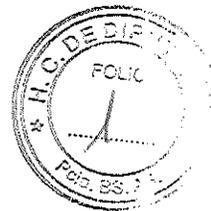




Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires

EXPTE. D- 480 /16-17



## PROYECTO DE LEY

### EL SENADO Y LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES SANCIONAN CON FUERZA DE

#### LEY

**ARTÍCULO 1º:** Modifíquese el artículo 5 de la de la Ley N° 12.008 -Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires-, el que quedará redactado de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 5º.** Criterios para la fijación de la determinación de la competencia en razón del territorio:

1.- Será competente el juzgado contencioso-administrativo correspondiente al domicilio **real del actor que de lugar a la pretensión, y al domicilio de la sede social en caso de ser el actor una persona jurídica.**

2.- Se exceptúan de dicha regla las siguientes controversias:

- a) Las relativas a la relación de empleo público, en las que será competente el juez correspondiente al lugar de la prestación de servicios del agente, o al del domicilio de la demandada, o al del domicilio del demandante a elección de este último.
- b) Las que versen sobre pretensiones deducidas por reclamantes o beneficiarios de prestaciones previsionales y pretensiones contra resoluciones de colegios o consejos profesionales y sus cajas previsionales en las que será competente el juez correspondiente al domicilio del interesado o al de la demandada, a elección del demandante.
- c) Las que se susciten entre prestadores de servicios públicos o concesionarios de obras públicas y usuarios, en las cuales será competente el juez correspondiente al lugar de ejecución de la prestación.
- d) Las que versen sobre pretensiones relacionadas con contratos administrativos en las que será competente el juez correspondiente al lugar de celebración del contrato. Si el contrato lo admitiere en modo expreso, las referidas controversias podrán plantearse, a opción del demandante ante el lugar de cumplimiento o el del domicilio del demandado.
- e) Las correspondientes a servidumbres administrativas y expropiaciones, en las cuales será competente el juez correspondiente al lugar de radicación de los bienes involucrados. Este



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires



criterio se aplicará para las pretensiones resarcitorias en el caso de las restantes limitaciones al dominio por razones de interés público, salvo que ellas incluyan el pedido de anulación de un acto administrativo en cuyo caso, a opción del demandante, se podrá aplicar la regla consagrada en el inciso 1) del presente artículo.

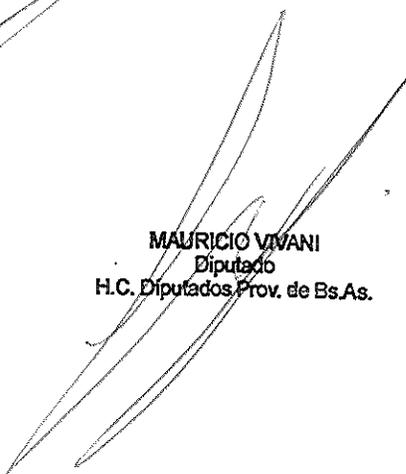
- f) Las relativas a la materia tributaria, en las que será competente el juez del domicilio fiscal del contribuyente u obligado.
- g) Las relativas a los municipios, en las que será competente en todos los casos, el juez del domicilio que les corresponda a éstos.

**ARTÍCULO 2º:** Deróguese el artículo 30 del decreto ley 7543/69 (según dec. ley 8650/76).

**ARTÍCULO 3º:** Comuníquese al poder ejecutivo.-



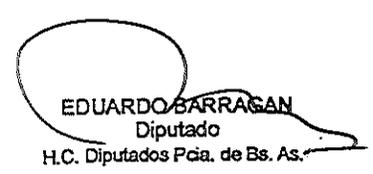
MARÍA LAURA RICCHINI  
Diputada  
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.



MAURICIO VIVANI  
Diputado  
H.C. Diputados, Prov. de Bs.As.



ORLANDO YANS  
Diputado  
Honorable Cámara de Diputados  
de la Provincia de Buenos Aires



EDUARDO BARRAGAN  
Diputado  
H.C. Diputados Pcia. de Bs. As.



