

Contencioso Administrativo: una mirada global.

1. Razón de este análisis.

Hacia principios del siglo XX, más precisamente en 1906, fecha de aprobación del Código de Varela, a través de su Artículo 1º, donde se planteaba: “[...] se reputarán causas contencioso administrativas las que inicien los particulares o alguna autoridad administrativa, reclamando contra una resolución definitiva, dictada por el Poder Ejecutivo, las municipalidades o la Dirección General de Escuelas [...]”, quedaba absolutamen-

* Abogado. Docente. Especialista en Derecho Administrativo. Profesor de Grado y Posgrado. Ex Secretario del Instituto de Derecho Administrativo Bartolomé Fiorini y Consejero Académico, con títulos y cargos, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Integrante del Comité Ejecutivo de AADA (Asociación Argentina de Derecho Administrativo). Ex Subsecretario de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia de la Nación. Consultor y capacitador en materia de Derecho Administrativo, Organización y Control de Gestión. Especialista en Derecho Ambiental (Universidad del País Vasco). Ex Subsecretario de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia de la Nación, Director de Planificación en Prevención y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, integrante de Unidades Ejecutoras. Consultor Municipal e institucional. Actualmente a cargo de la Subsecretaría de Recursos Naturales, Normativa, Investigación y Relaciones Institucionales del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación.

*Por Homero M. Bibiloni**

te claro que a la jurisdicción se llegaba luego de un tránsito procedimental que sólo podía sus-tanciarse en sede administrativa. Única forma entonces de establecer el cuestionamiento del cual habla la norma, o la situación de retarda-ción, si bien fue modificada por las normas pro-cedimentales (Artículo 7°). Es decir que de an-tiguo, en la provincia, la jurisdicción se deter-minaba desde una perspectiva procedimental.

En igual línea lo hacía la Ley N° 3.952,¹ en el orden nacional, cuyo Artículo 1° exige acreditar haber producido la reclamación del derecho controvertido ante el Poder Ejecutivo y su denegación por parte de éste.

Por tanto este nuevo análisis que hacemos del contencioso obliga a no dejar de soslayar el “ex ante” del proceso, por su inescindible vincula-ción con el mismo, y porque a manera de un iceberg, el proceso es lo que queda sobre la su-perficie, y por debajo en la clásica relación pro-porcional inversa de todo iceberg, es en donde quedan todas las cuestiones procedimentales que lo alimentan y habilitan.

A partir de esta imagen del *iceberg* que hemos tomado para ejemplificar, trataremos de ver el todo del contencioso en acción, como sistema que es, pero considerando su aspecto más vi-sual y cuantificable.

2. El “pre” contencioso.

En función de lo indicado en el punto prece-dente, es importante caracterizar la etapa pre-via al contencioso, es decir el “ex ante” al que aludíamos. En este sentido tenemos que:

¹ Ley N° 3.952. Demandas contra la Nación. Sancionada: 27-09-1900. Promulgada: 06-10-1900. “R.N.”, 1900-II-p. 288. En cuanto a la retardación, el Artículo 2° de la mencionada norma establece: “Si la resolución de la Administración demorase por más de seis meses después de iniciado el reclamo ante ella, el interesado requerirá el pronto despacho, y si transcurriesen otros tres meses sin producirse dicha resolución, la acción podrá ser llevada directamente ante los tribunales, acreditándose el trans-curso de dichos plazos”.

a) *El procedimiento es:*

Un derecho-deber para el ciudadano:

- Ya que actúa como garantía de sus derechos.
- Debe pasar por él necesariamente (sea para obtener un pronunciamiento, una prestación o el acceso a la justicia) en la mayoría de las situaciones del diario acontecer administra-tivo.

Un privilegio para quien realiza funciones administrativas sobre la base de sus prerrogativas públicas que:

- Le permite conocer los planteos con anterioridad.
- Le da una amplia posibilidad de defensa en sede propia.
- Habilita el ejercicio del poder –aún con vi-cios– dado que media la presunción de legali-dad.
- Facilita la adopción de decisiones ejecutivas y ejecutoriales.

b) *Desventajas del ciudadano en el procedi-miento.*²

Decíamos esto hace ya hace mucho tiempo, en una prédica que ciertamente no fue exitosa, porque no logramos implementarla en aquellos espacios en los cuales hemos transitado, razón por la cual es menester asumir, sin más, una corresponsabilidad en el tema.³

De allí la afirmación de que en algunos casos, básicamente para los más pobres que son los que más necesitan el Derecho (por cuanto el

² Ver “Derecho Administrativo: Repaso de algunas pato-logías para un sinceramiento necesario”, artículo publica-do en Actualidad del Derecho Público - *Revista del Dere-cho Público* abril 2000, N° 11, pp. 54-72, ajustado al con-tenido de la exposición realizada en las XXV Jornadas de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, Bue-nos Aires, 1999.

³ No obstante persistimos y hemos generado en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS – Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación) un expediente en tal sentido N° 1-2002-5351001095/05-3.

porcentaje de connacionales más pudientes tiene la posibilidad de contratar una asistencia letrada), **el procedimiento se convierte**, lejos de toda caracterización técnica como la de los apartados a) y b) anteriores, **en una verdadera emboscada** para el ciudadano común ciertamente desprotegido.⁴

Veamos entonces los factores que habilitan esta afirmación:

- *Lugar*: como factor distancia entre el ciudadano y la sede de la tramitación de su caso administrativo, en donde el mero transporte supone tiempos y costos muchas veces infranqueables para los más modestos o excluidos.

- *Tiempos*: perentorios, improrrogables y ciertamente breves, pensando que el ciudadano que recibe la notificación de un acto no siempre tiene el reflejo de la consulta rápida, y debe procurar además la búsqueda de la asistencia o información sobre sus derechos, obtener la cobertura de su costo y enfrenta la imposibilidad de la suspensión de los términos ante la interposición de un recurso para conocer de qué se trata cabalmente la cuestión que lo tiene como protagonista y destinatario.

