

Título: La justicia administrativa como herramienta constitucional de control del sistema político-administrativo

Autor: Cabral, Pablo O.

Publicado en: SJASJA 3/11/2004; JAJA 2004-IV-1281;

Cita Online: 0003/010915

"A medida que aumenta la capacidad del Estado para controlar a los ciudadanos, debería aumentar la capacidad de los ciudadanos para controlar el Estado. Pero este crecimiento paralelo está muy lejos de verificarse".

Norberto Bobbio [\(\\*\)](#)

#### SUMARIO:

I. Introducción.- II. El nuevo modelo de sistema social estatuido en la Constitución bonaerense: el Estado social de Derecho.- III. Las herramientas constitucionales de control del sistema político administrativo.- IV. El control de las autoridades administrativas independientes: a) El Tribunal Social de Responsabilidad Política; b) Organismo imparcial de resolución de conflictos colectivos entre el Estado provincial y los trabajadores estatales; c) El defensor del pueblo provincial.- V. El control judicial de la Administración en el régimen constitucional: a) La justicia de faltas municipales; b) La justicia de paz provincial; c) Competencia transitoria de los juzgados criminales y correccionales.- VI. La tutela judicial efectiva y la nueva justicia administrativa.- VII. El acceso a la justicia administrativa: sus obstáculos estructurales: a) Primera etapa: la Constitución de 1934 y la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia; b) Segunda etapa: la reforma constitucional y la descentralización de la justicia administrativa; c) Estadística comparativa.- VIII. Conclusión

#### I. INTRODUCCIÓN

El disparador del presente trabajo fue el artículo "Axel en la justicia administrativa de la provincia de Buenos Aires" [\(1\)](#), de autoría del Prof. Agustín Gordillo, donde, con su pluma enérgica y rebelde frente a las injusticias, puso sobre el tapete las relaciones entre la corrupción, la inseguridad, la política, la reciente crisis socioeconómica y la función que frente a estas problemáticas sociales debe cumplir la nueva justicia administrativa en la provincia de Buenos Aires. Allí dijo: "Hay una íntima vinculación entre el hábito del descontrol administrativo (precede por más de un siglo a esta justicia provincial de primera instancia en lo contencioso administrativo) y el financiamiento de la política. A mayor descontrol administrativo, mayor sensación de impunidad e inclinación de intentar más delitos para lograr más recursos".

Si bien nuestro objeto de estudio es la justicia administrativa bonaerense, que ha iniciado sus labores el 15/12/2003, comenzaremos el presente trabajo desde una óptica más amplia abordando, con un análisis sistémico, el modelo de sociedad diseñado jurídicamente desde la última reforma de nuestra Constitución provincial (LA 1994-C-3809).

Es que para explicar la función de la justicia administrativa en la provincia de Buenos Aires debemos primero comprender el modelo social que integra y del que forma parte, así como sus relaciones con los otros elementos del mismo sistema. Como dice Johansen: "...los fenómenos no sólo deben ser estudiados a través de un enfoque reduccionista. También pueden ser vistos en su totalidad. En otras palabras, existen fenómenos que sólo pueden ser explicados tomando en cuenta el todo que lo comprende y del que forman parte a través de su integración" [\(2\)](#).

Para ello comenzaremos estudiando el modelo de "Estado de bienestar" creado por la reforma constitucional y luego nos detendremos en una descripción breve de las herramientas constitucionales de control del sistema político administrativo que aún no se han implementado en la provincia.

Nos adentraremos en el control del poder político que lleva a cabo la justicia administrativa, estudiando la garantía de la tutela judicial efectiva incorporada expresamente en el nuevo texto constitucional (art. 15 Const. Prov. Bs. As.) para luego comparar su cumplimiento en la estructura del antiguo sistema de justicia administrativa centralizada con la del actual fuero descentralizado.

Trataremos de sostener nuestra postura en favor del aumento de los controles sobre el sistema político administrativo mediante argumentos que demuestren, desde un discurso teórico, que la función de la justicia administrativa tendrá como resultado mediato el aumento de la legitimación del poder político.

A pesar de esto, aún hoy, gran parte de nuestra clase política se resiste a la plenitud de este control y pretende implementar una contrarreforma del nuevo sistema. El Poder Ejecutivo provincial ha presentado a la Legislatura bonaerense un proyecto de ley sobre "Régimen de medidas cautelares contra el Estado", con el claro fin de desarticular la herramienta procesal más eficaz a la hora de garantizar la tutela judicial efectiva proclamada en nuestra Carta Magna local [\(3\)](#).

Es importante decir que un sistema se comporta como un todo coherente e inseparable y que sus diferentes partes están interrelacionadas de tal forma que un cambio en una de ellas provoca un cambio en todas las demás y en el sistema total. Incursionaremos en los cambios que en nuestro sistema social provocó la reciente incorporación de la novel justicia administrativa.

## II. EL NUEVO MODELO DE SISTEMA SOCIAL ESTATUIDO EN LA CONSTITUCIÓN BONAERENSE: EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

A pesar de haberse realizado en un período histórico de nuestra República donde, tanto desde el Estado Nacional como desde las provincias, se puso en marcha un modelo económico y social neoliberal, los constituyentes de la provincia de Buenos Aires colocaron en la cúspide de nuestro ordenamiento jurídico una Constitución de eminente carácter social, superando el modelo institucional liberal de la carta reformada (4).

Durante este período histórico se pudo observar en el país la reducción de los aparatos estatales, la disminución de sus funciones, la reforma de sus estructuras, el traspaso a manos privadas de cometidos públicos, la privatización de las empresas prestatarias de servicios públicos (5), el reinado del "libre mercado", que con su mano invisible regularía precios, mercaderías e injusticias. Esto nos hizo dejar al margen el nuevo constitucionalismo social de nuestra provincia, calificado por muchos como una utopía irrealizable (6).

Pasaron los años, y la sucesión de crisis económicas derivó en una grave crisis institucional que puso en evidencia la total falta de legitimación del sistema político administrativo (7). En este caso los integrantes de nuestra sociedad experimentamos los cambios de estructuras como críticos y vimos amenazada nuestra identidad social, temiendo que la desintegración de nuestras instituciones sociales nos llevara a una sociedad anónima (8).

Este fracaso del modelo neoliberal nos evidencia la necesidad de un Estado presente, y es ahí cuando buscando entre las ruinas de nuestras desgracias encontramos el texto de nuestra Carta Magna local, que desde su sanción siempre mantuvo su literalidad, sus institutos, su catálogo de derechos, sus controles, en fin, su nuevo sistema de pesos y contrapesos, que hasta hoy no ha sido puesto en marcha en su totalidad. Es momento de que el texto cobre vigencia.

Desde un punto de vista jurídico, la forma institucional que adopta la provincia de Buenos Aires, a través de su Carta Magna, es la de un "Estado social de Derecho". Según la definición del constitucionalista español Isidre Molas, Estado de Derecho es aquel que garantiza el ejercicio de los derechos fundamentales, que divide el ejercicio de los poderes del Estado en diferentes instituciones u órganos y que subordina la actuación de éstos a la ley, en cuanto expresión de la voluntad del pueblo (9).

La reforma constitucional del año 1994 estableció una novedosa forma de estado de derecho para la provincia de Buenos Aires, donde el control de legalidad debe estar acompañado de la efectividad de los deberes de acción positiva del Estado provincial y de la protección de los derechos que de esta acción resultan, transformando, así, los contornos y funciones de la Administración Pública provincial.

Analicemos desde la visión holística de la teoría general de sistemas el nuevo modelo institucional organizado desde la cúspide del ordenamiento jurídico en el marco del sistema social. Este ordenamiento jurídico funciona como un sistema menor que se encuentra incluido dentro del sistema total sociedad (10).

Los sistemas son conjuntos de elementos que guardan estrechas relaciones entre sí, que mantienen al sistema directa o indirectamente unido de modo más o menos estable y cuyo comportamiento global persigue, normalmente, algún tipo de objetivo. Un sistema es un todo inseparable, y no la simple suma de sus partes, y esta interrelación de dos o más partes resulta en una cualidad emergente que no se explica por las partes consideradas separadamente. La totalidad del fenómeno no es igual a sus partes, sino algo diferente y superior, por lo que si pretendemos analizar un fenómeno sistémico, tendremos que mirar más allá de sus partes y detenernos en la complejidad de su organización (11).

Cuando empleamos la teoría de sistemas para comprender o estudiar algún fenómeno, es esencial entender que un sistema es ante todo una entidad independiente, no importa que a su vez pertenezca o sea parte de otro sistema mayor, y que, visto así, es, a su vez, un todo coherente que podemos analizar para mejorar la comprensión de ese fenómeno.

Por eso estudiaremos desde un punto de vista teórico el modelo de sociedad del "Estado social de Derecho", o "Estado de bienestar", con la ayuda de dos autores alemanes que han analizado las contradicciones y los problemas de legitimación del capitalismo tardío europeo.

Jürgen Habermas, al analizar las tendencias a la crisis en el capitalismo tardío, expone en un modelo descriptivo del "Estado de bienestar", o "capitalismo regulado por el Estado", sus rasgos estructurales más importantes. Esta forma de organización social, según este filósofo de la Escuela de Francfort, se distingue por

dos fenómenos: por un lado, el proceso de acumulación de empresas y la organización de los mercados de bienes, de capitales y de trabajo; por el otro, el hecho de que el Estado interviene en las crecientes fallas de funcionamiento del mercado [\(12\)](#).

Según Claus Offe, este Estado "se caracteriza, más bien, por estructuras organizativas y constitucionales cuya selectividad específica se ordena a reconciliar y armonizar la economía capitalista organizada privadamente y los procesos de socialización disparados por esta economía" [\(13\)](#).

Esta nueva construcción constitucional pretende dejar atrás el modelo de capitalismo liberal y conformar un estado benefactor donde los diferentes sistemas sociales funcionen de la siguiente manera:

Ver gráfico JA 2004-IV, suplemento del fascículo n. 5, p. 14

Este modelo sistémico expuesto por Claus Offe -y seguido, con algunas variantes, por Habermas- funciona de la siguiente manera: el sistema económico depende de la continua intervención estatal eliminando sus defectos internos de funcionamiento (servicios reguladores); por su parte, el sistema económico transfiere (a través del pago de impuestos) partes del valor producido en él al sistema político-administrativo (recaudación fiscal). El sistema político-administrativo se vincula al sistema sociocultural por las expectativas, demandas y pretensiones a las que se ve enfrentado y ante las cuales reacciona a través de servicios organizativos y otros del Estado de bienestar (rendimientos sociales del Estado). Por otra parte, la autonomía y capacidad de acción del sistema político-administrativo depende de la lealtad de masas (apoyo difuso) [\(14\)](#). El sistema político administrativo debe mantener equilibradas las relaciones con los otros dos sistemas para evitar crisis que afecten sus relaciones con ellos (crisis de racionalidad en su relación con el sistema económico y crisis de legitimación en su vinculación con el sistema sociocultural) [\(15\)](#).

El sistema político administrativo a fin de mantener su legitimidad en el ejercicio del poder debe brindarle al sistema sociocultural los rendimientos sociales del Estado, a cambio de una difusa lealtad de masas. Este tipo de apoyo difuso, según Offe, puede describirse como la capacidad del sistema administrativo para ganarse una auténtica aceptación de sus estructuras, procesos y resultados políticos efectivos [\(16\)](#).

El Fisco, como explica Habermas, debe cargar con los costos comunes de una producción cada vez más socializada: los costos de obras de infraestructura que atañen directamente a la producción (sistemas de comunicaciones, progreso técnico-científico, formación profesional); los costos del consumo social, que afecta indirectamente a la producción (construcción de viviendas, acondicionamiento del tránsito, salud pública, educación, seguridad social); los costos de la asistencia social (planes y subsidios para desempleados); y, por último, los costos externos generados por las empresas privadas (deterioro del ambiente). A esta lista hay que agregarle, para países del Tercer Mundo como el nuestro, el costo del pago de deuda externa (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional). Todo ello debe financiarse con lo recaudado mediante el cobro de impuestos.

