



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

EXPTE. D- 3172 /11-12



PROYECTO DE LEY

**El Senado y la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires
sancionan con fuerza de**

LEY

Artículo 1.- Modifícase el artículo 74 del Código Procesal Contencioso Administrativo, ley 12.008 con las modificaciones introducidas por las leyes 13.325 y 13.329, el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 74: Impugnación de colegios y consejos profesionales.

1. Las pretensiones que tengan por objeto la impugnación de los actos administrativos definitivos de los colegios o consejos profesionales, a cuyo cargo estuviere el gobierno de la matrícula o registro de profesionales, tramitará por el proceso instituido en el presente capítulo, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las restantes normas del presente Código.
2. Serán de aplicación las siguientes reglas procesales:
 - a) La demanda deberá interponerse por escrito, directamente ante el juzgado contencioso administrativo, dentro de los quince (15) días, contados a partir del día siguiente al de la fecha de notificación del acto cuestionado. En lo pertinente, el escrito deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 27 del presente Código. La pretensión deberá interponerse ante los juzgados competentes según lo dispuesto en el artículo 5, inciso 1, primer párrafo.
 - b) Dentro de los cinco (5) días de presentada la demanda se requerirá, por oficio dirigido a la autoridad superior del ente correspondiente, la remisión de los antecedentes administrativos, lo que deberá efectuarse dentro de los diez (10) días de notificados. En caso de incumplimiento del deber de remisión, se aplicará lo dispuesto en el artículo 30, inciso 2 del presente Código.
 - c) Cumplido el trámite previsto en el apartado anterior, el juzgado conferirá traslado por diez (10) días al ente demandado. Contestado el traslado o expirado el plazo respectivo, se llamará autos para sentencia.
 - d) Si hubiere hechos controvertidos, la causa será abierta a prueba por un plazo no mayor de quince (15) días.
 - e) Vencido dicho plazo el juzgado, previo llamado de autos, dictará sentencia dentro del plazo de treinta (30) días.



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



3. Las reglas del presente capítulo serán de aplicación a todos los procedimientos previstos por las leyes de creación de los colegios o consejos profesionales u otras normas similares, en materia de impugnación judicial contra:

- a) Los actos que decidan la suspensión, cancelación o denegación de la inscripción en la matrícula correspondiente.
- b) Los actos mediante los que se impongan sanciones en los supuestos contemplados por las normas de aplicación.
- c) En general, los actos de gravamen emanados de aquellos entes.

Artículo 2.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

~~CARLOS ALBERTO NIVIO~~
Diputado Provincial
H. Cámara de Diputados
Pcia. de Buenos Aires.



FUNDAMENTOS.-

Con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 12.008, la impugnación de las decisiones administrativas concernientes al gobierno de la matrícula y control disciplinario de los colegios y consejos profesionales estaba marginada de la competencia contencioso administrativa. Numerosas normas le asignaban a la Sala Especial de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial de La Plata el conocimiento de estas cuestiones.

Si bien inicialmente el Código Contencioso Administrativo determinó la competencia de los jueces de primera instancia para entender en tales cuestiones, a partir del dictado de las leyes 13.325 y 13.329 se asignó tal tarea a las cámaras de apelaciones en lo contenciosos administrativo.

Para la tramitación de tales cuestiones, originariamente la ley preveía un proceso especial de conocimiento rápido de uso obligatorio, sometido a las siguientes reglas: *"Impugnación de resoluciones de colegios o consejos profesionales.* 1. Las pretensiones que tengan por objeto la impugnación de los actos administrativos definitivos de los colegios o consejos profesionales, a cuyo cargo estuviere el gobierno de la matrícula o registro de profesionales, tramitará por el proceso instituido en el presente capítulo, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las restantes normas del presente Código. 2. Serán de aplicación las siguientes reglas procesales: a) La demanda deberá interponerse por escrito, directamente ante el tribunal contencioso administrativo, dentro de los quince (15) días, contados a partir del día siguiente al de la fecha de notificación del acto cuestionado. En lo pertinente, el escrito deberá reunir los requisitos establecidos en el artículo 27 del presente Código. La pretensión deberá interponerse ante los tribunales competentes según lo dispuesto en el artículo 5, inciso 1, primer párrafo. b) Dentro de los cinco (5) días de presentada la demanda se requerirá, por oficio dirigido a la autoridad superior del ente correspondiente, la remisión de los antecedentes administrativos, lo que deberá efectuarse dentro de los diez (10) días de notificados. En caso de incumplimiento del deber de remisión, se aplicará lo dispuesto en el artículo 30, inciso 2 del presente Código. c) Cumplido el trámite previsto en el apartado anterior, el tribunal conferirá traslado por diez (10) días al ente demandado. Contestado el traslado o expirado el plazo respectivo, se llamará autos para sentencia. d) Si hubiere hechos controvertidos, la causa será abierta a prueba por un plazo no mayor de quince (15) días. e) Vencido dicho plazo el tribunal, previo llamado de autos, dictará sentencia dentro del plazo de treinta (30) días. 3. Las reglas del presente capítulo serán de aplicación a todos los procedimientos previstos por las leyes de creación de los colegios o consejos profesionales u otras normas similares, en materia de impugnación judicial contra: a) Los actos que decidan la suspensión,



