

Título: **La competencia de los tribunales contencioso administrativos en el nuevo código procesal contencioso administrativo de la provincia de Buenos Aires**
Autor: Perrino, Pablo E.
País:  Argentina
Publicación: El Derecho - Diario, Tomo 178, 984
Fecha: 20-08-1998 Cita Digital: ED-DCCLXV-798

Sumarios

Sumario:

- I. Introducción.
- II. El control judicial de la administración en la provincia de Buenos Aires.
- III. Criterio para la determinación de la competencia contencioso administrativa en razón de la materia.
- IV. Planteo y resolución de cuestiones constitucionales.
- V. Criterios para determinar la competencia en razón del territorio.
- VI. Improrrogabilidad de la competencia material.
- VII. Oportunidades para examinar la competencia.
- VIII. Conflictos de competencia.
- IX. Conclusión.

La competencia de los tribunales contencioso administrativos en el nuevo código procesal contencioso administrativo de la provincia de Buenos Aires

I

Introducción

Tiempos de cambio se viven en la provincia de Buenos Aires, pues el 1º de octubre del año en curso deberá entrar en vigencia (arts. 78, C.C.A. y 27, ley 12.074 [EDLA, 1998, Supl. feb.-50])(1) la ley 12.008 [EDLA, 1997-B-1198] que constituye el nuevo Código Contencioso Administrativo bonaerense(2).

El referido ordenamiento procesal administrativo viene a reemplazar al añejo pero sabio Código de Procedimientos de lo Contencioso Administrativo, elaborado por la avezada pluma de aquel gran jurista que fue Luis V. Varela en 1905(3).

La reforma al sistema de justicia contencioso administrativa constituía un imperativo constitucional, pues según lo dispone el art. 215 —incluido entre las disposiciones transitorias de la carta magna provincial reformada en el año 1994—, la Legislatura debía establecer el nuevo fuero contencioso administrativo antes del 1º de octubre de 1997 y sancionar el Código Procesal respectivo, para su entrada en vigencia conjunta.

Dada la significativa proyección institucional que implica la sanción de un nuevo código procesal administrativo, en tanto provoca un verdadero cambio histórico en el derecho público provincial bonaerense, consideramos adecuado escribir estas breves líneas en las cuales nos limitaremos a describir las modificaciones incorporadas en uno de los aspectos más importantes del régimen contencioso administrativo como es el relativo a la competencia de los órganos judiciales.

A tal fin examinaremos las reglas establecidas en la nueva codificación por las que se determinan el ámbito competencial material y territorial de los Tribunales Contencioso Administrativos, los cuales tendrán a su cargo la delicada y difícil labor de juzgar a la Administración tal como surge del art. 1º, párr. 1º del citado cuerpo legal(4).

II

El control judicial de la administración en la provincia de Buenos Aires

Desde antiguo la provincia de Buenos Aires ha estructurado un sistema de control judicial de la Administración de 'doble jurisdicción' o, más precisamente, de unidad de jurisdicción con competencia múltiple(5).

En efecto, sabido es que no todos los litigios contra la Administración Pública tramitan ante la justicia contencioso administrativa, sino que aquélla también es juzgada ante otros órdenes jurisdiccionales, tales como el civil y comercial, el laboral y el penal.

Desde esta perspectiva, la situación no ha variado con la nueva regulación procesal administrativa, pues tanto la Constitución local reformada como el recientemente aprobado Código Contencioso Administrativo, han mantenido el principio de la competencia múltiple.

Con anterioridad a la reforma legislativa que nos ocupa, determinar cuándo un caso debía ser residenciado ante la instancia contencioso administrativa se presentaba muchas veces casi como un misterio, incluso para los más expertos en la materia.

Cabe esperar que esta situación se supere con la sanción del nuevo régimen procesal en el cual se sientan reglas claras sobre el punto, y que también a la hora de su aplicación no se realicen interpretaciones inadecuadas y disvaliosas que desinterpreten los principios allí establecidos y lesionen el derecho de defensa de los justiciables.

III

Criterio para la determinación de la competencia contencioso administrativa en razón de la materia

1) Cláusula general

Sin duda alguna el núcleo esencial de todo ordenamiento procesal administrativo lo constituye la materia contencioso administrativa porque ésta es el elemento que impone la jurisdicción contencioso administrativa.

De allí, entonces, fácil es concluir la significativa importancia que tiene este aspecto de la nueva codificación.

¿Cuál es el criterio para delimitar la competencia de la justicia contencioso administrativa en el nuevo régimen procesal contencioso administrativo bonaerense?

La Constitución local responde este interrogante en el nuevo art. 166, 5º párrafo en el cual sienta la regla general para definir la competencia *ratione materiae* contencioso administrativa.

Según lo determina dicha disposición ésta tiene lugar cuando se produce un caso que se origina por comportamientos activos u omisivos de la Provincia, los municipios, los entes descentralizados y de otras personas en ejercicio de la función administrativa.

En este aspecto el actual texto ritual difiere del anterior, el cual sólo sentaba las bases de la jurisdicción contencioso administrativa pero no definía cuándo una causa era contenciosa administrativa(6).

Si bien muchos de los términos que se emplean en la cláusula constitucional hoy vigente son de cierta latitud y globalidad, de todos modos allí se delimita con mayor precisión que en la redacción anterior el ámbito de la competencia contencioso administrativo.

Corresponde entonces, al legislador precisar, al dictar el código respectivo, la materia enjuiciable en esta sede. Tal cometido ha sido cumplido con la sanción y promulgación de la ley 12.008 que regula el nuevo régimen procesal contencioso administrativo.

En dicho cuerpo se prevé, como lo hacen numerosos códigos provinciales(7) y europeos(8) (éste era también el criterio en el código Varela) la existencia de una cláusula general (art. 1º, apart. 1), que se complementa con otras (arts. 2º y 4º) en las cuales se precisan algunos supuestos particulares de casos que están incluidos en el marco de la competencia contenciosa administrativa y otros cuyo juzgamiento se encuentra marginado de aquélla(9).

Si bien estas cláusulas complementarias pueden ser criticadas por innecesarias y sobreabundantes —porque los casos allí previstos están abarcados en la previsión contenida en el art. 1º, inc. 1º— su inclusión se justifica a fin de despejar las dudas que podrían originarse al respecto; en particular en virtud de algunos criterios jurisprudenciales sentados, si bien interpretando el régimen anterior, por la Suprema Corte de Justicia provincial.

Como lo ha expresado Jesús González Pérez 'muchas veces es necesario sacrificar la técnica. Todo lo que sea evitar dudas al justiciable a la hora de elegir la jurisdicción a la que acudir, está justificado'(10).

Conforme lo adelantara la referida cláusula general de asignación de competencia está contenida en el apart. 1º del art. 1º de la nueva codificación. Allí se reitera, con un pequeño retoque de redacción, el texto constitucional del párr. 5º del art. 166.

Textualmente dice: 'Corresponde a los Tribunales Contencioso Administrativos el conocimiento y decisión de las pretensiones que se deduzcan en los casos originados en la actuación u omisión, en el ejercicio de funciones administrativas, de los órganos de la Provincia, los Municipios, los entes descentralizados y otras personas, con arreglo a las prescripciones de este código'.

Esta disposición se integra con lo dispuesto en la parte final del art. 2º en el que se señala un elemento primordial para definir la competencia contenciosa administrativa, el cual consiste en la necesidad de que la controversia o caso esté regido o sometido a regulaciones de derecho Administrativo. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

De lo explicado precedentemente se desprende que la nota determinante de la competencia material de los Tribunales Contenciosos Administrativos está dada por la existencia de un caso o conflicto que se origina por comportamientos activos u omisivos de algún sujeto u órgano en ejercicio de la función administrativa, y que está regido por el derecho administrativo.

De tal modo, para que se suscite la competencia del fuero contencioso administrativo deben verificarse los siguientes requisitos:

- a) Existencia de un caso.
- b) Un comportamiento activo u omisivo.
- c) El comportamiento debe ser realizado en ejercicio de función administrativa por los órganos de la Provincia, los municipios, entes descentralizados y otras personas.
- d) Regulación de derecho público de la cuestión.

A continuación examinaremos cada uno de estos recaudos en particular.

a) Existencia de un caso. El art. 166, último párrafo de la Constitución local y el art. 1º del anteproyecto requieren para activar la jurisdicción de los tribunales contenciosos administrativos que se plante ante ellos un caso, es decir, una controversia o conflicto de intereses.

La exigencia de un caso o causa constituye una condición necesaria para la intervención de los órganos judiciales(11).

