



¿Qué y cómo resuelve la Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata?

Zoom al periodo 2015-2020

2023



Créditos

Este informe fue elaborado para CIDC por Mariela Galeazzi, Valentina López Peña, María Emilia Mamberti, Olivia Minatta, Gonzalo Permuy Vidal y Facundo Velaz. Se nutrió de valiosos aportes en conversaciones preparatorias con Francisco Verbic, José María Martocci, Alejo Giles, Candela Pérez Crispiani, Carlos Mamberti e Ignacio Lopez.

Su diseño estuvo a cargo de Magdalena Antunovic.



**¡Descargá todos los informes
y conoce más de este proyecto
escaneando este código QR!**

I. Introducción	4
II. Metodología y selección del tribunal a evaluar: la Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata	5
III. Principales hallazgos	8
A. El universo de trabajo del tribunal: ¿cuántas y qué causas ingresan a la CCALP?	8
1. Causas ingresadas y resueltas por año	8
2. Entidades más demandadas	16
3. Vías procesales más utilizadas	18
B. Las posiciones del tribunal: ¿cómo resuelve la Cámara en temáticas de derechos?	20
1. Los organismos relevados	20
2. Tendencias generales y promedios en las decisiones de la Cámara	21
I. Cuestiones generales	22
II. Razones de ingreso a la cámara	23
III. La duración de los procesos	24
IV. Formas de votación de quienes integran la cámara	27
V. Forma de resolver según derecho	29
3. Consideraciones de política pública que surgen del análisis	30
I. Lenguaje claro	20
II. Repetición de casos	32
III. Problemas en la administración pública	33
IV. El potencial distributivo o regresivo de los litigios analizados	34
V. Particularidades en el amparo	35
IV. Conclusiones y recomendaciones	37

I. Introducción

El marco internacional de los derechos humanos requiere, en términos generales, que los Estados implementen y monitoreen sus políticas públicas con el objetivo de asegurar los derechos de todas las personas de manera equitativa. En el caso específico de la función judicial, las obligaciones convencionales y constitucionales en la materia exigen tanto incorporar una perspectiva de derechos humanos al proceso, como hacerlo en todos los aspectos institucionales en los que se proyecta la actuación judicial. Así, por ejemplo, para mejorar el abordaje judicial de las problemáticas de género, es tan importante analizar los problemas asociados con el diseño procesal del sistema, como también lo es adoptar medidas institucionales dirigidas a asegurar una perspectiva de género en la resolución de los conflictos o para avanzar hacia la paridad de género en los tribunales. Entre otras cosas, para ello **hace falta partir de diagnósticos robustos que brinden información sobre los problemas institucionales de los poderes judiciales, así como también el modo en que los jueces y juezas resuelven los casos en los hechos.**

Sin embargo, en la Provincia de Buenos Aires existen importantes deficiencias en la producción de información estadística sobre el funcionamiento de los tribunales. En general, no existe información sistemática y desagregada que releve datos detallados sobre los tipos de causas que ingresan cada año en los distintos juzgados, tribunales, instancias y/o fueros. En ese sentido, si bien hay información pública general sobre cantidades de causas ingresadas y/o resueltas según fuero e instancia y para algunos años, no es posible conocer aspectos como qué tipo de causas son las tratadas, qué vías procesales son las más utilizadas y por qué, los tiempos usuales que transcurren entre distintos momentos relevantes dentro del proceso¹, los derechos en juego en cada caso, las características principales de los actores y demandados, de los patrocinantes y los criterios judiciales más usuales para resolver, entre otras cosas.

Desde una perspectiva de derechos humanos, este tipo de información permitiría conocer, por ejemplo, quiénes son los grupos poblacionales más beneficiados por el sistema judicial (y si, por caso, los sectores más vulnerables acceden a la justicia, o si haría falta implementar otras políticas públicas además de los beneficios de gratuidad o de litigar sin gastos). Del mismo modo, permitiría conocer cuáles son las temáticas que los jueces y juezas priorizan en

¹ Pueden consultarse a este respecto ciertas estadísticas publicadas por la Suprema Corte de Justicia local en <https://estandares.scba.gov.ar/>.

su calendario de resolución (cuestiones relacionadas con el empleo público, los sindicatos, la propiedad, los niños/as que viven en la calle, los consumidores, el ambiente, etc.), o bien cuáles son los problemas que más frecuentemente se presentan y que inundan los juzgados en detrimento de un sistema eficiente y, por tanto, más accesible para todas las personas por igual.

En consecuencia, acceder a este tipo de información de manera consistente y frecuente permitiría partir desde una base mucho más sólida a la hora de discutir reformas institucionales o legales que regulen la actividad judicial en la Provincia, que deberían tener siempre un enfoque de derechos. Así, por ejemplo, podrían mantenerse discusiones mucho más informadas sobre la necesidad de repensar ciertos modos alternativos de resolver conflictos, regular aspectos como el sistema del precedente, reestructurar la organización interna del poder judicial o discutir sobre el modo en que se invierten en él los recursos disponibles. Por otra parte, producir esta información es central para el monitoreo del poder judicial, aspecto que resulta clave para su fortalecimiento institucional y su legitimidad frente a la ciudadanía.

En este marco, este documento busca contribuir en la generación de información empírica relevante para conocer más sobre la realidad de los tribunales de la Provincia de Buenos Aires, a fin de informar políticas judiciales. En particular, el informe busca analizar cómo la Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata resuelve casos vinculados a cierto grupo de derechos humanos, en qué tiempos, quiénes son los sujetos más frecuentemente demandados, entre otros aspectos.

II. Metodología y selección del tribunal a evaluar: la Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata

Las conclusiones iniciales presentadas en este informe surgieron de un proceso de revisión de sentencias resueltas por la Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata (en adelante, nos referiremos a ella indistintamente como “la Cámara”, “CCALP”, “Cámara contenciosa”). Mientras que el objetivo más general de este proyecto de investigación es hacer un “zoom” en algún tribunal a modo de caso testigo de un ejercicio que podría replicarse para todo el poder judicial, la selección de la Cámara se debe a su relevancia para resolver temáticas de interés público y derechos humanos en el orden local. Asimismo, dado que muchos de los casos que se discuten en esta instancia se vinculan con el

cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, el análisis resulta ilustrativo de problemas que exceden el ámbito judicial y que se originan en el funcionamiento de la administración provincial. A esto se le suma el gran volumen de casos que recibe la Cámara que, funcionando en el distrito más poblado del país, refuerza la enorme trascendencia que tiene su análisis detallado.

Puesto que la Cámara es la instancia revisora previa a la Suprema Corte en una gran cantidad de casos en los cuales se demanda a la Provincia, sus municipios y los distintos órganos o entes en ejercicio de función administrativa, su funcionamiento y criterios de resolución pueden resultar determinantes para las reglas de juego que rigen y dan forma a las obligaciones del Estado local en materia de derechos humanos. En ese sentido, la Cámara tiene la capacidad de unificar criterios, suspender o avalar decisiones judiciales provenientes de juzgados de primera instancia y de hacerlo por años hasta tanto la Suprema Corte finalmente resuelva. De acuerdo al relevamiento realizado en este informe, en el 92% de los expedientes analizados la Cámara fue el último órgano jurisdiccional interviniente en atención a que sus decisiones quedaron firmes por la falta de interposición de recursos extraordinarios o bien por la denegación de aquellos intentados. Ello la convierte, en los hechos, en el tribunal que tiene, en gran parte de los casos, la última palabra sobre la suerte de los litigios y sobre la interpretación y los alcances de los derechos en ellos discutidos.

Pero además de ello, **la Cámara es un buen caso testigo porque se trata de un órgano judicial que presenta problemas de transparencia adicionales a los graves déficits de información que caracterizan a toda la justicia provincial². En ese sentido, no sólo no existen publicados proactivamente datos estadísticos con algún nivel de detalle y sistematicidad sobre las causas sobre las que resuelve el tribunal, sino que sólo es posible acceder a sus sentencias judiciales mediante el sistema de la “Mesa de Entradas Virtual” -MEV- (la plataforma de acceso para los operadores del sistema, con un formato de búsqueda “por caso”) y no a través de la página oficial de la SCBA, que recopila criterios jurisprudenciales que sí están disponibles para otros tribunales³. Es decir, no es posible conocer cuáles son sus criterios de decisión si no es a**

2 Ver, en general, la información producida al respecto en el sitio web de CIDC “Nuevos Aires”, disponible en <https://cidc.org.ar/nuevosaires/>

3 Ver el informe de CIDC “Transparencia en la justicia bonaerense: relevamiento y análisis de datos publicados por el Poder Judicial”, disponible en <https://cidc.org.ar/nuevosaires/>, donde se explican las limitaciones de JUBA para acceder a la jurisprudencia de la Cámara Contenciosa de La Plata, entre otras.

través de la consulta con quienes litigan asiduamente ante la Cámara, que solo permite recabar información anecdótica.

Dados estos déficits de información, en una primera etapa del proyecto de investigación se trabajó en elaborar la base de datos de causas que ingresan a la Cámara que permitiera luego examinar en profundidad ciertas causas, dado que esta base o “listado” de causas no se publica proactivamente (solo se publica la cantidad de causas ingresadas). Con este ejercicio se buscó identificar la totalidad de las causas ingresadas a la Cámara desde su creación y hasta inicios del año 2023.

Como resultado de esta tarea, se logró construir una base de datos original accesible en el sitio <https://cidc.org.ar/nuevosaires>, en la que se identificaron un total de 31.786 casos, que representan cerca del 90% de las causas que la Suprema Corte informa que ingresaron a la Cámara en el periodo en cuestión (reiteramos que la Suprema Corte informa la cantidad total de casos, sin indicar el listado de causas con sus datos). En la base pueden consultarse varios de los datos de identificación del expediente que provee la MEV: su carátula, su número de receptoría⁴, el número de expediente de cámara⁵, la fecha de ingreso a Cámara, y de forma separada la materia y las partes actora y demandada. Las causas identificadas se encuentran ordenadas por número de expediente. Al tratarse de un documento en formato abierto, los datos son fácilmente reutilizables y procesables.

Este primer esfuerzo permitió evaluar cuestiones generales, como las entidades demandadas con mayor frecuencia y los niveles de uso de las distintas vías procesales disponibles en el fuero contencioso. **Las conclusiones derivadas del análisis de dicha base de datos se presentan en el apartado III. A de este documento.**

Sobre la base de este listado original y a fin de profundizar en el análisis, se seleccionó una muestra de causas que llegaron a la Cámara en el período 2015-2020. Por razones metodológicas, esta segunda muestra comprende sólo aquellos casos en los cuales se consigne como demandados a los siguientes órganos estatales: el Instituto de Previsión Social (IPS), el Instituto de la Vivienda y el Ministerio de Infraestructura, la Secretaría de Derechos Humanos, el Servicio Penitenciario, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), la

⁴ Aunque en la mayoría de los casos no puede visualizarse o se consigna como 0 - 0.

⁵ Se trata de un número que es diferente al asignado en los juzgados de primera instancia.

