

Título: Apuntes sobre el domicilio real y el domicilio constituido en el procedimiento administrativo

Autor: Durand, Julio C.

Publicado en: RDA 2015-98, 570

Cita: TR LALEY AR/DOC/4683/2015

Del dictamen que comentamos (1), sólo nos interesa, a los efectos de este análisis, llamar la atención sobre la historia del administrado que, al formular un planteo, denunció su "domicilio real" pero omitió constituir el "domicilio especial" previsto en el art. 19 del RLNPA (2). Tiempo después, la Administración cursó una notificación a ese domicilio real (donde ya se le habían notificado otros actos anteriores) aunque para ese momento el interesado ya no vivía allí. La Administración entendió, de todos modos, que el domicilio real oportunamente denunciado revestía el carácter de "constituido", y por tal motivo, la notificación era válida (ya que el domicilio constituido "se reputará subsistente mientras no se designe otro", conf. art. 21, RLNPA).

El dictamen no explica por qué al domicilio indicado por el administrado como "real" se le atribuyó el carácter de "constituido" (y su correspondiente subsistencia presunta) aunque podemos imaginar —aunque sea por vía de hipótesis— que la Administración consideró que la denuncia de un único domicilio, que además se encontraba en el radio del órgano interviniente, implicaba "tácitamente" la constitución del "domicilio especial" en ese lugar, aunque en el escrito se lo identificara como "real" (3).

El domicilio —se ha dicho— es "una relación entre una persona y un lugar que inviste —con relación a la primera— el carácter de atributo necesario (...) Se dice: es persona el sujeto que actúa o puede actuar dentro del ordenamiento. Para actuar se hace necesario que tenga comunicaciones con los diversos sujetos que al igual que él actúan dentro del ordenamiento. Para que esas comunicaciones sean posibles es necesario que se los pueda ubicar. La ubicación jurídica —o sea el domicilio— es, pues, una necesidad de la actuación, o dicho en otras palabras es un atributo necesario de la persona" (Salvat - López Olaciregui, Tratado de Derecho Civil argentino. Parte general, tomo I, TEA, Buenos Aires, 1964, adición 888—A, pág. 782).

Como tal, el domicilio es siempre un concepto "legal". La denominación de un domicilio como "real" se explica, simplemente, porque "en algunos casos el domicilio es fijado por la ley en el lugar de la vivienda (...) Otras veces la ley fija el domicilio en lugares que no son la vivienda del sujeto. En estos casos el domicilio es 'doblemente' legal o si se quiere exclusivamente legal" (Salvat - López Olaciregui, ibíd.).

Hechas estas precisiones, recordemos que en el RLNPA se hace referencia al domicilio "real" (expresión a la que corresponde otorgarle el alcance recién visto) y al domicilio "especial" (conf. arts. 19, 22 y concs.).

Este domicilio "especial" es un lugar que el administrado —libre y voluntariamente, por razones vinculadas a su conveniencia o comodidad— indica como apto para que se cursen en él ciertas notificaciones. Como consecuencia de esa declaración de voluntad, las notificaciones que se diligencien en ese domicilio producirán sus efectos propios —principalmente, el conocimiento del acto y el comienzo del cómputo de los plazos para cumplir lo allí establecido, o para recurrir—.

Aunque la elección del lugar concreto en el que se constituye ese domicilio "especial" puede ser libremente decidido por el administrado, es igualmente cierto que el RLNPA exige que el mismo sea obligatoriamente constituido en la primera presentación en el expediente, y además requiere que lo sea "dentro del radio urbano del asiento del organismo" interviniente. Esta última exigencia ha sido criticada —a nuestro juicio con razón— ya que existiendo (y aplicándose como regla general) la notificación por correo, las dificultades emergentes de la constitución del domicilio "especial" en otra jurisdicción parecen mínimas (4).

En cuanto al domicilio "real", y los efectos de la omisión de declararlo (cuestión a la que se refiere el dictamen) es ilustrativo contrastar el régimen vigente en el proceso judicial (según el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) y en el procedimiento administrativo (según el RLNPA). De esta comparación resultan varias similitudes y algunas diferencias.

En cuanto a las similitudes: en su primera intervención en el expediente, la persona que litigue por su propio derecho o en representación de un tercero debe constituir un domicilio en la ciudad que sea asiento del tribunal (el "domicilio constituido") y en esa misma oportunidad debe denunciar el "domicilio real" de la parte (CPCCN, art. 40; RLNPA, arts. 19 y 22); la generalidad de las notificaciones se diligenciará en el domicilio constituido, excepto algunas que deben ser diligenciadas en el domicilio real —CPCCN, art. 40; RLNPA, art. 22 in fine y conc. (5)—; y la falta de denuncia del domicilio real habilita la notificación de estas últimas en el domicilio constituido (CPCCN, art. 41, párr. 2º; RLNPA, art. 22, in fine).

Por las diferencias: en el proceso judicial, la falta de indicación del "domicilio constituido" habilita la notificación "por nota" los días martes y viernes (CPCCN, arts. 41 y 133), mientras que en el trámite administrativo, la omisión genera una intimación a subsanarla bajo apercibimiento "de continuar el trámite sin intervención suya, o disponer la caducidad del procedimiento" —RLNPA, art. 20 (6)—. Además, en el ámbito judicial la omisión de denunciar el domicilio real y constituir el ad litem conduce simplemente a la notificación por nota, mientras que en el procedimiento administrativo la Administración debe intimar a la subsanación del defecto (por edictos, ya que no hay un lugar válido en el que practicar la notificación de esta intimación) bajo apercibimiento de declarar la caducidad del trámite por causas imputables al interesado (art. 23, RLNPA).