Como explica Soria 'hay que asociar la nueva redacción de la reforma, a la expresión contenida en el art. 117 (anterior 101) de la CN y a su similar 'causa contenida en el art. 116 (anterior 100) de la CN'(12). En tal sentido la Corte Suprema Nacional, con sustento en lo dispuesto en el citado art. 116, ha resuelto que para que haya un caso contencioso se requiere que exista una controversia entre partes que afirmen y contradigan sus derechos, la cual debe ser provocada por parte legítima y en la forma establecida por las respectivas normas

procesales(13).

b) Comportamiento activo u omisivo en ejercicio de función administrativa. Con los términos 'actuación' y 'omisión', empleados en el art. 166, último párrafo de la carta magna local y 1º, apart. 1 del Código, se comprende todas las modalidades que puede asumir la conducta de los sujetos enunciados en la cláusula(14).

Con la palabra actuación se está haciendo referencia a comportamientos positivos que se pueden exteriorizar en hechos y actos administrativos de alcance individual o general, contratos administrativos, etc.

Por su parte con el término omisión se abarca no sólo los supuestos denominados de inactividad formal o silencio administrativo, sino también la inactividad material de la administración(15) (conf . art. 17, Cód. Cont. Adm).

c) Sujetos pasivos de la acción. La actuación u omisión que da lugar al caso o conflicto enjuiciable debe provenir de alguno de los sujetos que se enuncian en la cláusula constitucional y en el citado art. 1º, apart. 1 del ordenamiento procesal.

En la nueva cláusula constitucional se enuncian como sujetos cuyo comportamiento puede dar lugar a la acción contencioso administrativo a la Provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas cuando actúen en el ejercicio de funciones administrativas.

Con la nueva redacción se superan los inconvenientes interpretativos que generó la expresión 'autoridad administrativa' contenida en la antigua —hoy derogada— cláusula constitucional (art. 149, inc. 3º del texto constitucional anterior a la reforma), y se permite la justiciabilidad de numerosos casos que en virtud del órgano o sujeto cuyo comportamiento se impugnaba la Suprema Corte de la provincia entendía que estaban marginados de su competencia.

En tal sentido, cabe recordar que, de acuerdo a una firme doctrina del superior tribunal bonaerense estaban excluidos de revisión judicial en sede contencioso administrativa las decisiones de carácter administrativo provenientes de los poderes Judicial y Legislativo(16), como así también las causas suscitadas contra entidades excluidas por la ley de las regulaciones del derecho administrativo local (como las sociedades del Estado o las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, etc.)(17), y las entabladas, en principio, contra las personas públicas no estatales salvo disposición legal en contrario (por ej. los Colegios profesionales)(18).

En el texto actualmente vigente no queda duda alguna de que los supuestos antes enunciados son impugnables ante la competencia contencioso administrativa.

d) Regulación del caso por el derecho administrativo. Siguiendo un criterio tradicional y dominante en todos los ordenamientos(19), el Código limita al ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa el conocimiento de las cuestiones reguladas por el derecho administrativo(20).

Vale decir que, no cualquier conflicto en el que intervenga alguno de los sujetos antes indicados suscita la competencia del fuero contencioso administrativo, pues es preciso que aquél esté reglado por disposiciones de derecho público.

La inclusión de este recaudo es necesario dado que, como es sabido, no siempre las autoridades administrativas actúan con sujeción a su derecho común como es el derecho administrativo. Muchos son los casos en los que también aquélla se sujeta a regulaciones de derecho privado(21).

La exigencia en cuestión surge claramente de lo establecido en el art. 2º del código en el cual se enuncian algunos supuestos cuyo juzgamiento compete al fuero contencioso administrativo. Esta disposición finaliza con un párrafo en el cual se expresa que la enunciación anterior es meramente ejemplificativa y que 'no implica la exclusión del conocimiento por los tribunales contenciosoadministrativos de otros casos regidos por el derecho administrativo'.

En sentido concordante los incs. 2º, 3º, 4º y 7º del mismo artículo determinan que los casos allí previstos son residenciables ante la justicia administrativa si están regidos por el derecho de esa misma índole.

A su vez, en el art. 4º se declaran marginadas de la competencia del juez contencioso administrativo las controversias que se encuentren regidas por el derecho privado o por las normas o convenios laborales.

Es decir que constituye un recaudo para que se configure la competencia del nuevo fuero la necesidad de que la materia en debate esté reglada por disposiciones de derecho público.

Lo antes dicho es razonable en tanto si algo justifica la existencia de una jurisdicción especializada para juzgar a la Administración es la necesidad de que los litigios reglados por el derecho Administrativo sean resueltos por jueces preparados, especializados en esta rama del derecho.

A los fines expuestos, en el apart. 2 del art. 1º se establece una importante regla de hermenéutica. La norma dispone: 'La actividad de los órganos del Poder Ejecutivo, de los Municipios y de los demás entes provinciales o municipales, se presume realizada en el ejercicio de funciones administrativas y regida por el derecho administrativo. Procederá esta presunción aun cuando se aplicaren por analogía normas de derecho privado o principios generales del derecho'.

Por último cabe señalar que, si bien con una redacción diferente, el código Varela, siguiendo la ley española de lo contencioso del 13 de setiembre de 1888 y su ampliación del 22 de junio de 1894, determinaba entre los requisitos que deben reunir los actos impugnables que aquéllos deben vulnerar un derecho de carácter administrativo, establecido anteriormente en favor del demandante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo (art. 28, incs. 3º y 1º).

2) Las cláusulas especiales complementarias

Realizado el examen del principio general de competencia pasaremos a analizar los denominados casos o materias incluidas y excluidas del ámbito de conocimiento de los jueces contencioso administrativos.

A- Materias incluidas

Tal como lo explicamos la disposición en la que se sienta el principio general de asignación de competencia se complementa con otra en la cual se enuncian, con un valor meramente ejemplificativo (art. 2, 1ª parte del párrafo final) diversos supuestos cuyo juzgamiento corresponde a la justicia contencioso administrativa.

Entre los casos que allí se enuncian se encuentran los siguientes:

a) Las controversias que tengan por objeto la impugnación de actos administrativos, de alcance particular o general(22), y de ordenanzas municipales.

La mención expresa de las ordenanzas municipales obedece a la circunstancia de que tal tipo de normas son consideradas por la Corte Nacional como actos de sustancia legislativa, por ende, no incluidos en el concepto de actos administrativos de alcance general(23).

También se enuncia como propios del ámbito jurisdiccional contencioso administrativo a las impugnaciones que se deduzcan en contra de las resoluciones emanadas del Tribunal de Cuentas(24), del Tribunal Fiscal y de cualquier otro Tribunal de la Administración Pública, así como las que se deduzcan en contra de actos sancionatorios dispuestos en el ejercicio de la policía administrativa, a excepción de aquéllas sujetas al control del órgano judicial previsto en los arts. 166, segundo párrafo, 172 y 216 de la Constitución de la Provincia y 24, inc. 3º de la ley 11.922 [EDLA, 1997-A-1014], del cód. procesal penal de la Provincia de Buenos Aires(25).

b) Las controversias que se susciten entre prestadores de servicios públicos o concesionarios de obra pública y usuarios, en cuanto se encuentren regidas por el derecho administrativo.

c) Aquellas en las que sea parte una persona pública no estatal, cuando actúe en el ejercicio de prerrogativas regidas por el derecho administrativo(26).

Tanto en este supuesto como en el anterior la competencia de los Tribunales Contencioso Administrativa sólo se abre únicamente cuando medie ejercicio de funciones administrativas o de potestades de ese mismo carácter de tales sujetos.

d) Las que versen sobre la responsabilidad patrimonial de la Provincia, los Municipios y los entes públicos estatales previstos en el art. 1º, regidas por el derecho administrativo, aun cuando se invocaren o aplicaren por analogía normas de derecho privado.

La disposición engloba todos los pleitos de responsabilidad estatal de derecho público, esto es por la actividad lícita o ilícita, contractual como extracontractual.

En este aspecto el Código produce un cambio significativo con respecto al régimen anterior, razón por la cual consideramos conveniente precisar algunos conceptos.

El deber de reparar por parte del Estado se puede originar en una relación de derecho privado o de derecho público(27).

Cuando la responsabilidad se origina por el comportamiento estatal en el campo del derecho civil o mercantil, la cuestión se registrará por las mismas disposiciones del Código Civil aplicables a las personas privadas(28).

En cambio, cuando los daños provengan por la actuación del Estado en el ámbito del derecho público, la cuestión se registrará por normas y principios de ese mismo carácter(29).

La responsabilidad estatal cuya causa generadora tiene lugar en el marco de una relación sujeta al derecho administrativo, constituye una materia propia de esta disciplina jurídica.

