

“BREVES REFLEXIONES A 15 AÑOS DE LA PUESTA EN MARCHA DEL FUERO EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO BONAERENSE”


Por Guillermo F. Rizzi.¹

SUMARIO

I. Datos iniciales y complementarios	01
II. Referencias a la evolución constitucional. Primeras ideas de descentralización del Fuero	02
III. La reforma constitucional de 1994 y la puesta en marcha del nuevo Fuero Procesal Contencioso Administrativo a partir de 2003	04
IV. Breves aportes para la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial en el ámbito contencioso administrativo	08
4.1. Criterios generales	08
4.2. Procedimiento Ordinario en Segunda Instancia	09
4.3. Competencia	10
4.4. Mecanismos de composición, integración y subrogancias	10
V. Primeras conclusiones	11

1. DATOS INICIALES Y COMPLEMENTARIOS

En la Provincia de Buenos Aires rige de manera efectiva, desde el año 2003, el Código Procesal Contencioso Administrativo que prevé un enjuiciamiento a la actividad del Estado en sentido lato, lo que incluye también a los órganos municipales y entidades privadas que presten servicios públicos, como consecuencia básicamente de la reforma constitucional de 1994.

1. El autor es Especialista en Derecho Administrativo (UNLP); Profesor de grado por concurso de oposición y antecedentes en la materia Derecho Administrativo II, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, cátedra Dra. Claudia Milanta; Profesor invitado de postgrado en las Especializaciones de Derecho Administrativo que se dictan en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de La Plata y en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP; Autor de varios artículos, ponencias y diversas publicaciones en revistas especializadas de derecho público; Coautor del libro “Tratado de las Medidas Cautelares”, Ed. Abeledo Perrot 2012, bajo la dirección del doctor Carlos E. Camps; Coautor del “Tratado de Derecho Municipal”, Ed. La Ley, bajo la dirección del Dr. Jorge Luis Bastons; Coautor del libro “Derecho Administrativo”, Ed. EDULP 2017, bajo la dirección del doctor Carlos Alfredo Botassi, manual de cátedra; actualmente se desempeña como Abogado Inspector en la Suprema Corte de Justicia Bonaerense y está ternado por el Consejo de la Magistratura, para acceder al cargo de Juez en lo Contencioso Administrativo para el Juzgado N.º 2 del Departamento Judicial de La Plata.

La relevancia del tema elegido intenta ser un pequeño aporte para el estudio de posibles cambios, en orden a las necesidades que pudieran gestarse a partir de la reciente creación de la nueva Comisión Permanente del Mapa Judicial de la provincia de Buenos Aires, con el fin de hacer efectivos los postulados del art. 15 de nuestra Carta local, por medio de la sanción de la Ley N.º 15.044,² pero al mismo tiempo se transforma en una crítica al sistema procesal federal argentino, ya que allí no contamos con un Código Procesal en lo Contencioso Administrativo, sino que nos regimos mediante el Código Procesal Civil y Comercial³ y un título agregado al decreto ley 19.549, de procedimientos administrativos, con vigencia desde 1972.⁴ O sea que, parafraseando, para los juicios contenciosos en el Estado federal nos regimos por una ley de procedimientos, algo bastante difícil de explicar a los alumnos de las universidades argentinas.

II. REFERENCIAS A LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL. PRIMERAS IDEAS DE DESCENTRALIZACIÓN DEL FUERO⁵

Una referencia breve a la evolución constitucional nos llevará a la Constitución del Estado de Buenos Aires de 1854, ya que ella fue un Estado que se mantuvo separado de la Confederación Argentina hasta 1860, que establecía en su artículo 129 un sistema concentrado del tipo judicialista, donde las causas contenciosas de hacienda y las que nacerían de los contratos que se celebraran entre los particulares y el gobierno, serían juzgadas por un Tribunal Especial.

En tanto este no fue creado, la competencia originaria fue ejercida por el Superior Tribunal de Justicia, según lo dispuso la Ley N.º 166, dictada en el año 1857.