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



cancelación o denegación de la inscripción en la matrícula correspondiente. b) Los actos mediante los que se impongan sanciones en los supuestos contemplados por las normas de aplicación. c) En general, los actos de gravamen emanados de aquellos entes.

Ello así la primigenia redacción del artículo en cuestión preveía que las impugnaciones a actos administrativos emanados de Colegios o Consejos profesionales fueran resueltas por los juzgados contenciosos administrativos de primera instancia a través de un procedimiento sumario especial. De esta forma se preveía para los legitimados activos la posibilidad de ofrecer y producir prueba en la instancia judicial.

La reforma introducida por la ley 13.325 vino a desvirtuar totalmente aquél espíritu originario, lesionando gravemente derechos constitucionales de los profesionales. En efecto, la actual redacción del artículo precitado lesiona gravemente el derecho constitucional de defensa en juicio y de tutela judicial efectiva.

Ello porque la reforma introducida al artículo 74 por la ley 13.325 ciñe el control confiando al órgano jurisdiccional al de la legalidad de lo decidido, privando al afectado de ejercer adecuadamente su derecho de defensa en juicio, constituyendo en definitiva al ente colegial en el único juez de los hechos.

El mecanismo de revisión judicial de los actos de los colegios y consejos profesionales conforme la regulación de las leyes 13.325 y 13.329 violenta palmariamente los principios constitucionales de acceso irrestricto al proceso judicial y de tutela judicial efectiva.

Evidentemente, el mecanismo de las leyes citadas veda cualquier posibilidad de sustanciación del recurso y no admite el ofrecimiento y producción de prueba, a la vez que limita los alcances de la revisión solamente a los aspectos de legalidad de la resolución administrativa emitida por los colegios y consejos profesionales.

La reforma efectuada por las leyes 13.325 y 13.329 produjo la supresión del régimen de doble instancia que antes se contemplaba y estableció que la impugnación de las decisiones de los colegios o consejos profesionales o las de sus órganos competentes en materia disciplinaria debe canalizarse a través de un recurso directo ante las cámaras de apelaciones en los contenciosos administrativo.

En efecto, el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo (ley 12.008), texto según ley 13.325, en lo pertinente establece: "Las pretensiones que tengan por objeto la impugnación de actos administrativos definitivos emanados de los Colegios o Consejos Profesionales referidos al gobierno de la matrícula o registro de profesionales y/o control disciplinario de los mismos y los definitivos emanados de los órganos de control disciplinario, tramitarán mediante recurso



directo ante las Cámaras Departamentales en lo Contencioso Administrativo que corresponda al lugar donde se produjo el hecho que motivó el acto cuestionado a los fines de establecer el debido control de legalidad de aquéllos. El plazo para deducir el recurso será de quince (15) días a partir de la notificación de la última resolución administrativa y deberá interponerse ante el Órgano Colegial que dictó el acto administrativo. El recurso tendrá efectos suspensivos y deberá ser fundado en el mismo acto. El Órgano Colegial pertinente deberá remitir el recurso conjuntamente con las actuaciones administrativas, dentro de los diez (10) días hábiles de recibidos, bajo exclusiva responsabilidad de las autoridades de la Institución, quienes serán pasibles de multas procesales en caso de incumplimiento. Recibidas las actuaciones, la Cámara deberá llamar autos para sentencia y dictará el fallo definitivo dentro del plazo de sesenta (60) días. En caso de denegarse la concesión del recurso por parte del Órgano Colegial, el recurrente podrá interponer recurso de queja ante la Cámara competente dentro del plazo de cinco (5) días de notificado de la denegatoria. Con la queja deberá adjuntarse copia de la sentencia recurrida y del escrito recursivo. La Cámara podrá requerir las actuaciones administrativas, las que deberán ser remitidas por la Autoridad Colegial dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, bajo el apercibimiento antes previsto. La remisión de las actuaciones administrativas tendrá efectos suspensivos respecto de la sentencia dictada por el Órgano Colegial."

