

Lineamientos elementales de la acción originaria de inconstitucionalidad en la provincia de Buenos Aires

POR **ÁLVARO BAUTISTA FLORES** (*)

Sumario: I. Introducción. Propuesta metodológica.— II. El control constitucional en el Sistema Bonaerense.— III. La acción originaria de inconstitucionalidad. Aspectos preliminares. El Tribunal competente para radicarla.— IV. Legitimación activa.— V. Objeto. Tipo de normas impugnables.— VI. La confección de la demanda.— VII. Legitimación Pasiva. La contestación de la demanda.— VIII. Plazo para deducir la acción.— IX. Supuestos excluidos.— X. La sustanciación y conclusión del proceso. Contenido de la sentencia.— XI. Bibliografía.

Resumen: la acción originaria de inconstitucionalidad se erige como una de las herramientas procesales que posee el Sistema Constitucional Bonaerense, para el ejercicio del control de constitucionalidad. Esta acción —contemplada en el artículo 161 inc. 1 de la Constitución Bonaerense— permite a la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires —en forma directa y originaria— expedirse acerca de la constitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas y todo tipo de norma que constituya un mandato abstracto y general. Su inclusión, representa un rasgo característico de la Constitución histórica, y se constituye como uno de sus puntales en la amplitud de vías para garantizar la supremacía constitucional en la Provincia.

Palabras claves: Derecho Constitucional - Derecho Administrativo - Derecho Procesal

Elementary guidelines of the Original Action of Unconstitutionality in the Province of Buenos Aires

Abstract: *the original action of unconstitutionality stands as one of the procedural tools that the Constitutional System of Buenos Aires possesses for the exercise of constitutionality control. This action —contemplated in Article 161 inc. 1 of the Buenos Aires Constitution— allows the Supreme Court of the Province of Buenos Aires, in a direct and original way, to issue on the constitutionality of laws, decrees, ordinances and all kinds of rules that constitute an abstract and general mandate.*

(*) Prof. Adscripto a la Cátedra 2 de Derecho Administrativo II, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, UNLP.

Its inclusion, represents a characteristic feature of the historical Constitution of Buenos Aires, and is one of its pillars in the breadth of ways to guarantee constitutional supremacy in the Province.

Keywords: *Constitutional Right - Administrative Law - Procedural Law*

I. Introducción. Propuesta metodológica

En este breve artículo intentaremos brindar un panorama sobre la actualidad de la Acción Originaria de Constitucionalidad prevista en el Sistema Jurídico de la provincia de Buenos Aires. Para ello, abordaremos los contornos que reviste dicha Acción a partir del análisis de la Constitución Provincial y el Código de Procedimiento Civil y Comercial (en adelante CPCC), confrontada con la opinión de la doctrina y la abundante jurisprudencia de la Suprema Corte Bonaerense.

A través de la hermenéutica de los textos constitucionales y legales involucrados, buscaremos introducir a los interesados en los lineamientos básicos y elementales involucrados, con el objeto de aportar al lector las herramientas necesarias para comprender el deslinde de la Acción bajo tratamiento, con los restantes institutos procesales que se insertan en el sistema de justicia bonaerense, que recordemos, se cimienta en el principio basal de la *“tutela judicial continua y efectiva”* (Conf. artículo 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

II. El Control constitucional en el Sistema Bonaerense

Un adecuado enfoque del tema que nos convoca, en forma inevitable, debe comenzar a desarrollarse sobre la base del sistema de Control Constitucional que se inserta en nuestra Provincia, el cual representa una de las cualidades distintivas de cualquier Estado Constitucional de Derecho.

La Constitución de la provincia de Buenos Aires y la legislación procedimental han moldeado diversas vías tendientes a garantizar la supremacía del contenido del texto constitucional, en aras de obtener la unidad del ordenamiento jurídico local. La piedra angular está constituida por el valioso artículo 57, el cual consagra lo siguiente:

“ Toda ley, decreto u orden contrarios a los artículos precedentes o que impongan al ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en ellos, otras restricciones que las que los mismos artículos permiten, o priven a los ciudadanos de las garantías que aseguran, serán inconstitucionales y no podrán ser aplicados por los jueces. Los individuos que sufran los efectos de toda orden que viole o menoscabe estos derechos, libertades y garantías, tienen acción civil para pedir las indemnizaciones

por los perjuicios que tal violación o menoscabo les cause, contra el empleado o funcionario que la haya autorizado o ejecutado” (Constitución de la provincia de Buenos Aires).