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires



## FUNDAMENTOS

El proyecto de ley que se somete a consideración de los señores legisladores, al igual que la exposición de fundamentos que a continuación se detalla, están redactados por iniciativa del Dr. Diego Paulo Isabella, abogado especialista en Derecho Administrativo, y tiene por norte modificar a la regla competencial territorial que fija el actual artículo 5 del Código Contencioso Administrativo Provincial (Ley 12.008, mod. Ley 13101), para el beneficio de los justiciables, y los abogados. Correlativamente, y procurando la misma finalidad, resulta necesario también derogar el artículo 30 del decreto ley 7543/69 (según dec. ley 8650/76), por el cual se establece que los juicios en que la provincia sea parte demandada, deberán promoverse y tramitarse ante los jueces o tribunales letrados del Departamento Judicial de La Plata. Básicamente la modificación propuesta viene a adecuar la legislación procesal contencioso administrativa en materia de competencia territorial con la actual infraestructura del fuero contencioso administrativo dentro de la Provincia de Buenos Aires.

Para una argumentación ordenada, expondremos los fundamentos tomando en cuenta los intereses y derechos afectados, conjuntamente con El principio descentralizador de la Justicia Administrativa; para luego de analizarlos jurisprudencialmente, realizar una conclusión

### I. Intereses y derechos afectados.

El legislador, aunque con algunas modulaciones al actual régimen, ya establecía, en el texto originario del Artículo 5° de la Ley N° 12.008, que la competencia territorial, como regla, estaría definida por “[...] el domicilio de las personas cuya actuación u omisión dé lugar a la pretensión procesal [...]”. Es decir, de no darse ninguno de los supuestos establecidos como excepción a esa regla, o bien un supuesto de prórrogabilidad de la competencia territorial<sup>1</sup>, será el domicilio de la demandada el que determine la competencia territorial de la Justicia Administrativa<sup>2</sup>.

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

<sup>2</sup> Esa prórrogabilidad —expresa o tácita— de la competencia territorial, puede darse, en principio, solo en los asuntos de contenido patrimonial. Ello, en virtud de que a falta de una disposición expresa en el código, resulta aplicable en forma supletoria (cf. art. 77 inc. 1° CCA), el Código procesal civil y comercial en este aspecto (arts. 1 y 2 CPPC). Vid. C.C.S.M., “Fisco de la Provincia de Buenos Aires c/Roman S.A.C. S/Apremio Provincial”, res. 29-9-2005, la que además sostuvo que la competencia territorial: “...en vista de su carácter relativo, es susceptible de renuncia y puede ser prorrogada en forma expresa o tácita por las partes (arts. 1, 2 y 5 CPCC)...” a la par que agregó: “...Al no tratarse de un supuesto de competencia absoluta y, por ende, hallarse regida por la voluntad de las partes, en consonancia con lo normado en los arts. 1, 2 y 5 de la ley adjetiva, los jueces no pueden declararse incompetentes de oficio, sin perjuicio de la actitud que pudiere adoptar la contraparte en la oportunidad procesal que corresponda.”; dicho criterio fue confirmado por esa cámara en posteriores fallos: “Rotela de Azzone”, res. 15-11-2007, entre otros. La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, también ha sostenido que: “...siendo la competencia territorial prorrogable, el juez ante quien ha sido presentada la demanda no puede declararse de oficio incompetente:” (ac. 82.682, 14-XI-2001; ac. 84.039, 13-III-2002, ac. 89.378, 9-X-2003).



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires



A su turno, el artículo 30 del decreto ley 7543/69 (según dec. ley 8650/76) denominada “Ley de Fiscalía de Estado”, también procura que la competencia territorial para demandar a la provincia o sus entes, sea la del departamento Judicial de La Plata, rémora del antiguo sistema de control revisor judicial que derivara del contencioso provincial que la Constitución en su ex art. 149 ponía en cabeza entonces de la Suprema Corte de la Provincia, ubicada en dicha ciudad. Hoy absolutamente desajustado con el sistema descentralizado de juzgados contenciosos provinciales en cada departamento judicial.

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

Esto provoca también un importante perjuicio a los abogados de las diferentes jurisdicciones, en detrimento del ejercicio profesional, atento que deben asumir el costo de litigar en extraña jurisdicción.

