



Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Dolores.

Belgrano N° 160 - 7100 Dolores (Bs. As)- Tel-Fax: (02245) 441592 / 441990 / 446343

Pagina web: www.colabdol.com.ar E mail: colabdol@fairweb.com.ar

CIRCULAR N° 697/03

UNREGISTERED

Created by Unregistered Version

Dolores, 10 de abril de 2.003.-

REF: “ Sentencia que hizo lugar parcialmente a la acción de amparo promovida por el Colegio de Provincia ”.-

ACUERDO

En la ciudad de La Plata, a de marzo de dos mil tres, habiéndose establecido, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo 2078, que deberá observarse el siguiente orden de votación: doctores Hitters, Kogan, Soria, Pettigiani, Negri, Roncoroni, de Lázzari y Salas se reúnen los señores jueces de la Suprema Corte de Justicia en acuerdo ordinario para pronunciar sentencia definitiva en la causa B-64.474 "COLEGIO DE ABOGADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES C/PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/AMPARO"

ANTECEDENTES

1. A fs. 17 y ss. se presenta los abogados Raúl Ojeda, Stefan y Noracio Alberto Vero, invocando el carácter de presidente y secretario -respectivamente- del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires y en representación de la entidad, en los términos de los arts. 49 y 50 inc. k de la ley 5177 y su modificatoria 12.277 (t.o. decreto 2885/01), promueven acción de amparo contra la Provincia de Buenos Aires. Previa aclaración del fracaso de un proceso semejante abierto ante el Tribunal de Casación Penal que se declaró incompetente, precisan el objeto de la litis ahora radicada, originariamente, en la Suprema Corte. Es así que formulan la pretensión de que se repare la omisión de poner en funcionamiento el fuero contencioso administrativo conforme ha sido establecido por las leyes 12.008, 12.310 y 12.074. Exponen que tal inacción coloca a sus representados y a todos los habitantes de la Provincia de Buenos Aires, en situación de privación de la tutela judicial continua y efectiva en materia contencioso administrativa (arts. 15, 166 y 215 de la Constitución de la Provincia.

Solicitan que se proceda a la puesta en marcha del indicado fuero ordenándose tomar juramento a los jueces designados, dentro del plazo perentorio de 60 días, bajo apercibimiento de hacer responsables a los miembros de la Suprema Corte en los términos de los arts. 3, 57 y 176 de la Constitución Provincia.

2. Previo a todo trámite, el Tribunal requirió a los interesados acreditar representación suficiente mediante mandato idóneo extendido por parte del Consejo Superior del Colegio de Abogados de la provincia (arts. 49, 50 inc. "k" y 52 de la ley 5177 t.o. dec. 2885, modificada por ley 12.277; arts. 46 y 47 del C.P.C.C.) (res. de fs. 29). A fin de dar cumplimiento a tal extremo, se acompañó la documentación que obra agregada a fs. 31/35.

3. La Suprema Corte se abocó a continuación al tratamiento de la recusación de sus miembros y de todos los magistrados de la jurisdicción provincial llamados a integrarla, formulada en la demanda (punto VI. fs. 21 cta../23). Resolvió rechazarla "in limine" (fs. 38/41 cta..).

4. La Fiscalía de Estado produjo el informe circunstanciado que, en los términos del art. 10 de la ley 7.166, fue requerido por el Tribunal al Sr. Gobernador. Allí planteó la falta de legitimación activa de los representantes del Colegio de Abogados, la inadmisibilidad e improcedencia de la pretensión. En consecuencia, solicitó se desestime la acción.

5. Producida la prueba ofrecida por la actora, consistente en la causa que tramitara ante el Tribunal de Casación Penal (caratulada "Abud, Juan Carlos y Díaz, Rodolfo Alfonso s/amparo") y hallándose la presente en estado de pronunciar sentencia, se decidió plantear y votar las siguientes

CUESTIONES

1º: ¿Son fundadas las objeciones de la Fiscalía de Estado a la legitimación invocada por la demandante y a la admisibilidad de la acción?

2º En caso negativo: ¿Es fundada la demanda?

3º En caso afirmativo: ¿Qué pronunciamiento corresponde adoptar?

VOTACIÓN

A la primera cuestión planteada, el señor Juez doctor Hitters dijo:

I. 1. En el informe circunstanciado glosado a fs. 47 y ss., el Fiscal de Estado plantea en primer término, la falta de legitimación activa de los representantes del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires para promover la acción intentada.

En breve desarrollo y tras precisar que su reparo atañe a la **legitimatio ad causam**, aduce que tal aptitud, en el caso, "debe quedar exclusivamente limitada a los profesionales designados para ocupar los cargos que requiere la creación del fuero en cuestión, a quienes individualmente alcanzarían las normas y decisiones cuestionadas".

2. No resulta fundada tal oposición.

Los letrados presentados en autos han acreditado la representación que invisten y alegan en la demanda, conforme lo requerido por el Tribunal en los términos de los arts. 49, 50 inc. "k" y 52 de la ley 5.177 -t.o. dec. N° 2.885/01- (res. de fs. 29). En efecto, adjuntaron documentación de la que surge que el Consejo Superior de la entidad profesional aprobó la actuación judicial así como también, en lo esencial, el tenor del libelo inicial (escrito de fs. 36/36 cta., actas de fs. 31 y 32 y proyecto de fs. 33/35).

El titular de la relación jurídica procesal y sustancial es así el Colegio de Abogados de la Provincia. El Tribunal aceptó implícitamente la aludida representación y consecuente legitimación activa en el decisorio de fs. 38/41 cta..

El actor es una persona jurídica de derecho público no estatal (art. 48 ley 5.177, t.o. por decreto 2.885/01) entre cuyos deberes y atribuciones se cuenta "actuar judicial o administrativamente en defensa de los intereses profesionales, pudiendo otorgar mandatos a tal efecto" (art. 50 inc. "k", ley cit.). Similar prerrogativa se pone a cargo de los Colegios Departamentales (art. 19 inc. 4, ley cit.), así como la función de "cumplir y hacer cumplir el mandato ético superior de la abogacía, de defender la justicia, la democracia, el estado de derecho y las instituciones republicanas en toda situación en la que estos valores se encuentren comprometidos, conforme a los derechos y garantías constitucionales" (art. 19 inc. 9, de la misma ley).

En estas condiciones, no resulta dudosa la aptitud del Colegio de Abogados de la Provincia para deducir acción de amparo en defensa de los intereses que invoca: el derecho al trabajo de los colegiados -arts. 14, Const. Nac. y 27, Const. prov.- y la tutela judicial continua y efectiva en materia contencioso administrativa de sus representados y de los habitantes de la Provincia -arts. 15, 166 y 215, Const. prov.- (fs. 18, 19 cta. y 36).

Circunscribir la legitimación procesal a los límites "individuales" que pretende el Fiscal de Estado, implicaría desconocer, no sólo las referidas normas legales que la confieren (ley 5.177, cit.), sino los alcances constitucionales de la tutela judicial en general y de la garantía del amparo en particular (arts. 18, 43, 75 inc. 22 y conec. Constitución nacional; 11, 15, 20 inc. 2º y conec., Constitución provincial).

No sólo los derechos e intereses individuales sino también los colectivos reciben protección explícita a través de las mentadas garantías (cfr. normas cit.).

Es así que esta Corte no ha opuesto reparos a la legitimación en acciones promovidas en resguardo de situaciones de carácter colectivo (cfr. causas B-64.119, "Asociación de Personal Jerárquico y Profesional de la Municipalidad de Morón, Hurlingham e Ituzaingó, res. 10-VII-02; B-64.648, "Municipalidad de La Plata s/art. 6º, en autos: Ponz", res. 2-X-02; B-64.785, "Fiscal de Estado s/art. 6º en autos: Cámara Argentina de Agencias de Turf", res. 30-X-02; B. 64.706, "Municipalidad de Morón s/art. 6º, en autos: Sindicato de Trabajadores Municipales de Morón, Hurlingham e Ituzaingó s/amparo" y B. 64.829 "Sindicato c/Municipalidad de Morón s/amparo", res. 27-XI-02; en sent. conc. CSJN a partir del caso "Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) c/Provincia de Buenos Aires y otro", sent. del 24-IV-97), sin perjuicio del examen que en cada caso corresponda efectuar con arreglo a las normas aplicables, en torno a la titularidad del interés o derecho, análisis que, en el presente caso y tal como quedó visto, demuestra acreditado el presupuesto en cuestión. En esta vertiente, cabe destacar, por su analogía con el sub-lite en cuanto al requisito subjetivo de la pretensión en tratamiento, el precedente "Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Morón c/Provincia de Buenos Aires s/acción de amparo" (causa B-64.649, con sentencia de fecha 27-XI-02) en el cual la entidad departamental demandó en defensa de sus matriculados y de la administración judicial, con el fin de que se cuestionó -y obtuvo pronunciamiento al respecto- decisiones de superintendencia adoptadas con respecto al Edificio asiento de los tribunales departamentales.

En mérito de lo expuesto, debe desestimarse el planteo de la demandada.

Por último, en razón de que, como se analizara, el Colegio de Abogados de la Provincia posee legitimación suficiente para plantear la pretensión sometida a juzgamiento, carece de sentido ocuparse de si la condición de ciudadanos -también invocada por los presentantes a fs. 18 de la demanda- les confiere tal aptitud procesal.

II- 1. En otro orden de consideraciones, bajo el acápite de "improcedencia formal de la acción de amparo" (punto V, fs. 53), Fiscalía de Estado propone argumentos relativos a la inadmisibilidad e improcedencia de la pretensión.

Atendiendo a que tal vía fue con anterioridad antes interpuesta ante el Tribunal de Casación Penal -que se declaró incompetente y decidió el archivo del expediente-, considera que ahora se persigue la continuidad de un proceso consentido y concluido.

Por otra parte, sostiene que no se reúnen los requisitos necesarios para la procedencia formal y sustancial. No se ha demostrado, a su criterio, de qué modo la omisión que se imputa lesiona en forma actual y con arbitrariedad los derechos del amparista, ya que existe la autoridad competente en la materia y el particular tiene a su disposición diferentes remedios para ejercer sus derechos. A lo que agrega que la puesta en marcha del fuero no es un objetivo que coincida con la rapidez necesaria para la viabilidad del amparo. Alega además que se pretende desconocer la competencia de la Suprema Corte para entender transitoriamente en las causas contencioso administrativas y, en tal sentido, la improcedencia de la acción resultaría de que se añada actos jurisdiccionales.

2. Tampoco asiste razón a estos cuestionamientos.

La demanda de fs. 17/27 se aúna al proceso de amparo planteado para abrir la jurisdicción (cfr. art. 7 y concs., ley 7.166).

No obsta a ello que se haya intentado el amparo con el mismo objeto ante otro órgano judicial, si el pleito concluyó con el pronunciamiento de incompetencia del órgano judicial actuante (Tribunal de Casación Penal) y el archivo del expediente, según surge de las constancias de esa causa, ofrecida como prueba por la actora.

De tal modo, no ha recaído una decisión de mérito que limite o impida el juzgamiento de la cuestión.

En cuanto a las restantes alegaciones, no encuentro que incidan en la admisibilidad de la vía por referirse a su procedencia.

Por último, en punto al objeto del amparo, es claro que radica en reparar una "omisión lesiva" de la Provincia (la de poner en funcionamiento un fuero judicial) y de ningún modo en controvertir actos jurisdiccionales. Es desacertado tergiversar la pretensión expuesta por la actora, por el hecho de que efectúe críticas hacia la jurisprudencia en temas relacionados con la cuestión. Es claro que aquello que se persigue revertir a través de la acción es la aludida inactividad estatal y no el contenido de decisorios judiciales.

III. No existiendo reparos que formular con respecto a la legitimación y admisibilidad de la acción, corresponde rechazar los articulados al respecto por la demandada. A la primera cuestión, voto por la **negativa**.

A la primera cuestión planteada, la señora Juez doctora Kogan, por los fundamentos expuestos por el señor Juez doctor Hitters, votó por la negativa.

