

Sumarios

- I. Lo hechos.
- II. El control de constitucionalidad en el proceso contencioso administrativo.
- III. Colofón.

Un cambio de jurisprudencia saludable que posibilita el control de constitucionalidad en el proceso contencioso administrativo bonaerense - Nota a Fallo

Nota a Fallo

I

Los hechos

En el caso que comentamos una empresa contratista de la provincia de Buenos Aires fue sancionada por mora en la entrega de mercadería en el marco de un contrato de suministro(1).

La firma afectada demandó judicialmente la anulación de las resoluciones ministeriales mediante las cuales se impuso la sanción de multa, con sustento, entre otros argumentos, en la invalidez constitucional de la norma que establecía la penalidad referida (art. 72, inc. 3, ap. a] del decreto 3300/72).

La Fiscalía de Estado bonaerense, con apoyo en la tradicional jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia local, sostuvo que el planteo constitucional efectuado por la actora debía ser desestimado porque en el ámbito del proceso contencioso administrativo no es posible ventilar cuestiones de esta índole.

El superior tribunal de provincia, al resolver, en primer término, dicha cuestión por mayoría, modificando su anterior postura se pronunció en favor del control de constitucionalidad en este tipo de pleitos. El trascendente vuelco jurisprudencial se produjo a través de los votos de los jueces Hitters, Negri, Pettigiani, Ghione y de Lázzari.

II

El control de constitucionalidad en el proceso contencioso administrativo

El cambio de criterio en cuestión constituye un importante hito en la historia del proceso contencioso administrativo bonaerense, pues desde muy antiguo el máximo tribunal local entendió que en esta vía judicial —salvo supuestos excepcionales(2)— sólo puede cuestionarse la conformidad de un acto administrativo con normas preexistentes del mismo carácter, pero no la inconstitucionalidad de la ley que le da sustento(3).

El criterio limitativo acerca del planteamiento de cuestiones constitucionales en causas contencioso administrativas —todavía sostenido por la minoría de la Suprema Corte— mereció en trabajos anteriores(4) nuestro juicio crítico, pues olvida que es función indeclinable de los jueces el resolver las causas sometidas a

su juzgamiento teniendo como norte el asegurar la efectiva vigencia de las normas constitucionales(5).

Tal como se reconoce en los sólidos votos de los ministros Hitters y de Lázzari, la anterior doctrina jurisprudencial importaba dejar de lado el principio según el cual el control de constitucionalidad en nuestro país, tanto en la órbita federal como provincial, es difuso, lo cual significa que aquél está a cargo de todos los jueces y tribunales, respetando las reglas de su competencia jurisdiccional(6), es decir que cada órgano judicial lo efectiviza en las causas que le corresponde resolver en razón de la materia que le ha sido asignada. Dicho en otros términos, la competencia para ejercer el aludido control se encuentra indisolublemente ligada a la materia principal del pleito, toda vez que la articulación de una cuestión constitucional por sí sola, no altera la competencia de ningún órgano judicial (ya sea civil, comercial, laboral, contencioso administrativa, etc.).

Cabe señalar que, en atención a la tradicional doctrina de la Suprema Corte, ahora abandonada por su integración mayoritaria, en el art. 3º del nuevo Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, ley 12.008(7), 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.

III

Colofón

En suma, aplaudimos el cambio de criterio del Alto Tribunal bonaerense pues, el control de la legalidad no excluye el de constitucionalidad; por el contrario, éste aparece como parte integrante y primera de aquélla, en tanto fundante de todo el orden jurídico. Por ello, la exclusión de las cuestiones constitucionales en el proceso contencioso administrativo no coincide con la lógica supremacía constitucional (art. 31, Constitución Nacional)(8), la cual impone a todo magistrado —en palabras de la Corte nacional— el deber de examinar las normas en los casos concretos que se traen a su decisión, acompañándolas con el texto de la Constitución para averiguar si guardan o no conformidad con ésta y abstenerse de aplicarlas, si las encuentran en oposición a ella, constituyendo esa atribución moderadora uno de los fines supremos y fundamentales del poder judicial y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos consagrados en la Constitución contra los abusos posibles e involuntarios de los poderes públicos(9).