El Estado provincial bonaerense garantiza, a través de la nueva Carta Magna, entre otras, las siguientes conductas: a) la promoción del desarrollo integral de las personas, garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social (art. 11 Const. Prov. Bs. As.); b) la tutela judicial continua y efectiva (art. 15 Const. Prov. Bs. As.); c) la conservación y recuperación del medio ambiente (art. 28 Const. Prov. Bs. As.); d) la eliminación de obstáculos económicos sociales, o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales (art. 36 Const. Prov. Bs. As.); e) la educación para el consumo y el establecimiento de procedimientos eficaces para la prevención y resolución de conflictos (art. 38 Const. Prov. Bs. As.); f) la fiscalización de las normas laborales y propiciar el pleno empleo (art. 39 Const. Prov. Bs. As.); g) los regímenes de seguridad social (art. 40 Const. Prov. Bs. As.); h) el reconocimiento de las entidades intermedias, gremiales, sociales y económicas, fomentando la organización y desarrollo de cooperativas y mutuales (art. 41 Const. Prov. Bs. As.); i) la investigación científica y tecnológica (art. 43 Const. Prov. Bs. As.); y j) el desarrollo de políticas protectoras del patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico y urbanístico.

Estas conductas activas que le son ordenadas a la Administración por la actual Constitución hacen nacer en cabeza de los ciudadanos los siguientes derechos: a) a la igualdad de oportunidades y a la no discriminación; b) a la tutela judicial efectiva; c) a un ambiente sano; d) a la protección social; e) a la educación; f) a la protección laboral; g) a la seguridad social; h) a la asociación en entidades intermedias, gremiales, sociales y económicas.

Del texto constitucional se puede inferir la construcción de un renovado estatuto institucional de la Administración Pública provincial, enmarcado en un "Estado social y democrático de Derecho". Este rol activo en materia social que debe desempeñar la Administración local, como vimos, trae consigo el nacimiento de nuevos derechos en cabeza de los administrados. Esta situación debe estar acompañada por la modificación de los sistemas de control del poder público al que la Constitución le ordenó administrar un "estado benefactor" que intervenga complementando y sustituyendo parcialmente los mecanismos del mercado [\(17\)](#).

Veremos ahora que esta novedosa organización institucional incluye un bagaje de herramientas constitucionales de control del sistema político administrativo, entre las que se encuentra la justicia administrativa, que cumplen una función importante dentro de este nuevo modelo de sistema social.

### III. HERRAMIENTAS CONSTITUCIONALES DE CONTROL DEL SISTEMA POLÍTICO ADMINISTRATIVO

En este marco, abordaremos aquellos institutos jurídicos incorporados a la Constitución bonaerense por la última reforma y cuya creación tuvo como finalidad otorgarle a la ciudadanía nuevas herramientas para controlar el ejercicio del poder político.

El objetivo a alcanzar es estudiar la finalidad y puesta en funcionamiento por parte de los poderes constituidos de los siguientes institutos constitucionales: 1) El Tribunal Social de Responsabilidad Política (art. 3 párr. 4 Const. Prov. Bs. As.). 2) El organismo imparcial de resolución de conflictos colectivos entre el Estado provincial y los trabajadores estatales (art. 39 inc. 4 Const. Prov. Bs. As.). 3) El defensor del pueblo (art. 55 Const. Prov. Bs. As.). 4) La justicia contencioso administrativa (arts. 166 párr. 5 y 215 Const. Prov. Bs. As.). 5) La justicia especializada en materia de faltas municipales (arts. 166 párr. 2 y 216 Const. Prov. Bs. As.); y 6) La justicia de paz provincial (art. 172 Const. Prov. Bs. As.).

En los tres primeros casos nos encontramos con organismos ubicados fuera del esquema tripartito de división de poderes y cuya actividad de control se extiende a los poderes públicos, provinciales o municipales, pudiendo afirmarse que, en principio, se trataría de "autoridades administrativas independientes".

En los restantes casos se trata de la creación de órganos judiciales con competencia especializada y cuya materia incluye la revisión de la actuación administrativa del Estado provincial, municipios, entes descentralizados y otras personas, siempre en el ejercicio de funciones administrativas.

Todas estas herramientas tienden al control del poder político y de la Administración Pública provincial y municipal y pueden ser clasificadas según se trate de órganos de contralor que integren uno de los poderes constituidos o se ubiquen fuera de ellos. No obstante la presencia de características especiales que diferencian a cada herramienta jurídico institucional de control, su funcionamiento coordinado debe dar como resultado un sistema de organización estatal donde disminuya el número de aquellos elementos disfuncionales que en la actualidad obstruyen el desarrollo de nuestra sociedad.

Es posible afirmar que tanto en el ámbito nacional como en el local las reformas constitucionales del año 1994, al incorporar nuevos elementos a nuestro sistema jurídico institucional (autoridades administrativas independientes), alteraron, en cierta medida, la clásica división tripartita de poderes, buscando dividir aún más los centros de ejercicio de cada cuota de poder y multiplicando las relaciones de pesos y contrapesos entre los integrantes del sistema. El resultado de la reforma es un sistema jurídico institucional más abierto a la sociedad civil y que permite, a través de las nuevas herramientas creadas, una mayor fluidez en las relaciones de la ciudadanía con aquellos que ejercen funciones públicas.

Analizaremos la función de control del Poder Judicial y de las autoridades administrativas independientes referidas, en el marco de las relaciones entre el sistema político administrativo y el sistema sociocultural.

Ver gráfico JA 2004-IV, suplemento del fascículo n. 5, p. 16

En este esquema teórico se puede observar que a mayor control del poder se disminuyen las disfunciones internas del sistema político administrativo (corrupción, ineficiencia, burocracia), obteniéndose como resultado el aumento de los rendimientos sociales que tienden a satisfacer las necesidades y expectativas del sistema sociocultural. Éste, por su parte, le imputa al sistema político administrativo los niveles de lealtad difusa de masas necesarios para legitimar su poder.

Si bien tanto el Poder Judicial como las autoridades administrativas independientes integran el sistema político administrativo, ambos se encuentran desplazados del centro del poder político (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) hacia el sistema sociocultural, cumpliendo la función indirecta de agilizadores del traspaso de los rendimientos sociales del primer sistema hacia el segundo. En otras palabras, son parte integrante del Estado pero independientes del sistema político administrativo, en cuanto a su autogobierno y poder de decisión.

Resulta pertinente adelantar que esta batería de herramientas previstas constitucionalmente no ha sido puesta en marcha aún (a excepción de la justicia administrativa, cuyo funcionamiento se hizo efectivo con seis años de retraso), fiel muestra del agravamiento de las disfunciones de nuestro sistema institucional que con su creación el constituyente pretendió eliminar o, al menos, disminuir.

### IV. EL CONTROL DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS INDEPENDIENTES

Las autoridades administrativas independientes son de reciente recepción normativa en nuestro país y se

caracterizan por no integrar el Poder Ejecutivo y cumplir tareas administrativas específicas en un marco de mayor independencia del poder político. Su función no es dictar normas generales con fuerza de ley ni resolver contiendas con autoridad de cosa juzgada. Por lo tanto no legislan ni juzgan: administran, pero en forma independiente de los otros poderes del Estado.

El objetivo perseguido mediante esta nueva forma jurídica es la indisponibilidad de determinadas funciones públicas por parte de los gobiernos de turno, neutralizando políticamente su accionar y evitando la lucha partidaria.

Explican García de Enterría y Tomás R. Fernández que "...esa neutralización se consigue en estos casos añadiendo al reconocimiento legal de una personalidad jurídica propia la garantía formal de una autonomía efectiva de desenvolvimiento en el espacio funcional que la ley de creación asigna a estos organismos, garantía que básicamente se instrumenta en el plano orgánico, bien reservado a las propias Cámaras el nombramiento de los miembros de sus órganos rectores, bien negando al gobierno que nombra libremente a éstos la facultad de revocar incondicionalmente dichos nombramientos durante el período de mandato que la propia ley establece" [\(18\)](#).

En las postrimerías del siglo XX se hizo común en Europa el concepto de "autoridad administrativa independiente", creado a semejanza del modelo americano de autoridades reguladoras. Son creadas y dependen del Poder Legislativo, sus directores tienen estabilidad en el período para el cual son nombrados, que no coincide con el de las autoridades políticas. En Estados Unidos son la FCC. (Federal Communications Commission), la SEC. (Securities and Exchange Commission), la Federal Reserve Board, etc.

En España la doctrina y la legislación han receptado esta nueva institución que fue la adoptada por el Banco de España, el Ente Público de Radio y Televisión y el Consejo de Seguridad Nuclear, todos ellos independizados en el año 1980, durante el período de transición política de un gobierno de facto a un sistema democrático. La consolidación de las autoridades administrativas independientes se produjo con la posterior creación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (1988) y la Agencia de Protección de Datos (1992), demostrando de esta forma la voluntad de permanencia de estos entes en el entramado institucional español [\(19\)](#).

Por su parte, Francia calificó por ley del 6/1/1978 a la Comisión Nacional de Informática y Libertades como autoridad administrativa independiente. Otro ejemplo de mayor antigüedad en Europa es el Bundesbank alemán, a partir de su regulación en 1957, que luego fue utilizado como modelo por el Banco Central Europeo y por el Sistema Europeo de Bancos Centrales diseñado por el Tratado de la Unión Monetaria y Económica de Europa.

En el ámbito nacional existen las siguientes autoridades administrativas independientes creadas por nuestra Constitución Nacional (LA 1995-A-26): el defensor del pueblo de la Nación (establecido en el art. 86 CN. y regulado por la ley 24248 [LA 1993-C-3078]); la Auditoría General de la Nación (establecido en el art. 85 CN. y regulado por la ley 24156 [LA 1992-C-3353]); El consejo de la Magistratura (establecido en los arts. 99 y 114 CN.); el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados; el Ministerio Público (establecido en el art. 120 CN. y regulado en la ley 24946 [LA 1998-B-1428]); y los entes reguladores de servicios públicos (ENRE. y Enargas, entre otros).

Repasemos ahora en forma breve la regulación constitucional de las herramientas de control antes enumeradas, con el fin de corroborar que se trata de autoridades administrativas independientes, novedosa creación de nuestro constituyente provincial de 1994.

a) El Tribunal Social de Responsabilidad Política [\(20\)](#)

La corrupción ha sido definida en un sentido amplio por Carlos Nino como aquella conducta de quien ejerce una cierta función social que implica determinadas obligaciones activas o pasivas destinadas a satisfacer ciertos fines, para cuya consecución fue designado en esa función, y no cumple con aquellas obligaciones o no las cumple de forma de satisfacer esos fines, de modo de obtener un cierto beneficio para él o para un tercero, así como también la conducta del tercero que lo induce o se beneficia con tal incumplimiento [\(21\)](#).

Si bien es sabido que este fenómeno es universal y eterno, hay que considerar que los altos niveles de corrupción que se dan en los países subdesarrollados como el nuestro imposibilitan su crecimiento, generando y profundizando desigualdades sociales que debilitan el sistema en que se encuentra organizada la sociedad.

Explica el Prof. Carlos Botassi que "...más allá de los reparos éticos que merece el enriquecimiento espurio de los gobernantes, las coimas que perciben y los sobrepagos que pagan con dineros estatales, son escamoteados a los que menos tienen y que esperan -a veces durante varias generaciones- empleo, servicios públicos básicos, educación, seguridad, salud y otras prestaciones no delegables. En el fondo conservan en sus corazones, como último aliento de esperanza, algo que nadie es capaz de hacer en lugar del Estado: un mundo más justo" [\(22\)](#).



Ese "mundo más justo" a que hace referencia Botassi es la finalidad que el constituyente le encomendó al nuevo Estado social de Derecho de la provincia de Buenos Aires; y para ello dispuso diferentes carriles institucionales de control de los funcionarios de los poderes públicos que gobiernan la provincia. La corrupción, que se ubica dentro del sistema político-administrativo, disminuye los rendimientos sociales del Estado y puede afectar el nivel de lealtad de masas, provocando una crisis de legitimación que afecte el equilibrio del sistema social.

