

*Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires*

PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES SANCIONAN CON FUERZA DE

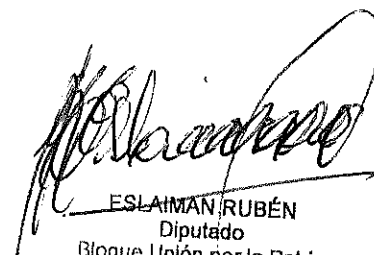
LEY

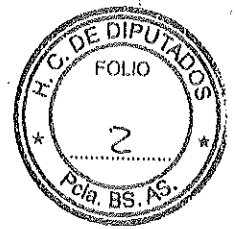
ARTÍCULO 1°: Derógase el artículo 17 bis de la Ley 13.928 y sus modificatorias, texto según Ley 14.192.

ARTÍCULO 2°: La presente ley entrará a regir al día siguiente de su publicación. A partir de dicha fecha, las Cámaras Contencioso Administrativas, no serán competentes como alzada de los amparos, excepto los que correspondan como alzada, por haber tramitado en primera instancia ante un Juzgado en lo Contencioso Administrativo y, los que provengan de los tribunales de trabajo de su jurisdicción, hasta tanto entren en funcionamiento las Cámaras de Apelación del Trabajo creadas por la Ley 15.057.

ARTÍCULO 3°: Cláusula transitoria. Las Cámaras en lo Contencioso Administrativo, continuarán su intervención hasta su conclusión en los amparos que hayan prevenido.

ARTÍCULO 4°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.


ESCLAMAN RUBÉN
Diputado
Bloque Unión por la Patria
C. Diputados Pcia. de Bs. As.



FUNDAMENTOS

El amparo ha surgido como una creación jurisprudencial con relación al obrar gubernamental (fallo "Siri" año 1957, CSJN). Su reglamentación mediante la ley nacional 16.986 del año 1966 implicó restringir esta garantía constitucional.

Alcanzó el reconocimiento constitucional en las reformas de 1994, tanto en el ámbito nacional (art. 43 CN) como en el provincial (art. 20 CP).

Es oportuno recordar que el art. 20 inc. 2 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires prevé que: *"La garantía de Amparo podrá ser ejercida por el Estado en sentido lato o por particulares, cuando por cualquier acto, hecho, decisión u omisión proveniente de autoridad pública o de persona privada, se lesione o amenace, en forma actual o inminente con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, el ejercicio de los derechos constitucionales individuales y colectivos.*

El Amparo procederá ante cualquier juez siempre que no pudieren utilizarse, por la naturaleza del caso, los remedios ordinarios sin daño grave o irreparable y no procediese la garantía de Habeas Corpus.

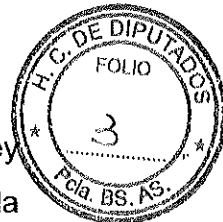
No procederá contra leyes o contra actos Jurisdiccionales emanados del Poder Judicial.

La ley regulará el Amparo estableciendo un procedimiento breve y de pronta resolución para el ejercicio de esta garantía, sin perjuicio de la facultad del Juez para acelerar su trámite, mediante formas más sencillas que se adapten a la naturaleza de la cuestión planteada.

En el caso, el Juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesivos."

En el año 1995 se dictó la ley 7.166 reglamentaria del amparo que -en lo que aquí interesa- disponía en su art. 20 que del recurso conocería la cámara de apelación respectiva de la misma jurisdicción.

A partir de la modificación de la ley de amparo por la ley 13.101 se estableció que del recurso conocería la Cámara de Apelación respectiva de la misma jurisdicción y que, *"... cuando el objeto del amparo sea la impugnación de un acto administrativo, particular o general, de una omisión administrativa o de una de vía de hecho las Cámaras de Apelación en lo Contencioso Administrativo*



conocerán como instancia la alzada" (art. 19, ley 7166 en su redacción por la ley 13101). Es dable recordar que como fundamento de la ley 13.101 se sustentó la competencia de alzada de los tribunales Contencioso Administrativos en materia de amparo y en relación a la impugnación de actos administrativos y ordenanzas municipales, indicándose que se buscaba con esta reforma una interpretación coherente de los artículos 20 y 166 último párrafo de la Constitución Provincial *"...que evite la dispersión jurisprudencial en dicha materia, que se observa al presente; prohijando un mejor control jurisdiccional en base a la especialidad del fuero que se pone en marcha y en la búsqueda de mayor seguridad y certeza jurídica..."*.

