

ACERCA DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA EN EL ÁMBITO DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

LUCIANA SOLEDAD CAÑETE.*

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Argentina estipula en su art. 1 que la Nación adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, y federal. A su vez su art. 5 prescribe que: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

Vale recordar que el territorio de la República Argentina está dividido en 24 distritos federativos: veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es la Capital Nacional. Dentro del esquema surgido de nuestra carta magna en el año 1853, se vislumbra que cada provincia -y aquí incluimos también a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- tiene la facultad y el deber de organizar su poder judicial.

Hecha la aclaración pertinente y en aras de un mayor entendimiento del lector, a lo largo del presente haremos un intento por describir la situación del proceso contencioso administrativo en el territorio de la provincia de Buenos Aires. Ello toda vez que luego de casi noventa y ocho años de vigencia -desde el 1 de marzo de 1906 hasta el 14 de diciembre de 2003- del Código contencioso administrativo bonaerense, sancionado por la ley provincial 2.961¹ y más conocido como Código Varela², rige en la provincia de Buenos Aires un Código procesal contencioso administrativo nuevo, que fuera sancionado por la Ley 12.008 y sus modificatorias.

Acaeció que el viejo código procesal contencioso administrativo estaba demostrando que si bien había resultado muy adelantado para la época de su sanción -a principios del Siglo XX- ahora los avances en materia de derechos, especialmente de derechos humanos, tornaba necesaria su modificación o derogación.

La importancia que reviste la sanción de este nuevo Código es muy alta. Se ha cerrado un ciclo de casi un siglo de duración dentro del cual solo se podía discutir el acto administrativo, con una legitimación activa muy acotada y por ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en instancia única, cuyo asiento se encuentra en la Ciudad de La Plata, capital de la provincia.

En el afán de echar luz sobre la situación descripta y su íntima vinculación con el derecho a la tutela judicial efectiva, es que atravesaremos el presente.

* Magíster en Derecho Administrativo.
Universidad Austral.
Abogada de Fiscalía de Estado de la Provincia de Buenos Aires.-
Docente de la Universidad Católica de La Plata.-
Tutora del Escuela del Cuerpo de Abogados de la Procuración del Tesoro de la Nación en su modalidad virtual.-

1 La ley se sancionó el 14 de diciembre de 1905, fue promulgada el 22 de diciembre de 1905, la edición oficial se dispuso el 9 de enero de 1906. En vigencia desde el 1 de marzo de 1906.-

2 Varela Luis V., jurista uruguayo, fue el redactor del proyecto de ley del primer código contencioso administrativo de la Provincia de Buenos Aires.-

II. ÉRASE UNA VEZ...

La Constitución provincial en su redacción original estableció la competencia de la Suprema Corte de la provincia en lo concerniente a la materia contencioso administrativa. Dicha atribución se mantuvo inalterada a lo largo de las reformas que sufrió la carta fundamental provincial en los años 1889, 1934 y 1949.

El art. 149 inc. 3 antes de la reforma constitucional de 1994 establecía que la Suprema Corte “decide las causas contencioso administrativas en única instancia y juicio pleno, previa denegación o retardación de la autoridad administrativa competente al reconocimiento de los derechos que se gestionan por parte interesada”.

En consonancia, el Código Contencioso Administrativo provincial que fuera sancionado por la Ley 2961 de 1905, estipuló en su art. 26 que “en toda la provincia de Buenos Aires no existe más tribunal de lo contencioso administrativo que la Suprema Corte de Justicia, la que deberá resolver todas las causas de esta jurisdicción con la mayoría de sus miembros”.

Luego, en el año 1994, las constituciones tanto nacional como de la provincia Buenos Aires fueron reformadas. El mundo estaba cambiando y debíamos adaptarnos y asimilar los cambios, so riesgo de quedar fuera de este mundo globalizado y relegados en el escenario internacional.