Dirección General de Escuelas (DGCyE), el Instituto de Obra Médico Asistencial (IOMA), y el Tribunal de Cuentas. En esa segunda fase se avanzó en obtener información específica relativa a fechas relevantes durante los procesos (por ejemplo, fecha de ingreso en la Cámara y de resolución), la materia discutida y los derechos en juego, el tipo de proceso (individual o colectivo, además de la vía procesal), la existencia de beneficio de litigar sin gastos, el criterio de decisión (favorable o desfavorable para la demandada), el modo de votación de los jueces, entre otros. **Una síntesis de los hallazgos principales de este relevamiento se presentan en la sección III.B de este documento.**

Pueden consultarse más detalles sobre la metodología utilizada para realizar ambas partes de este proyecto en el documento⁶ elaborado específicamente a ese fin.

III. Principales hallazgos

A. El universo de trabajo del tribunal: ¿cuántas y qué causas ingresan a la Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata?

1. Causas ingresadas y resueltas por año

La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires publica en su sitio web una serie de estadísticas en las cuales detalla, entre otras cuestiones, la cantidad de causas que ingresan a los diversos órganos jurisdiccionales y la cantidad de resoluciones dictadas por año. Según las estadísticas oficiales de la SCBA, **la Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata (CCALP) es el tribunal de alzada que registra mayor cantidad de ingresos por año en toda la provincia**⁷.

Esto reafirma la relevancia que tiene el organismo analizado dentro del sistema de justicia bonaerense, cuyo rol se destaca no sólo por la naturaleza de los casos en los cuales es competente para intervenir, sino también por la gran cantidad de casos en los que debe conocer.

⁶ “Relevamiento de causas de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata. Metodología utilizada y aclaraciones sobre el alcance del relevamiento” documento disponible en <https://cidc.org.ar/nuevosaires>

⁷ Teniendo en cuenta que la Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata no se encuentra dividida en salas, a diferencia de la mayoría de los tribunales de la provincia, la comparación se hace teniendo en cuenta la cantidad de ingresos que tiene el tribunal y los que tienen el resto de los órganos jurisdiccionales por sala.

Según los datos publicados, desde la creación de la Cámara en el año 2004 hasta el año 2022 inclusive, ingresaron a ella un total de 40.901 causas. Durante el período relevado en nuestra investigación, es decir, aquel comprendido entre los años 2015 y 2020, ingresaron 14.706 expedientes para ser tratados por el tribunal.

Debido a que la Corte no publica un listado detallado de las causas ingresadas al tribunal, sino sólo la cantidad, sumado a la falta de registros sobre la Cámara Contenciosa en los sistemas de jurisprudencia de la SCBA (JUBA), el primer paso del proyecto consistió en generar una base de datos propia que sirviera como punto de inicio para comenzar con el análisis de los casos en particular. A pesar de las importantes deficiencias de los sistemas informáticos de búsqueda de expedientes, con la metodología ideada para esta investigación identificamos 31.786 causas durante todo el período de existencia del tribunal y 10.186 causas en el período relevado, lo que representa un 78%⁸ y un 69%, respectivamente, de las causas ingresadas en esos períodos según los datos publicados por la SCBA.

En paralelo a ello, desde CIDC le solicitamos a la propia Cámara la remisión del detalle de las causas ingresadas y sus datos de identificación (carátula y número de expediente, fecha de ingreso y todo otro dato adicional recopilado) y las resoluciones dictadas en el período de estudio. El Tribunal nos remitió la información interna disponible, obtenida desde el sistema Augusta⁹. Sin embargo, desde el inicio observamos discrepancias entre los datos brindados por el tribunal y aquellos publicados por la Corte, ya que, según los datos de la propia Cámara, en el período relevado ingresaron 10.148 causas, es decir, alrededor de 4.500 causas menos que las informadas por la SCBA.

A continuación se detalla la cantidad de casos ingresados al tribunal desde su creación hasta el año 2022¹⁰, según las diversas fuentes de información referenciadas.

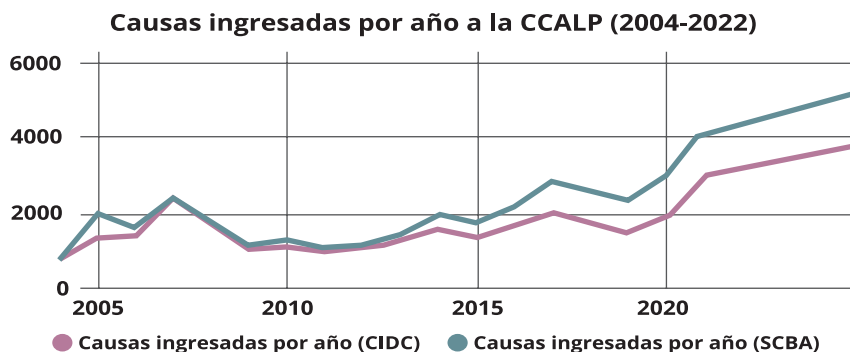
8 El porcentaje fue calculado sobre la cantidad de causas ingresadas en el período 2004-2022, debido a que, a la fecha de presentación de este informe, aún no se encuentran publicadas las estadísticas del año 2023.

9 Los listados compartidos por el Tribunal pueden consultarse en la sección “Datos oficiales y pedidos de información” disponible en cidc.org.ar/nuevosaires. Cabe destacar que el pedido de acceso a la información incluía más información adicional, que no fue proveída por el órgano, sin dar explicación sobre los motivos (por ejemplo, indicadores de gestión y plazos de resolución). También puede consultarse el pedido de información pública realizado en la sección “Datos oficiales y pedidos de información” disponible en cidc.org.ar/nuevosaires.

10 El detalle se limita al período 2004-2022 ya que el presente trabajo fue elaborado a mediados del año 2023.

Año	Ingresos CCALP (2004-2022)		
	SCBA	CCALP ¹¹	CIDC
2004	727	-	628
2005	2.071	-	1341
2006	1.593	-	1406
2007	2.473	-	2424
2008	1.776	-	1630
2009	1.123	-	1012
2010	1.259	-	1111
2011	1.071	-	986
2012	1.179	-	1064
2013	1.451	-	1220
2014	1.964	-	1559
2015	1.762	1314	1345
2016	2.157	1687	1665
2017	2.857	2091	2014
2018	2.588	1916	1778
2019	2.340	1633	1461
2020	3.002	1507	1923
2021	4.276	-	3016
2022	5.232	-	3808
Total	40901	-	31391

Sin perjuicio de las diferencias cuantitativas entre el número de ingresos registrados en nuestra base de datos y los informados por la Suprema Corte, ambos son coincidentes en las tendencias y en el sentido de la evolución interanual de los casos ingresados a la Cámara, como puede observarse en el gráfico que se encuentra a continuación.

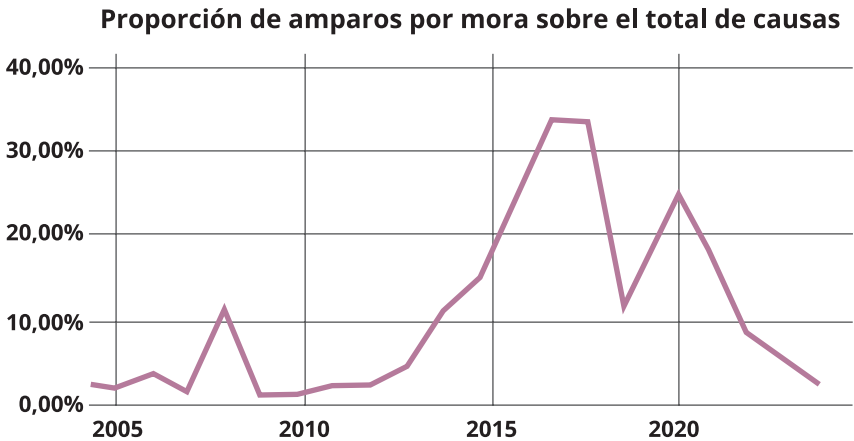


¹¹ La información requerida a la Cámara se limitó al período 2015-2020

Como puede observarse, hasta el año 2015 la Cámara recibía aproximadamente 1500 causas por año, sin perjuicio de algunos años en los cuales el número de ingresos fue excepcionalmente alto¹². A partir del año 2016 el número de ingresos al organismo fue incrementándose de forma progresiva hasta el año 2019, con un promedio de aproximadamente 2.500 ingresos por año durante este período.

Sin perjuicio de la tendencia alcista en la última década, se advierte que a partir del año 2020 la cantidad de causas que ingresaron al tribunal aumentaron abruptamente. En este sentido, en el año 2020 se registraron 3.002 causas ingresadas, es decir, casi un tercio más que en el año anterior. Luego de la pandemia, la cantidad de casos que ingresaron al tribunal aumentó significativamente, con 4.276 causas registradas en el año 2021 y 5.232 en el año 2022. En otras palabras, esto significa que **en el año 2022 a la Cámara ingresaron más del doble de causas que las que recibió en promedio por año en la última década.**

Por otro lado, si se observan los distintos grupos de causas identificadas, se encuentran aumentos más significativos en algunos casos. Por ejemplo, **la proporción de amparos por mora ingresados cada año con respecto al total de causas ingresadas aumentó de manera sostenida desde el año 2013 en adelante, aunque ese incremento fue más errático desde el año 2019.**



A modo de comparación con los restantes tribunales de alzada del fuero, la Cámara en lo Contencioso Administrativo de San Martín recibió en el año 2022 un total de 1.724 expedientes para resolver, seguida por la Cámara de Mar del

¹² En algunos años el número de ingresos fue excepcionalmente alto, como en los años 2005 y 2007, en los cuales se registraron 2.071 y 2.473 ingresos, respectivamente.

Plata con 1.274 causas y la de San Nicolás, con sólo 395.¹³ Es decir, la **Cámara capitalina es el tribunal de apelación del fuero contencioso administrativo con más ingresos anuales por amplia diferencia, concentrando más del 60% de la totalidad de las causas ingresadas en los restantes tribunales de alzada con competencia en la materia.**

Sin embargo, el dato más sorprendente es que la **Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata fue, según las estadísticas publicadas por la SCBA para el año 2022, el tribunal de apelación con más ingresos registrados en toda la Provincia de Buenos Aires**¹⁴.

A modo de comparación, por ejemplo, en las Cámaras Civiles de La Plata ingresaron 8.063 causas en el año 2022 pero, en función de la cantidad de órganos departamentales y su división interna, el promedio de ingresos fue de 1.344 causas por sala¹⁵, número que representa casi un cuarto de los que tuvo la Cámara Contenciosa, que es única y no está dividida en salas¹⁶. La Cámara del fuero civil que más ingresos tuvo en el año fue la de Lomas de Zamora, con un total de 1.941 causas en promedio por sala, es decir, menos de la mitad de las que tuvo la Cámara Contenciosa de La Plata¹⁷.

Para compararlo con otros fueros, la Cámara de Apelación y Garantías en lo Penal que más ingresos tuvo por sala en el año 2022 fue la de Lomas de Zamora, con 2.110 causas¹⁸. El Tribunal de Casación Penal de la Provincia de Buenos Aires tuvo 7.892 ingresos en total, lo cual arroja un promedio de 1.315 causas por sala¹⁹.

13 Según las estadísticas publicadas por la Secretaría de Planificación de la SCBA, disponibles en <https://www.scba.gov.ar/planificacion/Estads2022>

14 Siendo que el tribunal estudiado, a diferencia de la mayoría de los órganos de revisión de la Provincia, no se encuentra dividido en salas, la comparación con los restantes organismos se hizo teniendo en cuenta la cantidad de ingresos por sala en cada uno de ellos.