Conforme lo sostiene Cassagne y Perrino, a fin de valorar la reforma efectuada por la ley 13.325, es preciso destacar que, "más allá de su nomen juris, los recursos judiciales directos son verdaderas acciones procesales especiales cuyo objeto es la impugnación de actos administrativos que tramitan bajo un procedimiento más rápido que debe estar rodeado de las garantías constitucionales que emanan del Estado de Derecho. Éstos no pueden ser asimilados al recurso de apelación, previsto por los códigos procesales contra las decisiones judiciales, ya que constituyen una verdadera acción que debe posibilitar una instancia ordinaria de revisión plena, con debate y prueba." (Juan Carlos Cassagne - Pablo E. Perrino, "El nuevo código contencioso administrativo en la Provincia de Buenos Aires", Edit. Lexis Nexis, pag. 382.)

Continúan exponiendo los autores citados que la denominación de recursos directos que se le suele conferir a este tipo de remedios judiciales proviene del hecho de que en la mayoría de los casos su decisión corresponde a las cámaras de apelaciones, con lo cual se saltea la intervención de los jueces de primera instancia,



mas ello no puede acarrear, como ocurre en el régimen implementado por la ley 13.325, la lesión al principio constitucional de la tutela judicial efectiva (art. 15 Constitución provincial).

Según los doctrinarios precitados, las razones por las que se modificó el régimen anterior surgen del dec. 708/2005 por el cual se promulgó la ley 13.325 y se observó su artículo 4°. En el considerando segundo se afirma que esta reforma "evita un nuevo debate pleno de la cuestión recurrida, por medio de una impropia e innecesaria acción ordinaria, tal como se estatuye en el art. 74 vigente del ritual administrativo, a la vez que reafirma el legítimo poder de policía delegado de que gozan aquellas entidades de derecho público estatal.

En relación al rema Cassagne y Perrino opinan que "el cambio producido nos parece desafortunado y a contramano de los lineamientos del régimen contencioso administrativo consagrado en el art. 166 último párrafo Constitución provincial, en tanto implica la instalación de un esquema de enjuiciamiento del obrar administrativo de conocimiento limitado y meramente revisor. La reforma producida por la ley 13.325 impide el control judicial suficiente, el cual requiere, conforme a una reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que se brinde la oportunidad a las partes de plantear con amplitud el debate y las pruebas ya que sólo así se garantiza una tutela judicial que sea realmente efectiva. Asimismo, al restringir el juzgamiento judicial a la mera revisión del acto administrativo impugnado e impedir el debate pleno de la cuestión de fondo ante un órgano imparcial e independiente, le confiere a la decisión que dicte el órgano colegial en el procedimiento disciplinario el trato de una sentencia de primera instancia y convierte a la instancia judicial en una suerte de jurisdicción secundaria equivalente a una segunda instancia, lo cual es inadmisibile" (obra citada pág. 384)

Con relación al órgano competente para el tratamiento de las impugnaciones a las resoluciones de Colegios y Consejos profesionales, también es cuestionable atribuirle competencia a las Cámaras de Apelaciones, en vez de a los juzgados contenciosos de primera instancia.

En relación a ello los doctrinarios citados han expuesto que "la modificación normativa también merece reparos desde la perspectiva de la funcionalidad del fuero contencioso administrativo. En efecto, si bien por razones de celeridad procesal y en virtud de las características de las cuestiones involucradas puede ser conveniente establecer una única instancia de juzgamiento, asignar dicha tarea a



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



las cámaras de apelaciones no parece ser la solución más razonable. Es que por su mayor número y su distribución en el mapa provincial hubiera sido más apropiado asignar esta competencia a los juzgados contenciosos administrativos de primera instancia y no a las cámaras de apelaciones del fuero, máxime el creciente y excesivo cúmulo de tareas que ya tiene la asentada en la ciudad de La Plata a la cual, para colmo de males, se le transfieren todas las causas que, a la entrada en vigencia de la ley 12.008 y su modificatoria se encontraban radicadas por ante la Sala Especial, creada por los decs.-leyes 9398/1979 y 9671/1981." (obra citada, página 385)