Con la modificación propugnada, se permitirá que las demandas contencioso administrativas enderezadas contra la provincia o sus entes (como regla), puedan ser radicadas ante los juzgados contenciosos de cada departamento judicial de la provincia, ello como indicamos, en beneficio también de los profesionales del derecho de cada jurisdicción. A su vez se evita el efecto de acumulación de este tipo de causas en el departamento judicial de La Plata, mediante un mayor equilibrio en la distribución de las causas, a la vez que se produce un acercamiento notable de la justicia a la comunidad de la provincia.

Por sobre todo, dicha modificación permitirá dejar sin efecto una regla competencial que resulta claramente inconstitucional.

## **II. El principio descentralizador de la Justicia Administrativa.**

En primer lugar, y a modo de anticipo, cabe referir, que la Justicia Contencioso Administrativa ha sido creada con la finalidad de acercar la justicia y otorgar inmediatez a los justiciables. Es por ello que se han creado juzgados en la materia en todos los departamentos judiciales de la Provincia, mediante un sistema descentralizado de justicia.

Los propios constituyentes Soria y Álvarez fundamentaron su proyecto de reforma constitucional (Artículos 161 y 166, Constitución Provincial), el que luego sería el sancionado por el cuerpo soberano, en los siguientes términos: *“Trátese de un cambio largamente propugnado, por las ventajas que evidencia un fuero especializado, descentralizado*



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires



*regionalmente, con mayor inmediación para el juzgamiento de los actos de las autoridades administrativas [...]”<sup>3</sup>.*

Soria ha destacado<sup>4</sup> que la creación y “descentralización” del Fuero “[...] *ha sido valorada como una decisión de trascendencia institucional*”, agregando que el “nuevo régimen autoriza la creación de tribunales descentralizados [...]”. Asimismo, manifestó: “Una de las principales críticas a la competencia originaria de la SCBA se basó en la disfuncionalidad de la concentración de los juicios en la ciudad de La Plata [...]. La descentralización contribuiría a solucionar ese grave inconveniente”.

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

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

No puede dejar de advertirse, que la provincia y sus entes descentralizados, a consecuencia de las excepciones previstas en el inciso 2º del Artículo 5º, CCA, son efectivamente —y en la gran mayoría de los casos— demandados ante los juzgados territorialmente ajenos al departamento judicial de La Plata, y ello no ha obstado a un correcto y suficiente ejercicio del derecho de defensa por parte de ellos. Es claro que los organismos provinciales, por ser demandados en los distintos departamentos judiciales de provincia, no se ven afectados en sus derechos por ello. No se visualiza así, ningún agravio derivado de esta situación.

<sup>3</sup> Vid. Maljar, Daniel E., *El proceso contencioso administrativo en la Nación y en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ad Hoc, 2002, p. 44.

<sup>4</sup> Soria, Daniel F., “Bases constitucionales del Proceso Administrativo Bonaerense. Apuntes preliminares a propósito de la reforma a la Constitución de la Provincia de Buenos Aires”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap*: 196:13.

<sup>5</sup> CCSM, Causa N° 333/05, “Fontana, Daniel O. c/ Municipalidad de Tres de Febrero s/ materia a categorizar”, también destacada en el voto del Dr. Saulquin, en la Causa N° 1072-LM, “Gentile, María c/ Municipalidad de La Matanza y otros s/ Materia a categorizar”, resolución del 30-8-2007.



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires



Vallefin<sup>6</sup>, en relación a la competencia territorial que fija el Decreto Ley N° 7.543/1969 (Artículo 30) en el Departamento Judicial de La Plata para todos los juicios en que la Provincia sea parte demandada –criterio aplicable a la regla prevista en el Artículo 5°, inciso 1°, CCA–, ha sostenido, que esto conlleva “[...] *mantener algunos de los obstáculos que la supresión del antiguo Artículo 149, inciso 3°, procuró eliminar, esto es, las dificultades para acceder inmediatamente al órgano judicial que –a la luz del sistema vigente- subsistirían cuando se litigue contra la provincia*”.