15 De los datos publicados por la SCBA (disponibles en <https://www.scba.gov.ar/planificacion/camaras%20civiles.pdf>) no logra advertirse si estos datos incluyen a las apelaciones en materia de familia, que también son resueltas por estos tribunales, pero cuyas estadísticas (disponibles en <https://www.scba.gov.ar/planificacion/camaras%20civiles%20-%20familia.pdf>) se publican por separado. De cualquier forma, la conclusión sigue siendo la misma, ya que el promedio de causas de familia por sala es menor y no modifica el sentido de lo expuesto.

16 Sin perjuicio de la reforma introducida por la ley 15.400 (BOP: 22/12/2022) en el año 2022, que divide a la Cámara en dos salas de tres jueces cada una, que al día de la fecha no ha sido implementada.

17 Los datos pueden consultarse en <https://www.scba.gov.ar/planificacion/camaras%20civiles.pdf>

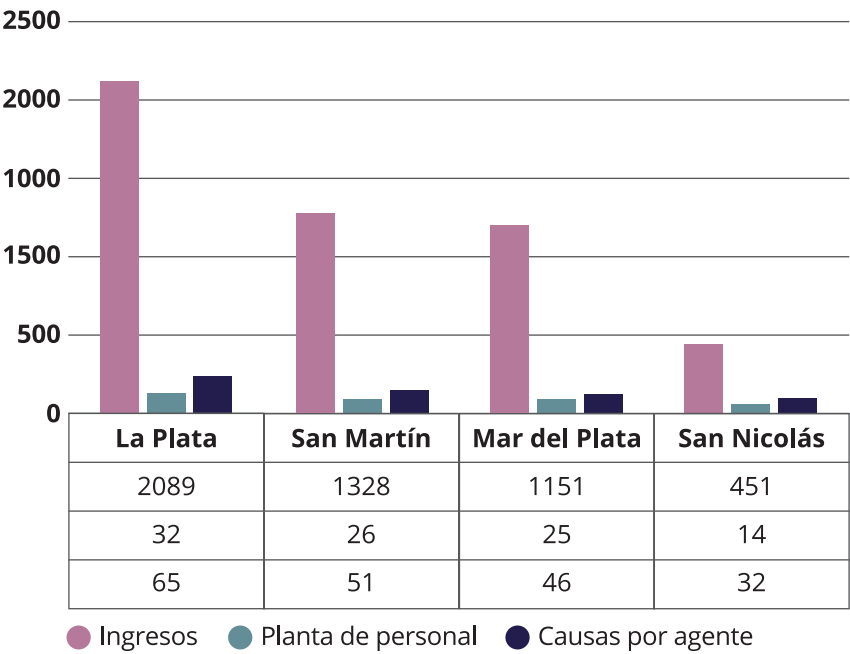
18 La información se encuentra disponible en el siguiente enlace <https://www.scba.gov.ar/planificacion/camaras%20penales.pdf>

19 Puede accederse a los datos del Tribunal de Casación en <https://www.scba.gov.ar/planifica->

El número de causas que ingresaron en 2022 a la Cámara Contenciosa es también el doble de la cantidad de causas que ingresaron en total a cada una de las Secretarías de la Suprema Corte en este mismo año²⁰.

La cantidad abrumadora de ingresos registrados a partir del año 2020 en la Cámara no tiene precedentes y, tal como puede observarse en el gráfico detallado más arriba, la situación sólo continuó agravándose en los años siguientes. A pesar de ello, según los informes de gestión elaborados por la SCBA en el año 2021²¹, el órgano jurisdiccional estaba conformado por sólo 32 agentes, incluyendo a los tres magistrados a cargo del órgano. Como puede observarse a continuación, de la comparación con el resto de las Cámaras del fuero surge

Cámaras de Apelación - Año 2019 | Cuadro comparativo



cion/tribunal%20de%20casacion.pdf

20 En el año 2022 ingresaron 6.824 causas a la Suprema Corte: 1.076 correspondientes al fuero civil, 2.368 al fuero laboral, 2.430 al fuero penal y 950 que corresponden a la Secretaría de Demandas Originarias, según los datos del tribunal (<https://www.scba.gov.ar/planificacion/suprema%20corte%20-%20ingresadas.pdf>).

21 Los informes (2020 Y 2021) pueden consultarse en el apartado “Informes de gestión” del sitio cidc.org.ar/nuevosaires. Sin embargo, vale tener presente que la cantidad de causas ingresadas por año que se encuentran detalladas en el informe difieren de las estadísticas que se encuentran publicadas en el propio sitio web de la Secretaría de Planificación de la SCBA.

que la Cámara de La Plata era la que mayor cantidad de causas distribuía por agente, con aproximadamente 65 expedientes por persona en ese entonces.

Para completar este análisis, estimamos pertinente analizar también la cantidad de resoluciones dictadas por año por el tribunal. Esta información se encuentra disponible en el sitio web oficial de la SCBA pero, debido a que éste tribunal sólo publica los datos a partir del año 2017 y sin el detalle preciso de las causas en las cuales fueron dictadas las resoluciones, desde CIDC le solicitamos a la propia Cámara el listado de las resoluciones dictadas durante el período de estudio²². En el cuadro que se encuentra a continuación se detallan los datos obtenidos.

Resoluciones dictadas por la CCALP		
Año	CCALP	SCBA
2015	2065	-
2016	2087	-
2017	2005	2119
2018	2453	2345
2019	2243	1727
2020	1385	1209
2021	-	2030
2022	-	2325

Si bien el informe elaborado en el marco del proyecto llevado adelante por CIDC está enfocado en el período temporal comprendido entre los años 2015 y 2020, en este último año la situación del tribunal se modificó significativamente y, como vimos, la cantidad de causas que ingresaron al tribunal a partir de entonces comenzó a crecer a pasos agigantados.

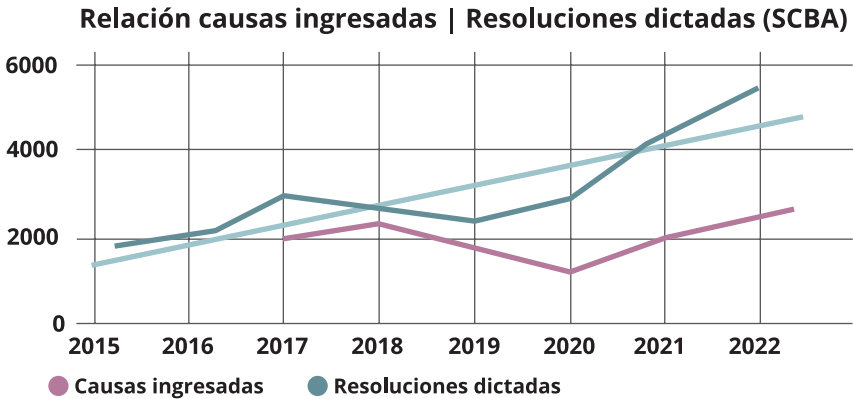
De los datos detallados puede advertirse que el problema central del órgano en este punto es que, mientras que la cantidad de ingresos de casos aumentó exponencialmente a partir del año 2020, la cantidad de resoluciones dictadas por año se mantiene dentro de los promedios de la última década, en donde la cantidad de ingresos era sustancialmente inferior. Así, puede

22 Puede consultarse el listado en la sección “Datos oficiales y pedidos de información” disponible en cidc.org.ar/nuevosaires

observarse que, a pesar de las discrepancias entre la información suministrada por los organismos, la Cámara dicta alrededor de 2.000 resoluciones por año en promedio, número que disminuyó excepcionalmente en el año 2020, debido a las restricciones sanitarias de la pandemia del Covid-19 y al criterio de trabajo adoptado por el Dr. De Santis quien, en ejercicio de la presidencia del tribunal durante ese año, decidió que sólo se tramitarían las causas urgentes y sólo en soporte digital, quedando paralizadas en su trámite todas las restantes²³.

Sin embargo, de los datos publicados por la SCBA se advierte que esta situación se normalizó en los años siguientes, en los cuales el tribunal retornó a sus promedios de resoluciones habituales. A pesar de ello, la cantidad de causas que resolvía el tribunal históricamente son manifiestamente insuficientes para hacer frente a la cantidad de causas que ingresan en sus estrados en la actualidad. **El aluvión de ingresos que se registraron post-pandemia provocó una caída marcada de la tasa de resolución del tribunal que, naturalmente, se refleja en los tiempos de duración de los procesos en trámite ante el órgano.**

Para ilustrar esta situación basta con observar el siguiente gráfico, que fue elaborado a partir de los datos publicados por la SCBA respecto a la cantidad de ingresos y resoluciones, para realizar la comparación entre datos obtenidos de una misma fuente y con un criterio uniforme²⁴.



23 Ver especialmente la página 6 del informe de gestión del año 2021, disponible en la sección “Datos oficiales y pedidos de información” disponible en cidc.org.ar/nuevosaires

24 La aclaración vale, ya que la cantidad de resoluciones dictadas por la Cámara, al igual que la cantidad de causas ingresadas en ella, es distinta en los datos brindados por el propio órgano y la Suprema Corte. Esta discrepancia entre ambos datos es inexplicable, ya que es el propio tribunal quien debiera remitir los datos estadísticos a la Corte, en virtud de lo normado en el Acuerdo 3623/12 de la SCBA.

A partir de la información detallada podemos obtener la tasa de resolución del organismo, es decir, el cociente entre los asuntos resueltos y los ingresados en cada año²⁵. En línea con los datos expresados en el gráfico anterior, en el siguiente cuadro puede observarse como la tasa de resolución disminuye notablemente a partir del año 2020²⁶. Ante la imposibilidad de hacer frente al cúmulo de casos que ingresan al tribunal, los asuntos pendientes se trasladan al año siguiente y ello genera una demora significativa en el tiempo de duración de los procesos, que ha motivado a los miembros del tribunal a elevar numerosas comunicaciones solicitando prórrogas en los plazos de resolución a la SCBA, nombramiento de personal y auditorías, tal como se detalla en los informes de gestión elaborados por la Secretaría de Planificación del Máximo Tribunal en los años 2019 y 2021²⁷.