Es importante destacar que frente a la ausencia de normas específicas de derecho administrativo, tanto en el orden nacional como provincial, que regulen la responsabilidad estatal de derecho público, la utilización del Código Civil constituye un instrumento válido para integrar tales lagunas normativas mediante el procedimiento de la analogía(30), lo cual requiere la adaptación de las disposiciones del derecho privado a las normas y principios de derecho público.

En efecto, decimos que la legislación civil es aplicable mediante el recurso de la analogía porque, tal como lo explicamos, cuando la causa generadora de la responsabilidad es la actuación del Estado sujeta al derecho administrativo, la cuestión se rige por normas y principios de derecho público y no por el derecho privado(31).

Por ende, en tales situaciones no es correcta la aplicación directa de las normas del Código Civil al ámbito del derecho administrativo, el cual constituye una disciplina jurídica autónoma que se autointegra en tanto se nutre de su propio sistema de normas y principios que difieren en muchos casos de los del derecho privado(32).

Consecuentemente y tal como se determina acertadamente en el inc. 4º, apart. 2 del nuevo ordenamiento procesal la competencia contencioso administrativa no se desplaza a otros fueros cuando se invoquen o apliquen por vía analógica normas de derecho privado.

Por las razones explicadas, y en forma coherente con los principios antes establecidos, en el art. 83 del código se modifica el art. 3º de la ley 8132, que regula la responsabilidad de la provincia por condenas judiciales erróneas, y se establece la competencia del juez contencioso administrativo —en lugar del civil y comercial como antes se determinaba— para entender en tales casos.

En suma, de todo lo expuesto es fácil concluir que la responsabilidad derivada por el accionar de la administración en el ámbito del derecho privado constituye una materia ajena a este ámbito jurisdiccional, pues es propia de la justicia civil y comercial (art. 4º, inc. 1º).

e) Las controversias relacionadas con la aplicación de tributos provinciales o municipales

Si bien este tipo de casos constituye una materia típica de los jueces contencioso administrativos, su mención en el artículo en comentario tiene su razón de ser.

En efecto, existe una serie de asuntos de naturaleza tributaria en los cuales la Suprema Corte de Justicia ha entendido que quedan fuera de la competencia contencioso administrativa. Ellos son: a) repetición de gravámenes abonados como consecuencia de un juicio de ejecución promovido por el fisco; b) repetición de tributos considerados inconstitucionales; y c) cuestiones tributarias municipales ajenas a la repetición del gravamen(33).

Ninguna duda cabe ahora de que tales supuestos son materia propia del nuevo fuero.

Asimismo y si bien el tema lo examinamos más adelante, conviene señalar que según lo dispone el 81 del nuevo ordenamiento procesal corresponde a los Tribunales Contencioso Administrativos el juzgamiento de los

juicios de apremio tendientes al cobro de créditos fiscales de naturaleza tributaria de la Provincia.

f) Las controversias relativas a los contratos administrativos

Al igual que con el supuesto anterior, la inclusión expresa de esta disposición se debe a que existe un número de asuntos de índole contractual que el máximo órgano judicial de la provincia ha declarado, según los casos, excluidos de la competencia contencioso administrativa o directamente irrevisables en sede judicial. Ellos son: a) contratos de avenimiento expropiatorio y de servidumbres administrativas(34); b) causas en las que se pretende la modificación de cláusulas contractuales; c) cobro de deudas reconocidas al reclamante; y d) repetición de lo pagado por error a empresas contratistas(35).

Dada la amplitud de la disposición en estudio es evidente que ella comprende la totalidad de las cuestiones o incidencias que se planten en las etapas de formación, perfeccionamiento, ejecución, extinción y renegociación de los contratos administrativos.

g) Las que promuevan los entes públicos estatales previstos en el art. 1º regidas por el derecho administrativo.

Tal como lo hemos explicado en otra ocasión, de modo invariable la Suprema Corte bonaerense, interpretando disposiciones propias del régimen anterior, ha resuelto que, más allá de la naturaleza de la relación jurídica que exista entre las partes, se suscita la competencia de la justicia ordinaria cuando quien demanda es la autoridad administrativa(36).

Tal criterio halla su razón de ser en la circunstancia de que es presupuesto del proceso contencioso administrativo la existencia de un acto denegatorio, a tenor de lo establecido en el derogado art. 149, inc. 3º de la Constitución local y arts. 1º y 28 del Código Varela. De allí que, en dicho esquema, la autoridad administrativa sólo podía asumir el rol de legitimado pasivo y nunca un particular(37).

En el nuevo régimen, tal como lo reafirma el precepto en comentario, las controversias regidas por el derecho público que inicien cualquiera de los sujetos públicos estatales enunciados en el art. 1º, apart. 1 del Código suscitan la competencia de los Tribunales Contencioso Administrativos.

Conforme lo explicamos con anterioridad, con la evidente finalidad de disipar toda duda acerca del carácter de la enumeración que allí se realiza, el art. 2º culmina señalando que dicha enunciación es meramente ejemplificativa y no implica la exclusión del conocimiento por los tribunales contencioso administrativos de otros casos regidos por el derecho administrativo.

B- Materias excluidas

Decíamos que la cláusula general se complementa también con otra disposición en la cual se precisa que determinadas materias no son residenciables en el nuevo fuero.

En verdad, la mayoría de estos supuestos están previstos en las cláusulas anteriores, pues no son sino su reverso. A continuación haremos una breve referencia a ellos.

a) Las controversias que se encuentren regidas por el derecho privado, o por las normas o convenios laborales.

Si bien con una redacción distinta, el Código Varela en el art. 29, inc. 2º también declaraba marginadas de este orden jurisdiccional a las cuestiones en las cuales el derecho vulnerado fuera de orden civil, o que la autoridad haya procedido como persona jurídica ámbito de la justicia administrativa(38).

La marginación de estos asuntos es razonable. Ya hemos explicado que sólo los pleitos cuya materia esté regida por el derecho administrativo son residenciables ante el juez contencioso administrativo.

b) Las controversias que tramitan mediante los juicios de desalojo, interdictos y acciones posesorias.

La exclusión incluye a todo este tipo de pleitos en los cuales la autoridad administrativa actúe tanto como parte o actora o demandada.

c) Las causas concernientes a expropiaciones y a servidumbres.

Esta exclusión fue incorporada en el seno de la legislatura provincial, pues en el proyecto remitido por el

Poder Ejecutivo expresamente se la establecía como una materia incluida. En efecto, en el inc. 7° del art. 2° se determinaba como materia incluida a las controversias 'que versen sobre las limitaciones y restricciones a la propiedad privada en el interés público(39)'.

A nuestro juicio por diferentes motivos cabe concluir que estas materias debían ser incluidas en la competencia de los Tribunales Contencioso Administrativos. a- Encuadran dentro de los requisitos que determina el art. 166, párr. 5° de la Constitución Provincial para definir la competencia del fuero Contencioso Administrativo. b- La expropiación en el fondo no es más que un supuesto de responsabilidad lícita del Estado la cual constituye, como quedó explicado, una materia propia del contencioso administrativo(40). c- Nadie duda a esta altura de los tiempos de que la expropiación es un típico instituto de Derecho Administrativo. Ya se ha superado la añeja teoría de la naturaleza mixta —de derecho público en todo lo atinente en lo concerniente a la calificación de utilidad pública y la potestad estatal de quitar un bien a un particular— y de derecho privado en todo lo atinente a la indemnización(41). Al respecto conviene recordar que la Corte Suprema Nacional a partir de la causa 'Provincia de Buenos Aires c. Aubert Arnaud, María L.', fallada el 19 de diciembre de 1986(42), sostiene el carácter íntegramente iuspublicístico de la expropiación, razón por la cual ha resuelto que no constituye una 'causa civil' a los fines de su competencia originaria.

No obstante los motivos expuestos el legislador optó por marginar de la justicia contencioso administrativa los supuestos en cuestión. Indudablemente las razones que justificaron tal criterio se fundan en la mayor descentralización y, por ende, mayor acceso a la justicia, que brindan los jueces civiles y comerciales (arg. del art. 15 de la Const. Prov.) habida cuenta de su número y distribución territorial.

d) Los conflictos interadministrativos provinciales

Se trata de aquellos conflictos que se pueden generar entre distintas entidades públicas estatales de la Provincia. En estos supuestos no corresponde la intervención del Poder Judicial, motivo por el cual su decisión corresponde a la órbita de la Administración.

Se trata, por ende, de una materia marginada de enjuiciamiento no sólo por los tribunales contencioso administrativos sino por cualquier órgano judicial.

