

Lineamientos del régimen de justicia contencioso administrativa de la Provincia de Buenos Aires⁽¹⁾

PABLO E. PERRINO⁽²⁾



1. Bases constitucionales del régimen de la justicia contencioso administrativa bonaerense

Las bases fundantes del régimen vigente de la justicia contencioso administrativa de la Provincia de Buenos Aires radican en los arts. 166, último párrafo, y 215 del texto constitucional reformado en el año 1994, por los cuales se suprimió la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia en materia contencioso administrativa y se eliminaron una serie de añejas instituciones que generaban situaciones de denegación de justicia y que no se adaptaban a los nuevos requerimientos del Estado de derecho,

(1) Trabajo efectuado sobre la base del libro que publicado por CASSAGNE, JUAN CARLOS y PERRINO, PABLO ESTEBAN, *El nuevo proceso contencioso administrativo en la Provincia de Buenos Aires*, Bs. As., LexisNexis, 2006.

(2) Abogado (UNLP). Secretario del Instituto de Derecho Administrativo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. Profesor ordinario de Derecho Administrativo I (UNLP) y de los cursos de posgrado que se dictan en la Universidad Católica de La Plata, Universidad Austral, Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires; Universidad de Buenos Aires, Universidad de Belgrano y Universidad Nacional del Comahue. Conjuez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

orientado, decisivamente, hacia la justiciabilidad plena del obrar estatal⁽³⁾ y a la vigencia irrestricta del derecho fundamental de la tutela efectiva.⁽⁴⁾

En la primera de las disposiciones citadas se establecieron los lineamientos estructurales de la justicia administrativa bonaerense. La norma prescribe:

Los casos originados por la actuación u omisión de la Provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, en el ejercicio de funciones administrativas serán juzgados por tribunales competentes en lo contencioso administrativo, de acuerdo a los procedimientos que determina la ley, la que establecerá los supuestos en que resulte obligatorio agotar la vía administrativa.

Por su parte, en el mencionado art. 215, incluido dentro de la Sección X dedicada a las disposiciones transitorias, se dispuso que la Legislatura debía implementar el fuero contencioso administrativo antes del 01/10/1997 y sancionar el Código Procesal respectivo para su entrada en vigencia conjunta.

Mediante estas disposiciones se puso fin a la histórica competencia de la Suprema Corte provincial, conferida por las anteriores constituciones, para entender en forma originaria y exclusiva en las causas contencioso administrativas y se dio lugar a la creación de un fuero especializado en la materia.⁽⁵⁾ Pero, además, fue la partida de defunción de una concepción restringida del proceso contencioso administrativo que regía en la provincia y que tenía su fundamento en el antiguo art. 149, inc. 3 de la Constitución de 1934 y en el añejo Código Contencioso Administrativo de 1905, de indiscutibles méritos doctrinarios para la época de su elaboración que consagraban el modelo revisor de justicia administrativa que imperaba en la época.

(3) Soria, en su condición de juez de la SCJ Buenos Aires, ha expresado que de los arts. 15 de la Constitución de la Provincia y 18 CN, al igual que de los arts. 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se deriva, entre otros postulados, la plena justiciabilidad de los actos públicos (SCJ Buenos Aires, "Acuerdo Cívico y Social", 10/06/2009, Voto del Dr. Daniel F. Soria, en LL 2009-E, 704, con nota de Félix Loñ.

(4) SPACAROTEL, GUSTAVO D., "Las medidas autosatisfactivas en la Provincia de Buenos Aires. (Con referencia al proceso contencioso administrativo)", en LL BA 2006, 1407.

(5) El art. 215 de la constitución provincial, incluido dentro de la sección X dedicada a las disposiciones transitorias, establecía que: "La Legislatura establecerá el fuero contencioso administrativo antes del 1 de octubre de 1997 y sancionará el Código Procesal respectivo, para su entrada en vigencia conjunta.

Hasta tanto comiencen las funciones de los tribunales en lo contencioso administrativo, la Suprema Corte de Justicia decidirá, en única instancia y juicio pleno, todas las causas correspondientes al referido fuero que se hubieren iniciado, hasta su finalización".

En el tradicional modelo revisor del juicio contencioso administrativo el objeto principal del pleito era, básicamente, la impugnación de actos administrativos provenientes de la Administración Pública (no de los Poderes Legislativo y Judicial), que vulneraban derechos subjetivos regidos por el derecho administrativo, en el cual la Administración siempre obraba como parte actora y la única medida cautelar admitida era la suspensión de efectos del acto.⁽⁶⁾

La reforma constitucional de 1994 abrió paso a una concepción más abierta y protectora de los derechos de los justiciables caracterizada por el abandono del carácter revisor,⁽⁷⁾ una mayor amplitud en el acceso a la justicia tanto por la descentralización territorial de los órganos judiciales integrantes del nuevo fuero contencioso administrativo y la expansión de la legitimación activa y pasiva, como respecto de los recaudos habilitantes para ello, en particular, el atinente al agotamiento de la vía administrativa que aparece relativizado al requerírsele en forma excepcional,⁽⁸⁾ como así también al contemplarse un amplio y equilibrado régimen de medidas cautelares, y consagrarse, en definitiva, la justiciabilidad plena del obrar jurídico-público en congruencia con la tutela judicial efectiva que manda asegurar el art. 15 de la misma Constitución provincial.⁽⁹⁾

(6) CASSAGNE, JUAN CARLOS y PERRINO, PABLO ESTEBAN, *El nuevo proceso contencioso administrativo...*, op. cit., p. 20.

(7) La Suprema Corte de Justicia bonaerense en numerosas ocasiones ha expresado que el proclamado "carácter revisor asignado antaño a la jurisdicción contencioso administrativa ya no es predicable sin más para el régimen de enjuiciamiento de los casos administrativos, a tenor de lo dispuesto en el art. 166 —párrafo final— de la Constitución provincial" (SCJ BUENOS AIRES, "González, Juan de Dios c/ Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Justicia) s/ demanda contencioso administrativa", 15/06/2011, causa B 59.464; SCJ BUENOS AIRES, "Severo Frers, Carlota Elena c/ Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires s/ demanda contencioso administrativa", 07/09/2011, causa B 63.686; SCJ BUENOS AIRES, "Pace, Daniel Alberto c/ Municipalidad de General San Martín s/ demanda contencioso administrativa", 11/03/2013, causa B 65.699, entre otras).

(8) CASSAGNE y PERRINO, op. cit., pp. 20 y 219/220.

(9) Así, Soria, en su condición de juez de la SCJ Buenos Aires ha señalado: "A partir del trascendente cambio que en esta materia introdujo la reforma constitucional del año 1994 (arts. 166, último párrafo y 215, en conc. art. 15, Constitución provincial), el legislador provincial ha regulado un sistema de enjuiciamiento de los casos administrativos que contempla plurales pretensiones y diversos carriles procedimentales, plenarios y abreviados. El propósito que animó aquella reforma estuvo centrado en el cese de la jurisdicción originaria que a la Corte se confería sobre los asuntos contencioso administrativos (art. 149, inc. 3, Constitución provincial del año 1934) y la implantación de un fuero especializado (ver art. 215, Constitución provincial). A la par, los nuevos contenidos materiales establecidos en el último párrafo del art. 166 (así: el abandono del carácter "revisor" otrora atribuido a la jurisdicción, el enjuiciamiento de "casos", la superación del acotamiento de la tutela a ciertas contiendas administrativas

Un mención especial cabe efectuar respecto del art. 15⁽¹⁰⁾ de la Constitución reformada en el cual el constituyente aseguró, enfáticamente, el derecho a la tutela judicial efectiva —receptado en diversos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, de jerarquía constitucional en nuestro país (art. 75, inc. 22 CN)—, el cual cumple, ante todo, una función de garantía o de instrumento al servicio de otros derechos⁽¹¹⁾ y proyecta sus efectos sobre todas las etapas del proceso judicial.⁽¹²⁾

La consagración de este derecho fundamental en la norma citada tuvo una singular relevancia en la configuración del régimen de la justicia contencioso administrativa provincial, pues la tutela efectiva no se agota en el tradicional derecho constitucional al debido proceso adjetivo, sino que exige de parte del Estado un plus más como es la eliminación de las trabas normativas, económicas o sociales que puedan impedir u obstaculizar irrazonablemente el ejercicio de la defensa.⁽¹³⁾

y de la estrechez de la legitimación, etc.), tuvieron por fin superar el ceñido espacio litigioso que caracterizaba al régimen anterior y consagrar la justiciabilidad plena del obrar jurídico-público, en congruencia con la tutela judicial efectiva que manda asegurar, en su art. 15, la misma Constitución" (SCJ BUENOS AIRES, "G., C. J. c/ Colegio de Médicos de la Provincia de Buenos Aires s/ impugnación de resolución. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley e inconstitucionalidad", 10/10/2012, causa A 69.170; en igual sentido, ver el voto del Dr. Soria en, SCJ BUENOS AIRES "Orbis Mertig San Luis S.A.I.C. c/ Provincia de Buenos Aires s/ impugnación contra Resolución del Tribunal Fiscal de Apelación. Recurso extraordinario de inconstitucionalidad", 22/08/2012, causa A N° 69.346).

(10) El art. 15 de la Constitución provincial dispone: "La Provincia asegura la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia, la gratuidad de los trámites y la asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial".

(11) Ver CANOSA, ARMANDO N., "Principio de la tutela administrativa efectiva", en Pozo Gowland, Héctor; Halperín, David; Aguilar Valdez, Oscar y Juan Lima, Fernando (dirs.), *Procedimiento administrativo*, Bs. As., La Ley, 2012, t. I, p. 647.

(12) GONZÁLEZ PÉREZ JESÚS, *El derecho a la tutela jurisdiccional*, Madrid, Civitas, 2000, p. 59.