Año	Ingresos	Resoluciones dictadas	Tasa de resolución
2015	1314	2065	1,57
2016	1687	2087	1,23
2017	2857	2119	0,74
2018	2588	2345	0,90
2019	2340	1727	0,73
2020	3002	1209	0,40
2021	4276	2030	0,47
2022	5232	2325	0,44

2. Entidades más demandadas

Desde la creación de la Cámara hasta la actualidad, de un total de casi 5.800 demandados identificados en la base elaborado por CIDC²⁸, **las 10 entidades**

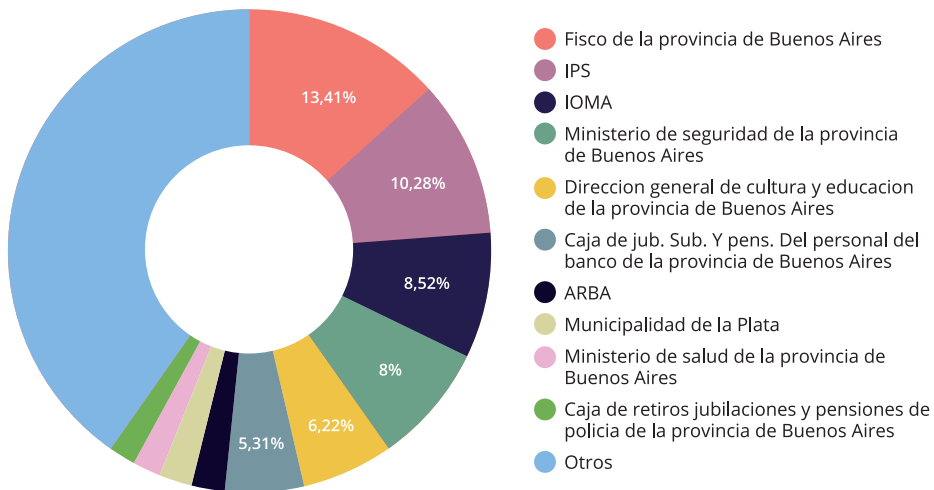
25 Ver, al respecto: CEJA, Cifrar y descifrar. Manual para Generar, Recopilar, Difundir y Homologar Estadísticas e Indicadores Judiciales Volumen II, pág. 27. Disponible en: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3843/cifrar-descifrar2-esp.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

26 Los datos de los años 2017-2022 fueron obtenidos de las estadísticas que se encuentran disponibles en el sitio web de la SCBA, mientras que los datos de los años anteriores fueron suministrados por la Cámara, debido a que el Máximo Tribunal publica la información sólo a partir del año 2017.

27 Ver, por ejemplo, los informes de gestión para los años 2019 y 2021, en la sección “Datos oficiales y pedidos de información” disponible en cidc.org.ar/nuevosaires.

28 Cabe aclarar que la enorme mayoría de esos casi 5.800 demandados son empresas priva-

públicas más frecuentemente demandadas son el “Fisco de la Provincia de Buenos Aires” (13.4%)²⁹, el IPS (10,28%), IOMA (8,52%), el Ministerio de Seguridad (8%), la Dirección General de Cultura y Educación (6,22%), la Caja de Jubilados y Pensionados del Banco de la Provincia de Buenos Aires (5,31%), ARBA (2,33%), la Municipalidad de la Plata (2,13%), el Ministerio de Salud (1,86%) y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la Provincia (1,75%). Esto quiere decir que casi el 60% del total de los expedientes que llegaron a la Cámara desde su creación se divide entre estos 10 órganos públicos, mientras que el resto de los expedientes identificados se distribuye entre otras entidades estatales, empresas públicas, municipios, particulares, entre otros.



En lo que hace a los municipios demandados, se observa que el casi el 25% de las causas relevadas contra municipios se promovieron contra la Municipalidad de La Plata, seguida por Quilmes (9,25%), Almirante Brown (8,91%), Lomas de Zamora (7,59%), Avellaneda (4,91%), Berazategui (4,83%), General Pueyrredón

das o particulares que figuran como demandados en la carátula de uno o dos casos. Solo hay 315 entidades que figuran como demandadas tres o más veces en la base de datos, incluyendo municipios, empresas públicas, consejos y colegios profesionales, etc.

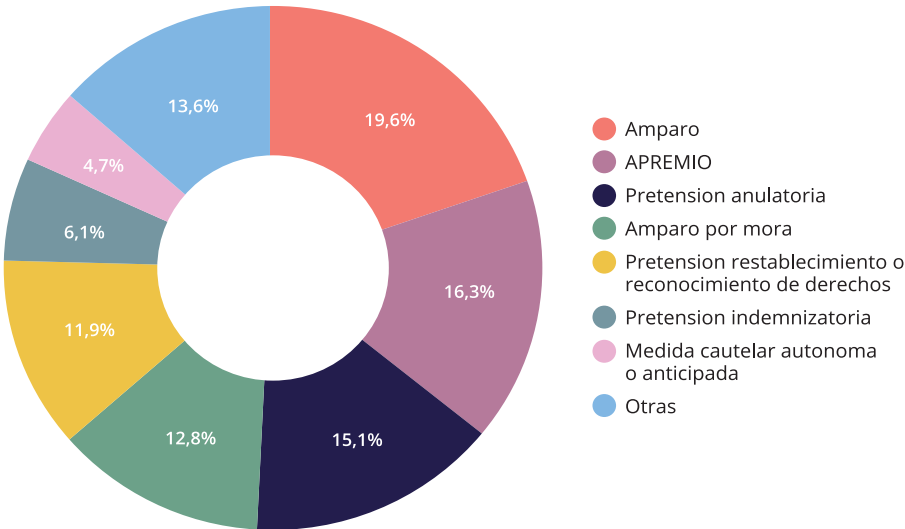
29 Dentro de este concepto incluimos a todos los casos de “demandado genérico”, es decir, aquellos casos en donde se ha demandado al Fisco de la Provincia de Buenos Aires, a la Provincia de Buenos Aires, a la Fiscalía de Estado, etcétera. Cabe aclarar que esta cifra en verdad está “sub-valorada”, ya que cuando se demanda, por ejemplo, a alguno de los diversos Ministerios, la causa puede caratularse con el nombre de éste o genéricamente contra la Provincia. Esta falta de uniformidad a la hora de caratular los expedientes puede distorsionar las estadísticas presentadas.

(4,65%), Lanús (3,85%) y Ensenada (2,38%) como los diez municipios más demandados. **No se encontraron explicaciones para esta distribución de casos, que no tiene correlación con la población de los municipios**, en particular para el caso de La Plata que representa un cuarto del litigio municipal en el período relevado.

3. Vías procesales más utilizadas

Por otra parte, la gran mayoría de los expedientes relevados desde la creación de la Cámara hasta la actualidad, **son acciones de amparo (19,57%), seguido por apremios (16,30%), pretensiones anulatorias (15,11%), amparos por mora (12,79%), pretensiones de restablecimiento y/o reconocimiento de derechos (11,90%), pretensiones indemnizatorias (6,08%) y medidas cautelares autónomas o anticipadas (4,69%).**

Por el modo en que se encuentra presentada la información al momento de la descarga, es difícil categorizar al restante 14%, que incluye una mezcla de vías procesales típicas (como acciones sumarísimas), con pretensiones especiales como, por ejemplo, la de recomposición ambiental (también tramitadas por vía sumarísima), junto con etiquetas difíciles de identificar como pretensiones o vías procesales, como “inspección aportes notariales”, “demanda contencioso administrativa”, “reclamo contra actos de particulares”, “estudio epidemiológico”, “violencia de género”, entre otras más de cien titulaciones. **Esta forma de presentar la información básica de los expedientes deja en evidencia la importancia de mejorar el modo de registro de datos de las cau-**



sas judiciales para su uso, procesamiento y diagnóstico estadístico³⁰.

Del total de las acciones de amparo relevadas (un total de 6.205 causas), poco menos de la mitad son contra el IOMA (34,91%), lo que evidencia el peso que los amparos de salud tienen en el litigio ante la Cámara, situación que se analiza en más detalle en el documento enfocado en el IOMA³¹. La mitad restante está fragmentada entre otros organismos públicos provinciales, municipalidades y particulares.

En el caso de los amparos por mora, la gran mayoría se dirige contra la Dirección General de Cultura y Educación (31,51%), seguido por el IPS (22,78%) y el Ministerio de Seguridad provincial (17,87%). Esto es importante para relacionar el trabajo de los tribunales de justicia con el de los organismos administrativos, dado que **sólo las demandas contra tres entidades concentran, con sus demoras y omisiones, casi el 70% de los amparos por mora que llegan a la Cámara, orientados a remediar dichas situaciones.**

Aunque en porcentajes menores, las pretensiones anulatorias se dirigen, también, mayoritariamente contra el IPS (21,70%) y el Ministerio de Seguridad (10,29%)³². Un patrón similar se repite para las medidas cautelares autónomas o anticipadas, con una mayoría de casos presentados contra el Ministerio de Seguridad (23,69%), el IPS (11,91%) y el IOMA (7,94%)³³.

Nuevamente, para el caso de las pretensiones de reconocimiento y restablecimiento de derechos, los casos que más frecuentemente ingresan a la Cámara se entablaron contra la Caja del Banco de la Provincia de Buenos Aires (31,49%)³⁴, el Ministerio de Seguridad provincial (13,60%) y el IPS (7,98%)³⁵.

30 Uno de los puntos enfatizados durante las rondas de discusión del presente documento con litigantes del fuero, fue la falta de uniformidad que existe en la asignación de categorías y códigos utilizados para clasificar los expedientes.

31 Documento disponible en <https://cidc.org.ar/nuevosaires>

32 Sin considerar al demandado genérico de la Provincia de Buenos Aires, que concentra el 17,36% de los casos.

33 El 18,17% de las causas se dirigen contra las diversas denominaciones de la Provincia de Buenos Aires, sin especificar el organismo.

34 Esta situación probablemente se deba a la multiplicidad de casos que se iniciaron solicitando la declaración de inconstitucionalidad de diversos artículos de la ley 15.008 que modificaron el régimen de movilidad jubilatoria del personal del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

35 Mientras que el Fisco provincial fue demandado sin mayores precisiones en 20,09% de los casos.

B. Las posiciones del tribunal: ¿cómo resuelve la Cámara en temáticas de derechos?

1. Los organismos relevados

Como se anticipó, en este proyecto se analizaron en profundidad los siguientes subgrupos de casos:

1. Las acciones de amparo y medidas cautelares tramitadas contra el Instituto de Previsión Social (IPS) tramitados ante la Cámara entre 2015 y 2020.
2. Todos los casos tramitados ante la Cámara entre 2015 y 2020, excluyendo los amparos por mora, contra la Dirección General de Escuelas (DGCyE) .
3. Todos los casos tramitados ante la Cámara entre 2015 y 2020 contra el Instituto Obra Médico Asistencial (IOMA).
4. Todos los casos tramitados ante la Cámara entre 2015 y 2020 contra el Tribunal de Cuenta.
5. Todos los casos tramitados ante la Cámara entre 2015 y 2020 contra el Instituto de la Vivienda y el Ministerio de Infraestructura.
6. Todos los casos tramitados ante la Cámara entre 2015 y 2020 ontra la ex Secretaría de Derechos Humanos.
7. Todos los casos tramitados ante la Cámara entre 2015 y 2020 contra el Servicio Penitenciario.
8. Todos los casos tramitados ante la Cámara entre 2015 y 2020 contra el ex el Organismo Provincial sobre Desarrollo Sostenible (OPDS).
9. Todos los procesos colectivos registrados entre 2015 y 2020 que llegaron a la Cámara³⁶.

Para cada uno de estos casos se relevó información como el objeto de los litigios que ingresaron a la Cámara y la razón por la cual lo hicieron, la naturaleza colectiva o individual del reclamo y su clase de patrocinio, la forma en que se resolvió el caso y la manera de votar de cada uno de los integrantes de la Cámara, la interposición de recursos extraordinarios y la suerte que ellos tuvieron ante el tribunal, los plazos de resolución en promedio, entre otros.³⁷

A partir de este ejercicio se identificaron 1.192 causas como potencialmente

³⁶ Estos documentos pueden descargarse en el sitio web de CIDC: <https://cidc.org.ar/nuevosaires>

³⁷ El desarrollo de estas categorías y la metodología en general puede consultarse en el documento específico sobre metodología disponible en <https://cidc.org.ar/nuevosaires>.

relevantes, aunque se analizaron en detalle 1.105 de ellas³⁸ (cerca de un 11% de las causas todas las causas identificadas como ingresadas a la Cámara en el período 2015-2020). Dado que en muchos casos una misma causa ingresó a la Cámara más de una vez y que se realizó un análisis específico por cada uno de esos ingresos, en total relevamos 1.199 intervenciones del tribunal.