Dentro de la primera parte de la Constitución bonaerense, y específicamente en su art. 3 , el constituyente trató sobre su vigencia y la arrogación ilegítima del poder. Junto con esta temática abordó el problema de la corrupción, afirmando que este flagelo social agravia y lesiona la sustancia del orden constitucional (23).

En su art. 36 la Constitución Nacional le dio un tratamiento similar a los actos contrarios a la vigencia de la Constitución, sus efectos, la usurpación de funciones, el derecho de resistencia, el delito de enriquecimiento y la Ley sobre Ética Pública (24).

A diferencia de la manda constitucional nacional, la Carta provincial dio un paso más hacia el efectivo control de los actos de corrupción del poder público creando un órgano con competencia específica en la materia.

El mencionado art. 3 Const. prov. dice: "La ley creará el Tribunal Social de Responsabilidad Política, que tendrá a su cargo examinar los actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios de los poderes públicos, provinciales y municipales".

El constituyente fundamentó la creación del tribunal con las siguientes palabras: "Este proyecto apunta a la creación de un tribunal social formado por representantes designados por las instituciones que en su conjunto constituyen todo el espectro de la comunidad organizada. Así, las fuerzas del trabajo, de la cultura, económicas, la Iglesia católica, los colegios profesionales, la tercera edad, las entidades de servicios, entre otros, podrán ejercer una tarea ético-política que la sociedad reclama a grandes voces y que constituye -hoy por hoy- uno de los mayores, sino el principal desafío del hombre preocupado por la cosa pública. Nos referimos concretamente a la necesidad de recrear la confianza del ciudadano común en aquellos en quienes delega el manejo de los intereses comunes. Hasta ahora las estructuras partidarias se han mostrado inútiles o directamente hostiles a todo esfuerzo de autodepuración. Asimismo los órganos jurisdiccionales han resultado en un todo insuficientes para enfrentar un problema estrictamente político y que por ende requiere soluciones de orden similar. Debe buscarse la forma que permita franquear la formidable barrera de impunidad constituida como verdadero sistema mafioso de protección del delincuente de guante blanco, como forma de evitar la disolución y el colapso de nuestra sociedad política restaurando la confianza del común del pueblo en quien ocasionalmente lo dirige" (25).

La ley que debe crear el tribunal aún no ha sido sancionada por la Legislatura provincial, y nuestra sociedad vivió una crisis que la puso al borde de la disolución y el colapso, que el constituyente quiso evitar con la creación de este órgano de control.

b) Organismo imparcial de resolución de conflictos colectivos entre el Estado provincial y los trabajadores estatales

El art. 39 inc. 4 Const. prov. dice que "...sin perjuicio de lo establecido en el art. 103 inc. 12 de esta Constitución, la provincia garantiza a los trabajadores estatales el derecho de negociación de sus condiciones de trabajo y la sustanciación de los conflictos colectivos entre el Estado provincial y aquéllos a través de un organismo imparcial que determine la ley. Todo acto o contrato que contravenga las garantías reconocidas en el presente inciso será nulo".

Este órgano, que tampoco ha sido creado aún, tiene como función controlar, en forma independiente del poder político central, las relaciones laborales entre los empleados públicos y los organismos empleadores. Esta función redundará en una mejora de las condiciones de trabajo que permitirá, por su parte, disminuir las disfunciones desde el interior del sistema político administrativo.

c) El defensor del pueblo provincial

La existencia en nuestro ordenamiento jurídico nacional de entes con funciones administrativas, con independencia del poder político y vinculados a la órbita parlamentaria, fue dispuesta por la Constitución y avalada por la doctrina más destacada.

El funcionamiento de estos organismos ha demostrado la eficacia del sistema y la conveniencia de su traslado a los Estados provinciales. Siguiendo esta tendencia, la reforma de la Constitución de la provincia de Buenos Aires del año 1994 incorporó al defensor del pueblo como un órgano con funciones administrativas, independiente del Poder Ejecutivo y vinculado con el Legislativo provincial.

En la provincia de Buenos Aires el defensor del pueblo esta constitucionalmente creado por el art. 55 Carta Magna, que dispone que "...el defensor del pueblo tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes. Ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la Administración Pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. Supervisa la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la provincia o sus empresas concesionadas. Tendrá plena autonomía funcional y política. Durará cinco años en el cargo, pudiendo ser designado por un segundo período. Será nombrado y removido por la Legislatura con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara. Una ley especial regulará su organización y funcionamiento".

Este artículo de la Constitución bonaerense debe ser relacionado con el art. 43 Carta Magna Nacional, a fin de evaluar la legitimación del defensor del pueblo para representar a la comunidad y exigir la protección judicial de los derechos de incidencia colectiva. Dice en su parte pertinente la norma citada que "...toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo... Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización".

Una de las funciones del defensor del pueblo de la provincia es impulsar el control judicial en aquellos casos que no exista un afectado directo legitimado para demandar la intervención del Poder Judicial.

Al igual que otros instrumentos de control del poder público, el ombudsman provincial por ahora sólo existe en la letra de la Constitución.

#### V. EL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

Desde el nacimiento de las sociedades modernas la limitación y control del poder constituyó una meta de los sistemas políticos democráticos (26). En el plano institucional, la división de poderes (27) es por antonomasia la técnica clásica más eficaz de control que se encuentra disponible en los países civilizados, idea originada en los pensadores prerrevolucionarios (28) que a fines del siglo XVIII buscaron racionalizar el gobierno y limitar las facultades absolutas del monarca (29).

Fue el derecho constitucional en su devenir histórico quien tuvo la misión de instrumentar los medios para hacer efectivo ese control del poder (30), utilizando a tal fin diversas técnicas jurídicas (31).

La justicia administrativa es la encargada de efectuar el control de la actividad estatal e intervenir en los conflictos que se produzcan entre los particulares y la Administración Pública, buscando la protección de los derechos que el ordenamiento les garantiza a los ciudadanos.

En la provincia de Buenos Aires la Constitución dispuso en su art. 166 que 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.

No obstante dejar en claro el criterio material para determinar la competencia de la justicia administrativa, el texto constitucional creó los siguientes fueros, con competencia para revisar la aplicación de faltas por parte de los municipios bonaerenses y del Estado provincial:

##### a) La justicia de faltas municipales (32)

El art. 166 Const. local en su párr. 2º dice: "Asimismo podrá establecer una instancia de revisión judicial especializada en materia de faltas municipales". Esta revisión judicial especializada aún no ha sido dispuesta legalmente.

Los tribunales de faltas municipales fueron creados por decreto ley 8751/1977 (ALJA 1977-A-440), donde también se reguló el procedimiento aplicable, siendo su naturaleza la de un órgano municipal con funciones jurisdiccionales.

El art. 19 establece que la jurisdicción en materia de faltas será ejercida: "a) Por los jueces de faltas, en aquellos partidos donde su departamento deliberativo hubiere dispuesto la creación de juzgados de faltas. b) Por los intendentes municipales, en los partidos donde no hubiere juzgado de faltas y, en los casos de excusación de los jueces de faltas, en los partidos donde los hubiere. c) Por los jueces de primera instancia en lo penal, cuando entendieren en grado de apelación".

Los jueces de faltas o los intendentes municipales tendrán competencia en todas las infracciones municipales que se cometan dentro del partido en el que ejercen sus funciones; y en el juzgamiento de las restantes faltas, en los casos y condiciones que establece el art. 1 decreto ley 8751/1977.

La revisión judicial de sus decisiones la realiza la justicia del fuero penal. En su art. 54 dispone la ley: "De las sentencias definitivas podrán interponerse los recursos de apelación y nulidad, los que se concederán con efecto suspensivo. El recurso se interpondrá y fundará ante la autoridad que la dictó, dentro de las 72 horas de notificada, elevándose las actuaciones al juez en lo penal en turno, de la jurisdicción, quien conocerá y resolverá el recurso, dentro de los quince días de recibida la causa o desde que la misma se hallare en estado, si se hubieran decretado medidas para mejor proveer".

Este sistema no garantiza un control judicial de la Administración municipal ni permite una amplia revisión del ejercicio del poder de policía sancionador.

Por ello es necesario crear los órganos judiciales con competencia específica, y hasta tanto esto suceda sería conveniente, a través de una modificación del decreto ley 8751/1977 y de la ley 12008, otorgarle la revisión al nuevo fuero contencioso administrativo, ya que éste es materialmente competente para entender en virtud de lo dispuesto en el art. 166 párr. 5º Const. local.

#### b) La justicia de paz provincial

El art. 172 Const. bonaerense dice: "La Legislatura establecerá juzgados de paz en todos los partidos de la provincia que no sean cabecera del departamento judicial, pudiendo incrementar su número conforme al grado de litigiosidad, la extensión territorial y la población respectiva. Serán competentes, además de las materias que les fije la ley, en faltas provinciales, en causas de menor cuantía y vecinales. Asimismo podrá crear, donde no existan juzgados de paz, otros órganos jurisdiccionales letrados para entender en cuestiones de menor cuantía, vecinales y faltas provinciales".

La justicia de paz provincial es competente, además de las materias que le fije la ley, en faltas provinciales, en causas de menor cuantía y vecinales. La Ley Orgánica del Poder Judicial (ley 5827 [ALJA 1853-1958-2-156], t.o.) en su capítulo IX regula la justicia de paz, su asiento y competencia.

El control del sistema político administrativo lo efectúa la justicia de paz al controlar la legalidad de las faltas provinciales. Esta materia, como ya adelantáramos, es competencia de la justicia especializada en el control de la Administración Pública.

#### c) Competencia transitoria de los juzgados criminales y correccionales

El art. 216 Const. Prov. Bs. As. dispone que en los partidos donde no existieren juzgados de paz, y hasta tanto entren en funciones los órganos previsto en el art. 172, entenderán en materia de faltas provinciales o contravencionales los juzgados criminales y correccionales en la forma que determine la ley.

La facultad que la Administración tiene de aplicar sanciones a los administrados deriva de su potestad sancionatoria otorgada por el ordenamiento jurídico al Estado, en tanto se trata del titular del monopolio legal de la fuerza. García de Enterría y Tomás R. Fernández conceptualizaron a la sanción administrativa como el mal (privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación) que la Administración impone a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal (33).

Como sostuvo Fiorini, la sanción que impone la Administración Pública es inherente a la actividad administrativa derivada del ejercicio de la función administrativa y por lo tanto se manifiesta como un acto administrativo (34). Por su parte, el Prof. Gordillo explica que es incorrecto hablar de "facultades jurisdiccionales de la Administración" debido a que en nuestro sistema jurídico institucional las facultades jurisdiccionales sólo corresponden al Poder Judicial por mandato constitucional (art. 109 CN.) (35).

Más allá de si se trata de función administrativa o jurisdiccional, la actividad punitiva ejercida por la Administración está sujeta al suficiente control judicial, por mandato constitucional y con el fin de garantizar la convivencia social en un estado de derecho.

Ahora, la efectividad de este control se encuentra condicionada por el órgano judicial encargado de realizarlo (inmediatez territorial, especialización del fuero, número de causas, etc.) y por el tipo de carril procesal en el que debe correr la impugnación de la sanción administrativa (requisitos de admisibilidad).

Por esto consideramos que la intervención transitoria de los juzgados criminales y correccionales en esta materia altera la competencia otorgada por la Constitución a la justicia administrativa especializada y desvanece el control judicial de las faltas provinciales debido a la saturación de la capacidad operativa de la justicia penal.

## VI. LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA Y LA NUEVA JUSTICIA ADMINISTRATIVA (36)

Bajo el concepto genérico de "tutela judicial efectiva" se incluye una serie de garantías que se desarrollan en distintos aspectos de la protección jurisdiccional de las personas y que se extienden a todos los tipos de procesos judiciales y administrativos.



El derecho a la tutela judicial efectiva ha sido producto de una larga evolución normativa, jurisprudencial y doctrinaria que comenzó creando garantías específicas dentro del proceso criminal y que culminó aglutinando en un concepto más amplio y general todos los derechos y garantías que le permiten gozar al ciudadano de un servicio de justicia efectivo.