- *Recursos*: no se le explicitan cuáles son, su contenido, y básicamente su utilidad.⁵

⁴ Es curioso ver y escuchar cómo en el ámbito del Derecho administrativo quedamos embelesados y conformes con la descripción de los institutos propios de la materia con absoluta prescindencia de sus resultados. Existe un divorcio entre el deber ser, la naturaleza y el sentido de tales conceptos y su real funcionamiento. Y a manera de sólo ejemplo: ¿podríamos decir poniéndonos la mano en el corazón que la Administración persigue la verdad material?, ¿que existe un fuerte compromiso con la legalidad sustantiva o sólo se trata de lograr concretar un aparente apego a la ley para convalidar decisiones preadoptadas? Si bien son sólo ejemplos, el mero planteo de los mismos constituye disparadores para una discusión y polémica que excede al presente.

⁵ Se ha dicho reiteradamente tanto por la doctrina como por la jurisprudencia que los recursos no sólo son la herramienta que permite velar por la legalidad sino la vía para lograr que la Administración pueda, repasando su conducta, variarla en sentido contrario para sujetarse a

- *Efectos*: no se indica la consecuencia de la no interposición de los recursos disponibles.

- *Requisitos*: no se aluden a los aspectos formales de su contenido aún bajo el principio del informalismo, el que no alcanza a una elasticidad en los plazos, lo cual es presumido por el ciudadano desconocedor del Derecho.

- *Lugar y horario*: no se precisa el sitio físico y horario de la mesa de entradas para presentar el hipotético recurso, el cual ni puede coincidir con el horario ni con lugar en donde se hace el trámite.

- *Mecanismos desiguales en la discusión de la controversia*: la administración tiene asistencia integral para la emisión del acto con un cuerpo letrado permanente y habitualmente formado en la rutina administrativa aunque no necesariamente sean especialistas. El ciudadano puede enfrentar este, “su” caso, por vez primera y tal vez única, con lo cual su desconocimiento del tema es total.

- *Carencia de asistencia jurídica institucional*: el ciudadano actúa según su mejor leal saber y entender y los Colegios de Abogados tienen dificultades para proveer asistencia administrativa, dado que los casos de patrocinio gratuito versan siempre sobre asuntos laborales, penales o de familia, e igualmente en las oficinas de asesoramiento o consulta. Adicionalmente las administraciones activas no proveen asistencia alguna.

c) La violación del principio de la buena fe por parte de la Administración.

¿Cuáles serían las razones de esta titulación?

dicha legalidad. En mis treinta años de ejercicio profesional nunca pude verificar estas afirmaciones dogmáticas –que ignoran profundamente el funcionamiento real de la Administración–, salvo casos de errores materiales que hacían insalvable ratificar el acto recurrido.

Sencillamente las que parten de la siguiente premisa, de carácter absolutamente práctico:

· Se le exige a cualquier sujeto generador de un producto utilizado socialmente (medicamentos, electrodomésticos, artefactos a motor, etc.) que proceda a imprimir –bajo su responsabilidad– un pequeño instructivo en torno al producto.

· Este instructivo o manual de uso contiene al menos los siguientes elementos:

- a. Explicación de la finalidad o resultados esperables del producto.
- b. Características técnicas del mismo.
- c. Formas de uso (procedimiento secuencial).
- d. Prevenciones por ser adoptadas.
- e. Riesgos posibles.
- f. Consejos útiles.
- g. Contraindicaciones.
- h. Lugar/es para poder reparar cualquier desperfecto o anomalía en el funcionamiento o asistencia para optimizar su uso.
- i. Dónde poder recabar información adicional.
- j. Delegaciones territoriales vinculadas (*servi-
ce* o representante de la marca).

Ahora bien, si se nos permite la equiparación con un acto administrativo o situación encuadrable en un caso administrativo –hoy justificable– bien pronto advertiremos que dicho producto (acto) viene no sólo sin envase, sino lo que es peor, sin folleto explicativo.

d) El Derecho se define en sede administrativa.

Y esto es muy grave porque el Derecho de naturaleza administrativa (Ley N° 12.008 y modificatorias) no se está jugando en la sede judicial, sino en la etapa previa, en el “ex ante” procedimental. ¿O acaso se podrá levantar un plazo vencido? ¿O algunas fallas –dado el carácter no letrado ni experto del ciudadano– podrán ser salvadas en el proceso posterior con mayor nivel probatorio, si la oportunidad estuvo precisamente

en la etapa administrativa y no existe forma de reconstrucción posterior?

3. Algunas características generales del proceso.⁶

Hechas estas puntualizaciones introductorias, volvamos a centrarnos en la visión dinámica del sistema procesal administrativo asignándole razonablemente estas características:

❑ **Amplio:** (por la legitimación, Artículos 12,13; por la materia, Artículos 2° y 4°; por la diversidad de las pretensiones, Artículos 12, 13; por el esquema de recursos, Artículo 14 inc. 2; por la admisibilidad de la reconvenición, Artículo 39; por la mejora de las hipótesis del silencio, Artículo 16; por la ampliación del plazo de demandabilidad, Artículo 18; por la contemplación de situaciones municipales, decretos, resoluciones, ordenanzas, sólo como impugnación de acto general, Ley N° 13.101).

❑ **Didáctico:** (al definir la competencia, Artículo 8°; explicitar la forma del cómputo de los plazos, Artículo 18).

❑ **Operativo:** (incluyendo las vías de hecho, Artículo 21).

❑ **Justo:** (por el mecanismo de ejecución de sentencias, Artículos 63 y 64).

❑ **Innovador:** (por la introducción del sumario de ilegitimidad, Artículo 67; y del amparo por mora citado, Artículo 76).

