



FUNDEPS

FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO
DE POLÍTICAS SUSTENTABLES

ARBITRARIA MODIFICACIÓN DE LA COMPETENCIA EN LOS AMPAROS CONTRA EL ESTADO. DEBILITAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA DE CÓRDOBA.

La Ley N° 10.249 ha modificado el régimen de competencia previsto en la Ley de Amparo N° 4915, reforma institucional que se ha llevado adelante con total ausencia de debate público, debilita principios del sistema republicano y afecta el derecho de acceso a la Justicia de los cordobeses para la efectiva vigencia de sus derechos y garantías fundamentales

**DOCUMENTO DE
TRABAJO**

Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables

Artigas 120, 6to I, Córdoba (CP X5000KVD)

Córdoba, Argentina

info@fundeps.org · +54-351-4290246

Abril de 2015

:: Resumen Ejecutivo

En base al proyecto de ley que fuera presentado por el Poder Ejecutivo para su tratamiento la Legislatura Unicameral de la Provincia de Córdoba sancionó el 10 de Diciembre de 2014 la Ley Nº 10.249, mediante la cual se modificaron diversas leyes provinciales.

La ley efectuó, con una técnica legislativa poco afortunada, modificaciones al Código Tributario Provincial (Ley Nº 6006), a otras leyes tributarias (Leyes Nº 9505, 9456, 9703, 10012, 10081 y 10117), a la Ley de Amparo (Nº 4915), a la Ley de Catastro (Nº 5057), y a la Ley de Tránsito (Nº 8560).

En el marco de los cambios introducidos, resulta verdaderamente sorprendente y grave la reforma en la atribución de competencia de los jueces para entender en las acciones de amparo interpuestas contra el Estado que, vale la pena mencionar, conforman la gran mayoría.

La nueva ley otorga competencia exclusiva a las Cámaras del fuero Contencioso-Administrativo para entender en los amparos contra los poderes públicos, lo que generará, como analizaremos seguidamente, consecuencias jurídicas altamente negativas en materia de acceso a la justicia, y por ende, en la vigencia de los derechos y garantías reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico.

Consecuencias disvaliosas

1. Falta de criterio jurídico para establecer la competencia

2. Restricción de oportunidades.
3. Violación manifiesta de los principios constitucionales de Acceso a la Justicia y la Defensa en Juicio
 3. a. Menor celeridad procesal e inadecuado funcionamiento del PJ
 3. b. Menor capacidad recursiva y mayores costos económicos para el amparista.
 3. c. Altos costos para los amparos del Interior.
4. Afectación en la protección especial de los derechos colectivos.

Ausencia de debate público y falta de transparencia política

En un contexto de discusión sobre las posibilidades de democratización del ámbito judicial, una iniciativa tan relevante que es aprobada sin discusión y sin explicitación de las razones que la fundamentan significa definitivamente un paso atrás. Más aún en vistas de las consecuencias desarrolladas en la sección anterior.

ARBITRARIA MODIFICACIÓN DE LA COMPETENCIA EN LOS AMPAROS CONTRA EL ESTADO. DEBILITAMIENTO INSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA DE CÓRDOBA.

Régimen de competencia anterior a la presente ley

A los fines de ilustrar claramente la reforma sustanciada, repasaremos qué régimen de competencia estaba vigente previo a la sanción de la Ley 10.249. Así lo establecía exclusivamente el artículo 4 de la Ley Provincial de Amparo N° 4915: “Será competente para conocer de la acción de amparo el Juez de Primera Instancia, con jurisdicción en el lugar en que el acto se exteriorice o tuviere o pudiere tener efecto, y cualquiera fuere su competencia por materia y que esté de turno...”. Es decir, la norma provincial adjudicaba la aplicación del derecho en las acciones de amparo, exclusiva y excluyentemente, a todos los jueces de Primera Instancia, sin distinción de fueros o materias, y que estuvieran de turno.