A la primera cuestión planteada, el señor Juez doctor Soria dijo:

1. Adhiero al voto de mi distinguido colega el Dr. Hitters, con las salvedades que seguidamente paso a exponer, en orden a la legitimación activa que se invoca para promover la presente acción de amparo.

Ante todo, coincido en que el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires posee legitimación suficiente para plantear la pretensión que ha deducido en el caso, en defensa de los intereses colectivos de los matriculados (artículos 20 inciso 2º y 41, primer párrafo, de la Constitución Provincial; 47, 48, 50 *in fine*, e incisos a] y k], de la ley Nº 5177 t.o. por decreto Nº 2.885/01) que reputa afectados a raíz del incumplimiento en la puesta en marcha del fuero contencioso administrativo.

Aparte de lo dicho en el primer voto, interpreto que, en el caso, el artículo 5º inciso b) de la ley Nº 7.166 (t.o. por decreto Nº 1.067/95) en cuanto menciona, entre otros sujetos habilitados para demandar por amparo, a las *entidades con personería profesional*, también abastece los requerimientos necesarios para viabilizar la pretensión.

La conclusión apuntada responde con justeza al tipo de contienda que tramita en autos, cuyo objeto, al par de concitar un visible interés público e institucional, se proyecta sobre otras esferas, de índole colectiva o sectorial, dignas de protección. El Colegio de Abogados de la Provincia puede invocar la necesidad de tutela de intereses de este tipo. Ello a partir del cual, su reacción contra un incumplimiento que califica de grave en el servicio de justicia, como es la falta de funcionamiento del fuero contencioso administrativo, tal cual fue delineado por el constituyente del año 1994, resulta admisible.

Puede percibirse el impacto negativo de la falta de funcionamiento de los sectores sectoriales de la abogacía de la Provincia de Buenos Aires, representada por su colegio profesional, ente que, a la vez, congrega a aquellos establecidos en cada departamento judicial (artículo 47, ley Nº 5.177 t.o. por decreto Nº 2.885/01). Una de las aristas de la afectación invocada en esta litis, gira en derredor de la menor accesibilidad territorial reflejada en la falta de descentralización que exhibe el actual estado de cosas. Más allá de advertir que el artículo 166, *in fine*, de la Constitución no diseñó un modelo definidamente descentralizado, no cabe duda que si se compara la situación todavía vigente con la descripta por normas legales reguladoras del nuevo sistema procesal administrativo, aquélla exhibe una concentración de la que éste se aleja. Al menos, no es impensable suponer que la postergación en implantar dicho sistema, entre otras consecuencias, limita el campo de actuación profesional de los abogados -particularmente los del interior de la Provincia- situación que, de lograr plena operatividad el nuevo fuero, podría revertirse.

3. En otro orden de cosas, advierto que la presentación bajo examen no se ha estructurado sólo a partir de la legitimación que invoca el órgano directivo del Colegio profesional. A ella se agrega la alegada condición de habitantes o ciudadanos de quienes firman la demanda.

3.a. En efecto, los señores Raúl Omar Steffen y Horacio Alberto Vero arguyen que la falta de funcionamiento del fuero contencioso administrativo los coloca "... *en situación de privación de tutela judicial continua y efectiva en materia contencioso administrativa, en un doble aspecto: como ciudadanos titulares de dichas garantías constitucionales y como profesionales del derecho que vemos cercenada la incumbencia en la materia...*" (fs. 18).

3.b. En atención a las características que ofrece la controversia a dirimir, no encuentro que el invocado carácter baste para franquear el acceso a esta instancia judicial.

Por el contrario, la condición que esgrimen no es apta para suscitar la jurisdicción del Tribunal en el presente caso. Se trata de una aptitud, común a la de toda la población que habita en el territorio provincial, de una generalidad tal que su relación con el objeto de la pretensión articulada y con la correlativa infracción normativa que se denuncia, no permite tener por configurada una afectación a situaciones subjetivas de quienes procuran aparecer como destinatarios de protección por el ordenamiento. No hay siquiera una suficiente proximidad con el interés sustancial y concreto -ora individual, ora de incidencia colectiva en general- necesario para la consideración del caso o controversia.

Pues, por más ensanchado que sea su reconocimiento normativo, la aptitud legitimante en el proceso supone una cierta pertenencia o titularidad del derecho o interés que se invoca. En la especie, no se advierte cómo los aquí demandantes, en su

invocada calidad de ciudadanos de esta Provincia, han experimentado o sufren una afectación a su esfera de intereses jurídicos, remediable por medio de una acción de amparo, que se derive de la falta de inicio del fuero contencioso administrativo o -lo que parece menos explicable aún- de la demora en la toma de juramento y puesta en posesión de sus cargos a unos magistrados que han de integrar dicho fuero.

Tampoco cabría poner a aquellos "intereses" en un pie de igualdad con otros derechos (de usuarios y consumidores de bienes y servicios públicos, al ambiente, a la tutela urbanística, la protección del patrimonio cultural, entre otros, cfr. artículos 41, 42 y 43 de la C.N.) que, por configurarse con determinados atributos singulares (v. gr., la definición normativa, el modo de adjudicación jurídica de su titularidad, el carácter ostensible de bienes de fruición colectiva, la indeterminación de los portadores, etc.), reciben del ordenamiento una tutela diferente y plural, que en muchos casos habilita al ejercicio de una acción popular (cfr. Huergo Lora, Alejandro, "Las pretensiones de condena en el Contencioso-Administrativo", Madrid, 2.000, p. 209).

3.c. Si bien es cierto que el artículo 20 inciso 2º de la Constitución Provincial reconoce legitimación para accionar por la vía del amparo en defensa de los derechos *colectivos*, como también lo hace el artículo 43 de la Constitución Nacional con los derechos de *incidencia colectiva en general*, de tales enunciados normativos, que irradian la salvaguarda de la juridicidad hacia una amplificada diversidad de titularidades subjetivas, *creadas* por los magistrados *inter*multi-individuales, no se sigue, empero, una libre e incondicionada admisión de la facultad de incoar procesos judiciales por los que se reaccione contra alguna abstención atribuida a los entes públicos.

Al menos como regla básica, frente a tales conflictos, una cualidad que se identifique con el interés -generalizado y común- de toda persona, en la salvaguarda de la juridicidad o en el ejercicio regular de los cometidos estatales, no conducirá a legitimarla para recabar la tutela jurisdiccional, sin la necesaria densidad normativa que ligue su situación con el deber reputado incumplido, a no ser que la expansión de las atribuciones del Poder Judicial que de tal criterio derive desatienda que aquél tiene como función primordial decidir *casos* o *controversias*, lo cual requiere que se persiga en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas (C.S.J.N., Fallos: 275:282; 308:1489; 313:863, 323: 1339, entre otros) y no asumir roles protagónicos en el proceso de redistribución y configuración sociales (cfr. Parejo Alfonso, Luciano, "Crisis y renovación en el derecho público", Madrid, 1991, p. 72).

Los preceptos constitucionales están llenos de graduaciones, de relieves, de énfasis marcados (cfr. Martín Retortillo, Lorenzo - de Otto y Pardo, Ignacio, "Derechos fundamentales y constitución", Madrid 1992, p. 66) y no siempre su quebrantamiento los habilita a todos a los habitantes a ingresar a los tribunales, a fin de pedirles su intervención, sin dar cuenta del agravio que, objetivamente, por tal vía procuran reparar.

3.d.Más allá del carácter eminentemente institucional que encierra la materia en debate, los letrados firmantes de la acción no han intentado demostrar de qué modo y con qué intensidad se ha visto afectada su cualidad de habitantes o ciudadanos, a causa de la omisión estatal contra la que se alzan en este amparo.

4. En consecuencia, estimo apropiado *no* conceder la pretensión únicamente en cuanto ha sido entablada por el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, no así en lo que respecta a la invocada condición de ciudadanos que exponen los señores Steffen y Vero.

5. La restante cuestión de admisibilidad, opuesta por el Fiscal de Estado, ha de correr la suerte negativa que señala el voto al cual adhiero, por las razones que allí se exponen.

6. Con este alcance, voto por la **negativa**.

Los señores Jueces doctores Pettigiani, Negri, Roncoroni, de Lázzari y Salas, por los fundamentos expuestos por el señor Juez doctor Hitters, votaron la primera cuestión por la **negativa**.

A la segunda cuestión planteada, el señor Juez doctor Hitters dijo:

I-1. Sostiene la actora que se configura una "omisión arbitraria e inconstitucional del Estado Provincial, que no actúa los medios tendientes a poner en funcionamiento el nuevo fuero contencioso administrativo, manteniendo la vigencia de una ley procesal incompatible y una competencia que conforme a los preceptos constitucionales invocados ya no le pertenece a la Suprema Corte (arts. 161, 166 y 215, C.P.B.A.)".

La denunciada inactividad, añade, no permite a los ciudadanos en general y a sus representados en particular gozar de la garantía de la tutela judicial continua y efectiva en materia contencioso administrativa (art. 15, CPBA).

Además de referir acerca de la utilización de una norma constitucional derogada (art. 149 inc. 3, Const. de 1934) y no aplicación de la nueva fórmula de control administrativo (art. 166) y del Código Procesal que la reglamenta (ley 12.008), arguye que la citada garantía (art. 15, Constitución Provincial) se frustra por la falta de descentralización jurisdiccional, en flagrante violación a los preceptos constitucionales y legales.

Accionar omisivo que, según la parte, lesiona su incumbencia profesional en la materia y el derecho al trabajo de sus colegiados (arts. 14, CN y 27 CP).

Tras efectuar una reseña de los antecedentes normativos (constitucionales, legislativos y reglamentarios), afirma que se han producido los pasos necesarios para que el fuero esté en funcionamiento y sólo una actitud de la cabeza del Poder Judicial hace que dicho objetivo no se concrete y se prorrogue de hecho el ya prolongado vencimiento del plazo constitucional.

Entiende que el fuero debe y puede funcionar en forma inmediata pues se cuenta con las leyes de creación del mismo y la que establece el régimen procesal respectivo; se han designado los jueces de primera instancia; se compraron los bienes muebles e informáticos así como se celebraron los contratos relativos a la mayoría de los inmuebles para el asiento de los tribunales. La falta de nombramiento de los camaristas puede suplirse conforme lo preve el art. 10 de la ley 12.074 (t.o. ley 12.310).

Es palmaria la indefensión que sufren los habitantes de la Provincia en materia contencioso administrativo, si se coteja la realidad con lo establecido en la nueva Constitución y el Código que la reglamenta, instrumentos que, arguye, sin ningún pudor se han remitido al archivo.

En suma, expresa que se carece de *inter*mediación administrativa y que el ínfimo que subsiste se encuentra concentrado en la Corte, por lo cual debido a la ausencia de intermediación y descentralización, el acceso irrestricto a la justicia es impensable.

Reprocha la interpretación del art. 6 del Código Varela que ese tribunal efectúa, incurriéndose en materia de amparo en denegación de justicia.

Por lo tanto, pretende que se haga lugar al amparo ordenándose tomar juramento a los jueces designados para el fuero y ponerlo en funcionamiento en el plazo perentorio de 60 días de quedar firme el fallo, bajo apercibimiento de hacer responsables a los miembros de la Suprema Corte en los términos de los arts. 3, 57 y 176 de la Constitución provincial.

2. El Fiscal de Estado intenta refutar las razones de la amparista, sobre la base de que, la no instalación de los órganos del fuero no impediría acceder a la justicia pues la competencia en la materia la ejerce, transitoriamente, la Suprema Corte. Hace hincapié en los distintos antecedentes que jalonaron la cuestión desde que la reforma de la Carta magna de 1994 consagró las nuevas normas en lo contencioso administrativo (arts. 166, quinto apartado y 215). En tal desarrollo, destaca los pronunciamientos de la Suprema Corte en torno a la vigencia de la cláusula constitucional sobre la materia (art. 166, cit.).

Se dedica luego a la realidad socio económica imperante y pone de manifiesto que la Ley de Presupuesto para el año 2001 dispuso, en la Partida General para la totalidad del Poder Judicial, la previsión del gasto para la puesta en funcionamiento del fuero contencioso administrativo. No obstante, la crisis económico financiera determinó que el Poder Ejecutivo dispusiera medidas de contención de erogaciones. Así se dictó la ley 12.727.