La Constitución de 1853 se dictó cuando la Provincia de Buenos Aires ya integraba el Estado nacional, estructurando un sistema que luego sería copiado por la mayoría de las demás Provincias, lo que la llevó a constituirse, ya en aquellos últimos años del S. XIX, en el faro que alumbraría los más grandes desafíos en la materia.

2. Ley N.º 15.044, promulgación decreto 963/18 del 30/08/2018 y publicación el 5/09/2018; B.O. 23851, que deroga además la Ley N.º 13.778.

3. Complementado por la ley 26.854 en lo relativo a medidas cautelares.

4. Es importante recordar que los gestores de aquel decreto, agregaron tal capítulo para que rija de manera absolutamente provisoria, ya que al mismo tiempo se gestaba el proyecto de código procesal de 1974/75 que, como sabemos, jamás vería la luz.

5. El esquema de trabajo sigue al propio y sus citas, publicado en el Tratado de las Medidas Cautelares, edición 2012, Revista La Ley, Argentina.

El juego de los artículos 156 inciso 3 y 218 dispuso la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia, en única instancia y juicio pleno, previa denegación de la autoridad administrativa competente, fijándose un plazo perentorio de un mes para deducir la acción.⁶

En el año 1889 se produjo una nueva reforma constitucional en la provincia donde aquél pasó a ser el artículo 157, que no sufrió mayores modificaciones en su inciso 3, sin embargo, debemos destacar el agregado del concepto de retardación, pegado al de denegación, que admite el acceso a la jurisdicción por silencio. La cláusula transitoria inserta en el artículo 222 establecía un plazo de 30 días para interponer la demanda y aclaraba respecto del silencio (lo llamaba recurso de retardación) que en tal caso la acción podría deducirse después de seis meses contados desde la fecha en que el asunto se encontrara en estado de resolver.

En el siglo XX, la Carta provincial fue modificada nuevamente en tres oportunidades.

La primera de ellas fue en 1934 y la materia contenciosa fue incluida una vez más en su texto, en el artículo 149 inciso 3, que no tuvo mayores modificaciones debido a que la Ley N.º 2.961, conocida como “Código Varela”, ya regía desde 1906.

Este dato nos obliga a remarcar el avance de esta provincia argentina en materia contenciosa, ya que desde principios del siglo XX teníamos en plena vigencia un código procesal en lo contencioso administrativo que, acompasado a la Constitución de aquel momento histórico, reglamentaba la idea de justicia “retenida” en manos de la Suprema Corte provincial, pero mediante un proceso ordinario pleno, el recordado “contencioso al acto” que, si bien riguroso en su concepto, preveía por ejemplo el silencio administrativo como idea de avanzada para su configuración.

6. La dimensión que toma este artículo sólo es posible determinarla si se toma en consideración que en Francia la responsabilidad pública estatal se apoya en dos regímenes: a) la responsabilidad subjetiva como consecuencia de una falta y b) la responsabilidad objetiva o de pleno derecho (desde 1895). La primera de ellas fue la que ese mismo año, 1873, reconocía el Consejo de Estado a través del famoso “arrêt Blancó”. El constituyente bonaerense, como puede observarse, generaba legislación de avanzada para aquella época.

En 1949 asistimos a una reforma constitucional a nivel nacional y otra a nivel provincial, pero también aquí la materia contenciosa quedó conformada con pocas modificaciones de redacción más que de fondo. El artículo 126 inciso 3 mantenía básicamente la competencia de manera originaria en cabeza de la Suprema Corte de Justicia y establecía que una ley determinaría el plazo y el procedimiento para deducir este tipo de demandas.

Las primeras ideas de descentralización en un fuero especializado aparecieron con la fallida reforma provincial de 1990 que no establecía modificaciones al texto vigente desde 1934, pero debe destacarse que suprimía la competencia originaria de nuestro Superior Tribunal provincial para delegarla en tribunales en lo contencioso administrativo, imponiendo su organización a la Legislatura, según lo disponía el proyectado artículo 154. La mayoría de las Provincias argentinas siguen el sistema de la cláusula general para atribuir la jurisdicción contenciosa.