Así fue como el principio supranacional de “tutela judicial efectiva” tomó fuerza y protagonismo dentro del mundo jurídico, especialmente dentro del derecho administrativo. Porque fue receptado no solo en el ámbito del proceso judicial contencioso administrativo, sino también dentro de la esfera en que transita el procedimiento administrativo, es decir, puertas adentro de la administración.-

El nuevo art. 15 de la Constitución Provincia de Buenos Aires resulta cabal muestra de ello y reza lo siguiente: “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”.

Asimismo el art. 18 de la Constitución Nacional en la parte que aquí nos interesa estipula: “... Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos...”.

Y Completa el encuadre normativo de la cuestión el art. 75 inc. 22 de la carta fundamental nacional³, el cual al incorporar a los tratados internacionales de derechos humanos y otorgarles jerarquía constitucional, implicó necesariamente que habría que adaptar la normativa interna a los parámetros internacionales, en aras de evitar incumplimientos y la consecuente responsabilidad internacional.

Semejante principio implicaba que ahora dejaban de existir definitivamente sectores inmunes al control judicial y a la justicia.

Ello produjo efectos en cascada: ya no era suficiente con permitir el juicio al acto administrativo, ahora era menester un juicio con jurisdicción plena, con amplitud probatoria y con más de una instancia. Ya no

3 “Corresponde al Congreso:...Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Cíviles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”

bastaba con que se pudiera litigar en la capital provincial, por ante una justicia centralizada en la Suprema Corte, dado que la posibilidad de acceder a la justicia de un habitante del interior era casi nula, no solo por la distancia sino por los costos monetarios que dicho litigio le acarrearía por la necesidad de desplazarse y de contar con un profesional que litigara en la jurisdicción única radicada en La Plata. “Se convertía así el derecho a accionar en lo contencioso administrativo en un derecho para ricos o para las empresas, pero no para el común de los particulares (excepto que viviera en la La Plata y sus alrededores)”⁴.

El hecho de que solo pudiera litigarse en la Ciudad de La Plata atentaba contra el hoy anhelado “derecho de acceso a la justicia”; solo basta con imaginarnos la superficie territorial de la provincia Buenos Aires -307.571 km² de extensión, aproximadamente la superficie de Italia- y su densidad demográfica -casi 3.000.000 de habitantes, sobre un total de 40.000.000- para vislumbrar que dicho deseo se tornaba de muy difícil concreción.

Es aquí donde entra en escena el nuevo Código procesal contencioso administrativo y el momento clave, en el cual una vez más nos damos cuenta que las reformas hechas en papel -entiéndase: a través de leyes- no son costosas en términos económicos, solo basta con dictar una norma y publicarla; lo difícil es ponerla en práctica porque ello implica destinar fondos dinerarios que deben previamente formar parte del presupuesto del Estado, escaso por naturaleza. Es así que entre el año en que se dictó la ley 12.008 hasta que se puso en funcionamiento el fuero, fue necesario que se dictara un fallo judicial en el marco del amparo interpuesto por el Colegio de Abogados⁵.

Cabe recordar que la reforma constitucional bonaerense de 1994, introdujo sustanciales modificaciones al sistema contencioso administrativo (arts. 166, último párrafo y 215), suprimiendo la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires en la materia contencioso administrativa (art. 161) y delegando en el Poder Legislativo la sanción del Código y la implementación del fuero respectivo antes del 1° de octubre de 1.997 (art. 215); esta manda constitucional fue prorrogada legalmente hasta el 1° de junio de 1.999 (ley 12.162); vencido dicho plazo, tampoco se cumplió con los arts. 166 último párrafo y 215 de la constitución.

