

San Isidro, 24 de junio de 2020

**Sr. Presidente del
Colegio de Abogados del
Departamento Judicial de San Isidro
Dr. Santiago Quarneti
S/D**

De nuestra consideración:

**Ref. Declaración interés de la *colegiatura*
sobre *Proyecto de ley* sobre
**MODIFICACION COMPETENCIA
TERRITORIAL FUERO CONTENCIOSO****

Es un honor dirigirme a Ud., y por su intermedio al Conserjo Directivo, en mi calidad de presidente de la **Comisión de Legislación General y Seguimiento Legislativo** de este colegio, en cumplimiento del reglamento de Institutos y Comisiones (art. 8), que pone en cabeza de esta comisión lo atinente al cumplimiento del art. 19 inciso 6o de la ley 5177, a los efectos de poner a consideración, y solicitar se **declare de interés del colegio departamental** el proyecto de ley E-82-2020-2021¹, y con ella, su elevación al **Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires** a los mismos fines y para ser comunicada a la legislatura de la provincia.

Adelantamos los beneficios que traería aparejada la sanción de esta ley, y correlativamente la importancia de contar con la declaración propuesta y el apoyo institucional de la colegiatura departamental y provincial, y su consecuente difusión y comunicación oficial.

Actualmente dicho proyecto, que cuenta con estado parlamentario en el senado de la Provincia de Buenos Aires, permitirá de sancionarse, no solo cumplir con la exhortación de la Suprema Corte de Justicia a fin de ajustar a la Constitución la cláusula competencial territorial dispuesta actualmente en el artículo 5 de la ley 12.008 (Código. Contencioso Administrativo), sino que permitirá la mayor accesibilidad de los justiciables a la justicia contencioso administrativa encargada de controlar la función administrativa de la provincia, sus entes, y los municipios. Por otro lado, permitirá una mejor distribución de causas en los distintos juzgados de toda al provincia, y aumentará con ello las posibilidades de trabajo de los colegas.

Seguidamente expondremos, los antecedentes del proyecto, y sus fundamentos.

¹ Puede consultarse en: https://www.senado.ba.gov.ar/secleg_busqueda_acypro_detalle.aspx?expe=116675

En la Provincia de Buenos Aires el fuero judicial especializado para controlar la gestión de Gobierno del Poder Ejecutivo provincial, los demás entes, y los propios Municipios resulta ser el contencioso administrativo.

Este fuero nació de la mano de la reforma de la Constitución Provincial de 1994, a partir de la cual se modifica corpernicamente su funcionamiento. Ello, se llevó a cabo a través de la derogación del inc. 3 del ex art. 149 y la incorporación de la nueva cláusula del art. 166, in fine, cuya aplicación en los hechos, han implicado una profunda transformación de las propias bases del proceso administrativo previstas en el régimen de la Constitución de 1934.

El art. 166, in fine, de la Constitución Provincial refiere: *“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 los tribunales competentes en lo contencioso administrativo, de acuerdo con los procedimientos que determine la ley, la que establecerá los supuestos en que resulte obligatorio agotar la vía administrativa”*.

No sólo se ha suprimido la cláusula constitucional que atribuía competencia originaria a la Suprema Corte de Justicia para conocer en materia administrativa, para sustituirla por un fuero especializado, sino que, a su vez, se ha modificado de lleno la esencia de las instituciones comprometidas en el proceso administrativo; ello sobre la base del último párrafo del art. 166 y del art. 15 de la Constitución local que consagra y garantiza el derecho a la “tutela judicial continua y efectiva” y el “acceso irrestricto a la Justicia”.

Así es que luego de la reforma constitucional, recién el 15 de diciembre de 2003, y luego de un fallo condenatorio de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia (amparo iniciado por el Colegio de Abogados de Provincia de Buenos Aires), comenzó a funcionar (parcialmente) el fuero contencioso administrativo. El código contencioso administrativo sancionado por la ley 12.008, modificada por la llamada “contrareforma” de la nefasta ley 13.101, rijió a partir de allí las causas materia de dicho fuero.