Si bien los constituyentes nacionales de 1853 no incluyeron en forma expresa en nuestra Carta Magna el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizaron a través del art. 18 la protección del "debido proceso adjetivo" y del "derecho a la defensa en juicio" (37). Esta norma garantiza la existencia de un juicio previo, la intervención del juez natural, la inviolabilidad de la defensa en juicio y la prohibición de la declaración contra sí mismo (38). No obstante referirse básicamente a garantías aplicables a la esfera del proceso penal, estos derechos sustanciales deben ser observados en todo tipo de proceso administrativo o judicial. Éste es el criterio aceptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (39).

A nivel internacional el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva ha sido proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (LA 1994-B-1611) (art. 10 ), en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1996 (LA 1994-B-1639) (art. 14 ), en el Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (art. 6) y en el Pacto de San José de Costa Rica de Derechos Humanos (LA 1994-B-1615) (arts. 8 y 25 ) (40).

En nuestro país, la sistemática violación de los derechos humanos de la población por parte del régimen militar iniciado en 1976 provocó, con el regreso de la democracia, la inmediata adhesión al Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de la sanción de la ley 23054 (LA 1984-A-11). Finalmente, la incorporación de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, CADH.) a nuestra Constitución Nacional, a través de su art. 75 inc. 22, trajo como consecuencia la ampliación de las garantías y la creación del concepto de tutela judicial efectiva (41).

En la provincia de Buenos Aires el derecho a la tutela judicial efectiva ha sido incorporado en la última reforma constitucional a través de su art. 15 , que establece: "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, constituye faltas graves".

La Suprema Corte de Justicia bonaerense interpretó esta norma afirmando: "Los principios constitucionales incorporados con la reforma del año 1994 aseguran la tutela judicial continua y efectiva y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial, configurando una valla a las interpretaciones que asignen límites formales e impidan el acceso a la justicia" (42).

De lo hasta aquí dicho se puede observar que el derecho a la tutela judicial efectiva se desarrolla en tres momentos que se encuentran protegidos por garantías específicas: a) el acceso al servicio de justicia, b) las garantías durante el proceso y c) el efectivo cumplimiento de la sentencia.

El Estado argentino está obligado jurídicamente, por la adhesión al Pacto de San José de Costa Rica y su incorporación a la Carta Magna, a garantizar la prestación de un servicio de justicia que efectivamente diluya y desvanezca las marcadas diferencias sociales, económicas y culturales de las personas que llegan a los estrados judiciales.

El derecho a la tutela judicial efectiva que protege nuestro ordenamiento jurídico debe ser considerado en su doble aspecto: como derecho subjetivo fundamental (ya que a partir de la recepción del derecho a la tutela judicial efectiva en nuestro ordenamiento legal, el cumplimiento por parte del Estado de su obligación de garantizar el acceso al servicio judicial es jurídicamente exigible por los ciudadanos (nota)) y como garantía instrumental protectora de los derechos constitucionales (pues permite el ejercicio del resto de los derechos que el ordenamiento otorga a los ciudadanos).

La estructura jurídica antes reseñada otorga el marco legal que garantiza formalmente el derecho a la jurisdicción, pero el efectivo acceso a la justicia depende en forma directa de otras circunstancias que el sistema jurídico no refleja: el conocimiento de los derechos, la confianza en el sistema de justicia y la posibilidad económica de alcanzar los servicios jurídicos de asesoramiento y patrocinio (44).

El ordenamiento jurídico nacional y provincial establece la protección legal del derecho a la tutela judicial efectiva y la obligación estatal de garantizar el servicio de justicia (45). El Estado debe cumplir concretamente con su obligación de brindar en la práctica a los ciudadanos el acceso a un sistema judicial que permita el cumplimiento de los fines dispuestos constitucionalmente (46).

Es aquí donde nos enfrentamos con el derecho a la tutela judicial efectiva como un derecho de carácter

social, donde existe una obligación de hacer por parte del Estado y cuyos titulares son todos los individuos que integran el conjunto social.

Existe una relación de dependencia entre los derechos y garantías tradicionales (establecidos por el constitucionalismo clásico) y los derechos sociales (incorporados por el constitucionalismo social), ya que para que un ciudadano pueda gozar de los primeros es necesario que el Estado garantice los segundos.

En palabras de Konrad Hesse: "Para el desocupado la libertad profesional de nada sirve. La libertad de aprendizaje y la libre elección de los lugares de capacitación sólo ayudan a quienes disponen de los recursos económicos para poder capacitarse en la profesión deseada y a quienes cuentan con un lugar de entrenamiento. La garantía de la propiedad sólo reviste relevancia para propietarios, la libertad de vivienda sólo adquiere importancia real para quienes son dueños de una vivienda..." (47).

Agregamos nosotros que los derechos fundamentales sólo revisten importancia para aquellos ciudadanos que pueden ejercerlos ante la justicia y que el acceso a la justicia sólo reviste importancia para aquellos que conocen sus derechos, están informados de la existencia de las vías legales que los garantizan, confían en el servicio de justicia y cuentan con los medios económicos para hacerlos valer.

## VII. EL ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA: SUS OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES

Como hemos visto, frente a los obstáculos económicos, sociales y culturales que colocan a parte importante de la población en situación de indefensión y le imposibilitan el acceso a la justicia, el Estado ha intervenido para garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

Para ello ha creado instrumentos y estructuras jurídicas que permiten al ciudadano obtener el asesoramiento necesario para proteger sus derechos y acudir, en los casos necesarios, a los tribunales o juzgados de su pueblo o ciudad.

Esto es así cuando los conflictos jurídicos se desarrollan entre particulares, es decir, entre los propios ciudadanos cuyas relaciones se encuentran reguladas por el derecho privado (derecho civil, comercial, laboral, etc.). No sucede lo mismo cuando una de las partes es el Estado y las normas aplicables son de derecho público.

La llamada "justicia contencioso administrativa" (48) en la provincia de Buenos Aires a partir de la reforma constitucional de 1994 ha sufrido una modificación estructural que afectó sus características más arraigadas. El juez competente y el proceso judicial aplicable fueron los elementos que sufrieron los mayores cambios.

Hasta 1994 la competencia para resolver las cuestiones procesales administrativas recayó en el máximo tribunal de la provincia, quien en forma originaria resolvía en su sede ubicada en la ciudad de La Plata todos los conflictos entre los particulares y la Administración provincial y los municipios de la provincia. La ley procesal utilizada por la Suprema Corte de Justicia provincial, desde principios de siglo, fue el Código Contencioso Administrativo de Varela. Esta norma procesal, que fuera inspirada en su similar española del año 1888, fue acompañada por una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia excesivamente formalista y restrictiva.

La impronta transformadora que logró modificar nuestra Carta Magna local en el año 1994 se fue desvaneciendo con el paso de los años, y las oportunas modificaciones legislativas dejaron de ser esperanza concretada para pasar a ser letra muerta, hasta que el 15/12/2003 se puso en marcha parcialmente el nuevo fuero contencioso administrativo.

A fin de exponer la evolución normativa y jurisprudencial dividiremos el tratamiento del tema en dos etapas. La primera abarcará el sistema anterior a la puesta en funcionamiento del nuevo fuero contencioso administrativo; y la segunda contendrá el sistema estructurado con base en las nuevas cláusulas constitucionales, el nuevo Código Procesal Administrativo y el nuevo fuero especializado.

### a) Primera etapa: la Constitución de 1934 y la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia

La Constitución provincial de 1934, manteniendo el texto redactado por los constituyentes de 1889, organizó el sistema de justicia administrativa otorgando a la Suprema Corte de Justicia la competencia para resolver las causas contencioso administrativas (49). En su sección 5 ("Poder Judicial"), capítulo II, al establecer las funciones del máximo tribunal provincial dispuso que:

Art. 149 inc. 3: "La Suprema Corte de Justicia tiene las siguientes atribuciones: 3) Decide las causas contencioso administrativas en única instancia y en juicio pleno, previa denegación o retardación de la autoridad administrativa competente al reconocimiento de los derechos que se gestionan por parte interesada. La ley determinará el plazo dentro del cual podrá deducirse la acción ante la Suprema Corte de Justicia y los demás procedimientos de este juicio" (50).

Hasta hace muy poco tiempo el Estado no le brindaba al ciudadano que tenía un conflicto con la Administración provincial o municipal un servicio de asistencia jurídica para encaminar su reclamo, ni le

otorgaba al particular un tribunal judicial dentro de su ámbito geográfico donde interponer la demanda. El antiguo sistema de justicia administrativa en la provincia de Buenos Aires no cumplía con la garantía del acceso irrestricto a la jurisdicción, y el ciudadano quedaba librado a su suerte, en lo que a la protección de sus derechos respecta.

En el presente acápite trataremos las circunstancias que, siendo parte de la estructura del sistema judicial bonaerense, impidieron, por casi un siglo, un acceso irrestricto a la justicia, afectando el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos de la provincia. Los obstáculos a que nos referimos son; centralización territorial (i), necesidad de demandar a la provincia en la ciudad de La Plata (ii), inexistencia de una asistencia jurídica gratuita en materia contencioso administrativa (iii).

Además de estas circunstancias estructurales que trataremos a continuación, no podemos dejar de mencionar que la deficiencia del anterior sistema de justicia administrativa fue consecuencia de la aplicación, durante esta etapa, de un régimen procesal obsoleto y formalista que obstaculizó la realización de la justicia material en cada caso. El viejo Código Varela siguió siendo utilizado por la Suprema Corte de Justicia hasta el 15/12/2003, en manifiesta oposición a la manda constitucional que, a través de la reforma de 1994, dio nacimiento formal a una nueva justicia administrativa (51).

- Centralización territorial

Como ya vimos, la competencia en materia contencioso administrativa recaía en el superior tribunal provincial. La Suprema Corte de Justicia fue creada por la Constitución de 1873, y le fueron otorgados un abanico de poderes y competencias que la transformaron en un "supertribunal" de justicia (52).

El primer obstáculo que limitaba el acceso a la justicia era que el tribunal competente tenía su sede en la ciudad de La Plata, distante a más de 130 km, por ejemplo, de la ciudad de Zárate.

Por su parte, la existencia de un único tribunal no especializado con competencia para resolver las causas de toda la provincia generaba una dificultad lógica derivada de la falta de capacidad operativa de la Suprema Corte de Justicia. Sólo nueve jueces debían atender a los más de doce millones de potenciales justiciables que hay en la provincia.

Agustín Gordillo dijo: "En verdad los justiciables de la provincia, donde los litigantes contra sus 120 municipios y la Administración provincial deben ir únicamente a la Suprema Corte de la provincia, se encuentran en una situación estructural y permanente de indefensión ante las administraciones provinciales y municipales. El presente fallo sienta la doctrina correcta, pero el tribunal provincial no se encuentra en condiciones materiales de administrar justicia en materia administrativa" (53).

Las dificultades que se le presentaban a los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires para demandar al Estado provincial o municipal eran las siguientes (54):

i) En primer lugar, debían viajar a la ciudad de La Plata.

ii) Luego debían contratar a un profesional matriculado en la capital provincial que se especializara en la materia y les garantizase superar las numerosas vallas formales que anidaban en el proceso contencioso administrativo bonaerense.

iii) Debían extender un poder al abogado que los representara, a fin de evitarse nuevos viajes a La Plata.

iv) Para todo ello debían contar con el dinero suficiente para costear estos gastos.

En estas condiciones, como dijo Hutchinson (55), el contencioso administrativo provincial era un "derecho para ricos" o para "las empresas", pero no para el común de los particulares; excepto para aquel que vivía en La Plata y contaba con el dinero para pagar sus costos (56).

- Necesidad de demandar a la provincia en la ciudad de La Plata

La necesidad de demandar a la provincia de Buenos Aires en la ciudad capital deriva del art. 30 Ley Orgánica de la Fiscalía de Estado (57): "Los juicios en que la provincia sea parte demandada, deberán promoverse y tramitarse ante los jueces o tribunales letrados del Departamento Judicial de La Plata, cualquiera fuera su monto o naturaleza. La excepción de incompetencia que pudiere plantearse como consecuencia de lo dispuesto en el párrafo anterior, suspenderá el plazo para contestar la demanda". Esta norma aún no ha sido derogada, a pesar de encontrarse en manifiesta oposición con el derecho a la tutela judicial efectiva.