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

Como el Dr. Isabella ha sostenido<sup>7</sup>, la supresión del Artículo 149, inciso 3°, por la cláusula del Artículo 166 de la Constitución Provincial, ha implicado un cambio de paradigma en el sistema de Justicia Administrativa, permitiendo superar los obstáculos que aquella norma alzaba al derecho de defensa y al acceso irrestricto a la tutela judicial efectiva (Artículo 15, Constitución Provincial), entre otros, y en lo que aquí refiere, con la supresión de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia, que marcaba un obstáculo muchas veces insalvable debido a la distancia, y a los costos necesarios para llevar adelante un pleito en la ciudad donde esta está radicada, La Plata.

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

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

<sup>6</sup> Vallefin, Carlos, *Proceso administrativo y habilitación de instancia*, La Plata, Librería Editora Platense, 1994, p. 18 y sigs.

<sup>7</sup> Isabella, Diego P., *Lineamientos de la competencia material y territorial en el fuero administrativo*, AAVV, Código Procesal Administrativo de la Provincia de Buenos Aires.-La Justicia Administrativa-, Isabella (Director), Rap, 2010, p. 185 y ss.



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires



El hecho de tener que acudir a la ciudad de La Plata en aquellos casos en que la actora tiene su domicilio en distinta jurisdicción, afecta y menoscaba el acceso a la justicia; aún más, lo hace de manera irrazonable. A su vez afecta las chances laborales de los abogados matriculados en colegios departamentales distintos al de La Plata.

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

Esto conduce, al decir de Rodríguez Villar<sup>8</sup>, a un contexto más amplio que requiere computar y analizar una serie de datos y circunstancias, de ordinario preteridas en los pronunciamientos judiciales, pero que son de importancia fundamental para arribar a una justa solución.

En ese contexto, la inconstitucionalidad del Artículo 5º, inciso 1º, del CCA, y del Artículo 30 del Decreto Ley Nº 7.543/1969, reconocen en la realidad su último fundamento.

En la Provincia de Buenos Aires, la distribución de la Justicia Contencioso Administrativa procura no sólo una más pronta solución de los conflictos que se generen, sino que -atendiendo al carácter descentralizado de esa Justicia- pretende hacer efectivo en grado mayor el principio de inmediación, con las múltiples y beneficiosas consecuencias que ello acarrea.

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

Esta situación se vislumbra acabadamente a poco que se advierta que si la conducta enjuiciada proviene de la provincia o sus entes descentralizados con domicilio en La Plata, deberán recorrerse más de noventa kilómetros desde San Isidro hasta el departamento judicial de La Plata; en el caso de San Nicolás, más de 296 kilómetros, 484 km. desde Tres Arroyos, 150 km. desde Zárate, 465 km. desde Necochea, etcétera. La afectación no termina ahí, ni está dada solamente en relación a la distancia; hay otras consecuencias disvaliosas<sup>9</sup>.

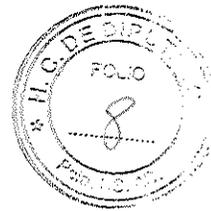
Si se atiende también a que el Fiscal de Estado, que “[...] representa a la provincia en todos los juicios en que se controviertan sus intereses [...]” (Artículo 1º, Decreto Ley Nº 7.543/1969), puede sustituir –adecuadamente– la representación que le acuerda la Constitución de la Provincia en funcionarios del organismo con título habilitante, sujetos a sus instrucciones y distribuidos en cada departamento judicial (Artículo 43, decreto ley citado), se concluye sin

<sup>8</sup> SCBA, L. 43.934, “Quesada”, sentencia del 21-10-1992, en su voto en minoría.

<sup>9</sup> Maljar, Daniel E., *op. cit.*, p. 80, calificó de “graves” las dificultades para litigar que tienen aquellas personas que no habitan en La Plata, considerando que ellas generan indefensión.



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires



dificultad que las normas implicadas (v. gr. Artículo 5º, inciso 1º, CCA y el Artículo 30, Decreto Ley N° 7.543/1969 en su caso), por crear un privilegio injustificado<sup>10</sup> —actualmente, con la vigente del nuevo Código y Fuero Administrativo descentralizado—, devienen en inconstitucionales.

