



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES  
ESPECIALIZACION EN DERECHO ADMINISTRATIVO

TRABAJO FINAL INTEGRADOR: EXCEPCIONES PROCESALES EN EL FUERO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO BONAERENSE: PRINCIPIOS Y ANALISIS  
JURISPRUDENCIAL.

ALUMNA: Abog. MARIA BELEN ENRIQUEZ.

DIRECTOR: Abog. CARLOS MARCELO LAMOGLIA.

## INDICE

I- INTRODUCCION.

II- CONCEPTO.

III-REGIMEN VIGENTE: LEY 12.008 (SEGUN LEY 13.101).DIFERENCIAS SUSTANCIALES CON SU ANTECESOR (LEY 2.961).

IV-CLASIFICACION DE LAS EXCEPCIONES:

IV.1.PREVIAS:

- **IV.1.1. Art. 35 inc. 1 ap. "a"** Incompetencia del juez.
- **IV.1.2. Art. 35 inc. 1 ap. "b"** Falta de personería en el demandante, demandado o en sus representantes.
- **IV.1.3. Art. 35 inc. 1 ap. "c"** Litispendencia.
- **IV.1.4. Art. 35 inc. 1 ap. "d"** Defecto legal en el modo de proponer la demanda, por no cumplir con los requisitos enumerados en el art. 27 del CCA.
- **IV.1.5. Art. 35 inc. 1 ap. "e"** Cosa juzgada.
- **IV.1.6.** Transacción, conciliación y desistimiento del derecho.
- **IV.1.7. Art. 35 inc. 1 ap. "i"** Inadmisibilidad de la pretensión: distintos supuestos:

*IV.1.7.1.que no se hubiera agotado debidamente el procedimiento administrativo cuando es necesario cumplir con esa carga.*

*IV.1.7.2. que se demande la nulidad de un acto administrativo consentido.*

*IV.1.7.3. que se demande la nulidad de un acto administrativo que no reviste la condición de definitivo o asimilable.*

*IV.1.7.4. que no se hubiera agotado el procedimiento administrativo, ante un tribunal administrativo o un ente regulador conforme la normativa específica de aplicación.*

*IV.1.7.5. que no se haya configurado debidamente una situación de silencio administrativo.*

*IV.1.7.6. que la pretensión anulatoria de un acto administrativo haya sido deducida en forma extemporánea.*

*IV.1.7.7. que no se haya dado cumplimiento con el pago previo en materia tributaria cuando fuera exigible.*

#### IV.2. PREVIAS O TAMBIEN DE FONDO.

- **IV.2.1. Art. 35 inc. 1 ap. “g”** Falta de legitimación.

- **IV.2.2. Art. 35 inc. 1 ap. “h”** Prescripción.

V- PLAZO Y FORMA DE INTERPOSICION DE LAS EXCEPCIONES (Art. 34 CCA).  
DIFERENCIAS CON EL CPCC Y PRINCIPIOS EN JUEGO.

VI- RESOLUCION DE LAS EXCEPCIONES Y SU IMPUGNACION.

VII- BREVE REFERENCIA A LAS EXCEPCIONES EN LOS PROCESOS  
ADMINSTRATIVOS ESPECIALES.

VIII- CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

## I- INTRODUCCION

A través del presente trabajo, intentaré proporcionar un enfoque actualizado y práctico de las excepciones procesales articuladas en el fuero contencioso administrativo bonaerense. Para ello, analizaré lo resuelto por los Juzgados de Primera Instancia, las cuatro Cámaras Regionales<sup>1</sup> y por la Suprema Corte de Justicia Provincial, deteniéndome en el régimen jurídico aplicable a la luz del Código Contencioso Administrativo vigente.

Este tema, que se vincula al derecho procesal administrativo, es un modo de oposición a la pretensión del actor que en caso de prosperar, obstaculiza la procedencia de la acción contenciosa administrativa y ha sido esta, la razón por la cual considere importante tener presente los criterios imperantes en el mundo jurisprudencial bonaerense, como así también los principios aplicables al respecto.

González Pérez refiere que esta oposición es una afirmación contraria que, reconociendo o no las circunstancias invocadas por el actor, afirma otras que son incompatibles con aquella y consiste en introducir en el procedimiento datos nuevos que el juez ha de tener en cuenta<sup>2</sup>.

Advertiré, que existen excepciones que impiden el progreso de la acción y su eventual reiteración en un nuevo proceso como ser las excepciones de cosa juzgada, de falta de legitimación y de inadmisibilidad de la acción por vencimiento de plazo y otras que están destinadas a poner de resalto defectos u omisiones que, una vez subsanados, permiten proseguir la substanciación del proceso.

Al momento de examinar cada una de estas excepciones en particular, será necesario recordar las pautas constitucionales que imperan en nuestra materia, por un

---

<sup>1</sup> Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata, Mar del Plata, San Martín y San Nicolás (Ley 12.074).

<sup>2</sup> Conf. González Pérez, Jesús en El Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano, Editorial Temis SA, Bogotá Colombia, 1985 pág. 191.

lado el art. 15 que consagra el acceso irrestricto a la jurisdicción<sup>3</sup> y por el otro, el art. 166 in fine que determina el contenido de la materia administrativa (conf. doctrina causas B. 64.475, "Consorcio de Gestión del Puerto de Bahía Blanca", resol. del 23-X-2003; B. 61.267, "Lunazzi", sent. del 2-VII-2008; B. 62.879, "Obras Sanitarias Mar del Plata Sociedad del estado", sent. del 17-IX-2008; entre otras).

Es así que, serán estas cláusulas las que fundamenten la aplicación del criterio más favorable al ejercicio de la acción condensado en el principio "in dubio pro actione"<sup>4</sup> ampliamente consolidado en la jurisprudencia de la Corte (causas B.57.700, "Montes de Oca", sent. de 10-IX-2003; B. 61.558,"Galesio", sent. de 6-VII-2005; B. 59.571, "B.E.D.A. S.A.", sent.de 8-X-2008; B. 64.916, "Papi de Lascano", sent. de 18-IV-2011;A. 69.105, "Maldonado", sent. de 13-XI-2012,Causa A-70399 "Muller"<sup>5</sup>, sent de 10-XII-2014).

Por último, no podré pasar por alto que, en el año donde se cumpliera el décimo aniversario de la puesta en marcha del fuero contencioso administrativo Provincial se desplegó, a partir de la sanción de la ley 14.437 de la Provincia de Buenos Aires<sup>6</sup> un nuevo escenario que tendrá importantes consecuencias en lo que refiere a la interposición de las excepciones y que modificara el artículo 51 de la Ley 12.008 sobre costas imponiendo en el Fuero Contencioso el principio de la derrota propio del Código

---

<sup>3</sup>Conforme nos enseñara el maestro Morello "Los jueces provinciales, con realismo y sensibilidad, deberán abstenerse de interpretar o aplicar normas, reglas, principios o estándares que se opongan a tan claro y categórico modelo institucionalizado de justicia..." (MORELLO, Augusto M. "Justicia Continua y Efectiva para la Provincia de Buenos Aires", El Derecho, 1997.T. 171, pág. 932-938).

<sup>4</sup>Conf. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, "Curso de derecho administrativo", 5ª ed., Madrid, 1988, tº II, p. 457.

<sup>5</sup> Este precedente trata cuestiones por demás trascendentes en la materia, como el debido proceso, el derecho de defensa, el acceso a la jurisdicción, entre otros. Pero en esta oportunidad queremos poner de resalto que a partir de este fallo cambia la doctrina de la Suprema Corte Bonaerense con relación al efecto del pedido de vista en el procedimiento administrativo, dicho pedido suspende el plazo para recurrir en sede administrativa permitiendo ampliar de este modo los exiguos plazos con los que se cuenta para impugnar actos administrativos.

<sup>6</sup>Página web de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Fue sancionada el 22/11/2012, promulgada el 04/01/2013, mediante Decreto 13/2013, y publicada en Boletín Oficial el 08/02/2013.La ley modificatoria reza "El Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, sancionan con fuerza de Ley ARTÍCULO 1º :Modifícase el artículo 51 de la Ley 12.008, que quedará redactado de la siguiente manera: "ARTICULO 51: Costas 1) El pago de las costas estará a cargo de la parte vencida en el proceso. Sin embargo, el juez podrá eximir total o parcialmente del pago de las costas al vencido, siempre que encontrare mérito para ello, expresándolo en su pronunciamiento, bajo pena de nulidad. 2) Cuando la parte vencida en el proceso fuere un agente público o quién hubiera reclamado un derecho previsional, en causas en materia de empleo público o previsional, las costas le serán impuestas sólo si hubiere litigado con notoria temeridad.

Procesal Civil y Comercial. Es por ello que, quienes interpongan una excepción deberán contemplar el régimen imperante respecto a las costas al vencido.

## II- CONCEPTO

Es sabido que, la decisión de la habilitación de instancia es el resultado de la primera verificación de la existencia de los presupuestos procesales y no causa preclusión. Esto se advierte cuando la ausencia de alguno de ellos puede denunciarse mediante alguna excepción procesal. En esta oportunidad el juez debe volver a enjuiciarlos<sup>7</sup>.

Definiremos a la excepción como la conducta de contradicción del demandado, oponiendo resistencia a la pretensión del actor, afirmando la existencia de un hecho de carácter impeditivo, extintivo o invalidativo respecto del hecho constitutivo afirmado por la demandante<sup>8</sup>.

Es así que, frente al derecho del actor de acudir a la autoridad judicial, ejercer la acción y formular la pretensión, el demandado ejerce, paralelamente, su derecho de defensa, con similares medios y amplitud, planteando hechos no considerados en la demanda o nuevas circunstancias o interpretaciones de hechos ya considerados en aquella<sup>9</sup>.

Señala Lino Palacio que la oposición a la pretensión del actor (o defensa en sentido lato) puede consistir ya sea en una negación, consistente en desconocer la concurrencia de requisitos de la pretensión, o bien en una excepción, introduciendo frente a las afirmaciones del actor, circunstancias impeditivas o extintivas tendientes a desvirtuar el efecto jurídico perseguido por dichas afirmaciones. La importancia de esta distinción radica en que mientras que las negaciones ponen la carga de la prueba en el actor, en

---

<sup>7</sup>Conf. Grau, Armando Emilio en *Habilitación de las Instancia Contencioso Administrativa*, Editora Platense La Plata, 1971, pág. 139.

<sup>8</sup>Conf. Hutchinson, Tomas, *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, Editorial Rubinzal Culzoni Editores, pág. 550.

<sup>9</sup>Es importante tener presente que la SCBA, deja en claro que la oposición y contestación de excepciones constituye un acto procesal de los que no deber ser considerados de mero trámite dado que mediante la presentación de dichos escritos se controvierten o reconocen derechos (Ac 3842/17).

las excepciones es el demandado quien tiene a su cargo probar la concurrencia de las circunstancias por él invocadas<sup>10</sup>.

El Código Varela, antecesor del actual código en la materia, sólo contemplaba cuatro excepciones con carácter limitativo<sup>11</sup>: 1. Incompetencia del Tribunal (por razón de la materia o por haber sido presentada fuera de término) 2. Falta de personalidad en el actor, en el representante o su demandado. 3. Defecto legal en el modo de proponer la demanda y 4. Litispendencia.

Se debe tener en cuenta que en aquel momento el Código definía la incompetencia de jurisdicción como un conglomerado amplísimo y heterogéneo de los distintos linderos, obstáculos y requisitos opuestos o fijados por la ley para permitir la acción contenciosa administrativa. Se creyó con ello simplificar las excepciones, pero ello no ocurrió, ya que la incompetencia comprendió así excepciones distintas y varias de ellas por motivos a su vez diferentes<sup>12</sup>.

En la actualidad, se clasifican, en cuanto a sus efectos jurídicos, en dilatorias y perentorias. Las primeras en caso de ser admitidas, impiden transitoriamente el pronunciamiento judicial sobre el derecho del actor pero no impiden que pueda volver a proponerse en el mismo o en otro proceso judicial y las perentorias en caso de prosperar excluyen definitivamente el derecho sustancial del demandante, de manera que la pretensión no puede volver a proponerse eficazmente. En otras palabras podríamos decir que las perentorias no son subsanables, porque persiguen lisa y llanamente el rechazo definitivo, o bien la modificación definitiva de la pretensión y las dilatorias<sup>13</sup> si lo son, porque postergan el pronunciamiento judicial sin afectar el derecho material del actor.

---

<sup>10</sup>Palacio, Lino Enrique en “Derecho Procesal Civil”, Tomo VI, 2 ed. Abeledo Perrot., Buenos Aires, 2011, pág. 65.-

<sup>11</sup>Consecuentemente, no podrían hacerse caber dentro de alguna de ellas, alegaciones que no sean compatibles con su carácter (Conf. Argañaras, Manuel J. Tratado de lo Contencioso Administrativo, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955, pág. 294).-

<sup>12</sup>Conf. Hutchinson, Tomás en *Procedimiento y Proceso Administrativo en la provincia de Buenos Aires*. Editorial Scotti, 1995 pág. 229.

<sup>13</sup>Las dilatorias en caso de prosperar, harían perder eficacia actual al ataque del actor, y este podría volver a reproducirlo en las mismas o diferentes condiciones, pero en la práctica del proceso administrativo esto se dificulta por lo exiguo de los plazos para accionar. Asimismo, contempla los casos en que deben ser subsanados determinados defectos procesales o la concurrencia de ciertas circunstancias. Están incluidas en esta categoría: las de defecto legal en



### **III-REGIMEN VIGENTE: LEY 12.008 (SEGUN LEY 13.101).DIFERENCIAS SUSTANCIALES CON SU ANTECESOR (LEY 2.961).**

Como cuestión preliminar corresponde señalar que el más alto Tribunal Provincial ha dejado en claro que, las disposiciones contenidas en el nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo ley 12.008<sup>14</sup>-texto según ley 13.101 (doct.SCBA causas B. 64.996, "Delbés", resol. del 4-II-2004; B. 63.451, "Bazzano", resol del 29-IX-2004,SCBA LP B62670 S 19/10/2016 y LP B 62791 S 24/05/2016) deviene aplicable a las causas iniciadas antes del 15 de diciembre de 2003<sup>15</sup>, en tanto resulten compatibles con la jurisdicción atribuida a la Suprema Corte por el art. 215, 2° parte de la Constitución Provincial, con las excepciones previstas en aquel código ritual.

A partir del Nuevo Código Contencioso, quedan corregidas las deficiencias de la regulación anterior. Oportunidad, tipificación, subsanación, tres aspectos elementales donde ha incidido la reforma<sup>16</sup>.*Oportunidad*. Se abandona diferenciación de excepciones dilatorias –como artículo previo- y perentorias – a ser resueltas en la sentencia- según el momento en que fueron articuladas y no según la índole o contenido de la oposición, con todas las consecuencias disfuncionales tanto para las partes y la defensa de sus derechos como para el servicio de justicia, por el innecesario dispendio de actividad jurisdiccional. En el Código Varela, cualquiera de las cuatro excepciones previstas podían ser articuladas como dilatorias –es decir dentro de los primeros quince días del plazo para contestar demanda- o perentorias – dentro del plazo para contestar la demanda, esto es, 30 días-. Con el nuevo régimen procesal, todas las excepciones contempladas en el art. 35 son de previo y especial pronunciamiento y deben ser interpuestas dentro del único

---

el modo de proponer la demanda, incompetencia, falta de personería, arraigo, litispendencia, etcétera.-

<sup>14</sup>Art. 215 de la constitución provincial y art. 27 de la Ley 12.074 de creación del fuero.-

<sup>15</sup> En el mismo sentido causas B-64.996 y B.61.843.-

<sup>16</sup>Conf. Milanta, Claudia A. M. "Reforma procesal administrativa de la Provincia de Buenos Aires" en El nuevo proceso contencioso administrativo de la Provincia de Buenos Aires, Librería Editora Platense, La Plata, 2004, pág. 559.

plazo previsto al efecto (art. 34), pudiendo también oponerse como defensa de fondo al contestar la demanda solamente la falta de legitimación y la prescripción (art. 35). No se establecen varios sino un solo tiempo procesal para oponer las excepciones: dentro de los primeros quince días del plazo para contestar la demanda (art. 34 inc.1). En consecuencia, en el proceso ordinario la sentencia definitiva no podrá decidir excepciones, sino solo las aludidas defensas de fondo cuando fueren planteadas al contestar la demanda. En cambio, en los procesos abreviados, en pos de la brevedad y simplificación del trámite, se contempla la resolución de excepciones en la sentencia (art. 69 inc. 5).

*Tipificación:* El Código Varela sólo contemplaba un limitado número de excepciones, lo que provocó el crecimiento jurisprudencial de la “incompetencia” para hacerla portadora de las objeciones sustentadas en el defecto o incumplimiento de los presupuestos de admisibilidad específicos de la pretensión procesal administrativa. El actual CCA, por el contrario, amplía el cuadro de excepciones en una previsión similar a la del CPCC pero incluyendo una peculiar del proceso administrativo relativa a la inadmisibilidad de la pretensión por incumplimiento de los requisitos especiales. La excepción de incompetencia recupera su contenido propio (art. 36 inc. 2 y 8).

*Subsanación:* Es este otro rasgo procesal distintivo del régimen anterior. El principio que informa la nueva codificación es que, antes del rechazo de la pretensión en razón de su inadmisibilidad, se ultimen las posibilidades de continuar el proceso dando oportunidad de subsanar el o los defectos pertinentes.

#### **IV-CLASIFICACION DE LAS EXCEPCIONES**

Por las características del proceso administrativo, oportunamente se había indicado, que contenía un número menor de excepciones que las vigentes en el proceso civil dado que por la índole de las relaciones jurídicas, por las solemnidades, garantías y limitaciones de los actos y facultades del poder público será poco frecuente y aún insólito, que puedan surgir problemas de quita, espera, transacción, compromiso de árbitros, etc.;

y de surgir o se convertirán en argumentos de fondo, o en el último y más improbable de los supuestos entran dentro de la excepción de incompetencia<sup>17</sup>. Sin embargo, luego veremos que se han delineado diversos supuestos que son propios de la materia contencioso administrativa y que desarrollaremos más adelante al tratar la excepción de inadmisibilidad de la pretensión.