Luego, si bien la ley 7.166 fue derogada por la ley 13.928, la competencia atribuida a la alzada del fuero contencioso administrativo se mantuvo incólume.

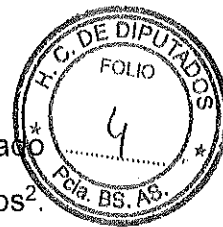
La ley 14.192 introdujo -en su art. 2- el art. 17 bis a la ley 13.928, que prevé que: *"En las acciones de amparo que se dirijan contra acciones u omisiones, en el ejercicio de funciones administrativas, de los órganos de la Provincia, los Municipios, los entes descentralizados y otras personas, regidas por el Derecho Administrativo será Tribunal de Alzada la Cámara en lo Contencioso Administrativo correspondiente a la jurisdicción donde tramitara la acción."*

Resulta oportuno referir que en los fundamentos de la ley 14.192 se indicó que en los amparos deducidos contra el Estado, será Tribunal de Alzada la Cámara Contencioso Administrativa correspondiente a la jurisdicción donde tramitara la acción, a fin de evitar el dictado de sentencias contradictorias en cuestiones que hacen al interés general y al orden público.

En definitiva, en materia de amparo, en materia de competencia en la instancia recursiva la actual normativa se inscribe en el denominado principio de especialidad.

Sentado ello, ha de recordarse brevemente cuál ha sido el derrotero jurisprudencial del asunto. En tal sentido, cuando el amparo versaba sobre materia contencioso administrativa intervenía el Superior Tribunal Provincial. Ahora bien, tras la efectiva implementación del fuero contencioso administrativo¹ los conflictos de competencia entre magistrados de distintos fueros y entre éstos

¹ 15/12/03 -Juzgados de Primera Instancia.



y la Suprema Corte se resolvieron por aplicación del pleno alcance del enunciado "cualquier juez", sin connotación sobre la especialidad de los distintos fueros². Así, los señeros fallos "Maciel"³ y "Bonetti"⁴ de la SCBA establecieron una nueva perspectiva sobre la cuestión.

En ese orden, sobre la base de una regla amplia de competencia en el sentido de que "cualquier juez" (art. 20.2, CP) "de primera instancia" (art. 4° Ley 7166) era competente para conocer y decidir en el ámbito de la acción de amparo, sin que correspondiere efectuar distinción alguna en razón de la materia ni función de la índole del tribunal al que le toque intervenir (doctr. causas SCBA B. 67.530, "Maciel", res. del 11-11-04 y B. 66.059, "Bonetti", res. 16-VI-04, entre otras); el Máximo Tribunal dispuso en relación a los sorteos de los amparos que: "La Receptoría General de Expedientes de cada departamento judicial deberá efectuar el sorteo entre todos los órganos jurisdiccionales de primera instancia o instancia única, de los fueros civil y comercial, penal, laboral, familia, menores y contencioso administrativo" (conf. Resolución N° 1358/06 modificada por Resolución N° 1794/06 SCBA; ratificadas por Res. 957/09).

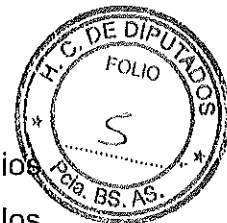
Como corolario del diseño normativo y reglamentario vigente, en la actualidad se concentran en las cámaras regionales contencioso administrativas todos los amparos -que tramiten en cualquier fuero- en los que se plantee una controversia con fundamento en acciones u omisiones en el ejercicio de funciones administrativas.