Los motivos por los cuales no corresponde la intervención del Poder Judicial en este tipo de contiendas los da Juan Carlos Cassagne con las siguientes palabras: del 'principio de unidad de la acción estatal dimana la virtual eliminación de todo enfrentamiento o controversia entre sujetos estatales, para lo cual resulta imprescindible la relativización de su personalidad por una parte, y la inaplicabilidad, según el caso, de las prerrogativas de poder público en este tipo de relaciones interadministrativas'. Más adelante expresa: 'de acuerdo al principio que emerge del art. 99, inc. 1° de la Constitución Nacional no puede admitirse —por ejemplo— que una entidad autárquica nacional ejerza sus prerrogativas de poder público sobre el Estado Nacional, ni que este último tenga necesidad de poner ejecución contra aquellos poderes jurídicos exorbitantes. En tales supuestos, debe respetarse la posición del órgano Ejecutivo que tiene adjudicada la jefatura de la Administración Pública, el cual, por principio conserva un amplio control sobre las entidades descentralizadas que funcionan en su esfera de gobierno, en lo que atañe a sus relaciones con la Administración Central(43).

En sentido concordante la Corte Suprema Nacional ha resuelto que 'lo concerniente a la solución de reclamos pecuniarios suscitados entre el Estado Nacional y sus empresas constituye materia ajena a la competencia de los tribunales', razón por la cual carecen éstos de jurisdicción para entender en tales causas(44).

Si bien no existe en la provincia una regulación específica de tales conflictos consideramos que aquellos deben ser resueltos por el Poder Ejecutivo en virtud de las facultades que éste tiene por su condición de Jefe de la Administración Pública local (art. 144 de la Const. Prov.)(45). Corresponde aplicar, por vía supletoria, lo dispuesto en el art. 4° del decreto-ley 7647(46), en el cual se prevé un régimen especial para solucionar las cuestiones de competencia entre órganos o autoridades locales. En el segundo párrafo de la norma de cita se determina que los conflictos de competencia entre las dependencias ministeriales y las entidades autárquicas o de éstas entre sí serán resueltos por el Poder Ejecutivo.

Téngase presente que, además de los conflictos indicados existen otros que pueden generarse entre personas públicas sujetas a distintas esferas de gobierno (por ejemplo un municipio con una entidad autárquica) que de acuerdo a lo dispuesto en el art. 161, inc. 2° de la carta magna local también están excluidos de los Tribunales Contencioso Administrativos porque deben ser resueltos por la Suprema Corte de Justicia en competencia originaria. Se trata de los denominados conflictos de competencia entre los poderes públicos de la provincia(47).

La Constitución también asigna a la competencia originaria de la Corte los conflictos internos municipales (art. 196), esto es aquellos que se suscitan en el seno del municipio, entre el intendente y el concejo deliberante, o en el propio ámbito del segundo o entre municipios entre sí o alguno de ellos con autoridades provinciales(48).

e) Ejecuciones fiscales a excepción de los juicios por cobro de créditos fiscales de naturaleza tributaria de la Provincia

Esta exclusión no figura entre los casos enunciados en el art. 4º pero surge de lo dispuesto en el art. 81 del C.C.A., mediante el cual se sustituyen los arts. 3º, 8º y 10 del decreto-ley 9122, reformado por la ley 11.796. Dicha norma expresa: 'En los juicios (de apremio) promovidos por las municipalidades u otras personas públicas no estatales expresamente facultadas para acudir a este procedimiento de ejecución, serán competentes los jueces de primera instancia en lo Civil y Comercial o los jueces de paz letrados que correspondan al domicilio fiscal del obligado en la Provincia o los del lugar en que se encuentren los bienes afectados por la obligación que se ejecute, a elección del actor'.

De modo tal que, en materia de ejecuciones fiscales se ha previsto en atención a la naturaleza del crédito fiscal y al sujeto acreedor una dualidad de órganos competentes: a- los Tribunales Contencioso Administrativos para el cobro de créditos fiscales de naturaleza tributaria de la Provincia(49); y b- la justicia ordinaria y los jueces de paz para los restantes pleitos de apremio.

En el proyecto de código remitido a la Legislatura por el Poder Ejecutivo en el art. 4º, inc. 1º se declaraban marginados a la totalidad de los juicios de apremio. La partición de la competencia en diferentes órdenes jurisdiccionales en atención a la naturaleza del crédito fiscal fue incorporada en el seno de la Legislatura provincial.

Si bien podría sostenerse que desde un punto de vista estricto tales pleitos encuadrarían en la cláusula constitucional del art. 166, párrafo quinto, la mayor descentralización que ofrece su juzgamiento por la justicia ordinaria motivó su exclusión.

Téngase presente que uno de los principios que inspiró la reforma del sistema procesal contencioso administrativo fue la de facilitar y simplificar a los litigantes el acceso a la justicia (art. 15, Const. Prov.).

f) Impugnación de faltas y contravenciones provinciales y municipales

De acuerdo a lo dispuesto en diversas disposiciones de jerarquía constitucional (arts. 166, 2º párrafo, 172 y 216) y legal (art. 24, inc. 3º, ley 11.922, cód. procesal penal) en el art. 2º, inc. 1º del ordenamiento procesal administrativo se margina esta materia del juzgamiento de los Tribunales Contencioso Administrativos.

En tal sentido, en materia de faltas municipales el art. 2º párrafo del art. 166 de la ley fundamental determina que la Legislatura 'podrá establecer una instancia de revisión especializada' para tales cuestiones.

Por su parte, en lo atinente a las faltas provinciales el art. 172 de la carta magna local dispone que el legislador establecerá juzgados de paz en todos los partidos de la Provincia que no sean cabecera de departamento judicial y que serán competentes, entre otras cosas, para el juzgamiento de las faltas provinciales. Asimismo, prescribe que se podrán crear, donde no existan juzgados de paz, otros órganos jurisdiccionales letrados para entender en cuestiones de menor cuantía, vecinales y faltas provinciales.

A su turno, el art. 216, incluido entre las disposiciones transitorias, de la Constitución bonaerense, establece: 'En los partidos donde no existieren juzgados de paz, y hasta tanto entren en funciones los órganos previstos en el art. 172 entenderán en materia de faltas provinciales o contravencionales los juzgados criminales y correccionales en la forma que determine la ley'.

Finalmente, el citado art. 24, inc. 3º del cód. procesal penal dispone que el juez en lo correccional conocerá 'en carácter originario y de alzada respecto de faltas o contravenciones municipales, policiales o administrativas, según lo dispongan las leyes pertinentes'.

En materia ambiental, el art. 53, inc. f del decreto 806/97 [EDLA, 1997-A-1159], reglamentario de la ley 11.720 [EDLA, 196-A-1346] de residuos especiales, y el art. 99 del decreto 1741/96 [EDLA, 1996-B-1008], reglamentario de la ley 11.459 [EDLA, 1994-A-862] de establecimientos industriales, determinan que las sanciones aplicadas por infracción a las leyes indicadas son impugnables ante el Juez de Primera Instancia en

lo Criminal y Correccional de turno y con competencia en el lugar donde se cometió la infracción.

g) Impugnación de las observaciones que efectúa el Registro de la Propiedad.

El art. 44 del decreto-ley 11.463/63 establecía que las resoluciones del Registro de la Propiedad mediante las cuales se formularan observaciones a determinados documentos eran impugnables por la vía contencioso administrativa, previa interposición del recurso de reconsideración.

Dicha disposición fue modificada por el art. 85 del cód. cont. adm., el cual dispone: 'De las observaciones que formule el Registro, el interesado podrá recurrir:

a) Por reconsideración ante su director, cuya resolución tendrá carácter definitivo.

b) Por apelación, ante las cámaras de apelación en lo civil y comercial del departamento judicial de La Plata, dentro de los diez (10) días de notificado. Si el apelante tuviese su domicilio fuera del partido de La Plata, el plazo mencionado quedará ampliado a razón de un día por cada 200 kilómetros o fracción que no baje de 100'.

La modificación del tribunal competente para revisar las decisiones del Registro de la Propiedad se justifica, en tanto si bien tales actos emanan de un órgano en ejercicio de función administrativa, la materia de fondo está regida por otras ramas del derecho(50) (derecho civil y registral)(51).

Por lo demás, el nuevo régimen es más ágil y sencillo que el anterior, lo cual facilitará el acceso de los interesados al órgano judicial que tiene a su cargo la revisión de este tipo de asuntos.

IV

Planteo y resolución de cuestiones constitucionales

Una mención especial merece la cuestión relativa al criterio limitativo acerca del planteamiento de cuestiones constitucionales, pues es doctrina de antigua data del superior tribunal local que en los juicios contenciosos administrativos no es posible ventilar cuestiones de naturaleza constitucional(52). Según la Corte por esta vía sólo puede ser cuestionada la conformidad de un acto administrativo con normas preexistentes del mismo carácter, pero no la inconstitucionalidad de la ley que le da sustento.