Estas excepciones procesales se clasifican, conforme lo normado por el código contencioso, en dos grupos: previas y aquellas que también podrán ser opuestas como de fondo. Sobre este marco, haré una breve conceptualización de las mismas y, respecto de cada una, citaré algunos decisorios que han despertado mi interés por las cuestiones que de ellos emergen.

#### **IV.1.PREVIAS:**

##### **IV.1.1. Art. 35 inc. 1 ap. "a" Incompetencia del juez.**

Esta excepción dilatoria, procede cuando la demanda se interpone ante un órgano judicial distinto del que debe intervenir en el proceso de acuerdo con las reglas atributivas de competencia y tiende a desplazar la sustanciación de la causa hacia el órgano que se considera competente.

La competencia en razón de la materia es de orden público y por ende improrrogable y no aceptar la excepción en los casos que proceda, conlleva a sustraer las causas de sus jueces naturales. En cambio, la territorial, es fijada teniendo en cuenta el interés privado de los litigantes, por eso es considerada de carácter relativo; lo que determina que puede ser prorrogada en forma expresa o tácita; en asuntos exclusivamente patrimoniales y así lo admite desde antaño la C.S.J.N.<sup>18</sup> y la doctrina en general.

---

<sup>17</sup>Conf. Alcalá Zamora, Niceto. Lo Contencioso Administrativo, Edición de la Revista de Jurisprudencia Argentina SA –Buenos Aires, 1943, pág.122/143. -

<sup>18</sup> Cfr. doct. C.S.J.N. in re “Kisser Raymundo A. c. Salamone Juan s. Ordinario”, sent. del 23-III-2010; S.C.B.A. causa B. 68.348 “Tarrío”, res. del 28-IX-2005, C.S.J.N. Fallos 311:2684. El Juzgado o Tribunal donde se ha promovido la

Por su parte, el Alto Tribunal resolvió que la competencia se determina con arreglo a las normas vigentes en oportunidad de iniciarse el proceso, y atendiendo al estado de cosas existente en dicha oportunidad, como asimismo que las leyes que pusieron en funcionamiento el fuero en lo contencioso administrativo carecen de efectos retroactivos. Por lo tanto, no procede la remisión por incompetencia de los juicios iniciados con anterioridad al 15 de diciembre de 2003 a los nuevos juzgados en lo contencioso administrativo (doctr. causa B. 68.077, B 68.126, B-68.327)<sup>19</sup>.

La correcta delimitación de la competencia judicial tiene una incidencia trascendente en relación a los litigantes, respecto a distintos aspectos jurídicos como ser la sede territorial del tribunal, reglas procesales aplicables y lo atinente a los requisitos de admisibilidad. Estos últimos, adquieren mayor trascendencia en el fuero contencioso dado que si un juicio iniciado ante un juez en lo civil o en lo laboral resulta desplazado a dicho fuero, puede determinar la desestimación de la pretensión, si ella no cumple con alguno de los requisitos de admisibilidad contemplados específicamente para esa clase de controversias<sup>20</sup>.

El criterio para delimitar la competencia en razón de la materia parte del art. 166 de la Constitución Provincial y de los arts. 1 a 8 de la ley 12008. En el citado cuerpo legal, se establece una cláusula general (artículo 1 apartado 1) que se complementa con otras (artículos 2 y 4), en las cuales se precisan algunos supuestos particulares de casos que están incluidos o excluidos del marco de la competencia contencioso administrativa. De las normas, antes mencionadas, se desprende que la nota determinante de la competencia material, está dada por la existencia de un caso o conflicto que se origina por comportamientos activos u omisivos de algún sujeto u órgano en ejercicio de función administrativa y que está regido por el derecho administrativo.

---

demanda es competente mientras no se oponga la contraparte en su debida oportunidad [cfr. doctr. S.C.B.A. causas B. 68.348 “Tarrío”, cit.; B. 71.894 “Matos”, res. del 30-V-2012.

<sup>19</sup>Villafañe, Homero M., Competencia material contencioso administrativa en la Provincia de Buenos Aires, La Ley, Buenos Aires 2006, pág. 277.

<sup>20</sup>Tribiño, Carlos R., La competencia del fuero Contencioso Administrativo en la Provincia de Buenos Aires, Librería Editora Platense, 2014, pág. 20.

Además, alcanza a todos los pleitos de responsabilidad estatal, sea por actividad lícita o ilícita, contractual o extracontractual, salvo que esta se origine en el ámbito del Derecho Privado (ej. civil, comercial, etc.). Sobre este punto me pareció importante dejar planteado, el cambio de criterio del Alto Tribunal a partir de su nueva composición en lo que respecta a la competencia frente a los litigios por daños y perjuicios derivados de la actividad judicial luego de lo resuelto en la causa "V. C. G. y otro c/ la Policía bonaerense, la Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Seguridad y Ministerio de Justicia), el Ministerio Público Fiscal y el Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires" (B- 74.000) del 28/6/2017.

En el caso, el objeto de la causa bajo estudio, consistió en hacer efectiva la responsabilidad del Estado por un obrar que la actora estimó disfuncional en el desempeño de la actividad jurisdiccional. La SCBA, con el voto de la mayoría –votos de los Drs. Negri, Pettigiani, Soria y Kohan-, se declaró que la litis no escapa a los términos del referido art. 166, in fine, de la Constitución Provincial, en atención a lo reglado por los arts. 1, 12 inc. 3º, y, fundamentalmente, 2 inc. 4º del Código Contencioso Administrativo y resolvió que resulta competente para conocer y decidir en el asunto el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo correspondiente.

El criterio antes citado importó la modificación de la doctrina forjada en un número importante de fallos, por la cual se les asignaba competencia a los Juzgados Civiles y Comerciales respecto a la responsabilidad estatal por el ejercicio de función jurisdiccional (causas B. 64.674 "Ramos", res. de 30-X-2002; B. 64.846 "Fragnul", res. de 27-XII-2002; B. 65.353 "Faster", res. de 19-III-2003; B. 65.974 "Olivera", res. de 1-X-2003; B. 65.991 "Ginzo", res. de 19-IV-2006; B. 68.311 "Calderón", res. de 31-V-2006; B.69.979 "Machado" res. de 25-II-2009, B.70.670 "Alvarez" de 10-III-2010, "B.71.041 "Nuñez" de 27-IV-2011 y B. 71.657 "Loyola", res. de 30-V-2012; B. 72.698 "Olivera", res. de 5-III-2014; B. 73.338 "Borio", res. de 5-XI-2014; B. 73.113 "Yafar", res. de 3-XII-2014 y B. 73.720 "Gómez", res. de 28-IX-2016, entre otras).

Igualmente cabe advertir que la modificación de la doctrina se sostuvo en la propia integración de la SCBA, que al momento de fallar en la causa B-74.000 contaba con un integrante menos que llevó a la necesidad de integrar con un miembro de la Casación Penal que, esta vez, compartía el criterio de lo que las anteriores casos formaba la minoría. Ello importa, tomar con cuidado esta doctrina de transitar los casos de responsabilidad extracontractual por actuar u omisión del ejercicio de la función jurisdiccional y, esperar, que tal criterio sea ratificado por otros precedentes.

Las Cámaras Departamentales de Mar del Plata, San Martín y San Nicolás, respecto a lo normado por el art. 5 inc. 1 del CCA<sup>21</sup> consideran que la competencia territorial regulada en dicho artículo corresponde que sea asignada a los Juzgados Contenciosos Administrativos del Interior de la Provincia. En efecto, en la causa *“Cetmi SRL c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/ Contencioso Adm. Cesación de Vías de Hecho”* la Cámara Contencioso Administrativa de San Martín (4/07/2009) rechaza la excepción de incompetencia planteada destacando que la actual redacción de la norma que regula la cuestión general de la competencia territorial en materia contencioso administrativa – artículo 5to inciso 1ro de la Ley 12.008, texto según ley 13.101 y sus modificatorias-, claramente desconoce el mandato de descentralización que emerge de la redacción y espíritu de la cláusula constitucional que regula la justicia contencioso administrativa –art. 166 último párrafo CPBA– al no determinar, como opción general del justiciable para todos los casos, la posibilidad de radicación de la controversia en el departamento judicial de su domicilio legal. En esta causa, el domicilio fiscal de la parte actora se encontraba en el partido de Tigre, provincia de Buenos Aires (Juzgado en lo Contencioso Administrativo de San Isidro) y es este el que dirime la cuestión de la competencia territorial, descartando la exigencia del representante del Fisco consistente en que el inicio de su pretensión en materia tributaria sea en el Departamento Judicial La Plata.

---

<sup>21</sup>El art. 5 inc. 1º, establece que es competente el juzgado contencioso administrativo correspondiente al domicilio de las personas cuya actuación u omisión diese lugar a la pretensión procesal. Luego, en el inciso 2º, la norma enumera algunas excepciones, ante cuya ocurrencia se abre paso a la jurisdicción territorial de otras sedes, entre otros motivos, para atemperar el efecto de la concentración de juicios en la ciudad de La Plata cuando la demandada es la Provincia de Buenos Aires.

Similares argumentos defensivos de la competencia territorial de los juzgados contencioso administrativos del interior de la provincia y que consideran que una aplicación literal de la cláusula general del art. 5 numeral 1 C.C.A., vulneraría garantías constitucionales, propician las Cámaras del Fuero de los Departamentos Judiciales de San Nicolás y Mar del Plata -entre otras- en las causas Causas: N°1.715-2013, y 5.566/2.014, respectivamente<sup>22</sup>.

Incluso, recientemente, la Cámara Contencioso Administrativa de Mar del Plata fue un poco más allá al decretar la inconstitucionalidad del art. 5 inc. 1) de la ley 12.008 - texto según ley 13.101- y su inaplicabilidad en la causa C-5566-MP1 "*Farmacia Badamar S.C.S. c/ A.R.B.A. s. Pretensión declarativa de certeza*" del 26 de mayo de 2015 en el contexto allí analizado. La Cámara sostuvo: "que existe consenso generalizado sobre el claro objetivo perseguido por la Convención Constituyente bonaerense de 1994 de abandonar todo régimen de enjuiciamiento de la actividad administrativa concentrado en un solo órgano jurisdiccional [competencia originaria y exclusiva de la Suprema Corte de Justicia provincial] y en un único asiento territorial [la ciudad de La Plata como capital de la Provincia]. Tal objetivo, podría aventurarse, actúa como impulso para perfeccionar un estándar de descentralización razonable, empero también ínsitamente contiene la prohibición de no retornar, directa o indirectamente, al otrora escenario repudiado."

A su turno, nuestro más alto Tribunal sigue esta línea de razonamiento en "*Sarachaga Ana Isabel C/ A.R.B.A. S/ Amparo por mora*" del 6 de abril de 2016. La importancia de tratar esta cuestión radica en que, como lo señala el Dr. Soria: "el conflicto a resolver da cuenta de uno de los últimos reductos de la concentración competencial que contiene el sistema legal." Dentro de su voto se desarrolla con meridiana precisión varias cuestiones que giran en torno a la norma en estudio pero en esta oportunidad y en honor a la brevedad reproduciremos la siguiente conclusión a la cual adherimos: "la aplicación

---

<sup>22</sup>En una postura contraria a lo planteado por estas tres Cámaras encontramos la del Dr. Carlos Tribiño quien, con meridiana claridad, explica como los fundamentos que desarrollan las Cámaras citadas no otorgan un adecuado sustento a la solución a la que arriban. Para su comprensión, recomendamos la lectura de cada una de las razones y consideraciones que dicho autor desarrolla al respecto. (Tribiño, Carlos R., *La competencia del fuero Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires*, Librería Editora Platense, 2014, pág 156).

del art. 5 inc. 1° del CPCA no reviste congruencia con los fines del ordenamiento constitucional sobre la materia (arts. 28, Const. Nac.; 15 y 166, último párrafo, Const. Prov.).

En cuanto a las Ordenanzas Municipales, la ley 12.008 preveía la posibilidad de que la competencia material abarcara además del cuestionamiento de actos administrativos de alcance particular o general, la impugnación de ordenanzas municipales.

Con posterioridad, la ley 13.101 suprimió la referencia a esa categoría de normas y modificó también la Ley Orgánica de las Municipalidades (decreto ley 6769/58) incorporando un párrafo al artículo 77, en el que se dispuso que “Las ordenanzas serán consideradas ley en sentido material y formal”. Esta reforma estuvo orientada a desplazar de los tribunales contencioso administrativos esta clase de controversias que, en principio, quedarían reservadas a la competencia que la Constitución acuerda a la Suprema Corte en el art. 161 inc.1, es decir que deberían dirimirse por medio de la demanda originaria de inconstitucionalidad, al revestir tales ordenanzas el carácter de ley.

Pero el propósito legislativo no quedó suficientemente logrado, toda vez que se mantuvieron otras normas del Código que hacen referencia expresa a las ordenanzas municipales, con lo cual sería dable entender que estas podrían ser materia de impugnación en sede contencioso administrativa. En esa dirección es factible advertir que el artículo 3 prevé la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de ordenanzas municipales, en tanto que el artículo 33 inc. 2 establece que cuando se impugne judicialmente una ordenanza municipal, la demanda deberá notificarse al intendente y también al presidente del Concejo Deliberante.

De tal modo se ha generado una duda interpretativa en el sentido de si queda habilitada o no la impugnación directa de esas normas comunales en el fuero contencioso administrativo y en su caso, si la única vía adecuada a estos efectos es la demanda



originaria de inconstitucionalidad<sup>23</sup>. Asimismo, a esta duda interpretativa se suman las distintas posturas de los jueces con respecto a la sanción de ordenanzas municipales en cuanto a si ellas importan el ejercicio de una atribución de naturaleza legislativa o el ejercicio de función administrativa<sup>24</sup>

Respecto a la modificación de la ley 13.101, Isabella sostiene que se ha pretendido restringir el control judicial de las ordenanzas municipales, al punto que, tanto la impugnación directa de las mismas, cuando ellas tuvieran alcances particulares, como la impugnación de aquellas generales y abstractas, que contengan agravios de índole infra constitucional, carecerían de toda jurisdicción ya sea por el proceso administrativo de la ley 12008, como por medio de la acción originaria de inconstitucionalidad prevista en el art.161 inc. 1 de la Constitución Provincial. Tampoco sería, en principio, la acción de amparo una vía procedente para el control de ordenanzas municipales, en tanto, y al menos una interpretación literal, tal como refiere destacada doctrina, pareciera ser una vía vedada, al igual que la del código procesal administrativo, para la impugnación directa de ordenanzas, toda vez que el art. 20 inc. 2) párr. 3º de la Constitución dispone que el amparo “no procederá contra leyes”. Teniendo en cuenta las dificultades que afronta el control judicial de las ordenanzas en la Provincia de Buenos Aires, de no lograrse una interpretación armónica del ordenamiento jurídico que permita garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva (art. 15 Constitución Provincial), se generará una verdadera denegación de justicia. Sobre el punto, en "COA Construcciones y Serv. Públic. S.A. c. Municipalidad de Tres de Febrero s/pretensión restablecimiento o reconocimiento de derechos —cuestión de competencia—" causa B. 68.405 del 28-XII-05, la Suprema Corte

---

<sup>23</sup>Tribiño, Carlos R., La competencia del fuero Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, Librería Editora Platense, 2014, pág. 66. Sobre el punto podemos citar los precedentes de la SCBA B 72.719, B 72.226, I 70.250.

<sup>24</sup>Sin entrar a analizar los fundamentos normativos y las posturas doctrinarias utilizados por las distintas Cámaras, vamos a citar dos fallos con posturas contrapuestas respecto a este tema. Por un lado el de la Cámara Contencioso Administrativa de Mar del Plata en la causa “Municipalidad de Maipú C/ Macchi Juan Eduardo s/ Expropiación Directa” del 9/2/2011, donde se establece que debe existir una ley emanada de la legislatura provincial que declare la utilidad pública de los bienes objeto a desapoderamiento y no es posible suplir la falta de tal requisito constitucional con el dictado de una Ordenanza Municipal emanada del Concejo Deliberante. Por su parte, la Cámara Contencioso Administrativa de San Martín en la causa “Municipalidad de Malvinas Argentinas c/Llopis Ricardo Omar y otros s/ Expropiación Directa” del 11/10/12 señala que los municipios cuando sancionan Ordenanzas destinadas a regular cometidos públicos lo hacen con una clara naturaleza legislativa.

de Justicia de la Provincia de Buenos Aires continúa delineando la doctrina del máximo Tribunal provincial en materia de impugnación de ordenanzas municipales<sup>25</sup>.

En la causa “Dublin Group SA c/ Municipalidad de General Pueyrredon s/ Pretensión Anuladora” del 26/06/2014, la Cámara Contencioso Administrativa de Mar del Plata hizo lugar al planteo de improponibilidad de la acción canalizado mediante la excepción de inadmisibilidad y rechazó formalmente la demanda interpuesta. En el caso, la actora no contó con un medio procesal útil para llevar ante la jurisdicción su objetivo impugnatorio, en todo caso, fue su propio yerro en la elección de un camino ritual no habilitado, el que cerró toda posibilidad de atacar directamente, en abstracto y sin esperar a la emisión de un acto particular de aplicación, la constitucionalidad y/o legalidad de la Ordenanza 20.276.

Luego del análisis efectuado pudimos observar que existe una importante dificultad para cuestionar las ordenanzas municipales en lo que respecta al fuero que deberá intervenir; así la interposición de la excepción de inadmisibilidad, podrá tener asidero o no, según sea el tipo de acto que se impugne y según la interpretación jurisprudencial que se haga sobre la naturaleza asignada a las mismas (legislativa o administrativa).