Cabe remarcar que dicho diseño competencial genera en las alzas regionales un incesante incremento del caudal de ingreso de amparos en apelación, no sólo de los juzgados del fuero contencioso administrativo sino de los restantes fueros de los diversos departamentos judiciales que integran su jurisdicción, con plazos sumamente breves para su atención y resolución que provocan una importante congestión en la prestación del servicio de justicia. A ello, debe sumarse el aumento de la carga de trabajo en materia contencioso

² arts. 20 inc. 2, Const. Prov. y 4, ley 7.166 y sus reformas; doctr. SCBA causas B-67.530 cit. y B-67.611, "Riva" y B- 67.539, "Clark", ambas res. del 25-11-04; B-67.730, "Escalada", res. 6-IV-04; B-67.689, "Boudet", res. 6-IV-04; 8- 67.739, "Bontempo", res. 6-IV-04; 8-67.696, "Cordero", res. 6-IV-04, entre otras.

³ B. 67.530 "Maciel, Gladis M. y otros c/Ministerio de Salud. Amparo -Cuestión de competencia art. 6, C.C.A." - 11/11/2.004.

⁴ B. 66.059, "Bonetti Máximo R. s/Acción de Amparo -Cuestión de Competencia ART. 6º C.C.A.-" 16/6/2004



administrativa a partir de las apelaciones de los juicios contenciosos, apremios provinciales y los recursos directos en materia de resoluciones finales de los Colegios y Consejos profesionales, procesos ordinarios contra las decisiones del Tribunal Fiscal y Tribunal de Cuentas en instancia originaria, que implican tareas propias de un juzgado de Primera Instancia.

Es oportuno subrayar además que las Cámaras de Apelación en lo Contencioso Administrativo son en la actualidad cuatro, de carácter regional - pues abarcan a varios departamentos judiciales y en algunos casos muy distantes- y de una única sala (con excepción de la Cámara con asiento en la Plata, en la cual la Ley n° 15.400 creó una segunda sala pero que aún no entró en funcionamiento). Ello, a diferencia de las alzas naturales de los demás fueros en que son departamentales y, en general, se componen de más de una sala.

A su vez, se ha observado año a año un aumento de la incidencia de los amparos en el total de las causas ingresadas en las alzas del fuero contencioso administrativo. En tal sentido, la estadística anual de 2017⁵ muestra que de los 5295 expedientes ingresados en las cuatro Cámaras de Apelación del fuero contencioso administrativo, 794 fueron amparos. Por su parte, la estadística anual de 2018⁶ denota que de 5403 expedientes que ingresaron en las distintas Cámaras, 928 fueron amparos. En 2019⁷, se exhibe que de un ingreso a todas las cámaras del fuero de 5270 causas, 1162 corresponden a amparos. A su vez, los guarismos del año 2020⁸ dan cuenta de que –incluso en plena pandemia por COVID 19- existió un ingreso total de 5807 expedientes en las cuatro Cámaras en lo Contencioso Administrativo bonaerenses, de los cuáles 1339 fueron amparos. Al año siguiente, en 2021⁹, la estadística muestra un importante incremento hasta alcanzar las 7814 causas entre todas las Cámaras

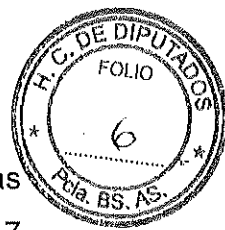
⁵ Fuente: <https://www.scba.gov.ar/planificacion/Estads2017/camaras%20contenciosas%20-%20anual%202017%20ingresadas%20por%20categoria.pdf>

⁶ Fuente: <https://www.scba.gov.ar/planificacion/Estads2018/camaras%20contenciosas%20-%20anual%202018%20ingresadas%20por%20categoria.pdf>

⁷ Fuente: <https://www.scba.gov.ar/planificacion/Estads2019/camaras%20contenciosas%20-%20anual%202019%20ingresadas%20por%20categoria.pdf>

⁸ Fuente: <https://www.scba.gov.ar/planificacion/Estads2020/camaras%20contenciosas%20-%20anual%202020%20ingresadas%20por%20categoria.pdf>