Tal criterio deja de lado el principio según el cual el control de constitucionalidad tanto en la órbita federal como local (art. 57, Const. Bs. As.) es difuso, lo cual significa que aquélla está a cargo de todos los jueces, cualquiera sea el tipo de competencia material(53).

A fin de despejar cualquier duda al respecto y teniendo en consideración la jurisprudencia indicada, en el art. 3° de la codificación se establece que la competencia contencioso administrativa no quedará desplazada aun cuando para la resolución del caso fuere necesario declarar la inconstitucionalidad de leyes, de ordenanzas municipales o de actos administrativos de alcance general o particular.

Cabe destacar que en fecha reciente —con posterioridad a la sanción del nuevo código— la Suprema Corte local al sentenciar la causa 'Cebitronic S.A.' —por mayoría— abandonó la orientación jurisprudencial antes referida admitiendo el control de constitucionalidad en sede contencioso administrativa(54).

V

Criterios para determinar la competencia en razón del territorio

En cuanto al criterio para determinar la competencia en razón del territorio en el art. 5° del Código se han previsto la regla en la materia y algunas excepciones.

a) Principio general

El principio general lo sienta en forma clara el inc. 1° del art. 5°, el cual dispone: 'Será competente el tribunal contencioso administrativo correspondiente al domicilio de las personas cuya actuación u omisión da lugar a la pretensión procesal. En el supuesto de pretensiones relacionadas con contratos administrativos, será competente el tribunal correspondiente al lugar de la celebración del contrato, o de no ser ello posible, al domicilio de la demandada'.

La disposición sienta dos reglas. Una de carácter general y otra específica para los pleitos concernientes a contratos administrativos.

En el primer caso habrá que atender al lugar de domicilio del sujeto cuyo comportamiento administrativo da lugar al conflicto para definir la competencia territorial de los tribunales.

En el segundo supuesto se ha seguido como principio el lugar de celebración del contrato, el cual no siempre puede coincidir con el domicilio del sujeto cuya actuación dé lugar al litigio. Ahora bien, si no es posible determinar el lugar de celebración del contrato, entonces juez competente será el que corresponda al domicilio de la demanda.

No se trata de una opción para el demandante como parecía surgir de la redacción contenida en el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo el cual en lugar de decir 'de no ser ello posible' expresaba 'en su defecto'.

b) Excepciones

La regla antes explicada tiene tres excepciones, las cuales tienen por finalidad simplificar y facilitar el acceso del justiciable a los tribunales.

En el segundo apartado del artículo se expresa:

2. Se exceptúan de dicha regla las siguientes controversias:

a) Las relativas a la relación de empleo público, en las que será competente el tribunal correspondiente al lugar de la prestación de servicios del agente, o al del domicilio de la demandada, a elección del demandante.

b) Las que versen sobre pretensiones deducidas por reclamantes o beneficiarios de prestaciones previsionales, en las que será competente el tribunal correspondiente al domicilio del interesado o al de la demandada, a elección del demandante(55).

c) Las que se susciten entre prestadores de servicios públicos o concesionarios de obras públicas y usuarios, en las cuales será competente el tribunal correspondiente al lugar de prestación de la ejecución.

Cabe destacar que esta última excepción no estaba en el texto del proyecto del Poder Ejecutivo. Allí como inc. 3° se preveía el supuesto de las causas relativas a expropiaciones, servidumbres de electroducto y, en general, a las limitaciones y restricciones a la propiedad en el interés público, cuyo juzgamiento se asignaba al tribunal contencioso administrativo correspondiente al lugar de ubicación del bien.

VI

Improrrogabilidad de la competencia material

Tal como lo hacen la mayoría de los códigos procesales administrativos provinciales, el art. 6° del C.C.A. determina el carácter absoluto e improrrogable de la competencia contencioso administrativa en razón de la materia. Ello es así, pues como es sabido las reglas atributivas de competencia material tienen en miras el interés general, responden a necesidades de interés público, por lo que no pueden ser alteradas por acuerdo de partes(56).

En cambio, habida cuenta de que la competencia territorial se determina por la ley en vista del interés privado de los litigantes, teniendo en consideración su conveniencia o comodidad, sin que se afecte el orden público, es un principio receptado en todos los ordenamientos procesales su carácter relativo y prorrogable(57).

Como explica Palacio en estos casos el órgano judicial se halla vinculado por el poder dispositivo de las partes, quienes pueden renunciar, expresa o tácitamente, a la aplicación de las reglas correspondientes, sometiéndose a la competencia de un juez distinto al previsto por ellas(58).

Si bien el C.C.A. no contiene ninguna disposición al respecto, en virtud de lo normado en su art. 77, inc. 1°, son aplicables al proceso contencioso administrativo los arts. 1° y 2° del C.P.C.C., según los cuales en cuestiones exclusivamente patrimoniales mediando conformidad de las partes es viable la prórroga territorial

de la competencia.

VII

Oportunidades para examinar la competencia

Dos son los momentos procesales idóneos previstos por el legislador para que los tribunales se pronuncien respecto a su competencia (arts. 8°, 35, inc. 1°, apart. a, y 36, inc. 2°, apart. a, del C.C.A.).

El primero de ellos, en la etapa liminar, antes de dar traslado a la demanda (art. 8° del C.C.A.).

Téngase presente que según lo dispone el art. 4° del C.P.C.C. aplicable en virtud de lo dispuesto en el inc. 1° del art. 77 del C.C.A. el órgano judicial tiene el deber de examinar la existencia de este presupuesto procesal y, por ende, deberá inhibirse de oficio si considera que de los términos del escrito de demanda no resulta con competencia para entender en dicho litigio.

Declarado incompetente el tribunal deberá remitir los autos al órgano judicial considerado competente, si perteneciere a la jurisdicción provincial. En caso contrario, deberá disponer su archivo (art. 8° del C.C.A.).

Es importante destacar que el examen oficioso que el tribunal debe efectuar en este momento inicial sólo se limita a la competencia material, que reviste carácter improrrogable, y no a la competencia en razón del territorio, la cual como hemos explicado puede ser prorrogada por las partes.

La segunda posibilidad se abre cuando se ha planteado una excepción de incompetencia (art. 35, inc. 1°, apart. a y 36, inc. 2°, apart. a del C.C.A.), la cual podrá ser opuesta por el demandado, como de previo y especial pronunciamiento, dentro de los primeros quince días del plazo para contestar la demanda (art. 34, inc. 1° del código citado).

Transcurrido este estadio procesal el juez no puede volver a evaluar esta cuestión (art. 31, inc. 2° del C.C.A. y 350 del C.P.C.C., aplicable según lo dispuesto en el art. 77, inc. 1° del C.C.A.).

VIII

Conflictos de competencia

Las contiendas competenciales están reguladas en el nuevo ordenamiento procesal administrativo en el art. 7° en el cual se sientan algunos principios básicos en la materia. A saber:

- 1) La Suprema Corte de Justicia es el órgano encargado de dirimir los conflictos de competencia entre tribunales contencioso administrativos o entre un tribunal contencioso administrativo y un órgano judicial de otro fuero. Ellos tramitarán por vía incidental y causará ejecutoria su decisión (inc. 1° de la norma citada).
- 2) Al igual que lo dispone el art. 12 del C.P.C.C. el inc. 2 de la norma que comentamos establece que 'durante el trámite del conflicto de competencia, se suspenderá el procedimiento sobre lo principal, salvo las medidas cautelares o cualquier diligencia de cuya omisión pudiere resultar un perjuicio grave'.
- 3) Finalmente en el inc. 3° del art. 7° se precisa que cuando se declare que el caso es contencioso administrativo, se dispondrá la prosecución de las actuaciones en esta vía. A fin de evitar el desamparo judicial del litigante que deduce una pretensión alcanzada por el plazo de caducidad previsto en el art. 18 del C.C.A. se determina que aquél se contará a partir de la fecha de la presentación de la demanda ante el juez incompetente.

En todas las demás cuestiones no reguladas en el C.C.A. son aplicables las disposiciones pertinentes del capítulo II del libro del C.P.C.C. (inc. 1° del art. 77 del C.C.A.).

IX

Conclusión

De lo expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones:

1) La competencia material de los Tribunales Contenciosos Administrativos está dada por la existencia de un caso o conflicto que se origina por comportamientos activos u omisivos en ejercicio de la función administrativa de alguno de los sujetos u órganos enunciados en los arts. 166, párr. 5º y 1º, apart. 1º del C.C.A. y siempre que la cuestión esté regida por el derecho administrativo.