Vemos que regía el criterio de la competencia universal, difusa, desconcentrada o amplia, que otorgaba la facultad-deber de impartir justicia y de ejercer el control de constitucionalidad de las normas a todo juez inferior cualesquiera fuera su especialización por materia, en su condición de último guardián de los derechos humanos. Este sistema ofrecía mayor celeridad al evitar discusiones de competencia y asignando un universo amplio de tribunales en condiciones de actuar en este tipo de casos. Al mismo tiempo, por esa definición basada en criterios amplios, se

favorecía la imparcialidad de los tribunales.

Por las facultades establecidas en la Carta Orgánica del Poder Judicial, el Tribunal Superior de Justicia dispuso por medio de sucesivos acuerdos reglamentarios qué juzgados eran los competentes en las acciones de amparo, sin distinguir si eran interpuestas contra el Estado. El Acuerdo Reglamentario N° 540 serie "A" del 06/04/2000 del TSJ fue la base normativa sobre la cual se sucedieron acordadas complementarias y modificatorias (Acds. N° 548, 557, 592, 609, todas serie “A”, y N° 99 serie “B”).

El sistema que efectivamente estuvo vigente hasta el 31/12/2014 asignaba por orden de turnos competencia exclusiva y excluyente en el Centro Judicial de Capital a los Juzgados en lo Civil y Comercial y a los Juzgados de Conciliación, y en los restantes Centros Judiciales de la Provincia (Interior) a los Juzgados Civiles y Comerciales, de Conciliación, de Control y de fuero múltiple.

Sistema de competencia actual

La reforma de la Ley N° 10.249 alteró sustancialmente el régimen legal anterior. Se transcribe parte del inciso 2 del artículo 9 de la misma, que expresamente refiere a esta modificación de la Ley N° 4915, mediante la

incorporación del artículo 4 bis: “Será competente para conocer de la acción de amparo interpuesta en contra de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de la Provincia de Córdoba, sus entidades autárquicas o descentralizadas, empresas del Estado, Sociedades del Estado y Sociedades de Economía Mixta, la Cámara en lo Contencioso Administrativo que esté de turno, y en las Circunscripciones del interior de la Provincia, las Cámaras Civiles y Comerciales de turno competentes en lo contencioso administrativo, en el lugar en que el acto se exteriorice o tuviere o pudiere tener efecto...”. La reforma desplaza la competencia de los jueces de primera instancia para entender en este tipo de amparos instaurados contra la esfera estatal/gubernamental, otorgándosela directamente a los órganos colegiados de Segunda Instancia, más precisamente a las Cámaras del fuero Contencioso Administrativo.

De este modo, podemos afirmar que se abandona el criterio de la competencia universal o difusa que imperaba anteriormente. Por otra parte, tampoco se adopta el criterio de especialización de funciones de los magistrados, que es el que resulta plasmado en la Ley Nacional de Amparo (art. 4 Ley 16.986) (cita), por el que se impone la intervención de los jueces de Primera Instancia con especialidad en la materia que haga sustancialmente al amparo judicial (1).

Las Cámaras de materia Contencioso Administrativas constituyen tribunales compuestos por tres jueces de fuero netamente específico y especializado en Derecho Público Administrativo, por lo que por exclusión no resultan especialmente capacitadas en otras áreas del derecho, lo que otorga

pocas garantías de que resolverán correctamente asuntos que habitualmente no llegan a sus despachos. Al contrario, puede presumirse que observarán y aplicarán el derecho siempre desde una formación publicista y administrativista, la cual tiende a analizar los conflictos desde la perspectiva del estado.

Consecuencias disvaliosas

En este apartado, señalaremos los numerosos efectos negativos que tuvo esta reforma de la Ley de Amparo de la Provincia.

1. **Falta de criterio jurídico para establecer la competencia.** Como hemos analizado, la reforma no aclara si se sigue algún criterio atendible ni fundamenta tal cambio institucional, como podría ser el establecido a nivel nacional, con referencia al ámbito del reclamo. Quizás favorecido por la falta de apertura y discusión pública, no se han explicitado los criterios para justificar la modificación instaurada.