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

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

La pretendida asignación de competencia territorial de acuerdo al precepto que se invoca, resulta también violatoria del *principio constitucional de la igualdad*. Este principio, de aplicación genérica, recibe consagración particular cuando se trata de regular la situación, los derechos y garantías de las partes en el proceso. Es así que las leyes, desde las que establecen la organización de los tribunales hasta las que regulan el proceso que ante ellos debe seguirse, se desarrollan bajo la inspiración de tal principio (Artículo 31 de la Constitución Nacional). En tal sentido, prescriben los Artículos 34, inciso 5.c, del Código Procesal Civil y Comercial, y 71, inciso 4.c, del Código de Procedimiento Penal, en tanto mandan a los jueces “[...] *mantener la igualdad de las partes en el proceso [...]*”. También el Artículo 9º, inciso 4º, del CCA dispone: “[...] *los representantes o letrados de los entes previstos en el Artículo 1º tendrán los mismos derechos y obligaciones de los demás que intervengan en el proceso [...]*”. También se ha sostenido<sup>11</sup>, en base al *principio de igualdad de armas*, que las normas procesales deben establecer medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los intereses, especialmente aquellos derivados de la situación de desigualdad entre el ciudadano y el Estado.

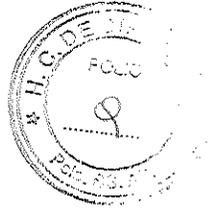
A la luz de tales pautas resultan inconstitucionales —más aún en aquellos casos en que el litigante este domiciliado fuera de la jurisdicción platense— tanto el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Fiscalía de Estado, que fija la competencia territorial del departamento judicial de

<sup>10</sup> En minoría, el Ministro Negri destacó en torno al Artículo 30 del Decreto Ley N° 7.543/1969: “[...] *crea un irritante privilegio en favor del Fisco Provincial y coloca en una notoria desigualdad ante la ley al dependiente con relación a cualquier otro trabajador por el solo hecho de la calidad jurídica que ostenta la empleadora. Asimismo, el obligarlo a litigar fuera del ámbito en que presta sus funciones y a trasladarse a otra jurisdicción territorial en demanda del reconocimiento de sus derechos afecta su situación patrimonial por los consecuentes gastos derivados del traslado, lo que podría eventualmente colocarlo en estado de indefensión ante la imposibilidad de sufragarlos*”, SCBA, Causa L. 43.934, “Quesada, Martha Noemí c/ Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires. Dirección General de Escuelas. Accidente de trabajo”, resolución del 27-10-1992.

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



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires



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

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

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

Se ha sostenido<sup>12</sup> que la provincia cuenta ya, si no con un privilegio, sí con una ventaja con relación a los particulares: a los fines de la contestación de las demandas dispone de un plazo de cuarenta y cinco días, que dobla o triplica el que tienen habitualmente aquéllos para idéntico acto procesal en otros fueros.

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

### III. Inconstitucionalidad: Antecedentes Jurisdiccionales.

Como se ha advertido, la postura defendida ya tenía su antecedente práctico, el cual había sido instrumentado a partir de la participación del Dr. Isabella en la causa: “**Bingo King SA c/ Instituto Provincial de Lotería y Casinos de la Prov. de Bs. As. s/ Anulatoria**”, (Expte. nro. 1.411/08), que tramitara por ante el Juzgado contencioso administrativo Nro. 1 del Departamento

<sup>12</sup> Vid. voto en minoría del Dr. Rodríguez Villar, en la causa “Quesada”, ya citada.



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires



Judicial de San Isidro. Allí la parte sostuvo que la fijación de la competencia territorial para demandar a la provincia o sus entes en la jurisdicción de La Plata establecida como regla general por el Código Contencioso Administrativo en su artículo 5, resultaba inconstitucional. Esa misma suerte corría la manda legal dispuesta por el artículo 30 de la Ley Orgánica de Fiscalía de Estado (Dec. Ley 7.543/69) en cuanto a la obligación de demandar a la provincia o sus entes en La Plata.

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

En dicha causa, la Cámara Contencioso Administrativa de San Martín<sup>13</sup>, *si bien no declaró la inconstitucionalidad expresamente* (ya que pudo finalmente encuadrar el caso por derivación en una de las excepciones previstas en el código), **dejó sentada una postura tajante en torno a cuales eran las bases constitucionales que impedirían (dado el caso) sostener la constitucionalidad de dicha regla competencial fijada legalmente.**

En este importante antecedente judicial, la Cámara Contencioso Administrativa de San Martín, fijó tajantemente los límites constitucionales que impedirían detraer (legalmente) la competencia territorial del resto de los juzgados de la Provincia diversos a los de La Plata, cuando el demandante no tuviere su domicilio en dicho asiento judicial y pretendiese entablar la demanda por ante el juzgado que correspondiese a su departamento judicial.