Este requisito es aplicable a todo tipo de acción que se pretenda incoar contra la provincia de Buenos Aires, ya sea una demanda contencioso administrativa, una acción por daños y perjuicios o la interposición de una acción de amparo.

Es evidente que este requisito imposibilita el acceso a la justicia de toda aquella persona que pretenda

demandar al Fisco provincial y que no tenga su residencia en la ciudad de La Plata.

- Inexistencia de una asistencia jurídica gratuita en materia contencioso administrativa

Como hemos visto, una de las barreras sociales que limitan el acceso a la justicia es la carencia de medios económicos para afrontar un proceso judicial. La respuesta institucional a esta problemática se canaliza a través de los organismos de asistencia jurídica gratuita, ya sea las defensorías oficiales o los consultorios de los Colegios de Abogados.

Las defensorías que hoy por hoy existen en la provincia entienden únicamente en causas civiles y penales, no existiendo asistencia estatal en materia contencioso administrativa. Es por ello que proponemos la creación de defensorías oficiales abarcativas de ese fuero.

Asimismo, a fin de descentralizar los servicios de asesoramiento, debería disponerse la instalación de oficinas en los principales organismos administrativos. Para ello se puede recurrir al esfuerzo de los Colegios de Abogados, las universidades y la Administración Pública, que, actuando coordinadamente, pueden llevar el asesoramiento a los lugares estratégicos donde resulte indispensable contar con ese servicio.

b) Segunda etapa: la reforma constitucional y la descentralización de la justicia administrativa

El sistema de justicia administrativa vigente al momento de la reforma constitucional no permitía el desarrollo de los derechos que la nueva Constitución otorgó a la ciudadanía, y, debido a las características que fueron enunciadas arriba, su estructura se oponía al derecho a la tutela judicial efectiva.

Fueron modificados por la Convención Constituyente los arts. 149 inc. 3, 151, 154 y 155 de la Constitución de 1889. La modificación de la organización jurisdiccional en materia administrativa quedó plasmada a través de los siguientes artículos de la Constitución de la provincia de Buenos Aires:

Art. 166: "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 los contencioso administrativo, de acuerdo a los procedimientos que determine la ley, la que establecerá los supuestos en que resulte obligatorio agotar la vía administrativa".

Art. 215: "La Legislatura establecerá el fuero contencioso administrativo antes del 1/10/1997 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".

El 1/10/1997 transcurrió sin que el Estado provincial cumpliera la misión que el constituyente le había ordenado.

El nuevo Código Procesal Administrativo fue sancionado por la ley 12008 en el límite del plazo, promulgado el 17/10/1997 y publicado en el Boletín Oficial el día 3 de noviembre del mismo año. En su art. 78 inc. 1 dispuso la nueva ley procesal una prórroga para su entrada en vigencia hasta el 1/10/1998, momento en el que, conjuntamente, entrarían a regir el CPCA. Bs. As. y su respectivo fuero.

La etapa de transición fue regulada en el art. 78 del Código, que dispuso que "...hasta tanto comiencen las funciones de los tribunales en lo contencioso administrativos, la Suprema Corte de Justicia decidirá, hasta su finalización, en única instancia y juicio pleno, todas las causas correspondientes al referido fuero que se hubiesen iniciado. 2. En todos los casos en que el presente Código otorgue plazos más amplios para la realización de actos procesales, se aplicarán éstos a los procesos anteriores a su entrada en vigencia. 3. En las causas regidas por el art. 215 párr. 2 Const. prov. Bs. As., serán de aplicación las normas del presente Código, en cuanto resultaren compatibles con la jurisdicción atribuida por aquel precepto a la Suprema Corte de Justicia. En materia de caducidad de instancia, costas, régimen de sentencias, su ejecución y los recursos contra la misma, se aplicarán las normas de la ley 2961 (ALJA 1853-1958-2-23)".

El nuevo fuero contencioso administrativo dio a luz formalmente el 27/1/1998 y dispuso en su art. 27 que su entrada en vigencia acaecería el 1 de octubre del mismo año, junto con la entrada en vigencia del CPCA. Bs. As. (58). El Poder Legislativo organizó legalmente el nuevo fuero contencioso administrativo a través de la ley 12074 (LA 1998-A-631), que dispuso la creación de una única instancia ordinaria y otra instancia superior de casación. Los tribunales de única instancia se encontraban descentralizados, ya que tenían su asiento en la ciudad de La Plata y en el interior de la provincia. La Cámara de Casación tendría su asiento en la capital provincial.

Vencido el nuevo plazo sin que el fuero funcionara, se recurrió nuevamente a una prórroga mediante la sanción de la ley 12162 (LA 1998-D-4910), que extendió la puesta en marcha de la justicia administrativa hasta el 1/6/1999.

Para evitar que sucediera lo que con la primera prórroga, la ley 12162 dispuso en forma terminante que aun cuando el nuevo fuero no se encontrara funcionando, el Código Contencioso Administrativo cobraría vigencia a partir del 1/6/1999.

El art. 1 de la mencionada ley estableció que "...prorrógase la entrada en vigencia del Código Procesal Contencioso Administrativo -ley 12008 - hasta el 1/6/1999, quedando modificadas en tal sentido las fechas previstas en los arts. 78 ap. 1 ley 12008 y 27 ley 12074".

Por su parte, el art. 2 dispuso que "...la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires determinará mediante acordada la fecha comprendida, dentro del término anteriormente indicado, en que se operará la mencionada entrada en vigencia"; mientras que el art. 3 estableció que "...vencido el plazo a que hace mención el art. 1 de la presente ley, sin que la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires haya efectivizado la determinación citada en el art. 2 , el nuevo Régimen Procesal Contencioso Administrativo -ley 12008 - entrará en vigencia indefectiblemente el día 1/6/1999, quedando modificada en los términos de la presente ley la fecha prevista en el art. 27 ley 12074".

Nuevamente se venció el plazo otorgado por la segunda prórroga legal sin que el Estado provincial hubiera puesto en marcha el nuevo fuero contencioso administrativo. Ante el incumplimiento del Poder Ejecutivo, la Suprema Corte tuvo que recurrir a una doctrina restrictiva a fin de retener su competencia en la materia contencioso administrativa utilizando para dichos procesos el viejo Código Varela, ya derogado por la ley 12008 (59).

El vencimiento del plazo sin que los nuevos tribunales se encontraran en funciones llevó a la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires a disponer jurisprudencialmente que sin fuero no rige el nuevo Código Contencioso Administrativo y a declarar de oficio la inconstitucionalidad del art. 78 ley 12008 (60).

Dijo la Corte en la causa "Jirafa Azul S.A." (61): "El ejercicio de la competencia transitoria en la materia por este tribunal, no puede entonces regirse -en todo o en parte- por las disposiciones del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, ya que, por mandato constitucional, la entrada en vigencia del mismo se encuentra condicionada al comienzo de las funciones de los órganos judiciales especializados".

En autos "Carboquímica del Paraná S.A." (62) sostuvo el tribunal: "La competencia contencioso administrativa que, en única instancia y en juicio pleno, la nueva Constitución le confiere en forma transitoria a esta Corte, se rige por los mismos principios y reglas que venían aplicándose, quedando diferidas en su aplicación temporal las nuevas normas constitucionales que reglan la materia, las que recién tendrán efectividad cuando comiencen las funciones de los tribunales contencioso administrativos y conjuntamente se aplique la ley 12008".

Al resolver la causa "Centro de Empleados de Comercio de Olavarría" (63) sentenció la Suprema Corte de Justicia: "Corresponde desestimar in limine la demanda si la pretensión expuesta en la misma es una de las expresamente previstas en el nuevo Código (ley 12008 ), pero que no se halla reglada ni se adecua a las normas que efectivamente rigen la competencia de esta Corte sobre la materia contencioso administrativa (ley 2961)". Explicó la Corte en autos "Vivot" (64): "El cometido de la ley 12008 , según surge de la Carta Magna, es regir la competencia de los nuevos tribunales, pero no la que conserva esta Corte durante el tránsito de un sistema a otro, para resolver las causas respectivas hasta su finalización".

El día martes 24/10/2000 el Consejo Superior del Colegio de Abogados de la provincia de Buenos Aires denunció, a través de una solicitada publicada en el diario "El Día" de la ciudad de La Plata, que la demora en la puesta en marcha del fuero contencioso administrativo era inadmisibles, incomprensibles e inconstitucionales.

La preocupación de la comunidad y de las instituciones democráticas por la omisión estatal denunciada llegó a generar la realización, en el seno del Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires, de una audiencia pública para tratar la grave crisis constitucional por la que atravesaba nuestra provincia. El Poder Judicial funcionaba parcialmente y no se cumplía con el art. 166 Const. prov.

Por ello el 6/6/2001 se realizó la audiencia pública titulada "El fuero contencioso administrativo". Presidió este acto el diputado Aldo San Pedro, presidente de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, quien estuvo acompañado por la diputada Hebe E. Febles, el presidente del Colegio de Abogados de la provincia de Buenos Aires, Dr. Juan C. Abud, y los Dres. Agustín Gordillo y Carlos Botassi.

Esta audiencia fue de convocatoria amplia y participativa; su objetivo consistió en generar un ámbito de debate con los sectores relacionados -magistrados, abogados, legisladores, académicos, funcionarios del Ministerio de Justicia, Poder Judicial y municipalidades, empresas de servicios públicos y usuarios- para adoptar posiciones sobre el nuevo fuero contencioso administrativo, basados en las disposiciones constitucional y legal, íntimamente relacionadas con la protección de los derechos de los ciudadanos frente a los



avasallamientos del propio Estado y las empresas prestadoras de servicios públicos (65).

Posteriormente, mediante la ley 12310 la estructura del nuevo fuero fue modificada, ya que la casación fue reemplazada por Cámaras de Apelación en lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, fue la propia Suprema Corte la que, con una nueva integración, marcó el camino para el cumplimiento de la manda constitucional al compás de la garantía de tutela judicial efectiva dispuesta en el art. 15 Carta Magna bonaerense (66).

El 23/10/2002 este tribunal, en una resolución interlocutoria en la causa "Consortio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca v. Pentamar S.A. y H.A.M. s/proceso urgente de medida autosatisfactiva y medida cautelar" (67), declaró que el art. 166 párr. 5º Const. prov. es operativo y debe aplicarse a la hora de definir la materia contencioso administrativa.

Un trascendente y decisivo paso hacia la puesta en marcha del nuevo fuero lo dio la Suprema Corte de Justicia al fallar, el 19/3/2003, en la causa "Colegio de Abogados de la provincia de Buenos Aires v. Provincia de Buenos Aires s/amparo" (68), donde, por mayoría, se hizo lugar parcialmente a la acción de amparo interpuesta, declarando manifiestamente arbitraria la demora de la provincia de Buenos Aires en la puesta en funciones del fuero contencioso administrativo previsto por la Constitución de la provincia y condenando a la demandada a ponerlo en funcionamiento antes del 1/9/2003.

Dispuso el tribunal en su parte resolutoria: "I) Se condena a la provincia de Buenos Aires a poner en funcionamiento el fuero contencioso administrativo, antes del día 1/9/2003 (arts. 3 párr. 1º, 20 inc. 2, 163, 166 párr. final, 215, 217 y concs. Const. prov.; 1 y concs. ley 7166 [ALJA 1965-419] -t.o. por decreto 1067/1995 [LA 1995-B-2183]-), cumplimentando las acciones que resulten necesarias a tal fin, incluyendo el financiamiento que demande. II) Con tal objeto, el Poder Ejecutivo deberá escoger dentro de las ternas vinculantes que le ha elevado el Consejo de la Magistratura y remitir al Senado, los pliegos concernientes a los jueces de las Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata y San Martín, todo ello en el plazo de treinta días hábiles. III) Corresponderá a continuación que el Senado, en cumplimiento de la responsabilidad institucional que le asigna, como autoridad de la provincia, el párr. 1º del art. 3 Const. prov., se expida sobre dichos pliegos, adecuando su labor a lo establecido por esta Suprema Corte en el punto 1 precedente. IV) En el caso de prestados los acuerdos, el Poder Ejecutivo deberá pronunciarse sobre las designaciones pertinentes en el plazo de quince días hábiles. V) Si, por cualquier circunstancia, no fueran adoptadas las medidas ordenadas en esta sentencia en los tiempos previstos, la Suprema Corte, a petición de parte interesada, procederá a la ejecución de la misma en la manera que resulte idónea, de conformidad con lo dispuesto en el art. 163 Const. prov."