(13) Sobre el particular cabe destacar que, en virtud del art. I.I de la Convención Americana de Derechos Humanos, de jerarquía constitucional en nuestro país (art. 75, inc. 12 CN) los Estados Partes de dicho tratado están obligados al respeto y garantía de los derechos allí protegidos, entre los cuales se encuentra la tutela administrativa efectiva. En consecuencia, los Estados deben velar por su salvaguarda, lo cual exige organizar la estructura jurídica-institucional necesaria para conseguir tal cometido. En tal sentido, la Corte IDH ha establecido "que como parte de las obligaciones generales de los Estados, estos tienen un deber positivo de garantía con respecto a los individuos sometidos a su jurisdicción. Ello supone tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención reconoce" (CORTE IDH, "Caso "Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago" (Fondo, Reparaciones y Costas), 21/06/2002).

En efecto, la tutela efectiva presenta una mayor amplitud garantista que el tradicional derecho de defensa,⁽¹⁴⁾ en tanto, además de potenciar sustancialmente el derecho a la audiencia previa, a la prueba y a una decisión fundada, pone en cabeza de las autoridades estatales el deber de organizar un andamiaje jurídico institucional que posibilite a toda persona⁽¹⁵⁾ en forma efectiva la salvaguarda de sus derechos, ya sea en la esfera administrativa como en la judicial.⁽¹⁶⁾

2. El dictado del CCA

A fin de concretar la manda constitucional, en octubre de 1997 se aprobó a través de la ley 12.008, el nuevo Código Contencioso Administrativo (en adelante, CCA), el cual fue proyectado por una comisión de juristas, que tuvo el honor de integrar, creada por el decreto del Poder Ejecutivo provincial 1150/1996.⁽¹⁷⁾ Esta comisión también elaboró el anteproyecto de ley de creación del fuero respectivo.

(14) Ver CASSAGNE, JUAN CARLOS, "La tutela judicial efectiva", en Juan Carlos Cassagne (dir.), *Tratado general de derecho procesal administrativo*, 2ª ed., Bs. As., La Ley, 2001, t. I, p. 126/127.

(15) Al respecto cabe resaltar que en el Estado de derecho la persona humana y su dignidad (ver: CSJN, "Álvarez, Maximiliano y otros c/ Cencosud S.A. s/ acción de amparo", 07/12/2010, Fallos 333:2306 y sus citas; "Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ accidentes ley 9688", 21/09/2004, Fallos 327:3753; y "Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación", 03/05/2007, Fallos:330:1989) constituyen el máximo valor de la normatividad constitucional, y su reconocimiento efectivo conlleva para los poderes públicos el deber de promover o crear las condiciones jurídicas, políticas, sociales, económicas y culturales que permitan el desarrollo de la persona. Para ello la tutela efectiva es, entonces, un instrumento fundamental. Como ha escrito Delpiazzo: " el Estado constitucional de derecho expresa una fórmula cuyo elemento medular consiste en una concepción instrumental de las instituciones al servicio de los derechos fundamentales, en la cual el principio de juridicidad supone el sometimiento del poder no únicamente a límites formales, sino también a límites sustanciales impuestos por los principios generales y por la eminente dignidad de la persona humana de la que derivan todos sus derechos (DELPIAZZO, CARLOS E., "El tiempo en el procedimiento administrativo", en *Revista da Procuradoria Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF*, n° 2, 2012, pp. 298/299; ver: SAMMARTINO, PATRICIO MARCELO E., *Amparo y Administración en el Estado Constitucional Social de Derecho*, Bs. As., AbeledoPerrot, 2012, t. I, p. 164).

(16) CIDH, "El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los estándares Certificación fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", 07/09/2007, OEA/Ser.LV/II.129, [en línea] <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/477e3dc72.pdf>, consultado el 14/02/2013.

(17) La Comisión estuvo integrada por los doctores Osvaldo M. Bezzi, Enrique Bissio, Juan Carlos Cassagne, Rubén Miguel Citara, Julio Rodolfo Comadira, María Del Carmen Falbo, Beltrán Gambier, Miguel Ángel Marafuschi, Ricardo Miguel Ortiz, Daniel Fernando Soria, Manuel Sarmiento Güemes y Pablo Esteban Perrino.

Antes de entrar a regir el CCA, en setiembre de 2003, varios de sus artículos fueron modificados por la ley 13.101,⁽¹⁸⁾ la cual, con un claro sesgo reaccionario, produjo una verdadera contrarreforma respecto de muchos de los avances y progresos que contenía el texto original.⁽¹⁹⁾

Así, se eliminó una pretensión procesal prevista para la defensa de las personas frente a los supuestos de inactividad material de la Administración; se expandió la regla del agotamiento de la vía para la generalidad de las pretensiones previstas, en clara contradicción con el art. 166 de la Constitución provincial que sienta el principio opuesto; se suprimió el silencio automático en los supuestos de demora de la Administración en resolver recursos que agotan la vía; se exigió un reclamo administrativo previo al pedido judicial cautelar de suspensión de efectos de los actos administrativos; se eliminó la pretensión anulatoria directa de ordenanzas municipales; etc.

Enhorabuena, y como era de esperarse merced a la buena labor de los jueces, se fueron corrigiendo y superando muchas de las dificultades e irrazonables limitaciones que estableció la ley 13.101.

3. La organización y puesta en marcha del fuero contencioso administrativo

El constituyente bonaerense de 1994 estableció en el art. 215 que el Poder Legislativo debía implementar el nuevo fuero contencioso administrativo y sancionar el Código Procesal respectivo “para su entrada en vigencia conjunta” antes del 01/10/1997 y que, mientras tanto, la Suprema Corte de Justicia provincial conservaría su competencia originaria en la materia. Sin embargo, por diversas razones (entre ellas el errático criterio que tuvieron las autoridades provinciales respecto de la modalidad en que se organizaría el nuevo fuero), la puesta en marcha del nuevo sistema se demoró varios años.⁽²⁰⁾

Al igual que el CCA, la ley 12.074,⁽²¹⁾ que dispuso la creación y organización del nuevo fuero contencioso administrativo,⁽²²⁾ se dictó después de vencido el

(18) BO 19/09/2003.

(19) Ver BOTASSI, CARLOS A., “Contrarreforma del proceso administrativo bonaerense (inconstitucionalidad parcial de la ley 13101)”, en JA 2004-IV-127.

(20) Ver CASSAGNE y PERRINO, *op. cit.*, pp. 34/35.

(21) BO 26 y 27/01/1998.

(22) BO 26 y 27/01/1998.

plazo establecido por la Constitución provincial (01/10/1997), por lo que su puesta en marcha se concretó muchos años más tarde de la fecha prevista.

Recién el 15/12/2003⁽²³⁾ comenzó el funcionamiento el nuevo fuero con algunos juzgados de primera instancia ubicados en La Plata —dos (2)—, Lomas de Zamora, San Martín, Mar del Plata y San Nicolás. Con el tiempo, y en forma paulatina, se agregaron varios juzgados más de primera instancia y las Cámaras de Apelaciones con sede en La Plata y San Martín.⁽²⁴⁾

Fue crucial para destrabar la situación de letargo en la que se encontraba la puesta en marcha del sistema —reflejada en la suspensión del procedimiento tendiente a la conformación de los órganos judiciales competentes—, la promoción de una singular acción de amparo por omisión por el Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires a fin de que se condenara a las autoridades provinciales al cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución de la provincia (arts. 166, último párrafo, y 215) y, en consecuencia, se pusiera en funcionamiento el fuero contencioso administrativo. Dicho pleito culminó con una resonante y ejemplar sentencia de la Suprema Corte de Justicia bonaerense, dictada el 19/03/2003,⁽²⁵⁾ en la cual se consideró que el Poder Ejecutivo había incurrido en una omisión en el cumplimiento de la manda constitucional, legal y reglamentaria y que el plazo impuesto en la Constitución se había vencido con holgura con graves consecuencias institucionales y menoscabo de los derechos y garantías esenciales (art. 15 y cc., Constitución provincial). Asimismo, entendió que las razones de emergencia económica invocadas por la provincia como justificantes de la demora resultaban inatendibles ya que las leyes de presupuesto de los años 2001 y 2003 contemplaban las partidas necesarias para la implementación del fuero, por lo que resultaba inexplicable que se hubiera suspendido indefinidamente la remisión de los pliegos de los jueces faltantes para completar la integración de los órganos del nuevo fuero.

En definitiva, con sustento en el voto del Dr. Soria que hizo mayoría respecto de la cuestión relativa al alcance de la condena, se resolvió hacer lugar parcialmente a la pretensión, declarando manifiestamente arbitraria

(23) Art. 64, ley 13.101.

(24) Ver: CASSAGNE y PERRINO, *op. cit.*, p. 37.

(25) MORELLO, AUGUSTO M. y BOTASSI, CARLOS A., "Amparo por omisión política: la puesta en marcha del fuero contencioso-administrativo en la provincia de Buenos Aires", en JA 2003-II-172.

la demora de la Provincia de Buenos Aires en la puesta en funcionamiento del fuero contencioso administrativo, y condenar a la provincia a poner en funcionamiento el fuero antes del 01/09/2003 cumplimentando todas las acciones que resulten necesarias a tal fin, incluyendo el financiamiento que ello demande. Con tal objeto, se dispuso que el Poder Ejecutivo debería elegir dentro de las ternas vinculantes elevadas por el Consejo de la Magistratura a los jueces de las Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata y San Martín, y remitir al Senado los pliegos respectivos en el plazo de treinta días. A su vez, se ordenó que el Senado se expidiese respecto de los mismos y que, posteriormente, el Poder Ejecutivo se pronunciase sobre las designaciones pertinentes en el plazo de quince días hábiles. De no darse cumplimiento a las medidas ordenadas se expresó que, a petición de la parte interesada, se procedería a la ejecución de lo resuelto de conformidad con lo dispuesto en el art. 163 de la Constitución provincial.⁽²⁶⁾

En lo que respecta a la modalidad organizativa del nuevo fuero, cabe destacar que el constituyente de 1994 no definió la forma en que aquel debía organizarse, por lo que dicha cuestión quedó en manos del legislador,⁽²⁷⁾ el cual, finalmente y después de diversas modificaciones legislativas, estableció un sistema de doble instancia con jueces unipersonales en el primer escalón con asiento en las ciudades cabeceras de cada departamento judicial (ley 13.101, art. 60, modificatorio del art. 14 de la ley 12.074), y Cámaras de Apelaciones, con competencia regional (ley 13.118, art. 3º, modificatorio del art. 3º de la ley 12.074), como tribunales de alzada con competencia originaria para conocer "en las demandas promovidas contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas de la provincia y sentencias definitivas del Tribunal Fiscal de Apelación" (ley 12.074, art. 2º, modif. por ley 13.405).⁽²⁸⁾

(26) Cabe aclarar que para ese entonces, si bien ya se habían designado varios de los jueces de primera instancia, aún no se los había puesto en funciones.