Por último, analizaré dos precedentes del más alto tribunal y que son una consecuencia de la conceptualización dada al inicio de esta excepción. Por su parte, en la causa “Utilducto SA c/ Aguas Bonaerenses SA s/ Pretensión Anuladora” dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires A 69.021 (8/07/2008) estamos frente a una la relación jurídica -contrato de locación de obra- donde intervienen dos personas jurídicas no estatales, pero cuya materia es contencioso administrativa porque el objeto y finalidad pública que posee el objeto del contrato y la relación directa con la prestación del servicio público de provisión de agua potable domiciliaria, determinan la intervención de los órganos del fuero en lo contencioso administrativo. En cuanto a la causa “Scarpellino, Dora A. c/ Consorcio de Propietarios del Edificio “D” y otrs. s/ Pretensión Indemnizatoria”, (B 68.952) del 21/2/2006 vemos como el más Alto Tribunal

---

<sup>25</sup>Conf. Isabella, Diego P., La impugnación de ordenanzas en la Provincia de Buenos Aires, La Ley 2006-D, 252.

Provincial reafirma la competencia contencioso administrativa aunque para resolver este caso, donde se demanda juntamente con el Consorcio a la Municipalidad de La Matanza por la responsabilidad que le cabe en la construcción y conservación de las veredas y caminos para el tránsito peatonal, deba acudir para su solución al método de integración analógica, es decir, a la aplicación por analogía normas del derecho privado.

Del análisis jurisprudencial efectuado hemos visto que a diferencia del anterior régimen, ciertos pleitos entre particulares sin intervención de entes estatales o aquellos casos en que deba acudir a la legislación civil -adaptados a un caso concreto de derecho administrativo- serán dirimidos ante el fuero contencioso administrativo.

Además, teniendo en cuenta el espíritu de la reforma constitucional, la normativa contenciosa en juego y las nuevas interpretaciones de las mismas por parte de los jueces, concluimos en que se tiende a la descentralización en materia de competencia y con ello a su consecuente accesibilidad e intermediación. Es por ello que compartimos lo resuelto por las Cámaras Regionales citadas respecto a la competencia territorial asignada a los juzgados del interior –art. 5 inc.1 del CCA- sumado a que no debemos olvidarnos de que la competencia en razón del territorio y por cuestiones patrimoniales es prorrogable.

Por último, es dable señalar que, la competencia asignada al fuero puede ir cambiando por distintas cuestiones; sea por cambios en la realidad jurídica, por la distinta composición de los jueces que intervienen en el tratamiento de los temas a tratar, por reformas legislativas, entre otras y es por esta razón que debemos tener presente la interpretación que dan los jueces a las normas bajo análisis a la hora de interponer una excepción en materia de competencia. Ejemplo de ello es lo acontecido con la responsabilidad extracontractual por actividad jurisdiccional.

**IV.1.2. Art. 35 inc. 1 ap. “b” Falta de personería en el demandante, demandado o en sus representantes.**

Es otra de las excepciones dilatorias, un verdadero impedimento procesal<sup>26</sup> por la cual se delata la ausencia de capacidad procesal para estar en juicio del actor o demandado y la falta, defecto o insuficiencia de la representación de quienes comparecen al proceso, en nombre de aquellos (art. 28 inc. 1 ap. a CCA).

Es subsanable en el mismo proceso, ya sea por la comparecencia del representante legal o si se acompaña la documentación necesaria para justificar la representación invocada.

Al respecto, Argañaraz<sup>27</sup> afirma que la Administración no podría prevalerse de esta excepción de falta de personalidad en el actor o en su representante, si esta personalidad ha sido admitida y consentida en la instancia administrativa. Citando a Alcalá Zamora, agrega dicho tratadista que: “se ha entendido como consecuencia del principio moral y jurídico de no contradecir los actos propios, que la administración no puede impugnar con éxito, en la vía contenciosa, la personalidad que aceptó como acreditada, legítima y bastante como parte de la vía gubernativa, entendiéndose con ella en las distintas actuaciones de ésta”.

En el ámbito provincial, en lo que hace a la organización jurídico institucional, la representación del Fiscal de Estado surge del art. 155 de la Constitución Bonaerense y por tal motivo no debe acreditar personería alguna.

En cuanto a los abogados del Fiscal de Estado y los letrados de las municipalidades, estos profesionales al momento de participar en los distintos litigios deberán acreditar su representación por medio del poder pertinente.-

Este es un aspecto que el juez necesariamente debe analizar en cada uno de los expedientes a medida que se van presentando las distintas partes del proceso. Por ello, si la falta de personería, sea por ausencia de capacidad procesal o por insuficiencia de la representación necesaria o voluntaria, no es advertida por el juez, podrá ser quien conteste demanda el que advierta tal falencia.

---

<sup>26</sup>Versara sobre la base de un presupuesto procesal y puede llevar a la nulidad del juicio; a diferencia de la legitimación para obrar cuya ausencia impide que la sentencia resuelva sobre el fondo del litigio.-

<sup>27</sup>Argañaras, Manuel J, op cit., pág. 296.

En la práctica vemos que al momento de contestar la excepción se suelen salvar las deficiencias del poder y por ello, aquella deberá rechazarse sin perjuicio de que las costas se impongan a la parte que motivo su interposición.

A continuación, mencionare algunos decisorios sobre el tema dictados por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y que reflejan lo expuesto. De los mismos surge que, a pesar de que el primer fallo que citamos es anterior a la entrada en vigencia de la Ley 12008, la doctrina expuesta por el Alto Tribunal resulta aplicable al nuevo régimen procesal.-

En la causa “Bucharsky, José Luis c/Municipalidad de Villa Gesell s/Demanda contencioso administrativa” (B 56441) del 17/12/1996 se afirma que, la falta de personería no puede fundarse en la caducidad del mandato invocado en razón de un cambio institucional de autoridades, porque como es sabido en nuestra materia debe primar la doctrina de la continuidad de los mandatos en el área de la función pública, salvo el supuesto de revocación explícita.

De las causas “El Día S.A.I.C. y F. c/Municipalidad de La Plata s/Amparo”(Ac 96977) del 31/08/2007 y “Velázquez, María Teresa c/Provincia de Buenos Aires s/Demanda contencioso administrativa”(B 58927) del 08/02/2012, observamos con claridad como la falta de personería es una defensa dilatoria en tanto no hace a un presupuesto de la acción sino a la capacidad de actuar, no correspondiendo en estos casos el rechazo de la demanda sino el otorgamiento de un plazo para que la accionante justifique debidamente la personería que invoca.

#### **IV.1.3. Art. 35 inc. 1 ap. “c” Litispendencia**

Procede, si existe otro proceso que se está sustanciando entre las mismas partes, en virtud de la misma causa y por el mismo objeto.

Evita que la misma cuestión sea objeto de un doble conocimiento, con la posibilidad de que existan sentencias contradictorias. Se persigue la eliminación del segundo proceso con la decisión judicial que declara inadmisibile la pretensión.

Las actuaciones deben encontrarse en trámite, pendiente de decisión, es decir no perimido, desistido, concluido por alguna excepción o por sentencia firme, porque de lo contrario procedería la excepción de cosa juzgada.

La cuestión en el ámbito jurisprudencial ha sido tratada por la Corte en la causa, "Torga Pascual Alberto y otra contra Municipalidad de Arrecifes Demanda contencioso administrativa" (B. 56.052), sent. del 9-V-2001, allí señala que la situación de litispendencia se produce cuando existe otro proceso pendiente entre las mismas partes, en virtud de la misma causa y por el mismo objeto, es decir, frente a la coetaneidad de dos pretensiones cuyos elementos son idénticos. El Supremo Tribunal al mismo tiempo dijo: para que pueda prosperar la mentada excepción debe existir un juicio pendiente sobre el mismo asunto o que este haya sido ya motivo de una decisión judicial, por lo cual la revisión del derecho reconocido resultaría atentatorio de la cosa juzgada. Esta doctrina que surge en "Torga" fue tomada en varios pronunciamientos posteriores, citando a modo de ejemplo los precedentes: "Sampayo Jorge Agustín c/ Provincia de Buenos Aires (Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policías/Demanda contencioso administrativa" (B64770) del 20 de junio de 2007 y "Abraham, Alejandro Argentino y otros c/Provincia de Buenos Aires (Dirección de Lotería y Casinos) s/Demanda contencioso administrativa" (B59166) del 07/05/2014. En el primer caso hace lugar a la excepción ya que se trataba de un caso típico de "litispendencia por conexidad",—si bien no se presentan los caracteres de la "triple identidad", existe la posibilidad de que la sentencia a dictarse en uno de los procesos pueda producir efectos de cosa juzgada en el otro. Respecto al segundo, la excepción en estudio se rechaza teniendo en consideración el distinto estado procesal en que se hallaban las causas dado que al momento en que se dedujo la demanda ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo la competencia originaria del Tribunal sobre la materia contencioso administrativa se hallaba extinguida (29/XI/2004).

Vemos otro caso de litispendencia por conexidad en la causa "P.C.O. c/Banco Provincia de Buenos Aires s/Demanda contencioso administrativa" (B 67273) del 03/12/2008, allí se hace lugar a esta excepción porque aunque no se presenten los caracteres de la "triple identidad" de sujeto, objeto y causa-, al igual que en el caso

anterior, también existe la posibilidad de que la sentencia a dictarse en uno de los procesos pueda producir efectos de cosa juzgada en el otro. En el caso, si bien el elemento causal difiere en cada uno de los expedientes -en uno se expone una pretensión meramente reparatoria, sin impugnación de actos administrativos, y en el otro, se trata de una acción impugnatoria de los actos administrativos de exoneración, y también aspectos indemnizatorios- resulta evidente la conexidad entre ambos procesos. Posteriormente y en el mismo sentido, la Corte se pronunció en varios precedentes, en esta oportunidad citaremos las causas B.65.137 "Abruza Omar Adolfo y otros C/ Bruza Omar Adolfo y otros C/ Provincia de Buenos Aires (Instituto Provincial de Loterías y Casinos)" del 30/05/2012 y B. 65143 "Catangel S.A. y otro c/Provincia de Buenos Aires (Subsecretaría de Tierras y Urbanismo) s/Demanda contencioso administrativa" del 19/12/2012.

Por otra parte, en el precedente "Municipalidad de General Pueyrredon c/ Paseo de las Toscas S.A. s/ Materia a Categorizar", la Cámara Contencioso Administrativa de Mar del Plata sent. del 15/04/2010 rechaza la excepción de litispendencia dejando en claro que, si bien los objetos procesales de los pleitos en cuestión (materia a categorizar y pretensión anulatoria) responden a una misma causa jurídica -esto es, el contrato de concesión de uso de la Unidad Turística Fiscal N°8 del Balneario Playa Grande-, sus antecedentes normativos y los actos administrativos dictados en consecuencia de la relación contractual administrativa, difieren en cuanto a la sustancia jurídica de la pretensión. Asimismo, la Cámara citada también funda el rechazo de la excepción en el hecho de que la tramitación de ambas causas lo es ante el mismo órgano jurisdiccional, circunstancia que aleja definitivamente la posibilidad del dictado de pronunciamientos encontrados.

Otra cuestión se plantea con relación al amparo. En la causa "Balach c/ Ministerio de Economía, IPS y otros s/ Pretensión de Restablecimiento o Reconocimiento de Derechos" del 30/3/2006 (causa 868), la Cámara Contencioso Administrativa de La Plata hizo lugar a la excepción debido a que algunos actores habían promovido con anterioridad una acción de amparo, que estaba en trámite. Si bien en la Constitución Provincial se establece que el Amparo procederá ante cualquier juez siempre que no pudieren

utilizarse, por la naturaleza del caso, los remedios ordinarios sin daño grave o irreparable (art. 20 Const. Prov.), si llegaba a acogerse la pretensión de los actores en el marco del proceso de amparo – de configurarse ilegalidad o arbitrariedad manifiesta en la conducta juzgada-, tal decisión tendría una natural incidencia en el proceso contencioso administrativo posterior.

Finalmente, quiero destacar que en la materia también vemos muchos casos donde se plantea litispendencia en el marco de las pretensiones anulatorias contra los actos administrativos que le brindan sustento a los títulos tributarios. Si bien existen muchos pronunciamientos al respecto, en esta oportunidad, citaremos uno dictado por nuestro más Alto Tribunal el 05/03/2014 “Fisco de la Provincia de Buenos Aires c/Clínica y Maternidad del Sagrado Corazón y otros, Medisis - UTE y otros s/Apremio provincial. B 72197, aquí la Corte concluye en que no existe litispendencia allí donde uno de los procesos es de ejecución y el otro es de conocimiento pleno. Es así que, la pretensión anulatoria que tramita ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N°1 del Departamento Judicial de La Plata-, resulta escindible del proceso de ejecución que se lleva adelante ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N°1 del Departamento Judicial de Morón.

Luego de haber referido a estos casos resueltos por las Cámaras y por la Suprema Corte, vemos como de las excepciones clásicas del fuero procesal civil esta es la excepción que más se plantea. Recordemos que, como la palabra lo indica, litispendencia significa juicio pendiente y como la realidad judicial nos marca que los procesos tardan bastante tiempo hasta ser finalizados sea por sentencia o por otro modo de terminación, la correcta interpretación que haga el juez respecto a si existe un juicio pendiente frente al planteo defensivo que realice el demandante al interponer esta excepción, evitara que se vea afectada la decisión final y con ello la tutela judicial efectiva.



**IV.1.4. Art. 35 inc. 1 ap. “d” Defecto legal en el modo de proponer la demanda, por no cumplir con los requisitos enumerados en el art. 27 del CPCA.-**

Estamos frente a otra defensa dilatoria, porque suplida la insuficiencia o disipada la oscuridad de la demanda, está tendrá plena vigencia.

Procede cuando en la demanda se omite aludir a sus aspectos sustanciales (ej. imprecisión en el objeto reclamado) o cuando no cumple con los requisitos que dan contenido a dicha presentación judicial. Y también, cuando la demanda se presenta como una pieza jurídica confusa, imprecisa, ambigua u oscura, cuya lectura impide determinar con precisión la cosa demandada.

En la materia predomina un criterio favorable a la prosecución de la causa, admitiéndose la subsanación de las deficiencias contenida en el escrito de demanda. Así, respecto a la documentación se ha dicho que si se ofreció como prueba el expediente, dichas constancias administrativas forman parte de la demanda misma y suplen la falta de agregación de aquellos documentos en la oportunidad que determina el art. 28 del CCA.

Tiende a impedir que el demandado se encuentre en un estado de incertidumbre o duda que le obstaculice contestar en forma adecuada la demanda, entendiéndose que está en juego el principio constitucional de la inviolabilidad de la defensa en juicio.

Antes de introducirnos en el análisis jurisprudencial de esta excepción queremos dejar de manifiesto que no es frecuente su interposición en el fuero contencioso dado que por lo general el juez de la instancia en el primer despacho y atendiendo a la exposición de los hechos que el actor hace en la demanda y a lo normado por el art. 27, mandara a subsanar todo aquello que considere que pueda afectar el derecho de defensa de la contraria ya que el accionante es quien tiene la carga de consignar en el escrito inicial con debida precisión las circunstancias del caso, los hechos en que se funda la pretensión, su objeto, entre otros de acuerdo a lo que indica la normativa señalada.

Dicho esto, en la causa “Durigan Pedro Alberto y otros c/ Provincia de Buenos Aires (Caja de Policía)” del 19-7-2006 dictada por la Suprema Corte de Justicia se admite la excepción por no haberse individualizado en la demanda la actuación u omisión

administrativa que configuraba el caso (art. 27 inc. 3 CPCA), y por no haberse realizado una explicación adecuada de las circunstancias (art. 27 inc. 4 CPCA). En este sentido, la Corte puntualizó que los actores no expresaban si perseguían la nulidad de los actos generales que denunciaban, o bien los actos individuales de aplicación, y tampoco si se trataba de un caso de silencio administrativo o de una típica impugnación de actos administrativos, no pudiendo esclarecerse el objeto de la demanda por la escasa prueba acompañada.

Siguiendo esta línea de razonamiento, el más Alto Tribunal se pronuncia en varios precedentes B 57117, B 63949, C 90080, entre muchos otros. En esta oportunidad, citaremos la causa “Concivi S.A. c/ Municipalidad de La Matanza s/ Demanda contencioso administrativa” (B 55300) del 27/04/16. Aquí, la excepción de defecto legal se interpuso por la supuesta imprecisión expositiva de los hechos contenidos en el escrito de demanda y, con voto del Dr. Pettigiani, la Corte deja en claro que no existe oscuridad, omisión o error que hayan impedido la contestación de la demanda o la dificultaran de tal modo que resulte agraviado el derecho de defensa. Para decidir de este modo utiliza como fundamento la doctrina ya consolidada que garantiza el acceso a la jurisdicción (art. 15 de la Constitución provincial) y que determina que en caso de duda debe definirse la cuestión a favor de la admisibilidad de la acción, siendo que la regla in dubio pro actione comporta un principio rector en materia contencioso administrativa. Por ello, bajo esta premisa y ante estos supuestos, no procede el rechazo de la acción sino la fijación de un plazo para subsanar las deficiencias alegadas.