Carlos Botassi y Augusto Morello, al comentar este fallo, dijeron: "La concordia envuelve la dura batalla en pro de la efectividad de un fuero contencioso administrativo descentralizado, en la jurisdicción bonaerense. Son los hitos que jalonan el avance del estado de derecho. Los jueces del alto tribunal local, en su mayoría, egresaron de la vieja casa universitaria, en la que ahora los manes de Joaquín V. González, Bartolomé Fiorini y Amílcar Mercader, desde las tres vertientes que en el caso ocuparon el espacio protagónico: el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo y el Derecho Procesal, ayudan a alumbrar un pronunciamiento de ejemplar fuerza cívica que, en estos momentos del acontecer nacional viene como perlas, por lo necesario y conveniente" (69).

Ante esta condena el Poder Legislativo reaccionó mediante la sanción de la ley 13101, que, a más de modificar en forma disvaliosa disposiciones del Código Procesal Administrativo, reestructuró la composición del fuero creando un juzgado contencioso administrativo en cada uno de los dieciocho departamentos judiciales de la provincia (70).

En su art. 64 estableció que "... a partir del 15/12/2003, funcionarán los juzgados contenciosos administrativos establecidos en el art. 14 ley 12074. Para el caso que alguno de ellos no hubiese sido puesto en funcionamiento en la fecha indicada precedentemente, los asuntos contenciosos serán atendidos por el juez contencioso administrativo que la Suprema Corte de Justicia determine para cada jurisdicción, teniendo en cuenta las distancias territoriales existentes entre aquéllos".

Por último, mediante la ley 13118 se crearon las Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, San Martín, Dolores y San Nicolás (71).

Este proceso de descentralización comenzó a materializarse mediante la resolución SCJBA. 3034/2003, que dispuso que el día 15/12/2003 se pusieran en funcionamiento los siguientes órganos jurisdiccionales: Juzgados Cont. Adm. ns. 1 y 2 de La Plata; Juzgados Cont. Adm. ns. 1 y 2 de Mar del Plata; Juzgado n. 1 de San Martín; Juzgado Cont. Adm. n. 1 de Lomas de Zamora; y Juzgado Cont. Adm. de San Nicolás. También se estableció

un sistema de prórroga de jurisdicción, hasta tanto se pongan en funcionamiento la totalidad de los Departamentos Judiciales, y se dispuso que intervendrían como alzada las Cámaras de Apelaciones en lo Civil y Comercial.

La resolución SCJBA. 260/2004 puso en marcha la segunda etapa, que continuó el 25/3/2004, al incorporarse al nuevo fuero contencioso administrativo los siguientes juzgados: Juzgado Cont. Adm. n. 1 de Zárate Campana; Juzgado Cont. Adm. n. 1 de San Isidro; Juzgado Cont. Adm. n.º 1 de Mercedes; Juzgado Cont. Adm. n. 1 de Necochea; Juzgado Cont. Adm. n. 1 de Dolores; y Juzgado Cont. Adm. n. 1 de Quilmes.

El 26 de agosto, según lo ordenó la Suprema Corte de Justicia en resolución 1559/2004, se pusieron en marcha la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata -con competencia territorial de carácter regional sobre los Departamentos Judiciales de La Plata, Quilmes, Lomas de Zamora, Mercedes y Trenque Lauquen y competencia transitoria sobre los Departamentos Judiciales de Dolores, Azul, Mar del Plata, Necochea y Bahía Blanca- y la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de San Martín, alzada de los Departamentos Judiciales de San Martín, La Matanza, Morón y San Isidro y con competencia transitoria sobre los Departamentos Judiciales de San Nicolás, Zárate Campana, Pergamino y Junín.

En la citada resolución de la Suprema Corte de Justicia se dispuso el funcionamiento del Juzgado Contencioso Administrativo de Bahía Blanca a partir del 9 de agosto del corriente año. Este plazo fue prorrogado por una dificultad en las instalaciones edilicias asignadas para su funcionamiento.

Aún queda pendiente para dar cumplimiento acabado a la manda constitucional y a las disposiciones legales la puesta en marcha de los juzgados de primera instancia y Cámaras de Apelaciones restantes.

A pesar de las injustificadas demoras, hoy el nuevo fuero resuelve el obstáculo de la centralización del antiguo sistema, que dificultaba el acceso a la justicia administrativa de los habitantes de la provincia que no tienen su domicilio en la ciudad de La Plata.

#### c) Estadística comparativa

Una prueba de los efectos del anterior sistema de justicia que rigió en nuestra provincia hasta el 15/12/2003 es la insignificante cantidad de demandas contencioso administrativas que se radicaban ante la Suprema Corte de Justicia.

La Secretaría de Demandas Originarias de la Suprema Corte de Justicia realizó un trabajo estadístico sobre un muestreo correspondiente a las demandas ingresadas en el período agosto de 1991 y noviembre de 1993.

En ese tiempo ingresaron a la Suprema Corte de Justicia un total de 1395 causas, que pueden ser clasificadas por la parte demandada de la siguiente forma:

Parte demandada - Número de causas  
Demandas cont. administrativas provincia de Bs. As. - 755  
Art. 6 provincia de Bs. As. - 58  
Demandas cont. administrativas municipalidades - 322  
Art. 6 municipalidades - 116  
Cajas previsionales - 108  
Banco Provincia - 36  
Total - 1395

Según los datos informados por el Departamento de Estadísticas de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia, los recursos iniciados y juicios promovidos ante la Secretaría de Demandas Originarias del superior tribunal provincial entre los años 1998 y 2000 son los siguientes:

Recursos y juicios iniciados - 1998 - 1999 - 2000  
Demandas cont. administrativas - 628 - 811 - 909  
Conflictos de poderes - 30 - 15 - 12  
Cuestiones de competencia. Art. 6 - 325 - 388 - 344  
Demandas de inconstitucionalidad - 51 - 37 - 59  
Total - 1034 - 1251 - 1324

A diferencia de este ínfimo índice de litigiosidad en materia administrativa, en Francia durante el año 1997 se registraron en sus tribunales administrativos un total de 101.590 causas [\(72\)](#).

Si comparamos la población total de Francia y la de la provincia de Buenos Aires con las demandas que se interponen en ambos Estados en materia administrativa, obtenemos como resultado que en dicho país europeo una de cada 400 personas inicia una demanda contra el Poder Ejecutivo y que en nuestra provincia una de cada 17.527 personas lo hacía.

La escasa cantidad de particulares que llegaban por año a los estrados de la Suprema Corte de Justicia deja en claro que efectivamente el acceso a la justicia administrativa estaba seriamente restringido en la provincia de Buenos Aires. No es lógico pensar que en toda la extensión de la provincia sólo un millar de personas se encontraba afectada, en sus derechos e intereses, por la actividad desplegada por el Estado provincial y los municipios.

No obstante las pocas causas judiciales que se iniciaban por año, el trabajo de cada magistrado del superior tribunal era evidentemente excesivo. Gordillo evaluó la capacidad de los jueces para sentenciar y concluyó, luego de un minucioso detalle, que una persona dedicada y laboriosa puede resolver unas doscientas cincuenta causas por año (73). Las más de mil causas que resuelve la Suprema Corte de Justicia, sin contar los expedientes que se radican a través de la vía recursiva, superan en exceso la capacidad de una persona de dictar sentencia.

En Francia el promedio de resolución de causas por los jueces de los tribunales administrativos de primera instancia fue durante el año 1997 de ciento noventa sentencias (74).

Comparemos ahora la cantidad de causas que en la actualidad se tramitan ante el nuevo fuero contencioso administrativo bonaerense (75).

Departamento Judicial - Causas - % - Cant. de juzgados - Causas por juez

La Plata - 2769 - 37,09 - 2 - 1385

Mar del Plata - 1459 - 19,54 - 2 - 730

San Martín - 848 - 11,36 - 1 - 848

Lomas de Zamora - 779 - 10,44 - 1 - 779

San Isidro - 369 - 4,94 - 1 - 369

Mercedes - 363 - 4,86 - 1 - 363

San Nicolás - 298 - 3,99 - 1 - 298

Dolores - 209 - 2,80 - 1 - 209

Quilmes - 220 - 2,95 - 1 - 220

Necochea - 88 - 1,18 - 1 - 88

Zárate-Campana - 63 - 0,84 - 1 - 63

Total - 7465 - 100 - 13 - 574,23

## VIII. CONCLUSIÓN

Como vimos, a pesar de los avances realizados, la puesta en marcha de las herramientas constitucionales de control del sistema político administrativo sigue siendo una deuda pendiente.

El antiguo sistema de justicia administrativa se ha utilizado como estrategia de dominación, transformando al derecho en parte de un conjunto de revelaciones superiores de quien detentaba el poder, impidiendo a los ciudadanos reconocer en él su función restrictiva a los abusos de poder, como así también sus factibles funciones distributivas y promocionales. El Derecho debe ser la expresión de los valores morales compartidos por una sociedad, y tiene como función regular la conducta social mediante la conformación de una determinada cultura jurídica que le otorgue fundamentos sociales como orden normativo y genere ciertas expectativas de consenso mediante sus símbolos.

Para generar la obediencia y acatamiento del derecho por la ciudadanía (legitimación del sistema) la estructura legal debe constituir un modelo con patrones de predecibilidad, certeza y estandarización, que hagan viable la regularización de la conducta social. Nuestra historia como Nación, donde la alternancia entre regímenes totalitarios y democráticos ha sido una constante, no nos permite otorgarle a nuestro derecho la cualidad de estable y predecible. La ruptura permanente del orden constitucional y las constantes prácticas autoritarias del poder estatal han dado como resultado un derecho donde la idea de "consenso" está ausente, facilitando y aumentando los márgenes de discrecionalidad de quien ejerce el poder. Esta discrecionalidad muchas veces se transformó y transforma en arbitrariedad.

La función de la justicia administrativa, en las palabras de Gordillo, tiene "que demostrar al sistema político

que el sistema de impunidad tiene límite y tiene fin: que la impunidad termina, o al menos se frena, en primer lugar, en el juzgado de primera instancia en lo contencioso administrativo provincial" (76).

De la multiplicación de controles surgirá la racionalidad en el actuar de la Administración, repercutiendo ello en un aumento de legitimación del poder ejercido por el sistema político administrativo. El triunfo de los intentos de volver al pasado a través de una contrarreforma institucional hará inevitable la crisis de legitimación que pondrá a nuestra sociedad nuevamente al borde de la disolución y el colapso.

Por último, dejamos expresado que pretendimos analizar las normas de este sistema a la luz de las realidades sociales para verificar el grado de adaptación de éstas a las formas jurídicas. Si bien, en verdad, la realidad pocas veces refleja en un todo el sistema normativo, también es cierto que la validez de una creación jurídica depende necesariamente de su efectiva realización y que la disociación entre norma y realidad también debilita la legitimación de los sistemas sociopolíticos.

#### NOTAS:

(\*) Texto citado en el primer informe anual del defensor del pueblo de Vicente López del año 1999.

(1) Gordillo, Agustín, "Axel en la justicia administrativa de la provincia de Buenos Aires", Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, abril de 2004, año II, n. 13, p. 7 y ss. También del mismo autor ver el trabajo "Administrar sin justicia", Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, abril de 2003, año I, n. 1, p. 11.

(2) Johansen, Oscar B., "Introducción a la teoría general de sistemas", Facultad de Economía y Administración, 1975, Universidad de Chile, p. 18.

(3) Ese proyecto de ley, iniciado el 25/8/2004 bajo el expte. A-23/04-05, ha sido rechazado por el Instituto de Derecho Procesal de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. en un informe, suscripto por el reconocido procesalista Dr. Roberto Berizonce, en el que se concluyó: "Creemos que la exposición de motivos incluye una serie de razonamientos fútiles que, a fuerza de ser sinceros, revelan justamente aquello que tratan de ocultar: el proyecto se nos aparece como una herramienta enderezada a liberar al Estado provincial o municipal de la sumisión a los jueces". También manifestó su opinión contraria a esta modificación del sistema cautelar el Prof. Carlos Botassi, quien en un informe presentado a la Legislatura a título personal dijo: "En otras palabras: el régimen proyectado no sólo es regresivo respecto del Código de 1997 (ley 12008 [LA 1998-A-553]) sino también respecto del sistema ideado por Varela para 1906. ¡Resulta realmente vergonzoso!".