(27) Ver, al respecto, HUTCHINSON, TOMÁS, "La proyectada reforma constitucional en la provincia de Buenos Aires. Oportunidad para cambiar la justicia contencioso administrativa", en LL 1989-E-1254.

(28) Originariamente se estableció un singular sistema de doble instancia compuesto por tribunales colegiados regionales (ley 12.074, art. 11) y un Tribunal de Casación con sede en La Plata (ley 12.074, art. 2º). Con posterioridad se reemplazó el Tribunal de Casación por Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo descentralizadas (ley 12.074, art. 2º modificado por el ley 12.310, art. 30). Finalmente, la ley 13.101 otorgó al fuero su estructura definitiva al eliminar los tribunales colegiados de primera instancia y crear en su reemplazo los juzgados de primera instancia (ley 13.101, arts. 58/60).

En la actualidad el fuero contencioso administrativo está integrado por veinte juzgados de primera instancia y cuatro Cámaras de Apelaciones. Los juzgados están ubicados en las siguientes localidades: uno en Azul; uno en Bahía Blanca; uno en Dolores; dos en San Martín; uno en Junín; uno en La Matanza; cuatro en La Plata; uno en Lomas de Zamora; dos en Mar del Plata; uno en Mercedes; uno en Morón; uno en Necochea; uno en Pergamino; uno en Quilmes; dos en San Isidro; uno en San Nicolás; uno en Trenque Lauquen y uno en Zárate - Campana. A su vez, las Cámaras de Apelaciones, integradas cada una de ellas por tres jueces, se encuentran ubicadas en las ciudades de La Plata, General San Martín, Mar del Plata y San Nicolás.

4. Lineamientos principales del CCA

En apretada síntesis, los lineamientos más relevantes a destacar del CCA son los siguientes.

4.1. Competencia del fuero contencioso administrativo provincial

El criterio de asignación de la competencia material del fuero contencioso administrativo se encuentra en normas de rango constitucional⁽²⁹⁾ y legal. En efecto, en el art. 166, párr. 5, de la Constitución provincial se establece, como regla general, que se suscita la competencia contencioso administrativo cuando se produce u--n 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.

A su vez, el CCA en sus primeros cuatro preceptos reglamenta dicha cláusula constitucional. Tal como lo hacen numerosos Códigos provinciales⁽³⁰⁾

(29) La Constitución Nacional no prevé la existencia del fuero contencioso administrativo. El art. 116 solo determina la competencia del fuero federal en las causas en las que interviene el Estado Nacional. Por ello, como dice Hutchinson, "su origen como su competencia proceden exclusivamente de la ley, debiéndose en el último aspecto tomar en cuenta la labor desarrollada por la jurisprudencia" (HUTCHINSON, TOMÁS, *Derecho Procesal Administrativo*, Bs. As., Rubinzal-Culzoni, 2009, t. I, pp. 371/372).

(30) Ver arts. 1° y 12 de la ley 2403, Código Contencioso Administrativo de Catamarca; arts. 1° y 2° de la ley 7182, Código de Procedimiento en lo Contencioso Administrativo de Córdoba; arts. 1°, 3° y 4° de la ley 4106, Código Contencioso Administrativo de Corrientes; arts. 1°/3° de la ley 7061, Código Procesal Administrativo de Entre Ríos; arts. 1°/3° de la ley 584, Código Procesal Administrativo de Formosa; arts. 1° y 4° de la ley 1883, Código de lo Contencioso Administrativo de Jujuy; arts. 1°/3° de la ley 4243, Código Procesal Administrativo de la Rioja; arts. 1°/4° de la ley 3918, Código Procesal Administrativo de Mendoza; arts. 5°/7° de la ley 3064, Código Procesal Contencioso Administrativo de Misiones; arts. 1°/3°

y europeos,⁽³¹⁾ el CCA contiene una cláusula general de asignación de competencia (art. 1º, apart. 1), que se complementa con otras (arts. 2º y 4º CCA) 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 está marginado de aquella.⁽³²⁾

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

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 CCA, en el que se señala un elemento primordial para definir la competencia contenciosa administrativa, consistente en la necesidad de que la controversia esté regida o sometida a regulaciones de derecho público.

De lo explicado precedentemente se desprende que 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) realizado en ejercicio de función administrativa por

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. 1º/3º de la ley 2600 Código Contencioso Administrativos de Santa Cruz; arts. 3º, 5º y 6º de la ley 11.330, Recurso Contencioso Administrativo de Santa Fe; arts. 1º/3º de la ley 2297, de Procedimiento Administrativo de Santiago del Estero; arts 1º y 2º de la ley 133, Código Contencioso Administrativo de Tierra del Fuego.

(31) Ver arts. 1º/3º de la ley 29/1998, de 13/07/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en España, y art. 40 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa alemana, del 21/01/1960.

(32) 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 (Ver TAWIL, GUIDO S., "El Código Varela y la necesidad de una profunda transformación en el contencioso administrativo provincial argentino", en 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).

los órganos de la provincia, los municipios, entes descentralizados y otras personas; y d) regulación de la cuestión por el derecho público.⁽³³⁾

4.2. La legitimación para accionar

Bajo la vigencia del anterior Código de Procedimientos de lo Contencioso Administrativo de 1905,⁽³⁴⁾ la jurisprudencia de la SCJ Buenos Aires, hasta la decisión que emitiera en el caso "Rusconi"⁽³⁵⁾ del año 1995, restringió el alcance de la legitimación para accionar en la justicia a la persona que invoque la titularidad de un derecho subjetivo vulnerado, sin que se considere legitimado al portador de un interés legítimo.⁽³⁶⁾ Como consecuencia de ello, se excluyó de todo control judicial por la vía del contencioso administrativo provincial por considerar que no se configuraba una situación de carácter individualizada, exclusiva y excluyente propia del derecho subjetivo a causas promovidas por asociaciones,⁽³⁷⁾ vecinos,⁽³⁸⁾ concursantes u oferentes excluidos,⁽³⁹⁾ etc.⁽⁴⁰⁾

Con la finalidad de evitar las situaciones de indefensión o denegación de justicia que de ello derivaban, y concorde con el principio constitucional de tutela judicial efectiva, el CCA produjo un notable ensanchamiento de la legitimación activa⁽⁴¹⁾ a través de una fórmula muy sencilla que supera las

(33) Ver CASSAGNE PERRINO, *op. cit.*, p. 60 y ss.

(34) Ley 2961.

(35) SCJ BUENOS AIRES, "Rusconi, Oscar c/Municipalidad de La Plata s/ Demanda contencioso administrativa", res. del 04/07/1995, causa B.55.392; ver BOTASSI, CARLOS A., "El proceso administrativo bonaerense con base en el interés legítimo", en LL 1996-C, 20.

(36) Al derecho subjetivo se le atribuía un carácter individualizado y excluyente, en forma opuesta al interés legítimo, considerándolo configurado por una situación de concurrencia (Ver VALLEFÍN, CARLOS A., "La legitimación en el proceso administrativo. Su extensión en el ámbito bonaerense", en *La legitimación. Homenaje al profesor Dr. Lino Enrique Palacio*, Bs. As, AbeledoPerrot, 1996, con cita del caso SCJ BUENOS AIRES, "Thomann Federico F. y otros c/ Municipalidad de Almirante Brown", 07/12/1984).

(37) SCJ BUENOS AIRES, "Fiscal de Estado de la provincia de Buenos Aires s/ cuestión de competencia en autos 'Sindicato de Luz y Fuerza Mar del Plata s/ acción de amparo'", 23/10/1990, causa B N° 53.368.

(38) Ver SCJ BUENOS AIRES, "Fernández Arrese", 20/05/1980, causa B N° 47.764.

(39) En general, la mayoría de la SCJ Buenos Aires reconocía legitimación a los concursantes (SCJ BUENOS AIRES, "Peltzer", 03/02/1987, causa B N° 50.436) salvo que se tratara de postulantes excluidos, como ocurrió en el caso "Litardo" en el que el concursante fue excluido del orden de mérito por no haberse presentado a rendir la prueba de oposición (causa B N° 568, 27/03/1990).

(40) Ver CASSAGNE y PERRINO, *op. cit.*, 146 y ss.

(41) Ver SCJ BUENOS AIRES, "Asociación Mutual del Turf y Agentes Estatales Provinciales (A.M.T.A.E.P.) c/ Provincia de Buenos Aires s/ Demanda contencioso administrativa", 03/07/2013, causa B. 54.236.

clasificaciones tradicionales de derecho subjetivo e interés legítimo que tantos problemas produjeron, y que nunca debimos importar del derecho europeo.

La fórmula está contenida en el art. 13 CPCA. Allí se determina que se halla legitimada “toda persona que invoque una lesión, afectación o desconocimiento de sus derechos o intereses tutelados por el ordenamiento jurídico”.

Quedan comprendidos en la fórmula empleada por el legislador las tradicionales categorías de los derechos subjetivos y los intereses legítimos, como así también los denominados “derechos de incidencia colectiva”.⁽⁴²⁾

4.3. Las pretensiones procesales

Por contraste con el régimen anterior, y a fin de otorgar una más amplia protección judicial, en el CCA no se prevé una, sino una pluralidad de pretensiones procesales (art. 12), cuya admisibilidad también se condiciona a requisitos diversos.