La información recabada para los casos dirigidos contra el Tribunal de Cuentas en el marco de las previsiones de la Ley n° 10.869 constituye un análisis adicional y diferente, dado que se trata de expedientes que tramitan de forma “originaria” ante la Cámara y no como consecuencia de un recurso de apelación. Además, dado que, de todos los casos relevados, sólo se dictó sentencia en uno de ellos, es virtualmente imposible evaluar tendencias como el sentido general de las decisiones (sean a favor o en contra de la Provincia).

Los datos referidos a los procesos colectivos también son adicionales y varían del análisis general en algunos puntos, dado que la manera de identificarlos fue mediante su fecha de registro en el Registro de Procesos Colectivos de la SCBA, y no de ingreso a la Cámara, como en los supuestos restantes.

El comportamiento de cada subgrupo de casos varía entre sí. Por ejemplo, los plazos de resolución de los casos analizados contra el IOMA o el IPS son significativamente más breves que en los restantes casos y, del mismo modo, el porcentaje de decisiones favorables a la Provincia es mucho menor en esos casos que en otros.

Otros aspectos relevados presentan una mayor uniformidad entre los diferentes subgrupos de casos y permiten identificar tendencias comunes y análisis más generalizables. Los siguientes apartados profundizan en estos puntos.

2. Tendencias generales y promedios en las decisiones de la Cámara

En esta sección se presentan algunos datos clave que resultan de promediar la información recabada para cada uno de los organismos referenciados anteriormente³⁹. Este ejercicio permite observar algunas tendencias generales en el trabajo de la Cámara, relacionadas, por ejemplo, con las coincidencias en la forma de votar entre algunos de sus integrantes. Sin embargo, es necesario aclarar que, dada la diferencia en la cantidad de casos correspondientes a cada orga

38 Las 87 causas restantes no tenían actividad procesal relevante ante la Cámara, por razones que se detallan en cada uno de los informes correspondientes.

39 Por las razones ya expresadas, que no permiten comparar esa información con la restante, se excluyen de estas conclusiones a los casos dirigidos contra el Tribunal de Cuentas y al grupo de casos identificados a partir de la búsqueda en el Registro de Procesos Colectivos de la SCBA..

nismo relevado (donde el IOMA, en particular, tiene una clara preponderancia)⁴⁰, no es posible extraer conclusiones generalizables respecto de todos los temas.

I. Cuestiones generales

El 93,16% de los casos relevados fueron procesos individuales; 2,42% fueron procesos colectivos, y en un 4,42% de los casos esa información no pudo identificarse. Este dato se relaciona con el tipo de patrocinio existente en los casos: en el 98% de ellos, el patrocinio fue privado. Aun así, en la enorme mayoría de los casos (considerando la alta representación en la muestra de las acciones de amparo y de cuestiones vinculadas con la seguridad social o el empleo público) se garantizó, al menos normativamente, el beneficio de gratuidad a la parte actora (94% de los casos).

Los recursos de apelación que abrieron la jurisdicción de la Cámara -que fueron formalmente admitidos en un 91% de los casos- fueron interpuestos un 52,13% de las veces por el Estado; en un 41,45% de los casos por el particular; y en un 4,5% de los casos por ambas partes⁴¹.

A su vez, las sentencias de la Cámara fueron ampliamente consentidas por las partes: en un 85% de los casos relevados no se interpuso un recurso extraordinario contra la decisión. Los recursos extraordinarios fueron mayormente interpuestos por la Provincia, quien presentó un 79% de los recursos interpuestos. Esos recursos fueron denegados en un 73% de los casos. Este porcentaje de denegación es algo más alto que el identificado para el caso de recursos extraordinarios interpuestos por los particulares (que fueron denegados 62,50% de las veces).

Dada la alta proporción de las acciones de amparo en el universo de casos analizados, encontramos que 479 de las causas decididas por la Cámara provenían del fuero Contencioso Administrativo y 720 de otros fueros. Curiosamente, un 85,49% de los casos ingresados a la Cámara provenían del Departamento Judicial de La Plata; seguidos de un 8,09% de casos provenientes de Lomas de Zamora, 4,25% de San Martín, y 1,83% de Quilmes. Las razones que explican que prácticamente 9 de cada 10 causas provengan del Departamento de La Plata no son claras (considerando que la multiplicidad de municipios demandables y la distribución de la población en los distritos abarcados por la competencia de la Cámara).

40 Los casos relevados contra IOMA son 652, es decir, casi la mitad de nuestra muestra.

41 En un 1,58% de los casos esa información no estaba disponible y en un 0,33% de los casos el recurso fue interpuesto por otro sujeto procesal.

II. Razones de ingreso a la cámara

Dadas las competencias propias de las Cámaras de Apelaciones, podría argumentarse que es esperable que la mayor parte o una parte significativa de su trabajo esté enfocado en resolver cuestiones de fondo en los procesos. En los casos relevados en este proyecto, sin embargo, las discusiones en torno a medidas cautelares fueron la principal razón de ingreso de los expedientes a la Cámara (representando el 28% de los casos), seguidas de las discusiones sobre honorarios (que representaron el 26% de los casos). Recién en tercer lugar se encuentran las sentencias definitivas (22% de los casos). Las restantes razones de ingreso a la Cámara pueden verse detalladas en la siguiente tabla:

Razón por la que ingresó a la Cámara	Subtotal	Porcentaje
medida cautelar	330	27,52%
honorarios	307	25,60%
sentencia definitiva	265	22,10%
otra	71	5,92%
recurso de queja	52	4,34%
rechazo in limine amparo	50	4,17%
astreintes	44	3,67%
costas	34	2,84%
competencia	30	2,50%
N/D	16	1,33%
Total general	1199	100,00%

La preponderancia de una u otra razón de ingreso a la Cámara varía según el tipo de proceso del que se trate. Por ejemplo, dentro del universo de amparos por mora que llegaron a la Cámara, un 63% de los casos ingresaron por discusiones vinculadas a honorarios, seguido de un 19% que giraron en torno a la sentencia definitiva. Aunque por el enfoque de este proyecto no nos detuvimos especialmente en el análisis de los amparos por mora, el dato es relevante, debido a que esta vía procesal es la cuarta más frecuente en las causas que tramitan ante la Cámara (4056 casos identificados en el período 2004-2023). Por este motivo, es importante tener presente que los temas que se discuten en este tipo de procesos ocupan una buena parte del trabajo del tribunal.

En cambio, esta tendencia se revierte para las pretensiones ordinarias “clásicas” (de restablecimiento o reconocimiento de derechos, anulatoria

e indemnizatoria), donde el 53%, 47% y 51% de los casos, respectivamente, llega a la Cámara por discusiones relativas a la sentencia definitiva dictada en primera instancia.

Vale aclarar que estos datos deben interpretarse teniendo en cuenta las particularidades del universo de expedientes relevados donde, por ejemplo, los amparos representan la mayoría de los casos que se analizaron. Sin embargo, los hallazgos se encuentran en línea con la información provista por la propia Cámara⁴² en respuesta a una solicitud de información hecha por CIDC, de la que surge que para la totalidad de las causas ingresadas a la Cámara entre 2015 y 2020, los tres motivos principales de ingreso fueron “apelación de resolución”, representando 26,79% de los casos; “apelación de honorarios”, que representan un 26.66% de los casos; y “apelación de sentencia”, que representa el 26,54%⁴³.

La alta incidencia que tienen las resoluciones sobre honorarios en el trabajo de la Cámara, a pesar de ser cuestiones “accesorias”, hace pensar en la importancia de fijar de criterios claros en la materia y aplicarlos de manera consistente, en especial considerando el volumen de trabajo y la demora en la resolución de los procesos que se analizan en otros apartados de este informe.

III. La duración de los procesos

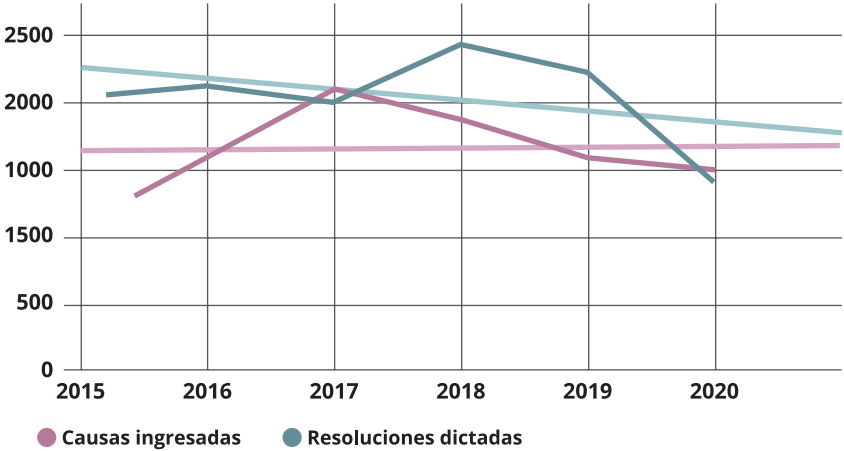
Para tener un panorama general de la congestión o demora de la Cámara, analizamos de qué año eran las causas que resolvió la CCALP en el período 2015-2020. De ese modo es posible saber en qué medida la Cámara ocupaba su atención en causas más o menos “antiguas”, acumuladas, o más bien “nuevas”.

Observamos entonces que **el mayor volumen de causas que se resolvió en el período 2015-2020 ingresaron en la Cámara en ese mismo período, mientras que el porcentaje de causas pendientes de años anteriores era sustancialmente menor**. Así, cerca del 89% de las causas del periodo analizado (1057) había ingresado en ese lapso del tiempo, mientras que el restante 11% (142) estaba integrado por causas iniciadas desde el año 2001 al 2014. En este segundo grupo, la mayoría (102) databa del 2010 al 2014, mientras que las restantes 40 datan del 2001 al 2013.

42 Puede consultarse esta información en la sección “Datos oficiales y pedidos de información” disponible en cidc.org.ar/nuevosaires.

43 La terminología que utiliza la Cámara y la que utiliza CIDC para capturar los motivos o razones de ingreso a la Cámara es, en algunos casos, diferente; aun así, puede inferirse que se refiere a conceptos sustancialmente similares.