III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994 Y LA PUESTA EN MARCHA DEL NUEVO FUERO PROCESAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO A PARTIR DE 2003

En 1994 hubo una reforma constitucional nacional y otra en la provincia de Buenos Aires. El artículo 166 de la Constitución provincial en su quinto párrafo,⁷ estableció la creación del fuero contencioso administrativo, con sus características apoyadas sobre cuatro columnas fundamentales: descentralización por oposición a la idea de justicia contenciosa retenida solo en cabeza de la Suprema Corte de Justicia; intermediación porque las personas ya no tienen que acercarse a litigar hasta la capital provincial;⁸ accesibilidad en materia de tutela judicial continua y efectiva; y especialización a través de la

7. Artículo 166.- La Legislatura establecerá tribunales de justicia determinando los límites de su competencia territorial, los fueros, las materias y, en su caso, la cuantía. Organizará la Policía Judicial. Asimismo, podrá establecer una instancia de revisión judicial especializada en materia de faltas municipales. Podrá disponer la supresión o transformación de tribunales, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 176 y la creación de un cuerpo de magistrados suplentes, designados conforme al artículo 175 de esta Constitución, del que dispondrá la Suprema Corte de Justicia para cubrir vacantes transitorias. La ley establecerá un procedimiento expeditivo de queja por retardo de justicia. Los casos originados por la actuación u omisión de la Provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, en el ejercicio de funciones administrativas, serán juzgados por tribunales competentes en lo contencioso administrativo, de acuerdo a los procedimientos que determine la ley, la que establecerá los supuestos en que resulte obligatorio agotar la vía administrativa (el resaltado es nuestro).

8. La capital de la Provincia, ciudad de La Plata, se encuentra distante a 400km de Mar del Plata, 800km de Bahía Blanca, 500km de Trenque Lauquen, etc. Y la Provincia cuenta con 135 municipios, todos sus habitantes -que son actualmente cerca de 15 millones-, solo podían litigar en lo contencioso en la ciudad capital.

creación de un Consejo de la Magistratura, lo que derivó en el nombramiento de jueces especializados en la materia contenciosa.

La cláusula constitucional dio paso, entonces, a la sanción de las leyes 12.008⁹ y 12.074¹⁰ en cumplimiento de la manda establecida por los artículos de vigencia transitoria 215¹¹ y 217¹² de la nueva Carta local, que establecían la necesidad de que la Suprema Corte de Justicia mantuviera transitoria y residualmente el trámite de las causas, por un lado y la designación de los jueces y camaristas del Fuero, por el otro.

Todo ello, sumado a la garantía establecida en el artículo 15,¹³ ha generado el desarrollo y conformación del contencioso administrativo provincial que toma en especial consideración las ideas de la justiciabilidad efectiva de los derechos bajo una tutela continua y sometida a un escrutinio estricto por parte de la sociedad.

Es que la posibilidad de juzgar casos o causas ha generado el abandono definitivo de la justicia revisora de actos administrativos, marcando el final del llamado “contencioso al acto”.

Hoy es posible enjuiciar la actuación u omisión de la provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, lo que incluye a los poderes legislativo y judicial cuando no legislan ni juzgan, con la sola limitación de que se encuentren en el ejercicio de una función administrativa, adoptando entonces un criterio predominantemente objetivo o material (normativo-material, según algunos au-

9. Código Contencioso Administrativo (CPCA -ley 12.008-): Promulgación por Dec. N° 3.444 del 17 de octubre de 1997. Publicación en B.O. 03-XI-97 (Suplemento) N° 23.472.

10. Fuero Contencioso Administrativo: Promulgación por Dec. N° 34 del 07 de enero de 1998 (con observaciones) y Publicación de los días 26 y 27-1-1998 (B.O. N° 23.519).

11. Artículo 215.- La Legislatura establecerá el fuero contencioso administrativo antes del 1 de octubre de 1997 y sancionará el Código Procesal respectivo, para su entrada en vigencia conjunta. Hasta tanto comiencen las funciones de los tribunales en lo contencioso administrativo, la Suprema Corte de Justicia decidirá, en única instancia y juicio pleno, todas las causas correspondientes al referido fuero que se hubieren iniciado, hasta su finalización. (Corresponde al artículo 166).