El Código acoge el principio de unidad de acción con pluralidad de pretensiones. Sigue así la línea de la corriente procesal marcada por Guasp y González Pérez que conduce a distinguir entre “pretensión, demanda y acción”.⁽⁴³⁾

La diversidad de pretensiones regladas en el Código obedece al distinto objetivo que se canaliza mediante cada una de ellas.

En el art. 12 del Código Contencioso Administrativo se efectúa un listado no taxativo de las diferentes clases de pretensiones. Estas son las siguientes:

1. La anulación total o parcial de actos administrativos de alcance particular o general.
2. El restablecimiento o reconocimiento del derecho o interés tutelados.
3. El resarcimiento de los daños y perjuicios causados.
4. La declaración de certeza sobre una determinada relación o situación jurídica regidas por el derecho administrativo.

(42) Ver SORIA, DANIEL F., “Consideraciones sobre la legitimación y el procedimiento administrativo”, en AAVV, *Procedimiento administrativo. Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, 1998*, Bs. As., Ed. Ciencias de la Administración, División Estudios Administrativos, 1998, p. 468.

(43) CASSAGNE, JUAN CARLOS, “El nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo para la provincia de Buenos Aires”, en RAP, n° 234, p. 14. Ver respecto a las diferencias entre “pretensión, demanda y acción” en GUASP DELGADO, JAIME, *La pretensión procesal*, Madrid, Civitas, 1981, p. 47 y ss.

5. La cesación de una vía de hecho administrativa.

6. La pretensión de amparo por mora.

A la lista efectuada debe sumarse la pretensión ejecutiva de cobro de créditos fiscales, reglada en el Título II, Capítulo V, art. 76 bis CCA y en el decreto ley 9122/1978, Ley de Apremio de la provincia y de las municipalidades.

4.4. Requisitos de admisibilidad de la pretensión

Como se explicará seguidamente, el CCA efectúa una regulación de los requisitos de admisibilidad de las diferentes pretensiones procesales susceptibles de entablarse tomando como norte el principio antiformalista y la regla *indubio actione*,⁽⁴⁴⁾ expresamente consagrada en los arts. 19, inc. 2),⁽⁴⁵⁾ 31, inc. 3)⁽⁴⁶⁾ y 36, inc. 2, apart. c)⁽⁴⁷⁾ CCA que no permiten que se desestimen aquellas pretensiones que padecen defectos que pueden ser subsanados.

Obviamente que estos recaudos varían debido a la distinta naturaleza de las pretensiones regladas en el CCA, de modo tal que no son los mismos los recaudos exigibles para demandar la nulidad de un acto administrativo que los que corresponden a la pretensión meramente declarativa, o la que se deduce para hacer cesar una vía de hecho o reclamar el pago de una indemnización.

Debido a que el examen de todos ellos excede el objeto de este trabajo, haré una referencia a los requisitos propios de la pretensión de anulación que son los que más problemas y dificultades han provocado a los litigantes

(44) CSJN, "Serra, Fernando Horacio y otro c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires", 06/02/1990, Fallos: 313:83.

(45) Su texto reza: "2. Antes de correr traslado de la demanda, el Juez verificará el cumplimiento de este requisito procesal (se refiere al pago previo en materia tributaria), a cuyo fin procederá a intimar al demandante el pago de la suma determinada, con exclusión de las multas y recargos, dentro del plazo de diez (10) días, bajo apercibimiento de desestimar por inadmisibles la pretensión".

(46) La norma establece: "3. Si la pretensión no cumpliera alguno de los requisitos de admisibilidad, y de ser ello posible, el juez determinará la subsanación de los defectos incurridos dentro del plazo que al efecto fije, el que no podrá ser inferior a cinco (5) días, bajo apercibimiento de desestimar la pretensión. Si ello fuere improcedente, declarará inadmisibles la pretensión deducida".

(47) La disposición prescribe que: "2. En el supuesto de admitirse las excepciones, el juez procederá de la siguiente manera: (...)

c) En el supuesto de las excepciones previstas en el inciso 1) apartado i) del artículo anterior, cuando se refieran a la falta de agotamiento de la vía administrativa o a la no configuración del silencio administrativo, conforme a lo dispuesto en los artículos 14° y 16°, determinará si fuere procedente, el modo de subsanar tales defectos, aplicándose lo dispuesto en el apartado anterior. Caso contrario, se declarará la inadmisibilidad de la pretensión".

4.4.1. El agotamiento de la vía

Vigente el anterior CCA, la SCJ Buenos Aires modificó en varias ocasiones su criterio acerca del momento en que se configuraba el requisito del agotamiento de la vía y se tenía por habilitada la vía judicial. Ello generó verdaderas situaciones de privación de justicia que dieron lugar, incluso, a la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1999 en el caso "Palacios, Narciso – Argentina".⁽⁴⁸⁾

Frente al problema indicado, vino la justa reacción del constituyente de 1994 quien, limitando esta exigencia, dispuso que el legislador debía establecer los casos en que era necesario agotar la vía, expresión que fue entendida por la Suprema Corte en el sentido de que la regla constitucional es la demandabilidad directa y que el agotamiento es un recaudo de uso excepcional.

Concorde con dicha interpretación, el texto originario del CCA (ley 12.008) estableció un régimen de agotamiento de la vía en el cual se acotaban los supuestos en que dicho recaudo devenía obligatorio y se simplificaba y agilizaba su trámite.⁽⁴⁹⁾

Sin embargo, la reforma introducida al art. 14 CCA por la ley 13.101 alteró profundamente la regulación que de este instituto efectuaba la ley 12.008⁽⁵⁰⁾

(48) CIDH, Informe 105/1999, "Caso 10.194. Narciso Palacios vs. Argentina", 29/09/1999. (LL 2000-F, 594, con nota de BOTASSI, CARLOS A., "Habilitación de instancia y derechos humanos").

(49) Ver SORIA, DANIEL F., "El agotamiento de la vía en el proceso administrativo de la Provincia de Buenos Aires", en REDA, n° 24/26, p. 37 y ss. y PERRINO, PABLO E., "El régimen del agotamiento de la vía administrativa en el nuevo Código Contencioso Administrativo bonaerense", en ED 184-825.

(50) El texto anterior del art. 14 CCA establecía: "1. Sin perjuicio de los demás requisitos previstos en el presente Código, será necesario agotar la vía administrativa como requisito de admisibilidad de la pretensión procesal, en los siguientes supuestos:

a) cuando el objeto de la pretensión consista en la anulación de un acto administrativo de alcance particular, que revista la condición de definitivo y que no emanare de la autoridad jerárquica superior con competencia resolutoria final o del órgano con competencia delegada por aquélla. Si el acto administrativo definitivo hubiera sido dictado por la autoridad jerárquica superior con competencia resolutoria final o por el órgano con competencia delegada, sea de oficio o con la previa audiencia o intervención del interesado, se considerará que ha agotado la vía administrativa, sin que resulte necesario a tal fin la interposición y decisión, expresa o por silencio, de un recurso administrativo en su contra. En tal supuesto el recurso administrativo, aunque estuviere reglado, se considerará de ejercicio meramente facultativo para el interesado. A todos los efectos previstos en este Código, se asimilan a definitivos aquellos actos administrativos que, sin resolver directamente sobre el fondo del asunto debatido, ponen fin al procedimiento, impiden tramitar la petición planteada en sede administrativa o generan indefensión.

pues, en abierta contradicción con el art. 166, último párrafo, de la Constitución provincial, sentó como regla general la necesidad de “agotar la vía en todos los casos” con excepción de los supuestos que allí se mencionan.

Como ya lo mencioné, a través de la labor de los jueces se fue corrigiendo esta desafortunada situación restringiendo, en gran medida, la exigencia mencionada⁽⁵¹⁾ básicamente a las pretensiones anulatorias de actos administrativos.⁽⁵²⁾

b) Cuando el objeto de la pretensión consista en la anulación de un acto administrativo de ejecución de otro de alcance general o de una ordenanza municipal de tal carácter, cuya impugnación también fuere pretendida. En este supuesto se aplicarán las reglas previstas en el apartado anterior.

c) Cuando el objeto de la pretensión consista en la anulación de un acto administrativo de alcance general que no emanare de la autoridad jerárquica superior con competencia resolutoria final o del órgano con competencia delegada por aquélla deberán seguirse las reglas del apartado a).

d) Cuando el objeto de la pretensión consista en la reparación de daños y perjuicios, fundada en la nulidad de actos administrativos de alcance particular o general. En este supuesto serán de aplicación las reglas previstas en el apartado a), sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 20 inciso 2 del presente Código.

e) La falta de impugnación directa o su desestimación, de un acto de alcance general o de una ordenanza municipal de tal carácter, no impedirá la impugnación de los actos individuales de aplicación. La falta de impugnación de los actos individuales que aplican un acto de alcance general, tampoco impedirá la impugnación de este, sin perjuicio de los efectos propios de los actos individuales que se encuentren firmes o consentidos.

2. Aun tratándose de pretensiones de anulación, no será necesario agotar la vía administrativa en los siguientes supuestos:

a) Cuando mediare una clara conducta de la demandada que haga presumir la ineficacia cierta de acudir a una vía administrativa de impugnación o cuando, en atención a particulares circunstancias del caso, exigirla resultare para el interesado una carga excesiva o inútil. La interposición de la demanda importará la interrupción de los plazos de caducidad para la presentación de los recursos en sede administrativa.

b) Cuando se impugne directamente un acto administrativo de alcance general emanado de la autoridad jerárquica superior o del órgano con competencia delegada por aquélla, o una ordenanza municipal.

c) En los casos previstos en los artículos 16 y 17 del presente Código”.