Esto parece condecir con la tasa de resolución⁴⁴ positiva que tuvo la Cámara en buena parte de ese período, salvo en 2017 y 2020, años en los que se registraron mayores ingresos que resoluciones, con una tasa de pendencia⁴⁵ del 0,04 y del 0,08 respectivamente, que indica que se hubieran necesitado 14 y 29 días corridos más, respectivamente, para estar al día, según la información remitida por el propio tribunal.⁴⁶



Cabe recordar que este estado de cosas no refleja la situación actual de la Cámara, la cual varió luego del período analizado, ya que el tribunal pasó a recibir un mayor volumen de causas de forma sostenida. En efecto, el número de ingresos se duplicó entre 2015 y 2021: pasó de recibir 1.762 causas por año a 4.276. Este incremento de ingreso de causas, la cantidad de causas con competencia originaria y los pronunciamientos que se deben despachar con prioridad

44 La tasa de resolución es el cociente entre los asuntos ingresados y los asuntos resueltos en un año (conf. CEJA, Cifrar y descifrar. Manual para Generar, Recopilar, Difundir y Homologar Estadísticas e Indicadores Judiciales Volumen II, p. 27). Si la tasa de resolución es igual a 1 significa que ese tribunal resolvió la misma cantidad de causas que recibió; si es menor a 1 significa que ese órgano resolvió menos causas de las que recibió, y si es mayor a 1 significa que ese tribunal pudo resolver más causas de las que recibió.

45 La tasa de pendencia es el cociente entre los asuntos pendientes al final de un período y el número de asuntos resueltos en ese tiempo (conf. CEJA, Cifrar y descifrar. Manual para Generar, Recopilar, Difundir y Homologar Estadísticas e Indicadores Judiciales Volumen II, p. 34). Esta tasa permite calcular cuánto tiempo le llevaría a un juzgado o tribunal resolver su pendencia, es decir, “estar al día”, si dejase de ingresar asuntos nuevos y se limitase a finalizar la carga de trabajo pendiente.

46 Elaboración propia a partir del dato de “causas ingresadas” y “resoluciones y sentencias” emitidas en el período 2015-2020, brindado por la CCALP en respuesta a un pedido de acceso a la información pública presentado por CIDC.

urgente (como amparos, medidas cautelares y medidas cautelares autónomas, entre otras) explican, según sostiene el propio tribunal, la congestión que actualmente tiene el organismo. A su vez, como se dijo, esto es una tendencia que se sostiene en la actualidad⁴⁷ y que distingue la carga del tribunal de sus pares del fuero en la provincia, así como de las Cámaras civiles.⁴⁸

Por otra parte, de acuerdo a los datos recabados en una auditoría realizada por la SCBA en 2018, **la Cámara padece retrasos notables en la resolución de sentencias en materia contenciosa y de competencia originaria, pero los casos urgentes de amparos, medidas cautelares, medidas autosatisfactivas, etc., y otros de menor complejidad tales como apremios y honorarios son resueltos dentro de los plazos legales.**

Nuestro relevamiento nos permitió constatar que los procesos urgentes en casos individuales contra IOMA o el IPS efectivamente reciben una respuesta más rápida por parte del tribunal que en el resto de los procesos analizados. Así, por ejemplo, pasan 121 días promedio entre el ingreso de una apelación contra sentencias definitivas en causas contra IOMA (que en un 80% son amparos) y la sentencia de la Cámara, 150 días promedio en el caso del IPS (respecto del cual se relevaron sólo amparos y medidas cautelares), y 152 días promedio en el caso de causas contra el ex-OPDS (que en un porcentaje mayor al 50% son acciones sumarísimas, amparos por mora o amparos por información pública).

En cambio, en los procesos contra el Instituto de la Vivienda (que en un 66% son pretensiones anulatorias y amparos por mora) pasan 446 días promedio entre el ingreso de las apelaciones por sentencia definitiva y la resolución del tribunal, mientras que en el caso de los procesos contra la Dirección General de Cultura y Educación, ese plazo promedio fue de 405 días.

47 De acuerdo al informe de gestión de 2021, el “cúmulo de anomalías” causado por la el inusitado ingreso de causas y la pandemia, con la consecuente feria y asuetos, “eclosionaron” con la pérdida de jurisdicción del tribunal en la causa “Celeiro” (n° 25.132).

48 Según información publicada por la SCBA, en 2021 las Cámaras del fuero civil tuvieron un promedio de 1.143 ingresos por sala, mientras que en el mismo año a la CCALP ingresaron 4276.

Luego, observamos tres plazos en particular:

- El que transcurre entre el ingreso de la causa a la CCALP y la resolución del tribunal.
- El que transcurre entre el dictado de la providencia de “autos para resolver” y la resolución de la CCALP.
- El que transcurre entre el inicio de la causa en primera instancia y la resolución del tribunal.

El tiempo que pasa entre la providencia de “autos para resolver” y la resolución varía según la razón por la que ingresó a la Cámara. Así, por ejemplo, en el período analizado y para el subgrupo de causas analizadas, pasan un promedio de 14 días entre la providencia de autos y la resolución del tribunal en el caso de los recursos contra rechazos in limine de las acciones de amparo; 42 días promedio en el caso de los recursos en el marco de medidas cautelares; 91 días promedio para las sentencias definitivas, y 122 días promedio para cuestiones de competencia. Por su parte, entre el ingreso a la Cámara y la resolución pasan un promedio de 37 días en el caso de los rechazos in limine de amparos, un promedio de 86 en el caso de las medidas cautelares, 209 en el caso de las sentencias definitivas, y 277 días en el caso de las cuestiones de competencia. **Esto permitió advertir que, en el período analizado, la mitad del tiempo que el expediente está en el tribunal se encuentra esperando el dictado de la providencia de autos.**

Asimismo, entre el inicio de la causa en la primera instancia y la resolución en la Cámara, observamos que la demora promedio fue de 74 días en el caso de los rechazos in limine, 207 en el caso de las medidas cautelares, 1140 en el caso de las sentencias definitivas y 317 en el caso de las cuestiones de competencia.

IV. Formas de votación de quienes integran la cámara

En un poco más de la mitad de los casos analizados (el 51,88%) las decisiones se adoptaron por unanimidad de los tres integrantes de la Cámara. En segundo lugar, en un 30,61% de los casos la decisión se adoptó por mayoría, con los votos de la jueza Milanta y el juez Spacarotel. Si a esos casos se suman los que se decidieron con el juez De Santis en uso de licencia (un 3,84% de los casos analizados), se concluye que Milanta y Spacarotel de un modo u otro definieron el sentido de la decisión en más del 80% de los casos relevados.

Esta tendencia coincidente entre dos de los tres integrantes de la Cámara tiene, naturalmente, correlato en la manera en cada quien vota en los casos que decide -a favor o en contra del Estado-. **Concretamente, Spacarotel y Milanta deciden un 54% de los casos a favor del particular y De Santis, un 23%. En cambio, Spacarotel vota en un 27% de los casos a favor del Estado, Milanta en un 28% y De Santis en un 58%.⁴⁹**

Estos promedios generales varían cuando se analizan ciertos grupos de casos en particular. Si se mira el derecho en juego en cada caso⁵⁰, por ejemplo, se advierte que la jueza Milanta vota por encima de su promedio (54%) a favor del particular en casos que involucran el derecho a la salud (79% de los casos), a la seguridad social (72%), a la educación (80%) y a la información pública (78%). En cambio, vota por encima de su promedio (28%) a favor del Estado en casos sobre trabajo (55%), propiedad (39%), tutela administrativa (36%), vivienda (62%) y derechos de consumidores y usuarios (75%).

En el caso del juez De Santis, vota por encima de su promedio (58%) a favor del Estado en casos que involucran la salud (79%); la seguridad social (62%); el trabajo (76%), la educación (73%), la vivienda (75%) y el ambiente (83%). Vota proporcionalmente menos a favor del Estado en casos sobre información pública y en donde se encuentra en juego el derecho a la propiedad.

En el caso del juez Spacarotel, vota por encima de su promedio (54%) a favor del particular en casos que involucran el derecho a la salud (81%), la seguridad social (70%), y la educación (80%). En cambio, vota por encima de su promedio (27%) a favor del Estado en casos sobre trabajo (56%), propiedad (35%), tutela administrativa (36%), vivienda (50%) y derechos de usuarios y consumidores (75%).

Los promedios generales varían no solo dependiendo del derecho de que se trate, sino también de la razón de ingreso a la Cámara. Por ejemplo, Milanta falla el 69% de las medidas cautelares a favor del particular; 47,56% de los

49 Las restantes decisiones son o bien neutrales, o contienen una excusación, recusación o licencia de uno de los jueces, o la información no se encuentra disponible o el análisis no aplica al caso, o se trata de decisiones que solo son “parcialmente” favorables a una de las partes.

50 Para lograr estas cifras, los datos se cruzaron en función del derecho que se discutía principalmente en casos en que llegaron a la Cámara, exclusivamente, por discusiones sobre medidas cautelares y sentencias definitivas. Se consideró que, cuando se discutían otras cuestiones incidentales (por ej., honorarios, costas, astreintes), la forma de votación no necesariamente reflejaba la visión de cada juez sobre el derecho en juego subyacente en el caso.

casos sobre honorarios a favor de la Provincia; 59,25% de las sentencias definitivas a favor del particular; 74% de los rechazos in limine de amparos a favor del particular; 70,59% de las costas a favor del particular; y 59% de las astreintes a favor de la Provincia. A su vez, Spacarotel falla el 70% de las medidas cautelares a favor del particular, 46,25% de los casos de honorarios a favor de la Provincia, 60.38% de las sentencias definitivas a favor del particular; 74% de los rechazos in limine de amparos a favor del particular, 70,59% de las costas a favor del particular y 59% de las apelaciones por astreintes a favor de la Provincia. De Santis, por su parte, vota en un 79,09% de las medidas cautelares a favor del Estado; 47,88% de los honorarios a favor del Estado; 60.75% de las sentencias definitivas a favor del Estado; 72% del rechazos in limine de amparos en favor del particular; 61.36% de las discusiones sobre astreintes a favor de la Provincia y 67,65% de las apelaciones de costas a favor del Estado.

V. Forma de resolver según derecho

Sobre la base de los datos presentados en el apartado anterior, y considerando el foco de este proyecto en el reconocimiento de derechos constitucionales, se presentan seguidamente los datos correspondientes a cómo falla en promedio la Cámara -a favor del Estado o del particular- según el derecho que se encuentre principalmente en juego en cada decisión. Para ello, una vez más, se analizaron solo las decisiones que involucraron discusiones sobre medidas cautelares y sentencias definitivas, y no sobre cuestiones accesorias, por entender que eran las primeras las que más directa y efectivamente involucran los derechos en juego en un caso.

Este análisis arroja que el 82% de los casos de **salud** se resolvieron en contra de la Provincia. En el caso de las medidas cautelares, el 89,16% se resolvieron a favor del particular, siendo ese porcentaje del 77,33% para las sentencias definitivas.

El 80% de todos los casos que versaban sobre el derecho a la **educación** se resolvieron en contra del Estado. Las sentencias definitivas, específicamente, se resolvieron en un 75% de los casos en contra del Estado y las medidas cautelares en un 85,71%.

Un 77,78% de los casos sobre **información pública** se resolvieron contra el Estado, siendo todos relativos a sentencias definitivas.

Respecto de la **seguridad social**, globalmente el 70,75% de los casos fueron resueltos en contra del Estado. Las medidas cautelares se resolvieron un

73% de las veces en contra de la Provincia, y las sentencias definitivas un 58,82% de las veces en su contra.