⁹ Fuente: <https://www.scba.gov.ar/planificacion/Estads2021/camaras%20contenciosas%20-%20anual%202021%20ingresadas%20por%20categoria.pdf>



mencionadas, de las cuales 1900 corresponden a amparos. En 2022¹⁰, las cifras denotan que de 8625 expedientes ingresados a las Cámaras en cuestión, 1647 fueron amparos. Por su parte, en el año 2023¹¹ tuvo lugar un nuevo salto cuantitativo en el aspecto relevado, pues de un total de 10605 expedientes ingresados en las cuatro Cámaras del fuero, 2053 corresponden a amparos. Finalmente, durante el año 2024¹² el número continuó en aumento, dado que de un total de 18061 causas ingresadas a las Cámaras en lo Contencioso Administrativo, 2710 fueron amparos.

A tenor de todo lo expuesto, si bien puede concluirse en que resultó justificado, en su oportunidad y a los efectos de unificar la jurisprudencia, la asignación competencial en materia recursiva a las Cámaras en lo Contencioso Administrativo respecto de los amparos resueltos en primera instancia ante cualquier juez -sorteados de acuerdo a las Resoluciones de la SCBA antes indicadas-; lo cierto es que hoy -dos décadas después- puede advertirse que ese objetivo se ha cumplido con creces.

En tales condiciones, con fundamento en que la Constitución Provincial establece en su art. 20 establece que cualquier juez será competente en materia de amparo, no se advierten ya -como se dijo- razones de envergadura que justifiquen apartar de la competencia en esta materia a las alzas naturales de cada uno de los jueces que intervienen en primera instancia¹³ y que los procesos tengan resolución de segundo grado en cada uno de los departamentos judiciales, consagrando en ambas instancias ordinarias los principios de descentralización e intermediación.

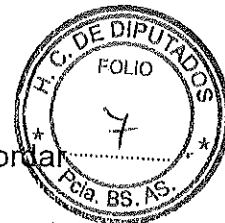
Es que, en definitiva, ha de ponderarse que el fundamento de que cualquier juez pueda entender en materia de amparo es que habida cuenta de que para la procedencia de la acción la ilegalidad o arbitrariedad han de ser manifiestas, ello posibilita a todo juez a resolver eficazmente la contienda sin

¹⁰ Fuente: <https://www.scba.gov.ar/planificacion/Estads2022/camaras%20contenciosas%20-%20anual%202022%20ingresadas%20por%20categoria.pdf>

¹¹ Fuente: <https://www.scba.gov.ar/planificacion/Estads2023/camaras%20contenciosas%20-%20anual%202023%20ingresadas%20por%20categoria.pdf>

¹² Fuente: <https://www.scba.gov.ar/planificacion/Estads2024/camaras%20contenciosas%20-%20anual%202024%20ingresadas%20por%20categoria.pdf>

¹³ art. 38 de la ley 5827.



exigir una profunda especialización material, como sería menester para abordar cuestiones complejas propias de una determinada rama del derecho¹⁴.

En función de todo lo expuesto, se plantea la derogación del art. 17bis de la ley 13928 con la reforma introducida por la ley 14192, con vigencia a partir del día siguiente de la publicación de la presente ley. A partir de dicha fecha, se propone que las Cámaras Contenciosas no sean competentes como alzada de los amparos, salvo los que les correspondan como alzada natural por haber tramitado en primera instancia ante un Juzgado en lo Contencioso Administrativo y, también, los que provengan de los tribunales de trabajo de su jurisdicción, hasta tanto entren en funcionamiento las Cámaras de Apelación del trabajo creadas por la Ley 15057.

Asimismo se incluye una cláusula transitoria en la que la Alzada contenciosa continuará su intervención hasta su conclusión en los juicios de amparo en los que haya prevenido.

Por todo lo expuesto, solicito a las señoras legisladores y señores legisladores la aprobación del presente proyecto.

ESLAIMAN RUBÉN
Diputado
Unión por la Patria
Diputados Pcia. de Bs. As.

¹⁴ SCBA LP B 74314 RSI-693-16 117/08/2016 Juez SORIA (OP) Carátula: Municipalidad de Carlos Casares c/ Aguas Bonaerenses S.A. y otros s/ Amparo. Conflicto de competencia art. 7 inc. 12, ley 12.008