No era factible en ese marco poner en marcha el aludido fuero durante el ejercicio 2001.

En la Provincia resta implementar organismos del fuero penal, de menores y de familia, debiendo priorizarse el de menores y penal.

No obstante, destaca que se encuentra en elaboración el Proyecto de Ley de Presupuesto del año 2003 en el que se estudian reasignaciones de partidas destinadas a la implementación del fuero contencioso administrativo.

Solicita el rechazo de la acción.

II. 1. En primer término, he de referirme a los antecedentes de la cuestión, a partir de lo dispuesto por los arts. 15, 166 quinto apartado, 215, 217 segundo apartado y concordantes de la Constitución provincial reformada en 1994 y, luego, lo establecido

por las leyes 5827, 12.008, 12.074, 12.162, 12.310 y 12.447 y por los Decretos del Poder Ejecutivo N° 5188/98 y N° 2309/99.

La reforma constitucional, de conformidad a las citadas disposiciones y de consuno con lo previsto en el art. 161 de la misma, suprimió la competencia originaria de la Suprema Corte en materia contencioso administrativa, estableció una nueva cláusula general sobre ella y dispuso la creación de tribunales específicos para el juzgamiento de los casos comprendidos en la citada materia. Asimismo, encomendó a la Legislatura el establecimiento del fuero contencioso administrativo y la sanción del Código procesal respectivo, e impuso la designación de los jueces de ese fuero de acuerdo con el procedimiento de selección instituido por la Constitución con intervención del Consejo de la Magistratura; todo ello para empezar a regir antes del 1°-X-97.

Llegada esa fecha y no habiéndose aún establecido el fuero especializado, la Suprema Corte resolvió -en los casos concretos sometidos a su conocimiento- que le correspondía, transitoriamente, mantener el ejercicio de la competencia originaria en lo contencioso administrativo de conformidad a la previsión del art. 215, segundo párrafo, de la Constitución (causa B. 58.594, "Ortíz", res. del 1°-X-97 y posteriores), con arreglo al criterio que ya había sentado de que tal competencia se regía por las reglas y principios que se venían aplicando (B. 56.054, "Velásquez", res. del 18-X-94, B. 56.115, "Oviedo", res. del 18-X-94).

Sancionado el ordenamiento adjetivo en la materia (ley 12.008, B.O. 3-XI-97), éste determinó un nuevo plazo para el comienzo de las actividades de los tribunales en cuestión, que fue prorrogado por la ley 12.162 hasta el 1°-VI-99; también fenecido sin que comenzara a funcionar el fuero, la Corte reiteró la posición expresada en el párrafo anterior (B. 58.959 "Parodi", res. 1°-VI-99 y su antecedente causa B. 56.966, "La Jirafa Azul S.A.", res. del 25-XI-97).

La ley 12.074 (B.O. 26/27-I-98) dispuso la organización del aludido engranaje institucional con Tribunales de Primera Instancia y Cámaras de Apelación (estas últimas según la modificación introducida por la ley 12.310 que reemplazó el sistema casatorio instituido en el texto originario de las leyes 12.074 y 12.008).

Por resolución del Presidente de la Suprema Corte se dispuso conformar una Comisión integrada con funcionarios de diversas áreas a fin de avocarse al estudio de las medidas que debían instrumentarse para la puesta en funcionamiento de los nuevos organismos (res. N° 52 del 1°-II-99);

Por otra parte, el Poder Ejecutivo por decreto 5.188/98 (B.O. 22-III-99) de conformidad a lo previsto por el art. 27 de la ley 12.074, determinó con cuáles Tribunales se iniciarían las actividades del fuero contencioso administrativo (Bahía Blanca -1 TCA-, San Martín -1 TCA-, La Plata -2 TCA-, Lomas de Zamora -1 TCA-, Mar del Plata -1 TCA- y San Nicolás -1 TCA-); más adelante, por decreto 2.309/99 (B.O. 16-IX-99) se hizo lo propio en relación a las Cámaras de Apelación en lo contencioso administrativo (una de dos salas en La Plata y otra de una sólo sala en San Martín).

En atención a los informes elevados por la Comisión aludida anteriormente, el Presidente de la Suprema Corte dispuso medidas tendientes a la locación de inmuebles necesarios (Res. 1463 del 7-V-99) lo que fuera ratificado por el Tribunal (Res. 1184 aprobada en el acuerdo del 11-V-99).

Durante el curso del año 1999 el Poder Judicial efectuó las convocatorias a los concursos para la cobertura de los cargos de jueces de los órganos con los que, según los decretos 5.188/98 y 2.309/99, comenzarían las funciones del fuero especializado. Como resultado de estos procedimientos de selección: 1) fueron designados por el Poder Ejecutivo previo acuerdo del Senado, en el mes de noviembre de 1999, los integrantes de los Tribunales contencioso administrativos de La Plata (uno de los dos tribunales), Lomas de Zamora, Mar del Plata (excepto uno de sus miembros), San Martín y San Nicolás; 2) fueron giradas en mayo y octubre del año 2000 por el Consejo de la Magistratura al Poder Ejecutivo las ternas para cubrir los cargos de jueces de las Cámaras de Apelación de La Plata (5 cargos) y de San Martín (3 cargos) así como también las relativas a los Tribunales contencioso administrativos de La Plata y Bahía Blanca (que habían quedado desiertos en el primer concurso).

En esas condiciones, el Presidente de este Tribunal solicitó al Poder Ejecutivo, en sendas notas de los meses de septiembre y de noviembre del 2000, que informara a la Suprema Corte respecto de la fecha estimativa en que concretaría la remisión de los decretos de designación de los magistrados del fuero a efectos de posibilitar el inicio de sus actividades. En respuesta a la primera de esas misivas, el Ministro de Justicia contestó que "en un breve plazo el fuero se encontrará en condiciones de funcionar"; pese a lo cual el Poder Ejecutivo no dio cumplimiento entonces -ni lo ha hecho hasta la fecha- a la remisión de la totalidad de los pliegos respectivos.

En ese estado se ha mantenido, en lo esencial, la cuestión, no obstante hallarse incluida en la Ley de Presupuesto del año 2001 la partida destinada a atender la implantación del fuero de marras.

Al no avanzar los aludidos procedimientos de integración de los órganos judiciales, se ha producido la paralización de la puesta en funcionamiento de la estructura, puesto que, inconclusa la composición de aquéllos se ha visto suspendida toda actuación enderezada a esa finalidad. La mora de uno de los eslabones a que se encuentra supeditada la conformación de los órganos ha aparejado o arrastrado, por lógica consecuencia, la operatividad de la reforma. Además del presente pleito, se han efectuado reclamos y/o cuestionamientos administrativos y judiciales para lograr tal objetivo. Hasta ahora, la suerte del asunto no ha podido ser modificada.

Cabe destacar que en el último año esta Corte ha revisado varios criterios interpretativos acerca de las cuestiones concernientes al proceso administrativo, entre los cuales es dable mencionar la aplicación de la nueva cláusula general sobre la materia (art. 166, Constitución provincial: causa B-64.745, "Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca", res. 23-X-02) con lo que se revierte y supera la doctrina antes mencionada de los casos "Oviedo" y "Velásquez". Aunque ello pone parcialmente en vigencia la reforma contencioso administrativa, no da solución a la integral plenitud de la misma, la que exige la efectividad del fuero y del nuevo régimen adjetivo (art. 215, C.P.).

Por otra parte, en ejercicio de funciones de gobierno este Tribunal puso en conocimiento al Poder Ejecutivo la necesidad de incorporación en el Presupuesto del año 2003, de los créditos y cargos solicitados para la habilitación del Fuero Contencioso Administrativo (Res. N° 2.459/02 y N° 2.990/02).

2. De la reseña y consideraciones anteriores se desprende que se ha configurado por el Poder Ejecutivo la "omisión" o "inactividad" en el cumplimiento de la manda constitucional, legal y reglamentaria, pese a los diversos requerimientos efectuados por este Tribunal.

Existe un deber jurídico concreto, impuesto con precisión por la mayor grada normativa local y sujeto a un término (art. 215, Const. prov.), vencido con holgura. La Carta Magna impuso el juzgamiento de los casos originados en el ejercicio de funciones administrativas "por tribunales competentes en lo contencioso administrativo" (art. 166, último párrafo) y que el fuero y Código procesal respectivo debían entrar en vigencia conjunta "antes del 1° de octubre de 1997" (cfr. art. 215, cit.). Más allá de si el legislador se hallaba constitucionalmente habilitado para extender ese término constitucional una vez agotado, lo prorrogó según se precisó en el relato antecedente; mas tampoco la Provincia logró ajustarse a tal aplazamiento subconstitucional.

Hasta el año 2000, conforme surge del relato ya expuesto, se llevaron adelante actuaciones de los poderes estatales tendientes a dar cumplimiento a la obligación de marras. A partir de entonces se produjo la mora.

La omisión así configurada ha devenido en una parálisis o inobservancia continuada de graves consecuencias institucionales y menoscabo de los derechos y garantías esenciales (art. 15 y conc., Cons. prov.).

De lo dicho también se desprende que tal situación se ha suscitado, injustificadamente, cuando correspondía al Poder Ejecutivo realizar actos en el marco del procedimiento de selección de algunos magistrados del fuero. Esto sobrellevó la morosidad de todo el proceso vinculado con la puesta en funcionamiento de la institución.

Es palmario, porque surge del simple cotejo de las normas y las conductas estatales y por ello no requiere ser probado, que tal inactividad es antijurídica. Se opone abiertamente a lo dispuesto por el art. 215 y concs. de la Constitución, así como a las disposiciones subconstitucionales que han sido ya mencionadas (leyes 12.008, 12.074, 12.162, 12.310 y decretos dictados en su consecuencia).

En estos términos es que se acredita el presupuesto de procedencia de la acción intentada, a saber una conducta real, de entidad fáctica concreta, de omisión de la Provincia que exhibe en forma manifiesta los vicios de inconstitucionalidad, ilegalidad y arbitrariedad (cfr. art. 20.2, Constitución provincial y 1 y concs. ley 7166).

Despojada la conducta sujeta a enjuiciamiento de todo sustento jurídico, no se ha alegado ni probado alguna razón justificante del modo en que quedó plasmada la inactividad. Como tampoco se han utilizado mecanismos institucionales a efectos de otorgar, a través de las formalidades propias de los actos estatales, algún resorte a ese estado de cosas que pueda conciliarse con el estado de derecho. Simplemente se incurrió en la antijuridicidad por omisión, se abandonó "sine die" el curso de las actuaciones debidas en forma arbitraria, vale decir, sin antecedente que lo respalde.

En este sentido, vale precisar que las defensas de la Fiscalía de Estado carecen de entidad para replegar los vicios aludidos, sino que más bien los confirman.

En primer término y en cuanto a la situación de emergencia económica financiera, el organismo se encarga de señalar que el Presupuesto del año 2001 contemplaba la partida correspondiente para abrir este fuero judicial, al tiempo que también menciona la posibilidad de instaurarlo en el segundo semestre del año 2003.

Si tal era la situación prevista para el año 2001, **no se explica por qué motivo el Poder Ejecutivo suspendió indefinidamente la remisión de los pliegos de los jueces faltantes para completar la integración de los órganos del fuero que debían y deben comenzar a funcionar.**

No se ha acreditado la existencia de una situación de emergencia que impidiese a ese tiempo el cumplimiento del mandato constitucional. Y en todo caso, ello no podía comprometer la continuidad de un procedimiento que se interrumpió por voluntad del entonces Gobernador.

Por otra parte, en punto a las prioridades que tenía el Fiscal de Estado con respecto a otros cuerpos judiciales, cabe advertir que entre ellos y el del **sub-examine** se presenta una esencial diferencia en atención a las precisas imposiciones que para éste ha contemplado la Constitución. Por lo tanto su incumplimiento no puede justificarse en las necesidades de otras áreas de la justicia.