#### **IV.1.5. Art. 35 inc. 1 ap. “e” cosa juzgada**

Tiende a acreditar que existe un pronunciamiento anterior firme sobre el mismo tema. Al igual que en la excepción de litispendencia se requiere la triple identidad entre sujeto, objeto y causa (Causa B. 50.333 “Nida S.A.C.I.F.I.” del 02/03/1999). Pero, reparamos en que el examen que deba efectuar el juez frente al planteo de una excepción de cosa juzgada será más concreto, mientras que en la litispendencia habrá que

determinar si existen procesos pendientes, en la excepción bajo análisis solo debe determinarse si existe autoridad de cosa juzgada que emane de una sentencia merituada con anterioridad por un juez sin importar el fuero en el que actúe.-

Asimismo, debe vincularse con el fondo o mérito de la causa. La excepción procede ante la cosa juzgada material, es decir la que implica la definitividad que impide reanudar la cuestión en otro proceso posterior. Examinándose la situación en su integridad, pueda caracterizarse a la pretensión deducida como coincidente con una ya resuelta, evitándose así la reiteración indefinida de juicios y la posibilidad de escándalo jurídico porque el valor o la finalidad de la cosa juzgada son la paz y la seguridad jurídica.-

En cuanto a su aplicación práctica, Laura Monti y Mabel Vietto Ferreiro señalan que podemos encontrar que ante un caso que fue precedido por un proceso de amparo, solo podría generarse cosa juzgada en lo que hace a la inexistencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta en el actuar o la omisión estatal, pero como muchas veces los propios demandantes desnaturalizan el amparo incluyendo el ofrecimiento y la producción de profusa prueba, impropia de la sumarísima vía, puede suceder que el juez no se pronuncie sólo por la aludida inexistencia. Será en estos casos, si se intenta un juicio de conocimiento posterior donde deberá analizarse con prudencia si existe cosa juzgada. Otro supuesto se da en los casos regulados por leyes especiales como ser las expropiaciones, porque aun cuando la sentencia se encuentre consentida o ejecutoriada, para que se proyecten todos los atributos inherentes a la cosa juzgada es menester que se haya tomado posesión, pagado la indemnización y transferido el dominio. Mientras ello no ocurra, puede el Estado renunciar a la expropiación y desistir de ella, pese a que hubiere una sentencia definitiva<sup>28</sup>.

De este modo vemos de manera nítida, un tema recurrente en nuestra materia cual es el vinculado a las leyes especiales. Por lo general, al analizar los distintos pronunciamientos, nos encontramos frente a normas legales que se encontraban vigentes

---

<sup>28</sup>Conf. Monti, Laura M. y Vietto Ferreiro, Tratado de Derecho Procesal Administrativo, Tomo II, Buenos Aires, La Ley, 2007, pág. 21.

antes de la sanción del Código Contencioso y respecto de las cuales la jurisprudencia admite su aplicación actual.

#### **IV.1.6. Transacción, conciliación y desistimiento del derecho.**

Regulados respectivamente en los arts. 308, 309 y 305 del Código Procesal Civil y Comercial, disposiciones aplicables supletoriamente a nuestra materia, en cuanto no sean incompatibles con el régimen del CPCA (art. 61 inc. 1)<sup>29</sup>.

El desistimiento del proceso consiste en la declaración de voluntad hecha por el accionante con el fin de poner de manifiesto su deseo de abandonar el desarrollo de la pretensión que interpuso y requiere la conformidad de la contraparte, excepto cuando se concrete antes de la notificación de la demanda o fuera acompañado por el desistimiento del derecho en el que se funda la acción.

En cuanto a la conciliación y transacción, nos encontramos frente a figuras autocompositivas que implican un acuerdo entre las partes y que tornan infructuoso el litigio pendiente. Componen definitivamente el conflicto e impiden, por lo tanto, su ulterior renovación, adquiriendo eficacia equivalente a la de la cosa Juzgada.

Se procura evitar que debido a situaciones extintivas anteriores a la acción, se sustancie un nuevo proceso innecesario<sup>30</sup>. Debemos tener en cuenta que el desistimiento, la transacción y la conciliación, requieren una resolución homologatoria como requisito de perfeccionamiento.

Advertimos que en el fuero contencioso, a diferencia de lo que ocurre en los otros fueros, será más frecuente encontrarnos en presencia de estas figuras en los juicios de apremios que en el resto de las pretensiones. Esto se debe, entre otros motivos, a que en el ámbito Provincial y conforme lo dispone el decreto-ley 7543/69, el Fiscal de Estado necesita autorización del Poder Ejecutivo o de la autoridad administrativa competente

---

<sup>29</sup>Art. 61 inc. 1: Regirán en el proceso contencioso-administrativo, las disposiciones sobre el allanamiento, el desistimiento, la conciliación y la transacción, contenidas en el Código Procesal Civil y Comercial, en tanto sean compatibles con el régimen del presente Código.

<sup>30</sup>Conf. Palacio, Lino E., Derecho Procesal Civil, tomo V, 3 ed Abeledo Perrot., Buenos Aires, 2011, pág. 496.

para efectuar transacciones en los juicios en los que interviene, o allanarse en las demandas entabladas contra la provincia, y para desistir de la acción o el derecho en los juicios iniciados por la provincia. Asimismo, también es importante destacar que la Ley de Mediación 13.951 exceptúa de la mediación previa obligatoria a las causas en las que el Estado Nacional, Provincial, Municipal y Entes Descentralizados sean parte.

En el marco de los juicios de apremios, existen supuestos de desistimientos por parte del Fisco cuando el demandado efectúa el pertinente pago del impuesto. A modo de ejemplo, citaremos la causa "Fisco de la Provincia de Buenos Aires c/Jaime, Eduardo Román s/Apremio provincial" dictada por la Cámara Contencioso Administrativa de Mar del Plata el 25/02/2010 donde el Fisco Provincial desistió del proceso cuando éste se hallaba ya bilateralizado a raíz de la presentación defensiva efectuada por el apremiado.

También me ha parecido interesante referir a la causa "Levin Hnos. S.A.I.A.F.I. c/ Provincia de Buenos Aires s/ Expropiación inversa" dado que aquí la Corte deja en claro que pese a que el desistimiento parcial efectuado -en el caso se desiste respecto de unos lotes- de lugar a un nuevo planteo de incompetencia, producir una nueva dilación en el desarrollo del proceso es improcedente dado que debe evitarse lesionar el elemental principio de celeridad y economía procesal, al mismo tiempo que la garantía a la tutela judicial continua y efectiva a la que la Corte ya ha otorgado primacía (doctr. causas B. 70.288 "Basualdo", res. del 7-VI-2010; B. 72.362 "Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata", res. del 5-VI-2013; B. 73.004 "Martínez", res. del 12-III-2014 y B. 73.096 "Organización No Gubernamental Para el Cuidado del Medio Ambiente", res. del 25-VI-2014 y sus citas).

En cuanto a la transacción, analizaré lo resuelto por la Corte en la causa "Carpinetti, Raúl Jorge c/Provincia de Buenos Aires (I.P.S.) s/Demanda Contencioso Administrativa", B 62305 S 02/11/2011. Aquí, Fiscalía de Estado al contestar demanda, denuncia la existencia de un convenio cuyo objeto resultaba coincidente con el reclamado en autos. Fue por ello que el Alto Tribunal tuvo por desistida la acción ya que de una de las cláusulas surgía que el actor había renunciado de manera irrevocable e

incondicional a todo reclamo judicial y/o administrativo en relación a la deuda generada por la falta de consideración en su haber básico de ciertas bonificaciones. Al respecto, dejó en claro que el actor no podía pretender la nulidad del convenio aduciendo su propia torpeza sumado a que debía considerarse especialmente su condición de abogado y ex funcionario del Poder Judicial, lo que sumado a haber estado asistido por su letrado apoderado, llevaba a descartar que al momento de la firma del convenio en cuestión haya concurrido error en el real alcance del mismo.

Siguiendo esta línea de razonamiento, en la causa "Huayqui S.A. de Construcciones c/ Provincia de Buenos Aires (M.O.S.P.) s/ Demanda contencioso administrativa" y en el marco de un contrato de obra pública, el Alto tribunal rechaza la demanda interpuesta por la actora mediante la cual pretendía restablecer un decreto anterior al compromiso suscripto entre las partes y por el que se efectuaba una renegociación a efectos de culminar la ejecución de los trabajos objeto del contrato. Sobre el punto dejó en claro que el lograr un acuerdo definitivo supone una transacción entre las partes dirigida a ajustar el desarreglo de las prestaciones contractuales (art. 1641, Cód. Civ.; conf. doct. C.S.J.N., Fallos 307:2216, Cons. 7º). Ello armoniza con la buena fe que debe animar la ejecución de los contratos administrativos (C.S.J.N., Fallos 305:1011; 315:1299, entre otros), la cual impone que cada contratante soporte las consecuencias desfavorables de su propia conducta discrecional (C.S.J.N., doctrina Fallos 319:2037, Cons. 15º; causa B. 55.901, "Empresa Tandil S.A.C.I.C.F."; B. 61.279, "Empresa Constructora Luis De Ángelis e hijos Sociedad de Hecho", sent. del 26-III-2014).

Por último, haré referencia al fallo "Salvo de Verna, Sara y otra. Ejecución de sentencia" (C. 117.548) del 29 de agosto de 2017 donde se presenta un cambio de criterio de la Corte frente al silencio en cuanto a la imposición de costas. En el marco de la ejecución de un convenio homologado, como lo comentamos al tratar la excepción de incompetencia, a partir de la nueva composición de la Corte y en este caso ante el cambio de postura del Dr de Lazzari, cambia el criterio frente al silencio, en este momento las costas deben ser impuestas al vencido, tal como lo venía sosteniendo el Dr. Soria. Es así como la Corte sigue al más alto Tribunal en el sentido de que "si es nula la exención de

costas sin fundamento, resulta contrario a la lógica interpretar que el silencio de la sentencia sobre ese punto implique su pago en el orden causado, pues entonces el mero silencio podría constituir una vía indirecta para evitar la nulidad derivada de disponer la exención sin causa explícita" (Fallos 328:4504). En su voto de Lazzari señala que sumado a ello y ya desde el prisma del nuevo Código Civil y Comercial, el art. 263 del mismo dice: "Silencio como manifestación de la voluntad. El silencio opuesto a actos o a una interrogación no es considerado como una manifestación de voluntad conforme al acto o la interrogación, excepto en los casos en que haya un deber de expedirse que puede resultar de la ley, de la voluntad de las partes, de los usos y prácticas, o de una relación entre el silencio actual y las declaraciones precedentes". Tal artículo nos da la pauta interpretativa del silencio frente a los deberes que impone el art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial al juez cuando expresa: "La parte vencida en el juicio deberá pagar todos los gastos de la contraria, aun cuando ésta no lo hubiese solicitado. Sin embargo, el juez podrá eximir total o parcialmente de esta responsabilidad al litigante vencido, siempre que encontrare mérito para ello, expresándolo en su pronunciamiento, bajo pena de nulidad".

#### **IV.1.7. Art. 35 inc. 1 ap. "i" Inadmisibilidad de la pretensión:**

Los requisitos de admisibilidad de la pretensión son las condiciones que deben reunirse para que la relación jurídica procesal quede válidamente constituida y el juez pueda entrar a conocer en la cuestión de fondo. De allí la importancia de conocer detenidamente tanto las causales de admisibilidad como de inadmisibilidad de la acción procesal, a fin de que el administrado pueda ejercer la defensa de sus derechos.

El artículo 166 de la Constitución reformada sólo menciona como requisito de admisibilidad el agotamiento de la vía administrativa, pero ello no significa que el legislador se encuentre impedido de consagrar otros requisitos de esa naturaleza.

El Código Contencioso Administrativo enumera los siguientes requisitos de admisibilidad: agotamiento de la vía administrativa, plazo y pago previo (cuando se trata de obligaciones tributarias de dar sumas de dinero) y cabe señalar que el cumplimiento

de esos requisitos está vinculado con cada una de las pretensiones. Es decir, no todas las pretensiones tienen los mismos requisitos de admisibilidad<sup>31</sup>.

Esta excepción es particular en nuestra materia, ya que no hay norma similar en el CPCC y a diferencia del Código Varela la regulación de estos requisitos aparece razonablemente atenuada.

Se presenta “*por no cumplir con los requisitos previstos en los artículos 14°, 15°, 16°, 18° y 19° del Código, por demandarse la nulidad de un acto administrativo consentido o impugnarse un acto que no revista la condición de definitivo o asimilable, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 14°.*”

***Es así que, los supuestos que pueden suscitarse para plantear la excepción de inadmisibilidad son los siguientes:***

***IV.1.7.1. que no se hubiera agotado debidamente el procedimiento administrativo cuando es necesario cumplir con esta carga (art 14).***

Como señalan Cassagne-Perrino, si bien el agotamiento de la vía administrativa es el único requisito de admisibilidad que tiene expreso reconocimiento constitucional, sólo opera en forma excepcional, en aquellos supuestos expresamente establecidos por una norma de rango legal y en la medida en que su exigencia sea razonable. La regla es la demandabilidad estatal directa<sup>32</sup>.

Sobre este punto, Soria expresa que el espíritu del art. 166 in fine es claro: este requisito debe ser acotado a límites razonables, lo cual significa que el agotamiento de la vía debe ser mantenido para los especiales y excepcionales supuestos que atiendan a las razones que justifican su existencia y que se vinculan a su doble función de instrumento

---

<sup>31</sup>Hutchinson, Tomás, Código Procesal Contencioso Administrativo Provincia de Bs.As., Editorial Scotti, 2005, pág. 120.

<sup>32</sup>Cassagne, Juan Carlos -Perrino, Pablo E El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, pág. 361 y ss.



de autocontrol administrativo y de garantía para los administrados. En todos los demás supuestos aquel debe ser obviado<sup>33</sup>.

Sin perjuicio de advertir que excede el objeto de este trabajo detenerme en lo que se plantea en torno a la constitucionalidad de la reforma introducida al art. 14 del CCA por la ley 13.101 al incorporar la exigencia de transitar por las vías administrativas con carácter de principio general<sup>34</sup>, no puedo dejar de mencionar lo que tiene dicho la Suprema Corte respecto a que para que se repute válida la exigencia de acudir a las vías previas administrativas, es necesario que estas, además de estar consagradas en forma expresa a través de una disposición de rango legal, sean razonables (conf. Caso “Gaineddu” B. 64.553 del 23/4/2003).

La Suprema Corte Provincial se ha expresado en numerosos precedentes (entre otras: causas B. 56.921, sent. del 15-III-2006 y B. 52.174, sent. del 22-XI-2006) señalando que el acto que resuelve la reclamación del particular en el procedimiento administrativo constituye la decisión definitiva que habilita la instancia contencioso administrativa, sin la necesidad de interponer recurso de revocatoria, no sólo por aplicación de las nuevas disposiciones de la Constitución provincial (conf. arts. 166 in fine y 15), sino también por la sanción posterior de la ley 12.008 que resulta aplicable a los procesos en trámite (conf.

---

<sup>33</sup>Soria, Daniel, “El agotamiento de la vía en el proceso administrativo de la Provincia de Buenos Aires”, Rev. Der. Adm. N° 24/26, p.44.

<sup>34</sup>ARTÍCULO 14.- (Texto según Ley 13101) Requisitos de Admisibilidad de la Pretensión. Supuestos de agotamiento de la vía administrativa.

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 todos los casos salvo los siguientes supuestos:
  - a) Cuando el acto administrativo definitivo de alcance particular 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.
  - b) 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 de 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.
  - c) Cuando se impugnare directamente un acto administrativo de alcance general emanado de la autoridad jerárquica superior o del órgano con competencia delegada por aquélla.
  - d) En los casos previstos en los artículos 12 incisos 4) y 5) y 16) del presente Código.
2. La falta de impugnación directa o su desestimación, de un acto de alcance general, 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 éste, sin perjuicio de los efectos propios de los actos individuales que se encuentren firmes o consentidos.

causa B. 64.996 "Delbes", res. del 4-II-2004). En efecto, el art. 14 inc. 1 ap. a del Código Contencioso Administrativo excluye de la carga de articular una revocatoria ante el mismo órgano que ha expedido el acto definitivo, al supuesto en que dicho acto emane de la máxima autoridad con competencia resolutoria final.

Respecto al recurso de revisión, el mismo Tribunal tiene dicho que es un remedio excepcional y por ende de los considerados no obligatorios para el agotamiento de la vía administrativa. No posee la amplitud de los otros recursos administrativos por cuanto significa el reexamen de un acto firme y consentido y por tanto, tiene carácter limitado y excepcional, pues afecta principios de seguridad y estabilidad que presentan todas las actividades firmes y consentidas del Estado (conf. causa B. 57.809, "Lacassagne", cit.; B. 59.287, "Trejo", sent. del 27-XII-2002, entre otras). No obstante, en cuestiones previsionales, ese Tribunal ha precisado que la resolución administrativa que decide la admisibilidad de un recurso de revisión -en esa específica materia- debe contener una fundamentación suficiente dada la índole de los derechos en juego; exigencia que comprende el exhaustivo análisis de los planteos fácticos y jurídicos expuestos por el recurrente y su confronte con los recaudos legalmente establecidos al efecto (conf. doct. causa "Centioli", B. 66.901, res. del 8-X-2008 y B. 62.043, "Karanicolas", sent. del 31-X-2016).

En esta excepción bajo análisis podremos apreciar jurisprudencialmente algunos de los distintos supuestos que giran en torno al agotamiento del procedimiento administrativo.

Empezaré por citar la causa "García Collins, Jorge H c/ Poder Judicial s/ Pretensión Anulatoria" del 7/09/2010 donde la Cámara Contencioso Administrativa Mar del Plata declara la inadmisibilidad de la pretensión al determinar que la autoridad con competencia resolutoria final en el reclamo del actor no era otra que la SCBA, en tanto cabeza del Poder Judicial y titular de su cometido administrativo de superintendencia. Empero, su intervención no fue instada mediante la interposición del correspondiente recurso jerárquico, lo que lleva a concluir que – al haber operado el vencimiento de los

plazos para deducir dicho embate- la decisión del Señor Subsecretario de Administración devino firme y consentida en sede administrativa.