En cambio, los casos fueron resueltos mayormente a favor del Estado cuando involucraron el derecho al **trabajo** (58% de ellos, siendo la favorabilidad al Estado más alta en las medidas cautelares -66%- que en sentencias definitivas -50%), a la **propiedad** (41,94% de los casos a favor del Estado⁵¹, siendo favorables a la Provincia el 100% de las medidas cautelares y el 35% de las sentencias definitivas resueltas), a la **tutela administrativa** (36,36% a favor del Estado⁵²), y a la **vivienda** (62,5% a favor del Estado).

Como puede verse, **hay una enorme variabilidad entre las tendencias a favorecer al Estado o al particular según el derecho de que se trate. Sin embargo, se observa que el patrón que se advierte respecto de un derecho en particular se refuerza en el caso de las medidas cautelares: cuando las decisiones son mayormente favorables al particular, lo son aún en mayor proporción en el caso de medidas cautelares respecto de las apelaciones de sentencias definitivas.**

3. Consideraciones de políticas públicas que surgen del análisis

1. Lenguaje claro

El deber de motivar las sentencias como elemento propio del debido proceso, requiere de los jueces un esfuerzo argumentativo para comunicar de manera clara y sencilla su razonamiento legal, tanto para los operadores del sistema judicial como para los usuarios del sistema y destinatarios de las decisiones. En ese sentido, la claridad en el lenguaje tiene implicancias directas en la capacidad de los litigantes para apelar las decisiones, o para comprender los alcances del derecho reconocido y/o la condena establecida en su contra. Asimismo, el lenguaje sencillo contribuye a la transparencia institucional del poder judicial, en tanto habilita un mejor monitoreo de los criterios judiciales para resolver, y facilita la discusión pública en temas de interés general o en la elaboración de políticas legislativas. En efecto, en el marco del proyecto *“Nuevos Aires: por una Justicia por los Derechos”*, los problemas de claridad y accesibilidad del lenguaje

51 Si bien esta cifra es menor al 50%, solo 25,81% de estos casos fueron resueltos a favor del particular de forma total. En los restantes casos la resolución fue solo parcialmente favorable a una parte, neutral, o no fue posible aplicar este criterio al caso.

52 Aplica la misma aclaración que en la nota al pie anterior.

utilizado por los tribunales provinciales fueron identificados como una de las principales barreras para promover la transparencia y legitimidad de aquéllos.⁵³

Por otra parte, tal y como fue reconocido por la Suprema Corte local, los funcionarios judiciales tienen un deber reforzado de expresarse en lenguaje claro en casos en los que intervienen personas con discapacidad, niños/as y adolescentes, y cualquier otro grupo en situación de vulnerabilidad que así lo requiera.⁵⁴ Los problemas asociados a la falta de lenguaje claro son cada vez más debatidos en la comunidad jurídica a nivel global. Entre los obstáculos más frecuentes a la comprensión del razonamiento judicial se han destacado, entre muchos otros, las siguientes prácticas en la escritura:

- a) La acumulación de párrafos largo.
- b) Las frases hechas y perífrasis
- c) La abundancia de expresiones innecesarias o con transcripción de disposiciones legales muy largas y de difícil comprensión
- d) ciertas formas verbales en desuso, la abundancia de tecnicismos o latinismos.
- e) La utilización de una sintaxis muy compleja
- f) El tono ritual y pomposo
- g) La utilización de construcciones absolutas de participio tales como “informados los comparecientes” o “transcurrido el plazo”.
- h) La abundancia de hipérbatos (alteración del orden normal de las palabras en las oraciones, como “la referida norma”).
- i) La proliferación del uso de adjetivos encadenados (“cláusulas jurídicas generales”).⁵⁵

Si bien nuestro trabajo de investigación no hizo foco en esta problemática específica, algo que llamó nuestra atención fue la dificultad que encontramos en muchos casos para comprender los argumentos brindados en ciertas sentencias⁵⁶.

53 Ver CIDC, “El camino para la reforma judicial, ¿por donde empieza?: Diagnósticos, reflexiones y propuestas para pensar la Justicia en la Provincia de Buenos Aires” disponible en <https://cidc.org.ar/nuevosaires>.

54 Conf. SCBA, Res. 002025/2021, que puede consultarse en <https://www.scba.gov.ar/instituto/Resolución%20SC%202025-21.pdf>.

55 Ato Alvarado, El lenguaje claro y la transparencia de las decisiones judiciales, Revista Oficial del Poder Judicial de Perú, Vol. 13, n.o 16, julio-diciembre, 2021, 61-76, disponible en <https://revistas.pj.gob.pe/revista/index.php/ropj/article/view/450/608>.

56 Ver, por ejemplo, algunas observaciones realizadas en este sentido para el análisis de procesos colectivos sobre la falta de lenguaje claro al resolver la ausencia del requisito de vero-

En especial, en los votos del juez De Santis, encontramos una gran repetición de oraciones de difícil entendimiento y la proliferación del uso de adjetivos o sustantivos con poco uso en el lenguaje ordinario o incluso en la comunidad jurídica.

Resaltamos este punto como un aspecto sobre el cual tendría sentido profundizar y problematizar, constructivamente, en futuros análisis.

II. Repetición de casos

Del total de causas relevadas desde la creación de la Cámara, un 93% son casos individuales y sólo un 2,4% fueron registradas como colectivas⁵⁷. Si bien el porcentaje de causas colectivas es minoritario, existe una proporción relevante de causas individuales que observamos de manera repetida o que, si bien no representan necesariamente pretensiones iguales, reflejan problemáticas similares que potencialmente podrían dar lugar a procesos colectivos o de litigio estructural (**ver punto iii, “Problemas de la administración pública”**). Así, por ejemplo, el hecho de que la gran mayoría de casos individuales tramiten contra el IOMA o versen sobre pretensiones ligadas a la salud, la seguridad social o la necesidad de obtener una decisión por parte de la Administración (como los amparos por mora), sugiere que existen problemáticas estructurales asociadas a esos derechos y a dichas funciones públicas provinciales. Ejemplos concretos de esto son problemas con cobertura de internaciones domiciliarias, cobertura de tratamientos vinculados con la salud sexual y reproductiva, pedidos de afiliación voluntaria al IOMA, y la cobertura de prestaciones vinculadas a la discapacidad, en particular de niños y niñas.

Independientemente de las problemáticas estructurales, es posible identificar algunos grupos de pretensiones donde sí se encuentran objetos repetidos pero que tramitaron individualmente, en los que en consecuencia la Cámara reitera estándares o criterios ya establecidos sin necesidad de fijar nuevas doctrinas legales. Ejemplo de ello son los casos promovidos contra la DGCYE por daños y perjuicios derivados de incidentes sufridos por estudiantes durante recreos o clases de educación física en establecimientos educativos provinciales, docentes reclamando para que se les otorgue la jubilación automática (res.

similitud en el derecho en un caso sobre derecho a la alimentación adecuada. Allí, marcamos la particular relevancia de la ausencia de lenguaje claro en casos poco legislados, en donde la guía judicial es fundamental, particularmente en supuestos donde el juez de alzada decide apartarse de la jurisprudencia imperante en los tribunales supremos, como sucede en el caso. 57 De la información recolectada, para el restante 4,4% no es posible determinar si son individuales o colectivos.

18/06) o que se declare la inconstitucionalidad del artículo del Estatuto Docente que establece un límite de edad para su incorporación en los listados.

El hecho de que estas causas tramiten mayoritariamente de forma individual, sugiere que no existen verdaderos incentivos económicos y/o de estrategia legal para realizarlas de manera colectiva incluso en los casos donde este tipo de proceso sería admisible. No obstante, puesto que la acumulación de causas individuales genera costos en el sistema judicial, cabría profundizar este análisis para comparar los costos y beneficios de litigar de una u otra manera, y para pensar si hace falta generar incentivos distintos de modo tal de que el litigio sea lo más eficiente y efectivo posible para los usuarios y las usuarias del sistema.

III. Problemas en la administración pública

Algunas de las tendencias identificadas a lo largo de los casos evidencian que, en buena medida, el trabajo de la Cámara -y, podría pensarse, de otros tribunales del fuero- tiene por objeto compensar distintas ineficiencias en el funcionamiento de la administración pública provincial que deberían ser relativamente fáciles de remediar con medidas sencillas y de bajo impacto fiscal, sin necesidad de una intervención judicial.

Uno de los elementos que apoya esta conclusión es la elevada cantidad de amparos por mora que se promueven contra la Provincia o sus municipios. Recordemos que solo esta vía procesal sola explica casi un 13% de los casos identificados, concentrando más de 4000 causas. El amparo por mora busca, sencillamente, una decisión expresa por parte de la administración (independiente del sentido en el que se emita esa decisión), con lo cual estos procesos podrían evitarse si la administración respondiera en término, sencillamente, las peticiones que se le realizan.

Otro elemento que denota déficits significativos en la actuación de la administración es la repetición frecuente de casos virtualmente idénticos. En el caso en que, además, se advierte un patrón de resolución similar de esos casos, como en el caso de IOMA, el problema podría resolverse con el cambio de criterios administrativos que reflejen mejor la interpretación que de un determinado derecho hacen los tribunales de justicia. En otros casos donde los criterios de resolución pueden ser menos claros, podría ser necesario que los tribunales tengan criterios más flexibles respecto de institutos como la legitimación activa en casos colectivos, o regulaciones específicas que permitan a los tribunales

tomar medidas más innovadoras o con efectos más generales en la presencia de casos reiterados.

Otros subgrupos de casos más pequeños también evidencian prácticas administrativas que podrían corregirse, para evitar por ejemplo discusiones en torno a bonificaciones que se otorgan o aplican de manera errática, o errores en ciertos cálculos hechos por la administración a sus empleados y/o jubilados.

IV. El potencial distributivo o regresivo de los litigios analizados

Existen ciertas caracterizaciones de los litigios contra el Estado, en especial provenientes de la literatura nacional e internacional sobre litigio en derechos económicos, sociales y culturales⁵⁸, que discute el potencial redistributivo de estos casos y la capacidad que ellos tienen de generar reformas en distintas políticas públicas. El universo de casos relevado en este proyecto parece indicar que ese potencial se utiliza de manera limitada, o incluso marginal, en la práctica.

Un primer indicio para llegar a esta conclusión lo da la baja incidencia de los procesos colectivos (un 2,4% del total, y un 0,6% del total relevado para el período 2015-2020 aproximadamente), que sería el tipo de causa con mayor capacidad de generar cambios generalizados en políticas públicas y para representar a sectores que, de manera aislada, podrían tener mayores dificultades para acceder a la justicia.

Además, los titulares de los derechos discutidos en una buena parte de los procesos son sectores que trabajan en relaciones formales de empleo con el Estado o son beneficiarios de sus sistemas contributivos de la seguridad social. En un contexto de altos niveles de pobreza e indigencia y de alta informalidad, podría inferirse que estos grupos no son quienes presentan mayor vulnerabilidad socioeconómica en la Provincia de Buenos Aires (aunque esta conclusión podría ser modulada ante la pérdida de capacidad adquisitiva del salario que sufrieron los trabajadores en los últimos años). En efecto, los sectores “formalizados” son los que están mayormente representados en dos de los grupos de casos que representan una parte significativa del litigio de la Provincia: los casos contra el IPS y el IOMA (que en conjunto constituyen casi el 20% de los casos identificados).