Ante nutridos planteos de inconstitucionalidad de la ley 13.325 por parte de los particulares, enhorabuena las Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata y San Martín, si bien con diferentes alcances, declararon la inconstitucionalidad del régimen de revisión judicial implementado por la ley 13.325. En efecto, la Cámara con asiento en La Plata resolvió la invalidez de los arts. 1 y 2 de la ley 13.325 y de los arts. 1, 2 y 3 de la ley 13.329 por considerarlos contrario a los arts. 15 y 166 Constitución provincia y, en consecuencia dispuso la aplicación en tales casos del régimen procesal de impugnación consagrado en el art. 74 ley 12.008, lo cual implica que en estos pleitos son competentes los jueces de primera instancia y que rige el procedimiento especial de conocimiento rápido.

La Dra. Kogan ha expresado un fallo ejemplar de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires "tal como lo prescribe nuestra Constitución nacional, y de conformidad con los presupuestos esenciales del sistema de gobierno democrático y participativo, la facultad para resolver disputas en forma final ha sido atribuida exclusiva y excluyentemente a los tribunales integrantes del Poder Judicial, quedando expresamente prohibido a los Poderes Ejecutivo y Legislativo el ejercicio de facultades jurisdiccionales (art. 109 Const. Nac.). Así también lo ha entendido la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en tanto ha sostenido en reiteradas ocasiones que, cualquiera sea la naturaleza de las competencias ejercidas por el Poder Ejecutivo -sancionatorias, de resolución de conflictos, etc.- las decisiones por éste adoptadas siempre deben estar sujetas a control amplio y suficiente por parte de los jueces ordinarios, en tanto el Poder Judicial es el único órgano constitucionalmente autorizado para dictar resoluciones finales en cuanto a los hechos y al derecho controvertidos (Fernandez Arias, Elena y otros c/ Poggio, José", fallos 247:646).



*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*



En este célebre precedente la Corte sostuvo que "... el control judicial suficiente quiere decir: a) reconocimiento a los litigantes del derecho a interponer recursos ante los jueces ordinarios; b) negación a los tribunales administrativos de la potestad de dictar resoluciones finales en cuanto a los hechos y al derecho controvertidos, con excepción de los supuestos en que, existiendo opción legal, los interesados hubieran elegido la vía administrativa, privándose voluntariamente de la judicial (doc. Fallos 205:17 y 245:351). La mera facultad de deducir recurso extraordinario basado en inconstitucionalidad o arbitrariedad, no satisface las exigencias que en la especie han de tener por imperativas." ... El cumplimiento de la garantía de la defensa en juicio de la persona y de sus derechos, establecida en el artículo 15 de la Constitución local (art. 18 de la Constitución Nacional) reclama, como condición de validez constitucional, que la decisión de los órganos administrativa esté sujeta a un control judicial suficiente. ... El mecanismo de revisión judicial de la actuación de los colegios y consejos profesionales tal como se encuentra regulado actualmente por las leyes 13.325 y 13.329 parece estar en pugna con los principios constitucionales de acceso irrestricto al proceso judicial y de tutela judicial efectiva. ... del texto citado (artículo 74 con las modificaciones de las leyes 13.325 y 13.329) surge que el problema radica, no en el establecimiento de un remedio directo, sino en las características especiales que tiene dicho recurso, en tanto califica virtualmente como sentencias a las resoluciones administrativas dictadas por los órganos colegiales; y - de hecho- los convierte en juzgados de primera instancia. Siendo obligatoria la interposición del recurso directamente ante el colegio o consejo profesional, a quien le corresponde llevar a cabo el análisis de admisibilidad. Si lo encontrare admisible deberán remitirlo a la cámara de apelaciones respectiva, en caso contrario, procederán a rechazarlo, habilitándose una queja por denegación del recurso directo. El sistema veda expresamente cualquier posibilidad de sustanciación del recurso y tampoco admite el ofrecimiento y la producción de la prueba. A su vez, limita los alcances de la revisión únicamente a los aspectos de legalidad de la resolución administrativa emitida por los colegios y consejos profesionales. Es decir, esa limitación -y no el carácter directo del recurso- hace patente que el mecanismo instaurado soslaya y recorta el sistema de revisión amplio que consagran la Constitución Provincial y el Código Procesal Contencioso Administrativo, afectando la garantía del debido proceso y los principios constitucionales de acceso irrestricto a la jurisdicción y



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



tutela judicial efectiva (arts. 15 y 166 último párrafo de la Constitución provincial; 18 y 75 inc. 22 Constitución Nacional).