12. Artículo 217.- Se mantiene la vigencia del anterior sistema de designación de magistrados y funcionarios del Poder Judicial, por el plazo máximo de dos años. La presente cláusula no regirá para la designación de los jueces que integren el nuevo fuero contencioso administrativo. (Corresponde al artículo 175).

13. Artículo 15.- La Provincia asegura la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia, la gratuidad de los trámites y la asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial. Las causas deberán decidirse en tiempo razonable. El retardo en dictar sentencia y las dilaciones indebidas cuando sean reiteradas, constituyen falta grave.

tores -debido a la idea de aquello “regido por el derecho administrativo”-¹⁴ por oposición al sistema subjetivo donde lo que importa es la sola presencia del Estado) lo que incluye la actividad desplegada por los concesionarios de servicios públicos o cualquier otra entidad privada que la lleve a cabo.

La ley del fuero (12.074) establece como mínimo un Juzgado en lo Contencioso por departamento judicial, los que actualmente son diecinueve en la provincia de Buenos Aires y la disposición de Cámaras Regionales de Apelación en lo Contencioso Administrativo que actualmente son cuatro, junto a la casación extraordinaria, común a las demás ramas judiciales, que permite la interposición de hasta tres recursos extraordinarios ante la Suprema Corte de Buenos Aires; mientras que el código (Ley N.º 12.008) establece un sistema conformado por pretensiones no taxativas, todas previo habilitar la instancia mediante el estudio de sus presupuestos de admisibilidad (legitimación, agotamiento de la vía procedimental, silencio, plazos de caducidad y pago previo), el establecimiento de un proceso general u ordinario y de varios procesos especiales a elección -en principio- del justiciable.

Para poder ponerse en práctica efectiva desde el año 2003, cuando estaba previsto para 1997, el sistema estuvo siempre bajo la mira del Poder Ejecutivo provincial y en especial de los ejecutivos municipales, que preveían que este nuevo sistema literalmente paralizaría a la administración pública. De hecho, algunos autores lo veían exactamente al revés, ya que sostenían que iba a ser “un fuero hecho a la medida de los ejecutivos”, debido a que permite la acción judicial del Estado para la ejecución de tributos provinciales, lo que, a 15 años de la puesta en marcha del fuero, muestra una estadística aproximada del noventa por ciento de las causas de este tipo en trámite,¹⁵ situación que hace que pensemos si estos últimos tenían o no razón en sus planteos.¹⁶

14. Este es un concepto que responde a la llamada “contrarreforma” que, mediante la sanción de la Ley N.º 13.101, llevó adelante el Ejecutivo provincial de 2003, intentando limitar ese amplio e indeterminado concepto de “función administrativa”, restringiéndolo además en el art. 1 de la Ley N.º 12.008 a los casos “regidos por el derecho administrativo”.

15. Fuente web de la Suprema Corte de Buenos Aires, <http://www.scba.gov.ar/informacion/estadisticas.asp?pagina=planificacion&opcion=D>

16. Como veremos infra, se ha creado también un fuero de ejecuciones tributarias que nunca se puso en marcha y podría descomprimir totalmente esa situación.

Se encuentra caracterizado por la posibilidad de judicializar casos de empleo público y/o previsional, contratos administrativos, etc., con un amplio esquema cautelar y en materia de prueba con la inserción de la audiencia preliminar que es una suerte de oralidad agregada a un sistema básicamente escrito y la “averiguación” de la verdad material que implica en los hechos más que una simple investigación, todo ello desarrollado frente a jueces especializados en la materia y junto a una amplia legitimación pensada sobre la base de situaciones jurídicas subjetivas y el concepto general de “afectado” (art. 43, CN), que permite un amplio acceso a la tutela continua y efectiva (art. 15, CP), lo que incluso permitió reconceptualizar la idea vetusta tripartita de derecho subjetivo, interés legítimo e interés simple de la legislación procedimental, a la luz de la jurisprudencia de este nuevo fuero.