En punto al objeto de este breve informe, cabe referir que el legislador, aunque con algunas modulaciones al actual régimen, ya establecía, en el texto originario del art. 5º de la Ley Nº 12.008, que la competencia territorial, como regla, estaría definida por “[...] el domicilio de las personas cuya actuación u omisión dé lugar a la pretensión procesal [...]”. Es decir, de no darse ninguno de los supuestos establecidos como excepción a esa

regla, o bien un supuesto de prórrogabilidad de la competencia territorial², será el domicilio de la demandada el que determine la competencia territorial de la Justicia Administrativa³.

Esta regla competencial, cuando el demandado fuera la provincia o algunos de sus entes descentralizados, y, a excepción de que el demandante tenga su domicilio en la ciudad de La Plata o en sus inmediaciones, generana a nuestro modo de ver⁴, no solo una conculcación injustificada del derecho de acceso a la justicia (Artículo 15, Constitución Provincial), sino también una clara violación al principio descentralizador del Fuero Contencioso Administrativo creado por el art. 166 de la Constitución local, en tanto, el actor estaría obligado a acudir a un departamento judicial diverso –y mas alejado- al que corresponde a su domicilio.

De esta manera se han creado juzgados en la materia en todos los departamentos judiciales de la Provincia, mediante un sistema descentralizado de justicia, que se regirían

² Los supuestos de excepción a la regla fijada por el art. 5 inc. 1 CCA, son las siguientes: a) Controversias relativas a las relaciones de empleo público; b) Controversias sobre pretensiones deducidas por reclamantes o beneficiarios de prestaciones previsionales y pretensiones contra resoluciones de colegios o consejos profesionales y sus cajas previsionales; c) Controversias suscitadas entre prestadores de servicios públicos o concesionarios de obras públicas y usuarios; d) controversias que versen sobre pretensiones relacionadas con contratos administrativos; e) controversias sobre servidumbres administrativas y expropiaciones, f) pretensiones resarcitorias fundadas en las restantes limitaciones al dominio por razones de interés público, salvo el supuesto en que ellas incluyan el pedido de anulación de un acto administrativo, caso en el cual se aplicará la regla competencial territorial.

³ Esa prórrogabilidad –expresa o tácita- de la competencia territorial, puede darse, en principio, solo en los asuntos de contenido patrimonial. Ello, en virtud de que a falta de una disposición expresa en el código, resulta aplicable en forma supletoria (cf. art. 77 inc. 1º CCA), el Código procesal civil y comercial en este aspecto (arts. 1 y 2 CPPC). Vid. C.C.S.M., “Fisco de la Provincia de Buenos Aires c/Roman S.A.C. S/Apremio Provincial”, res. 29-9-2005, la que además sostuvo que la competencia territorial: “...en vista de su carácter relativo, es susceptible de renuncia y puede ser prorrogada en forma expresa o tácita por las partes (arts. 1, 2 y 5 CPCC)...” a la par que agregó: “...Al no tratarse de un supuesto de competencia absoluta y, por ende, hallarse regida por la voluntad de las partes, en consonancia con lo normado en los arts. 1, 2 y 5 de la ley adjetiva, los jueces no pueden declararse incompetentes de oficio, sin perjuicio de la actitud que pudiere adoptar la contraparte en la oportunidad procesal que corresponda.”; dicho criterio fue confirmado por esa cámara en posteriores fallos: “Rotela de Azzone”, res. 15-11-2007, entre otros. La S.C.B.A., también ha sostenido que: “...siendo la competencia territorial prorrogable, el juez ante quien ha sido presentada la demanda no puede declararse de oficio incompetente:” (ac. 82.682, 14-XI-2001; ac. 84.039, 13-III-2002, ac. 89.378, 9-X-2003)

⁴ Lo sostuvimos en varios artículos, y publicaciones. “Provincia de Buenos Aires. Competencia territorial y acceso a la justicia”, en Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo y Regulación Económica”, IJ-LXXVII-411, del 14-4-2015. En RAP Provincial No. 60-70, “La descentralización constitucional del fuero y la competencia territorial fijada legalmente”. En AAVV “Código contencioso Administrativo de la Pcia. de Buenos Aires” (Isabella-Director), tomos I y II, en el artículo “Lineamientos de la competencia material y territorial en el fuero administrativo”, tII, o. 173.

por un nuevo código contencioso administrativo sobre la base de una cláusula constitucional renovada, lo que haría mas accesible el derecho a la tutela judicial efectiva de los litigantes quienes (hasta su entrada en vigencia) debían conformarse con una justicia centralista y restrictiva.