También es muy frecuente encontrarnos con aquellas causas donde no es necesario agotar la vía administrativa, entre otras hipótesis, cuando en atención a las particulares circunstancias del caso, exigirla resultare para el interesado una carga excesiva o inútil. Fue con este fundamento que la Cámara Contencioso Administrativa de La Plata rechaza esta excepción de inadmisibilidad en la causa "Fittipaldi Claudio Gabriel c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires S/ Pretensión Anulatoria" del 16/06/2011. Siguiendo esta línea de razonamiento encontramos los supuestos en los que se evidencia una clara posición estatal adversa frente a reclamos análogos. (conf. doc. B. 61.505, "Abril", sent. del 30-V-2013B. 61.330, "Espíndola" 24/05/2016). En este mismo sentido, se expidió la Corte en la causa "Productos Farmacéuticos Fidex S.A" B 65899 del 10/08/2016 frente a la demanda iniciada por facturas impagas en el marco de un contrato de suministro, ya existe una posición clara de la demandada que hace presumir con grado de certeza, el resultado denegatorio a un futuro planteo al respecto, por lo que obligar al actor a transcurrir por un proceso impugnatorio, resultaría de un excesivo rigor formal (conf. arg. art. 14 inc. "b", C.P.C.A.; causa B. 65.355, "Acosta", sent. del 25-II-2015).

Analizando el agotamiento de la vía desde la órbita del plazo para su interposición encontramos la causa "Sanchez Sara y otros c/Municipalidad de Pehuajo y otros s/ Pretensión Indemnizatoria" del 13/11/2012 donde la Cámara Contencioso Administrativa de San Martín confirma la decisión de primera instancia que rechaza la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa planteada por la demandada Municipalidad de Pehuajo, dado que al ser de las de previo y especial pronunciamiento (art. 34 apart. 1, inc. i) del CCA) debe esgrimirse dentro de los primeros quince (15) días para contestar la demanda, extremo éste último incumplido por el Municipio. Al respecto, la Cámara al resolver tuvo en cuenta que en materia de interpretación, la SCBA tiene dicho que cuando el texto es claro y expreso no cabe prescindir de sus términos, correspondiendo aplicar el precepto estrictamente y en el sentido que resulta de su propio contenido. En definitiva, *in claris non fit interpretatio* (conf. SCBA, A 70316, sent. del 9-V-2012).

Por último, destacaré lo que surge del precedente de la Corte sobre un caso que versa sobre materia previsional, en "Herederos de María Mercedes Tiscornia contra Provincia de Buenos Aires (Instituto de Previsión Social) Demanda contencioso administrativa" del 13/07/2011. Aquí, el Alto Tribunal rechaza la defensa opuesta por la accionada -quien consideraba que el recurso de revocatoria intentado por la actora, no atacaba la totalidad de los argumentos dados por el I.P.S. en la resolución denegatoria de su pretensión-. Al respecto, la Corte deja en claro que la actora ha expresado en forma indubitable y temporáneamente su voluntad de cuestionar el acto recurrido, sumado a que ya no cabe predicar el carácter revisor de la jurisdicción contencioso administrativa, tratándose de un supuesto en que no es preceptivo agotar la vía administrativa, dado que el acto administrativo impugnado ha emanado de un órgano con competencia decisoria final (art. 14.1.a., ley 12.008, texto según ley 13.101). Asimismo, destaca que, en apoyo de la solución propiciada debe ser considerado lo que surge del principio in dubio pro actione o favor actionis (C.S.J.N., Fallos 311:689; 312:1017; 312:1306; entre otros; esta Suprema Corte, causa B. 51.979, "Choix", sent. del 21-VI-2000) que se haya comprendido en la amplia regla de accesibilidad jurisdiccional que fluye del art. 15 de la Constitución de la Provincia.

Estos supuestos a los que hemos referido podrán ser de utilidad para comprender si, frente a determinadas situaciones, se encuentra agotado el procedimiento administrativo. En líneas generales hemos visto que, sin perjuicio de la normativa aplicable y de los principios que imperan en la materia, al momento de iniciar una acción o interponer una excepción, es imperioso determinar cuál es la autoridad con competencia resolutoria final, plazo para su interposición, cuales son los recursos que deben interponerse y si por las especiales circunstancias del caso el planteo a efectuarse no implica una carga excesiva o inútil.

#### **IV.1.7.2.que se demande la nulidad de un acto administrativo consentido (art.14).**

A continuación veremos a través de dos precedentes que, para determinar si estamos frente a un acto administrativo consentido, resulta necesaria una prudente

interpretación jurisprudencial del accionar de los administrados frente a lo resuelto en el ámbito de la administración.

Como precisa la Corte en el caso "Lemos, María Angélica c/ Provincia de Buenos Aires (I.P.S.) s/ Demanda contencioso administrativa" (B. 57.167) del 12/08/2009: el consentimiento, supone una actividad extraña a la creación del acto realizada por el titular de la situación jurídica a la que éste se refiere y que exprese por conductas posteriores su asentimiento -o al menos indiferencia- con respecto a lo que fue materia de resolución de su reclamo o petición. No puede inferirse a partir del mero transcurso del plazo para deducir los recursos administrativos previstos por el respectivo régimen, pues si el acto que pretende ser enjuiciado proyecta de modo acabado la voluntad institucionalizada del ente público, configurando un caso, ello es suficiente para habilitar la instancia judicial (doct. causa B. 56.921, "Flores", sent. del 15-III-2006), y basta en dicho supuesto con presentar la demanda en esta sede para advertir que el interesado se ha alzado contra la decisión que le causa agravio.

Posteriormente la Corte sigue esta línea de pensamiento respecto a que debemos entender por consentimiento, en la causa "Braga, Carmen Isabel c/ Municipalidad de Florencio Varela. Demanda contencioso administrativa" del 31/10/2016 dejando en claro que la falta de consentimiento puede partir de los términos empleados en las numerosas presentaciones, resultando contrario a los hechos sostener, que se incurra en inacción que determine el consentimiento frente al obrar administrativo (cfr. doct. causas B. 59.642 "Baldi", sent. del 26-X-2010; B. 57.167 "Lemos", sent. del 12-VIII-2009; B. 61.648 "Truyen", sent. del 31-VIII-2011; B. 62.787 "S.S.L.", sent. del 30-V-2012).

#### **IV.1.7.3.que se demande la nulidad de un acto administrativo que no reviste la condición de definitivo o asimilable (art.14)**

La calidad de definitivo (resolutorio o conclusivo), atribuible al acto administrativo, alude a la aptitud que posee para decidir o terminar, por vía directa o indirecta, la cuestión principal en debate y generar efectos lesivos para el interesado en el procedimiento. Al

respecto, en los autos: “Cimacvial S.A. c/ Provincia de Buenos Aires Demanda contencioso administrativa”(B 57.375) del 23/7/2008 (conf. voto del Dr. Soria), se hizo lugar a la excepción articulada por Fiscalía de Estado en función de haberse consentido las Resoluciones del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia, que lejos de revestir el carácter y cumplir la funcionalidad de meros actos instrumentales, o en cualquier caso no definitivos, son definitivas (o asimilables o equiparables a definitivas), por lo que su consentimiento o firmeza en sede administrativa inhibe el tratamiento de la reacción impugnativa en su contra.

En cuanto a los actos asimilables, Bielsa plantea el caso de una resolución dictada en un trámite administrativo, que ordene cumplir -arbitrariamente- con un requisito que comporta una denegación implícita de lo pedido. Es que en vez de preparar la decisión final, traba o dificulta la vía administrativa, aunque ciertamente no implica un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada<sup>35</sup>.

Al respecto, la Cámara Contencioso Administrativa de Mar del Plata en la causa “Telefónica de Argentina S.A. c/ Municipalidad de Necochea s/Pretensión Anulatoria”(C-3745) del 13/06/2013, revocó el fallo impugnado en cuanto declaró la inadmisibilidad formal de la pretensión y dispuso la prosecución del trámite de las actuaciones. Para ello tuvo en cuenta que, el único acto definitivo y final que recayó en sede administrativa en torno a la denunciada violación de los preceptos de la Ley de Defensa al Consumidor es, precisamente, el que ha sido tempestivamente impugnado por la actora ante los estrados judiciales. En este sentido, fue el acto administrativo que resuelve la cuestión principal la que resulta apta para causar estado habilitando la instancia judicial de impugnación.

De los precedentes citados se desprende que, a la hora de examinar la excepción, debemos tener presente que los supuestos de actos asimilables reciben el mismo tratamiento que el acto llamado definitivo porque nos encontramos frente a actividades que producen por sí mismas un efecto jurídico directo. El determinar si estamos frente a un acto asimilable, muchas veces dependerá de un análisis práctico más que teórico.

---

<sup>35</sup>Bielsa, Rafael, Ideas generales sobre lo contencioso administrativo, Buenos Aires, Lajoune y Cía, 1936, p. 67.

**IV.1.7.4. que no se hubiera agotado el procedimiento administrativo, ante un tribunal administrativo o un ente regulador conforme la normativa específica de aplicación (art 15).**

Existen en el ámbito provincial algunos tribunales administrativos que ejercen funciones jurisdiccionales, estos son el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Fiscal de Apelaciones y los entes reguladores de diversos servicios públicos concesionados por el Estado provincial. En estos supuestos para determinar si se encuentra agotada la vía administrativa habrá que analizar la norma respectiva<sup>36</sup>.

Sobre esta defensa, referiré a la causa "Banco de Servicios Financieros c/ Provincia de Buenos s/ demanda Contencioso Administrativa" (66.398) del 6/10/2010 donde Fiscalía de Estado interpone la excepción de inadmisibilidad de la demanda por considerar que se pretende impugnar un acto que no revestía la condición de definitivo de acuerdo a lo previsto en los arts. 15 del Código Contencioso Administrativo y 107 del Código Fiscal. Frente a este planteo defensivo la Corte dejó en claro que la disposición del Tribunal Fiscal en cuestión, aún cuando no se pronuncie sobre la cuestión jurídico material alegada por la firma accionante, al cerrar la vía impugnativa en sede administrativa que la interesada promovió, constituye un acto equiparable a definitivo, y encuadra por tanto en el art. 14 inc. a) de la ley 12.008 -texto según ley 13.101- (conf. art. 107 del Código Fiscal -t.o. 1999-; doct. causas B. 55.009, "Expreso Nueve de Julio S.A.", res. del 9-III-1993; B. 53.739, "Agroganadera del Sur S.A.", sent. del 11-VII-1995).

Es así entonces como el más Alto Tribunal resuelve que será competencia del fuero contencioso el tratamiento de un acto que para el Tribunal Fiscal de Apelación no era susceptible de cuestionarse por medio del recurso de apelación.

**IV.1.7.5. que no se haya configurado debidamente una situación de silencio administrativo (art.16)**

---

<sup>36</sup>Al respecto, Cassagne-Perrino, (op. Cit.) describen el régimen de agotamiento de la vía previsto en cada uno de los regímenes especiales.-

Siguiendo a Hutchinson en este punto, diremos que el instituto del silencio no debe ser una figura jurídica normal sino una excepción que existe como garantía que impida que los derechos de los particulares u otra entidad pública se vacíen de contenido por no cumplir la administración con su deber de resolver.

El transcurso del plazo no significa resolución del expediente, sino simplemente la posibilidad de acudir a la vía administrativa o jurisdiccional; pero si el particular no aprovecha esta posibilidad, ofrecida en su favor, podrá esperar a que la Administración resuelva, y a partir de esa resolución dispondrá del plazo para impugnar la decisión administrativa<sup>37</sup>.

El art. 16 de la ley 12.008 -texto según ley 13.101- dispone que vencido el plazo que la Administración tuviese para resolver un reclamo o petición o dictar un acto de trámite o preparatorio, el interesado podrá solicitar pronto despacho; luego transcurridos treinta días hábiles administrativos desde la presentación sin que se dictase el acto correspondiente, se presumirá la existencia de una resolución denegatoria para el interesado. Es por ello que podemos afirmar que no ha sufrido sustanciales modificaciones con respecto al régimen antes vigente, y concluir que, para la configuración del silencio administrativo se exige la concurrencia de cuatro requisitos: a) reclamo previo, b) primer periodo de inacción administrativa, c) pronto despacho y d) segundo periodo de inacción<sup>38</sup>.

Es importante tener presente que no existe plazo alguno que cercene la admisibilidad de la pretensión en supuestos de inactividad formal de la Administración. Efectivamente, ni el anterior régimen procesal aplicable a las causas contencioso administrativas, ni en el actualmente vigente ley 12.008, se ha previsto que la admisibilidad de la demanda deducida en caso de silencio de la administración se halle sujeta a algún plazo -arts. 7 y 13, ley 2.961; 16 y 18, ley 12.008. Por lo que, habiendo el accionante instado la presente acción judicial por silencio administrativo deviene inaplicable el plazo de caducidad previsto por el art. 18 del CCA (conf. "Barrón Beatriz

---

<sup>37</sup>Hutchinson, Tomás, Código Procesal Contencioso Administrativo Provincia de Bs.As., Editorial Scotti, 2005.

<sup>38</sup>Tribiño Carlos, "La acción contencioso administrativa por retardación", LL.1992-D-1148.-



Haydee c/ Municipalidad de Morón s/Demanda contencioso administrativa” B 65706 del 26/09/07).

Es así como, en situaciones donde no se evidencia una conducta diligente y eficaz de la Administración encaminada al dictado de una decisión expresa en los plazos fijados por el ordenamiento jurídico configuran el tipo de retardo que permite el acceso a la instancia judicial con sustento en las previsiones del art. 16 de la ley 12.008 -texto según ley 13.101.Recordemos que por más que los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad, cuando se configura el silencio de la Administración, la aplicación de aquella presunción iuris tantum ha de restringirse, por cuanto, se trata de una conducta que contraviene las normas y garantías, así como el derecho a una resolución fundada que cabe reconocer a todo interesado en el procedimiento administrativo -arts. 1 y 15, Constitución provincial; 108, dec. Ley 7647/1970- (Conf. "Kovalskys, Silvio y otra contra Municipalidad de San Isidro. Demanda contencioso administrativa" B. 61.229 del 29/12/2014).

En la causa "Schaefer Carlos c/ Municipalidad de La Matanza Codemandada: Provincia de Buenos Aires s/ Demanda Contencioso Administrativa” B. 62.791 del 24/5/2016 el Alto Tribunal desarrolla con claridad y precisión que debemos entender por silencio y destaca que no cualquier actuación evita por su sola realización el perfeccionamiento del silencio en el trámite. Para eludirlo se requiere un progreso efectivo del procedimiento, dentro de los plazos fijados normativamente o de aquéllos que sean más razonables en función de las etapas por las que aquél debe transitar para arribar a la resolución.Se requiere que la demora de la autoridad administrativa en resolver se produzca cuando el asunto resulte paralizado por su inercia, configurada por el retraso en dictar providencias de trámite, tardanza calificada como "prolongada paralización"; o cuando, encontrándose la cuestión en condiciones de ser resuelta, la dilación se refiera al dictado de la decisión final; y que en uno y otro supuesto, luego de producirse la tardanza, el interesado urja el procedimiento con un pedido de pronto despacho; y que luego transcurra el segundo plazo de inactividad previsto por la ley (conf. doct. causas B. 53.312, "Bistolfi", sent. del 23-III-1999; B. 56.062, "Sirma S.R.L.", sent. del 8-III-2000; B.

57.761, "Striebeck", sent. del 7-XI-2001; B. 53.052, "Ger", sent. del 12-IX-2001; B. 62.308, "Clemeno", sent. del 3-XII-2003; B. 64.613, "Astilleros Neptuno S.C.A.", sent. del 5-X-2011; B. 58.076, "Guenzatti", sent. del 22-VIII-2012; mi voto en la causa B. 61.229 cit., entre otras). La Corte puntualiza en este caso que, de las constancias obrantes en la causa, el trámite impreso al procedimiento no se evidenció, en rigor, una conducta diligente y eficaz de la Administración encaminada al dictado de una decisión expresa en los plazos fijados por el ordenamiento jurídico. No se produjeron, en ese orden, diligencias útiles, ni se adoptaron previsiones que posibilitaran la adecuada sustanciación del reclamo para el dictado de una decisión final.

Luego de señalar que entiende la doctrina y la jurisprudencia por silencio, se añade que será imperioso para precisar si existe configuración de silencio administrativo en los términos del art. 16 del CCA y en consecuencia, para abrir el juzgamiento de un caso, analizar las constancias administrativas agregadas a la causa judicial ya que las pretensiones que puedan plantearse estarán relacionadas con el reclamo pedido que fuera efectuado en sede administrativa sin obtener el administrado la correspondiente respuesta.-

#### ***IV.1.7.6. que la pretensión anulatoria de un acto administrativo haya sido deducida en forma extemporánea (art.18)***

Sobre esta cuestión, Lamoglia<sup>39</sup> señala que la falta de impugnación de un acto administrativo en el plazo previsto por la norma procesal ocasiona, prima facie, su inmutabilidad y posibilita que él produzca sus efectos. A lo cual se suma la imposibilidad de reeditar tal controversia en otro proceso judicial, y además, si con ello se buscaba también una indemnización, tal pretensión encontrará un impedimento para su recepción favorable.

---

<sup>39</sup>Lamoglia, Carlos Marcelo, La tutela judicial efectiva, los plazos de caducidad en el proceso contencioso administrativo y la materia previsional, Cita Online:AP/DOC/1439/2014.

El Código Procesal Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires consigna para determinadas pretensiones que el arribo al juicio debe materializarse en un periodo de tiempo determinado—generalmente días hábiles—.

La omisión o demora ocasiona indefectiblemente la firmeza de aquella resolución administrativa que se intenta controvertir judicialmente, esto sea como consecuencia del examen que realiza el magistrado al analizar la admisibilidad de la acción o frente al planteo que efectúa la parte demandada en el marco -generalmente— de una excepción de previo y especial pronunciamiento.

