

Provincia de Buenos Aires

Competencia territorial y acceso a la justicia

Por Diego P. Isabella*

I. Reseña al modelo anterior [arriba] -

Corresponde enmarcar el tratamiento de la cuestión, efectuando una breve reseña al modelo de justicia contencioso administrativa provincial anterior, y al vigente, lo que permitirá a su vez poner aún más en evidencia la necesaria reforma legal pendiente al actual régimen competencial territorial normado por el Código contencioso de la Provincia de Buenos Aires.

Con anterioridad a la sanción del Código de Procedimientos en lo Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires (comúnmente llamado Código Varela, en honor a su autor)[1], sancionado sobre la base de lo previsto en los arts. 157 y 159 de la Constitución de 1889, ya se preveía la acción contencioso administrativa y se ordenaba la sanción de la ley especial que regulara el procedimiento para esos juicios, no cumplimentado sino hasta la sanción del referido Código.

Las reformas constitucionales posteriores, esto es la de 1934 y 1949, no trajeron mayores innovaciones a las bases constitucionales sobre las cuales el Dr. Varela erigiera el sistema legal de 1906.

Así, el ex art. 149 inc. 3 de la Constitución Provincial de 1934, disponía que era atribución de la Suprema Corte decidir: “[...] las causas contencioso administrativas en juicio pleno, previa denegación o retardación de la autoridad administrativa competente al reconocimiento de los derechos que se gestionan por parte interesada. La ley determinará el plazo dentro del cual podrá deducirse ante la Suprema Corte de Justicia y los demás procedimientos de este juicio”.

El modelo anterior, vigente hasta la puesta en funcionamiento del fuero procesal administrativo y su código actual (Ley N° 12.008), conformado sobre base constitucional (ex art. 149 inc. 3 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1934), y legal (Código Varela), resumidamente definían a la justicia administrativa de la siguiente manera:

a) La competencia correspondía a un único órgano judicial, en el caso, a la Suprema Corte de Justicia provincial;

- b) El pleito tramitaba en instancia única y en juicio pleno;
- c) La reclamación administrativa previa era un requisito para promover la acción contencioso administrativa, corolario del carácter eminentemente revisor de ese sistema judicial;
- d) La resolución administrativa debía ser denegatoria, o debía configurarse la retardación administrativa en resolver;
- e) La determinación de aquello que constituiría una causa contencioso administrativa, esto es, la materia, quedaba en manos del legislador ordinario;
- f) El texto del código agregó la necesaria preexistencia del derecho que se pretenda tutelar, y que este fuera reconocido por una ley, un decreto, un reglamento u otra disposición administrativa.

El texto de la cláusula del antiguo art. 149 inc. 2º de la reformada Constitución Provincial de 1934, el Código de Procedimientos Administrativos reglamentario de ésta, y una jurisprudencia que interpretó aún en forma más restrictiva dicho marco jurídico provocaron durante casi cien años un grave menoscabo al acceso a la justicia[2].

1.1. El Código Varela

El llamado Código Varela, sancionado en 1905 y dictado sobre la base de lo dispuesto en el art. 157 inc. 3 de la Constitución de 1889, artículo reproducido en el art. 149 inc. 3 de la Constitución de 1934, sentó las bases legales de la materia contencioso administrativa, restringiendo, aún más, las cuestiones que constitucionalmente fueron comprendidas en dicha materia.

La cláusula constitucional (ex art. 149 inc. 3), junto con el Código Varela conformaron el marco en el cual se generó una invariable jurisprudencia restrictiva por parte del Máximo tribunal provincial en cuanto al control estadual se refiere. Dicha restricción alcanzó su grado de máximo esplendor en materia de amparo.

De esa manera, el sistema de justicia administrativa implementado en la Provincia de Buenos Aires, agravado por la jurisprudencia del máximo Tribunal local, no permitió, durante casi un siglo, que la garantía de acceso irrestricto a la jurisdicción fuera operativa para la gran mayoría de la ciudadanía.

Algunos de los obstáculos que generaban, en el antiguo régimen, una afectación en el derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso irrestricto a la jurisdicción fueron sintetizados de la siguiente manera:

(a) necesidad de demandar a la Provincia en la Ciudad de La Plata, con las dificultades y restricciones que ello implicaba para un sinnúmero de ciudadanos residenciados fuera de esa ciudad; (b) aplicación de un régimen obsoleto y extremadamente formalista; (c) centralización de la competencia territorial ante la Suprema Corte de Justicia provincial, cuyos efectos negativos en torno al acceso judicial eran provocados no sólo por la distancia de ésta en relación con la gran cantidad de justiciables, sino también por la acumulación y consecuente lentitud en la resolución de las causas, más aún dentro del -inevitable- lento derrotero del expediente judicial por las manos de sus, por entonces, nueve miembros. Pensar que sólo había un tribunal para atender a más de doce millones de potenciales justiciables en la provincia.

Lamentablemente, el obstáculo indicado en el punto (a), y objeto del presente trabajo, mantiene plena vigencia. Ello deriva especialmente del art. 30 de la Ley Orgánica de la Fiscalía de Estado. En ese mismo sentido, el actual Código Procesal Administrativo, en lo que respecta a la competencia territorial para demandar a la Provincia, mantiene como principio el mismo criterio, si bien, con algunas excepciones.

Claro está, que tanto la disposición de la Ley Orgánica de la Fiscalía de Estado, como el principio establecido en el art. 5° del CCA, que exigen que las demandas contra la provincia sean residenciadas en la ciudad de La Plata, generan un menoscabo inadmisibles al derecho a la tutela judicial efectiva, en violación a la Constitución Provincial (Art. 15), y en contraposición con el sistema de justicia descentralizada que creara el art. 166 de la misma. Por lo menos ello sucede respecto de aquellas personas que pretendan demandar a la provincia y que no tengan su residencia en la ciudad de La Plata.