En cuanto a la invocación de la ley 12.727 deviene insustancial a la pretendida defensa de la demandada, ya que esa normativa no contiene disposiciones específicas que alcancen la situación del fuero contencioso administrativo, salvo para atribuirle competencia en materia de apremios (art. 35 que sustituye el arr. 3º del decreto-ley 9.122/78, texto según ley 12.447). En esas condiciones, mal puede alegarse que otorga algún sustento legal al aplazamiento de su implementación.

3. Conforme surge de los antecedentes expuestos la Suprema Corte ha asumido su responsabilidad institucional en el cumplimiento de la Carta Magna local a propósito de la reforma procesal administrativa; tan es así que mantuvo el ejercicio de la competencia originaria no obstante el vencimiento de los plazos constitucional y legales fijados para la entrada en vigencia del nuevo andamiaje, cuando no se hallaban dadas aún las condiciones para ello y en aras de evitar un vacío institucional así como una privación de justicia (arts. 18 de la Constitución Nacional, 15 de la Carta Magna local y 8 del Pacto de San José de Costa Rica).

Se detecta aquí que la omisión imputable a la Provincia se ha suscitado como consecuencia de la paralización de actuaciones que incumbían al Poder Ejecutivo. En efecto, la legislatura dictó las leyes pertinentes: reglamentaria del fuero y el Código. Luego, como se vio, la Corte asumió la competencia transitoria interpretando el art. 215 segunda parte de modo de evitar la privación de justicia. Por último, el Poder Ejecutivo dictó los decretos determinando los órganos que comenzarían a funcionar. Llevados a cabo los procedimientos de selección por el Consejo de la Magistratura, el Poder Administrador incurrió en la mora, como ya se señalara.

En consecuencia y en mérito de las razones expuestas, corresponde hacer lugar a la demanda por cuanto la omisión de la Provincia en poner en funcionamiento el fuero contencioso administrativo lesiona con antijuridicidad y arbitrariedad manifiesta los derechos, intereses y garantías consagrados en la Constitución en sus arts. 66 y 67. Invocados, con legitimación suficiente, por la entidad profesional actora (art. 20.2, Constitución provincial).

En cuanto a los alcances con que deberá efectuarse la condena pertinente para revertir tal omisión, será tratado en la tercera cuestión planteada por el Tribunal.

A la segunda cuestión planteada, voto por la afirmativa.

A la segunda cuestión planteada, la señora Juez doctora Kogan, por los fundamentos expuestos por el señor Juez doctor Hitters, votó por la afirmativa.

A la segunda cuestión planteada, el señor Juez doctor Soria dijo:

Adhiero a lo expuesto por el señor Juez doctor Hitters con los siguientes alcances.

-I-

1.a. Mediante el amparo que deduce en autos el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires se alza contra la "... *omisión de poner en funcionamiento el fuero contencioso administrativo conforme ha sido establecido por las leyes 12.008, 12.310 y 12.074*" (fs. 18) que imputa a la demandada, y, en consecuencia, reclama que en esta litis " ... *se proceda a la puesta en marcha del mismo* [el fuero] *en el plazo y modalidad solicitada en el Capítulo XI del Petitorio, ordenándose, en la forma que corresponda a establecer el fuero respectivo, tomar juramento a los jueces designados, etc. hasta dar cabal cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales citadas en la presente*" (fs. 18 vta.).

1.b. Habla el demandante de una "*omisión arbitraria e inconstitucional del Estado Provincial, que ... [mantiene] la vigencia de una ley procesal incompatible y una competencia que conforme a los preceptos constitucionales invocados ya no le pertenece a la Suprema Corte ...*" (fs. 19). Luego de referir que la abstención también proviene de este Tribunal, interpreta que el estado de cosas que cuestiona "... *no permite a los ciudadanos en general y a nuestros representados en particular, a gozar de la tutela judicial continua y efectiva en materia contencioso administrativo*" (fs. 19). En varios factores, halla la fuente de aquella lesión, a saber: a) la no aplicación de la nueva fórmula constitucional prevista en el artículo 166 *in fine*, lo que conlleva la ultra-actividad del texto anterior; b) la no aplicación del Código procesal aprobado por ley Nº 12.008; y, c) la falta de descentralización de la justicia administrativa. Ello, en la opinión de la actora, trae aparejado que un sinnúmero de hechos y actos administrativos ilegítimos queden fuera de toda tutela judicial, entre los cuales mencionan los provenientes de la función administrativa de los Poderes Judicial y Legislativo. El cuadro de indefensión al que, en su criterio, se enfrentan los habitantes de la Provincia, se agravaría, de una parte con la falta de descentralización de la justicia administrativa, y de la otra, con la observancia de una jurisprudencia en materia de amparo, que la actora atribuye a este Tribunal, la cual haría "*letra muerta*" de este remedio procesal constitucional (fs. 25 vta.).

Por fin, aduce que la ausencia de la puesta en marcha del fuero ocasiona un gravamen a la "incumbencia profesional" de los colegiados, vulnerando la garantía constitucional que protege el derecho al trabajo de aquellos (con cita de los artículos 14 de la C.N. y 27 Constitución de la Provincia).

De otro lado, al cuestionar la "*omisión arbitraria e inconstitucional del Poder Judicial*" a fs. 24 vta. (apartado X), plantea la actora el deber y la posibilidad de que el fuero entre a funcionar de inmediato. En tal sentido, afirma que la falta de designación de los Jueces de Cámara no es óbice, para que el fuero comience con los ya nombrados para la primera instancia, pues en tal supuesto cabría aplicar el régimen de reemplazos e integraciones previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Finalmente, cuando concreta el propósito que pugna por obtener (en el Cap. XVI "PETITORIO", punto 5) solicita que "... *se haga lugar a la presente acción de amparo ordenándose tomar juramento a los jueces designados para el fuero contencioso y poner el mismo en funcionamiento en el plazo perentorio de 60 días de la fecha de quedar firme la presente...*" (fs. 27).

2. El Fiscal de Estado opone al progreso de la pretensión unos pocos argumentos defensivos que, sintéticamente expuestos, se reducen a lo siguiente:

2.a. En primer lugar, puntualiza que la subsistencia de la jurisdicción transitoria en manos de este Tribunal, no implica el padecimiento de un estado de indefensión de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires, ni que la actividad administrativa que sus poderes públicos despliegan carezca de control judicial. Apunta que, el problema suscitado a partir de la reforma constitucional de 1994 fue superado mediante diversos pronunciamientos de esta Corte, entre los cuales rescata, primeramente, a los emitidos en los casos "Oviedo" y "Velásquez" de fecha 18-10-94; "Ortiz" de fecha 1-10-97; "La Jirafa Azul" de fecha 25-11-97 y "Parodi" de fecha 1-6-99. De tal reseña extrae como colofón, la preservación de un adecuado acceso a la justicia así como de los principios de certeza y seguridad jurídica, ya que afirmaron la aplicabilidad de un cuerpo procesal único y sistemático.

2.b. En segundo lugar, justifica la transitoria falta de implementación del fuero contencioso administrativo, en la emergencia económico financiera de la Provincia, declarada por ley Nº 12.727, situación cuya profundidad y gravedad, determinó que "... *durante el ejercicio 2001 ...*" no fuera factible cumplir tal cometido, puesto que las erogaciones para su realización superaban los "*siete millones de pesos*". De otro lado, el contexto crítico de las finanzas públicas, se conjuga, a criterio del representante de la Provincia, con las prioridades, también faltantes, en materia de órganos jurisdiccionales que no han entrado a funcionar. Tal, el supuesto de los correspondientes al fuero penal, del trabajo, de menores y de familia.

Con todo, el Fiscal de Estado menciona la posibilidad de que, mediante la reasignación de partidas correspondientes al presupuesto del año 2003, se realice la parcial implantación del fuero contencioso administrativo.

2.c. Destaca, por fin, que la evolución jurisprudencial evidenciada por esta Suprema Corte, en orden al acceso irrestricto a la justicia, que surge de fallos como el adoptado en la causa B-64.745 "Consorcio de Gestión del Puerto Bahía Blanca"

impide predicar la existencia de una denegación de justicia.

2.d. Por todo ello solicita el rechazo de la acción.

-II-

1.Como es sabido, la reforma de la Constitución provincial del año 1994 ha incorporado una serie de innovaciones fundamentales en el sistema de la justicia administrativa. El constituyente decidió: (i) poner fin a la jurisdicción originaria de la Suprema Corte para el enjuiciamiento de los casos administrativos (artículo 166, párrafo final); (ii) confiar en tribunales específicos la competencia en la citada materia (artículo y párr. cit .); (iii) encomendar a la Legislatura el establecimiento del fuero contencioso administrativo y la sanción del Código Procesal respectivo "... para su entrada en vigencia conjunta", fijando como fecha límite para el cumplimiento del cometido constitucional, el 1º de octubre de 1997 (artículo 215); (iv) imponer que la designación de los jueces del nuevo fuero sea realizada a través del Consejo de la Magistratura (artículo 217 *in fine*, en concordancia con el artículo 175) y, por fin, (v) mantener, con carácter transitorio, a la Suprema Corte como tribunal de lo contencioso administrativo, hasta tanto comiencen las funciones de los mencionados en el artículo 166, para decidir las causas iniciadas y hasta su finalización (artículo 215).

Llegado el 1º de octubre de 1997, el nuevo fuero no estaba implantado. Frente a ello, esta Suprema Corte declaró la subsistencia de su jurisdicción transitoria para seguir conociendo en esta materia (causa B-58.594 "Ortiz", res. de 01-10-97) en el entendimiento de que una solución diferente, a falta de órganos especializados, habría de causar un grave riesgo a la seguridad jurídica, afectando también la garantía de la tutela judicial de los derechos (artículo 15, Constitución Provincial). Esa decisión, empero, no mereció reproche o descalificación por contrariar la garantía de la defensa (artículo 18, C.N.) o la efectividad de la protección jurisdiccional (artículos 8.1. y 25.1. del Pacto de San José de Costa Rica).

2. Las circunstancias ulteriores también son de sencillo conocimiento.

2.a. El mismo 1º de octubre de 1997 fue sancionado el Código Procesal Contencioso Administrativo, a través de la ley Nº 12.008 (B.O. de 3-11-97). Allí se precisó que tal régimen comenzaría a aplicarse, juntamente con el fuero contencioso administrativo, a partir del 1º de octubre de 1998 (artículo 78), es decir un año después del fijado por la Constitución. A su vez, el día 18 de diciembre de 1997 es dictada la ley del fuero contencioso administrativo, Nº 12.074, por la que se establecieron los órganos jurisdiccionales (tribunales de primera instancia y tribunal de casación) competentes para decidir los casos comprendidos en el párrafo final del artículo 166 de la Constitución de la Provincia.

El artículo 78 de la ley Nº 12.008, amén de fijar la fecha de entrada en vigencia del Código, en su inciso 2º dispuso que en todos los supuestos en que tal régimen otorgaba plazos más amplios para la realización de actos procesales, ellos se aplicarían incluso a los juicios anteriores al 1º de octubre de 1998. Y en su inciso 3º previó la aplicación de las nuevas normas adjetivas a las causas regidas por el artículo 215 segundo párrafo de la Constitución Provincial, en cuanto resultaren compatibles con la jurisdicción atribuida por aquel precepto a la Suprema Corte de Justicia" (artículo 78, inc. 3º, ley cit.). Este Tribunal consideró que la competencia transitoria que ejercía no podía regirse por las normas del nuevo Código procesal y que en virtud del mandato constitucional (artículo 215) su efectividad se encontraba condicionada al comienzo de las funciones de los órganos judiciales especializados. Así lo declaró en la causa B-56.966 "La Jirafa Azul" (res. de 25-11-97).

2.b. Entre tanto, con fecha 3 de diciembre de 1996, había sido publicada la ley nº 11.868, reguladora de la organización y funcionamiento del Consejo de la Magistratura, cuerpo que se constituyó el día 24 de junio de 1997, comenzando a sesionar el día 4 de julio de 1997. El reglamento de esta autoridad fue publicado en el Boletín Oficial el día 15 de septiembre de 1997, prácticamente al filo del término que el artículo 215, primer párrafo, de la Constitución había impuesto para el inicio del fuero contencioso administrativo.