Notas:

(1) La sanción aplicada está prevista en el art. 72, inc. 3º, ap. a) del decreto 3300/72, Reglamento de Contrataciones, el cual dispone: 'El incumplimiento de las obligaciones contraídas por los proponentes, preadjudicatarios o adjudicatarios, dará lugar a la aplicación de las penalidades que a continuación se indican para cada caso: (...) 3. A los adjudicatarios: a) Por entrega fuera de término: multa por mora, que será 1% diario del valor del o los elementos entregados fuera de término. En ningún caso esta penalidad podrá superar el 100% del valor de la prestación o recepción de servicios o suministros convenidos contractualmente, o del valor de las cláusulas que rigieron la contratación'.

(2) Al respecto ver: Tribiño, Carlos R. y Perrino, Pablo E., La Justicia contencioso administrativa en la Provincia de Buenos Aires, Depalma, Bs. As., 1995, p. 108 y el voto del Dr. de Lázzari.

(3) Sobre el particular ver: Tribiño, Carlos R., El planteo de cuestiones constitucionales en el proceso contencioso administrativo, 'Jus', n° 25, ps. 85/94; Dana Montaña, Salvador M., Código de Procedimientos de lo Contencioso-Administrativo para la Provincia de Buenos Aires. Comentario y jurisprudencia, Depalma, Bs. As., 1955, p. 121 y los fallos citados en el voto del Dr. de Lázzari.

(4) Perrino, Pablo E., La materia excluida de revisión en la competencia contencioso administrativa de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, Rev. de Der. Adm. N° 12/13, ps. 213/216 y Tribiño y Perrino, ob. cit., ps. 107/112.

(5) Fallos, 313:1513.

(6) Jorge Reinaldo A. Vanossi, Teoría Constitucional, Bs. As., 1976, t. II, p. 354; Germán J. Bidart Campos, La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional, Ediar, Bs. As., 1987, p. 271 y del mismo autor Tratado elemental de derecho constitucional, Bs. As., Ediar 1986, t. I, p. 93 y ss., Alberto B. Bianchi, Control de constitucionalidad, Abaco, Bs. As., 1992, p. 49. La Corte Suprema de Justicia de la Nación

tiene resuelto que todos los jueces, de cualquier jerarquía y fuero, pueden interpretar y aplicar la Constitución Nacional en las causas cuyo conocimiento les corresponda (Fallos, 149:122; 254:437; 256:104; 263:296; 302:1325; 308:490; 310:324; 311:2478, entre otros). En el ámbito local, el principio enunciado precedentemente se apoya, principalmente, en el art. 57 de la Constitución provincial, que establece lo siguiente: 'Toda ley, decreto u orden contrarios a los artículos precedentes o que impongan el 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 aplicadas por los jueces...'. No obsta a lo expuesto que la carta magna de la provincia acuerde competencia a la Suprema Corte para ejercer 'jurisdicción originaria y de apelación para conocer y resolver acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad (...) de normas locales. Ello es así, pues dicha vía originaria de control de constitucionalidad es directa y tiene una finalidad esencialmente preventiva, que no desplaza ni obstaculiza la obligación que tienen todos los tribunales provinciales (incluida la Suprema Corte cuando ejerce su competencia contencioso administrativa' la constitucionalidad de las disposiciones que debe aplicar en las causas que tramitan ante sus estrados (Tribiño y Perrino, ob. cit., p. 111).

(7) La nueva codificación entrará en vigencia el 1º de octubre del año en curso (art. 27, ley 12.074 y SCBA, causa B.56.966, 'La Jirafa Azul S.A. c. Provincia de Buenos Aires. De. Cont. Adm.', res. del 25/11/97, publicada en el suplemento de Derecho Administrativo El Derecho del 9 de marzo de 1998, p. 10 [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.

(8) Conf. Superior Tribunal de Mendoza, causas 'Marotta', JA, 1985-III-191 y 'Sayavedra', JA, 1991-II-217.

(9) Fallos, 33:162; 267:215; 313:1513; 215:2708, entre otros.