1.2. La reforma de la Constitución Provincial. El nuevo proceso administrativo

La reforma de la Constitución bonaerense de 1994 produjo una modificación copernicana en torno a la justicia administrativa.

Así, la derogación del inc. 3 del ex art. 149 y la incorporación de la nueva cláusula del art. 166, in fine, han implicado una profunda transformación de las propias bases del proceso administrativo previstas en el régimen de la Constitución de 1934.

El art. 166, in fine, de la Constitución Provincial refiere: “Los casos originados por la actuación u omisión de la Provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, en el ejercicio de funciones administrativas, serán juzgados por los tribunales competentes en lo contencioso administrativo, de acuerdo con los procedimientos que determine la ley, la que establecerá los supuestos en que resulte obligatorio agotar la vía administrativa”.

No sólo se ha suprimido la cláusula constitucional que atribuía competencia originaria a la Suprema Corte de Justicia para conocer en materia administrativa, para sustituirla por un

fue especializado, sino que, a su vez, se ha modificado de lleno la esencia de las instituciones comprometidas en el proceso administrativo; ello sobre la base del último párrafo del art. 166 y del art. 15 de la Constitución local que consagra y garantiza el derecho a la “tutela judicial continua y efectiva” y el “acceso irrestricto a la Justicia”.

Como sostuviéramos oportunamente, la fórmula acuñada en el art. 166 última parte resulta superadora de aquellos inconvenientes provocados por la aplicación del ex art. 149, inc. 3; ello en cuanto:

a. Al suprimir de su texto la regla de la “previa denegación o retardación”, y su reemplazo por los “casos originados por la actuación u omisión” de ciertas personas, elimina la aplicación indiscriminada del carácter esencialmente “revisor” de la tradicional jurisdicción contencioso administrativa, que otrora originara dificultades en el acceso y alcance del control judicial.

b. Así, la competencia material es definida por la existencia de un “caso” originado por la “actuación u omisión” en el “[...] ejercicio de funciones administrativas” por parte de las personas a las que se refieren tanto la cláusula del art. 166 de la Constitución local, como la del art. 1º del presente código.

c. Si bien contempla el requisito del agotamiento de la vía, lo hace solamente para aquellos supuestos en los que la legislatura lo establezca, con lo cual, el principio que dimana de ella es el de demandabilidad directa.

d. La enunciación de sujetos es de una gran amplitud, apuntando como dato relevante para el juzgamiento por los tribunales contenciosos, el tipo de actuación u omisión ejercitada, esto es, requiere que la conducta lo sea en ejercicio de funciones administrativas, con lo cual, estas circunstancias permiten juzgar causas en las que se impugnen actos emitidos por cualquiera de los poderes públicos provinciales y municipales, entes descentralizados de cualquier tipo, e incluso, las personas públicas no estatales (ejemplo: Colegios profesionales, Cajas de previsión social para profesionales) o las privadas en ejercicio de potestades o funciones administrativas (v. gr.: concesionarios de servicios u obras públicas). De esa manera se supera la restricción del fuero en virtud del órgano emisor del obrar controvertido, por la interpretación restrictiva que se hacía del concepto incorporado en el ex art. 149 inc. 3, esto es, el de “autoridad administrativa”.

e. En el nuevo sistema se admite la posibilidad de que el Estado sea parte actora, e incluso, reconviniente.

f. La amplitud de la materia asignada por el art. 166 requiere de la existencia de pretensiones adecuadas para permitir su juzgamiento. Es por ello que la enumeración que de ellas realiza el legislador en el art. 12 de la Ley N° 12.008 (según Ley N° 13.101) no ha de entenderse como taxativa, sino meramente enunciativa. Deberán admitirse la procedencia de otras, aun cuando no estuvieren reguladas expresamente en el Código Procesal Administrativo -tal es el caso de la pretensión prestacional, la de interpretación, la de

impugnación de ordenanzas, etc.-, si las existentes no resultaren suficientes o adecuadas para encauzar el análisis de la materia competencial asignada por la Constitución.

g. Si bien la cláusula constitucional no hace mención al tipo de legitimación activa, exigible para deducir la pretensión, la supresión de la expresión: “derechos que se gestionen por parte interesada” (ex art. 149 inc. 3) permite la ampliación de la tutela a situaciones subjetivas, individuales o colectivas, que no estaban comprendidas en la interpretación que tradicionalmente el máximo Tribunal efectuaba de dicha expresión .

A. Crónica de un fallo anunciado.

Recientemente[3], se ha declarado judicialmente la inconstitucionalidad de la regla general de competencia territorial normada por el art. 5 del Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires[4], en un fallo que seguramente marcará la senda para otros.

Mas allá que tales declaraciones de inconstitucionalidad resultan (y es esperable) la ultima ratio del ordenamiento jurídico, lo cierto es que cuando la violación a la constitución es tan clara e irrazonable (como en el caso), pretender armonizar el precepto de modo de mantener su validez constitucional, luce mas bien un juego de palabras que poco se parece al debido ejercicio de la magistratura y al cumplimiento del deber constitucional que surge del art. 57 de la Constitución Provincial[5], sino mas bien al trabajo de un malabarista de circo.

Esta buena doctrina judicial, que no solo será muy bienvenida en el mundo jurídico, nos reconforta de un modo muy particular, en tanto ello fue una lucha de principios que venimos sosteniendo fervientemente desde hace algún tiempo atrás.

Así fue que en la obra colectiva[6] sobre el Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires editado por Rap en el año 2010, y que hemos tenido el honor de dirigir, anticipamos nuestra postura en torno a la inconstitucionalidad de la fijación de competencia territorial por parte del art. 5 del Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 12.008, mod. Ley N° 13.101) para cuando se pretende demandar a la Provincia o sus entes descentralizados.