(4) Ziulu, Adolfo G., "Derecho Constitucional", t. 1, 1997, Ed. Depalma, p. 58 y ss.: "Respecto de la concepción del hombre, el constitucionalismo social parte de una comprensión más integral de él, a la vez que reconoce su naturaleza gregaria. Así se tutela específicamente al hombre frente a diversas situaciones sociales que debe afrontar (enfermedad, trabajo, necesidad de vivienda, salud, alimentación, etc.), y también como integrante de grupos sociales más necesitados de protección (familia, trabajadores, infancia, mujeres, discapacitados, enfermos, ancianos). Con relación al Estado, se supera la concepción estrecha del Estado-gendarme -que era tanto más eficaz cuanto menos intervenía-, para pasar a un enfoque más participativo de él. Se le debe reconocer al Estado un papel activo y protagónico, para hacer posible el aseguramiento del goce de los derechos constitucionales, en especial por aquellas personas y grupos que aparecen socialmente como más disminuidos".

(5) Gordillo, Agustín, "Después de la reforma del Estado", Fundación de Derecho Administrativo, 1996.

(6) Villareal, Juan, "La exclusión social", 1997, Grupo Editorial Norma Ensayo. En especial ver el capítulo IV, "Neoliberalismo y exclusión social". Valiente Noailles, Enrique, "La metamorfosis argentina. Una reflexión sobre la sociedad y la política de los '90", 1998, Ed. Libros Perfil; Iudica, Juan I. y Meza, Jorge A., "La deuda argentina. La condena de Sísifo", 2003, Ed. Dunken.

(7) Basta con recordar los hechos acaecidos en nuestro país los días 19 y 20/12/2001 y la profunda crisis de legitimación del poder político que se manifestó en una interminable sucesión de presidentes.

(8) La gravedad de la crisis económica se puede analizar desde los datos brindados por el INDEC., que si bien demuestran una mejora en las cifras, exponen estadísticamente este problema humano. "Casi 15 millones de pobres. El nivel de pobreza pasó del 54% al 44,3%. El nivel de pobreza se redujo durante el primer semestre del año al 44,3% de la población, comparado con el 54% que se registraba entre enero y junio de 2003, aunque traducido en datos concretos eso significa que casi 15 millones de habitantes se encuentra bajo la línea de pobreza, y de ellos más de 5 millones viven en la miseria, según datos del primer semestre del Instituto

Nacional de Estadística y Censos (INDEC.). También el nivel de indigencia -la proporción de la población que no tiene dinero para comer-, se redujo al 17%, desde el 25,7% de 2003". Diario "La Nueva Provincia", Bahía Blanca, sábado 18/9/2004, p. 3.

(9) Molas, Isidre, "Derecho Constitucional", 1998, Ed. Tecnos, Madrid, p. 47.

(10) Ampliar Bertalanffy, von L., "Teoría general de sistemas", 1976, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

(11) Buckley, W., "La sociología y la teoría moderna de los sistemas", 1973, Ed. Amorrortu.

(12) Habermas, Jürgen, "Problemas de legitimación en el capitalismo tardío", 1998, Ed. Amorrortu, p. 49.

(13) Offe, Claus, "Contradicciones en el Estado de bienestar", 1990, Alianza Editorial, Madrid, p. 61 y ss.

(14) Offe, Claus, "Contradicciones en el Estado de bienestar" cit., p. 61 y ss.

(15) Habermas, Jürgen, "Problemas de legitimación en el capitalismo tardío" cit., p. 81: "El ciclo de la crisis distribuido a lo largo del tiempo y de consecuencias sociales cada vez más graves se reemplaza ahora por una inflación y una crisis permanente de las finanzas públicas. Es un problema empírico averiguar si estos fenómenos de reemplazo han logrado dominar con éxito la crisis económica o sólo indican su desplazamiento provisional hacia el sistema político. Ello depende, en última instancia, de si el capital invertido de manera indirectamente productiva logra un acrecimiento de la productividad del trabajo suficiente para asegurar la lealtad de masas y, al mismo tiempo, para conservar la marcha.

(16) Offe, Claus, "Contradicciones en el Estado de bienestar" cit., p. 69.

(17) Brewer Carías, Allan R., "Los condicionamientos políticos de la Administración Pública en los países de América Latina", Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, año XXVI, n. 303, p. 91 y ss.

(18) García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás R., "Curso de Derecho Administrativo", t. I, 1998, Ed. Civitas, Madrid, p. 418 y ss.

(19) García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás R., "Curso de Derecho Administrativo", t. I, 1998, Ed. Civitas, Madrid, p. 418 y ss.

(20) Ver Morello, Augusto, "El tribunal social de responsabilidad política (la Constitución de la provincia de Buenos Aires y la lucha contra la corrupción)", JA 1997-II-1022 .

(21) Nino, Carlos S., "Un país al margen de la ley", 1995, Ed. Emecé, p. 112.

(22) Botassi, Carlos A., "El Derecho frente a la corrupción política", JA 2002-I-1029 .

(23) Art. 3 Const. Prov. Bs. As.: "En ningún caso y bajo ninguna circunstancia las autoridades provinciales pueden impedir la vigencia de esta Constitución. Toda alteración, modificación, supresión o reforma de la presente Constitución dispuesta por un poder no constituido o realizada sin respetar los procedimientos en ella previstos, como así también la arrogación ilegítima de funciones de un poder en desmedro de otro, será nula de nulidad absoluta y los actos que de ellos se deriven quedarán sujetos a revisión ulterior. Quienes ordenaren, ejecutaren o consintieren actos o hechos para desplazar inconstitucionalmente a las autoridades constituidas regularmente, y aquellos que ejercieren funciones de responsabilidad o asesoramiento político en cualquiera de los poderes públicos, ya sean nacionales, provinciales o municipales, quedarán inhabilitados a perpetuidad para ejercer cargos o empleos públicos, sin perjuicio de las sanciones civiles o penales que fueren aplicables. También agravan y lesionan la sustancia del orden constitucional los actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios de los poderes públicos, provinciales y municipales. La ley creará el Tribunal Social de Responsabilidad Política, que tendrá a su cargo examinar los actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios de los poderes públicos, provinciales o municipales. A los habitantes de la provincia les asiste el derecho de no acatar las órdenes o disposiciones provenientes de los usurpadores de los poderes públicos".

(24) En cumplimiento de esta norma constitucional el Congreso de la Nación dictó la ley 25188 , LA 1999-D-4267.

(25) Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, 5ª sesión, 27/7/1994, p. 815.

(26) Ampliar en Abril, Ernesto, "Las limitaciones del soberano", 1998, BEFDP., México DF.



(27) A pesar de la división de poderes, el poder del Estado es percibido por los ciudadanos como único. Así lo expresó Villegas Basavilbaso, Benjamin ("Derecho Administrativo", t. V, 1954, Tipográfica Editora Argentina, p. 97), quien en un pasaje sumamente ilustrativo expresó: "El poder del Estado es unívoco. Impone su voluntad a los individuos por medio de órganos especializados, a los cuales se atribuyen por el ordenamiento constitucional determinadas funciones. Como ya se ha manifestado, el poder en sí mismo no puede ser objeto de división ni de partición; su desmembración no podría cambiar su sustancia".

(28) Ampliar en García de Enterría, Eduardo, "Revolución Francesa y administración contemporánea", 1994, Ed. Civitas, Madrid.

(29) "La idea de someter el poder sistemáticamente a un juicio en el que cualquier ciudadano pueda exigirle cumplidamente justificaciones de su comportamiento ante el Derecho -afirmó García de Enterría- es una idea que surge del Estado montado por la Revolución Francesa, pero que aparece de manera ocasional". Conf. García de Enterría, Eduardo, "La lucha contra las inmunidades del poder", Revista de Administración Pública Español (RAP), n. 38, y posteriormente editado como libro en 1974, Ed. Civitas, Madrid, y reeditado por la misma editorial en 1995 (p. 13 y ss. de la reedición de 1995).

(30) Como uno de los exponentes de nuestro derecho constitucional, Ziulu aseveró en cuanto a la noción de poder (Ziulu, Adolfo G., "Derecho Constitucional", t. I, 1998, Ed. Depalma, p. 146) que "[...] es en su acepción más simple y difundida, la relación de mando y obediencia, que se manifiesta tanto dentro de las estructuras estatales como fuera de ellas. El poder es reconocido como uno de los elementos básicos del Estado, y pese a su carácter instrumental, es el objeto principal de estudio de la ciencia política"; por su parte, Bidart Campos, Germán J. ("El Derecho Constitucional del poder", t. I, 1967, Ed. Ediar, p. 15) dijo: "El poder estatal o poder político es, ante todo, un poder social. La circunstancia de que esté politizado y juridizado no lo priva de su realidad originaria como mando social, como fenómeno sociológico. Quiere decir que el poder del Estado es un poder sobre hombres, un mando de unos o pocos individuos sobre muchos individuos. Acá se distingue el cuerpo dominante y la comunidad gobernada, en la irreductible distinción -lógica y fáctica- del mando y la obediencia". Entendemos que el titular del derecho de controlar a las autoridades públicas es la ciudadanía y no el Poder Judicial. Este último poder sólo es el medio establecido por la organización constitucional para ejercerlo en su nombre e intentar eliminar la arbitrariedad de los gobernantes.

(31) Ziulu, Adolfo G., "Derecho Constitucional" cit., t. I, p. 41, explicó que "...[e]l constitucionalismo es el proceso histórico en virtud del cual se van incorporando, a las leyes principales de los Estados, disposiciones que protegen la libertad y la dignidad del hombre, y limitan adecuadamente el ejercicio del poder público". Molas, Isidre, por su parte ("Derecho Constitucional", 1998, Tecnos S.A., Madrid, p. 31), dijo al efecto que "...así apareció el constitucionalismo, que ha comprendido distintas orientaciones ideológicas y políticas, con el fin de situar al Estado bajo el control de los miembros de la comunidad y garantizar la seguridad en el disfrute de los derechos de la persona, es decir eliminar la arbitrariedad del poder".

(32) Ver Kotler, Edgardo, "Reflexiones acerca del control judicial suficiente con especial referencia a la Justicia Municipal de Faltas de la provincia de Buenos Aires", JA 2002-IV-1409 .

(33) García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás R., "Curso de Derecho Administrativo", t. II, 1997, Ed. Civitas, Madrid, p. 163 y ss.

(34) Fiorini, Bartolomé A., "Derecho Administrativo", t. 2, p. 177 y ss. Allí afirmo: "Todas las sanciones administrativas son actos administrativos porque son consecuencia necesaria de su actividad, que corresponde a esta función ante el incumplimiento o infracción de sus actividades".

(35) Gordillo, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", t. 1, parte general, p. IX- 42.

(36) Ampliar en nuestro trabajo: "La tutela judicial efectiva en la provincia de Buenos Aires. La problemática de la jurisdicción contencioso administrativa", JA 2002-IV-1253 .

(37) Art. 18 CN.: "Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormentos y azotes. Las cárceles

de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice".

(38) Ampliar en Badeni, Gregorio, "Instituciones de Derecho Constitucional", Ed. Ad-Hoc, p. 658; Linares Quintana, Segundo V., "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional", 1979, Ed. Plus Ultra.

(39) Corte Sup., Fallos 310:1797 (JA 1987-III-324 ). Fallos 312:1132.

(40) Hitters, Juan C., "Derecho Internacional de los Derechos Humanos", 1993, Ed. Ediar.

(41) Colautti, Carlos E., "El Pacto de San José de Costa Rica", 1989, Lerner Libreros; Travieso, Juan A., "Derechos humanos y Derecho Internacional", 1996, Ed. Heliasta; Gordillo, Agustín, "Derechos humanos", 1997, Fundación de Derecho Administrativo.