(51) Al respecto, la SCJ Buenos Aires ha destacado que el art. 15 consagra el acceso irrestricto a la jurisdicción y que en la cláusula del art. 166, párrafo final de la Constitución provincial, “se confina la carga de agotar la vía administrativa a los supuestos que la ley determine”. Sobre esa base señaló que dichos supuestos “obviamente, han de ser razonablemente impuestos para evitar la desvirtuación del garantido acceso a la sede judicial” (SCJ BUENOS AIRES, “Pomponio, Graciela Susana y otro c/ Provincia de Buenos Aires (Poder Judicial) s/ demanda contencioso administrativa”, 17/03/2010, causa B N° 51.847).

(52) En tales supuestos el CCA exige agotar la vía respecto de actos definitivos o asimilables a tales que emanen de órganos que no tiene competencia resolutoria final, para lo cual es menester la interposición del recurso jerárquico, cuya negatoria expresa o por silencio deja abierta la vía judicial (art. 14 CCA).

De todos modos, entendemos que, más allá del avance producido en la materia, la exigencia de acudir antes de promover el proceso judicial a vías administrativas previas de carácter recursiva (y, en algunos casos, de índole reclamativa), a fin de configurar el requisito del agotamiento de la vía, configura un recaudo que debe ser suprimido del CCA.⁽⁵³⁾ Ello es así porque, en un número muy significativo de casos, el cumplimiento de dicho recaudo se erige en un trámite inútil y muchas veces plagado de dificultades que demora injustificadamente el acceso a la jurisdicción,⁽⁵⁴⁾ acarreado una clara violación del principio constitucional de tutela judicial efectiva.⁽⁵⁵⁾

Por lo demás, esta exigencia no se compadece con la función de garantía para el ciudadano y para el interés público del procedimiento

(53) Es importante llamar la atención sobre que, en algunos supuestos, el tránsito por vías administrativas puede ser inexorable, no para dar cumplimiento a la criticada exigencia del acto previo o para agotar la vía, sino por un motivo muy diferente como es la configuración de un "caso judicial", es decir, de un asunto susceptible de ser sometido al juzgamiento de los órganos judiciales. Así lo exige el art. 116 CN que requiere para activar la jurisdicción de los tribunales, cualquiera sea la pretensión que se deduzca, que se verifique una "causa", es decir una controversia o conflicto de intereses de orden fáctico o jurídico (CSJN, "Teyma Abengoa S.A. c/ Salta, Provincia de s/ inconstitucionalidad", 14/06/2005, Fallos: 307:2384; 321:1352; 328:2440, entre otros). Antigua y reiterada jurisprudencia de la CSJN exige que el control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa se ejerza frente a la existencia de un "caso" o "controversia judicial", pues ello es necesario "para la preservación del principio de la división de poderes". Así ha resuelto: "El poder conferido a la Corte Suprema de Justicia y a los tribunales nacionales por los artículos 108, 116 y 117 de la Constitución se define, de acuerdo con una invariable interpretación, como el que se ejercita en las causas de carácter contencioso a las que se refiere en el artículo 2º de la ley 27, es decir, aquéllas en las que se persigue en concreto la determinación del derecho entre partes adversas" (CSJN "Porta, Pedro Juan c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa", 26/03/2002, Fallos: 325:474; "Search Organización de Seguridad S.A. c/ San Luis, Provincia de s/ acción declarativa", 27/05/2004, Fallos: 327:1813; "Banco Credicoop Cooperativo Limitado c/ Entre Ríos, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", 27/09/2005, Fallos: 328:3586). Por tanto, no se configura esta exigencia cuando lo que se presenta ante los jueces para su decisión, no es una colisión efectiva de derechos, sino tan solo una mera consulta o cuando la controversia es prematura debido a que los agravios del actor son potenciales o conjeturales (Fallos: 2:254; 236:673; 325:474).

De ahí que muchas veces (por ejemplo, cuando se pretenda un dar o un hacer de la Administración) para que exista una situación litigiosa que dé sentido al proceso será imprescindible que medie un reclamo o petición de un administrado inatendido por la Administración (Ver GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, "El procedimiento administrativo como presupuesto del proceso administrativo", en AAVV, *El procedimiento administrativo y el control judicial de la Administración pública*, Madrid, INAP, 2001, p. 49 y ss.).

(54) CASSAGNE, JUAN CARLOS, "La tutela judicial efectiva. Su incompatibilidad con el dogma revisor y con la regla del agotamiento de la vía administrativa", en *Revista de Derecho Administrativo*, n° 32, p. 525 y ss.

(55) Ver CASSAGNE, JUAN CARLOS, "La tutela judicial efectiva...", *op. cit.*; y PERRINO, PABLO E., "El derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa", en *Revista de Derecho Público. Proceso administrativo I*, Rubinzal-Culzoni, Bs. As., 2003, p. 270 y ss.

administrativo, el cual, además de ser una herramienta imprescindible para ordenar jurídica y racionalmente el ejercicio de la función administrativa, facilitar la transparencia del obrar administrativo, permitir la participación ciudadana y ser un cauce adecuado para el equilibrio y la conciliación de intereses contrapuestos, tiene, entre sus funciones primordiales, el resguardar, en forma real y concreta, los derechos de las personas.⁽⁵⁶⁾

En efecto, la experiencia pone de resalto que a menudo no se verifica el motivo principal que se esgrime tradicionalmente para justificar la articulación de reclamos y recursos administrativos consistente en dar cabida a una etapa de conciliación previa al juicio, y en otorgar a la Administración la oportunidad de revisar el caso y corregir errores.⁽⁵⁷⁾ Ciertamente, lo usual es que se rechacen los recursos administrativos sin efectuarse un estudio serio de la cuestión, desaprovechando una valiosa ocasión de revisar la legitimidad y la oportunidad de la actuación administrativa.⁽⁵⁸⁾

Ante semejante proceder, la exigencia de articular una vía previa administrativa se presenta como una forma de dilación innecesaria del inicio del pleito judicial⁽⁵⁹⁾ que, en definitiva, no hace otra cosa que generar una serie de peligros para las personas, resultantes, por un lado, de los exiguos plazos de caducidad previstos para deducir los recursos administrativos y también para la acción judicial, y por el otro, por la facultad que tiene la Administración, como regla,⁽⁶⁰⁾ para ejecutar el acto recurrido⁽⁶¹⁾ durante ese período.⁽⁶²⁾

(56) Ver SCHMIDT-ASSMANN, EBERHARD, "Pluralidad de estructuras y funciones de los procedimientos administrativos en el derecho administrativo alemán, europeo e internacional", en Javier Barnes (ed.), *La transformación del procedimiento administrativo*, Sevilla, Editorial Derecho Global, 2008, pp. 76/77; TAWIL, GUIDO S., "El procedimiento administrativo como instrumento de control de la Administración y garantía de los administrados", en Tawil, Guido S. (dir.), *Procedimiento administrativo*, Bs. As., AbeledoPerrot, 2010, p. 1 y ss.

(57) LINARES, JUAN FRANCISCO, *Sistema de recursos y reclamos en el procedimiento administrativo*, Bs. As., Astrea, 1974, p. 22; PERRINO, PABLO E., "Procedimiento administrativo y agotamiento de la vía", en AAVV, *Procedimiento Administrativo...*, op. cit., p. 165.

(58) Ver CANOSA, ARMANDO N., "Los recursos", en AAVV, *Procedimiento Administrativo...*, ibid., p. 101.

(59) Ver CAJARVILLE PELUFFO, JUAN PABLO, *Recursos administrativos*, 3ª ed., Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2000, p. 9.

(60) Así lo disponen el art. 114 del decreto-ley 7647/1970 en la Provincia de Buenos Aires y el art. 12 del decreto-ley 19.549/1972 en el orden nacional.

(61) Salvo que se obtenga su suspensión en sede administrativa o judicial mediante una medida cautelar.

(62) Ver SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Principios de derecho administrativo*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2000, vol. II, p. 601.

De ahí que, ante los abusos en que se ha incurrido en la reglamentación y aplicación del agotamiento de la vía, las opiniones doctrinarias mayoritarias postulen una reforma sustancial al régimen del procedimiento administrativo propugnando el carácter facultativo de los recursos administrativos.⁽⁶³⁾

Tal es lo que ocurre en el derecho francés con relación a los recursos administrativos. El sistema galo constituye el paradigma de regímenes en los cuales no es preciso agotar la vía administrativa. Allí, por regla, los recursos administrativos son de carácter optativo para el particular.⁽⁶⁴⁾ La misma solución impera en Italia, en donde hasta el dictado de la ley 1034⁽⁶⁵⁾ del 06/12/1971, para demandar al Estado ante los tribunales administrativos en defensa de los intereses legítimos era obligatorio el agotamiento de los remedios administrativos mediante la interposición de un recurso jerárquico.⁽⁶⁶⁾ A partir de esa fecha, el recurso judicial se puede presentar directamente contra actos no definitivos,⁽⁶⁷⁾ siendo el recurso jerárquico de carácter facultativo. En cambio, para la impugnación de actos que lesionen derechos subjetivos nunca se exigió tal requisito.

(63) Ver GARCÍA DE ENTERRÍA, "Las Transformaciones de la Justicia Administrativa: De excepción singular a la plenitud jurisdiccional. ¿Un cambio de paradigma?", en *Revista de Derecho (Valdivia)*, n° 1, vol. 21, Valdivia, julio 2008, pp. 66/67; GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, *Derecho procesal administrativo hispanoamericano*, Bogotá, Temis, 1985, p. 177, nota 26; *La reforma de la legislación procesal administrativa*, Madrid, Civitas, 1992, p. 46 y ss. y en "La Constitución y la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa", en separata de Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas", n° 75, curso académico 1997-1998, Madrid, 1998, pp. 318/319; FERNÁNDEZ, TOMÁS R., *Reflexiones sobre la vía administrativa de recurso*, en *DA*, n° 221, p. 5 y ss.; GARRIDO FALLA, FERNANDO Y FERNÁNDEZ PASTRANA, JOSÉ M., *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*, Madrid, Civitas, 1995, pp. 244/245; PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUIS, "La pretendida especialidad de los recursos especiales", en *DA*, n° 221, p. 132; RIVERO YSERN, JOSÉ LUIS, "Vía administrativa de recurso y jurisdicción contencioso-administrativa", en Javier Barnés Vázquez (coord.), *El procedimiento administrativo en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993, p. 201 y ss.; GORDILLO, AGUSTÍN A., *Tratado de Derecho Administrativo*, 3ª ed., Bs. As., Fundación de Derecho Administrativo, 1998, t. II, cap. XIII, pp. 12/16.