Esta postura teórica tenía su antecedente práctico, el cual había sido instrumentado a partir de nuestra participación en la causa: “Bingo King SA c/ Instituto Provincial de Lotería y Casinos de la Prov. de Bs. As. s/ Anulatoria”, causa 1.411/08, que tramitara por ante el Juzgado contencioso administrativo Nro. 1 del Departamento Judicial de San Isidro. Allí sosteníamos que la fijación de la competencia territorial para demandar a la provincia o sus entes en la jurisdicción de La Plata establecida como regla general por el Código Contencioso Administrativo en su art. 5, resultaba inconstitucional. Esa misma suerte corría la manda legal dispuesta por el art. 30 de la Ley Orgánica de Fiscalía de Estado (Dec. Ley N° 7.543/69) en cuanto a la obligación de demandar a la provincia o sus entes en La Plata.

Para arribar a esa conclusión, nos basamos (esencialmente) en el hecho que esa obligación legal, no solo resultaba irrazonable (art. 28 CN, a la luz de la realidad de la estructura judicial vigente), sino que también conculcaba injustificadamente el derecho de acceso a la justicia (art. 15 Constitución Provincial), el derecho de igualdad (art. 16 CN), y provocaba una violación al principio descentralizador del fuero contencioso administrativo provincial creado por el art. 166 de dicha Constitución, y con ello al derecho de defensa en juicio (art. 18 CN).

En dicha causa, la Cámara Contencioso Administrativa de San Martín[7], si bien no declaró la inconstitucionalidad expresamente (ya que encuadró el caso por derivación en una de las excepciones previstas en el código) , dejó sentada una postura tajante en torno a cuales eran las bases constitucionales que impedirían (dado el caso) sostener la constitucionalidad de dicha regla competencial fijada legalmente, y que ahora en el fallo objeto del presente encuentra una lapidaria, reconfortante (y muy esperada) postura judicial que pone freno a uno de los avances desmedidos del legislador provincial.

B- Competencia territorial.

I. Introducción.

El legislador, aunque con algunas modulaciones al actual régimen, ya establecía, en el texto originario del art. 5° de la Ley N° 12.008, que la competencia territorial, como regla, estaría definida por “[...] el domicilio de las personas cuya actuación u omisión dé lugar a la pretensión procesal [...]”. Es decir, de no darse ninguno de los supuestos establecidos como excepción a esa regla, o bien un supuesto de prórrogabilidad de la competencia territorial[8], será el domicilio de la demandada el que determine la competencia territorial de la Justicia Administrativa[9].

Esta regla competencial, cuando el demandado fuera la provincia o algunos de sus entes descentralizados, y, a excepción de que el demandante tenga su domicilio en la ciudad de La Plata o en sus inmediaciones, generaría a nuestro modo de ver, no solo una conculcación injustificada del derecho de acceso a la justicia (Artículo 15, Constitución Provincial), sino también una clara violación al principio descentralizador del Fuero Contencioso Administrativo creado por el art. 166 de la Constitución local, en tanto, el actor estaría obligado a acudir a un departamento judicial diverso -y mas alejado- al que corresponde a su domicilio.

II. El principio descentralizador de la Justicia Administrativa [arriba] -

La Justicia contencioso administrativa de la Provincia de Buenos Aires, fue creada especialmente para hacer mas accesible los derechos de los ciudadanos, acercando la justicia a cada departamento judicial, permitiendo superar así el otrora control judicial revisor que hasta la instauración del nuevo fuero quedaba en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (con asiento en La Plata).

De esta manera se han creado juzgados en la materia en todos los departamentos judiciales de la Provincia, mediante un sistema descentralizado de justicia, que se regirían por un nuevo código contencioso administrativo sobre la base de una cláusula constitucional renovada, lo que haría más accesible el derecho a la tutela judicial efectiva de los litigantes quienes (hasta su entrada en vigencia) debían conformarse con una justicia centralista y restrictiva.

Los propios constituyentes Soria y Álvarez fundamentaron su proyecto de reforma constitucional (arts. 161 y 166, Constitución Provincial), el que luego sería el sancionado por el cuerpo soberano, en los siguientes términos: “Trátese de un cambio largamente propugnado, por las ventajas que evidencia un fuero especializado, descentralizado regionalmente, con mayor intermediación para el juzgamiento de los actos de las autoridades administrativas[...][10](el destacado nos pertenece).

Soria ha destacado[11] que la creación y “descentralización” del Fuero “[...] ha sido valorada como una decisión de trascendencia institucional”, agregando que el “nuevo régimen autoriza la creación de tribunales descentralizados [...]”. Asimismo, manifestó: “Una de las principales críticas a la competencia originaria de la SCBA se basó en la disfuncionalidad de la concentración de los juicios en la ciudad de La Plata [...]. La descentralización contribuiría a solucionar ese grave inconveniente” (el desatacado nos pertenece).

Como vemos, la aplicación de la regla competencial territorial del art. 5º, inc. 1º, CCA, no ha venido a resolver aquella “disfuncionalidad” en los juicios en los que es demandada la provincia o sus entes autárquicos, manteniendo en flagrante violación al nuevo régimen, un sistema judicial, que como “regla” (Artículo 5º, inc. 1º, CCA), es concentrado, y que en la actualidad deviene irrazonable.

Como ha señalado la Cámara Contencioso Administrativa de San Martín[12], la descentralización territorial del Fuero Administrativo ha sido especialmente valorada tanto por el constituyente como por el legislador provincial, y ha sido establecida por ellos, como uno de los esenciales elementos para cumplir con el mandato del art. 15 de la CPBA. Así, se ha destacado el avance que a ese respecto produjo la modificación a la Ley Nº 12.074 por la Ley Nº 12.310, en cuanto a la sustitución de la cámara de casación por las cámaras de apelaciones regionales actualmente vigentes. Claro está que ese avance no es completo ni suficiente a los efectos de cumplir con dicho mandato constitucional (Artículo 15, CPBA), si se mantiene la aplicación de la regla competencial territorial del art. 5º, inc. 1º, CCA, para los juzgados de primera instancia, situación que luce aún más gravosa para los justiciables, que -no perteneciendo a la jurisdicción platense- deben tramitar todo un proceso ante una jurisdicción concentrada en la ciudad de La Plata.