❑ **Con un protagonismo judicial explícito:** (a través de la adopción de rápidas cautelares, de citaciones a funcionarios, en la aplicación de astreintes, por la forma de evaluación de la prueba, Artículo 41; instando a medidas para mejor proveer, Artículo 46).

⁶ Ver en esta misma Revista, el N° 13 abril 2004, Año II, “El nuevo Contencioso Administrativo Bonaerense”, por Homero M. Bibiloni, pp. 31 a 34, Sección Doctrina – *Rap Provincia de Buenos Aires*: 13:31).

❑ **Garantístico:** (al validar la excepción al pague y repita, Artículo 19; por la suspensión de los efectos del acto, Artículo 25; en función de la posibilidad de cautelares clásicas y positivas, Artículo 22; por la posibilidad de introducir subsanaciones para la supervivencia del pleito, Artículo 31 inc. 3).

4. Impacto sobre la administración provincial y los municipios.

Este impacto está sucediendo aún cuando los decisores políticos (intendentes, gobernador, ministros, secretarios) no lo advierten en plenitud. Es decir, este nuevo proceso requiere ver la gestión administrativa desde la jurisdicción, visualizando los efectos que su estructuración depara. En tal sentido apuntamos:

- ❑ Una mayor demandabilidad a la Administración.
- ❑ Hay mejoras –pese a todo– en la etapa procedimental previa.
- ❑ Claramente el Tribunal de Cuentas es equiparable a toda otra función administrativa (v. gr. con el amparo por mora).
- ❑ Va a suceder una contemporaneidad entre los fallos y la gestión política, hecho impensable en la etapa del contencioso ante la Suprema Corte.
- ❑ Se da una pérdida del anonimato administrativo, por responsabilidades emergentes y por la presión que determina el amparo por mora.
- ❑ Incide en una mayor preocupación por el aumento de la calidad de gestión, por cuanto los resultados adversos no son transferibles a quienes puedan suceder a los funcionarios políticos de una gestión determinada, si una cuestión se revierte en la jurisdicción.

5. Los nuevos tiempos en juego.

De la eternidad procedimental⁷ hemos pasado al derecho de obtener el debido pronuncia-

⁷ Con lo relativo que puede ser el dato, pero asentado en la propia experiencia, podríamos decir que obtener un pro-

nunciamiento,⁸ en mérito a una figura incorporada explícitamente en el nuevo Código: el amparo por mora (Artículo 76).

Situación por demás saludable en aras a lograr que la Administración cumpla con el deber a su cargo, y si decide mal permita al ciudadano atacar el acto con la totalidad de los elementos expuestos formalmente, facilitando su defensa.

6. Los números.

Sobre la base de las diferentes fechas en que los juzgados contenciosos entraron en funcionamiento se estableció un sistema de cálculo que permite proporcionar las causas en torno a la unidad de un **mes**, en forma tal que la presentación tenga un criterio de igualdad o de homogeneidad mínima, si bien pueden existir mecanismos aritméticos más pulidos y de mejor proporcionalidad, pero exceden los conocimientos elementales de aritmética de quien esto escribe.

nunciamiento administrativo, con la intervención de los organismos de asesoramiento y contralor, no demanda menos de un año, y si se materializa la etapa recursiva seis meses más. Es decir que entre la controversia y la habilitación de instancia transcurren entre un año y medio a más de dos. Sin contar con eventuales pérdidas, remisiones erróneas, y toda una rica gama de “accidentes” usuales en estructuras burocráticas complejas.

⁸ Derecho al pronunciamiento que el sistema de silencio administrativo siempre premió a favor de la Administración, que aún incumpliendo su carga o deber legal nunca castigó con la aplicación de costas por omisión en los deberes de diligencia, en los casos de acceso a la jurisdicción por denegatoria tácita.

Causas iniciadas por Departamento Judicial, desde la puesta en funcionamiento al 30-06-2005 (Cifras Preliminares de la SCBA)

Departamento Judicial	Causas iniciadas				
	Apremios	Amparos	Otras Materias	Total Iniciadas al 30-04-2005	Promedio por Juzgado
Azul *	1.568	9	87	1.664	87
Bahía Blanca (1)	1.923	12	97	2.032	97
Dolores *	1.043	15	229	1.287	229
Junín	1.043	12	74	1.129	74
La Matanza	1.737	7	116	1.860	116
La Plata	8.025	1.267	2.759	12.051	1.380
Lomas de Zamora	4.003	159	501	4.663	501
Mar del Plata	3.633	163	649	4.445	325
Mercedes *	2.021	63	303	2.387	303
Morón*	2.315	77	319	2.711	319
Necochea	377	55	155	587	155
Quilmes	1.894	18	246	2.158	246
San Isidro	4.039	145	461	4.645	461
San Martín	2.765	218	506	3.489	506
San Nicolás	1.262	54	208	1.524	208
Trenque Lauquen	1.058	23	50	1.131	50
Zárate-Campana *	471	49	215	735	215
Total	39.177	2.346	6.975	48.498	367

* Fuente: Juzgados Departamentales. En el resto de los departamentos se extrajeron los datos del Sistema InfoRec.