El mismo Soria⁵, ha destacado que la creación y “descentralización” del Fuero “[...] ha sido valorada como una decisión de trascendencia institucional”, agregando que el “nuevo régimen autoriza la creación de tribunales descentralizados [...]”. Asimismo, manifestó: “Una de las principales críticas a la competencia originaria de la SCBA se basó en la disfuncionalidad de la concentración de los juicios en la ciudad de La Plata [...]. La descentralización contribuiría a solucionar ese grave inconveniente”.

El Código Contencioso administrativo (Ley 12.008), en lo que interesa, establece donde se deben radicar y tramitar las demandas contra la provincia, y pese a encontrarse designados mas de 27 jueces en cada uno de los 20 departamentos judiciales de la provincia, **solo 2 jueces** (que atienden 4 juzgados a raíz de las vacancias, que llevan en un caso mas de 7 años) son los que deben resolver los reclamos judiciales que provienen de cualquier rincón de la provincia.

Esta regla legal, contraría la Constitución provincial, e incluso fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia provincial el pasado 5 de junio, en la causa “**Agrupación Ciudadana San Isidro c/ Junta Electoral**”, causa Nro. 73732, en la que intervine como abogado patrocinante.

Por otro lado, la gran extensión geográfica de la provincia, y la lejanía de esa ciudad respecto a los conflictos que se suscitan en otras ciudades desalienta a quienes tienen que recorrer hasta 600 kilómetros para llegar al juez plantense.