No puede dejar de advertirse, que la provincia y sus entes descentralizados, a consecuencia de las excepciones previstas en el inc. 2º del art. 5º, CCA, son efectivamente -y en la gran mayoría de los casos- demandados ante los juzgados territorialmente ajenos al departamento judicial de La Plata, y ello no ha obstado a un correcto y suficiente ejercicio del derecho de defensa por parte de ellos. Es claro y está comprobado que los organismos provinciales, por

ser demandados en los distintos departamentos judiciales de provincia, no se ven afectados en sus derechos por ello. No se visualiza así, ningún agravio derivado de esta situación.

Vallefin[13], en relación a la competencia territorial que fija el Decreto Ley N° 7.543/1969 (Artículo 30) en el Departamento Judicial de La Plata para todos los juicios en que la Provincia sea parte demandada-criterio aplicable a la regla prevista en el art. 5°, inc. 1°, CCA-, ha sostenido, que esto conlleva “[...] mantener algunos de los obstáculos que la supresión del antiguo art. 149, inc. 3°, procuró eliminar, esto es, las dificultades para acceder inmediatamente al órgano judicial que -a la luz del sistema vigente- subsistirían cuando se litigue contra la provincia”.

Esta crítica es claramente trasladable a la competencia territorial que fija como principio el art. 5°, inc. 1° del CCA, al señalar que esta será determinada conforme al domicilio de las personas cuya actuación u omisión dé lugar a la pretensión procesal, cuando la demanda debe ser interpuesta contra la provincia o alguno de sus entes descentralizados.

Como hemos sostenido[14], la supresión del art. 149, inc. 3°, por la cláusula del art. 166 de la Constitución Provincial, ha implicado un cambio de paradigma en el sistema de Justicia Administrativa, permitiendo superar los obstáculos que aquella norma alzaba al derecho de defensa y al acceso irrestricto a la tutela judicial efectiva (Artículo 15, Constitución Provincial), entre otros, y en lo que aquí refiere, con la supresión de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia, que marcaba un obstáculo muchas veces insalvable debido a la distancia, y a los costos necesarios para llevar adelante un pleito en la ciudad donde esta está radicada, La Plata.

Así, la propia Constitución ha perseguido la creación de una nueva Justicia Administrativa, especializada, atendiendo al “caso” suscitado por la actuación u omisión en el ejercicio de funciones administrativas, a la par que, con el reconocimiento expreso por el art. 15 del derecho a la tutela judicial efectiva, ha permitido la creación de una justicia administrativa con una estructura marcadamente descentralizada en todos los departamentos judiciales, cercana al justiciable.

Es por esto que se han creado juzgados administrativos en todas las cabeceras departamentales de la provincia, por lo que la subsistencia y/o fijación de la competencia territorial en el departamento judicial de La Plata, para cuando la provincia es parte demandada (conf. decreto Ley N° 7.543/1969, art. 30) o bien establecida en base al domicilio del ente provincial que dé lugar a la pretensión (Artículo 5°, inc. 1°, CCA), atendiendo a dicha estructura judicial vigente, deviene en irrazonable, a la par que desconoce el principio descentralizador de la Justicia Procesal Administrativa actual, el derecho de igualdad y de acceso inmediato e irrestricto a la tutela judicial efectiva (v. gr., derecho de defensa en juicio), y por ello (adelanto) claramente inconstitucional.

La competencia territorial, en estos supuestos, deja de ser una mera referencia a la llamada “política legislativa”, para convertirse en una verdadera plataforma o garantía para la efectividad del acceso a la justicia (Artículo 15, Constitución Provincial).

El hecho de tener que acudir a la ciudad de La Plata en aquellos casos en que la actora tiene su domicilio en distinta jurisdicción, afecta y menoscaba el acceso a la justicia; aún más, lo hace de manera irrazonable.

En otros términos: es preciso analizar si la tan mentada exigencia de acudir a los tribunales de La Plata (en virtud de la aplicación del art. 5º, inc. 1º, CCA, y eventualmente por aplicación de la Ley Orgánica de Fiscalía-Decreto Ley Nº 7.543/1969-, en su art. 30), confronta o no con el art. 18 de la Constitución Nacional y los propios de la Constitución Provincial (arts. 10, 11, 15 y concordantes).

Esto conduce, al decir de Rodríguez Villar[15], a un contexto más amplio que requiere computar y analizar una serie de datos y circunstancias, de ordinario preteridas en los pronunciamientos judiciales, pero que son de importancia fundamental para arribar a una justa solución.

En ese contexto, la inconstitucionalidad del art. 5º, inc. 1º, del CCA, y del art. 30 del Decreto Ley Nº 7.543/1969, reconocen en la realidad su último fundamento. En la Provincia de Buenos Aires, la distribución de la Justicia Contencioso Administrativa procura no sólo una más pronta solución de los conflictos que se generen, sino que atendiendo al carácter descentralizado de esa Justicia, pretende hacer efectivo en grado mayor el principio de intermediación, con las múltiples y beneficiosas consecuencias que ello acarrea.

En el territorio bonaerense existen juzgados contencioso administrativos en todos los departamentos judiciales. Por ello, tratándose de pleitos en los que interviene la Provincia de Buenos Aires o sus entes descentralizados como demandados, toda esta infraestructura judicial, apta por sí para atender los requerimientos de los eventuales litigantes, no ofrece, como principio (Artículo 5º, inc. 1º, CCA, y art. 30, Decreto Ley Nº 7.543/1969), ninguna utilidad: no cumple, en suma, la función para la que fue destinada.