2. **Restricción de oportunidades.** En números, esta modificación elimina la competencia de sesenta (60) jueces de primera instancia solamente de la Capital y de sesenta y dos (62) jueces del Interior, asignándola únicamente a dos (2) Cámaras Contencioso-Administrativas con un total de seis (6) jueces en la Capital y a diez (10) Cámaras Civiles y Comerciales y Múltiples con un total de treinta (30) jueces en las Circunscripciones del Interior. (2)

Esta sustitución de los magistrados competentes incidirá negativamente a la hora de dar accesibilidad y procedencia a las acciones contempladas en el artículo 43 de la Constitución Nacional, ya que un número

tan mínimo de magistrados habilitados provocará un efecto embudo. Por ejemplo, sólo 2 cámaras entenderán en todos los amparos que se interpongan contra el Estado, sus organismos descentralizados y/o empresas, en la Capital de la Provincia de Córdoba. Los criterios fijados jurisprudencialmente por las Cámaras harán predictibles los resultados de los nuevos amparos que se presenten. Probablemente podrán conocerse también las preferencias ideológicas de estos exiguos camaristas para administrar justicia en estos casos (3). El propio TSJ reconoció en los considerandos de la Acordada N° 540 del año 2000 que “Es común que de antemano se conozca la posición de los magistrados con relación a la procedencia o improcedencia del amparo...”.

3. Violación manifiesta de los principios constitucionales de Acceso a la Justicia y la Defensa en Juicio (4). La eliminación lisa y llana de la Primera Instancia para la intervención judicial, o sea la de los jueces de primer grado, y la atribución directa de competencia a las Cámaras, recorta infundadamente los mecanismos previstos para el normal acceso a la justicia. Los principios que lo integran, como la Doble Instancia Judicial y el Derecho de Defensa, se ven vulnerados ya que se restringen severamente las posibilidades de revisión de las decisiones judiciales, y de este modo se confinarán los derechos de las personas que acuden a la Justicia.

3. a. Menor celeridad procesal e inadecuado funcionamiento del PJ. Atento a que el órgano de alzada de las Cámaras es el Tribunal Superior de Justicia, resulta evidente que se obstaculizará la celeridad procesal que estas acciones demandan en el caso de que interpongan recursos, y a la vez se producirán serios inconvenientes

para el funcionamiento general de la administración de justicia.

3. b. Menor capacidad recursiva y mayores costos económicos para el amparista. Las posibilidades de interponer recursos en las Cámaras resultan más acotadas, en cuanto a que se dispone de menos vías impugnativas y a la vez las vías existentes son más restringidas, en el sentido de que no pueden cuestionarse para su revisión por el TSJ todos los asuntos en litigio, salvo aquellos expresamente consagrados en los prescripciones del Código de Procedimientos. Esto es, se afecta cuantitativa y cualitativamente la amplitud recursiva.

Al mismo tiempo, interponer un recurso de casación ante el TSJ no constituye el camino más usual ni preferido para concluir las contiendas judiciales, no sólo por su complejidad sino también porque implica una importante erogación económica para el amparista, tanto por los honorarios pactados con su abogado como por el precio del recurso, y el eventual riesgo de perderlo si no es admitido.

3. c. Altos costos para los amparos del Interior. Empeora notablemente la situación para las restantes 9 circunscripciones judiciales de la Provincia, ya que cuando los accionantes del interior realicen planteos recursivos ante las Cámaras de su jurisdicción, el juicio de desplazará territorialmente, debiendo litigar ante el TSJ, y constituir domicilio en la Capital de la Provincia, con todos los costes que ello implica.