Finalmente, en el ámbito judicial ambos domicilios, legal y constituido, subsisten a todos sus efectos en tanto y en cuanto no se denuncie o constituya uno nuevo —CPCCN, art. 42— mientras que en el procedimiento administrativo esta solución sólo rige para el domicilio "especial" o "constituido" —RLNPA, art. 21 (7)—.

A la luz del régimen vigente en materia de domicilio para el procedimiento administrativo, y las citadas reglas del RLNPA, el dictamen concluye acertadamente en la invalidez de la notificación al administrado, a quien —simplemente— nunca se informó adecuadamente el acto en cuestión, pues la "notificación" cursada a un lugar que ya no constituye su "domicilio real" no es idónea para producir efectos jurídicos.

Sólo resta agregar que la expansión y digitalización de las bases de datos —en particular, las del Registro Nacional de las Personas— y las facilidades para su administración y acceso, nos conducen a pensar que resultaría más sencillo utilizar, para todos los efectos jurídicos, incluida la participación en los procedimientos administrativos (al menos cuando se verifique la omisión prevista en el art. 22 del RLNPA) la información obrante en ese registro nacional sobre "el lugar en el que la ley supone y presume que la persona se ubica a los efectos de sus relaciones jurídicas" —es decir, sobre el "domicilio real" del administrado en cuestión—.

El acceso a esa información por parte de los órganos de la propia Administración pública a cargo de la tramitación del expediente, sería seguramente muy sencillo, y prácticamente instantáneo, por lo que ya no se justifica la subsistencia de un régimen como el previsto en el RLNPA (con intimaciones, edictos y apercibimientos) en procura de una información —el citado "domicilio real"— que hoy está, como suele decirse, a sólo un "clic" de distancia.

(1) Dictamen nro. 153, del 21 de agosto de 2014, en Dictámenes 290:167.

(2) Reglamento de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos nro. 19.549, aprobado por decreto 1759/1972 (t.o. en 1991). El art. 19 dice: "Constitución de domicilio especial. Toda persona que comparezca ante autoridad administrativa, por derecho propio o en representación de terceros, deberá constituir un domicilio especial dentro del radio urbano de asiento del organismo en el cual tramite el expediente. Si por cualquier circunstancia cambiare la tramitación del expediente en jurisdicción distinta a la del inicio, el interesado deberá constituir un nuevo domicilio especial. Se lo hará en forma clara y precisa indicando calle y número, o piso, número o letra del escritorio o departamento; no podrá constituirse domicilio en las oficinas públicas, pero sí en el real de la parte interesada, siempre que este último esté situado en el radio urbano del asiento de la autoridad administrativa".

(3) Recordemos que no hay obstáculo para que el "domicilio especial" se constituya en la sede del "domicilio real", como lo indica expresamente el art. 19 antes citado.

(4) "La exigencia del domicilio real en el radio urbano sólo tiene sentido cuando se trata de notificaciones por cédula: existiendo en cambio servicio de correos y siendo admisible la notificación postal, es obvio que cualquier domicilio es exactamente igual a los demás a estos efectos" (Gordillo, Agustín [director], Procedimiento Administrativo, Serie de Legislación Comentada, Ed. LexisNexis - Depalma, Buenos Aires, 2003, pág. 365).

(5) Conf. Halperín, David y Gambier, Beltrán, La notificación en el procedimiento administrativo, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1989, pág. 24: "...el art. 22 dispone que en caso de omisión de denuncia del domicilio real, se le intimará a su indicación bajo apercibimiento de notificar en el domicilio especial 'todas las resoluciones, aun las que deban efectuarse en el real'. Corresponde preguntar cuáles son éstas. Allí deben ser notificadas las citaciones y emplazamientos personales, como el ya mencionado del inc. d) del art. 5º del RLNPA".

(6) Al respecto, Silva Tamayo cita un antecedente en el que "Aunque, de acuerdo al art. 20 de la RLNPA, la falta de constitución de domicilio, autoriza a la Administración a continuar el trámite sin intervención de la parte o de su representante o disponer la caducidad de las actuaciones [la Procuración del Tesoro de la Nación], se ha inclinado, en honor a los principios de la verdad material objetiva y oficialidad, a optar por el primer curso de acción..." (Silva Tamayo, Gustavo E., "Criterios de la Procuración del Tesoro sobre el Procedimiento Administrativo", en Pozo Gowland - Halperín - Aguilar Valdéz - Juan Lima - Canosa (directores), Procedimiento Administrativo, tomo VI, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2012, pág. 31).

(7) No tenemos conocimiento de que se haya propuesto, para el caso del art. 42 del CPCCN, la regla del art. 106 del RLNPA ("El Código Procesal será aplicable supletoriamente para resolver cuestiones no previstas expresamente y en tanto no fuere incompatible con el régimen establecido por la LNPA y por este reglamento"). La solución resultante —es decir, extender supletoriamente al procedimiento administrativo la regla del art. 42, CPCCN que considera subsistente al domicilio real en tanto no se denuncie otro nuevo— podría ser objetada como contraria al "informalismo", y por su efecto lesivo sobre el derecho a una tutela administrativa efectiva. De todas maneras, a la vista de los argumentos empleados por los organismos administrativos intervinientes en el caso del dictamen, no podemos evitar pensar que el citado hubiera constituido un fundamento de mayor entidad que la equiparación voluntarista e infundada de los domicilios "real" y "constituido", que el dictamen acertadamente critica.