Fechas de puesta en funcionamiento:

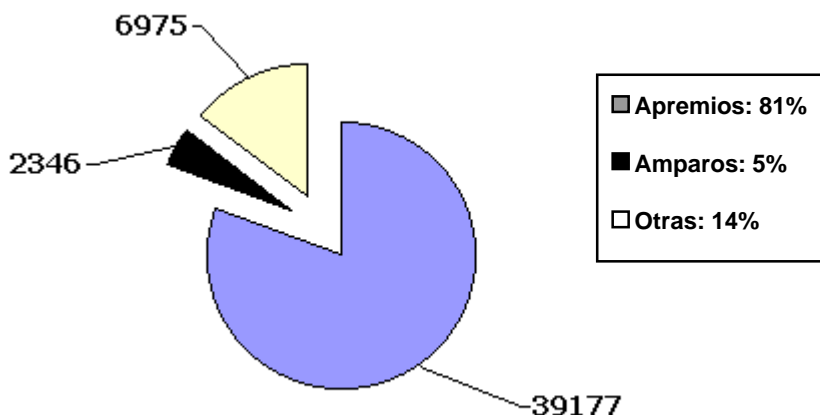
Azul: 08-11-2004	L. de Zamora: 15-12-2003	San Isidro: 25-03-2004
Dolores: 25-03-2004	Mar del Plata: 15-12-2003	San Martín: 15-12-2003
Junín: 14-04-2005	Mercedes: 25-03-2004	San Nicolás: 15-12-2003
La Matanza: 10-03-2005	Morón: 16-12-2004	Trenque Lauquen: 14-04-2005
La Plata: 15-12-2003	Necochea: 25-03-2004	Zárate-Campana: 25-03-2004

6.1. Pretensiones deducidas.

Del cuadro precedente podemos entonces tomar que existen a la fecha de corte (junio 2005)

un total de 48.500⁹ causas, las cuales se grafican en la siguiente porcentualidad:

⁹ Datos globales.



6.2. Litigiosidad comparada.¹⁰

Promedio de causas año¹¹

Aumento 440%¹²

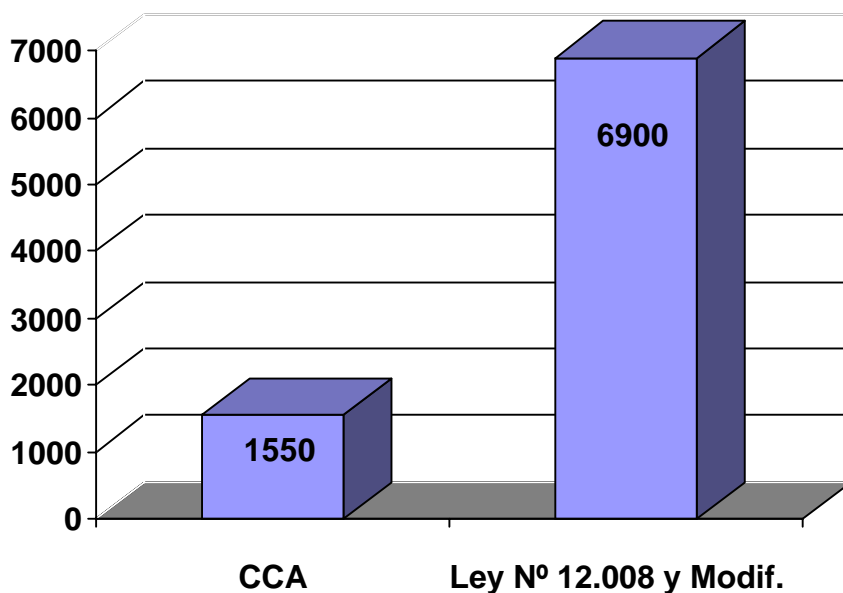
¹⁰ No se consideran los apremios, sino tan sólo causas administrativas y amparos. Digamos que en la etapa anterior, la SCBA tenía una jurisprudencia pacífica en esterilizar los amparos administrativos, los cuales pasaban a ser artículos de vidriera y simbólicos, pero no herramientas propias del Estado de Derecho. Así, en una primera etapa: cuando Fiscalía de Estado oponía excepción de incompetencia ante un amparo radicado en primera instancia, el expediente iba a la Corte Provincial y esta veía si era o no amparo. Si era amparo lo devolvía a primera instancia ya que consideraba que ella no era juez del amparo. Si no era amparo (por no darse los requisitos) la mayoría proponía el archivo, salvo el Dr. Negri que proponía reconducir la acción como demanda contencioso administrativa (Ver Causa B-48.814 “Los cuatro ases”). En esta etapa, en rigor se examinaba la presencia de materia administrativa, sea el nombre de la acción que fuera. Si había materia administrativa, regía la competencia de la Corte de manera exclusiva y excluyente y por la doctrina de la Causa Villán (SCA, L 33717 S 2-04-1985, “Villán Jacinto C. y otros c/ Jockey Club de la Provincia de Buenos Aires s/ despido) se anulaba todo lo actuado y se mandaba a archivar. La Corte Nacional nunca confirmó el archivo de la actuaciones (por ejemplo, causa “Laurens, Héctor”: 28-04-1988, *La Ley*, 1988-D-73, o “Danna Salvador”: 23-04-87, *El Derecho*, 126-409). Sin embargo, si a pesar de existir materia administrativa, se advertían cumplidos los recaudos de procedencia de la acción de amparo, la Corte autorizaba el desplazamiento de su competencia originaria y exclusiva en favor del magistrado que previno (por ejemplo, causas “Montero” y “Quaini”, que pueden consultarse en JUBA).

Posteriormente, se interpretó de manera muy larval que la acción contencioso administrativa –en los términos del Código de Varela– tenía recaudos específicos y sólo esos supuestos eran los que correspondían a la competencia de la Corte. En una segunda etapa: la Corte admite radicar

amparos cuando los mismos tenían materia contencioso administrativa. Esta etapa empieza con la causa “Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca” *Rap Provincia de Buenos Aires*: (1) 31 a 38, abril 2003, Año I, N° 1. Allí la categorización de la materia incluyó todas las situaciones procesales y toda la actividad en ejercicio de funciones administrativas. Por eso se radicaron bajo la forma de amparo, acción declarativa de certeza, etc. (es lo que se llama la parte final de la transitoriedad del Art. 215 Const. Prov. y que llega al 15-12-2003). Finalmente, como tercera y última etapa: hoy la Corte tramita amparos y admite que tramiten en otros Juzgados. A partir del 15-12-2003 la Corte pone en funcionamiento el fuero y aplica la Ley N° 12.008, dando por terminada la transitoriedad. Es decir, ya no es más instancia originaria en materia contencioso administrativa. Los expedientes que tenía y habían entrado a la Corte hasta esa fecha se quedan y terminan en la Corte. Luego empieza a devolver todos los que no estaban radicados, valga como cita de este caso la causa “Bonetti” (Causa B.66.059 Resolución SCBA del 16-06-2004). Hoy día sólo atiende cuestiones de competencia entre juzgados y en materia de amparo rige la doctrina de la causa “Maciel” B.67.530, res. del 11-02-2004.