En tal contexto, las particularidades del sistema de control constitucional bonaerense —que buscarán ser tratadas en este punto—, le imprimen las siguientes características (Hankovits, 2004):

- a) completo;
- b) positivo;
- c) expreso;
- d) judicial;
- e) mixto;
- f) reparador;
- g) concreto;
- h) incondicionado;
- i) amplio;
- j) con efectos retroactivos.

En el seno de los caracteres citados, para el tópico que nos convoca, es indispensable detenerse en la calidad de “judicial” y “mixto” que detenta el Control de Constitucionalidad Bonaerense. De acuerdo a los amplios contornos de los poderes provinciales, los cuales se presumen originarios e indefinidos (Fallos 321: 1052; Fallos 338: 362) cuyos cimientos se asientan en los artículos 5, 121 y 122 de la Constitución Nacional, el sistema constitucional bonaerense —tanto el histórico como el actual— han perfilado una gran variedad de instrumentos destinados a proteger uno de los puntales del Estado de Derecho.

En efecto, el carácter judicial y mixto (que comprende y supera el control difuso propio del Sistema Constitucional Nacional) de nuestro sistema, trae aparejada la existencia de diversas herramientas procesales enderezadas a garantizar la preeminencia de la carta magna local.

Como bien lo destaca Berizonce (2005), para resguardar dicha prevalencia, el texto constitucional contempla como conductos procesales de contralor a las siguientes herramientas:

- A) la acción originaria de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 161 inc. 1 de la CPBA;
- B) el recurso extraordinario de inconstitucionalidad, también establecido en el artículo 161 inc. 1 de la CPBA;
- C) el recurso extraordinario de nulidad, reglado en los artículos 161 inc. 3, 168 y 171 de la CPBA;
- D) la acción amparo, contemplada en el artículo 20 inc. 2 *in fine* de la CPBA, reglamentado por la ley provincial 13.928 (y las modificaciones de la ley 14.142);
- E) el Hábeas Corpus, consagrado en el artículo 20 inc. 1 de la CPBA;
- F) el Hábeas Data (artículo 20 inc. 2), reglamentado por conducto de la ley 14.214;
- G) la Acción Declarativa de Certeza, prevista en el artículo 322 del CPCC.

Además de las herramientas mencionadas, la última reforma constitucional bonaerense —en 1994— trajo importantes innovaciones en el sistema jurisdiccional —bajo el prisma del acceso irrestricto a la justicia previsto en el nuevo artículo 15 de la CPBA— que han tenido reflejo en el esquema del Control de Constitucionalidad.

En el contexto antedicho, la nueva configuración de la justicia administrativa bonaerense —amparada en el artículo 166 párrafo quinto de la CPBA—, además de ampliar los contornos de la competencia contencioso administrativa (con sustento en el “ejercicio de la función administrativa”, dejando atrás el esquema anterior de revisión de actos administrativos o “juicio al acto”) y de descentralizar el acceso a la justicia con la creación del fuero en la materia, ha extendido notablemente las posibilidades de ejercitar los mecanismos jurisdiccionales tendientes a garantizar la supremacía constitucional.

A este razonamiento es posible arribar, atento a que, a través del régimen de unidad de acción y pluralidad de pretensiones (Cassagne y Perrino, 2006) que rige en el Código Contencioso Administrativo Bonaerense (CCA) (Ref. ley 12.008 y sus modificatorias;) en su artículo 12 y concordantes, las posibilidades de los justiciables de obtener un decisorio expreso acerca de la constitucionalidad de cualquier norma que integre el ordenamiento jurídico provincial o municipal se han incrementado. Con antelación al novel diseño del contencioso administrativo, la jurisdicción originaria que ejercía la Suprema Corte en esta materia, había concluido que —mediante la acción contenciosa— no se podrían ventilar cuestiones de naturaleza constitucional (Tribiño, 1977).

Confrontado con el ya citado artículo 57 de la CPBA, el criterio dejaba de lado los principios de control de constitucionalidad tanto en la órbita provincial como federal, que como ya destacáramos, es de carácter difuso lo cual implica que el respectivo control está en cabeza de todos los jueces, sea cual fuere su tipo de competencia material.