En ese contexto fue que a partir del fallo referido supra, se puso en funcionamiento un fuero más cercano al justiciable, acorde con las necesidades y postulados que dimanaban de la Constitución reformada y de los tratados de derechos humanos.-

Esta nueva ley del fuero introdujo la desconcentración territorial de los tribunales⁶; se estructuró con primera y segunda instancia y con posibilidad de ocurrir por ante la Suprema Corte de Justicia provincial a

4 Hutchinson, T., Código Procesal en lo Contencioso Administrativo, Scotti, Buenos Aires, 2005, p. 19.

5 Causa B-64.474; “Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires c / Provincia de Buenos Aires s/ Amparo”. El Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, entabla acción de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires y demanda a la Provincia homónima, para que se repare la omisión de poner en funcionamiento el fuero contencioso administrativo, ya que tal inacción colocaba a los abogados bonaerenses y a los habitantes de la Provincia, en situación de privación de tutela judicial continua y efectiva, en materia de justicia administrativa; incumpléndose los arts. 15, 166 y 215 de la Constitución de la Provincia. Habían transcurrido más de siete años desde la sanción de la reforma constitucional y el nuevo fuero no estaba instaurado. El Superior Tribunal, en voto dividido en cuanto a los alcances de su fallo, condena a la Provincia demandada a poner en funcionamiento el fuero contencioso administrativo antes del 1° de setiembre de 2003.

6 Véase ley 12.074 y sus modificatorias. **ARTÍCULO 3.- (Texto según Ley 14484)** Las Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, ejercerán su competencia territorial con carácter regional. Tendrán su asiento en las ciudades que se detallan a continuación, abarcando los Departamentos Judiciales que en cada inciso se determinan: 1) Una (1) con asiento en la ciudad de La Plata, con competencia territorial en la región conformada por los Departamentos Judiciales de La Plata y Quilmes. 2) Una (1) con asiento en la ciudad de Lanús con competencia territorial en la región conformada por los Departamentos Judiciales de Avellaneda-Lanús y Lomas de Zamora. 3) Una (1) con asiento en la ciudad de San Martín con competencia territorial en la región conformada por los Departamentos Judiciales de La Matanza, Mercedes, Morón, San Isidro, San Martín y Trenque Lauquen. 4) Una (1) con asiento en la ciudad de Mar del Plata, con competencia territorial en la región conformada por los Departamentos Judiciales de Mar del Plata, Dolores, Azul, Necochea y Bahía Blanca. 5) Una (1) con asiento en la ciudad de San Nicolás de los Arroyos, con competencia territorial en la región conformada por los Departamentos Judiciales de San Nicolás de los Arroyos, Zárate-Campana, Pergamino y Junín. **ARTÍCULO 14. - (Texto según Ley 14256)** En la ciudad cabecera de cada Departamento Judicial, tendrá asiento un Juzgado Contencioso Administrativo, salvo los correspondientes a los Departamentos Judiciales de La Plata en cuya cabecera tendrán asiento cuatro

través de los recursos extraordinarios reglados; se amplió la legitimación activa para demandar, antes solo reservada a aquél que fuera titular de un derecho subjetivo, ahora permitiendo que tanto el titular de un derecho subjetivo, un interés legítimo o bien un derecho de incidencia colectiva, demande; se le otorgó al justiciable una gran cantidad de pretensiones que puede interponer⁷, como contracara a la única posibilidad que tenía bajo el anterior sistema, es decir, se abandonó el dogma revisor del acto administrativo por la amplitud de pretensiones.

El avance fue y es muy grande y se han logrado subir varios escalones en lo que atañe a lograr el pleno ejercicio de los derechos en materia contencioso administrativa.

III. CONCLUSIONES

Hablar de tutela judicial efectiva implica necesariamente tener asegurada la posibilidad de acudir a una instancia judicial suficiente y adecuada.

En este punto debo confesar que mi experiencia como abogada del cuerpo de abogados de la Fiscalía de Estado de la provincial de Buenos Aires⁸ -organismo que tiene como principal función, entre otras, representar en juicio a la provincia de Buenos Aires en aquellos casos en que exista interés fiscal comprometido- me otorga una visión peculiar de la situación, ni mejor ni peor que la visión de otros profesionales, pero ocurre que al recorrer diariamente los juzgados contencioso administrativos puedo palpar una realidad contada en primera persona.