Tal fue el impacto generado por estas nuevas ideas que, al sólo título ejemplificativo que nos ayude a entender la dimensión que adopta el nuevo fuero contencioso, alcanza con señalar que la Suprema Corte provincial tuvo que declarar la operatividad del sistema¹⁷ en el año 2002, mediante el fallo “Consortio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca” y en 2003 ordenar al Poder Ejecutivo provincial, a través de una acción de amparo interpuesta por el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, la puesta en marcha efectiva del sistema, lo que recién sucedió a partir del 15 de diciembre del año 2003.

Este año entonces celebraremos los primeros 15 años del Fuero en lo Contencioso en nuestra provincia, señera en esta materia, porque no dejamos de resaltar que desde 1906, mientras en la justicia federal se seguía discutiendo la demandabilidad del Estado, aquí no solo el mismo era demandable, sino que tenía que enfrentar un proceso que, para la época, significó un gran avance en materia de acceso efectivo al poder judicial.¹⁸

17. A partir de lo resuelto en la causa B. 67.745, “Consortio de Gestión Puerto de Bahía Blanca c/Pentamar S.A. y H.A.M. Sucursal Argentina S.A. s/Proceso urgente de medida autosatisfactiva y medida cautelar”, una Resolución del 23 de octubre de 2002 donde se dejó en claro que el carácter revisor propio de la competencia originaria que la Suprema Corte tiene atribuida por mandato constitucional (art. 215, 2° parte de la Constitución provincial) ya no es predicable para el régimen de enjuiciamiento de los casos administrativos, a tenor de lo dispuesto por la nueva cláusula constitucional de la materia, además de que el artículo 166 de la Constitución provincial no reconoce límites a la configuración de la materia en razón de la posición procesal de “la Provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas” cuya conducta suscita el conflicto sometido a enjuiciamiento. No cabe desplazar la competencia contencioso administrativa, dice el Supremo Tribunal, por la circunstancia de que una entidad pública revista la condición de parte actora y plantee pretensiones contra particulares en el marco de un contrato de obra pública que los vincula.

18. Me refiero al llamado “Código Varela”, que rige incluso hoy para algunos temas desde 1906.

IV. BREVES APORTES PARA LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL EN EL ÁMBITO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Una primera intervención debería enfocarse sobre la posibilidad de establecer una Ley de Autarquía para el Poder Judicial provincial, de tal manera las funciones de coordinación con el Ministerio de Justicia¹⁹ y consecuentemente su injerencia sobre los diferentes y muy variados temas, determinarían las mayores -o menores dependiendo del tema-, posibilidades reales -o profundas- de reforma. Al mismo tiempo debe aclararse que estas ideas son preliminares y no abarcan todas las posibilidades de reforma.

4.1. Criterios generales

A más de las propias funciones de la Suprema Corte de Justicia y/o del Ministerio Público en su caso, deberían amalgamarse todas las leyes que establecen diferenciaciones de fueros para establecerlas o implementarlas a través de una nueva -y única- legislación.

En el sistema del fuero contencioso, además de la actual Ley Orgánica,²⁰ rige la Ley N.º 12.074 que, con sus modificaciones,²¹ organiza el Fuero en lo Contencioso Administrativo provincial. La futura legislación debería subsumirla, más allá de las modificaciones que aquí pudiéramos sugerir.

En la provincia de Buenos Aires se encuentra, además, prevista la puesta en marcha del Fuero de Ejecuciones Tributarias,²² en un esquema que, a simple vista y

19. Ver Ley N.º 15.044, cit.

20. Ley N.º 5.827.

21. Artículo 2º de la Ley N.º 12.074 (texto según Ley N.º 12.310): "Créanse en el Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, las Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, con competencia para entender como Tribunal de alzada en las causas previstas en el artículo 166, último párrafo, de la Constitución de la Provincia, con el alcance establecido en el Código Procesal Contencioso Administrativo (Ley N.º 12.008) y en las ejecuciones de créditos fiscales de naturaleza tributaria; en instancia originaria y juicio pleno, en las demandas promovidas contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia y sentencias definitivas del Tribunal Fiscal de Apelación, con aplicación de las reglas del juicio ordinario, establecido en el Título I, artículos 1º a 66 del Código Procesal Contencioso Administrativo."