(64) TURPIN, DOMINIQUE, *Contentieux Administratif*, París, Hachette, 1994, p. 98; y SARMIENTO ACOSTA, MANUEL J., *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1996, p. 369.

(65) Publicada en el *Codice delle leggi amministrative*, Milán, Ulrico Hoepli, 1996, p. 2522 y ss.

(66) CASSARINO, SEBASTIANO, "Los recursos administrativos en el Derecho italiano", en *Documentación Administrativa*, n° 221, p. 43.

(67) VIRGA, PIETRO, *Diritto Amministrativo*, Milán, Giuffrè, t. II, 1987, p. 195; MAZZAROLLI, L.; PERICU, G.; ROMANO, A.; ROVERSI MONACO, F. A. y SCOCA, F. G., *Diritto Amministrativo*, Monduzzi, 1993, t. II, p. 1495; FALCON, GIANDOMENICO, "La justicia administrativa", en Javier Barnés Vázquez (coord.), *La justicia administrativa en el derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993, p. 225; SARMIENTO ACOSTA, MANUEL J., *Los recursos administrativos en el marco de la justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1996, p. 390.

4.4.2. Plazo para demandar

Para ciertas pretensiones procesales el CCA contempla un plazo de caducidad para promover el pleito, cuya extensión es más extensa que la de 30 días que establecía el Código Varela (art. 13).

Así, se prevé un plazo de 90 días hábiles (art. 18 CCA), de carácter general para las pretensiones de anulación que tramiten bajo las reglas del procedimiento ordinario previsto en el Título I del CCA, la resarcitoria cuando es articulada en forma accesoria de la de anulación (art. 20 CCA), la de restablecimiento o reconocimiento de derechos o intereses tutelados y la de cese de vías de hecho; y otro plazo de 60 días hábiles para aquellas pretensiones que tramiten bajo las reglas de los procedimientos especiales previstos en el Título III del CCA, tales como el proceso sumario de ilegitimidad (art. 69), la impugnación de sanciones en materia de empleo público (art. 72) y la impugnación de resoluciones de las cajas de previsión social de profesionales (art. 75, inc. 2).⁽⁶⁸⁾

A su vez, respecto de las pretensiones que tengan por objeto la impugnación de actos administrativos definitivos emanados de los Colegios o Consejos Profesionales referidos al gobierno de la matrícula o registro de profesionales y/o control disciplinario de los mismos y los definitivos emanados de los órganos de control disciplinario, se establece un plazo de quince (15) días a partir de la notificación de la última resolución administrativa.

El CCA no contiene un plazo más amplio para los supuestos en los que el Estado asume el papel de parte actora⁽⁶⁹⁾ como acontece en el ámbito federal⁽⁷⁰⁾ y en algunas legislaciones provinciales.⁽⁷¹⁾

(68) A opción del interesado la pretensión puede tramitar por el carril del procedimiento ordinario, en cuyo caso el plazo para demandar es de 90 días hábiles (art. 75 CCA).

(69) Ello ha dado lugar a cuestionamientos por parte de algún sector de la doctrina al entender que la fijación de plazos para accionar más extensos para el Estado lesiona el principio constitucional de igualdad (TAWIL, GUIDO y BIANCHI, ALBERTO B., *Los plazos para accionar en la instancia contencioso administrativa: primera aproximación, Proceso administrativo y constitucional*, en coautoría con Bs. As., Ciencias de la Administración, 1992, p. 24; en contra, SILVESTRI, BEATRIZ R. y GONZÁLEZ ARZAC, RAFAEL, "La instancia administrativa previa a la judicial en la ley 19.549", en *ED*, n° 72, p. 767; 5 COMADIRA, JULIO R. y MONTI, LAURA, *Procedimientos Administrativos: Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y comentada*, Bs. As., La Ley, 2003, t. I, p. 488).

(70) Decreto ley 19.549, art. 26.

(71) Art. 24 del Código Procesal Contencioso Administrativo de la Pampa; art. 21 del Código Procesal Administrativo de Mendoza; art. 12 del Código Procesal Administrativo de Neuquén, art. 23 Código de Procedimiento Administrativo de Santa Cruz; art. 8° del Código de

4.4.3. Pago previo

El CCA no elimina el controvertido requisito del *solve et repete*, sino que efectúa en su art. 19 una regulación atenuada del mismo al limitar su aplicación en los pleitos en los que se impugne “un acto administrativo que imponga una obligación tributaria de dar sumas de dinero” y marginar a los créditos de origen no tributario (por ejemplo, cánones contractuales adeudados,⁽⁷²⁾ garantías contractuales,⁽⁷³⁾ etc.) sobre los cuales regía con anterioridad este recaudo.

Además, expresamente precisa que el requisito en cuestión no resulta exigible respecto de las multas⁽⁷⁴⁾ y los recargos,⁽⁷⁵⁾ lo cual se justifica ya que, debido a la naturaleza sancionatoria de ambos, no pueden ser considerados como integrantes de la masa de recursos normales con los que se financia la actividad estatal.

Asimismo, siguiendo la jurisprudencia de la CSJN, en el art. 19, inc. 3, se dispensa su aplicación en los siguientes supuestos:

- I. cuando su imposición configurase un supuesto de denegación de justicia⁽⁷⁶⁾, y
2. cuando se deduzca la pretensión meramente declarativa prevista en el art. 12, inc. 4 CCA.⁽⁷⁷⁾

Procedimiento Contencioso Administrativo de Córdoba; art. 19 del Código Procesal Administrativo de Formosa.

(72) DJBA, t. 119, p. 620.

(73) Ac. y Sent. 1967-I, p. 856.

(74) La exclusión de las multas del alcance del pago previo no es novedosa en el derecho público bonaerense, ya que así lo había establecido la Suprema Corte local en más de un pronunciamiento (ver TRIBIÑO, CARLOS R., “La exigencia del *solve et repete* en el régimen contencioso administrativo bonaerense”, JA 1985-III, p. 630).

(75) El recargo es un instituto *sui generis* de naturaleza sancionatoria previsto para el supuesto en que los agentes de retención y de percepción incumplan sus obligaciones en plazo. El mismo consiste en un adicional variable según el retardo producido, cuyo cálculo se efectúa sumándole los intereses al importe original, los que se deben ingresar juntamente con el monto de los gravámenes (arts. 21 y 59, Código Fiscal).

(76) CSJN, “Adelphia, S.A.I.C.”, 1973, Fallos: 285: 302; “Sociedad Anónima Expreso Sudoeste (SAES) c/ Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Economía) s/ demanda contencioso administrativa”, 27/12/1996, Fallos: 319:3415; “CADESU Cooperativa de Trabajo Limitada c/ Dirección General Impositiva”, 11/06/1998, Fallos:321:1741; “Agropecuaria Ayui SA. s/ amparo”, 30/06/1999, Fallos:322:1284; “Expreso Quilmes S.A. c/ Provincia de Buenos Aires s/ demanda contencioso administrativa”, 06/11/2001, Fallos:324:3722, entre otros.

(77) Es doctrina de la Corte Suprema nacional que la regla *solve et repete* no obsta a la admisibilidad de la acción meramente declarativa (CSJN, “Newland, Leonardo Antonio c/ Santiago del Estero, Provincia de”, 19/03/1987; Fallos: 310:606; “López Saavedra, Domingo

Por último, como una aplicación del principio constitucional de tutela judicial efectiva y conforme a lo dispuesto en el art. 31, inc. 3 CCA, el art. 19, inc. 2 del Código permite subsanar la falta de acatamiento de este recaudo procesal. Dicho precepto determina que antes de correrse traslado de la demanda, el juez deberá verificar su cumplimiento. En caso de que el actor no haya efectuado el depósito, se lo deberá intimar para que en el plazo de 10 días proceda a hacerlo, bajo apercibimiento de desestimar por inadmisibles la pretensión.

4.5. Las medidas cautelares

En el régimen de las medidas cautelares se produjo una profunda transformación respecto de la situación que imperó durante la vigencia del derogado Código Varela, en el cual, conforme a los lineamientos con los que se estructuró el proceso contencioso administrativo, como mero revisor de actos administrativos, solo se preveía la medida de suspensión de efectos de las decisiones administrativas impugnadas cuando su cumplimiento pudiese ocasionar perjuicios irreparables (art. 22).

La regulación del actual CCA de las medidas precautorias, concorde con el principio de tutela judicial efectiva, es sumamente más amplia y generosa y tiende a equilibrar las prerrogativas estatales con los derechos de las personas a través de un flexible y equilibrado régimen de protección cautelar.

Los datos más relevantes del mismo son los siguientes.

El CCA contempla expresamente las medidas cautelares de suspensión de la ejecución de actos administrativos (art. 25) y las de contenido positivo con el objeto de imponer la realización de una determinada conducta a la parte demandada (art. 22, inc. 3), y habilita el dictado de "toda clase de medidas que resulten idóneas para asegurar el objeto del proceso" (art. 22, inc. 2), precisando que las mismas pueden no solo las regladas en el CCA, sino también las previstas en el Código Procesal Civil y Comercial (art. 22),

Martín c/ Buenos Aires, Provincia de s/ declaración de inconstitucionalidad", 16/08/1988, Fallos: 311:1459; y "American Express Argentina S.A. c/ Dirección Provincial de Rentas de la Prov. de Bs. As. s/ ordinario", 18/10/1988, Fallos:311:2104; y "CONARPESA Continental Armadores de Pesca SA. c/ Chubut, Provincia de s/ acción declarativa", 22/06/1989, Fallos: 312: 1003; ver SPISSO, RODOLFO, "... y la acción declarativa perdurarán", en DF XLVII, p. 92, y, del mismo autor, *Derecho constitucional tributario*, Bs. As., Depalma, 1991, pp. 367/368 y NAVARRINE, SUSANA, CAMILA, "Acción declarativa. Prevención del daño tributario. Inexistencia de 'solve et repete'", en DF XL, p. 193).

tales como la prohibición de innovar, medidas innovativas, medidas cautelares genéricas, embargo preventivo, etc. (arts. 230 a 232 CPCyCBA).