¹¹ Sobre bases propias de compulsas artesanales en la SCBA período 1976 - 1986 en trabajo de investigación (compartido) efectuado para la Especialización de Derecho Administrativo –Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (año 1986)–. Cabe mencionar que al momento de la tarea la propia SCBA no tenía mayores sistematizaciones al respecto, o si las poseía no las entregaba y mucho menos las publicaba en un verdadero oscurantismo judicial. De hecho, las resoluciones denegatorias de instancia, que habilitaban y habilitan el recurso extraordinario y de queja ante la CSJN –pese a ser consideradas sentencias definitivas– eran inaccesibles.

¹² Entre un sistema SCBA y otros juzgados Contencioso Administrativos, pero excluidos los apremios.



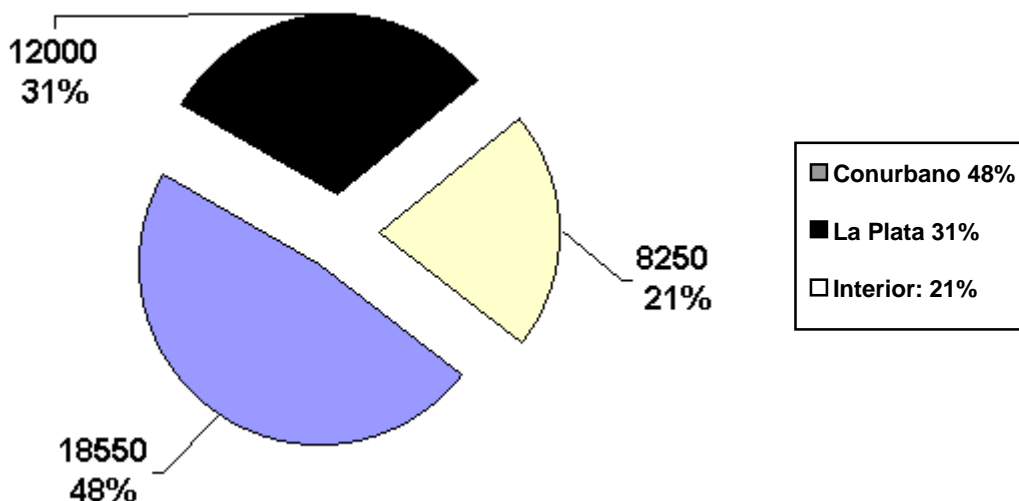
6.3. Territorialidad y causas.

A través de la siguiente figura podemos tener un mapa de la conflictividad administrativa simplificada en tres grandes territorios:

- Lo relativo a La Plata por ser sede de las estructuras provinciales.
- El interior bonaerense, el cual es ciertamente desigual al no poder compararse Mar del Plata

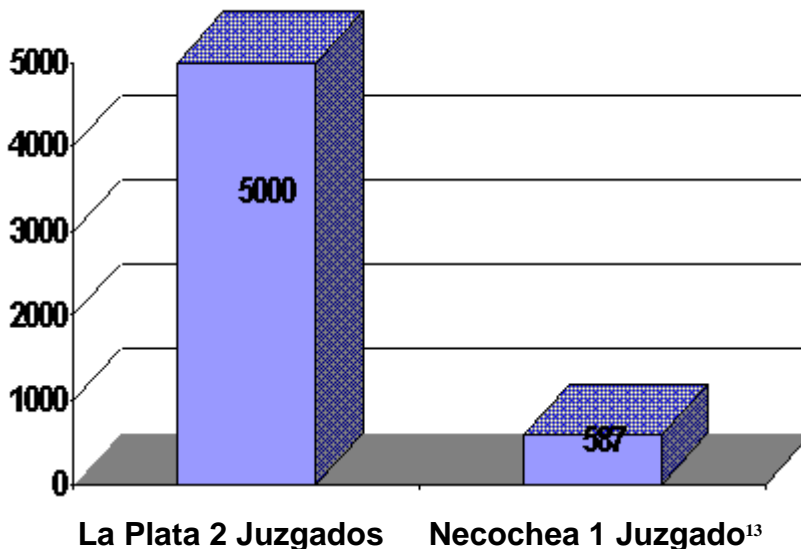
o Bahía Blanca con Trenque Lauquen en cuanto a cantidad de habitantes, acaecimiento de circunstancias administrativas justiciables, etc.

- El cinturón que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con un enorme nivel de concentración poblacional (el mayor de nuestro país).



6.4. Saturación.

Hemos tomado un período de 15 meses para la comparación, considerando los departamentos de mayor y menor concentración judicial



Es decir que tenemos casi un 850% en más de diferencia de casos, aunque aquí volvemos a incorporar los apremios, dado que esta cifra es ahora importante en orden a la capacidad de procesamiento de los juzgados.

De todas formas si tenemos en cuenta que en La Plata hay dos Juzgados y en Necochea sólo uno, el dato para cada Juzgado baja a la mitad, con lo cual tenemos, comparando Juzgado por Juzgado, una diferencia de 2.500 a 587, es decir un 425% en mayor cantidad de causas, cifra semejante al 440% como constante de todo el sistema indicada en el punto 6.2.