Lo habitual es que en estos procesos se discuta el derecho a la seguridad social de personas beneficiarias del sistema contributivo -y que por ende

58 Ver, por ejemplo, *The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Litigating Social and Economic Rights*. Daniel M. Brinks & Varun Gauri; *The Comparative Fortunes of the Right to Health: Two Tales of Justiciability in Colombia and South Africa*, Young & Leimatre; entre otros.

han transitado sus años de actividad con un empleo formal-, o afiliadas al IOMA, y por ende beneficiarias de una cobertura de salud adicional a las usuarias no cubiertas por otro sistema por fuera del público.

Esta conclusión no es buena ni mala en sí misma, dado que todas las personas son, sin distinción, titulares de derechos constitucionales. Además, en muchos casos, las personas que no presentan una condición de vulnerabilidad socioeconómica sí pueden presentar otras condiciones que el ordenamiento jurídico protege especialmente, como una discapacidad, una edad avanzada o una condición de salud. Sin embargo, los datos de este proyecto -en línea con los identificados para otras jurisdicciones⁵⁹- permiten problematizar, desde un enfoque empírico y práctico, ciertas concepciones en torno al uso del litigio contra el Estado y sus potenciales impactos fiscales y redistributivos, a partir de una comprensión de la realidad de la conflictividad que procesan y cómo lo hacen los tribunales, así como los costos e incentivos de los distintos actores para modificar algunos aspectos del modo de trabajo.

V. Particularidades en el amparo

Un 61,8% del grupo de expedientes relevados tramitaron por el proceso de amparo (742 casos). De ese total, más de la mitad de las causas ingresadas a la Cámara lo hicieron para resolver cuestiones de honorarios o medidas cautelares dictadas en el marco del proceso (23,9% y 27,4% respectivamente).

Estos porcentajes son incluso más altos si se observan las causas contra ciertos organismos. En los casos contra el IOMA, por ejemplo, el amparo es la vía más utilizada por amplia mayoría⁶⁰ y, en nuestro análisis de grupos de casos del período 2015-2020, casi un cuarto de los casos (24%) ingresaron al tribunal para discutir los honorarios regulados en primera instancia. Contra el IPS, en el período relevado un 75% de las causas ingresadas tramitó por la vía del amparo⁶¹ y más del 50% de ese total ingresó a la Cámara por medidas cautelares dictadas en ese marco.

⁵⁹ Ver, para el caso de Brasil, Octavio Luiz Motta Ferraz, *The right to health in the courts of Brazil: Worsening health inequities?* Health and Human Rights 11/2; y para el caso de Colombia, David Landau, *The Reality Of Social Rights Enforcement*, 53 Harv. Int'l L.J. 189

⁶⁰ El IOMA registra 2.613 causas en su contra en trámite ante la Cámara en el período 2004-2023, de las cuales 2.166 son amparos (82,89%).

⁶¹ Sin embargo, tomando en consideración todo el período de existencia de la Cámara (2004-2023), sólo el 13,45% de las causas dirigidas contra el IPS son amparos, siendo la vía más usual la pretensión anulatoria (33%).

La alta incidencia de resoluciones de honorarios y medidas cautelares que ingresan a la Cámara en el marco del amparo pueden ser indicios de algunos problemas que presenta ese instituto para cumplir su finalidad de tutela urgente. En primer lugar, el hecho de que en el marco del amparo se discutan medidas cautelares de manera tan frecuente, es indicativo de la “ordinarización” del proceso de amparo, que debería ser expedito. Por otro lado, la alta recurribilidad de los honorarios (sobre todo en los amparos iniciados contra el IOMA) podría deberse a cuestiones relacionadas con la última reforma de honorarios –Ley 15.016, que modificó la Ley 13.928–, que fijó su límite regulatorio por debajo de lo establecido en la ley de honorarios 14.967 y generó un gran caudal de impugnaciones.

Finalmente, en la comunidad de litigantes locales suele ser frecuente escuchar que la acción de amparo es “poco conveniente” para demandar al Estado o a particulares involucrados en temáticas asociadas a derechos fundamentales⁶², debido a que la competencia para su resolución se sortea entre todos los jueces provinciales, muchos de los cuales están especializados en materias ajenas al derecho administrativo⁶³. Por ese motivo, analizamos los porcentajes de recurribilidad en la Cámara de las resoluciones adoptadas en el marco del amparo según los distintos fueros y las partes recurrentes.

En nuestra muestra, se observa que el amparo suele ser recurrido en porcentajes similares por el Estado provincial y los particulares cuando es resuelto por jueces de primera instancia en materia penal (47,15% el Estado y 49,81% los particulares). Por el contrario, es mucho más frecuentemente recurrido por el Estado provincial (y en menor medida por los particulares) cuando se trata de decisiones emanadas de jueces en lo contencioso administrativo (60,98% por el Estado y 29,27% por los particulares) y del fuero laboral (63,75% el Estado y 31,25% los particulares). En el fuero civil y comercial suelen recurrir más los particulares que el Estado provincial (53,41% los particulares y 39,07% el Estado). En el fuero de familia se presenta la misma tendencia aunque en menor medida: en el 45,45% de los casos recurre el Estado y en el 51,95% los particulares. Esto podría indicar que el fuero contencioso administrativo y el laboral son más

62 En particular, fue un comentario repetido en las rondas de discusión de un borrador preliminar de este informe con litigantes del fuero.

63 Según lo establece el art. 3 de la Ley provincial 13.928. Pese a ello, los casos que versan sobre la materia en lo contencioso administrativo, el tribunal de alzada se concentra en la Cámara en lo contencioso administrativo de la jurisdicción donde tramita la acción (art. 17 bis, Ley 13.928). Esta observación fue realizada, además, por varios litigantes en el fuero contencioso local, en el marco de reuniones informales previas a la publicación de este trabajo.

receptivos a las acciones de amparo que otros fueros. Sin embargo, para profundizar este análisis, sería bueno contar con más información desagregada, relativa a quiénes son los litigantes que más frecuentemente optan por la vía de amparo, qué tipo de derechos y reclamos se canalizan por esa vía, y qué tipo de resoluciones son recurridas a la Cámara en el marco del amparo según distintos fueros.

IV. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones:

1. Es muy difícil acceder a información clara, actualizada y precisa sobre las decisiones de la Cámara, y a información de gestión del tribunal.
2. La Cámara tiene muchísimas causas, más que cualquier otra comparable en la Provincia, y cuenta con proporcionalmente poco personal para tramitarlas.
3. Sin embargo, muchas de esas causas son relativamente sencillas (medidas cautelares y honorarios por sobre sentencias de fondo) y/o repetitivas, y no requerirían en principio de tareas jurídicamente demandantes, como la fijación constante de nuevas “doctrinas legales”. Además, los jueces parecen reiterar de manera sistemática sus votos, como surge de la enorme coincidencia que a lo largo de los casos muestran los votos de Milanta y Spacarotel y las disidencias de De Santis. Asimismo, se advierte que, por fuera de los reiterados pedidos de aumento de personal del tribunal hacia la SCBA, la Cámara toma pocas medidas que podrían mejorar la eficiencia de la gestión de esos casos.
4. A partir del año 2020 se observa un enorme atraso en la Cámara, evidenciado entre otras cosas por la disminución, casi a la mitad, de la tasa de resolución del tribunal. Esto se explica por 2 fenómenos paralelos: un aumento muy significativo de las causas ingresadas y, en sentido contrario, una reducción igualmente significativa de la cantidad de resoluciones dictadas por año.
5. Solo 3 organismos descentralizados (el IPS, el IOMA y la DGCE) explican un cuarto de los casos que llegan al tribunal. Esto hace especialmente importante revisar las prácticas administrativas que están detrás de estos litigios, en particular porque se advierte que ellos son, en muchísimos casos, repetitivos.
6. Las causas ingresan a la Cámara por motivos variados, aunque la enorme

mayoría de los casos lo hace por discusiones en torno a medidas cautelares, sentencias definitivas y honorarios. Llama la atención el particular peso que tienen estos últimos.

7. Hay un enorme predominio de los litigios individuales, patrocinados por abogados y abogadas particulares (aunque en casi todos los casos cuentan con beneficio de gratuidad otorgado normativamente).

8. Los jueces Milanta y Spacarotel, que son quienes sistemáticamente votan en el mismo sentido, son quienes logran determinar el sentido de la decisión de la Cámara en la enorme mayoría de los casos.

Recomendaciones:

1. Para los tribunales de justicia:

A. Mejorar los niveles de transparencia sobre sus decisiones y funcionamiento, lo que puede incluir medidas como:

I. Publicar estadísticas de gestión y jurisdiccionales de manera proactiva y actualizada

II. Asegurar que sus sentencias se publican de manera completa, actualizable y accesible

III. Responder de manera oportuna y completa las solicitudes de información pública que se les realice

IV. Utilizar un lenguaje claro y comprensible en todas sus decisiones

V. Mejorar la manera de registrar los casos, para que sea al menos más uniforme, e instruir a los organismos con competencias no jurisdiccionales del Poder Judicial a observar lineamientos claros.

B. Adoptar medidas que permitan mejorar la eficiencia en la gestión de su trabajo y la administración de un volumen alto de causas, como instar a la administración a actualizar sus criterios administrativos o aceptar con mayor amplitud la procedencia de procesos colectivos.

2. Para los organismos encargados de la representación estatal

A. Utilizar criterios claros, uniformes y eficientes, e informados por datos estadísticos, respecto de qué recursos interponer y en qué condiciones

B. Promover la caducidad de los procesos en los casos donde la parte actora incurre en conductas dilatorias evidentes, como muchos de los promovidos contra el Tribunal de Cuentas.

C. Instar a los organismos administrativos que con sus prácticas reiteradas conducen a litigios repetitivos, como los amparos por mora contra la DGCYE y los amparos contra IOMA por prestaciones que sistemáticamente se reconocen en sede judicial, a que adapten su actuar al derecho vigente.

3. Para los organismos de la administración pública

A. Realizar estadísticas sobre los procesos judiciales en los que intervienen como parte actora o parte demandada, incluyendo información detallada sobre el tipo de reclamo, los derechos en juego, el tipo de patrocinio y el resultado del juicio

B. Realizar estadísticas sobre las problemáticas más frecuentes que reflejan los reclamos que llegan a una instancia judicial

C. Revisar las prácticas administrativas y los criterios administrativos de resolución que dan origen a la mayoría de los reclamos judiciales, sobre todo los que se vinculan con la falta de respuestas por parte de la administración en tiempo y forma a los reclamos interpuestos en esa sede

Sobre CIDC

CIDC es una asociación civil sin fines de lucro con base en la ciudad de La Plata, dedicada a trabajar sobre los problemas institucionales más profundos de la Provincia de Buenos Aires (Argentina).

Creemos que la provincia es un distrito determinante para lograr que Argentina tenga una democracia más fuerte y comprometida con la igualdad, y que sus instituciones necesitan especial apoyo para superar los grandes desafíos que enfrentan. CIDC tiene dos grandes objetivos: fortalecer y modernizar las instituciones públicas provinciales, y promover y defender el reconocimiento igualitario de derechos constitucionales a nivel local.

[twitter/cidc_argentina](https://twitter.com/cidc_argentina) · [instagram/cidc_org](https://www.instagram.com/cidc_org) · [facebook/cidc.laplata](https://www.facebook.com/cidc.laplata)