La regulación de los recaudos de procedencia se efectúa en el art. 22, inc. 1, en el cual se exige: a) la invocación de un derecho verosímil en relación con objeto del proceso (*fumus bonus iuris*), b) la existencia de una posibilidad de sufrir un perjuicio inminente o la alteración o el agravamiento de una determinada situación de hecho o de derecho (*periculum in mora*)⁽⁷⁸⁾ y, c) que la medida no afecte gravemente al interés público.

Tratándose de medidas de contenido positivo el CCA establece que al momento de su dictado el juez debe ponderar, además de los tres recaudos antes mencionados, la “urgencia comprometida en el caso”, lo que constituye un *plus* al *periculum in mora*, y “el perjuicio que la medida pudiera originar tanto a la demandada como a los terceros y al interés público”, lo que obliga al juez a efectuar una compleja y prudente valoración en cada caso respecto de los perjuicios que la medida pueda ocasionar no solo respecto del interés público, sino también a la demandada y los terceros que pudieran verse afectados.⁽⁷⁹⁾

Respecto a la oportunidad procesal para solicitar las medidas cautelares, el CCA adopta un criterio amplio al prescribir que ellas podrán peticionarse “en modo anticipado, simultáneo o posterior a la promoción de la demanda” (art. 23, inc. 1 CCA).

Con relación al trámite para el otorgamiento de la medida cautelar, si bien el CCA consagra la regla general de que las medidas cautelares se decretarán “sin audiencia de la otra parte” (art. 23, inc. 1 CCA), admite la posibilidad de que el juez pueda “requerir un informe previo a la parte demandada o a la alcanzada por la medida solicitada” el cual deberá contestarse en un plazo no mayor de cinco (5) días (art. 23, inc. 1). Se trata de una facultad del juez. El pedido de informes no es un trámite de cumplimiento obligatorio como ocurre, por regla,⁽⁸⁰⁾ en el orden federal (ley 26.854,

(78) Con buen criterio se abandona en el CCA el viejo criterio del daño irreparable, receptado en el Código Varela (art. 22), y se lo reemplaza por un criterio análogo al previsto en el CPCyC de la provincia y de la Nación, consistente en que “existiere la posibilidad de sufrir un perjuicio inminente o la alteración o el agravamiento de una determinada situación de hecho o de derecho” (ver CASSAGNE y PERRINO, *op. cit.*, pp. 342/343).

(79) CASSAGNE y PERRINO, *ibid.*, p. 339.

(80) De acuerdo al art. 4º, inc. 3 de la ley 26.854 están exceptuadas del trámite del informe previo las medidas cautelares que tengan por finalidad la tutela de los supuestos enumerados en el art. 2º, inc. 2 de dicha normativa (sectores socialmente vulnerables, esté comprometida

art. 4º)⁽⁸¹⁾ ni trasunta un traslado a la autoridad estatal demandada para que se expida “acerca de las condiciones de admisibilidad y procedencia de la medida solicitada” (ley 26.854, art. 4º), pues su única finalidad es acercar al conocimiento del tribunal aquellos datos que se estimen necesarios para examinar la procedencia del pedido cautelar.

Si bien en el CCA no se prevé expresamente la medida precautelar,⁽⁸²⁾ los jueces suelen decretarlas con invocación de la facultad genérica que el Código les confiere para conferir protección cautelar. Usualmente ello ocurre en los casos en que el órgano judicial requiere de la parte demandada el informe previo a la resolución de un pedido de otorgamiento de una medida cautelar.

Respecto de la medida de suspensión del acto administrativo, la reforma efectuada por la ley 13.101 incorporó en el art. 25, inc. 2 CCA la criticable⁽⁸³⁾ exigencia de requerir que se formule el planteamiento previo de la medida en sede administrativa y que la pertinente decisión sea adversa al peticionante. A tal fin se establece que “el Estado deberá expedirse en el plazo de 5 días hábiles, fenecidos los cuales sin que hubiere un pronunciamiento expreso se presumirá la existencia de resolución denegatoria quedando expedita la instancia judicial”.

Bien se ha sostenido que el mencionado recaudo traduce “un ritualismo formal inconducente”⁽⁸⁴⁾ que conculca los derechos de las personas que tendrán que soportar, mientras tramita el pedido de suspensión, la ejecución de un acto administrativo que puede ser manifiestamente ilegal o

la vida digna conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, la salud o un derecho de naturaleza alimentaria y cuando se trate de un derecho de naturaleza ambiental).

(81) Consideramos la solución consagrada en el CCA más adecuada con la naturaleza y finalidad de las medidas cautelares y con el principio constitucional de tutela judicial efectiva, pues en incontables ocasiones la protección de un derecho no es susceptible de admitir demora alguna, sino que, por el contrario, requiere una respuesta judicial urgente.

(82) Lo que si acontece en el ámbito federal bajo la denominación de “medida interina” (ley 26.854, art. 4º, párr. 3).

(83) CASSAGNE y PERRINO, *op. cit.*, p. 337.

(84) LOGAR, ANA C., “Las medidas cautelares en el nuevo Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires”, en Juan Carlos Cassagne y Agustín A. Gordillo (dirs.), *El nuevo proceso contencioso administrativo de la provincia de Buenos Aires*, 1ª ed., La Plata, Platense, 2000, p. 451, con cita de jurisprudencia de la CORTE IDH, “Caso Castillo Páez, Ernesto R.”, 30/01/1996. Igual crítica respecto de la jurisprudencia que exige este recaudo en el orden nacional efectúan GAMBIER, BELTRÁN y ZUBIAUR, CARLOS A., “Las medidas cautelares contra la Administración: fundamentos, presupuestos y aplicación del art. 12 de la ley 19.549”, en LL 1993-D-692).

arbitrario. Por lo demás, dicha exigencia no se condice con la naturaleza de las medidas cautelares ya que genera una injustificada demora en el acceso a la protección judicial de urgencia,⁽⁸⁵⁾ máxime que la experiencia demuestra que no es usual que la Administración resuelva pedidos de suspensión de efectos de actos, o por lo menos que lo haga en plazos breves como el establecido en el art. 25, inc. 2 CCA. Diversos pronunciamientos judiciales han declarado inaplicable el reclamo previo en examen por considerarlo un ritualismo inútil.⁽⁸⁶⁾

Con relación a la contracautela el CCA no innova respecto de los lineamientos de la legislación procesal civil y comercial, por lo que faculta al juez para fijar el tipo y monto de la caución que deberá prestar el peticionante por las costas, daños y perjuicios que puedan derivarse en caso de haberla peticionado sin derecho señalando que “el juez graduará el tipo y monto de la caución, de acuerdo con la mayor o menor verosimilitud del derecho y las circunstancias del caso” (art. 24, inc. 1). Asimismo, exime su cumplimiento cuando quien obtuvo la medida cautelar fue la Provincia, un municipio o un ente provincial o municipal (art. 24, inc. 2). Además, dispone

(85) Ver BOTASSI, CARLOS A., “Contrarreforma del proceso administrativo bonaerense (inconstitucionalidad parcial de la ley 13.101)”, en JA 2004-IV-1271 y CARDOZO, EVANGELINA y RICHERO, MARÍA JULIA, “La exigencia del pedido previo de suspensión de la ejecución del acto en sede administrativa como presupuesto de admisibilidad de la pretensión cautelar”, en *Revista de la Asociación Bonaerense de Derecho Administrativo (ABDA)*, n° 0, diciembre 2006, p. 88.

(86) Así, la CApel. Cont. Adm. de La Plata ha resuelto que constituye una carga excesiva exigir el pedido de suspensión de los efectos del acto en sede administrativa cuando el acto administrativo objeto de la petición es susceptible de ser impugnado en sede judicial —ver art. 14, inc. 1, a) y b)—, o bien, si ha sido recurrido ante la Administración porque, también en tal hipótesis, el reclamo preceptivo configuraría un ritualismo inútil (CApel. CONT. ADM. LA PLATA, “Regalado, José Manuel c/ Municipalidad de Mercedes s/ incidente de medida cautelar”, 22/02/2005, causa 127). A su vez, en otra ocasión se sostuvo que “exigir el cumplimiento del recaudo de la previa petición en sede administrativa, frente a un acto que causa estado (ver art. 14, inc. 1, ap. a), resultaría una exigencia constitutiva de un rigorismo formal inútil, proscripta por el propio Código de la materia (Ley 12.008, art. 14, inc. 1, ap. b). Su correcta hermenéutica impone la conclusión en dirección a su inexigibilidad, en este caso (arts. 15 y 166, último párr. Constitución provincial; SCJ BUENOS AIRES, ‘Gaineddu’). CApel. CONT. ADM. LA PLATA, “Tucci, Juan Carlos c/ Municipalidad de Lomas de Zamora s/ Medida Cautelar Anticipada”, 28/09/2004, causa N° 85. En igual sentido, ver CApel. CONT. ADM. LA PLATA, “Marín, Construcciones SA c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/ pretensión anulatoria”, 28/09/2004, causa N° 130, por mayoría y CApel. CONT. ADM. LA PLATA, “Gómez de Vélez, Marta N. c/ Subsecretaría de Educación de la Dir. Gral. de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires s/ pretensión anulatoria”, 07/04/2005, causa N° 426. En igual sentido, se pronunció la CApel. CONT. ADM. SAN MARTÍN, en las causas “Dominelli, Alberto Horacio c/Municipalidad de Zárate s/Legajo de apelación”, resolución de 20/10/2004 y “Cassano, Osvaldo Omar c/Municipalidad de General San Martín s/ Medida cautelar autónoma o anticipada”, resolución de 06/10/2005.

que “en los supuestos de pretensiones deducidas en materia de empleo público o en materia previsional por los agentes o reclamantes de beneficios previsionales, o a quien interviniere en el proceso con beneficio para litigar sin gastos, se exigirá únicamente la caución juratoria” (art. 24, inc. 3).