Comenzaremos por mencionar un precedente, referido al plazo de caducidad en las pretensiones indemnizatorias, de la Cámara Contencioso Administrativa de La Plata. En la causa: “Pallares Jorge Omar c/ Banco de la provincia de Buenos Aires s/ Pretensión Indemnizatoria-Empleo Publico” del 27/10/2009 se confirma la sentencia interlocutoria que desestima la excepción de inadmisibilidad de la pretensión con fundamento en que en la causa se trataba de un proceso contencioso administrativo de daños y perjuicios en los términos del art. 12 inc. 3 del CCA y por ende, se prescinde de los requisitos de habilitación que son propios de las variables revisoras (art. 12 inc. 1 y 2 CCA).

En “Martíño Guillermo Luis C/ Ministerio de Seguridad s/ Pretensión Anulatoria” del 5/11/2009, referido a una pretensión anulatoria de actos administrativos -el actor procura la anulación de las resoluciones administrativas que resolvieran, respectivamente, la prescindibilidad y la aplicación de una sanción disciplinaria-. Sobre el punto, la Cámara Contencioso Administrativa de La Plata dejó en claro que el ingreso a la jurisdicción resulto tardío, es decir fuera del plazo de 90 días, por no concurrir particularidades que justifiquen apartarse de la doctrina judicial de la SCBA (causas B-59.880, sent. 12-12-07; B-53.499, sent. 27-3-08; B-65.769, res. 10-9-08; A-68.949, sent. 15-4-09, entre otras), ni observarse en pugna principios constitucionales que puedan resultar irrazonables o lesivos del acceso a la jurisdicción (arts. 15, 166 y concs., Const. Prov.). En este mismo sentido, se pronuncio en “Grosso Nilda Marisa y otros C/ Municipalidad de Bahía Blanca s/ Pretensión de Restablecimiento o Reconocimiento de derechos” del 5/06/2014 confirmando la inadmisibilidad de la pretensión deducida por haber excedido el plazo de

caducidad previsto en el art. 18 del C.P.C.A., ya que de las constancias del expediente administrativo surgía que mediante la resolución de la Municipalidad se rechazó el reclamo articulado por los demandantes en sede administrativa, acto que fuera notificado en diciembre de 2009 es decir que, a la fecha de articulación de la demanda (diciembre 2012), el plazo de caducidad de noventa (90) días del C.P.C.A. se encontraba holgadamente vencido.

Una postura contraria a los fallos ut supra referenciados, adoptó la Cámara Contencioso Administrativa de San Nicolás frente al vencimiento del plazo por un día, en la causa “Deacon, Rubén Armando c/Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/Pretensión anulatoria” del 05/04/11, aquí se rechaza la excepción porque hacer derivar consecuencias preclusivas frente a una cuestión compleja, que involucra el denunciado desarrollo de actividades en extraña jurisdicción y cuando los particulares actúan sin patrocinio letrado frente a plazos cortísimos cuyo incumplimiento puede generar efectos de cosa juzgada absoluta, aparece como una consecuencia irrazonable frente a la conducta del actor, quien nunca demostró intención de consentir el acto ni abandono temporal de su petición.

En cuanto a la oportunidad para analizar la admisibilidad, la Cámara Contencioso Administrativa de Mar del Plata en “Piacenti Pablo D. c/ Municipalidad de Villa Gesell s/ Pretensión Anulatoria” del 13/10/11, dejó en claro que determinar si las pretensiones incoadas abastecen -o no- los recaudos formales de admisibilidad constituye una labor cuyo despliegue no queda librado a la discrecionalidad o arbitrio del magistrado actuante, en tanto el código ritual determina, rígidamente, dos momentos o hitos puntuales para que dicha labor sea perpetrada: al practicar el pertinente examen de admisibilidad formal de la pretensión (art. 31 inc. 1° del C.P.C.A.) o bien, declarada la admisibilidad, el supuesto en que el accionado interponga la excepción previa reglada por el art. 35 inc. 1° apartado “i” del ordenamiento adjetivo (art. 31 inc. 2° del C.P.C.A.).- En el caso, el juez de grado desestima la demanda por inadmisibilidad, atento haberse deducido una vez expirado el plazo de caducidad previsto por el código ritual y aclarando que, si bien el Municipio no lo había interpuesto oportunamente como excepción en los

términos del art. 35 inc. 1 del CPCA, no existía impedimento para abordar la cuestión al momento de la sentencia, solución no acorde con lo dispuesto por nuestro ordenamiento.

Por último, haré referencia a dos casos resueltos por la Cámara Contenciosa de La Plata vinculados con los plazos de caducidad en materia previsional. El primero de ellos “Bocos” del año 2006 que rechaza el planteo recursivo de la parte actora y el segundo “Juárez”, resuelto en el año 2012 y que hace lugar al planteo en cuestión bajo una serie de fundamentos que son importantes tener en cuenta a la hora de analizar esta temática.

En el caso “Bocos José Luis c/ Ministerio de Economía-IPS s/ pretensión de reconocimiento o restablecimiento de derechos” del 12/10/2006, la Cámara hace lugar a la excepción interpuesta por Fiscalía de Estado declarando la inadmisibilidad de la demanda por haber operado el plazo de caducidad, el cual debía ser contado desde el rechazo del recurso de revocatoria y no desde el recurso jerárquico como pretendía la actora. Interpuestos los respectivos recursos ante la Suprema Corte, los mismos fueron rechazados pero dejaremos asentado lo que surge del voto disidente del Dr. Negri referido a cuestiones que luego, en el caso “Juárez” serán tenidas en cuenta por la misma Cámara Departamental: 1) debe tenerse presente el principio in dubio pro actione, 2) en materia procesal recursiva debe preservarse los derechos esenciales del administrado interpretando a su favor las dudas que hubiere tanto respecto del consentimiento de las resoluciones que lo agravian como de la inteligencia de las normas aplicables 3) se deben tener en cuenta los principios rectores en la materia: tutela judicial efectiva y garantía del acceso irrestricto a la justicia. 4) la Cámara no tuvo en cuenta la naturaleza previsional del reclamo, ni que la conducta de la administración pudo inducir a error al litigante con relación a la procedencia del recurso jerárquico.

Es así como, ante el rechazo de los recursos interpuestos ante la Justicia Provincial, la parte actora articula recursos extraordinarios en los términos de la ley 48 y frente al rechazo de los mismos, la recurrente interpone recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia Nacional, la que fue recepcionada favorablemente bajo los

fundamentos de la causa “Freschi de Hours” del año 2002 y que por honor a la brevedad remitimos al comentario que de la misma efectúa el Dr. Lamoglia<sup>40</sup>.

En el segundo caso: “Juárez Abel O. c/ Caja de Retiros Jubilac. y Pens. de la Policía de la Pcia de Bs.As. s/ Pretensión Anulatoria-Empleo Público” del 6/11/12, la Cámara Contencioso Administrativa de La Plata, revocó la sentencia interlocutoria que acogió a la excepción interpuesta, ordenando en consecuencia la continuidad del proceso. Para ello tuvo en cuenta los siguientes fundamentos 1) el acceso a la justicia (en igual sentido causas CCALP N° 11.291 21/12/2010 “Segovia” y N° 12.738 19/6/2012 “Martino”); 2) que la acción fue interpuesta dentro de los 90 días computados desde la notificación de la resolución que rechazara el pedido de revisión; 3) que la materia es previsional y en especial un beneficio jubilatorio, 4) principio in dubio pro actione que concurre en beneficio de la continuidad del proceso (art. 15 Const. Prov. y 18 y 75 inc. 22 Const. Nac.) al evaluar los requisitos de admisibilidad para articular la pretensión procesal anulatoria y el principio de acceso a la justicia y 5) las particularidades del caso<sup>41</sup>.

A través de los casos citados hemos podido apreciar que el tema de los plazos de caducidad ha originado decisiones dispares entre las distintas Cámaras Departamentales cobrando más fuerza en unas que otras el principio in dubio pro actione. Pero al mismo tiempo, los jueces nos dejan en claro que por la estabilidad del acto administrativo, este no puede estar sujeto a revisión por tiempo indefinido.-

Asimismo, advertimos que cuando está en juego la materia previsional es fundamental que los jueces tomen el contexto de las circunstancias de la causa, dado que

---

<sup>40</sup>Lamoglia, Carlos Marcelo, Op. Cit

<sup>41</sup>Posteriormente esta misma Cámara en "Berison Elsa Mercedes c/ (I.P.S.) s/ Pretensión Anulatoria" del 20/3/2014, revocó el pronunciamiento dictado en primera instancia haciendo lugar a la excepción articulada por Fiscalía de Estado frente a un caso donde la demanda fue deducida una vez vencido holgadamente –más de siete años después- el plazo de 90 días hábiles judiciales previsto en el art. 18 del Código de la materia. Para resolver de este modo considero que, el sólo hecho de que la materia verse sobre cuestiones previsionales, no es suficiente para motivar una dispensa que no recoge la ley ni tampoco la doctrina de los altos tribunales de la Nación y de esta Provincia, los que se vienen expidiendo pacíficamente por la aplicación y validez del requisito en cuestión. Dicho pronunciamiento fue confirmado por la Suprema Corte el 23/08/2017, señalando entre otros argumentos que desde antiguo el plazo establecido para demandar por acción contencioso administrativa es de caducidad y, por lo tanto, se ha definido como fatal, improrrogable e insusceptible de suspensión o interrupción.

al tratarse de personas vulnerables se requiere un tratamiento más favorable para poder acceder a la justicia.

**IV.1.7.7. que no se haya dado cumplimiento al pago previo en materia tributaria cuando fuera exigible (art. 19);**

“Solve et repete” significa “paga y repite”, en el ámbito procesal administrativo se presenta como un presupuesto de admisibilidad, como una condición o requisito prejudicial, de modo tal que la impugnación judicial de ciertos actos administrativos determinativos de créditos a favor del Estado, solo podrá efectuarse luego de haberse pagado la suma respectiva<sup>42</sup>.

Hay tres momentos del proceso en los que se puede producir la verificación del correcto cumplimiento de este requisito: a) al momento de interposición de la demanda (art. 19 inc.1); b) antes de correr traslado de la demanda (art. 19 inc. 2); c) al resolver la inadmisibilidad de la pretensión (art. 35 inc.1). Se ha superado el criterio según el cual, frente al incumplimiento del pago previo debía desestimarse –sin más- la pretensión. Según el sistema consagrado en el código, frente a la comprobación de un defectuoso cumplimiento del requisito en análisis, corresponde intimar a la parte actora, bajo apercibimiento de desestimar por inadmisibile la pretensión (conf. art. 19 inc. 2).Es el modo que mejor compatibiliza con la tutela judicial efectiva<sup>43</sup>.

En cuanto a lo resuelto jurisprudencialmente, citaré la causa “Constructora Sudamericana S.R.L. c/ Municipalidad de Bahía Blanca s/ Pretensión Anulatoria” de la Cámara Contencioso Administrativa Mar del Plata del 17/12/2009 donde se declara abstracta la excepción de previo y especial pronunciamiento por haber sido abonada la deuda cuestionada en la acción principal. Sobre el punto, dicha Cámara sostuvo que, si el “solve et repete” persigue poner en resguardo el cobro de los montos determinados como deuda del organismo recaudador, evitando que el contribuyente se insolvente y

---

<sup>42</sup>Villafañe, Homero M., El solve et repete en el nuevo proceso contencioso administrativo de la Provincia de Buenos Aires, La Ley Buenos Aires 2005, pág. 241.

<sup>43</sup>Hutchinson, Tomás, Código Procesal Contencioso Administrativo Provincia de Bs.As., Editorial Scotti, 2005, pág. 154.

preservando de tal modo el normal desenvolvimiento de las finanzas públicas, deberá ponerse a cubierto al contribuyente de argucias procesales o posibles excepciones dilatorias.

Por otro lado, encontramos numerosas causas vinculadas al derecho de defensa y a posibles casos de denegación de justicia. En esta oportunidad y en honor a la brevedad, solo citaré dos causas también de la Cámara Regional de Mar del Plata sin detenerme en los fundamentos utilizados por la jurisprudencia a la hora de resolver ya que han sido ampliamente desarrollado en ambos sentidos –los que consideran que el cumplimiento de este requisito afecta derechos constitucionales y los que opinan lo contrario-. En “D’ Archivo Mario y otros c/ Ministerio de Economía s/ Pretensión Anulatoria” del 3/06/2010 se rechaza la excepción al pago previo porque no logró probarse que tal exigencia configurara un grave menoscabo al derecho de defensa de los actores, desde que no se acreditan datos de los cuales resulte la imposibilidad inmediata de obtener recursos para cubrir el recaudo formal aludido, ni, por ende, que su cumplimiento acarrearía un supuesto de denegación de justicia en los términos del art. 19 inc. 3, a) C.P.C.A. Distinta, fue la solución en los autos “Boca Juan Carlos c/ARBA s/ Pretensión Anulatoria” 20/2/2014, donde se confirma la decisión del magistrado de la instancia en cuanto dispuso rechazar la defensa porque el accionante- deudor solidario- ha logrado demostrar que el pago del tributo cuestionado le ocasionaría una afectación patrimonial de importancia, frente a la suma del capital tributario determinado.

Por último, me detendré sobre lo que se plantea en torno a la devolución de las sumas abonadas en concepto de solve et repete luego de declarada la ilegitimidad del acto que impone la obligación tributaria. La Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata en los autos “Compañía de Radiocomunicaciones móviles SA C.R.M. Movicom C/ A.R.B.A.S/ Recurso Directo Tribunal de Apelación Fiscal” del 1/09/15<sup>44</sup>, dictó sentencia favorable a la accionante por cuanto, declarada la ilegitimidad

---

<sup>44</sup>Dicha resolución aun no se encuentra firme puesto que, frente al rechazo del recurso de apelación interpuesto por la Fiscalía de Estado, se interpuso recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley siendo por ende elevadas las actuaciones a la Suprema Corte.



del acto que impone la obligación tributaria es que corresponde la devolución a la parte actora de la suma abonada correspondiente al *solve et repete*. Someramente, de los fundamentos de la recurrente mencionaremos los siguientes: 1) que la decisión resulta arbitraria puesto que para obtener la devolución de los importes pagados por una deuda impositiva que luego fuera dejada sin efecto por el juez, el demandante debe iniciar ante la ARBA el procedimiento específico regulado por el Código Fiscal, 2) que se ordena la devolución de un impuesto cuando tal cuestión no fue peticionada ni siquiera de manera eventual en la demanda, lesionando de esa manera derechos de índole constitucional al forzar a defenderse en una etapa impropia y 3) que las directivas del Código Fiscal no pueden ser eludidas bajo la figura de una liquidación del impuesto abonado, pues lo que objetiva y realmente se busca es la devolución de un tributo, extremo que excede esta causa judicial cuyo objeto ya se encuentra cumplido con el dictado de la sentencia y en la que ya no detenta competencia.

En cuanto a los fundamentos utilizados por la Cámara para el rechazo del recurso destacamos: 1) que la idea que vertebró las garantías de acceso a la justicia, tutela judicial continua y efectiva, derecho de defensa, a un recurso rápido y efectivo y al debido proceso estatuidas en la Constitución convencionalizada, exige reparar en la eliminación de los obstáculos formales que no sólo impidan dotar de eficiencia al proceso como reglas de discusión del servicio de administración de justicia, sino que puedan tornar ilusorios, dificultar o retardar injustificadamente los derechos en juego (arts. 11, 15, 20 y conchs., CP; 14, 16, 18, 75 inc. 22 y conchs., CN; XVIII y conchs., Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 8, 10, 17 y conchs., Declaración Universal de Derechos Humanos; 8 inc. 1, 25 y conchs., Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14 y conchs., Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; CIDH in re "*Baena Ricardo y otros vs. Panamá*", sentencia del 2-2-01; "*Cantos vs. Argentina*", sent. del 28-11-02, entre otras); 2) que resulta carente de lógica iniciar una acción de repetición ante la propia ARBA para obtener la devolución de las sumas ingresadas en base a un acto administrativo declarado nulo.

De este modo, la alzada confirmó la decisión del Juzgado Contencioso Administrativo N° 3 de la Plata (24/04/15) que hace lugar a la pretensión articulada por la parte actora, intimando a la demandada para que en el término de diez (10) días proceda a la restitución de la suma abonada en concepto de depósito previo adicionándole a las sumas debidas los intereses exclusivamente sobre el capital conforme lo previsto por el artículo 19 del C.P.C.A., evitando de este modo que resulte alterado por tramitaciones administrativas que atentan contra los principios de celeridad y economía (arts. 50 ap. 1 y 70 primer párrafo del C.C.A).

Pudimos advertir que la jurisprudencia justifica el cumplimiento de este requisito de admisibilidad y que el mismo fue alejándose de los planteos de inconstitucionalidad que se suscitaban al principio de su aplicación.

Además observamos que en la práctica, frente a la intimación que realiza el juez en el primer despacho cuando efectúa el examen de admisibilidad de la acción y otorga un plazo para el cumplimiento del pago previo, la interposición de esta defensa muchas veces deviene abstracta por haberse efectuado dicho pago.

Finalmente, nos encontramos con la doctrina de la Cámara Departamental de La Plata que en el caso último citado determinó, que es innecesario plantear la acción de repetición para obtener la devolución de las sumas ingresadas en concepto de depósito previo en base a un acto administrativo declarado nulo.

## **IV.2. PREVIAS O TAMBIÉN DE FONDO**

De las excepciones que enumera el art. 35 del CPCA y que hemos ido desarrollando a lo largo del trabajo, solo las de falta de legitimación y de prescripción pueden también plantearse como defensas de fondo, las restantes son previas.

El tratamiento anticipado de estas dos excepciones radica en razones de economía procesal ya que tiende a evitar la tramitación de todas las etapas de un juicio, cuando desde su inicio puede existir certeza de que quien demanda o contra quien se

demanda no son personas habilitadas por el ordenamiento jurídico o bien que la causa estaba prescripta.