Lo más importante dentro de un Estado de derecho, dado que le dan su sustento, es la legalidad y el principio de la subordinación a la ley por parte de los poderes públicos; a lo cual debemos agregar la importancia que reviste la igualdad de todos frente a la ley, publicidad, control y responsabilidad de las funciones públicas.-

Acceso a la justicia y respuesta por parte del poder judicial, son las dos caras de una misma moneda. De nada sirve que el justiciable tenga abiertas de par en par las puertas de los tribunales y no reciba en tiempo útil la sentencia respectiva, o peor aún, que no se respeten los plazos para cumplirse con la sentencia, con las dificultades que acarrea su ejecución. No basta con que se "pueda" iniciar una demanda y se obtenga una hermosa sentencia digna de ser enmarcada en un cuadro, sino que se trata de que esa sentencia sea cumplida por quién deba hacerlo o, en caso de incumplimiento, existan mecanismos acordes para su pronta ejecución.

Todos quiénes actuamos en este pequeño mundo del contencioso administrativo, que tarde o temprano deberá expandirse al compás de una mayor participación pública en la problemática de la justicia, bregamos porque el ciudadano de a pie encuentre las respuestas que busca.

Se avanzó, sin dudas; pero aún resta mucho por hacer. Se observa, al menos en la provincia de Buenos Aires, que los empleados del poder judicial se está especializando; pero los límites que la cuestión presupuestaria establece, actúan en desmedro de todo avance posible. Los problemas que se avizoran guardan

Juzgados Contencioso Administrativos; Lomas de Zamora, Mar del Plata, San Isidro y San Martín, en cuyas cabeceras tendrán asiento dos Juzgados Contencioso Administrativos; Azul, que también contará con dos Juzgados Contencioso Administrativos, uno de ellos con asiento en la ciudad cabecera del Departamento Judicial y el otro en Tandil. Cada uno de los Juzgados Contencioso Administrativos tendrá competencia territorial en su respectivo Departamento Judicial, excepto el de la ciudad de Tandil que tendrá competencia territorial en el Partido homónimo.

7 **Ley 12.008. ARTICULO 12º: (Texto según Ley 13101) Pretensiones.** En el proceso contencioso-administrativo podrán articularse pretensiones con el objeto de obtener: 1. La anulación total o parcial de actos administrativos de alcance particular o general. 2. El restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés tutelados. 3. El resarcimiento de los daños y perjuicios causados. 4. La declaración de certeza sobre una determinada relación o situación jurídica regidas por el derecho administrativo. La pretensión respectiva tramitará con arreglo a lo previsto en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial. 5. La cesación de una vía de hecho administrativa. 6. Se libre orden judicial de pronto despacho, en los términos previstos en el Capítulo IV del Título II.

8 Véase art. 155 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires y Decreto Ley 7543/69 Orgánica de la Fiscalía de Estado. También puede consultarse: www.fiscalia.gba.gov.ar

relación con lo ambicioso que es el derecho de acceso a la justicia, ambicioso en el buen sentido...pero que se encuentra con las trabas presupuestarias que impiden que ese derecho pueda desplegarse en su magnitud.

Se avanzó mucho al derogar un código sancionado casi un siglo atrás, con una lógica vetustez para proteger los intereses de estos tiempos; y si bien me inclino por visualizar el vaso medio lleno y festejar los logros, no puedo perder de vista que queda mucho por hacer.-

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de la República Argentina.-
- Constitución de la provincia de Buenos Aires.-
- AAVV, Cuestiones de Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público, Rap, Buenos Aires, 2008.
- Bianchi, A.B., Responsabilidad del Estado por su actividad legislativa, Ábaco, Buenos Aires, 1998.
- Blanco, M., Competencia del fuero contencioso administrativo, Hammurabi, Buenos Aires, 2008.
- Cassagne, J.C., Tratado de Derecho Administrativo, T I y II, La Ley, Buenos Aires, 2007.
- Gelli, M. A., Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada, T. I y II, La Ley, Buenos Aires, 2009.
- Hutchinson, T., Código Procesal en lo Contencioso Administrativo, Scotti, Buenos Aires, 2005.