturaleza mixta de tales organismos.

C) La competencia puede establecerse en la Justicia Ordinaria.

D) Parece suficiente un proceso en única instancia, ante Tribunal (Cámara) colegiado.

E) El proceso habría de ser por audiencia, con interposición de la demanda (escrita) en término perentorio no angustioso (20 o 30 días), ante el mismo Tribunal y sustanciación con la parte contraria.

Sería conveniente establecer que en la demanda o en la contestación, —se ofrezcan los medios de prueba de que se disponga, los que se diligenciarán ante el Tribunal en pleno, oyéndose a las partes antes de sentenciar.

F) Como presupuesto del proceso, debería establecerse el agotamiento de la vía procedimental ante la propia institución paraestatal.

La demanda procesal no debe estar vinculada o conectada a ningún recurso administrativo, e interponerse ante el propio Tribunal.

G) Sería de auspiciar un proceso similar con respecto a las entidades —asociaciones civiles o comerciales— privadas, de confirmación o anulación, por razones de legalidad, de los actos definitivos de sus órganos de gobierno, una vez agotada la vía que prevé el Estatuto o el Contrato Social.