El TSJ había considerado este supuesto en la Acordada N° 592 del año 2001 que regía para el interior, cuando dispuso retirarle la competencia en amparos a las Cámaras que anteriormente

se les había atribuido: “En estas circunstancias, las decisiones emanadas de dichos cuerpos colegiados determinan inexorablemente la intervención de este Alto Cuerpo como órgano de alzada. Extremos de tal naturaleza resultan inadecuados en orden a la celeridad y agilidad que deben presidir la tramitación de los procesos de Amparo, generando inconvenientes de índole práctico toda vez que la instancia recursiva obliga al desplazamiento de la causa fuera del ámbito territorial pertinente, con las consecuentes dificultades y mayores recaudos que ello obliga”.

4. Afectación en la protección especial de los derechos colectivos. El amparo es la vía judicial principal para la protección de los derechos de tercera generación que fueron incorporados en los artículos 41 y 42 en la reforma constitucional. El art. 43 dispone la tutela judicial efectiva para estos derechos de incidencia colectiva, y las consecuencias de la modificación pueden traer obstáculos para el ejercicio de esta garantía constitucional. (5)

Ausencia de debate público y falta de transparencia política

Es cierto que los tribunales inferiores que resultaban competentes se encontraban desde hace unos años abarrotados de causas judiciales, y que las acciones de amparo generalmente habían representado un especial esfuerzo laboral, particularmente por la urgencia del pedido y la importancia crítica de los temas. Sin embargo, resulta difícil de justificar que para resolver situaciones de sobrecarga del sistema, se reduzca el número de tribunales con capacidad de actuar en este tipo de reclamos.

Por otra parte, la reforma no ha sido producto de una decisión consensuada

para intentar resolver estos avatares del oficio judicial. En esta línea, resulta importante destacar que esta reforma legislativa nunca fue objeto de consulta o discusión pública previa con los magistrados judiciales ni con otros operadores jurídicos, y menos sometida a la opinión pública para su debate.

En un contexto de discusión sobre las posibilidades de democratización del ámbito judicial, una iniciativa tan relevante que es aprobada sin discusión y sin explicitación de las razones que la fundamentan significa definitivamente un paso atrás. Más aún en vistas de las consecuencias desarrolladas en la sección anterior.

Reflexión final “Ley del Desamparo”

En síntesis, la Ley N° 10.249 parece haber pretendido lograr una “cercana” justicia para la Administración y no para sus administrados. Las pocas Cámaras de fuero Contencioso Administrativo tienen, por su propia naturaleza, una tendencia a analizar los conflictos de derecho desde la perspectiva del gobierno.

Los principios de división y equilibrio de poderes se han visto lesionados con esta reforma, mediante la que se establece un criterio restringido y parcializado para la administración de justicia en esta clase de amparos, alterando las bases del sistema republicano.

Las afectaciones a la independencia e imparcialidad del Poder Judicial de Córdoba sumado a las limitaciones al acceso a la justicia, probablemente afectará el éxito de los venideros reclamos individuales y colectivos que con carácter de inmediatez se presenten ante la justicia, lesionando la

efectiva protección de los derechos humanos y las garantías fundamentales.

Bibliografía

(1) Sagués, Néstor Pedro: Acción de amparo, p. 316, Editorial Astrea, 5ª Edición, 2009.

(2) Base de datos del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, 2014.

(3) Kennedy, Duncan: Izquierda y derecho. Ensayo de teoría jurídica crítica,

p. 34 y ss., Editorial Siglo Veintiuno, 2010.

(4) Gozaini, Osvaldo Alfredo: El derecho de amparo, p. 22 y ss., Editorial Depalma, 2ª Edición, 1998.

(5) Bidart Campos, Germán: Manual de la Constitución reformada, Tomo II, p. 98, Editorial Ediar, 1998.

La **Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS)** es una organización sin fines de lucro cuyo trabajo se dirige hacia la construcción de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva, promoviendo un desarrollo sustentable que respete derechos humanos, mediante la incidencia en políticas públicas a nivel local, nacional e internacional.

Con estos fines, FUNDEPS realiza actividades de investigación, capacitación, incidencia, litigio estratégico y cooperación en general.

:: Misión.

Contribuir al fortalecimiento de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva, que a través de procesos democráticos y participativos, promueva un desarrollo sustentable y respetuoso de los derechos humanos.