22. Ley N.º 13.435 que crea el Fuero de Ejecuciones Tributarias, con competencia en las ejecuciones de los créditos fiscales por tributos, sus accesorios y sus multas de la provincia o municipalidades contra sus deudores, en las medidas cautelares autónomas que se soliciten anticipadamente en su resguardo y en el proceso de conocimiento posterior. Y establece como alzada a las actuales Cámaras Regionales de Apelación en lo Contencioso Administrativo.

luego del paso de más de diez años, se ofrece como muy difícil de implementar debido a cuestiones políticas, de presupuesto y de infraestructura. Incluso se ha hablado en los últimos años de la necesidad de crear un fuero con competencia exclusiva en materia ambiental y de uno con competencia exclusiva sobre temas de usuarios y consumidores.²³ Toda esta discusión podría ser zanjada con la implementación de un Fuero en lo Contencioso Administrativo y Tributario, a semejanza de la forma de organización que rige en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De tal modo, con objetivos posibles, sin necesidad de nombramientos y/o selecciones de nuevos jueces, pero mediante la puesta en marcha de estructuras, tanto de personal como edilicias, hoy no previstas desde el punto de vista del presupuesto asignado al Poder Judicial,²⁴ se ofrecerían respuestas significativas, simplificadas y efectivas en el corto y mediano plazo, debiendo preverse sólo modificaciones de estructura funcional en los actuales juzgados, como es la mayor disposición de personal y de infraestructura,²⁵ la creación de nuevos juzgados solo en los departamentos judiciales cuyo nivel de aumento en la litigiosidad²⁶ sea manifiesto, y la creación de Salas en las Cámaras Regionales, como objetivo de mínima.²⁷

4.2. Procedimiento Ordinario en Segunda Instancia

Resulta necesario establecer también modificaciones sobre el tratamiento de las causas que tramitan ante las Cámaras de Apelaciones como única instancia

23. En los últimos años se ha volcado bastante jurisprudencia sobre este tema, más específicamente en cuestiones vinculadas a las competencias ejercidas por el juez de faltas y el efecto del daño directo.

24. Por ello se insiste con establecer, a la hora de las propuestas para una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, la posibilidad de implementar un esquema de Autarquía para el Poder Judicial provincial, ello garantizaría, además, mayores niveles de independencia y división de poderes.

25. Un mínimo relevamiento hace notar la falta de personal en los órganos judiciales contenciosos, al menos para dar respuesta efectiva y eficiente al crecimiento litigioso tributario, sólo provincial hasta ahora, por eso considerando que en varios departamentos judiciales del interior la estadística revela que alrededor del noventa y cinco por ciento son tributarias, sostenemos la posibilidad de implementación de una reforma, estableciendo el Fuero en lo Contencioso Administrativo y Tributario que, sin vaciar de contenido “lo contencioso”, pase a desempeñar un rendimiento efectivo, eficiente y, al mismo tiempo, flexible y simplificado.

26. Se agrega que en los últimos años la mayor litigiosidad se ha dado, primordialmente, en los apremios provinciales, hecho destacado por la Gobernadora en su visita de fin de año 2017 a la Fiscalía de Estado y el número final observado en las estadísticas que señalábamos supra que arroja más de 101.000 juicios iniciados por el Estado.

27. Se propone de este modo, a la luz de la derogación mediante la Ley N.º 14.901 de la creación de una nueva Cámara Regional de Apelación, prevista originariamente para el Departamento Judicial Lanús-Avellaneda.

judicial, estableciendo taxativamente los casos en que resulte necesario un procedimiento ordinario ante ellas, dejando en claro las indicaciones que la Suprema Corte ha dictado de manera pretoriana pero que no han sido receptadas en todos estos años por el legislador.²⁸

4.3. Competencia.²⁹

En materia de competencia territorial no resultaría criticable en principio el sistema actual de distribución geográfica adoptado por este fuero, pero debería gestionarse siempre en favor de la descentralización, que es uno de los pilares del sistema.³⁰

En cuanto a la competencia material, más allá de los avances observados como consecuencia de la jurisprudencia de la Suprema Corte sobre el tema, podría implementarse alguna modificación que, desde la letra de ley, establezca qué debe entenderse por “función administrativa”, ya que aún pueden observarse casos no resueltos con claridad³¹ y que ocasionan una lentificación en los procedimientos de acceso a la justicia o tutela judicial efectiva.