En aras de reforzar este postulado, la redacción del actual CCA ha incluido un artículo cuyo contenido pareciera incluir una cuestión obvia que, sin embargo, traduce una evolución trascendental con respecto a las restricciones que por vía jurisprudencial se le había atribuido a la justicia administrativa. El artículo 3 establece:

“Artículo 3. Planteo y resolución de cuestiones constitucionales. La competencia contencioso-administrativa no quedará desplazada aún cuando para la resolución del caso fuere necesario declarar la inconstitucionalidad de leyes, de ordenanzas municipales o de actos administrativos de alcance general o particular”.

El criterio adoptado, el cual ya se encontraba en sintonía con la superación de la anacrónica postura que rigió con anterioridad en la jurisprudencia de la SCBA a partir de la causa “Cebitronic” (B. 51.686), permite el ejercicio del control de constitucionalidad en los casos sometidos a su jurisdicción (Conf. artículo 4, artículo 50 inc. 4 CCA).

Finalmente, no debemos olvidar la evolución experimentada a nivel federal y bonaerense en torno a la admisión del control de constitucionalidad (y convencionalidad) de oficio. En tal sentido, la línea jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia iniciada en las causas “Mill de Pereyra”, “Banco Comercial de Finanzas” y “Rodríguez Pereyra” ha consagrado expresamente las facultades de los jueces para expedirse —*ex officio*— sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas.

La jurisprudencia de la Suprema Corte, disminuyendo la estrictez de sus exigencias referidas a aspectos rituales (Terrier, 2010), incorporó paulatinamente el criterio antedicho. A partir de las causas “Barone” (L. 69.523) y “Zaniratto” (L. 83.781), comenzó a consolidarse el criterio proclive a la admisión del control de constitucionalidad de oficio en la provincia de Buenos Aires, el cual —a la fecha— no ha sido mantenido sin sufrir modificación alguna (Conf. SCBA A 70.619; L. 116.859).

III. La acción originaria de inconstitucionalidad. Aspectos preliminares. El Tribunal competente para radicarla

La breve introducción planteada en el punto anterior, nos permite abocarnos al análisis de la demanda originaria de inconstitucionalidad. Tal como se

referenciara anteriormente, la piedra angular de esta acción haya sustento en el actual artículo 161 inc. 1 de la CPBA, el cual estatuye lo siguiente:

“Artículo. 161: La Suprema Corte de Justicia tiene las siguientes atribuciones:

1. Ejerce la jurisdicción originaria y de apelación para conocer y resolver acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos que estatuyan sobre materia regida por esta Constitución y se controvierta por parte interesada”.

A partir de esta cláusula, cobra sentido la regulación llevada a cabo por los artículos 683 a 688 del CPCC, los cuales —como veremos a lo largo de este artículo— contienen los requisitos propios de esta acción.

En palabras del Máximo Tribunal Provincial, podemos decir que se erige como un proceso especial que tramita en única instancia, ante el Tribunal Superior de la Provincia de Buenos Aires, es decir, la Suprema Corte de Justicia (SCBA, I.2297).

Huelga decir que, conteste al carácter mixto del sistema de control bonaerense, la jurisdicción del Supremo Tribunal no desplaza a las potestades de los demás estrados judiciales de la Provincia para expedirse sobre la constitucionalidad de las normas que componen el ordenamiento jurídico bonaerense. Por lo tanto, esta demanda representa solamente una de las diversas alternativas para lograr la supremacía de la Carta Magna local.

IV. Legitimación activa

El texto constitucional bonaerense en el mencionado artículo 161 establece que la acción a entablarse deberá ser impetrada por *“parte interesada”*, por tal motivo, su análisis constituye un presupuesto ineludible para analizar la procedencia de esta vía. Si bien el CPCC no replica este aspecto, corresponde señalar que —de acuerdo al criterio de la Corte— *“(...) la controversia por parte interesada constituye un requisito necesario para interponer la demanda originaria de inconstitucionalidad”* (Conf. SCBA I.1465, I.1315).

Sobre este punto, a los efectos de desentrañar la existencia del *“interés”* —y por añadidura la configuración de un caso o controversia— es menester que el mismo revista la calidad de ser *“particular”* y *“directo”*. Al respecto, corresponde indicar que las características mencionadas se configuran cuando el ejercicio del derecho constitucional de quien deduce la acción se halla afectado o ha de ser ineludiblemente lesionado (Conf. SCBA I.2339, I.2340, I.2175). Esto apunta a que, el interés invocado debe estar inexorablemente vinculado con el reconocimiento o protección del derecho vulnerado de quien acciona (Conf. Causa I. 68.475).