2) La competencia material de los tribunales contenciosos administrativos es mucho más amplia que la que le asignaba a la Suprema Corte bonaerense el derogado inc. 3º del art. 149 del texto constitucional aprobado en el año 1934.

3) Las previsiones elaboradas relativas a la competencia proyectan efectos en dos sentidos: a) en primer lugar en la medida en que se amplía la justiciabilidad de comportamientos de autoridades administrativas que a la fecha el máximo tribunal provincial consideraba marginados de control judicial; y b) en segundo orden, numerosos casos cuyo juzgamiento correspondía a otros tribunales pasarán a ser sustanciados en el ámbito de la justicia contencioso administrativa, lo cual es totalmente razonable no bien se tenga en cuenta el principio de especialización de los jueces que integraran el nuevo fuero.

4) La regla general para determinar la competencia territorial de los tribunales contenciosos administrativos consiste en el domicilio de las personas cuya actuación u omisión da lugar a la pretensión procesal.

5) Dos son los momentos procesales previstos para evaluar si el tribunal resulta competente: en una etapa preliminar, antes de dar traslado de la demanda y con posterioridad al momento de oponer la excepción pertinente.

NOTAS

Nota de Redacción: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en El Derecho: En la antesala del nuevo contencioso administrativo bonaerense, por Alfredo Silveiro Gusman, [EDLA, 1997-B-1485].

(1) Ver, SCBA causa B.56.966, 'La Jirafa Azul S.A. c/Provincia de Buenos Aires', Dem. Cont. Adm., res. del 25/11/97, publicada en [ED, 176-747], con nota de Andreucci, Carlos A., Sin fuero no rige el nuevo Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad declarada de oficio, y en LL, supl. de Derecho Administrativo del 6/4/98, p. 5, con nota de Milanta Claudia, Vigencia diferida del nuevo código procesal contencioso administrativo para la provincia de Buenos Aires (ley 12.008).

(2) El Código Contencioso Administrativo fue promulgado por el Poder Ejecutivo provincial por decreto 3444 del 17/10/97 y publicado en el Boletín Oficial del 3/11/97. El nuevo ordenamiento procesal administrativo fue sancionado, con escasas modificaciones, sobre la base del anteproyecto elaborado por la comisión de juristas creada por decreto del Poder Ejecutivo bonaerense 1150/96 integrada por los Dres. Osvaldo M. Bezzi, Enrique Bissio, Juan Carlos Cassagne, Rubén Miguel Citara, Julio R. Comadira, María del Carmen Falbo, Beltrán Gambier, Miguel Angel Marafuschi, Ricardo Miguel Ortiz, Pablo Esteban Perrino, Daniel Fernando Soria y Manuel Sarmiento Güemes. Como secretaria se desempeñó la Dra. Sonia E. Herrera. En el ámbito de la Legislatura el proyecto fue enriquecido sobre la base de las opiniones vertidas por diferentes instituciones y organismos públicos locales, en especial cabe destacar las acertadas sugerencias formuladas por la Fiscalía de Estado de la Provincia y por parte del Colegio de Abogados provincial a través de su representante el Dr. Carlos Alberto Andreucci.

(3) Ver, Hutchinson, Tomás, La actualidad de un viejo código, LL, 1983-A-689.

(4) El constituyente de 1994, haciéndose eco de los reclamos formulados por la doctrina especializada, dispuso en el art. 166, último párrafo la creación del fuero de la materia al establecer la existencia de una justicia contencioso administrativa a cargo de tribunales inferiores. De tal modo, se le suprimió a la Suprema Corte de Justicia la competencia exclusiva y excluyente que en los pleitos de esta naturaleza le atribuía el derogado inc. 3º del art. 149 del texto constitucional de 1934. La finalidad de la reforma fue, indudablemente, la de descentralizar el juzgamiento de los casos contencioso administrativos estableciendo a tal fin un fuero especializado. Se ha buscado facilitar al justiciable el acceso a la justicia buscando una mayor intermediación con los órganos jurisdiccionales.

La cuestión relativa a la forma en que se debe organizar el fuero (jueces unipersonales o tribunales colegiados, única o doble instancia) no fue definida por el constituyente, pues se dejó librada a los designios del legislador. Tal como surge del texto del nuevo Código Contencioso Administrativo (art. 1º, párr. 1º) y de la reciente ley 12.074 (B.O. del 26 y 27/1/98) (art.1º) mediante la cual se organiza el fuero Contencioso

Administrativo se ha optado por el modelo jurisdiccional de tribunales colegiados de instancia única con la posibilidad de revisión ante un Tribunal de Casación Contencioso Administrativo con sede en La Plata (arts. 54/60 del C.C.A. y 2º y 3º de la ley cit).

(5) Tribiño, Carlos R., y Perrino, Pablo E., La justicia contencioso administrativa en la provincia de Buenos Aires, Depalma, Bs. As., 1995, p. 26 y ss.

(6) Tribiño y Perrino, ob. cit. p. 13.

(7) V.gr. arts. 1º y 12 de la ley 2403, código contencioso administrativo de Catamarca; arts. 1º y 2º de la ley 7182, código de procedimiento en lo contencioso administrativo de Córdoba; arts. 1º, 3º y 4º de la ley 4106, código contencioso administrativo de Corrientes; 1º a 3º de la ley 7061, código procesal Administrativo de Entre Ríos; arts. 1º a 3º de la ley 584, código procesal administrativo de Formosa; arts. 1º y 4º de la ley 1883, código de lo contencioso administrativo de Jujuy; arts. 1º a 3º de la ley 4243, código procesal administrativo de La Rioja; arts. 1º a 4º de la ley 3918, código procesal administrativo de Mendoza; arts. 5º a 7º de la ley 3064, código procesal contencioso administrativo de Misiones; arts. 1º a 3º de la ley 1305, código procesal administrativo de Neuquén; arts. 1º y 3º de la ley 793, código de procedimientos de lo contencioso administrativo de Salta; arts. 6º y 7º de la ley 22 de recursos administrativos y acciones contenciosoadministrativas de Santa Cruz; arts. 3º, 5º y 6º de la ley 11.330, recurso contenciosoadministrativo de Santa Fe; arts. 1º a 3º de la ley 2297, de lo contencioso administrativo de Santiago del Estero; arts 1º y 2º de la ley 133, código contencioso administrativo de Tierra del Fuego.

(8) V.gr. arts. 1º a 3º de la ley de la jurisdicción contencioso administrativa española y 40 de la ley de la jurisdicción contencioso administrativa alemana.

(9) Las bondades del sistema de la cláusula general son de por sí evidentes, ante la imposibilidad práctica de que el legislador pueda prever, a través de una enunciación, la totalidad de los supuestos que pueden ser enjuiciados en sede contencioso administrativa (conf. Tawil, Guido S., El Código Varela y la necesidad de una profunda transformación en el contencioso administrativo provincial argentino, LL, 1989-A-1161; ver lo expresado por Luis V. Varela en la nota al art. 1º del viejo Código de Procedimientos de lo Contencioso administrativo).

(10) 'La jurisdicción contencioso administrativa. Extensión y límites, en la obra colectiva El contencioso administrativo y la responsabilidad del Estado, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1988, p. 36.

(11) Mairal, Héctor A., Control judicial de la Administración Pública, Depalma, Bs. As., 1982, t. 1, p. 181 y ss.; Tawil, Guido S., Administración y justicia, edición del autor, Bs. As. 1993, t. I, p.451 y Bianchi, Alberto A., Control de constitucionalidad, Abaco, Bs. As., 1992, p. 185.

(12) Soria, Daniel F., El proceso administrativo bonaerense y los efectos de la reforma constitucional, Rev. de Der. Adm. n° 17, p. 507.

(13) Fallos, 6:126; 7:143; 46:311; 243:176; 306:1125 y 1720. En tal sentido el alto tribunal federal ha resuelto que es de la 'esencia del Poder Judicial decidir colisiones efectivas de derechos' y que no compete a los jueces 'hacer declaraciones generales o abstractas' (Fallos, 2:254 y 236:673).

(14) En otra oportunidad, al examinar el significado del art. 166, último párrafo de la Constitución Provincial reformada sostuvimos que a nuestro juicio la fórmula empleada por el constituyente despertaba algunas dudas interpretativas que deberían ser aclaradas por el legislador al momento de dictarse el código respectivo. En tal orden de ideas, expresamos que no queda en claro qué ha de entenderse por los términos 'actuación y omisión usados en la referida cláusula constitucional'. Así desde un punto de vista amplio afirmamos que se podría sostener que actuación es sinónimo de comportamiento, englobando, por tanto en su significación no sólo a los actos, sino también a los hechos administrativos. A su vez, la palabra omisión abarcaría tanto la inactividad formal como la material de la Administración. Sin embargo, una hermenéutica más restrictiva de los aludidos vocablos conduciría a sostener que con ellos se hace referencia a los casos en que la Administración resuelve un asunto de manera expresa (actuación) y también a los supuestos de silencio administrativo (omisión). Indudablemente en el nuevo código se ha consagrado la primera de las interpretaciones indicadas.