Ahora bien, es indudablemente notable la asimetría de carga laboral entre unos y otros, cuando se supone que ambos deben cumplir igual prestación de calidad en tiempos razonables.

¹³ Para La Plata se toma una cifra con redondeo. Para Necochea, exactamente la suministrada por la SCBA, incluyendo apremios.

O se sacrifica la calidad o se sacrifica el tiempo. El sistema se diseña sobre la correlación de una cantidad X de productos por procesar, con distintos niveles de complejidad en el proceso de resolución, para lo cual se dota a dicha estructura organizacional con un capital humano (jueces, secretarios, oficiales, y demás integrantes de la planta orgánica funcional de cada juzgado –POA–) y un presupuesto de funcionamiento.

Podríamos decirlo con una ecuación simplificada, y no muy rigurosa, pero que da cuenta de una relación para cada juzgado en la provincia:

Para cada causa contenciosa la Provincia asigna: X \$ en La Plata, X \$ en Necochea y así sucesivamente.

A presupuestos semejantes, con mayor cantidad de causas, baja la relación “presupuesto-causa”.

En última instancia, en el marco del Estado de Derecho,¹⁴ puede afirmarse que la relación presupuesto-producto (dicho esto en un sentido amplio y muy genérico) nos habla de la importancia que el Estado le asigna a un tema (a sabiendas que la demanda es infinita y los recursos son finitos).

6.4.1. Composición del stock judicial.

Es interesante también reflexionar sobre esta composición de la porcentualidad de causas por juzgado, pues cualquiera sabe que el trámite de un apremio no tiene la entidad sustantiva o complejidad de un vicio en un acto por ilegitimidad, o los efectos reclamados sobre el rescate incorrecto de una concesión de un servicio público, pero tampoco es menos cierto que los tiempos de despachos, trámite, caratulación, registro (pasos mecánicos de completamiento, sustanciación, impresión, búsqueda, desarchivo, etc.) son análogos cualquiera fuere el contenido de un expediente.

Sobre la base de un cursograma de gestión¹⁵ resultaría importante que los magistrados hicieran un relevamiento, reloj en mano, de los tiempos reales de tales actuaciones: a través de esta u otra secuencia:

- Recepción en mesa de entradas de demandas.
- Registro o cargo.

¹⁴ Dicha relación se establece mas allá del terrible conflicto judicial que sacude el sistema judicial bonaerense, donde se mezclan reclamos legítimos, medidas irracionales, posiciones divididas en el alto tribunal, personalismos institucionales poco entendibles, perspectivas disímiles entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, pretensión de sistemas retributivos absolutamente sectoriales, con una sola conclusión para el conjunto: la tutela judicial efectiva no se verifica y nadie se hace cargo finalizado el conflicto de resolver retroactivamente las demoras y los perjuicios que se ocasionan a justiciables y colegas, por cuanto la solución del tema gremial y su aceptación –que en algún momento siempre sucede total o parcialmente– indica que al menos dicho sector fue satisfecho en sus demandas pero no las consecuencias en la obtención de tal beneficio.

¹⁵ Secuencia o concatenación de pasos que sufre cada tipo de trámite.

- Costura o incorporación al expediente.
- Puesta en casillero.
- Recepción de escritos de trámite.
- Pase a despacho.
- Tiempo del despacho incluyendo su impresión.
- Vuelta al casillero.
- Tiempo de lectura del expediente completo.
- Tiempo del proyecto de sentencia.
- Tiempos de dictado de la sentencia.
- Tiempos de impresión y registro de la misma.
- Nuevo archivo.

Es decir, cuánto tiempo insume “punta a punta” un caso administrativo, judicializando este-reotipos (con lo cual siempre hay alguno que puede demorar o demandar más o menos tiempo que otros) pero siempre es factible establecer una media, que hace al funcionamiento del sistema.

a) Con esta lógica decir:

- ✓ Un apremio demanda XXXX horas.
- ✓ Un amparo demanda XXXX horas.
- ✓ Un contencioso tributario demanda XXXX horas.
- ✓ Un contencioso de empleo demanda XXXX horas.
- ✓ Y así por cada categoría o tipo de causa, el promedio de tiempo que se establezca.

b) Luego se suman las horas¹⁶ útiles reales del conjunto de la POA de un juzgado.

c) Y si multiplicamos la cantidad de causas por los tiempos de cada una de ellas, tenemos el total de la demanda temporal que los productos plantean como necesarios al sistema

¹⁶ Asumiendo tiempos muertos del inicio de jornada y final de jornada, refrigerio, licencias, paros, protocolo, viajes académicos, etc.

con relación a las horas disponibles existentes como oferta de procesamiento de tal demanda (su POA).¹⁷

Este dato nos graficará sencillamente:

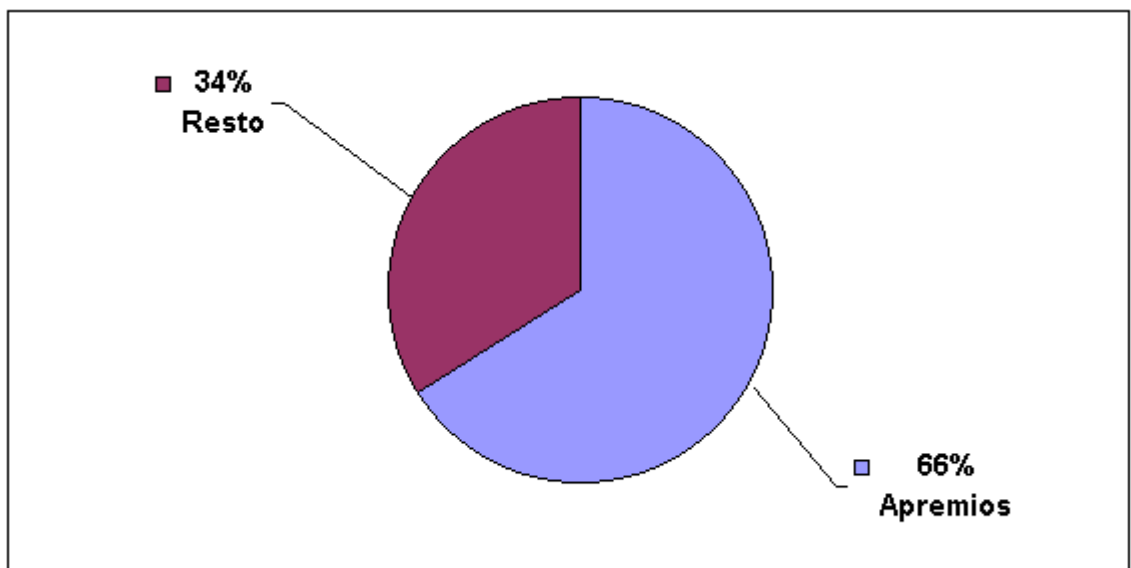
- el equilibrio del sistema;
- o el inicio de la mora procesal y saturación final del sistema pudiendo proyectar el tiempo