**g) Art. 35 inc. 1 ap. "g" Falta de legitimación**

Falta de legitimación para obrar en el demandante o en el demandado cuando fuere manifiesta, sin perjuicio de que en caso de no ocurrir esta última circunstancia, el juez la considere en la sentencia definitiva.

Están legitimados para ser demandados: los sujetos estatales que tradicionalmente ocupan ese rol en el proceso (la Provincia, los municipios, y los entes descentralizados), también las demás personas que ejerzan funciones administrativas, como son los entes públicos no estatales (colegios y cajas de previsión social para profesionales) e incluso particulares, como los concesionarios de servicios públicos.

Al mencionar a la Provincia y no al Poder Ejecutivo como sujeto enjuiciable en el ámbito contencioso administrativo, se supera la situación planteada durante la vigencia del Código Varela acerca de la inadmisibilidad de cuestionar la actividad administrativa de los órganos pertenecientes a los poderes Legislativo y Judicial, así como a las decisiones de naturaleza administrativa de órganos no ubicados dentro de la estructura de los tres poderes clásicos (v.g. Tribunal de Cuentas, Contaduría General de la Provincia, Defensor del Pueblo, Consejo de la Magistratura, Fiscalía de Estado, etc.).

En cuanto a la legitimación activa, de acuerdo con el art. 13<sup>45</sup> del Código, la legitimación no se circunscribe a las categorías jurídicas tradicionales –como el derecho subjetivo, el interés simple, colectivo o difuso–, y por el contrario ha utilizado una fórmula superadora que pone el acento en que medie ilegitimidad y perjuicio o lesión.

Además si se correlaciona este precepto con otras normas del Código, como los artículos 2 inc.7, 33 inc. 6 y 66, es posible advertir que también los entes estatales están

---

<sup>45</sup>Art. 13 “toda persona que invoque una lesión, afectación o desconocimiento de sus derechos o intereses tutelados por el ordenamiento jurídico”

legitimados para deducir pretensiones contra particulares ante los tribunales contencioso administrativo<sup>46</sup>.

Si el juez advierte que manifiestamente hay carencia de legitimación en el actor o en el demandado<sup>47</sup>, o si lo advierte al término del juicio, deberá así declararlo porque en ese caso no habrá caso o causa judicial y, por lo tanto, no podrá pronunciarse por las cuestiones propuestas en el juicio, so pena de efectuar declaraciones abstractas, sin que exista controversia para resolver.

Existen copiosos fallos referidos a este tema de falta de legitimación, pero solo compendiamos los que han despertado nuestro interés por los temas que allí se plantean.

En el precedente “Carnevale Antonio c/ Provincia de Buenos Aires c/ Dirección General de Cultura y Educación s/ demanda contencioso administrativa “(B 65.184) del 8/2/2006, la Suprema Corte difiere el tratamiento de la defensa para la oportunidad de dictar la sentencia definitiva. En este caso, se había opuesto la excepción de falta de legitimación pasiva, con relación a su representada, Dirección General de Cultura y Educación, atento no ser esta quien celebrara con el actor el contrato de suministro base de la acción, sino una Cooperadora Escolar. Al respecto se dijo que, si bien las Asociaciones cooperadoras escolares no son órganos de administración directa ni tienen naturaleza estatal, colaboran en la prestación del servicio educativo, encontrándose prevista la participación necesaria y en la medida de todas sus posibilidades en los programas de ayuda escolar que emanen del Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires. De ello se sigue que, si la asociación cooperadora obró gestionando un interés ajeno, dando cumplimiento a un cometido público no se observa que exista una falta de legitimación manifiesta como la invocada por el representante de la demandada.

En cuanto a la excepción interpuesta por el Municipio de José C Paz en los autos “S.C.P. C/ Hospital Agudos Gob. Domingo Mercante y otros s/ Pretensión Indemnizatoria”

---

<sup>46</sup>Tribiño, Carlos R., La competencia del fuero Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, Librería Editora Platense, 2014, pág. 39 y 46.

<sup>47</sup> Según resulte de los términos en que está concebida la demanda, o de los documentos agregados a ella o del escrito en que se opone la excepción.

(16/07/2010), la Cámara Contencioso Administrativa de San Martín, hizo lugar a la excepción de falta de legitimación pasiva por no desprenderse omisión alguna por parte de la Municipalidad de José C. Paz, en tanto resultaba ser la Provincia de Buenos Aires la obligada a asegurar las condiciones de Seguridad del Hospital Provincial en el marco del Programa Jefes de Hogar. La participación de la Municipalidad demandada se ciñó a la asignación de la actora al Hospital con la conformidad de la asignación por parte de la Provincia.

En un caso vinculado con la Asociación de Bomberos Voluntarios, la Cámara Contencioso Administrativa de La Plata en “Soler Víctor Daniel C/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires S/ Pretensión de Restablecimiento o Reconocimiento de Derechos” del 24/09/2010, determina que la misma es una persona jurídica de bien público sin fines de lucro ajena a la provincia demandada con respecto al tema que se discute - un supuesto de vicio en la voluntad del acto de renuncia y su posterior aceptación-. La competencia de la Dirección General de Defensa Civil está reservada a cuestiones de índole disciplinaria y de legalidad en el procedimiento (Disp. N° 1/2004 de La Dirección General de Defensa Civil), confirmando en consecuencia, el pronunciamiento que acoge favorablemente a la excepción planteada por Fiscalía de Estado.-

En la causa “Farinelli Patricia N. y otros c/ Municipalidad de Lincoln s/ Pretensión Anulatória” (A. 69.313) del 17/08/2011, el más Alto Tribunal Provincial hace lugar al planteo de falta de legitimación y, en consecuencia, rechaza la demanda deducida, por no advertir que los accionantes –en su carácter de concejales de la Municipalidad de Lincoln- exhibieran o demostraran un perjuicio personal y directo derivado de los cargos que ocupan. También se evidencia que no existe relación de causalidad suficiente entre el perjuicio alegado (defectos en el proceso de formación de actos complejos tendientes a la aprobación de determinados contratos para la prestación de un servicio público de recolección de residuos domiciliarios) y la conducta presuntamente seguida por el Departamento Ejecutivo en los términos del art 13 de la ley 12.008 – texto según ley 13101-.

Por último, referiré a un caso resuelto por un Juzgado de Primera Instancia y cuya resolución adquirió firmeza en lo que a la excepción refiere, no así en lo que es materia de indemnización. Frente a un convenio celebrado entre la Municipalidad de San Miguel y la Provincia de Buenos Aires (Ministerio de Salud) mediante el cual se resolvió reubicar en la jurisdicción provincial al personal municipal que cumplía funciones en el hospital Municipal; el Juzgado Contencioso Administrativo San Martín 11/06/2014 "Cardozo Noemí Esther c/ Ministerio de Salud y otros/ Pretensión Indemnizatoria"., rechaza la excepción de falta de legitimación pasiva opuesta por la codemandada Municipalidad de San Miguel dado que del expediente administrativo acompañado en autos surge que la misma intervino en el proceso de marras a través del convenio celebrado, y que tuvo efectiva intervención en el mismo, sin olvidar además, que la Dra Cardozo, quien reclama por su derecho a la estabilidad en el empleo público y su derecho a la carrera hospitalaria, resultaba dependiente de la Municipalidad de San Miguel.

Nos parece necesario resaltar la importancia de interponer adecuadamente cada una de las excepciones que hemos ido desarrollando, porque frente a un planteo confuso o con defectuosa argumentación; el magistrado -utilizando los poderes previstos en la normativa procesal-, puede reencausar la excepción afectado el principio de congruencia. Así, puede ocurrir que por ejemplo al hacer un planteo confuso de falta de personería el juez por aplicación del principio iura novit curia lo reencauce como falta de legitimación.

Para finalizar, queremos dejar de manifiesto que en la práctica son numerosas las controversias que se plantean en torno a la legitimación para demandar y ser demandado debido a la amplitud con que ha sido interpretada jurisprudencialmente esta temática y la experiencia indica que los jueces, en la mayoría de los casos, al no encontrar manifiesta la falta de legitimación la resuelven al momento de dictar sentencia.

#### **h) Art. 35 inc.1 ap. "h" Prescripción**

Es de carácter sustancial y no formal. Hace a la existencia misma del derecho pretendido y puede ser invocado por la parte en juicio aunque no se haya invocado en sede administrativa.

Sólo es posible como excepción previa cuando puede resolverse de puro derecho y ello es así, si resulta del cómputo del plazo transcurrido desde que se produjo el hecho hasta que se interpone la acción. Dejará de ser de puro derecho si se alegara, por ejemplo un hecho interruptivo.

Requiere de su invocación expresa por parte del accionado para que el juez pueda considerarla, atento a que no puede válidamente ser declarada de oficio (art. 2552 del C.C.C.N.). Sin embargo, una vez introducida en el pleito, puede el magistrado por el principio *iura novit curia*, determinar la norma que rige en el caso, aún frente al error en que pudieran haber incurrido las partes<sup>48</sup>.

Adentrándonos al análisis jurisprudencial, y puntualmente en materia de empleo público, la Corte -bajo las directivas de la anterior normativa civil- sostuvo que las diferencias de haberes se encuentran sujetas al plazo decenal de prescripción por aplicación del art. 4023 del Código Civil, por entonces vigente (conf. causas B. 50.934 del 8-VII-1997; B. 57.875 del 9-V-2001). La ausencia en el derecho administrativo local de un plazo prescriptivo hace necesario acudir al derecho civil (arts. 16, C.C. y 171, Const. prov.; B. 48.306, "Roullier", 10-III-1981, "D.J.B.A.", t. 120, p. 335; B. 48.508, "Pilone", 28-XII-1982, "D.J.B.A.", t. 124, p. 42) y de acuerdo con la postura mayoritaria del Tribunal, la prescripción del art. 4023 es aplicable a toda clase de acciones que no están sujetas a un plazo diverso (Colmo, "De las obligaciones en general", 7ª. ed. t. II, nro. 2112; B. 60.969, "Masciotto", 13-VIII-2003; B. 63.400, "Martín", 2-III-2005, "Cañete" 55.816 y acum. del 17/5/2017).

Por otra parte, en la causa "Cubas Marcelo c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/ Pretensión Restablecimiento de Derechos", la Cámara Contenciosa Administrativa de La Plata del 2/08/2011, rechaza el recurso de apelación articulado por

---

<sup>48</sup>Fenochietto Carlos Eduardo, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación T2, ed. Astrea, Buenos Aires 1999 pág.362.

el Fisco demandado porque el perfil contractual que abastece el caso expone una relación jurídica de suministro que es regida por el derecho público local. Así, el contrato que es fuente del reclamo patrimonial, sobre cuya naturaleza (suministro) no han mediado objeciones, queda despojado de toda connotación de acto de comercio y desplaza a la legislación mercantil, aplicando consecuentemente la disposición del art. 4023 del Código Civil (plazo de prescripción decenal).

En cuanto al plazo de prescripción aplicable frente a un supuesto de responsabilidad extracontractual del estado, la Cámara Contenciosa Administrativa de San Martín, consideró –bajo el anterior articulado del código civil- que debe tomarse el plazo de prescripción de dos años previsto en el art. 4037 del Código Civil por entonces vigente (Conf. “Molina, Sandra Fabiana c/ Fernández Barbieri, María Angélica y otros s/Pretensión Indemnizatoria” del 17/05/11).

Para concluir, la Cámara Contenciosa Administrativa de Mar de Plata en la causa “Martín Nancy c/ Municipalidad de Puan s/Pretensión Indemnizatoria” (C-5744-B1) del 19/11/15, rechaza la excepción de prescripción interpuesta y para ello tuvo en cuenta que para el computo del plazo prescriptivo, el art. 20 del C.P.C.A. pone a disposición del litigante dos alternativas respecto del momento en que podrá reclamarse el resarcimiento de los perjuicios causados por un acto administrativo que se reputa ilegítimo: bien puede aquel articular tal pretensión “juntamente con la de anulación”, en cuyo caso deberá accionar en tales términos dentro del “...plazo de caducidad del artículo 18 del presente Código...”-cfr. inc. 1º-, o bien deducirla “...como reclamo autónomo luego de finalizado el proceso de anulación que le sirve de fundamento y dentro del plazo de prescripción de la misma...”-v. inc. 2-.

De estos pronunciamientos advertimos que habrá que efectuar una temporánea y diligente defensa de los derechos ante la justicia para evitar que lo reclamado resulte prescripto y será el juez quien interprete de acuerdo a la normativa aplicable si ha operado la prescripción. Es así como se ha determinado jurisprudencialmente que no puede admitirse sin justificativos razonables el incumplimiento de los presupuestos procesales que rigen en la materia.-



## **V- PLAZO Y FORMA DE INTERPOSICION DE LAS EXCEPCIONES (Art. 34 CCA). DIFERENCIAS CON EL CPCC Y PRINCIPIOS EN JUEGO.**

Como anticipáramos, el demandado en un primer momento puede oponer excepciones previas, sin perjuicio de que con la contestación de la demanda también pueda oponer como defensa de fondo la falta de legitimación o prescripción, siempre que no lo hubiera hecho antes. No ocurre lo mismo en el CPCC donde siempre debe oponerse como previa, es decir que no queda a criterio del demandado decidir su oportunidad procesal.

Pueden oponerse en los primeros quince (15) días del plazo previsto para contestar demanda, que en el proceso ordinario es de cuarenta y cinco (45) días<sup>49</sup>. Las excepciones de falta de legitimación y prescripción pueden oponerse en esos quince (15) días, y también como defensas de fondo al contestar demanda.

No existe en este régimen, luego de transcurrido dicho término, la posibilidad de articular excepciones que, con independencia de la naturaleza del planteo, puedan ser tratadas como cuestión previa en la sentencia<sup>50</sup>Es por ello, entonces, que a tenor de lo dispuesto en el art. 31 inc. 2 de la ley 12.008 (texto según ley 13.101) corresponde desestimar las objeciones reeditadas en el escrito de contestación de la demanda que pretenden volver sobre cuestiones ya precluidas, relativas a la admisibilidad de la pretensión<sup>51</sup>.

Por los principios de concentración y eventualidad, todas las excepciones previas deberían oponerse simultáneamente en un solo escrito<sup>52</sup>.De este modo, se impide que puedan oponerse en forma sucesiva y permite que, si alguna excepción es desestimada se pase al examen de la siguiente. Por otra parte, el principio de economía procesal indica

---

<sup>49</sup> Conf. art. 38 CCA

<sup>50</sup> A diferencia de la regulación contenida en los arts. 41 y 63 del anterior código procesal de la materia, ley 2961 (conf. causa B. 64.227, "Bruguieri" 10 de agosto de 2016).

<sup>51</sup> Conf. Cassagne, Juan Carlos- Perrino Pablo Esteban "El nuevo Proceso Contencioso Administrativo en la Provincia de Buenos Aires" Editorial Lexis Nexis pág. 362.

<sup>52</sup> Conf. doct. causa B. 64.313, "Compañía Financiera Argentina S.A.", sent. del 9-V-2012.

que al deducir las excepciones previas debe acompañarse la documental y ofrecerse la restante. Muchas veces la única prueba consistirá en el expediente administrativo, que ya se encuentra en el Juzgado cuando se opone la excepción.

En cuanto al efecto, la oposición de las excepciones suspende el plazo para contestar demanda, con relación a todos los emplazados, incluso para aquellos que no las hubieran opuesto. Esto constituye una diferencia muy importante con el art. 344 del CPCC donde el principio es inverso -“la oposición de excepciones no suspenderá el plazo para contestar la demanda”-. Aunque se quebranta el principio de celeridad procesal también se facilita el ejercicio del derecho de defensa en juicio de la parte demandada.

Por el principio de bilateralidad, del escrito donde se hubieran opuesto las excepciones y de la documentación se corre traslado al actor para que las conteste en el término de cinco (5) días de notificado, personalmente o por cédula. Estas son otras diferencias con el art. 348 del CPCC ya que en este no se menciona ningún plazo para correr traslado de las excepciones y no establece en forma expresa que el traslado de las excepciones se hará por cédula.

La apertura a prueba de las excepciones queda reservada al arbitrio judicial, y en caso de abrirse a prueba, el plazo establecido para su producción será de diez (10) días.

Todas las excepciones previas deben ser decididas por el juez en el mismo acto y en el plazo de quince (15) días. Ante la pluralidad de excepciones, no se exige al juez que se pronuncie sobre todas ellas, ya que resulta suficiente que su decisión refiera sólo sobre aquellas que por su propia naturaleza, autorizan la exclusión de otras. Por ejemplo, constituiría un excesivo rigor formal, que luego de declararse incompetente se dispusiera a examinar otras excepciones.

El juez puede postergar la decisión de la excepción de falta de legitimación y de prescripción, para la oportunidad de dictar sentencia definitiva -aun en el caso de que se hubiera opuesto como previa-, si considera que no resulta manifiesta. Si se posterga la decisión de una excepción opuesta como previa, para el momento de dictarse sentencia definitiva, debe correrse traslado de la demanda por treinta (30) días al accionado, para que pueda contestarla.

En cuanto a su impugnación, mediante recurso de apelación sea que se admita o desestime la excepción y que la sentencia sea interlocutoria o definitiva. El art. 55<sup>53</sup> y 56 establecen que debe interponerse fundando ante el mismo magistrado que la dictó en el término de cinco (5) o diez (10) días respectivamente y tendrá efectos suspensivos con relación a la sentencia.

## **VI- RESOLUCION DE LAS EXCEPCIONES Y SU IMPUGNACION**

Con las excepciones se pueden llegar a decidir en forma anticipada ciertos planteos defensivos, que evitan que el juez tenga que pronunciarse sobre el fondo de la cuestión litigiosa, sea en forma transitoria o definitiva, total o parcial, procurando evitar un dispendio inútil de actividad jurisdiccional. Se asegura una mayor rapidez en la decisión de la controversia pero debe resguardarse el derecho de defensa en juicio<sup>54</sup>.