(15) Al respecto ver, Nieto, Alejandro, La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo, Revista de la Administración Pública n° 37 y reproducido en Documentación Administrativa n°

208, p. 229 y del mismo autor: La inactividad material de la Administración veinticinco años después, Documentación Administrativa n° 208, p. 11.

(16) Ver, Tribiño y Perrino, ob. cit. p. 93 y ss.

(17) Ver, Tribiño y Perrino, ob. cit. p. 100.

(18) Ver, Tribiño y Perrino, ob. cit. p. 101.

(19) González, Pérez, ob. cit. p. 34.

(20) Aunque parece obvio decirlo considero conveniente puntualizar que la expresión 'derecho administrativo' debe ser utilizada en un sentido amplio como sinónimo de derecho público comprendiendo, por ende, las regulaciones de índole tributaria, presupuestaria, municipal, etc.

(21) Si bien el Estado tiene una personalidad única, puede actuar tanto en el ámbito del derecho público como del derecho privado. En este último caso el obrar administrativo puede dar origen a la existencia de los llamados 'actos civiles de la Administración' (Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Bs. As. 1981, t. II, p. 255 y ss.) o 'actos emitidos por la Administración reglados parcialmente por el derecho privado' (Cassagne, Juan Carlos, Derecho Administrativo, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1994, t. II, p. 75 y ss.), así como también a los 'contratos civiles de la Administración' (Marienhoff, ob. cit., t. III-A, p. 44 y ss.) o 'parcialmente reglados por el derecho común', cuyo régimen jurídico excluye las prerrogativas de poder público que traduce la supremacía estatal (Cassagne, ob. cit., t. II, p. 80).

(22) La expresión actos de alcance general utilizada en la disposición que examinamos comprende tanto a los actos con destinatario plural o indeterminado como así también a los reglamentos administrativos. Se ha seguido, entonces, la terminología empleada en la ley de procedimientos administrativos (art.95) (Al respecto ver, Bezzi, Osvaldo M., Ley de procedimiento administrativo. Comentada, Editora Platense, La Plata, 1971, p. 75 y Hutchinson, Tomás, Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, Astrea, Bs. As., 1995, ps. 362/363.

(23) Fallos, 312:1394.

(24) Con relación a la problemática concerniente a la impugnación de las decisiones del Tribunal de Cuentas en la Provincia de Buenos Aires ver, Hutchinson, Tomás, ¿Quién controla a los controladores? El control judicial de los actos del Tribunal de Cuentas, [ED, 115-415]; Mertehtikian, Eduardo, El Tribunal de Cuentas de la provincia de Buenos Aires y el control judicial de sus decisiones, Rev. Rég. De la Adm. Pca. n° 222, p. 812; Tribiño y Perrino, ob. cit., ps. 61/63 y Soria, Daniel F., El proyecto de Código procesal contencioso administrativo de la provincia de Buenos Aires y el juzgamiento de los actos del Tribunal de Cuentas, Reg. Adm. Pub. n° 227, p. 11 y ss. Según lo dispone el art. 80 del Código Contencioso Administrativo, 'Las resoluciones del Tribunal de Cuentas podrán ser impugnadas en forma originaria por ante el Tribunal de Casación Contencioso-Administrativo' (art. 2º, ley 12.074). Cabe destacar que en el proyecto remitido por el Poder Ejecutivo elaborado sobre la base del anteproyecto redactado por la comisión creada por el decreto 1150/96 las resoluciones de dicho cuerpo eran impugnables, como lo son todos los restantes actos administrativos tanto de alcance general o individual, ante la instancia de los Tribunales Contencioso Administrativos. La impugnación en sede originaria de la instancia casatoria fue un agregado incorporado en la órbita de la Legislatura local.

(25) Conforme surge de lo establecido en los arts. 166, segundo párrafo, 172 y 216 de la Constitución de la Provincia y 24, inc. 3º de la ley 11.922 la materia de faltas y contravenciones provincial y municipal constituye una materia ajena a la competencia de los Tribunales Contencioso administrativos. Ver lo que explicamos más adelante.

(26) Ver, Soria, Daniel F., Sobre los entes reguladores, los conflictos entre prestadores y usuarios de servicios y las vías administrativas previas (El tema en el sistema de justicia administrativa de la provincia de Buenos Aires), R.A.P. n° 234, p.61 y ss.

(27) Ver, Perrino, Pablo Esteban, Responsabilidad disciplinaria de los escribanos, Depalma, Bs. As., 1993, ps. 14/15.

(28) Conf. Marienhoff, ob. cit. t. Y, p. 718 y ss.; Cassagne, Juan Carlos, Derecho Administrativo, quinta edición actualizada, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1996, t. I, pág. 271.

(29) Marienhoff, ob. cit., p. 719.

(30) Marienhoff, ob. cit. t. I, p.719; Cassagne, ob. cit. t. I, ps. 271/272.

(31) Ver Cassagne, Juan Carlos, *El acto administrativo*, Abeledo-Perrot. Bs. As., 1974, pág. 51; Marienhoff, Miguel S., *Responsabilidad extracontractual del Estado por las consecuencias de su actitud 'omisiva' en el ámbito del derecho público*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, págs. 9, 18 y ss.; Reiriz, María Graciela, *Responsabilidad del Estado*, en la obra colectiva *El Derecho Administrativo argentino hoy*, Ciencias de la Administración, Bs. As., 1996, p. 224; Gambier, Beltrán y Perrino, Pablo Esteban, *Pueden las Provincias dictar normas en materia de responsabilidad del Estado*, JA, 1996-IV-795. Así lo ha resuelto la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los precedentes registrados en Fallos, 190:142, 293:133; 301:292 y en fecha más reciente en la causa 'Mengual, Juan y otra c. Estado Nacional (M° de Defensa EMGE) s/cobro de australes', sent. del 19/10/95 [ED, 167-184]; en igual sentido: CNCont.-adm. Fed., sala III, 'Acosta, Olga C. c. Comisión Municipal de la Vivienda', sent. del 24/11/88, [ED, 132-415]; sala IV, 'Englebert, Diana M. c. E.N. (Min. de Educación y Justicia) s/daños y perjuicios', sent. del 24/6/93; sala II, 'Inc. de rec. de apel.' en los autos 'Mackentor S.A.C.C.I.A. y F. c. O.S.N. s/daños y perjuicios', sent. del 14/9/93; sala I, 'Herpazana S.R.L. c. Banco de la Nación Arg. s/contrato administrativo', sent. del 23/11/95.

(32) Marienhoff, ob. cit., pág. 719. Este mismo autor ha señalado con toda claridad: 'la responsabilidad extracontractual del Estado, cuando éste actúa en el ámbito del derecho público, se rige, substancialmente por normas o principios de derecho público, y no por normas o principios de derecho civil. De ahí que el Código Civil no tenga aplicación en tal caso. Ya el Dr. Dalmacio Vélez Sársfield advirtió que en el Código Civil sólo se legisla sobre el derecho privado (nota al art. 31)', (Responsabilidad 'extracontractual' del Estado por las consecuencias dañosas de su actividad 'lícita' desplegada en el ámbito del derecho público (A propósito de un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación), [ED, 167-965]. El Tribunal de Conflictos francés en el conocido caso 'Blanco' sostuvo 'la responsabilidad que puede incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por actos de las personas que emplean el servicio público, no puede estar regida por los principios que están establecidos en el Código Civil, para las relaciones de particular a particular; esta responsabilidad no es ni general ni absoluta; tiene sus reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los intereses privados' (sent. 8/2/1873. Rec. Lebon, 1er. suppl. p. 61, concl. David; DP, 1973.3.17; S., 1973.2.153).