en que ello sucede de acuerdo con la tendencia incremental de causas;

- que si este se alimenta a mayor velocidad que su capacidad de procesamiento (de demandas y escritos) en productos (despachos - sentencias) en dicho juzgado tendremos un problema, pero objetivado y predecible.

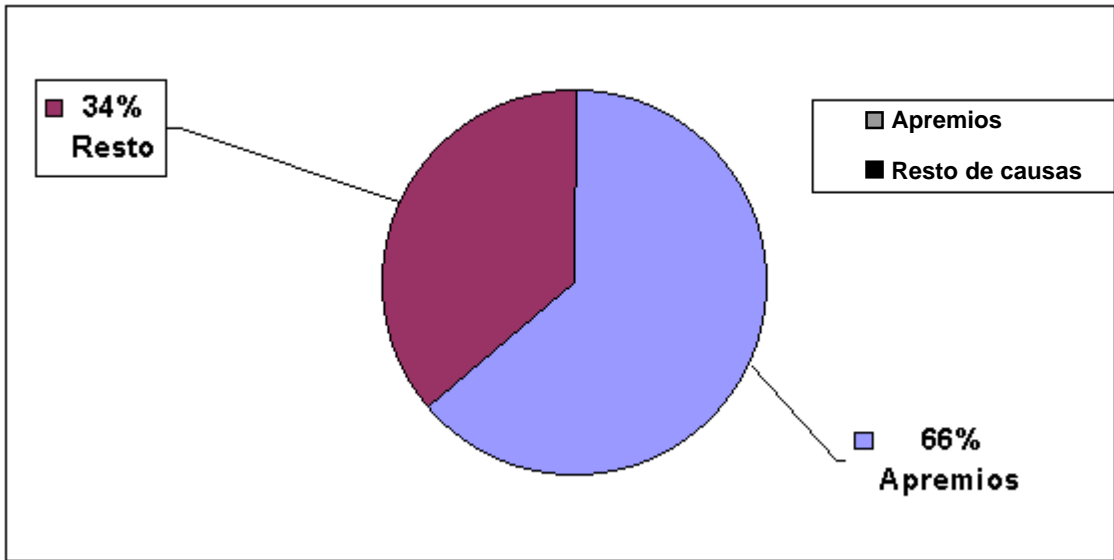
Veamos qué sucede en La Plata y en Necochea.

La Plata



¹⁷ Aceptando la utilización de términos que suenan a mercado, pero que guardan relación con un sistema tal como es la gestión de juzgado, tenemos que correlacionar necesariamente el sistema judicial como un sistema análogo en su estructura a otros, sólo que el objeto que éste produce son sentencias y es de naturaleza diferente a una lata de tomates triturados, o un automóvil, pero ambos poseen: edificios, personal, presupuesto, tiempos, capacidades, división del trabajo, controles, necesitan de insumos, requieren capacitación, tecnología informática disponible, esquemas de movimiento o logística, etc. Ello explica por qué los juzgados aceptan la aplicación de sistemas de calidad de gestión al igual que toda otra actividad comercial o industrial. El caso del Juzgado Federal N° 3 de Lomas de Zamora, a manera de ejemplo. Y desmitificando un

poco la labor de los juzgados, podremos llevarla al terreno de la medición de la satisfacción o insatisfacción del justiciable. De lo contrario hay impunidad de un sistema en relación con sus resultados. Pero también este análisis juega a favor del sistema judicial contencioso por cuanto alerta de su posible saturación, colapso y crisis en relación con la manda constitucional del Art. 15: "Tutela judicial efectiva". Y lo efectivo de una tutela no es tener un tribunal abierto para depositarle un reclamo sobre una situación jurídica vulnerada, sino para que ésta sea resuelta (a favor o en contra) en términos de razonable temporalidad. El Profesor Augusto Morello decía, en alguna charla y escritos, que un tiempo prudente estaba en el orden de los cuatro años. Pues bien, allí tenemos una pauta de valoración más que acreditada y de un profundo conocimiento de lo procesal.



7. Algunos cruzamientos interesantes.

Es decir que de estas inocentes y pulcras estadísticas, que en buena hora se conocen, es factible indagar ciertos aspectos que permiten adoptar medidas preventivas, correctivas, ajustes, modificaciones, expansiones, achicamientos, y demás consecuencias naturales por ser aplicadas, cuando un sistema lo analizamos con sentido de gestión, y por ende de resultados por parte de todos tal como podemos hacerlo aquí¹⁸ y con mucha más razón los actores directos: Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo. Estos son los que diseñan, presupuestan y ejecutan el sistema.