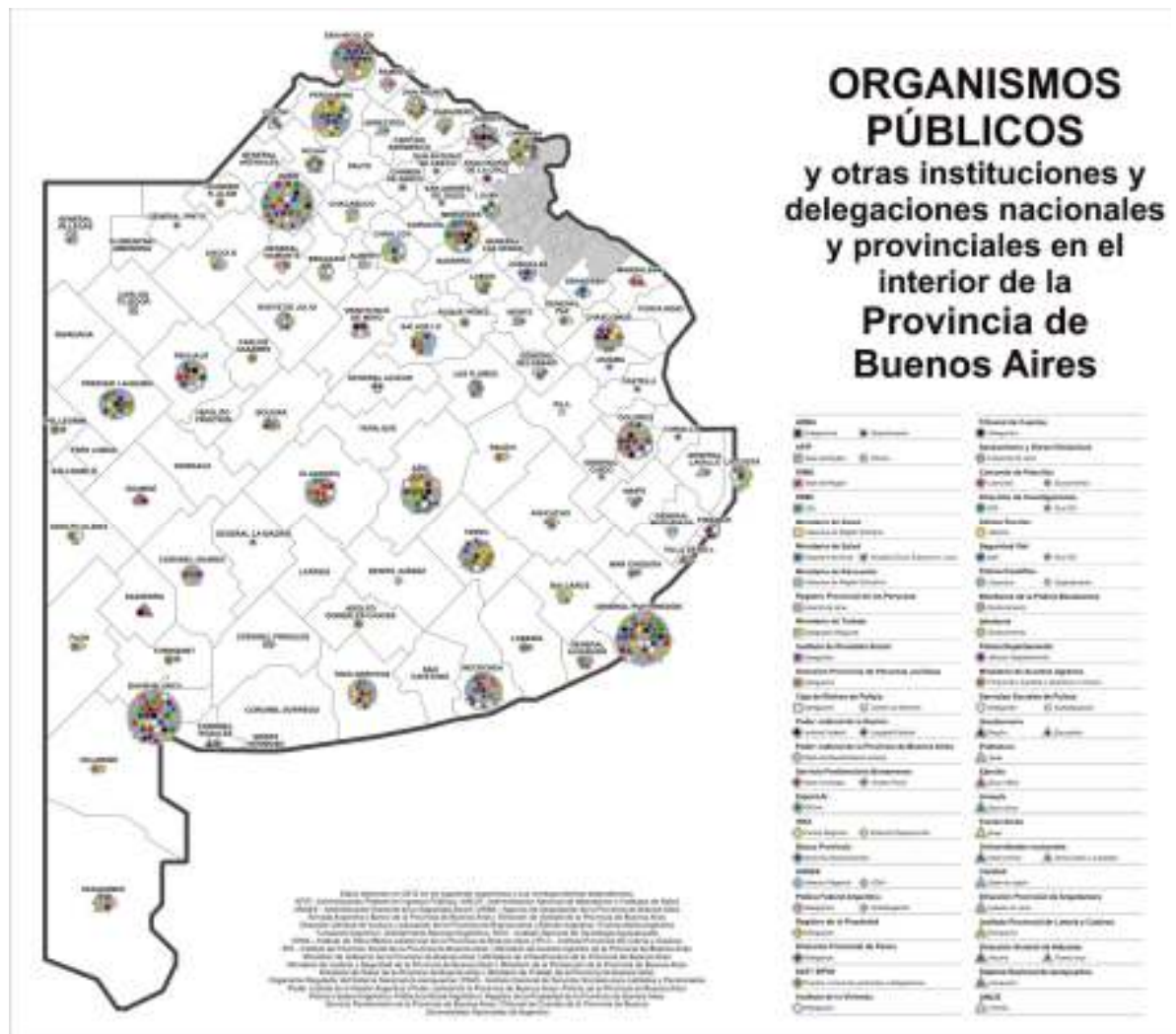
Este sistema centralizado en la ciudad de La Plata, exige que tan solo 4 juzgados (2 vacantes reitero) atiendan las demandas de una masa poblacional de **mas de quince millones de habitantes en la provincia**⁶.

Como se ilustra en el mapa adjunto⁷, la descentralización de distintos organismos, entes y municipios existentes en toda la geografía provincial, exigen razonablemente que las causas que se generen contra ellos puedan ser residenciadas en los juzgados contenciosos de cada departamento judicial.

⁵ Soria, Daniel F., “Bases constitucionales del Proceso Administrativo Bonaerense. Apuntes preliminares a propósito de la reforma a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires”, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap: 196:13.

⁶ Fuente <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php/poblacion>

⁷ Fte. https://es.wikipedia.org/wiki/Provincia_de_Buenos_Aires#/media/Archivo:DependenciasPciaBsAs.jpg



En definitiva, es la justicia que controla al poder, de allí la necesidad de descentralizarla y hacerla mas accesible a todos.

Repasando la historia, desde 1905 y hasta diciembre de 2003, esa justicia contencioso administrativa estaba exclusivamente en manos de nueve jueces que integraban la Suprema Corte de Justicia (con algunas variaciones), cuya sede está radicada en la ciudad capital de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

Los ciudadanos que requerían reclamar por sus derechos se encontraban obligados, durante casi un siglo, a concurrir a la ciudad de La Plata, con las dificultades que ello generaba, teniendo en cuenta que la Provincia tiene mas de 300 mil km2 de extensión, y 135 municipalidades. Era un sistema judicial, que resultaba inaccesible para las gran mayoría de la población, sobre todo para aquellos mas necesitados.

Esto motivó, como adelantamos, que en el año 1994 la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, fundara una nueva justicia contencioso administrativa, que vió la luz en forma traumática, a raíz de un fallo del máximo Tribunal Provincial que tuvo que obligar a la Provincia a efectivizarlo, debido a la demora que llevaba en aquellos años su puesta en funcionamiento. La anomia normativa en nuestros gobernantes y legisladores no es nueva.

La finalidad era acercar la justicia a la gente, esto es, **descentralizarla**, ello de forma de superar el viejo régimen que exigía acudir a un único tribunal superior en La Plata.