(33) Ya hace más de una centuria que Otto Mayer, al examinar las relaciones de las instituciones administrativas con el derecho civil sostenía la necesidad de reducir a sus justos límites la aplicación de este último. Este jurista expresaba: '...tropezamos con la gran extensión que el régimen de policía había dado al derecho civil. Era un expediente que se tornó inútil tan pronto como apareció el derecho público administrativo y se hizo imposible luego que la doctrina del fisco, que le servía de medio, desapareció. Trátase, ahora, de circunscribir el derecho civil a sus límites naturales y de quitarle la cantidad de instituciones jurídicas de las que se había apoderado, en su perjuicio y también en perjuicio de esas instituciones, porque ellas no pueden ser bien comprendidas sino ubicadas en la esfera del derecho público' (*Derecho Administrativo Alemán*, 2a. ed. traducción directa del original francés por Heredia, Horacio H. y Krotoschin, Ernesto, Depalma, Bs. As. 1982, t. I, págs. 182/3). En la nota al pie de afirmación decía el prestigioso autor que la liberación de diversas instituciones de derecho público (servicios públicos, expropiación, dominio público, etc.) no será definitiva hasta que no se haya hecho desaparecer de los cerebros de nuestros juristas esa idea absolutamente falsa de que las relaciones pecuniarias y las relaciones de derecho civil son idénticas. Ello es una herencia de la manera de pensar del régimen de policía. 'La necesidad de armonizar con justicia el interés público —que exige el empleo de prerrogativas de poder público— con los derechos de los particulares —que precisan un adecuado sistema de garantías que compensen las situaciones de sujeción en que éstos se hallan— requiere en materia de responsabilidad del Estado de regulaciones específicas que conjuguen ambos extremos. Cuando el Estado actúa en el campo del derecho público es necesaria la aplicación de principios de esa naturaleza. De allí que las soluciones basadas en el derecho civil, cuyos principios no contemplan la complejidad del obrar estatal y sus consecuencias, no llegan a satisfacer las exigencias del instituto de la responsabilidad del Estado. Ello sin perjuicio de aceptar que pueden existir algunos principios comunes entre el derecho civil y el derecho administrativo' (Gambier y Perrino, ob. cit., p. 800).

(34) Ver, Tribiño, Carlos R., *La competencia contencioso administrativa en materia tributaria en la Provincia de Buenos Aires*, LL, 1994-A-965 y ss. y Tribiño y Perrino, ob. cit., p. 113 y ss.

(35) Ver lo que explicamos más adelante al comentar lo dispuesto en el art. 4º, inc. 3º del Código Contencioso

Administrativo.

(36) Ver Perrino, Pablo E., La competencia contencioso administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires en materia contractual, LL, 1993-D-901 y Tribiño y Perrino, ob. cit., ps. 90/93 y 103 y ss.

(37) DJBA, 130:66; ver Tribiño y Perrino, ob. cit. ps. 87/91.

(38) Tribiño y Perrino, ob. y ps. antes citadas.

(39) Tribiño y Perrino, ob. cit., ps. 76/82.

(40) En el art. 5º, apart. 2º, inc. c) se determinaba el criterio para determinar la competencia territorial en tales pleitos. Allí se establecía: 'la relativas a expropiaciones, servidumbres de electroducto y, en general, a las limitaciones a la propiedad en interés público, en las que será competente el tribunal correspondiente al lugar de ubicación del bien'.

(41) Sobre la naturaleza indemnizatoria de la expropiación ver, Garrido Falla, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, 10ª ed., Tecnos, Madrid, 1992, t. II, pág. 244 y ss.; del mismo autor Constitucionalización de la responsabilidad patrimonial de la administración, en 'Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría', t. III, Madrid, 1991, pág. 2827 y ss.; Cassagne, ob. cit., t. I, pág. 295 y Maiorano, Jorge Luis, La ocupación temporánea como fundamento jurídico de la responsabilidad estatal por obrar legítimo, LL, 1980-C-468.

(42) Ver, Marienhoff, Miguel S., Otra vez respecto de la ley nacional de expropiación 21.499, LL, 1978-D, p.1230 y Maiorano, Jorge L., La expropiación en la ley 21.499, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1978, p. 108 y ss.

Fallos, 308:2564 y [ED, 122:525], con nota de Bianchi, Alberto B., Dos nuevos rumbos jurisprudenciales en materia de competencia originaria de la Corte Suprema.

(43) Derecho Administrativo, 5ta. ed. actual., Bs. As., 1996, t. 2, p. 63.

(44) Fallos, 317:1359

(45) Hutchinson, ob. cit., p. 51 y Cassagne, ob. cit., t. 2. p. 65. En el orden nacional la ley 19.983 [ED. 46-1183] establece que en los conflictos interadministrativos generados por 'reclamaciones pecuniarias de cualquier naturaleza o causa' el órgano con competencia para resolverlos es el Poder Ejecutivo o el Procurador del Tesoro de la Nación, según su monto (art. 1º); ver, Muratorio, Jorge I., Los conflictos interadministrativos nacionales, Rev. de Der. Adm. nº 19/20, p. 460 y ss.

(46) Conf. Soria, Daniel F., El proyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo para la provincia de Buenos Aires (consideraciones iniciales), Administración local y Derecho, Reg. Adm. Púb., suplemento especial nº 3, p. 8.

(47) Ver, Pettorutti, Carlos E., Conflictos de poderes. Previsiones constitucionales y precisiones jurisprudenciales, editado por el Departamento de Estudios Sociales y Proyectos de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia, La Plata, 1986. p. 9 y ss. y Tribiño y Perrino, ob. cit., ps.131/133.

(48) Ver, Scotti, Edgardo O., Conflictos municipales en la Provincia de Buenos Aires, LL, 1985-C-252 y ss.

(49) El art. 12 de la ley 12.074 determina: 'Para la tramitación de los juicios de apremio tendientes al cobro de créditos fiscales de naturaleza tributaria de la Provincia contra sus deudores y responsables, cada Tribunal Contencioso Administrativo tendrá una Secretaría de Ejecuciones Fiscales y designará, en la forma establecida por el reglamento interno, un Juez de Trámite a cuyo cargo estará todo el desarrollo del proceso, a excepción de la sentencia, que deberá ser dictada de acuerdo con lo establecido en el art. 9º de la presente ley'.

(50) Ver Garrido Falla, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1989, t. 1, p. 390.

(51) Algo similar ocurre con las resoluciones adoptadas por la Dirección de Personas Jurídicas en ejercicio de la

policía societaria (art. 10 del decreto-ley 8671 t.o. 1986) y con las decisiones adoptadas por el Director del Registro Provincial de las personas que denieguen la inscripción del nombre de las personas, y las que denieguen el pedido de corrección de errores u omisiones materiales en las actas o inscripciones (art. 6° del decreto-ley 10.072/83), las cuales son recurribles ante las Cámaras de Apelación en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial de la Plata. Por su parte, las resoluciones dictadas por la Subsecretaría de Trabajo en ejercicio de la policía del trabajo tampoco son impugnables en sede contencioso administrativa, sino ante la justicia laboral (art. 61 de la ley 10.149) (Ver, Tribiño y Perrino, ob. cit., ps. 137/140).

(52) Ac. y Sent., 1958-III-213; 1966-III-979; 1989-Y-277; ver, Tribiño, Carlos R., El planteo de cuestiones constitucionales en el proceso contencioso administrativo, Jus, n° 25, ps. 85/94

(53) Tribiño y Perrino, ob. cit., p.109.

(54) Causa B.51.686, 'Cebitronic S.A. c. Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Salud), Demanda contencioso administrativa', sent. del 3/3/98, [ED, 177-813], con nuestra anotación, Un cambio de jurisprudencia saludable que posibilita el control de constitucionalidad en el proceso contencioso administrativo bonaerense.

(55) Conforme lo establece el art. 75, inc. 2° del Cód. Cont. Adm., se exceptúa el régimen expuesto cuando se trate de pretensiones que tengan por objeto la impugnación de resoluciones de las cajas de previsión social de profesionales, las cuales tramitarán ante los tribunales competentes según lo dispuesto en el art. 5°, inc. 1°, 1° párrafo, esto es el Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente al domicilio de la persona cuya actuación dé lugar a la pretensión procesal.

(56) Ver, Palacio, Lino E., Derecho Procesal Civil, 4ª reimpression, Abeledo-Perrot, Bs. As., 1990, t. II, p. 370 y ss.; Morello, Augusto Mario - Sosa, Gualberto Lucas y Berizonce, Roberto Omar, Códigos procesales en lo civil y comercial de la provincia de Buenos Aires y de la Nación. Comentados y anotados, 2ª ed., reelaborada y ampliada, Platense y Abeledo-Perrot, Bs. As., 1994, t. II-A , p. 14. La Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires tiene dicho que la competencia *ratione materiae* es de orden público, no pudiendo alterarse ese principio o dejarlo sin efecto por la voluntad de los particulares, debiendo velar los jueces por su estricto cumplimiento, aun de oficio (DJBA, 123-379).

(57) Ver, Morello, Sosa y Berizonce, ob. cit., t. II-A-15 y ss.

(58) Ob. cit., t. II, p. 370.