Esta situación se vislumbra acabadamente a poco que se advierta que si la conducta enjuiciada proviene de la provincia o sus entes descentralizados con domicilio en La Plata, deberán recorrerse más de noventa kilómetros desde San Isidro hasta el departamento judicial de La Plata; en el caso de San Nicolás, más de 296 kilómetros, 484 desde Tres Arroyos, 150 desde Zárate, 465 desde Necochea, etcétera. La afectación no termina ahí ni está dada solamente en relación a la distancia; hay otras consecuencias disvaliosas[16].

Existirá, indudablemente, en el caso, un tiempo que habrá de emplearse para acudir a la sede del tribunal, la necesidad de constituir domicilio en La Plata, la de contratar otro profesional de la zona que lleve la causa, etcétera. Se agrega a esto el desembolso económico inmediato que deberá efectuarse por parte de quien demanda, que no se compensa con la eventual condena en costas que arribará luego de un largo proceso, más aún atendiendo al principio de condena en costas por su orden dispuesta por el art. 51 del CCA.

Si se atiende también a que el Fiscal de Estado, que “[...] representa a la provincia en todos los juicios en que se controviertan sus intereses [...]” (Artículo 1º, Decreto Ley N° 7.543/1969), puede sustituir -adecuadamente- la representación que le acuerda la Constitución de la Provincia en funcionarios del organismo con título habilitante, sujetos a sus instrucciones y distribuidos en cada departamento judicial (Artículo 43, decreto ley citado), se concluye sin dificultad que las normas implicadas (v. gr. Artículo 5º, inc. 1º, CCA y el art. 30, Decreto Ley N° 7.543/1969 en su caso), por crear un privilegio injustificado[17] -actualmente, con la vigente del nuevo Código y Fuero Administrativo descentralizado-, devienen en inconstitucionales.

Como se ve, no hay afectación alguna al derecho de defensa de la provincia y/o sus entes descentralizados, en tanto éstos pueden ejercer sus derechos adecuada y suficientemente mediante las delegaciones que Fiscalía de Estado tiene en el territorio provincial.

La Fiscalía de Estado tiene delegaciones en el territorio provincial: las hay en Azul, Bahía Blanca, Dolores, Junín, Lomas de Zamora, Mar del Plata, Mercedes, Morón, San Isidro, San Martín, San Nicolás y Trenque Lauquen. Ellas constituyen una seria garantía de defensa para el Estado Provincial no sólo por su distribución estratégica, sino porque su comunicación eventualmente necesaria con el organismo central se encuentra suficientemente asegurada, atendiendo a que los plazos que se le otorgan para la realización de los principales actos procesales son ordinariamente más amplios que los que se les otorgan a los particulares.

La pretendida asignación de competencia territorial de acuerdo al precepto que se invoca, resulta también violatoria del principio constitucional de la igualdad.

Este principio, de aplicación genérica, recibe consagración particular cuando se trata de regular la situación, los derechos y garantías de las partes en el proceso.

Es así que las leyes, desde las que establecen la organización de los tribunales hasta las que regulan el proceso que ante ellos debe seguirse, se desarrollan bajo la inspiración de tal principio (Artículo 31, Constitución Nacional). En tal sentido, prescriben los arts. 34, inc. 5.c, del C.P.C.C., y 71, inc. 4.c, del Código de Procedimiento Penal, en tanto mandan a los jueces “[...] mantener la igualdad de las partes en el proceso [...]”. También el art. 9º, inc. 4º, del CCA dispone: “[...] los representantes o letrados de los entes previstos en el art. 1º tendrán los mismos derechos y obligaciones de los demás que intervengan en el proceso [...]”. También se ha sostenido[18], en base al principio de igualdad de armas, que las normas procesales deben establecer medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los intereses, especialmente aquellos derivados de la situación de desigualdad entre el ciudadano y el Estado.

A la luz de tales pautas resultan inconstitucionales -más aún en aquellos casos en que el litigante este domiciliado fuera de la jurisdicción plantese- tanto el art. 30 de la Ley Orgánica de la Fiscalía de Estado, que fija la competencia territorial del departamento

judicial de La Plata para los casos en que la provincia o sus entes fueren demandados, como el principio de competencia territorial que establece el art. 5º, inc. 1º, del CCA, en cuanto para ello toma -con exclusividad- en cuenta el domicilio del ente, cuya acción u omisión fuere objeto de la pretensión que se deduzca.

En este ámbito jurídico que exhibe, indiscutiblemente, un marcado carácter tuitivo, tal exigencia se erige en un privilegio injustificado en favor del Estado, pues por un lado, y como vimos, no hay afectación alguna al derecho de defensa del Estado Provincial si éste tuviera que defenderse en los restantes departamentos judiciales diversos al de La Plata, y por el otro, no se advierte, en definitiva, cuál es la razón que revela por qué la defensa jurídica de la provincia (o la de sus entes domiciliados en La Plata) adquiere mayor eficacia según que los pleitos se radiquen en el departamento judicial La Plata o en cualquier otro. Mas aún, la provincia, las más de las veces, es demandada efectivamente en otras jurisdicciones diversas a la de La Plata, sin perjuicio alguno.

En ese sentido, los juicios de apremios provinciales, cuya radicación se efectúa en virtud del domicilio de la demandada, resultan una clara muestra de la falta de perjuicio al derecho de defensa del fisco. Además de ello, otra clara manifestación de la carencia de perjuicios al derecho de defensa y a la igualdad del Estado Provincial resulta del hecho de que en la gran mayoría de los casos, ya sea por aplicación de las excepciones dispuestas por el inc. 2º del art. 5º, CCA, o por la omisión del planteo de incompetencia territorial por parte de la propia Fiscalía, se tramitan innumerables causas ante jurisdicciones diversas a la de la ciudad de La Plata.