El tema es ciertamente importante ya que sólo el Estado se maneja con la idea del resultado indiferente de gestión sobre lo que la constitución, las leyes, los decretos de misiones y funciones dicen que debe hacerse. Sobre esta base de razonamiento bien pueden producirse des-

agregaciones que atiendan a responder los siguientes rubros o conceptos:

- Porcentaje de premios por Departamento.
- Porcentaje de premios según universo de contribuyentes.
- Porcentaje de litigiosidad según población total en condiciones sociales de reclamo (es decir, eliminando a quienes no tienen tal posibilidad: los excluidos sociales que el INDEC permite determinar).
- Porcentaje de causas por temática (empleo, previsión, contratos, jubilaciones).
- Desagregación por demandado/as para medir las áreas de la Administración activa más conflictiva o aquello/as que cumplen funciones administrativas.
- Porcentaje de demandabilidad de estas áreas en función de sus denegatorias expresas o silencios habidos.
- Porcentaje de amparos por mora interpuestos en relación con el total de amparos.
- Destinatarios de los amparos por mora.
- Ocurrencia de los amparos por mora en relación con el sujeto moroso contra el cual se lo interpone.

¹⁸ Y también en charlas brindadas en el Colegio de Abogados de San Isidro (organizadas por su instituto de Derecho Administrativo) o con la AADA en el Colegio de Abogados de San Martín y tal vez a la fecha de publicación de este artículo, también con la AADA en el Colegio de Abogados de Mar del Plata .

- Porcentaje de condenas contra la Administración del total de causas existentes.
- Porcentaje en relación con los demandados/as en forma singular.
- Desagregación de algunos de los porcentuales anteriores incorporando si el trámite administrativo incluyó o no recursos previos.

En suma, con esta información crítica y básica¹⁹ es posible, como retroalimentación del sistema secuencial “procedimiento - proceso”, adoptar políticas que reviertan lo que el termómetro jurisdiccional indica, que es nada más ni nada menos que conductas administrativas no deseables en perjuicio de los justiciables (nosotros los bonaerenses).

8. Conclusiones.

De allí que aún en este estadio de evolución y aprendizaje de la realidad del nuevo contencioso, podemos afirmar que no sólo es perfeccionable y perdurable como sistema en la medida de incorporar las alertas tempranas que eviten su saturación, sino que igualmente aporta a/al/la:

- ❑ Una mayor juridicidad administrativa.
- ❑ Un mejor acceso a la justicia a partir del aumento de la litigiosidad.
- ❑ Mejoramiento de la calidad en la gestión administrativa.
- ❑ Celeridad del procedimiento (por la figura del amparo por mora).²⁰
- ❑ Cierre de un ciclo del resultado indiferente para la Administración con un control jurisdiccional de lo reglado y discrecional.

¹⁹ Obtenible si se exige que el registro de cada sentencia incluya cierta información en una base de datos para que una aplicación informática la procese, tan sólo apretando una tecla del sistema.

²⁰ Los juicios que tramitaron en la SCBA antes del 15-12-2003, que pretendían el amparo por mora, se radicaron (durante la competencia transitoria del Art. 215 de la Const. Prov.) como acciones de amparo y con el régimen procesal de la Ley N° 7.166, lo que incluía las costas. Es necesario tener en cuenta que si bien la Corte no desconocía la Ley N° 12.008 no la aplicaba. Como ejemplo de ello vale

❑ Recuperación del sentido profundo del control judicial de la Administración (casi un siglo después y como mejor homenaje a Varela).

❑ A que se advierta un desnivel cuantitativo entre lo sustantivo administrativo y la “factoría” de premios que se avecine.²¹

❑ Permitir prevenir a la saturación del sistema.²²

❑ Generar información valiosa para repasar qué, cómo y quién hace mal las cosas en sede administrativa (con sentido amplio).

Por tanto valoremos lo bueno, y que aquellos agoreros que hablaron de que el sistema era (palabras más o menos) “[...] el portón de entrada a la industria de juicios contra el Estado [...]” revean tan medieval y corporativo concepto, saludando y sumándose al inicio de un proceso de mejor calidad jurídica y actividad judicial independiente, fortaleciendo el Estado de Derecho en nuestra Provincia.

citar la causa B-64202 “Laluk”, en la que se hizo lugar al amparo por mora y en las que impusieron las costas al municipio, porque el Art. 25 de la Ley N° 7.166 remite al sistema del Art. 68 del CPCC. Luego del 15-12-2003 la Corte empezó a usar la Ley N° 12.008 y declaró que no había más competencia originaria, por eso las demandas de amparo. Allí salieron las causas 66.073 del 01-12-2004 y 66.536 del 06-4-2005, en las que se imponen las costas por su orden con cita de los Arts. 51 y 76 de la Ley N° 12.008, texto Ley N° 13.101. En estos casos se condenó a la demanda a dictar el acto que hasta ese momento no se había dictado. En la causa 66.468 “Basualdo” del 13-04-2005, se impusieron a la demandada con cita de los Arts. 77 inc.1°, Ley N° 12.008 –13.101– y 25 de la Ley N° 7.166. Aquí el caso se declaró abstracto porque la demandada emitió un acto durante el proceso. Dos sentencias recientes sobre amparo por mora del fuero contencioso administrativo cuya lectura se recomienda son: “Causa N° 91 CCALP Asociación Argentina de Adventistas Séptimo Día c/ Dirección Provincial de Energía de la Provincia de Buenos Aires s/ amparo por mora” (*Rap Provincia de Buenos Aires*: 27:97) y “El Día S.A.I.C. y F. c/ Municipalidad de La Plata s/ amparo por mora” (*Rap Provincia de Buenos Aires*: 25:90).

²¹ Máxime cuando la Provincia ha planteado la mayor ofensiva tributaria judicial de su historia para con los evasores y/o morosos.

²² Ver Quiroga Lavié, Humberto, *Cibernética y política*, Ed. CA, Buenos Aires, mayo 1986.