4.6. Clases de procesos

Concorde con la variedad de pretensiones procesales que pueden articularse en el CCA se regula un proceso ordinario de conocimiento pleno, que se caracteriza por su amplitud, residualidad y subsidiariedad, reglado en el Título I del CCA (arts. 1/66) y numerosos procesos especiales, sometidos a trámites específicos, la mayoría de ellos también de cognición de trámites abreviados.⁽⁸⁷⁾

Estos procesos especiales se caracterizan por su mayor celeridad, lo cual es consecuencia del menor número de actos procesales que contienen, de la reducción de los plazos, de las limitaciones probatorias y, en algunos de ellos, del acotamiento del ámbito de conocimiento del juzgador.⁽⁸⁸⁾

El catálogo de procesos especiales que prevé el CCA es el siguiente:

- a. Proceso sumario de ilegitimidad opcional (Título II, Capítulo I, arts. 67/70) para canalizar pretensiones anulatorias de actos administrativos, de alcance individual o general.
- b. Proceso sumario para la impugnación de sanciones en materia de empleo público (Título II, Capítulo II, arts. 71/73);
- c. Proceso para la impugnación de resoluciones de los Colegios o Consejos Profesionales (Título II, Capítulo III, art. 74);
- d. Proceso para la impugnación de resoluciones de las Cajas de Previsión Social de Profesionales (Título II, Capítulo III, art. 75);
- e. Proceso de amparo por mora (Título II, Capítulo IV, arts. 12, inc. 6, 76);
- f. Apremio o cobro ejecutivo de créditos fiscales (Título II, Capítulo V, art. 76 bis);⁽⁸⁹⁾
- g. Proceso para el cese de una vía de hecho administrativa que tramita bajo las disposiciones del juicio sumarísimo previsto en el art. 496 del CPCC (arts.12, inc. 5, y 21 CCA).

(87) CASSAGNE y PERRINO, *op. cit.*, p. 352 y ss. y 374 y ss.

(88) CASSAGNE y PERRINO, *ibid.*, p. 352.

(89) El art. 76 bis dispone que: “Los jueces Contencioso Administrativos aplicarán en materia de ejecuciones tributarias provinciales las disposiciones del Decreto-Ley 9122/78”.

4.7. Ejecución de sentencias

La ejecución de sentencias condenatorias contra el Estado constituye una cuestión fundamental del proceso contencioso Administrativo y es el corolario necesario de dos de sus principios fundamentales básicos de rai-gambre constitucional, como son el de separación de poderes⁽⁹⁰⁾ y de la tutela judicial efectiva.⁽⁹¹⁾

En la Provincia de Buenos Aires dicha cuestión tiene expreso tratamiento en la normativa constitucional, a través de un ejemplar artículo, el 163, cuyo texto proviene del art. 159 de la Constitución de 1889 y se reiteró en el 151 de la Constitución de 1934, y en el cual se consagra el principio del carácter ejecutorio de las sentencias que se dicten contra el Estado. Dicho precepto dispone que en las causas contencioso-administrativas, la Suprema Corte de Justicia y los demás tribunales competentes “estarán facultados para mandar a cumplir directamente sus sentencias por las autoridades o empleados correspondientes si el obligado no lo hiciera en el plazo de sesenta días de

(90) CSJN, “Sosa, Eduardo Emilio c/ Provincia de Santa Cruz”, 14/09/2010, Fallos: 333:1771. La Corte IDH, en el conocido caso “Baena”, ha señalado que “para satisfacer el derecho de acceso a la justicia, no es suficiente con que en el respectivo proceso o recurso se emita una decisión definitiva, en la cual se declaren derechos y obligaciones o se proporcione la protección a las personas. Además, es preciso que existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados.

La ejecución de tales decisiones y sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso a la justicia, entendido este en sentido amplio, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho” (CORTE IDH, “Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá” (Competencia), 28/11/2003). A su vez, en la causa “Furlan y Familiares” expresó que “en los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de éstas. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento. Por tanto, la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende, tiene como uno de sus efectos la obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado”(CORTE IDH, “Caso Furlan y familiares vs. Argentina” (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), 31/08/2012). Asimismo, el Tribunal ha expresado “que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral y sin demora” (“Caso Furlan y familiares vs. Argentina”, fallo cit.).

(91) CASSAGNE y PERRINO, *op. cit.*, pp. 428/429.

notificadas”. Asimismo, determina que los empleados o funcionarios “serán responsables por el incumplimiento de las decisiones judiciales”.⁽⁹²⁾

La mencionada cláusula constitucional fue reglamentada por los arts. 63, 64 y 65 CCA. Del juego de estas normas se desprende que las sentencias dictadas contra la provincia, un municipio o un ente provincial o municipal, lejos de tener efectos meramente declarativos, como lo prescribía el antiguo art. 7º, Ley de Demandas contra la Nación 3952, tienen efectos ejecutivos, bien que atenuado por el plazo y las reglas de procedimiento establecidas en favor de la Provincia y los municipios.⁽⁹³⁾

La regulación del trámite de ejecución de sentencia contra el estado que contiene el CCA es muy sencilla y se complementa con las disposiciones del Código Procesal Civil y Comercial atinentes al procedimiento de ejecución, en tanto no contradigan las allí establecidas (art. 63, inc. 1 CCA).⁽⁹⁴⁾

De acuerdo a lo dispuesto en el art. 63 CCA una vez consentida o ejecutoriada la sentencia de condena contra el Estado, “el Juez la notificará a la parte vencida e intimará su cumplimiento dentro del término fijado en aquélla. Esta notificación deberá hacerse dentro de los cinco (5) días siguientes al fallo” (inc. 1).

Si transcurriese el plazo previsto en el art. 163 de la Constitución de la Provincia —que es de sesenta (60) días— sin que la autoridad requerida objetase su ejecución ni diese cumplimiento a lo resuelto por el órgano jurisdiccional, la parte vencedora podrá pedir al juez que mande cumplir directamente lo dispuesto en la sentencia (art. 63, inc. 2 CCA). “En tal caso, el Juez ordenará a la autoridad correspondiente el cumplimiento de la sentencia, determinando concretamente lo que aquélla debe hacer y el plazo en que debe realizarlo” (art. 63, inc. 3 CCA).⁽⁹⁵⁾

(92) Mientras que en el derecho público provincial nunca se desconoció el derecho de los sujetos interesados de demandar en juicio a las provincias y, en general, la facultad de los jueces para ejecutar las decisiones condenatorias contra las provincias y los municipios, en el orden federal se acuñaron dos reglas diametralmente opuestas a las indicadas como fueron la indemandabilidad del Estado y el efecto declarativo de las sentencias estimatorias. Ver PERRINO, PABLO E., “Ejecución de sentencias contra el Estado Nacional”, en *Revista de Derecho Administrativo*, n° 91, p. 223 y ss.

(93) CASSAGNE y PERRINO, *op. cit.*, p. 430.

(94) Según lo determina el art. 66 CCA, el régimen de ejecución de sentencias contra particulares y entes no estatales se sujeta a las normas pertinentes del CPCyCBA.

(95) A fin de facilitar la labor de los órganos judiciales, el CCA los faculta a adoptar de oficio todas las providencias y resoluciones que estimen convenientes para proceder a ejecutar la

Asimismo, en el supuesto de incumplimiento de la sentencia, el CCA establece que los funcionarios involucrados incurrirán en la responsabilidad patrimonial establecida por el art. 163 de la Constitución, la cual es de naturaleza solidaria con la del ente u órgano respectivo y abarcará todos los daños que ocasione su irregular actuación.

A su vez, el art. 64 sienta un criterio que tiende a evitar la duplicación o, incluso, multiplicación de los procesos de ejecución al establecer la regla de la concentración y unidad del proceso de ejecución frente a los distintos actos administrativos emitidos *a posteriori*, al establecer que “los actos administrativos dictados como consecuencia de lo resuelto en la causa, provenientes de alguno de los entes previstos en el artículo 1º, podrán ser impugnados en el propio procedimiento de ejecución de sentencia”, y que “no darán lugar a un nuevo proceso, aunque se apartaren abiertamente de lo decidido en el fallo o, so pretexto de cumplirlo, lo interpretaren en forma perjudicial a los derechos o intereses reconocidos o restablecidos a la parte vencedora”.

Finalmente, al igual que otros códigos provinciales, el CCA contempla la posibilidad excepcional de obtener la suspensión del cumplimiento del mandato judicial “cuando la Provincia, el municipio o el ente provincial o municipal, vencidos en el proceso, considerasen imprescindible la suspensión de la ejecución de la sentencia, por graves razones de interés público”. A tal fin se deberá presentar la solicitud pertinente dentro del plazo de 20 días desde que fue notificada la sentencia y asumirse el compromiso de reparar los daños y perjuicios que pudiere causar la suspensión, acompañando el acto administrativo que así lo autorice (art. 64, inc. 1 CCA).

En resguardo del derecho a la tutela efectiva, se exige que de la solicitud de suspensión se corra traslado por cinco días a la contraparte, quien podrá oponerse ofreciendo la prueba que hace a su derecho, la cual tramitará por vía de incidente en un plazo de diez días (art. 64, inc. 2 CCA).

En el caso de que el juez disponga la suspensión de la ejecución del fallo, deberá fijar el plazo correspondiente a su cumplimiento así como el monto de la indemnización de los daños ocasionados, previo requerimiento de los informes que estimare necesarios (art. 65, inc. 3 CCA).



sentencia de conformidad con las atribuciones que le confiere el art. 163 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.