Se ha sostenido^[19] que la provincia cuenta ya, si no con un privilegio, sí con una ventaja con relación a los particulares: a los fines de la contestación de las demandas dispone de un plazo de cuarenta y cinco días, que dobla o triplica el que tienen habitualmente aquéllos para idéntico acto procesal en otros fueros.

También ha de atenderse que el Fiscal de Estado, tal como vimos, puede substituir la representación que le acuerda la Constitución de la Provincia en funcionarios del organismo con título habilitante, sujetos a sus instrucciones y distribuidos en cada departamento judicial (Artículo 43, decreto ley citado). Debe arribarse a la solución de que las normas implicadas, por crear un privilegio injustificado e irrazonable, devienen en inconstitucionales en aquellos casos en que el actor, que pretende demandar a la provincia o sus entes descentralizados, tenga su domicilio fuera de la jurisdicción del departamento judicial de La Plata.

En alguna oportunidad se nos ha endilgado que resulta “injusto” para la Fiscalía tener que soportar las molestias y perjuicios que generalmente entraña tener que acudir a una jurisdicción distinta a la del domicilio de su representada. Nos preguntamos: ¿por qué entonces no se plantea la inconstitucionalidad de las excepciones previstas por el art. 5º, inc. 2º, del CCA? ¿No es más injusto que quien propina la defensa de sus derechos, frente a su desconocimiento por quien es juez y parte del procedimiento administrativo, deba acudir además a extraña jurisdicción en tutela de ellos? ¿No resultan suficientes “protecciones” los distintos filtros formales y sustanciales que el derecho administrativo repara a la

Administración? Ante tamaña necesidad, la fuerza de los hechos nos exime de mayores comentarios.

III. Inconstitucionalidad: Precedente [arriba] -

Como anticipamos, el fallo objeto del presente, tiene como antecedente el dictado por la Cámara Contencioso Administrativa de San Martín en los autos antes mencionados, por el cual se fijaran tajantemente los límites constitucionales que impedirían detraer (legalmente) la competencia territorial del resto de los juzgados de la Provincia diversos a los de La Plata, cuando el demandante no tuviere su domicilio en dicho asiento judicial y pretendiese entablar la demanda por ante el juzgado que correspondiese a su departamento judicial.

Allí la Cámara, anticipó que la intención del constituyente y del legislador, al crear, configurar y diseñar el Fuero Contencioso Administrativo, fue la de “[...] obtener la máxima descentralización posible en aras de privilegiar y hacer efectivo, real y eficiente [...] el derecho de defensa -Artículo 18, CN; arts. 10, 11, CPBA- y la tutela judicial continua y efectiva -Artículo 15, CPBA-“.

Asimismo, y, en relación a la alegada afectación que la prorrogabilidad de la competencia territorial le ocasionaría a Fiscalía de Estado, la cámara sostuvo que: “[...] el desarrollo actual del organismo permite claramente la defensa de la provincia en todo el ámbito territorial bonaerense, máxime cuando cuenta hoy en día con delegaciones -con sus correspondientes cuadros profesionales- prácticamente en todos los departamentos judiciales de la provincia [...]. Por ello es que no se ve -ni ha sido denunciado por la apelante- cuál es el agravio concreto y real que le irroga la declaración de competencia del juez a quo [...]”.

Resultaba auspiciosa la hermenéutica que efectuaba allí, en torno a la cláusula constitucional provincial del art. 166, al expresar que ella “[...] pone el juzgamiento de la materia contencioso administrativa en cabeza de -todos- los tribunales (en sentido genérico de órganos judiciales) que conforman el Fuero Contencioso Administrativo”, concluyendo: “La norma constitucional no hace distingo entre otras razones porque así lo manifestaron los constituyentes en relación a la voluntad de descentralizar este Fuero”. De ello infiere: “[...] surge de las normas constitucionales en juego -arts. 166, último párrafo, y 10, 11 y 15, CPBA- una clara presunción a favor de la prorrogabilidad de la competencia territorial que asegure por un lado como lo hemos sostenido -un real y efectivo- acceso a la tutela judicial, como asimismo de un genuino y profundo ejercicio del derecho de defensa del ciudadano y habitante de la provincia en sus relaciones jurídicas con el estado provincial y municipal”.

En apoyo a esa postura, también destacó el mayor equilibrio funcional -cuantitativo y cualitativo- que trasunta la asignación de las causas entre todos los órganos judiciales de este Fuero conforme al criterio postulado, lo que permite, por un lado, un acceso pleno a la competencia asignada por la Constitución local, y por el otro, un mayor equilibrio en el servicio de justicia.

IV. El fallo [arriba] -

En el caso, la actora Agrupación Ciudadana San Isidro por medio de apoderado, interpuso ante la justicia contencioso administrativa de primera instancia del Departamento Judicial de San Isidro, pretensión anulatoria contra la Resolución de la Junta Electoral Provincial, por la cual se la había declarado la caducidad de la inscripción de su personería política partidaria.

La Fiscalía de Estado opuso al progreso de la acción, la excepción de incompetencia territorial, aduciendo que por aplicación de la regla que dimana del art. 5 inc. 1 del Código Contencioso Administrativo provincial (Ley N° 12.008, mod. Ley N° 13.101), correspondía la jurisdicción del departamento judicial de La Plata en virtud del domicilio de la Junta Electoral Provincial demandada en autos.