4.4. Mecanismos de composición, integración y subrogancias

Se han observado en este ámbito diversas cuestiones vinculadas a estos mecanismos. Por fuera de la necesidad de integración con jueces mediante criterios de especialidad de acuerdo a la materia en litigio, deben preverse las situaciones de subrogancias, ante eventos coyunturales y/o políticos que no permitan cubrir los cargos con la inmediatez que este nuevo sistema requiere.³² En tal sentido, puede proponerse que, una vez superado un plazo a determinar³³ se integre el órgano

28. Específicamente me refiero al carril del art. 74, Ley N.º 12008, y la jurisprudencia que emana de los casos “Colegio de Bioquímicos” (2008); “Giannino” (2009) u “Orbis Mertig” (2010).

29. Algunas de estas futuras medidas dependerán también de una modificación sobre la ley 12.008.

30. En esta materia la Suprema Corte ha sentado su criterio a partir de la causa “Saráchaga”, de abril del año 2016.

31. Pueden observarse algunos temas referentes a IOMA; hábeas data; faltas provinciales; locación y/o compraventa; Colegios y Cajas profesionales; daño ambiental; transporte ferroviario; función judicial, por caso.

32. Debe destacarse que, si bien se promueve la prevalencia del criterio de especialidad del juez, es cierto que, en casos de plazos excesivos, debería implementarse algún mecanismo que salvaguarde el órgano y la jurisdicción, con miras al mejoramiento permanente del acceso efectivo a la justicia.

33. Ver causa “Riccitelli”, del juzgado en lo Cont. Adm. 2 de Mar del Plata, donde el juez propone un año como

de manera obligatoria con un juez suplente. De la manera en la que actualmente se hace, se pone al Poder Judicial en riesgo de incurrir en denegación de justicia, situación que no sería tolerable a la luz de la nueva legislación que se propone.

V. PRIMERAS CONCLUSIONES

La propuesta para un futuro esquema de la “Justicia Contenciosa” en el ámbito provincial, deben estar basadas en la necesidad de establecer un sistema claro y eficiente, simplificado, con objetivos posibles, que aborde a la luz de lo requerido por nuestra Constitución todos los temas vinculados al derecho público por fuera, claro está, de la instancia penal.³⁴ Para ello deberían promoverse reformas que observen las necesidades de dotar de mayor personal y de infraestructura a los órganos judiciales actuales,³⁵ previo al estudio, con apoyo de la Comisión Permanente de Mapa Judicial, de la posible creación de nuevos Juzgados en cada Departamento Judicial y de Salas para las Cámaras Regionales de Apelación en lo Contencioso Administrativo.³⁶

En todos los casos de intervención deben observarse los principios de transparencia en la gestión, eficiencia y asignación racional en el uso de los recursos.³⁷

Un último punto para considerar es el que deberá guiarnos hacia metas que no sean meramente utópicas, para poder plantear cambios sin desconocer que lo perfecto es enemigo de lo posible.

plazo máximo.

34. Contencioso, tributario, ambiental, usuarios y consumidores. Y, quizás, que pueda abarcar también la materia electoral, reforma que no podría satisfacer el actual esquema ni el que se propone, pero que resulta de vital importancia para la vigencia de un sistema democrático.

35. Ninguna de estas medidas podría obviar el hecho de que hasta hoy -y en total, desde el ordenanza hasta el ministro- el Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires está integrado por no más de 23.000 personas en un Estado local poblado por más de 15 millones.

36. Ello, recalamos, si se mantuviera la idea de no crear nuevas Cámaras.

37. Art. 2, Proyecto de Ley de Autarquía del Poder Judicial, elaborado por el doctor Daniel F. Soria.