Se trata de datos temporales, desdeñados -quizás- por la actora, que, no obstante vale tener presente en el *sub lite*, porque, a la luz de los acontecimientos tal cual ocurrieron y de las normas aplicables, antes de la última de las fechas mencionadas sólo era factible aprobar la ley de la jurisdicción contencioso administrativa o el código procesal, pero en modo alguno hubiera podido progresarse hacia la conformación de los órganos correspondientes al fuero. Ello se explica sencillamente: los titulares de los tribunales de esa materia únicamente podían ser designados conforme al procedimiento previsto en el artículo 175 de la Constitución reformada, para lo cual, naturalmente, era menester aguardar a la organización legal y a la entrada en funciones del Consejo de la Magistratura (cfr. artículo 217, segundo párrafo, de la citada Constitución).

En suma, debido al tiempo que normalmente insume todo procedimiento de evaluación y selección ante el mencionado órgano constitucional, por más que hubiera mediado una notable prontitud en la Legislatura para sancionar las disposiciones adjetivas y estructurales de la justicia administrativa, la operatividad de ellas siempre habría quedado dilatada a una fecha bastante más alejada del señalado 16 de septiembre de 1997 y, casi con seguridad, posterior al 1º de octubre de 1997.

He, aquí, puesto de relieve un primer obstáculo que conspiraba contra la consecución del propósito buscado con el artículo 215, primer párrafo, de la Constitución.

2.c. El inminente vencimiento del término legal instituido para la vigencia de la nueva codificación, determinó la sanción de la ley Nº 12.162 (B.O. de fecha 24-09-98) por la que se prorrogó la operatividad de las leyes Nº 12.008 y Nº 12.074, hasta el día 1-06-99. Asimismo, la ley Nº 12.162 prescribió que el régimen Procesal Contencioso Administrativo debía entrar en vigencia "*... indefectiblemente el día 1 de junio de 1999, quedando modificada en los términos de la presente Ley la fecha prevista por el artículo 27 de la Ley 12.074*".

2.d. Los tiempos establecidos por el Legislador fueron nuevamente descuidados.

En ausencia de la instalación del fuero, el día 1-06-99 esta Corte debió pronunciarse otra vez. Así lo hizo en relación con el artículo 3 de la ley Nº 12.162, reiterando que, en el ejercicio de su competencia originaria y transitoria en materia contencioso administrativa, no resultaba aplicable el régimen procesal de la ley Nº 12.008 en razón de lo prescrito por el artículo 215 de la Constitución de la Provincia (Causa B-58.959, "Parodi", res. de 01-06-99).

2.e. La ley Nº 12.008, como se señaló, fue modificada por la ley Nº 12.310 (B.O. de 19-08-99).

La última de las normas mencionadas introdujo cambios en la organización del fuero que impactaron en el diseño procesal. Suprimió el recurso y el Tribunal de Casación en lo contencioso administrativo, instituyendo en su reemplazo a las Cámaras de Apelaciones (artículos 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 19 y 24) a las que asignó competencia para entender: a] como alzada, en la generalidad de las causas previstas en el artículo 166 de la Constitución Provincial (artículo 2 ley Nº 12.074 conf. ley Nº 12.310); b] en instancia originaria y juicio pleno, en las demandas promovidas contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia (artículo 2, cit.).

En cuanto a la entrada en vigor del nuevo sistema, el artículo 40 de la ley Nº 12.310 reformó el 27 de la ley Nº 12.074, disponiendo que la nueva organización jurisdiccional "*... en sus dos instancias ordinarias ...*" comenzaría a regir "*... en forma conjunta con el Código Procesal de la materia*". Para salvar el vacío competencial, añadió que hasta tanto entraran a funcionar los tribunales reglados por dicha norma "*... 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*". Se observa, entonces, que pese a estar vencido el término fijado por la ley Nº 12.162, y a diferencia de lo allí establecido, la ley Nº 12.310 declinó de precisar un plazo cierto o determinado para la implantación de la nueva justicia administrativa. Esta norma legal habilitó a organizarla dentro de un término que bien podría calificarse como *prudencial*, y en función de los cambios que había introducido. Entre otras actividades, debía llevarse a cabo el procedimiento de designación de los jueces de las Cámaras de Apelaciones, con arreglo a las prescripciones de la ley Nº 11.868 y de su reglamentación.

El artículo 40 de ley Nº 12.310, segundo elemento a considerar en esta evaluación integral de la situación contenciosa, impone una necesaria matización a la hora de tildar, como ostensiblemente excedidos, los términos fijados por las normas aplicables y tener así por configurado el obrar ilegítimo que en este proceso se atribuye al Estado provincial.

2.f.Pues bien, a la fecha de la interposición del amparo que se ventila en autos, la regulación legislativa del mandato constitucional (artículos 166, primero y último párrafo, 215 y 217 de la Constitución Provincial) quedó estructurada sobre la base de dos órganos definidos (tribunales de primera instancia y Cámaras de Apelaciones) y una codificación consistente con dicho modelo. Los órganos jurisdiccionales debían ser puestos en actividad por el Poder Ejecutivo, gradualmente, en función de la extensión territorial, la población y el índice de litigiosidad de los respectivos departamentos judiciales o regiones (artículos 4 y 27 párrafo 3º, ley 12.074).

2.g. Con estos elementos presentes, no sólo fijando la mirada en el almanaque del año 1997 o en una sola de las normas jurídicas involucradas, es dable interrogarse acerca de cuál era y -en realidad- cómo se compone el horizonte temporal para la

puesta en funcionamiento de tales reformas, según los preceptos legales reseñados. La respuesta, a mi entender, exige considerar estos factores:

- (i) de un lado, que la fecha impuesta por el artículo 215 de la Constitución, ha sido superada, y que lo estaba, incluso, al momento de la publicación de la ley Nº 12.008 -primer aporte enderezado al cumplimiento del orden constitucional-;
- (ii) del otro, asumida esa dilación, que las posteriores fechas, sucesivamente trazadas por la Legislatura, también resultaron incumplidas; y,
- (iii) por fin, que a partir de la sanción de la ley Nº 12.310 (artículo 40) la instauración práctica del fuero contencioso administrativo, carece de plazo legal cierto actual, según la redacción que aquella norma dio al artículo 27 de la ley Nº 12.074.

2.h. La comprensión de estas bases elementales, sobre las que -estimo- cabe asentar el núcleo de la contienda en esta causa, permitirá evaluar si existe una dilación reprochable del Estado provincial y, en su caso (toda vez que la demanda alude a dos: la puesta en funciones de los magistrados correspondientes a la primera instancia y, lo que es diferente, la del fuero en su conjunto), en relación con qué conductas o actuaciones jurídico-públicas debidas y omitidas o relegadas- cabe predicar la infracción. Ya he de volver sobre esta cuestión (v. *infra* apartado 5).

3.a. En lo atinente a los tribunales de primera instancia el decreto Nº 5.188/98 dio inicio a su puesta en funcionamiento parcial (la de los correspondientes a Bahía Blanca, San Martín, La Plata, Lomas de Zamora, Mar del Plata y San Nicolás).

El Consejo de la Magistratura cumplió con los procedimientos de evaluación y selección. El Poder Ejecutivo envió los pliegos al Senado. Y, con el acuerdo prestado por la Cámara Alta, en el mes de noviembre de 1999 se dictaron los decretos de designación de los jueces.

3.b. Con las Cámaras de Apelaciones no ocurrió lo mismo.

El decreto Nº 2.309/99 dispuso lo pertinente para la puesta en funciones de dos de ellas (con asiento en La Plata y San Martín). El concurso se realizó durante el año 1999 y, a su finalización, los aspirantes a jueces de Cámara fueron incluidos en las ternas remitidas por el Consejo de la Magistratura al Poder Ejecutivo (cfr. artículo 29, ley Nº 11.868) hace más de dos años (en el mes de octubre de 2000, según lo afirmado a fs. 24, séptimo párrafo y no controvertido por la demandada).

4. El proceso de constitución e integración del fuero no avanzó más. Puede advertirse entonces que, en la actualidad, se hallan pendientes varios actos gubernativos, que este Tribunal no debe ignorar ni, tampoco, suplir. Con lo cual, adelanto mi posición adversa frente al reclamo articulado por el Colegio de Abogados, en cuanto solicita que la Suprema Corte reciba el juramento de los jueces designados como miembros de los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo y los ponga en posesión de tales cargos, con prescindencia de la pareja constitución de la alzada prevista por la ley.

4.a. Aún no se han concretado los siguientes pasos: (i) la elección por parte del Poder Ejecutivo dentro de las ternas vinculantes elevadas por el Consejo de la Magistratura de los aspirantes a jueces de las Cámaras de Apelaciones; (ii) la remisión al Senado, por parte del Poder Ejecutivo, de los pliegos correspondientes; (iii) la expedición del acuerdo senatorial; (iv) las designaciones por el Gobernador de los magistrados a los que prestare conformidad la Cámara Alta de la Legislatura.

4.b. Sin alterar el orden constitucional de las competencias -inherente a la división de poderes- el Tribunal no puede reemplazar, en el ejercicio de las referidas atribuciones privativas, a los órganos públicos indicados (arg. artículos 1º y 31 C.N.; 1º, 3º, 15, 45, 82, 161, 175, segundo párrafo, y concs. de la Constitución de la Provincia).

Considero extremadamente grave que la Constitución haya fijado un plazo para organizar la justicia administrativa, tan cierto como factible, y que todavía no haya sido observado. Mas también lo sería procurar remediar ese incumplimiento, siquiera parcialmente, por medio de actos impropios, como, por ejemplo, la toma de juramento a los magistrados designados, cuando, según quedó establecido, la estructura legal del fuero no está legalmente integrada (artículo 215, segundo párrafo, de la Constitución de la Provincia). Análogamente, importaría un avance inconstitucional sobre los restantes órganos estatales, que esta Corte ordenara al Poder Ejecutivo enviar al Senado los pliegos de *determinados* aspirantes a jueces de Cámara o que le impusiera a esa autoridad parlamentaria el indefectible otorgamiento del acuerdo a los escogidos por el Gobernador. De igual modo debería descalificarse, por fin, una sentencia en que se despachara la inmediata designación de ellos.

4.c. De acuerdo con lo ya precisado, en el tratamiento de una de las dos omisiones que se ventilan en autos es dirimente la falta de constitución de las Cámaras de Apelaciones, pieza clave del sistema de enjuiciamiento de los casos administrativos. Pues, según el modelo adoptado por la ley Nº 12.310 -cuya constitucionalidad no es dable poner en entredicho, arg. artículo 166, primer párrafo, de la Constitución de la Provincia- sin la integración *ab initio* de la alzada no cabe reputar cumplidas las condiciones legales para ponerlo en funcionamiento.

No está de más reiterar que el artículo 27 de la ley Nº 12.074, a partir de la redacción dada por la ley Nº 12.310 (artículo 40), prescribe que la entrada en funciones de los tribunales contencioso administrativos debe llevarse a cabo "*en sus instancias ordinarias*", condicionamiento, éste último, que denota el propósito de simultaneidad en el arranque de todo el sistema. Tampoco es vano recordar que, sobre tal condicionamiento normativo, la parte actora ha guardado silencio.

4.d. Al no ajustarse a una lectura apropiada de las normas aplicables al caso, descarto la posibilidad de ordenar la inmediata implantación -siquiera parcial- del fuero, a través del juramento de los magistrados designados para la primera instancia o, lo que es lo mismo, de establecer que haya existido -o exista- una omisión antijurídica imputable a la Suprema Corte de Justicia, consistente, precisamente, en no ponerlos en posesión de los cargos para los cuales habían sido designados.

Por grave que aparezca a primera vista el vencimiento del término constitucional, no es ignorando otros preceptos constitucionales claros (la entrada en vigor conjunta del fuero con el Código- artículo 215), ni desconociendo un similar recaudo de origen legal impuesto cuando aquél ya había operado (el comienzo simultáneo de las dos instancias ordinarias, artículo 27 de la ley Nº 12.074 en su versión actual) como esta Suprema Corte podrá resolver, con arreglo a derecho, la contienda de autos. Pues si nadie debiera cavar en el aseguramiento de la efectividad de la integración del fuero (artículos 1º, 3º y 57 de la Constitución de la Provincia), evitando faltas o retaceos en su cumplimiento, del mismo modo, sería impensable procurar esos altos propósitos por vías reñidas con el propio orden constitucional.