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

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

Resultaba auspiciosa la hermenéutica que efectuaba allí, en torno a la cláusula constitucional provincial del Artículo 166, al expresar que ella “[...] *pone el juzgamiento de la materia contencioso administrativa en cabeza de –todos– los tribunales (en sentido genérico de órganos judiciales) que conforman el Fuero Contencioso Administrativo*”, concluyendo: “La

<sup>13</sup> C.C.S.M., “Bingo King SA c/ Instituto Provincial de Lotería y Casinos de la Prov. de Bs. As. s/ Anulatoria”, causa Nro. 1.411/08, res. 20-11-2008, en la cual actué como letrado apoderado judicial.



Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires



*norma constitucional no hace distinción entre otras razones porque así lo manifestaron los constituyentes en relación a la voluntad de descentralizar este Fuero”. De ello infiere: “[...] surge de las normas constitucionales en juego –Artículos 166, último párrafo, y 10, 11 y 15, CPBA– una clara presunción a favor de la prorrogabilidad de la competencia territorial que asegure por un lado como lo hemos sostenido –un real y efectivo– acceso a la tutela judicial, como asimismo de un genuino y profundo ejercicio del derecho de defensa del ciudadano y habitante de la provincia en sus relaciones jurídicas con el estado provincial y municipal”.*

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

Esta misma Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Martín, en el año 2009, en la causa “**Cetmi S.R.L. y otros c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/ Contencioso Administrativo. Cesación de Vías de Hecho Adm.**”, rechazó la excepción de incompetencia planteada por el Fisco bajo estos mismos argumentos citados, y estableció en el resuelve “...5º) *Librar oficio a los Presidentes de las Cámaras que integran nuestra Legislatura provincial y al Sr. Gobernador de la Provincia, a los efectos de exhortarlos para que adecuen la legislación procesal contencioso administrativa en materia de competencia territorial a lo señalado en los considerandos precedentes. Asimismo, deberá librarse oficio al Superior Tribunal -como cabeza del Poder Judicial provincial-, a los efectos de que, si lo entiende pertinente, remita también la iniciativa al Honorable Congreso de la Provincia de Buenos Aires. Regístrese, notifíquese de acuerdo a lo proveído a fs. 165, ofíciense y, oportunamente, devuélvase.-...”.*

#### **V. Conclusión.**

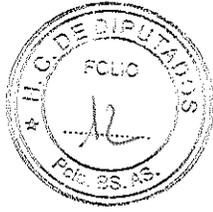
Luego de casi un siglo durante el cual la justicia administrativa fuese virtualmente un valor inalcanzable para la gran mayoría de los justiciables, signado por su lejanía no solo geográfica sino también conceptual, la instauración de un fuero especializado y descentralizado (ordenado por la reforma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

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

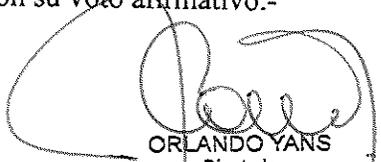
Lamentablemente, el fuero nació de la mano de una reforma (Ley 13101) retrógrada y restrictiva, que poco a poco es siendo superada por la creación jurisprudencial. Era hora que aquellas posturas legisladas alejadas de la realidad actual y del espíritu que motivara la instauración de un fuero descentralizado que vino a dotar de herramientas (mayormente efectivas que las hasta allí existentes en la Provincia) tuviera un freno en la justicia. Pero resulta



*Honorable Cámara de Diputados  
Provincia de Buenos Aires*



fundamental que desde el Poder Legislativo realicemos la reforma necesaria para adecuar la realidad a la ley, por lo que solicito a mis pares que me acompañen con su voto afirmativo.-

  
ORLANDO YANS  
Diputado  
Honorable Cámara de Diputados  
de la Provincia de Buenos Aires