En este sentido, y en concordancia con lo expresado por la Dra. Kogan, se ha dicho que "la interpretación gramatical o literal de la norma del art. 74 del CCA -texto según ley 13.325- conduce a considerar que la actividad judicial, en este tipo de procesos, estaría limitada a verificar el adecuado o inadecuado encuadramiento jurídico efectuado por la entidad profesional, sin que en forma previa pudiera llevarse a cabo una etapa de debate y prueba." (Lexis N° 14/151531 A. 38.782 "Colegio de Bioquímicos de la provincia de Buenos Aires c/ Dr. M. H.M. s/ acción disciplinaria".)

En el mismo fallo que cito el Dr. Hitters -en concordancia con lo expresado por la Dra. Hogan- manifestó que "En la medida que el sancionado accede a la jurisdicción por vez primera lo que deduce, en puridad, es una pretensión, no siendo posible menoscabar el debate y grado de conocimiento. En mi parecer, tales limitaciones (en referencia a las previsiones de la ley 13.325) vulneran el debido proceso legal y el control judicial suficiente y adecuado, al retacear la inspección de los temas de hecho (al no contemplar una etapa probatoria) y limitar la revisión de las cuestiones de derecho, a sólo la legalidad. (...) Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas. (...) Soy de la opinión de la factibilidad sin restricciones del control judicial de las facultades disciplinarias de la Administración Pública, no sólo en cuanto a su legalidad sino también en lo atinente a su razonabilidad aún cuando se trate de potestades discrecionales, sin que ello implique que los jueces tengan la posibilidad de inspeccionar la oportunidad, mérito o conveniencia de dichas facultades, misión que le es ajena. Ello así, porque la actividad discrecional no implica una franja vacua de revisión judicial. (...) En tal sentido, cabe rechazar toda hermenéutica que conspire contra la adecuación de la Administración a la ley y cierre el camino a la jurisdicción. (...) Las consideraciones expuestas, que resultan aplicables, aún con mayor razón, a los órganos públicos no estatales (en este caso a los Colegios Profesionales), permiten concluir que el procedimiento ideado por el legislador reformista, no se ajusta a las normas, principios y postulados constitucionales y supranacionales precedentemente invocados."



Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires



El Dr. Juan Carlos Hitters culmina su voto realizando una expresa intimación al Poder Legislativo a que modifique la ley en cuestión. En efecto, señala que "cabe poner de resalto la necesidad de que el Poder Legislativo adopte disposiciones de derecho interno para evitar la Responsabilidad Internacional. En tal sentido, me permito recordar, tal como lo hiciera al votar la causa Ac. 102.434 , "De Narváez", res. del 17-X-2007, que el art. 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que los países se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidas en dicho cuerpo y a garantizar su libre y pleno ejercicio; y el art. 2 completa el concepto proclamando que si los derechos y libertades mencionada en el art. 1 no estuvieren ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter "... los Estados parte se comprometen a adoptar ... las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades." Estos dos preceptos perfectamente alineados e imbricados marcan las reglas generales que operan como el árbol de levas de todo el sistema. El Estado debe respetar y garantizar el cumplimiento de sus deberes y si quedara algún hueco tutelar, debe adoptar las conductas pertinentes para llenar dichos baches. (...) En definitiva, a fin de evitar la eventual responsabilidad internacional del Estado por el aludido vicio normativo, se intima al Poder Legislativo para que, en ejercicio de sus atribuciones, dicte en un tiempo prudencial la norma pertinente que garantice el ajuste del procedimiento provisto para la impugnación de actos de colegios o consejos profesionales a la supralegalidad, pues nada mejor que la ley para enmendar estos huecos del poder legisferante, que obligan a los jueces a estirar demasiado el caucho normativo: *in claris non fit interpretatio*."

En este entendimiento es que creo que es imperioso la reforma del actual artículo 74 de la ley 12.008, con al reforma introducida por las leyes 13.3255 y 13.329. El texto que se propone para modificar implica volver al anterior sistema, donde las garantías de defensa en juicio y pleno debate estaban garantizadas. La modificación repuesta apunta en definitiva a hacer efectiva la garantía prevista en el artículo 15 de nuestra Constitución local.

Por las razones expuestas solicito a las/los Sras/es Legisladoras/es me acompañen con su voto en el presente proyecto de ley.

~~CARLOS ALBERTO NIVIO~~
~~Diputado Provincial~~
~~H. Cámara de Diputados~~
~~Pcia. de Buenos Aires~~