4.e. Las consideraciones que anteceden revelan la inconsistencia de la tesis que propicia que esta Corte decida el inmediato funcionamiento del citado fuero. A idéntica conclusión se arriba interpretando los mecanismos previstos por los artículos 4 y 10 de la ley Nº 12.074 y 32 inc. h) de la Nº 5.827, mentados en el planteo que se desestima. Así:

(i) El artículo 4 de la ley Nº 12.074 concierne a una situación que difiere de la que aquí se debate, pues atiende al caso en el que, estando alguna o algunas de las cuatro Cámaras de Apelaciones en actividad, otras resten ser habilitadas o no hayan comenzado a prestar funciones.

(ii) El Artículo 10 del mismo texto legal también apunta a otro supuesto, que -en contraposición al que se presenta en esta litis- presupone la implantación del órgano jurisdiccional, y responde a la necesidad de efectuar reemplazos de algunos de sus miembros frente a circunstancias de transitoria vacancia, licencia, excusación u otro impedimento de alguno de los miembros de la Cámara. No persigue suplir, *in totum*, con unos magistrados o tribunales de extraña competencia material, la omisión de instaurar, por vez primera, a los que todavía sólo están previstos en la norma positiva, pero nunca comenzaron a funcionar ni se constituyeron.

(iii) Tampoco la norma del artículo 32 inc. h) de la ley 5.827 es aplicable al *sub lite*. Ella regula la atribución de este Tribunal para determinar los *reemplazos* en caso de licencia, ausencia, fallecimiento, renuncia, cesantía u otro impedimento de magistrados, hasta tanto se nombre su titular o reemplazante. Subyace en tal enunciado legal, la configuración previa de un tribunal, con miembros originarios o estables, algunos de los cuales, justamente, deben ser sucedidos o sustituidos -reemplazados- transitoriamente en sus funciones, durante la situación de vacancia.

4.f. Más allá, incluso, de su improcedencia legal, la solución que se desestima estaría a la vez reñida con el principio de *especialización* que fluye de la propia consagración constitucional del fuero contencioso administrativo, a tenor del citado artículo 166 párrafo final.

Por lo demás, parece incontrovertible que el curso de la pretensión articulada, en cuanto atañe a la toma de juramento y puesta en posesión de los jueces designados para la primera instancia, encuentra una barrera infranqueable en el principio de separación de poderes (artículos 1º y 3º de la Constitución Provincial). Como se ha expresado, la puesta en funcionamiento de los tribunales creados por la ley Nº 12.074 -al menos, en cuanto respecta a los actos que todavía no se han concretado- requiere la

intervención convergente de los máximos órganos del Estado provincial, actuando cada uno en el ejercicio de sus cometidos constitucionales, y, configura, en cierta manera, un *iter* necesitado de la confluencia de voluntades.

4.g. Lo ya expuesto conlleva la desestimación del reclamo referido a la falta de posesión del cargo de los jueces de primera instancia. El texto inequívoco del artículo 27 de la ley Nº 12.074, en su versión vigente, no controvertido por la actora, impide la puesta en funcionamiento de una sola de las instancias ordinarias con que se ha organizado el sistema, así como el artículo 215, primer párrafo de la Constitución, exige que la operatividad del fuero concorra conjuntamente con la entrada en vigencia del Código adjetivo.

5. Si, en mérito a las razones antedichas, es negativa la respuesta dada al primero de los reclamos articulados en autos, la que propicio para la demora en la implantación del fuero contencioso administrativo en su conjunto, el segundo planteo, ha de tener, bien que con imprescindibles aclaraciones, un signo positivo. A ello van dirigidas las consideraciones que a continuación expondré.

5.a. El vencimiento del término constitucional establecido por el primer párrafo del artículo 215 de la Constitución es de toda evidencia. Dicho esto, se impone retomar la valoración del caso, ponderando los factores normativos y circunstancias fácticas ocurrentes. Entre otros, cobra realce que el legislador haya dictado sobre esta cuestión varias normas, destacándose la última de ellas (ley Nº 12.310) en cuanto dejó abierta la definición temporal del comienzo del fuero (v. *supra* II.2.e).

5.b. Cierto es que la actora no tiene cargo de agente del poder legal, circunstancia que desdibuja en cierto modo la impugnación que hace de la morosidad provincial, en especial, la del Poder Ejecutivo (ya se ha descartado la configuración de un supuesto de abstención inconstitucional, arbitraria o ilegal, atribuible a este Tribunal). También lo es que no considera la influencia de la fecha de entrada en funciones del Consejo de la Magistratura sobre la omisión contra la que reacciona (v. *supra* II. 2.b). Quizás por ello la demanda simplifica el planteo del caso y a una incuria de la autoridad provincial (fs. 18) que no descifra en su exacta dimensión.

5.c. En el plano argumental, consideración aparte merece la alegación que el Colegio hace acerca de la denegación de justicia que resultaría del mantenimiento de la competencia transitoria por parte de este Tribunal.

(i) No se ajusta a la realidad jurisprudencial actual, afirmar que esta Corte no aplique los contenidos materiales de la cláusula constitucional del artículo 166 párrafo final. Por el contrario, ha declarado con rotundidad su fuerza obligatoria en la causa B-64.745 "Consortio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca" (res. de 23-10-02; v. tb. B-64.503, entre muchas otras). Y si bien lo hizo en revisión de su anterior doctrina, la posición afirmada en tal precedente, implícitamente, ya había sido acogida en fallos anteriores (v.gr. causas B-64.030, "Mayer" res. de 26-06-02; B-64.202, "Laluk", res. de 3-7-02; B-64.222 "Caja de Previsión Social para Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros y Técnicos" res. de 17-07-02).

(ii) Es igualmente equivoco sostener que, por aplicación del art. 6º del Código Varela, el único destino cierto de todo amparo sea el "archivo" de la causa, toda vez que se ha consolidado en esta Suprema Corte un criterio funcional, que admite y tramita en su seno, salvo inadmisibilidad de la vía intentada (cfr. causas B-63.590, "Saisi", res. de 29-05-02; B-63.717, "Juárez" res. de 19-06-02; entre otras) las acciones entabladas con arreglo al artículo 20 inciso 2 de la Constitución (cfr. causas B-63.590, "Saisi" res. de 29-05-02; B-63.941, "Narvarlaz" res. de 12-06-02; B-64.386, "Acceso a la Biblioteca Municipal" res. de 19-06-02; B-64.413 "Club Estudiantes de La Plata", sent. de 4-09-02; B-64.246, "Figueron", sent. de 6-11-02) incluyendo, obviamente, las directamente entabladas ante esta Suprema Corte (B-64.649, "Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Morón" sent. de 27-11-02). Además, el Tribunal ha extendido sus confines para dar curso, en orden a su viabilidad, a los amparos por mora (B-64.030, "Mayer", cit.) o a solicitudes de tutela frente a vías de hecho administrativas (B-64.200, "Chacur", sent. de 27-11-02). El acceso pleno e irrestricto a la jurisdicción (artículo 15, Constitución de la Provincia) se verifica aun en el marco del proceso contencioso administrativo, en la admisión de todo tipo de medidas urgentes, sean las cautelares previstas en el Código Procesal Civil y Comercial (B-60.015, "Risso Patrón", res. de 26-06-02, y varias más posteriores) o las "autosatisfactivas" (causas B-64.745, cit.; B-64.735, "Tasca" res. de 4-12-02). Ello por no hablar del ensanche experimentado en la legitimación activa, comenzado en el año 1995 (Causa B-55.392, "Rusconi", res. de 4-07-95) y profundizado en innumerables precedentes del Tribunal (doct. Causas B-56.762, "Rodas", res. de 3-10-95; B-58.748, "Scioscia" de 16-12-97; B-58.273, "Bios Quilmes" de 15-07-97; B-59.070, "Palermo de Lázzari" de 28-4-98, entre otras).

(iii) Por último, tampoco parece correcto aseverar que, por causa de la falta de aplicación de la ley Nº 12.008, existan parcelas del obrar administrativo exentas de control judicial -concretamente, los actos de tal carácter emanados de los poderes legislativo y judicial-. No sólo lo desmiente la doctrina sentada en el pronunciamiento recaído en la causa B-64.745, sino, mucho antes, otras decisiones de la Suprema Corte (Causas B-58.469, "Miguel", res. de 16-9-97; B-58.877, "Recman S.A.", sent. de 28-4-98; B-55.530, "Caporal", sent. de 2-08-00; etc.).

No se me escapa que en algún período anterior esta doctrina jurisprudencial no regía o aún no estaba plenamente consolidada. Pero, en la actualidad, tiene pleno vigor.

Por tal motivo, el agravio fundado en la inexistencia de tutela judicial, carece de virtualidad (C.S.J.N., doct. Fallos 253: 346, Cons. 3º; 292: 140; 295: 269; 300: 844; 301: 947; 315: 466) y no puede ser atendido en autos, toda vez que las decisiones en los procesos de amparo deben ceñirse a las circunstancias existentes al momento de ser dictadas (C.S.J.N., Fallos 308: 1489; 312: 555; 315: 123; 323: 1101). Si tal criterio es aplicable incluso en caso de mediar cambios normativos (C.S.J.N., Fallos 325: 28) no hallo obstáculo en extenderlo a las variaciones jurisprudenciales.

5.d. En algún sentido, la solución normativa dispuesta por el artículo 40 de la ley Nº 12.310 descoloca a la impugnación efectuada en autos. Aquella norma legal, para más, no ha sido impugnada en autos, circunstancia que también perturba al reclamo, a poco que se recuerde que los jueces sólo pueden prescindir de la aplicación de la ley declarándola inconstitucional, y ello, claro está, tiene cabida como *última ratio* del orden jurídico (C.S.J.N., *Fallos* 149:51; 288:325; 290: 26, 83; 292:190; 294:383; 300: 241, 1087; 302:457, 484, 1149; 307:531; 312:72; 314:424; C.1326.XXXVI sent. de 16-04-02; F.236.XXXVIII, sent. de 27-06-02, entre muchos otros). Cabe recordar que tanto la postergación efectuada por el artículo 40 de la ley Nº 12.310, como las normas que la antecedieron, trataron de paliar los efectos de un preexistente incumplimiento constitucional.

Sin embargo, la circunstancia de que en la demanda en tratamiento, indudablemente, se haya expresado un alzamiento inequívoco de la actora contra la norma de la ley Nº 12.310, que establece el sistema de justicia administrativa, que atribuye a la demandada, y que en el responde de la representación de la Provincia no se haya opuesto defensa alguna relativa a la virtualidad jurídica del citado precepto legal, abre el espacio para el tratamiento de la cuestión.

5.e. Ello sentado, estimo que la correcta solución del caso puede transitar por un camino diferente. No hallo impedimentos en hacerlo. Las falencias de la demanda no son de tal magnitud que inhiban aplicar la regla *iura novit curia*, merced a la cual es dable reconocer a los jueces la atribución de discurrir los conflictos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando autónomamente la realidad fáctica y subsumiéndola en las normas que la rigen, con prescindencia de los argumentos jurídicos expuestos por las partes (C.S.J.N., Fallos 310: 1536; 316: 2383; 321: 1167; 324: 1590, entre otros).

5.f. Configurada tal conducta omisiva o dilatoria, con quebrantamiento de pautas normativas o de razonabilidad aplicables al caso, hay motivos suficientes para descalificar esta tardanza, máxime cuando las defensas opuestas por su representante legal en el informe de ley (fs. 47/55 vta.) en modo alguno aportan justificativos serios en torno a la conducta observada por la Provincia.