El Sr. Juezen un fallo conciso (pero efectivo), a los efectos de evaluar el planteo que la actora hizo respecto de la inconstitucionalidad de la regla competencial territorial que el Código Contencioso plantea en su art. 5 inc. 1, con el fin de justificar la jurisdicción del departamento judicial correspondiente a su domicilio donde entablara su acción (San Isidro), parte de la base de entender que en virtud de la reforma constitucional que a nivel provincial se produjo en el año 1994, se receptó la garantía a la tutela judicial efectiva (artículo 15), y que es esta la que debe guiar la interpretación de las pautas que surgen de la nueva justicia contencioso administrativa (artículo 166), y que no son otras que la clara expresión de un principio descentralizador que quiso imponerse para acercar la Justicia al justiciable.

En ese sentido, se sostuvo que: “Uno de los fundamentos de la reforma que implementó el fuero ha sido la descentralización del juzgamiento de casos originados en la función administrativa, poniendo al alcance de los justiciables los diversos asientos de los juzgados competentes, siendo esa misma motivación una de las consecuencias relevantes de la implementación del fuero como derivación de la garantía a la tutela judicial efectiva (art. 15 CPBA) [...]” (el destacado nos pertenece).

Si bien entiende que es facultad del legislador fijar la competencia territorial, anticipa que “[...] cuando dicha tarea colisiona con normas de raigambre constitucional debe ser calificada como tal [...]” (el destacado nos pertenece).

Por tanto, en cumplimiento de la manda constitucional provincial del art. 57, resuelve que la fijación que de la competencia territorial efectúa el Código Contencioso provincial en su art. 5 inc. 1, es inconstitucional, por violación al principio de igualdad (art. 16 CN, Y 11 CPBA); al derecho de defensa en juicios y al acceso a la tutela judicial efectiva e irrestricta (art. 18 CN, y 15 CPBA).

En el cierre del fallo, se aclara que el mismo es aplicable solo al caso, en cuanto se acredita allí una restricción al derecho al acceso a la justicia, en tanto el principio competencial territorial conlleva una barrera o bien un obstáculo procesal “[...] que impide sin fundamento

legal prevaleciente el ejercicio de un derecho trascendente y fundamental [...]” (el destacado nos pertenece).

V. Cierre [arriba] -

Luego de casi un siglo durante el cual la justicia administrativa fuese virtualmente un valor inalcanzable para la gran mayoría de los justiciables, signado por su lejanía no solo geográfica sino también conceptual, la instauración de un fuero especializado y descentralizado (ordenado por la reforma constitucional de 1994), fue no solo esperado (lamentablemente en exceso temporal e inconstitucional), sino mas bien vivido como un anhelo de justicia.

Así, el principio de descentralización fue primordial en dicha construcción, y una finalidad en si misma, ello de manera de acercar la justicia a quienes la necesitaran.

Lamentablemente, el fuero nació de la mano de una reforma (Ley N° 13101) retrógrada y restrictiva, que poco a poco es siendo superada por la creación jurisprudencial.

Era hora que aquellas posturas legisladas alejadas del espíritu que motivara la instauración de un fuero descentralizado que vino a dotar de herramientas (mayormente efectivas que las hasta allí existentes en la Provincia) tuviera un freno en la justicia.

Ahora, apelación mediante, será el turno de la Cámara Conencioso Administrativa de San Martín ratificar lo acontecido, seguramente (auspiciamos) con el antecedente que mencionamos así será, y con todas las letras.

* Abogado, egresado con orientación en Derecho Público (UB). Especialista en Derecho Administrativo Económico (UCA). Fue director del Instituto de Derecho Administrativo del Colegio de Abogados de San Isidro (1997/2014). Director y cotautor de la AAVV, Código Procesal Administrativo de la Provincia de Buenos Aires -La Justicia Administrativa-, AAVV, Diego P. Isabella (Director), Rap, 2010. Fue docente en las Universidades de Buenos Aires, Belgrano y Del Salvador. Es Subsecretario Legal y Técnico de la Municipalidad de Vicente López, Provincia de Buenos Aires (2011-2015). Autor de mas de cincuenta artículos en la especialidad (La Ley, El Derecho, Rap, y otras). Fue Director y docente, en el Programa en Derecho Procesal Administrativo, dictado durante tres años en el Colegio de Abogados de San Isidro.

[1] Sancionado por ley 2961 (del 14/12/1905) a razón del proyecto presentado por el Dr. Luís V. Varela, en cumplimiento del decreto del 6/6/1903, el cual le había encomendado la preparación de dicho código, tarea que cumplió en menos de tres meses. Dicho código tuvo vigencia hasta el 14 de diciembre de 2003, a partir de esa fecha comienza el funcionamiento -parcial- del Fuero contencioso administrativo especializado y descentralizado, conforme cláusula art. 166 de la Constitución Provincial, y la Ley 12008 (modif. Ley 13101).

[2] Puede profundizarse en nuestro trabajo “El rol institucional de la tutela judicial efectiva frente a la reticencia del poder político”, Rap Provincial, (87-88), p. 49 y ss.

[3] Juzgado Contencioso Administrativo Nro. 1 del Departamento Judicial de San Isidro, Agrupación Ciudadana San Isidro c/ Junta Electoral s/Pretensión Anulatoria”, causa 34709, res.

[4] Ley 12.008 (modif. Ley 13.101), establece como regla competencial territorial que: “...1.- Será competente el juzgado contencioso-administrativo correspondiente al domicilio de las personas cuya actuación u omisión dé lugar a la pretensión procesal...”, con lo cual, en caso en que el demandado sea la Provincia de Buenos Aires o sus entes descentralizados, forzará al litigante a tener que acudir a los tribunales de La Plata a esos efectos, en perjuicio de la cercanía y acceso a la justicia de aquellos que vivan a distancias mayores.

[5] Artículo 57.- Toda ley, decreto u orden contrarios a los artículos precedentes o que impongan al ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en ellos, otras restricciones que las que los mismos artículos permiten, o priven a los ciudadanos de las garantías que aseguran, serán inconstitucionales y no podrán ser aplicados por los jueces. Los individuos que sufran los efectos de toda orden que viole o menoscabe estos derechos, libertades y garantías, tienen acción civil para pedir las indemnizaciones por los perjuicios que tal violación o menoscabo les cause, contra el empleado o funcionario que la haya autorizado o ejecutado.