Para ello se crearon al menos un juzgado contencioso de primera instancia en cada uno de los 20 departamentos judiciales de la provincia, y cuatro cámaras de apelación distribuidas regionalmente. La Justicia si bien parecía mas cerca, con la sanción de ley 12.008 del año 1997, y sobre todo de la reforma que la ley 13.101 dispuso, esto sería una verdad a medias, y finalmente, mirando la cláusula constitucional y la idea de su creación, un retroceso.

Como adelantamos, la regla que se fija es que que en los casos en que se demanda a la Provincia de Buenos Aires (aún desde el lugar más alejado de la provincia), debe hacérselo en los juzgados de la misma ciudad de La Plata, virtualmente como hace mas de un siglo.

La distribución de causas en estos casos, sin contemplar las excepciones previstas, recaería en tan solo cuatro juzgados platenses (hoy a cargo de tan solo 2 jueces), que deberían *–pese a los más de 27 jueces existentes en toda la provincia–* potencialmente contener a más de 15 millones de habitantes (Fuente: <http://www.ec.gba.gov.ar/estadistica/Revista1.pdf>), un dispendio de recursos y esfuerzos que amerita ser encauzado criteriosamente. No hay explicación lógica alguna, ni impedimento de ninguna índole para lograr sortear un sistema de distribución de causas judiciales ineficiente, injusto y sobre todo concentrado en algunos pocos. Debemos lograr un Estado eficiente, que haga uso adecuado de los recursos humanos, tecnológicos y económicos dispuestos. También debemos lograr que la Justicia funcione adecuadamente, por medio de una justa y equitativa distribución del trabajo, y al alcance de quien la necesite.

Hemos sostenido desde hace tiempo, la necesidad de reformar este aspecto, al punto de haber tenido la gran oportunidad de presentar un proyecto de ley (que fue apoyado por

cuatro Diputados de CAMBIEMOS BUENOS AIRES) que llevó el número D-480-16-17 (144)⁸, sin que este hubiera merecido tratamiento.

Actualmente, el proyecto (con alguna mínima modificación) fue reingresado al senado de la Provincia, y es impulsado nuevamente por otro grupo de senadores provinciales que han tenido la gentileza de apoyar el proyecto de ley, el que lleva el número E-82-2020-2021⁹, y se encuentra actualmente estado parlamentario.

El fallo antes indicado, cuenta con un valioso precedente de la Suprema Corte de Justicia Provincial, sentencia recaída en la **causa B-73.126, "Sarrachaga"**¹⁰. Allí se declaró la inconstitucionalidad del régimen concentrado actual, a la vez que se exhortó allí al poder legislativo a que lo modifique, cosa que a la fecha, lamentablemente, no ha sucedido. Se ve que algunos legisladores provinciales no tienen tiempo de ocuparse de estos temas.

Si bien estos temas aparecen como muy técnicos, y parecieran alejados de la vida real diaria del ciudadano común, resultan en verdad prioritarios y se traducen en problemas de acceso a la justicia de infinidad de justiciables.

Es por esto, que es indispensable profundizar la descentralización de la justicia contencioso administrativa, difundir y apoyar estos cambios legales desde la doctrina y la academia, y con ello hacerla mas cercana y accesible para todos. Sino se aborda esta tarea por quienes estan llamados a legislar, seguiremos padeciendo, en lo que al acceso a la justicia se refiere, algunos de los problemas mas graves de principios del siglo pasado.



Dr. Diego P. Isabella
Presidente
Comisión Leg.Gral y Seg.Leg.

⁸ Puede consultarse en: <https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/16-17d4800.pdf>

⁹ Puede consultarse en: https://www.senado.ba.gov.ar/secleg_busqueda_acypro_detalle.aspx?expe=116675

¹⁰ SCBA, *in re* "Sarachaga Ana I. c/ A.R.B.A. s/ Amparo por moraç –Cuestión de competencia (ART. 10, C.P.C.C.)", causa B-73126, res. 6-4-16.