5.g. Así expuestas las necesarias advertencias y salvedades, estimo que en el *sub lite* para tildar de antijurídica a la falta imputada a la demandada (la no implementación del fuero) conviene determinar si, aún asumiendo como constitucionalmente apto el enunciado contenido en el artículo 40 de la ley Nº 12.310, el Poder Ejecutivo se ha excedido en el ejercicio de las atribuciones que dicha norma le ha conferido; ello en atención a los factores convergentes en el caso y a los planteos puestos de relieve por las partes.

Exceso que -de mediar- traduce la inobservancia de las razonables pautas de orden temporal a las que aquel órgano debía atenerse para llevar a cabo los actos a su cargo, de cuya falta de realización se ha derivado, a la vez, la imposibilidad de concretar las restantes actuaciones (v. gr. el acuerdo del Senado) generándose un estado de cosas que, según se ha visto, todavía impide el inicio del funcionamiento del sistema de justicia administrativa.

5.h. Pues bien, en función del contexto del presente caso, interpreto que las mentadas pautas de orden temporal han sido notoriamente excedidas. El Poder Ejecutivo no ha actuado dentro de un plazo prudencial en atención a las circunstancias.

Es necesario resaltar los siguientes datos de contexto que no pudieron ser ignorados. Al momento de la recepción de las ternas vinculantes para jueces de Cámara: (i) se hallaba holgadamente vencido el término del artículo 215, primer párrafo, de la Constitución; (ii) también lo estaban las prórrogas legales anteriores; (iii) éstas habían fijado plazos acotados (en ningún caso mayores al año) para concluir el proceso de implantación del fuero; (iv) estaban totalmente cumplidos los requisitos principales -aprobación tanto de la ley reguladora del fuero como del Código de la materia- y, sólo restaba actuaciones de mucha menor complejidad, referidas al

procedimiento de designación de algunos magistrados.

Impedido el objetivo de cumplir el cometido en el plazo constitucional, el Poder Ejecutivo se encontraba, al mes de octubre del año 2000, con que ya tenía en sus manos las ternas vinculantes de los jueces de Cámara enviados por el Consejo de la Magistratura.

Sólo debía expedirse y elegir sobre la base de tales listados. Su incumplimiento es manifiesto, no requiere de prueba alguna constatarlo. Además, del examen de los hechos de la causa no surge razón alguna legitimadora de semejante retardo. Antes que una omisión *in natura* en la especie se verifica la desatención de unas normas positivas que impusieron la obligación de cumplir la consigna constitucional (arg. artículos 566, 569, 1074 y concordantes del Código Civil).

5.i. De tal modo, se está en presencia de una infracción visible, evidente, palmaria, de una patencia tal que excluye toda duda acerca de la viabilidad de la acción de amparo impetrada (doctr. causas B-59.168, "Maida", sent. de 3-5-2000; B-62.252, "Herrera", sent. de 30-10-2001; B-64.413 cit., sent. de 4-9-2002, entre otras).

5.j. Las defensas opuestas por el Fiscal de Estado, no alteran la conclusión anterior. Sin controvertir la existencia de una morosidad en la implantación del fuero, simplemente trata de justificarla. Pero su intento es insuficiente, a poco que se observa la carencia de elementos que conduzcan a afirmar la razonabilidad de agotar el Poder Ejecutivo.

5.k. En particular, la defensa fundada en la emergencia económica provincial, no es de recibo. Lejos de ignorar la magnitud de la crisis fiscal existente al tiempo de la sanción de la ley Nº 12.727, lo realmente importante para la dilucidación de la causa es reparar en que el representante de la Provincia no demuestra que el concreto financiamiento requerido para cumplir con la obligación de instaurar el fuero contencioso administrativo resulte de gravosa o imposible consecución o sea indispensable para atender otras erogaciones críticas, de igual rango y concreción constitucional. Por ello, la posición de la accionada, en cuanto se basa en afirmaciones genéricas, resulta inatendible (cfr. doctr. C.S.J.N., Fallos 311:1795; 318:2660; 323:2947, en especial consid. 11).

Los recursos provinciales que insumiría la puesta en funcionamiento del fuero contencioso administrativo, individualizados por la propia Fiscalía en su escrito de responde (fs. 47/55 cta.) no parecen tener una magnitud tal que, con un somero examen, sin argumentación ni prueba de respaldo, deba calificárselos como manifiestamente excesivos en el marco de un presupuesto anual para el ejercicio 2003 que supera la decena de miles de millones de pesos.

En definitiva, para impedir o diferir *sine die* el cumplimiento de un deber constitucional operativo como el considerado en autos, deviene totalmente ineficaz el argumento basado en la negativa incidencia de tal mandato sobre el erario de la Provincia, cuando ni siquiera va acompañado de la demostración acerca del modo o el concreto alcance en que se produciría la afectación al interés público.

5.l. Menos asidero tiene la referencia a la falta de integración de otros fueros del Poder Judicial, efectuada para morigerar la visibilidad de la infracción por no haberse puesto en funcionamiento el contencioso administrativo.

El planteo es inconsistente. Denunciar la inoperancia de los procedimientos a fueros ya conformados y en actividad, situación que no se equipara a la de los que deben integrar la justicia administrativa, y, del otro, parifica impropriamente una indeterminación en cuanto a los primeros (que -en todo caso- acarrea un problema cuya índole es primordialmente legal) con la de los últimos (que involucra una cuestión constitucional; artículos 166, párrafo final, 215 y concordantes, de la Constitución de la Provincia).

6. Por fin, y en otro orden de consideraciones, no encuentro que la omisión denunciada en el presente amparo pueda escapar al ámbito de decisión del Poder Judicial. Aparte de encuadrar en uno de los supuestos previstos en el artículo 20 inciso 2º de la Constitución, el reclamo, vale aclararlo, no pone el acento en la realización de cometidos delineados en normas programáticas. Antes bien, centra su objeto en la inobservancia de reglas operativas, que han generado deberes de actuación a diferentes poderes públicos, ya satisfechos en el plano legislativo pero pendientes en sus tramos instrumentales de menor complejidad. Reglas que han marcado unos tiempos de realización sobre cuya razonabilidad no cabe vacilar.

Luego, sostener que en un caso así nada pueda hacerse, y que el obrar estatal debido sea algo fatalmente huido al control de los jueces, llevaría a privar de fuerza obligatoria a las prescripciones constitucionales, conclusión inaudible a poco que se advierta en que la efectiva vigencia de aquéllas es una obligación expresa que recae sobre todas las autoridades provinciales (artículo 3º, primer párrafo, de la Constitución, en concordancia con los artículos 20, 57, 161 inciso 1º y concordantes del mismo texto fundamental).

7. Con el alcance señalado y respondiendo a la cuestión planteada, estimo que procede hacer lugar parcialmente a la demanda de amparo, acogiendo sólo la pretensión enderezada a imponer a la Provincia de Buenos Aires la puesta en marcha del fuero contencioso administrativo, en vista de la arbitraria dilación del Poder Ejecutivo en cumplir los actos debidos a su cargo, necesarios para dar satisfacción al mandato constitucional y a las normas legales dictadas en su consecuencia.

Voto, así, por la **afirmativa**.

A la segunda cuestión planteada, los señores Jueces doctores Pettigiani y Negri, por los fundamentos expuestos por el señor Juez doctor Hitters, votaron por la afirmativa.

Los señores Jueces doctores Roncoroni y de Lázzari, por los fundamentos expuestos por el señor Juez doctor Soria, votaron por la afirmativa.

El señor juez doctor Salas por los fundamentos expuestos por eel Señor juez doctor Hitters, votó por la afirmativa.

A la tercera cuestión planteada, el señor Juez doctor Hitters dijo:

I. Considero que en este momento la Corte y ante el silencio del Poder Ejecutivo, tiene atribuciones concretas para poner en funcionamiento el fuero contencioso administrativo.

Sancionadas las leyes respectivas, sustanciados y concluidos en el año 1999 los procedimientos de selección de la mayoría de los jueces de los aludidos Tribunales, para la entrada en operatividad del nuevo sistema, pendientes aún de decisión similares trámites iniciados en el citado año para la designación de los miembros de las Cámaras de Apelación y de varios jueces de tales organismos de primera instancia y excedidas razonables pautas temporales se impone dar, con arreglo a las atribuciones con que cuenta la Suprema Corte a tales efectos, solución a la mencionada situación de inoperancia de la administración de justicia (arts. 1, 15, 215, 160, 161, 166 y concs. de la Constitución; arts. 4 -últ. párrafo- y 27 -últ. párrafo- ley 12.074, texto según ley 12.310; art. 2, ley 12.162; art. 32 y concs., ley 5.827).

En efecto, si bien a la fecha no se halla totalmente integrando el fuero contencioso administrativo debido a la injustificada demora del Poder Ejecutivo para la conclusión del procedimiento de selección de algunos de los magistrados, de ninguna manera resulta posible -ante la cruda realidad actual- seguir aplazando el arranque del nuevo esquema y que ello es factible aún sin la definitiva composición de los cuerpos jurisdiccionales de alzada ya que, con arreglo a las atribuciones que las leyes confieren a la Suprema Corte, deberán adoptarse a tal fin, dada la analogía sustancial de situaciones, los mecanismos de integración establecidos en la ley 12.074 (arts. 4, 10 18 y 27, ley 12.074 y art. 32 inc. h y concs., ley 5827). Ovbio es que la medida -provisoria- que propongo sirve para salir de esta "emergencia judicial", aunque por supuesto sería mejor contar con todo el fuero especializado sin ninguna dicotomía. Este modelo que ahora arranca hemipléjico, deberá ser rápidamente completado conforme a las normas vigentes.

En los términos de lo establecido por el art. 2 última parte de la ley 12.162, corresponde a la Suprema Corte determinar el momento en que se hará operativo el nuevo modelo -previo juramento de los Jueces- atribución que, en atención a las circunstancias descriptas, debe ser ejercida para concretar, sin más demora, los férreos mandatos de la reforma constitucional de 1994.

No debe pasar inadvertido que el artículo 27 de la Ley 12.310 dice -repetiendo lo edictado por la anterior 12.074- que los Tribunales del fuero ya aludido **serán puestos en funcionamiento gradualmente por el Ejecutivo**. Dicho mandato legal puede entenderse -ante esta compleja situación- como cumplido -aunque sea parcialmente- por dicho Poder, con el dictado de los Decretos 5.188/98 (artículo 1º) y 2.309/99 (artículo 1º) que textualmente disponen **la puesta en funcionamiento de ambas instancias**. En este orden de ideas repárese que la ley 12.162 dejó en cabeza de esta Corte determinar mediante acordada la fecha en que se operará la entrada en vigencia (art. 2).

De todos modos, si alguien discrepara con la interpretación -casi gramatical-, no será baladí poner de relieve que a más de ocho años de haberse concretado la reforma supralegal bonaerense que determinó la creación del referido fuero y vencido con exceso el plazo fijado por la cláusula transitoria de dicha Carta Magna (art. 215) para la puesta en funcionamiento del mismo, estando ya designados gran parte de los magistrados que deben conocer en el juzgamiento de las causas contencioso-administrativas, contando la Provincia con la infraestructura necesaria para cumplir la manda constitucional, ninguna norma de inferior rango podrá frenar el arranque de los tribunales de marras.

De ahí, entonces la imperiosa necesidad de que -a esta altura de los acontecimientos- la Corte haga acatar la doble orden de la Carta Suprema aludida debiendo por ende, suplir cualquier falencia, a fin de que se concrete -por un lado- el dispositivo de efectivo acceso a la justicia (art. 15, Const. Pcial.) y -por el otro- el de la operatividad del nuevo fuero (art. 166, quinto apartado de la Constitución local).

Debe quedar bien en claro que estando -por ahora- manco el fuero de referencia -por la temporaria ausencia de la Alzada especializada y habiendo esperado este Tribunal un plazo más que prudencial para la cobertura de todas las vacantes, no queda otro remedio que esta forma de implemntación, esto es, acudiendo a la integración de las Cámaras.

De acuerdo a lo antedicho también es potestad del máximo Tribunal provincial poner en posesión de los cargos y en ejercicio de las funciones a los señores magistrados designados, con arreglo a las disposiciones contenidas en los arts. 179 -últ. parte- de la Constitución y 32 inc. "g" de la ley 5.827; así como, en ese marco y por tratarse de nuevos órganos judiciales, otorgar un plazo -que se estima prudente fijar en dos meses a partir de la fecha de juramento- para que aquéllos actúen lo pertinente a la respectiva organización (cfr. arts. 23, ley 12.074 y concs.).