[6] Código Procesal Administrativo de la Provincia de Buenos Aires -La Justicia Administrativa-, AAVV, Diego P. Isabella (Director), Rap, 2010, “Lineamientos de la competencia material y territorial en el fuero administrativo”, p. 185 y ss.

[7] C.C.S.M., “Bingo King SA c/ Instituto Provincial de Lotería y Casinos de la Prov. de Bs. As. s/ Anulatoria”, causa Nro. 1.411/08, res. 20-11-2008.

[8] Los supuestos de excepción a la regla fijada por el art. 5 inc. 1 CCA, son las siguientes: a) Controversias relativas a las relaciones de empleo público; b) Controversias sobre pretensiones deducidas por reclamantes o beneficiarios de prestaciones previsionales y pretensiones contra resoluciones de colegios o consejos profesionales y sus cajas previsionales; c) Controversias suscitadas entre prestadores de servicios públicos o concesionarios de obras públicas y usuarios; d) controversias que versen sobre pretensiones relacionadas con contratos administrativos; e) controversias sobre servidumbres administrativas y expropiaciones, f) pretensiones resarcitorias fundadas en las restantes limitaciones al dominio por razones de interés público, salvo el supuesto en que ellas incluyan el pedido de anulación de un acto administrativo, caso en el cual se aplicará la regla competencial territorial.

[9] Esa prorrogabilidad -expresa o tácita- de la competencia territorial, puede darse, en principio, solo en los asuntos de contenido patrimonial. Ello, en virtud de que a falta de una disposición expresa en el código, resulta aplicable en forma supletoria (cf. art. 77 inc. 1º CCA), el Código procesal civil y comercial en este aspecto (arts. 1 y 2 CPPC). Vid. C.C.S.M., “Fisco de la Provincia de Buenos Aires c/Roman S.A.C. S/Apremio Provincial”, res. 29-9-2005, la que además sostuvo que la competencia territorial: “...en vista de su carácter relativo, es susceptible de renuncia y puede ser prorrogada en forma expresa o tácita por las partes (arts. 1, 2 y 5 CPCC)...” a la par que agregó: “...Al no tratarse de un supuesto de competencia absoluta y, por ende, hallarse regida por la voluntad de las partes, en consonancia con lo normado en los arts. 1, 2 y 5 de la ley adjetiva, los jueces no pueden declararse incompetentes de oficio, sin perjuicio de la actitud que pudiere adoptar la contraparte en la oportunidad procesal que corresponda.”; dicho criterio fue confirmado por

esa cámara en posteriores fallos: “Rotela de Azzone”, res. 15-11-2007, entre otros. La S.C.B.A., también ha sostenido que: “...siendo la competencia territorial prorrogable, el juez ante quien ha sido presentada la demanda no puede declararse de oficio incompetente.” (ac. 82.682, 14-XI-2001; ac. 84.039, 13-III-2002, ac. 89.378, 9-X-2003)

[10] Vid. Maljar, Daniel E., El proceso contencioso administrativo en la Nación y en la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, Ad Hoc, 2002, p. 44.

[11] Soria, Daniel F., “Bases constitucionales del Proceso Administrativo Bonaerense. Apuntes preliminares a propósito de la reforma a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires”, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública -Rap: 196:13.

[12] CCSM, Causa N° 333/05, “Fontana, Daniel O. c/ Municipalidad de Tres de Febrero s/ materia a categorizar”, también destacada en el voto del Dr. Saulquin, en la Causa N° 1072-LM, “Gentile, María c/ Municipalidad de La Matanza y otros s/ Materia a categorizar”, resolución del 30-8-2007.

[13] Vallefin, Carlos, Proceso administrativo y habilitación de instancia, La Plata, Librería Editora Platense, 1994, p. 18 y sigs.

[14] Isabella, Diego P., Lineamientos de la competencia material y territorial en el fuero administrativo, AAVV, Código Procesal Administrativo de la Provincia de Buenos Aires.-La Justicia Administrativa-, Isabella (Director), Rap, 2010, p. 185 y ss.

[15] SCBA, L. 43.934, “Quesada”, sentencia del 21-10-1992, en su voto en minoría.

[16] Maljar, Daniel E., op. cit., p. 80, calificó de “graves” las dificultades para litigar que tienen aquellas personas que no habitan en La Plata, considerando que ellas generan indefensión.

[17] En minoría, el Ministro Negri destacó en torno al Artículo 30 del Decreto Ley N° 7.543/1969: “[...] crea un irritante privilegio en favor del Fisco Provincial y coloca en una notoria desigualdad ante la ley al dependiente con relación a cualquier otro trabajador por el solo hecho de la calidad jurídica que ostenta la empleadora.

Asimismo, el obligarlo a litigar fuera del ámbito en que presta sus funciones y a trasladarse a otra jurisdicción territorial en demanda del reconocimiento de sus derechos afecta su situación patrimonial por los consecuentes gastos derivados del traslado, lo que podría eventualmente colocarlo en estado de indefensión ante la imposibilidad de sufragarlos”, SCBA, Causa L. 43.934, “Quesada, Martha Noemí c/ Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires. Dirección General de Escuelas. Accidente de trabajo”, resolución del 27-10-1992.

[18] Bautista Justo, Juan; Egea, Federico Mariano; Gutiérrez Colantuono, Pablo, “Reglas mínimas del proceso ante la justicia administrativa”, ED, Suplemento de Derecho Administrativo, 30-11-2007, p. 740.

[19] Vid. voto en minoría del Dr. Rodríguez Villar, en la causa “Quesada”, ya citada.