El art. 31 inc 2 del CPCA hace al principio de la preclusión procesal porque prescribe que si el juez no se declaró incompetente y admitió en su aspecto formal la demanda, no podrá volver sobre ello salvo que se opongan algunas de las excepciones. Es decir que solo a pedido del demandado puede el juez reexaminar total o parcialmente su decisión provisional, sobre su competencia o la procedencia formal de la demanda.

1. Frente al rechazo el juez ordenará que la demanda sea contestada en el término de treinta (30) días, computados desde la fecha en que se notifique la respectiva resolución (art. 36 inc. 1 del CPCA). La notificación debe hacerse mediante cédula –art. 135 inc. 1 y 12 del CPCC (art. 77 CPCA) y es por ello que no se tendrá en cuenta la fecha en que se opusieron las excepciones, dado que comienza a correr nuevamente el plazo de treinta (30) días para contestar la demanda.-

---

<sup>53</sup>Causa Berison op. cit. la resolución de la excepción previa de inadmisibilidad de la pretensión (cfr. arts. 34 y 35 inc. 1, subinc. "i", C.C.A.), aún en el supuesto de ser desestimada, como ocurre en el especie, configura una hipótesis comprendida en la citada norma procesal -art. 55, inc. 2, subinc. "c", ley 12.008-, pues se trata de un pronunciamiento que genera un gravamen insusceptible de ser reparado por la sentencia definitiva, en el proceso ordinario. Ello, a juzgar por el hecho de que, en tales condiciones, la cuestión no puede volver a ventilarse y decidirse en esa última oportunidad que clausura el proceso y, por consiguiente, la sentencia interlocutoria que resuelve el rechazo de tal excepción implica una decisión final sobre ella y, de este modo, queda comprendida entre las que menciona el art. 55 inc. 2 del citado Código.

<sup>54</sup>Conf. Hutchinson, Tomas, Derecho Procesal Administrativo, Tomo II, Editorial Rubinzal Culzoni Editores, pág. 543).

2. En cuanto a la admisión se deberá actuar teniendo en cuenta las particularidades de las excepciones en cuestión (art.36 inc. 2 del CPCA):

2.1.) Excepción de incompetencia: se aplicará lo dispuesto en el artículo 8 del CPCA, o sea remitir los autos al juez competente si pertenece a la jurisdicción provincial, y de lo contrario dispondrá su archivo.-

2.2.) Excepción de falta de personería o defecto legal: fijará un plazo para que se subsane el defecto, bajo apercibimiento de tener por desistido el proceso. Subsano el defecto, ordenará que la demanda sea contestada, en el término de treinta (30) días.-

2.3.) Excepción de inadmisibilidad de la pretensión: si la excepción se refiere a la falta de agotamiento de la vía administrativa o a la no configuración del silencio administrativo (arts. 14 y 16 del CPCA), determinará si fuera procedente el modo de subsanar el defecto, bajo apercibimiento de tener por desistido el proceso. Subsano el defecto, ordenará que la demanda sea contestada, en el término de treinta (30) días.-

2.4.) Excepción de litispendencia, cosa juzgada, transacción, conciliación y desistimiento del derecho, falta de legitimación, prescripción; y demás casos de inadmisibilidad de la pretensión, deberá declarar inadmisibles la pretensión cuando fuera procedente.-

En los casos donde fuera posible subsanar un defecto con motivo de una excepción, el plazo debe determinarlo a su arbitrio el juez, quien debe tomar como pauta orientadora el art. 155 CPCC (art. 77 inc. 1 CPCA)<sup>55</sup>

## **VII- BREVE REFERENCIA A LAS EXCEPCIONES EN LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES**

Respecto al proceso sumario de ilegitimidad (art. 67 a 70 CPCA)<sup>56</sup> y a la impugnación de sanciones en materia de empleo público (art. 71 a 73 CPCA); deben

---

<sup>55</sup>SCBA causa B-66.287 19-7-2006 "Durigan" hizo lugar a la excepción de defecto legal, y fijó en diez (10) días el plazo para que los actores corrigieran su demanda.

oponerse en el término de veinte (20) días en el escrito de contestación de demanda y son resueltas en la sentencia definitiva. El ofrecimiento de la prueba debe hacerse en el mismo escrito de demanda y su contestación.

Por su parte, tanto en la Impugnación de resoluciones de colegios o consejos profesionales y de las cajas de previsión social para profesionales (art. 74, 74 bis y 75 CPCA)<sup>57</sup> como en el Amparo por Mora (art. 76 CPCA), el Código no autoriza en forma expresa a oponer excepciones pero siguiendo la opinión de Morello, Sosa Y Berizonce, en lo que respecta al proceso sumarísimo del CPCC, consideramos que son procedentes como defensas de fondo porque de otro modo se vulneraría el derecho de defensa en juicio conforme las normas y principios constitucionales y supranacionales.-

En cuanto a la ejecución tributaria provincial, el CPCA remite al 76 bis de la ley de apremio donde se contempla el régimen específico de las excepciones reguladas en la Ley 13.406 (2005). Al encontrarnos ante un proceso de ejecución, cuya tramitación es abreviada y expeditiva, el marco de discusión es estrecho y no admite la discusión relativa al procedimiento administrativo antecedente o al acierto de la determinación tributaria así como cualquier otro extremo concerniente a la creación del título, pues todos esos aspectos remiten al origen del crédito ejecutado reclamado. Todo lo cual, claro está, sin perjuicio del derecho que le asiste al ejecutado de articular tales reproches en el seno de un proceso posterior dotado de mayor amplitud cognoscitiva (arg. art. 551 C.P.C.C.)<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> CCALP 16/09/2010 "Aguirre Walter Gerardo c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires y otro s/ Proceso Sumario de Ilegitimidad" Se declara inadmisibile la pretensión deducida dado que de las constancias obrantes en la causa surge la extemporaneidad de la acción (arts. 18 inc. a, 69 inc. 1 y ces) y la cuestión planteada no afecta los aspectos imprescindibles del haber previsional.

Juzgado N° 3 LP XII-2015 "Manzanares Néstor Omar c/ Ministerio de Justicia s/ Proceso sumario de ilegitimidad" El único plazo de caducidad previsto en el Código de la materia, que puede conllevar la declaración de inadmisibilid de la pretensión -en los términos de lo dispuesto por el art. 35 inc. 1 ap. i CCA-, es el plazo de 90 días para interponer la demanda establecido en el art. 18 CCA y no el de 60 días alegado por la demandada.

<sup>57</sup> Sobre el punto recomendamos la lectura de la causa A. 68.436, "G.D.P." donde se analizó la validez constitucional del régimen de impugnación especial de actos de los colegios profesionales previsto en el art. 74 del Código Contencioso Administrativo (texto según ley 13.325).

<sup>58</sup> SCBA, C 92395 S 1-10-2008 "Fisco de la Provincia de Buenos Aires c/ Farmacia Capello S.C.S. y otra s/ Apremio" y art. 9 inc. c Ley 13.406.

Dentro de los temas más discutidos con relación a las excepciones se encuentran la prescripción e inhabilidad de título CCASM 11/4/2013 Expte. n° MER-3515-2012, "Fisco de la Pcia. De Bs. As. C/ Aserradero Las Heras S.R.L. S/

## VIII- CONCLUSIONES

Bajo el marco conceptual al que hemos referido y luego del análisis efectuado desde el ámbito jurisprudencial, podemos formular las siguientes conclusiones que pueden resultar de utilidad para sortear el inútil dispendio representado por la prosecución y trámite completo de procesos que en realidad estaban destinados a concluir, máxime teniendo en cuenta el nuevo sistema de costas vigente.

- 1) Nos hemos encontrado con que a raíz de los distintos criterios para atribuir competencia al fuero contencioso administrativo en Provincia de Buenos Aires frente a una determinada actuación de un ente público, muchas veces se presenta la dificultad de determinar a qué orden judicial se debe acudir. Es así como, los casos a los que hemos referido nos indican que numerosas controversias que antes quedaban radicadas en el fuero civil y comercial, pasan a estar comprendidas en el fuero contencioso administrativo.
- 2) Encontramos garantizado el acceso a la jurisdicción. Al respecto, conforme el principio rector en materia contencioso administrativa, que surge del art. 15 de la Constitución de la Provincia, en caso de duda se define la cuestión a favor de la admisibilidad de la acción. Y, en tal sentido, corresponde rechazar toda hermenéutica que limite el acceso y cierre el camino a la jurisdicción, por tratarse de una garantía que se erige en uno de los pilares básicos del estado de derecho.
- 3) En tal sentido, advertimos que esta fuerte tendencia hacia el principio in dubio pro actione o favor actionis, encuentra fundamento en que los plazos de caducidad en el fuero contencioso administrativo son breves, y que en materias como empleo público, previsional, entre otras, deben existir amplitud de debate. Sumado ello a que, deben rechazarse los planteos que demarquen un exceso de rigor formal incompatible con el derecho a la tutela administrativa y judicial efectiva (art. 15 de

---

Apremio". SCBA, C 104685 S 9-6-2010, "Municipalidad de Berazategui c/ Banco de la Provincia de Buenos Aires s/ Apremio".

la Constitución provincial; C.S.J.N., Fallos 327:4185 y causa B. 65.231, "Lusa", sent. del 14-VII-2014).

- 4) También se observa que, por las dificultades que se presentan en la práctica al momento de interponer las pretensiones y las confusiones que se generan al atacar los actos y reclamar las consecuencias de estos, el Juez podrá suplir la exposición del derecho por el principio *iura novit curia* pero no podrá sustituir al litigante en la carga procesal de afirmación de los hechos de la litis, ni variar la causa que le dio origen.
- 5) No será razonable, efectuar ciertas dispensas sobre la base del principio de formalismo moderado para abrir la revisión judicial de un acto firme o consentido, cuando la materia en cuestión no lo justifique, pues ello implicaría afectar gravemente el principio de estabilidad de los actos administrativos y, con ello, la seguridad que debe imperar en el ámbito de las relaciones jurídico públicas.
- 6) Merece destacarse que, el magistrado podrá calificar correctamente las excepciones opuestas y para ello tendrá en cuenta los hechos y demás circunstancias que haya mencionado el demandado al aponerlas, pero siempre sin alterar el principio de congruencia y respetando el derecho de defensa. Sin que exista una desmesurada aplicación de esta regla porque debe tenerse presente el principio *in claris non fit interpretatio*.-
- 7) Se busca eximir de agotar la vía administrativa en aquellos casos en los que 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 un carga excesiva e inútil. De este modo, se evita retrogradar las cuestiones a la instancia administrativa cuando se encuentra tramitado todo el proceso judicial, contrariando al principio de economía procesal y a la garantía de la tutela judicial continua y efectiva.
- 8) En cuanto a la clausula propia de nuestra materia, la Suprema Corte ha recordado recientemente en B. 65.899, "Productos Farmacéuticos Fidex S.A" del 10 de agosto de 2016, que la operatividad del art. 166 in fine de la Constitución, ha provocado

sensibles modificaciones en lo atinente a la exigibilidad de vías administrativas de tránsito previo y obligatorio. Estableciendo que, supuesta la efectiva configuración de un caso, el tránsito por vías administrativas ha de tener cabida como excepción al principio de demandabilidad directa, ello para no contrariar el principio de accesibilidad irrestricta a la jurisdicción. La carga de acudir ante la Administración responde, principalmente, a la necesidad de contar con un acto administrativo que proyecte suficientemente la voluntad institucionalizada del ente público.-

- 9) Por último y particularmente, con relación a la excepción de incompetencia, compartimos la solución dada por las Cámaras citadas y por la Corte Provincial en cuanto a que reafirman el acceso irrestricto a la tutela judicial efectiva y la descentralización del fuero contencioso por imperio de lo normado en los arts. 15 y 166 de la Constitución Provincial. Sobre esta línea de razonamiento, consideramos necesaria la reforma legislativa del art. 5 inc. 1 del CCA para evitar un dispendio jurisprudencial innecesario frente a la clara finalidad que ha tenido la norma constitucional.



## **BIBLIOGRAFIA**

Alcalá Zamora, Niceto, Lo Contencioso administrativo, Edición de la Revista de Jurisprudencia Argentina S.A.-Buenos Aires, 1943, pág. 122.

Argañarás, Manuel J., Tratado de lo Contencioso Administrativo, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1955, p. 293.

Botassi Carlos A., Director y Oroz Miguel H.E. (Coordinador), El nuevo proceso Contencioso administrativo de la Provincia de Buenos Aires, Platense, 2011.

Cassagne, Juan C.-Gordillo, Agustín A. Directores, Botassi Carlos A. Coordinador. El nuevo proceso contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, Librería Editora Platense, La Plata, 2004, pág. 559.

Cassagne, Juan Carlos -Perrino, Pablo E El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006, pág. 361 y ss.

Código Procesal Civil y Comercial Comentado y Anotado Tomo I –Arazi, Bermejo, De Lazzari, Kaminker, Oteiza, Rojas-ed. Rubinzal- Culzoni.

Dana Montaña, Salvador, Código de Procedimientos de lo Contencioso Administrativo para la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 1955, pág. 264.

Diez, Manuel M., Derecho Procesal Administrativo, Buenos Aires, Plus Ultra, 1996, pág. 128.

Dromi, Roberto José, Proceso Administrativo Provincial, Ediciones Idearium, Mendoza, 1977, pág. 174.

Fenochietto, Carlos E., Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Tomo 2, Buenos Aires, Astrea, 1999.

Grau, Armando Emilio, Habilitación de la Instancia Contencioso Administrativa, Editora Platense, La Plata, 1971, pág. 138.-

González Pérez, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano, Editorial Temis SA, Bogotá Colombia, 1985, pág. 188.

Gordillo, Agustín, [https://gordillo.com/pdf\\_tomo3/capitulo2.pdf](https://gordillo.com/pdf_tomo3/capitulo2.pdf) Fecha de acceso: 12/5/2018.

Hutchinson, Tomás, Derecho Procesal Administrativo, tomo II, Rubinzal Culzoni, 2009.-

Hutchinson, Tomás, Código Procesal Contencioso Administrativo Provincia de Bs.As., Editorial Scotti, 2005.

Hutchinson, Tomás Derecho Procesal Administrativo Tomo II, Editorial Rubinzal- Culzoni Editores, Santa Fe, pág. 543.-

Hutchinson, Tomás Procedimiento y Proceso administrativo en la Provincia de Buenos Aires, Editorial Scotti, pág. 224.

Isabella, Diego Paulo, Código Procesal Administrativo de la Provincia de Buenos Aires: La Justicia Administrativa, Ediciones RAP, 2010, pág. 373.-

Lamoglia, Carlos Marcelo, Las ordenanzas municipales. Su naturaleza jurídica en la Provincia de Buenos Aires-997-1006/2001.

Lamoglia, Carlos Marcelo, La tutela judicial efectiva, los plazos de caducidad en el proceso contencioso administrativo y la materia previsional, Cita Online: AP/DOC/1439/2014.

Luqui, Roberto Enrique, Revisión Judicial de la actividad administrativa Juicios contencioso administrativos 2, Editorial Astrea, Ciudad de Buenos Aires, pág. 302.

Morello, Augusto Mario, Sosa, Gualberto Lucas y Berizonce Roberto Omar, Código Procesal en lo Civil y Comercial de la provincia de Buenos Aires y de la Nación Tomo IV-B, Buenos Aires, 2003

Mancuso, Francisco, Código Procesal Contencioso Administrativo Provincia de Buenos Aires, Editorial Scotti, 1999, pág. 80.

Morello, Augusto M., "Justicia Continua y Efectiva para la Provincia de Buenos Aires". El Derecho, 1997. T.171, pág. 932-938.

Palacio, Lino E., Derecho Procesal Civil, tomo VI, 2 ed. Abeledo Perrot., Buenos Aires,

2011, pág. 65.

Palacios Julio A., La Acción Contencioso Administrativa, Editorial Fides, La Plata-Argentina; pág. 179.-

Perrino, Pablo, La competencia de los tribunales contencioso administrativos en el nuevo C.P.C.A.; ED: 178-984.

Ramos, Oscar N., Código Procesal Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires (ley 12.008, con las modificaciones de las leyes 12.310 y 13.101) Ediciones La Roca Buenos Aires 2005, p.240 y ss.

Seara, Juan I., Control Judicial de la Actividad Administrativa de la Provincia de Buenos Aires, Revista de Derecho Público, Rubinzal-Culzoni Editores 2010, p.485.

Seara, Juan I., Las excepciones en el Código Procesal Contencioso Administrativo Bonaerense, L.L.B.A., 2007(diciembre)

Seara, Juan I Las Excepciones en el Código Procesal Contencioso Administrativo Bonaerense (Comentarios Artículos 34 a 36 de La Ley N° 12008), Ed. RAP, T. I., 2010 pág. 207 y ss.

Tribiño, Carlos R., "El Fiscal de Estado", Control de la Administración Pública. Ed. Rap, 2005.

Tribiño, Carlos R., El silencio administrativo como vía de acceso al proceso contencioso administrativo, Temas de Derecho Administrativo, Platense, 2003, pág. 493.

Tribiño, Carlos R., La competencia del fuero Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires, Librería Editora Platense, 2014.

Tribiño, Carlos R., La exigencia del solve et repete en el régimen contencioso administrativo bonaerense, Jurisprudencia Argentina, 1985-III-631.

Tribiño, Carlos R., Las Excepciones Previas en el Proceso contencioso administrativo de La Provincia de Buenos Aires, El Derecho, tomo 102, pág. 965.

Villafañe, Homero M., El solve et repete en el nuevo proceso contencioso administrativo de la Provincia de Buenos Aires, La Ley Buenos Aires 2005, pág. 241.

Villafañe, Homero M., Competencia material contencioso administrativa en la Provincia de Buenos Aires, La Ley, Buenos Aires 2006, pág. 277.