(42) Sup. Corte Just. Bs. As., causa B 51435, caratulada "Bymo S.C.A. v. Provincia de Buenos Aires (OSBA.) s/demanda contencioso administrativa", sent. del 14/6/1996.

(43) García de Enterría, Eduardo, "Sobre los derechos públicos subjetivos", Revista Española de Derecho Administrativo, n. 6 (julio/septiembre de 1975), p. 427 y ss.

(44) Capelleti, Mauro, "Acceso a la justicia", Revista del Colegio de Abogados de La Plata, año XXXVIII, número especial, p. 248: "Si bien es cierto que las puertas de los tribunales están formalmente abiertas igualmente para todos, no es menos cierto que tal acceso es bien diverso para quien tenga una suficiente información sobre sus propios derechos, pueda hacerse representar por un buen abogado, y tenga la posibilidad de esperar los resultados a menudo tardíos de los procedimientos jurisdiccionales, que para quien carezca en cambio de tales requisitos económico-culturales".

(45) En nuestro país la Constitución Nacional garantiza el derecho de los ciudadanos a la educación. El art. 14 dispone: "Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio, a saber: ...de enseñar y aprender". Adolfo G. Ziulu ha dicho: "El derecho de aprender -derecho a la educación, en la terminología actual- hace referencia al derecho que tiene toda persona a educarse, y está generalmente admitido y ha sido reconocido en todas las declaraciones de derechos humanos". En 1994, tras la reforma constitucional, los perfiles de la educación pública fueron definidos, caracterizándose dicha función como una responsabilidad indelegable del Estado, que debe promover los valores democráticos, la igualdad de oportunidades, garantizando los principios de gratuidad y equidad. El derecho a la educación se halla reglamentado por la Ley Federal de Educación (LA 1993-B-1571), y en el orden universitario la materia está regida por la Ley de Educación Superior. La provincia de Buenos Aires, a través de su Constitución, garantiza la educación pública, estableciendo en su sección octava el derecho humano a la cultura y educación, el objeto de la educación, las bases del sistema educativo, su gobierno y administración y, por último, la educación universitaria.

(46) No obstante ello, la educación formal de la población, luego de la transferencia del sistema educativo efectuada mediante ley 24049 (LA 1992-A-39), es ejercida por los Estados provinciales y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta delegación, que ha sido promovida con el objetivo de descentralizar el sistema educativo a fin de democratizarlo, evidencia una política de subsidiariedad del papel del Estado Nacional en materia de educación.

(47) Citado en la obra colectiva "Estado de derecho y democracia", 1999, editado por Josef Thesing, Konrad Adenauer Stiftung, CIEDLA., Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, p. 177.

(48) La incorrección del término "contencioso administrativo" ha sido explicada por Agustín Gordillo en su "Tratado de Derecho Administrativo", Fundación de Derecho Administrativo, t. 2, 1998, p. XIII, 6, quien propugna con fundamentos sólidos su eliminación del lenguaje jurídico administrativo. Sin embargo, esta terminología está arraigada en las normas, jurisprudencia y doctrina del Derecho Administrativo provincial, situación que nos impide excluir por completo el término erróneo.

(49) Ampliar en Pérez Guilhou, Dardo y otros, "Derecho Público provincial", t. II, 1991, Ed. Depalma, capítulo 16 por Kelmejmajer de Carlucci, Aída R., "Atribuciones de los superiores tribunales de provincia", p. 483 y ss.

(50) Esta norma ha mantenido básicamente la redacción del art. 153 inc. 3 de la Constitución de 1873, agregando el instituto de la retardación.

(51) Ampliar en Cabral, Pablo O. y Maljar, Daniel E., "Responsabilidad del Estado por no poner en marcha la nueva justicia administrativa bonaerense", JA 2000-IV-1285 .

(52) Martiarena, Juan J., "Fundamentos constitucionales del proceso administrativo en la provincia de Buenos Aires" (JA 2000-III-1086 ): "Lo importante es advertir que al incorporarse la provincia de Buenos Aires a la Confederación, diseñó para sí un Poder Judicial comandado por un verdadero `supertribunal', competente para resolver los eventuales conflictos entre los poderes locales y tratar, así, de alejar al máximo la posibilidad de intervención a la provincia. Fue precisamente a iniciativa de Buenos Aires que en la Convención Nacional Constituyente de 1860 se recortaron las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quitándole la competencia que en 1853 se le había conferido para resolver, justamente, esa clase de conflictos" (p. 2, nota al pie 6).

(53) Gordillo, Agustín, "Privación sistemática de justicia en la provincia de Buenos Aires", LL 1995-D-299.

(54) Hutchinson, Tomás, "La proyectada reforma constitucional en la provincia de Buenos Aires. Oportunidad para cambiar la justicia contencioso administrativa", LL 1989-E-1254.

(55) Hutchinson, Tomás, "La proyectada..." cit., p. 1257: "El derecho a la efectividad de la tutela jurisdiccional no constituye en modo alguno una conquista del estado de derecho. La organización del poder público de modo que quede garantizada la justicia le viene impuesta a todo Estado por principios superiores que el derecho positivo se limita a reconocer... Tal como están las cosas en la provincia de Buenos Aires, un particular de modestos recursos económicos que habita lejos del asiento de la Suprema Corte no acude al tribunal si la cuestión a dilucidar no es importante económicamente. Ante tal dificultad adopta una actitud de pasividad; existe una auténtica resignación a la justicia. El sacrificio, la pasividad, la resignación, son reacciones debidas, principalmente, a que el juez natural es inaccesible por la distancia y el costo consiguiente. De qué sirve que las Constituciones -nacional y provincial- aseguren el acceso a la justicia al permitir una instancia judicial al menos suficiente y adecuada o que lo propio hagan los pactos internacionales que suscribimos, si dicho acceso es prácticamente imposible por la distancia que existe para encontrar al juez natural de la causa".

(56) Una posición contraria a la supresión de la competencia originaria de la Suprema Corte sostuvo Marafuschi, Miguel Á., "Reflexiones acerca de la conveniencia y oportunidad de la modificación de la competencia de la Suprema Corte de Buenos Aires en materia contencioso administrativa", LL 1989-E-1260 y ss.

(57) Decreto ley 7543/1969 (ALJA 1969-B-464), con las modificaciones introducidas por los decretos leyes 9140/1978 (ALJA 1978-B-1594), 9331/1979 (LA 1979-A-559), 9517/1980 (LA 1980-A-543), 9884/1982 (LA 1982-B-1470) y por las leyes 10250 (LA 1985-A-320) y 11401 (LA 1969-B-464).

(58) Art. 27 ley 12074: "El fuero contencioso administrativo comenzará su vigencia en forma conjunta con el Código Procesal de la materia a partir del 1/10/1998. Hasta tanto comience sus funciones, la Suprema Corte de Justicia decidirá, en única instancia y en juicio pleno, todas las causas correspondientes al referido fuero que se hubieran iniciado, hasta su finalización".

(59) Ampliar en Spacarotel, Gustavo D., "El nuevo fuero contencioso administrativo. Garantía del estado de derecho", RAP, abril de 2004, año II, n. 13, p. 25.

(60) Andreucci, Carlos A., "Sin fuero no rige el nuevo Código Contencioso Administrativo de la provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad declarada de oficio", ED 176-747 y ss.

(61) Causa B 56966 del 25/10/1997. En igual sentido: causa B 58594; causa B 58959; causa B 59900, entre otras.

(62) Sup. Corte Just. Bs. As., causa B 59478, del 6/10/1998.

(63) Sup. Corte Just. Bs. As., causa B 59246, del 14/7/1998.

(64) Sup. Corte Just. Bs. As., causa B 59301, del 15/9/1998.

(65) El Dr. Agustín Gordillo, luego de otorgarle a la audiencia pública un carácter histórico comparable

con la revolución del 25/5/1810, descalificó el argumento que centraliza el problema en la falta de juramento de los nuevos jueces: "Sabemos bien por qué no quieren el control judicial los que no lo quieren. Pueden inventar los argumentos que quieran y quizás por el razonamiento del absurdo, hemos caído todos en el decir que no hay justicia porque falta un juramento, no se cumple la Constitución, no se cumple la ley, no se cumple el estado de derecho, no se cumple el sistema republicano de gobierno, todo porque falta un juramento. Es preferible hoy un juramento y mañana una traición y no empezar con la traición. Y ahora se traiciona al Código Contencioso y a la nueva Constitución, todo por un juramento que está faltando. Desafía un poco a la razón que por este motivo no haya justicia; que por este motivo no haya Constitución; que por este motivo no se cumpla la ley".

(66) La desintegración de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires se produjo por la renuncia de cuatro de sus miembros a comienzos del año 2002. Ampliar en Milanta, Claudia A. M., "La protección de la tutela judicial en materia administrativa", en la obra colectiva "Temas de Derecho Administrativo. En honor al Prof. Agustín Gordillo", 2003, Librería Editora Platense, p. 451.

(67) Sup. Corte Just. Bs. As., causa B 64745.

(68) Sup. Corte Just. Bs. As., causa B 64474.

(69) Botassi, Carlos A y Morello, Augusto M., "Amparo por omisión política: la puesta en marcha del fuero contencioso administrativo en la provincia de Buenos Aires", publicado en JA 2003-II-172 .

(70) "Art. 60 . Modifícase el art. 14 ley 12074 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente manera: `Art. 14: en la ciudad cabecera de cada Departamento Judicial, tendrá su asiento un juzgado contencioso administrativo, salvo los correspondientes a los Departamentos Judiciales de La Plata, en cuya cabecera tendrán asiento tres juzgados contenciosos administrativos, y de Mar del Plata, en cuya cabecera tendrán asiento dos juzgados contencioso administrativos. El Juzgado Contencioso Administrativo del Departamento Judicial de Mercedes tendrá su asiento en la ciudad de Salto. Cada uno de los juzgados contencioso administrativos tendrá competencia territorial en su respectivo departamento judicial". \* Lo subrayado se encuentra observado por el decreto de promulgación 1524/2003 de la presente ley.

(71) "Art. 3 . 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 con asiento en la ciudad de La Plata, con competencia territorial, en la región conformada por los Departamentos Judiciales de: La Plata, Quilmes, Lomas de Zamora, Mercedes y Trenque Lauquen. 2) Una con asiento en la ciudad de San Martín, con competencia territorial en la región conformada por los Departamentos Judiciales de: La Matanza, Morón, San Isidro y San Martín. 3) Una con asiento en la ciudad de Dolores, con competencia territorial en la región conformada por los Departamentos Judiciales de: Dolores, Azul, Mar del Plata, Necochea y Bahía Blanca. 4) Una con asiento en la ciudad de San Nicolás, con competencia territorial en la región conformada por los Departamentos Judiciales de: San Nicolás, Zárate-Campana, Pergamino y Junín. Cada una de ellas estará integrada por tres miembros, con presidencia anual y rotativa, ejercida por cada uno de los miembros que la conforman".

(72) Según datos proporcionados por la Subsecretaría de la Función Pública de la provincia de Buenos Aires, organizadora del seminario intensivo "El contencioso administrativo francés y la reforma en la provincia de Buenos Aires", realizado en la ciudad de La Plata entre el 10 y el 14/8/1998.

(73) Gordillo, Agustín, "Tratado..." cit., t. 2, p. XIV, 3: "Si adoptamos como hipótesis que en una jornada de trabajo intenso un juez lúcido y esforzado puede estudiar todo un expediente judicial más el expediente administrativo, arribar a una conclusión y redactarla reflexivamente en forma de sentencia, mandarla imprimir, leerla y firmarla, tenemos un total de veinte sentencias por mes, doscientas cuarenta por año. Se puede hacer, aunque obviamente es un trabajo muy intenso. Redondeemos en doscientas cincuenta".

(74) Según datos proporcionados por la Subsecretaría de la Función Pública ya citados en la nota 72.

(75) Estadística entregada por el Prof. Homero Bibiloni en el curso, y cuya fuente es la Subsecretaría de Planificación, a partir de los datos suministrados por las receptorías de expedientes al 17/8/2004.

(76) Gordillo, Agustín, "Axel..." cit.