A los fines de lo que se resuelve y dentro del mismo plazo del considerando anterior, por intermedio de la Secretaría General de la Corte se adoptarán las medidas pertinentes para la ejecución de las partidas presupuestarias asignadas al Poder Judicial (ley 12.575, programa 23) para atender las erogaciones que demande la infraestructura necesaria para la implementación y funcionamiento de la totalidad de los órganos determinados en los decretos 5.188/99 y 2.309/99.

Por último, sin perjuicio del comienzo de las funciones del fuero en las condiciones referenciadas, debe efectuarse la intimación de la presente al Poder Ejecutivo provincial para que -como anticipé- adopte, a la brevedad, las medidas necesarias para concluir la integración de los Tribunales y Cámaras precisados en los citados decretos 5.188/98 y 2.309/99.

II. Por lo expuesto, corresponde que se haga lugar a la demanda en los siguientes términos:

1º- Tomar juramento a los magistrados del fuero contencioso administrativo ya designados(arts. 179 -últ. parte- de la Constitución y 32 inc. "g" de la ley 5.827);

2º- Disponer que, una vez cumplido ese acto y los que resulten necesarios al asiento y organización de los tribunales respectivos, dicho fuero entrará en funcionamiento (arts. 1, 15, 215, 160, 161, 166 y concs. de la Constitución; arts. 4 -últ. párrafo- y 27 -últ. párrafo- ley 12.074, texto según ley 12.310; art. 2, ley 12.162; art. 32 y concs., ley 5827), momento a partir del cual cesará la competencia originaria que, transitoriamente, ejerce el Tribunal (art. 215, Constitución); y que, hasta tanto sean designados todos los jueces de los órganos previstos en los decretos 5.188/98 y 2.309/99, se aplicarán los mecanismos de integración establecidos en las ley 12.074 (arts. 4, 10 18 y 27, ley 12.074 y art. 32 inc. h y concs. -ley 5827)

3º- Ordenar a la Secretaría General que adopte las medidas pertinentes para la ejecución de las partidas presupuestarias para cubrir las erogaciones que demande la infraestructura necesaria para la implementación y funcionamiento de la totalidad de los órganos determinados en los decretos 5.188/98 y 2.309/99.

4º- Intimar al Poder Ejecutivo provincial que adopte, a la brevedad, las medidas necesarias para concluir la integración de los Tribunales y Cámaras precisados en los Decretos 5.188/98 y 2.309/99.

Atento las particularidades del caso y su carácter institucional, soy de la opinión que las costas deben imponerse en el orden causado (arts. 20 y 25, ley 7.166 y 68, segunda parte, C.P.C.C.).

Así lo voto.

A la tercera cuestión planteada, la señora Juez doctora Kogan, por los fundamentos expuestos por el señor Juez doctor Hitters, votó en el mismo sentido.

A la tercera cuestión planteada, el señor Juez doctor Soria dijo:

1. Como se ha visto, la actora distinguió en su demanda dos peticiones: a) la puesta en posesión del cargo de los jueces designados para los tribunales de primera instancia; b) la entrada en funcionamiento del fuero en su conjunto. Por las razones expuestas al abordar la cuestión anterior, la condena que propicio en autos debe atender a las peculiaridades que reviste el presente caso, evitando toda simplificación.

Para ello hay que tomar en consideración la fase en que se ha estancado el proceso de implementación del fuero contencioso administrativo y en atención a las características singulares que ofrece el procedimiento de designación de los jueces de las Cámaras de Apelaciones en la materia, establecer plazos razonables para llevar adelante la intervención de los órganos competentes.

2. Por consiguiente, como he dicho, propongo hacer 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 (artículos 166, párrafo final, 175, 215, 217, en concordancia con artículo 15) e imponiéndole el dictado de los actos así como la adopción de las medidas pendientes para concretarla (artículos 20, inciso 2º de la Constitución de la Provincia; 1, 15 y concordantes, de la ley Nº 7.166, t.o. por decreto Nº 1.067/95).

Corresponde condenar a la Provincia de Buenos Aires, a que realice las actuaciones que a continuación se explicitan, en los plazos detallados.

En consecuencia:

(i) Se condena a la Provincia de Buenos Aires a poner en funcionamiento el fuero contencioso administrativo, antes del día 1º de septiembre de 2003 (artículos 3, primer párrafo, 20 inciso 2º, 163, 166, párrafo final, 215, 217 y concordantes de la Constitución de la Provincia; 15 y concordantes de la ley 7.166 -texto ordenado por decreto 1.067/95-) cumplimentando las acciones que resulten necesarias a tal fin, incluyendo el financiamiento que demande.

(ii) Con tal objeto, el Poder Ejecutivo deberá adoptar los actos y las medidas vinculantes que le ha elevado el Consejo de la Magistratura y remitir al H. 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 diez días hábiles.

(iii) Corresponderá a continuación que el H. Senado, en cumplimiento de la responsabilidad institucional que le asigna, como autoridad de la Provincia, el primer párrafo del artículo 3º de la Constitución provincial, se expida sobre dichos pliegos, adecuando su labor a lo establecido por esta Suprema Corte en el punto 1º 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 a lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución (cfr. doct. causa B-64.413, "Club Estudiantes de La Plata", res. 12-III-03).

(vi) Costas por su orden (artículo 25 de la ley 7.166 y 68 segundo párrafo del C.P.C.C.).

Así lo voto.

A la tercera cuestión planteada, el señor Juez doctor Pettigiani dijo:

Adhiero a lo expuesto por el señor Juez doctor Soria y a mayor abundamiento efectuaré las consideraciones complementarias que siguen.

1. Juzgo que en las actuales circunstancias jurídico-legales este Tribunal carece de atribuciones para poner en funcionamiento -sin incurrir en severas responsabilidades- el fuero Contencioso Administrativo pues la ley exige una composición estable de sus miembros y la efectiva conformación de las salas (arg. art. 3º, ley 12.074 modif. por art. 31 ap. 4 y art. 32 ley 12.310, ley esta última que reemplazó el sistema casatorio originalmente previsto), recaudos que a la fecha no pueden considerarse satisfechos.

Pretender operar el sistema sortenado el obstáculo que supone la falta de integración de las Cámaras mediante la interpretación forzada de un régimen de subrogancias previsto de manera excepcional para ocasiones diversas, básicamente vinculadas con ausencias temporarias de miembros titulares implicaría distorsionar con gravedad institucional el esencial principio republicano de equilibrio de los tres poderes burlando mecanismos constitucionales de observancia insoslayable.

Tales son, por una parte, la función indelegable atribuida al Consejo de la Magistratura de seleccionar los postulantes para los cargos de Juez; por otra, desconocer la necesidad de que medie para el nombramiento el respectivo acuerdo por parte del Senado provincial, otorgado en sesión pública, esto es con posibilidad de participación de cualquier interesado; por último, desatender la

necesidad de designación por el poder Ejecutivo (art. 175, Constitución Provincial). Todo lo que implicaría una flagrante infracción al art. 3 de la Carta Magna local que podría hacer incurrir a quienes lo hicieran, entre otras responsabilidades, en transgresión al art. 248 del Código Penal.

De la misma forma tal accionar implicaría violación al principio procesal liminar del juez natural, entendiendo por tal "al designado por la ley para entender en un litigio según la materia del mismo ... es decir de acuerdo con disposiciones que reglamentan la competencia de los jueces" en razón de la materia (Hugo Alsina, Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, 2ª ed., Tº I, Parte General, EDIAR, Buenos Aires, 1956, p. 253, nº 15).

Máxime cuando ese juez natural responde a una especialización que como señala Carlos J. Colombo con apoyo en jurisprudencia de la Cámara Federal de la Capital encuentra adecuado basamento y razón de ser en "la norma objetiva que, de manera preponderante, ha de utilizarse para dirimir la contienda judicial ventilada. Se procura que las cuestiones propias del derecho administrativo sean sustanciadas y resueltas por jueces especializados en tal disciplina (Plenario L.L., 96-243)" (Código Procesal Civil y Comercial de la Nación Anotado y Comentado Tº I Arts. 159, con artículo 159, p. 66, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1969).

Razones todas que conjugadas, indican imposibilidad de que se habilite el funcionamiento del fuero recurriendo a mecanismos de integración previstos sobre la base de que el mismo se encuentra igualmente constituido y no para suplir en su totalidad organismos que lo integran inescindiblemente, cuya designación compete exclusivamente a cuerpos gubernativos que por mandato constitucional la tienen atribuida y que no la llevan a cabo.

2. Ahora bien, así como discrepo en cuanto a la posibilidad de que, en este proceso, la Corte actúe con el alcance de efectivizar, sin más, la puesta en funcionamiento del fuero en cuestión en el estado en que se encuentra, coincido en cambio en la gravedad del incumplimiento del mandato constitucional en que incurre el Poder Ejecutivo. En este sentido, vuelvo a destacar la actividad de esta Corte que ha sido constante en lo que hace al reclamo dirigido al Poder administrador tendiente a la cobertura de los cargos faltantes y del funcionamiento de los demás órganos judiciales creados y aún no instalados.

En estas condiciones, juzgo que el pronunciamiento que corresponde adoptar en esta causa ha de atender a remediar la omisión inconstitucional a partir de la referida conducta del Poder Ejecutivo.

En atención a las particularidades del caso, su carácter institucional y el alcance con que se hace lugar a la pretensión, propongo que las costas se impongan en el orden causado (arts. 20 y 25, ley 7166; 68, segunda parte del C.P.C.C.).

Así lo voto.

El señor Juez doctor Negri, por los fundamentos expuestos por el señor Juez doctor Hitters, votó en el mismo sentido.

Los señores Jueces doctores Roncoroni, de Lazzari y Soria, por los fundamentos expuestos por el señor Juez doctor Soria, votaron en el mismo sentido.

Con lo que finalizó el acuerdo, dictándose la siguiente:

SENTENCIA

1) Por los fundamentos expuestos, por mayoría, en el acuerdo que antecede, se hace 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 (arts. 20 inc. 2º, 166, párrafo final, 175, 215, 217, en concordancia con art. 15, todos de dicha Constitución; 1, 15 y concordantes, de la ley Nº 7.166, t.o. por decreto Nº 1.067/95).

2) Por mayoría, se condena a la Provincia de Buenos Aires a que realice las actuaciones que a continuación se explicitan, en los plazos detallados.

En consecuencia:

(i) Se condena a la Provincia de Buenos Aires a poner en funcionamiento el fuero contencioso administrativo, antes del día 1º de septiembre de 2003 (artículos 3, primer párrafo, 20 inciso 2º, 163, 166, párrafo final, 215, 217 y concordantes de la Constitución de la Provincia; 15 y concordantes de la ley 7.166 -texto ordenado por decreto 1.067/95-) 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 H. 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 H. Senado, en cumplimiento de la responsabilidad institucional que le asigna, como autoridad de la Provincia, el primer párrafo del artículo 3º de la Constitución provincial, se expida sobre dichos pliegos, adecuando su labor a lo establecido por esta Suprema Corte en el punto 1º 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 a lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución (cfr. doctr. causa B-64.413, "Club Estudiantes de La Plata", res. 12-III-03).

(vi) Costas por su orden (artículo 25 de la ley 7.166 y 68 segundo párrafo del C.P.C.C.).

Regístrese y notifíquese a las partes. Hágase saber al H. Senado y al Consejo de la Magistratura, a cuyo efecto oficiese por Secretaría.

EDUARDO JULIO PETLINI

JUAN MANUEL SORIA JESÚS DE LAZZARI

HECTOR NEGRI FRANCISCO HECTOR RONCORONI

DANIEL FERNANDO SORIA JUAN CARLOS HITTERS

HILDA KOGAN

RICARDO MIGUEL ORTIZ
Secretario

Dr. Alberto O. Belén.- Dr. Adrián Rubén Lamacchia.-
Secretario General.- Presidente.-