Es importante señalar que el adecuado desempeño del servicio de justicia requiere la existencia de un caso, causa o controversia, cuya manifestación típica podrá variar según la materia que informa al conflicto. A raíz de ello, no debemos dejar de resaltar los avances experimentados en materia de legitimación colectiva, los cuales tienen acogida desde el plano constitucional en los artículos 41 y 43 de la CN, y en los artículos 28, 36, y 38 de la CPBA. En tal sentido, la jurisprudencia de la CSJN en los casos “Halabi”, “PADEC”, “Consumidores Financieros”, “Colegio de Abogados de Tucumán”, entre otros, no puede ser desconocida al momento de analizar la viabilidad de la legitimación en este tipo de pretensiones. Una interpretación contraria o restrictiva colisionaría con el mandato expreso que ha estipulado el constituyente en el artículo 15 de la Constitución Provincial.

En consecuencia, la flexibilización de los estándares en materia de legitimación importa repensar sus alcances en esta materia. Por ende, cabe advertir que la noción “derechos de incidencia colectiva” —prevista en el artículo 43 CN— no se limita a la más tradicional de sus versiones (habitualmente conocida como intereses “difusos”), sino que abarca otras situaciones en las que el bien tutelado pertenece de modo individual o divisible a una pluralidad relevante de sujetos, la lesión proviene de un origen común, y las características del caso demuestran la imposibilidad práctica o manifiesta inconveniencia de tramitar la controversia a través de los moldes adjetivos tradicionales previstos en las normas de rito, tales como litisconsorcio, intervención de terceros, acumulación de acciones, etcétera.

De este modo, la legitimación colectiva reconocida constitucionalmente para la defensa de prerrogativas de incidencia colectiva, comprende también la categoría de derechos individuales homogéneos.

Esta posición, que si bien encuentra su germen a nivel jurisprudencial provincial en la causa “Cámara Argentina de Salas de Bingo” (B. 66.095) se consolida con la expresa recepción de los estándares amplios de legitimación por la SCBA en la causa “López” (C. 91.576). Específicamente, en lo que atañe a la aplicación de estos principios a la acción originaria de inconstitucionalidad, vale mencionar que en la Causa I.73.296, la SCBA ha entendido que: “(...) en algunos supuestos, como cuando se halla comprometida la defensa de los bienes de interés público (*v.gr.* los derechos de incidencia colectiva en general, artículo 43, primer párrafo, de la Constitución nacional) la legitimación ofrece mayor amplitud (...)”.

En cualquier supuesto, entendemos que la cuestión debe ser inscripta en el Registro de Procesos Colectivos creado en virtud de la Acordada 3660/2013 de la SCBA.

V. Objeto. Tipo de normas impugnables

Tanto el artículo 161 inc. 1 de la CPBA como el artículo 683 del CPCC estipulan que la acción bajo estudio recaerá sobre leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos

que estatuyan sobre materias regidas por la Constitución Bonaerense. A mayor abundamiento, el mencionado artículo dispone:

“Artículo 683. Objeto del juicio. De acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la Provincia, se podrá demandar la declaración de inconstitucionalidad de ley, decreto, ordenanza o reglamento que estatuya sobre materia regida por aquélla, debiendo observarse el siguiente procedimiento”.

Es pacífica la jurisprudencia del Máximo Tribunal Bonaerense, al sostener que la acción que nos convoca tiene por objeto exclusivo aquellos ordenamientos jurídicos generales, abstractos e impersonales dirigidos a toda la comunidad, sea municipal o provincial respectivamente, independientemente de la denominación que adoptaren (Causas I. 2.171, I. 2.297, I. 73 429). A nuestro juicio, a través de esta hermenéutica se pretende efectuar una exégesis acerca de la validez en abstracto de las normas tachadas de inconstitucionalidad, sin que esto implique desatender la situación fáctica en la que habrá de ser incoada, la cual será determinante —como vimos *ut supra*— para configurar la existencia del “caso o controversia”.

Bajo estos alcances, diversas clases de normas han sido englobadas dentro del objeto previsto por el constituyente y el legislador. Conforme a lo expuesto, atendiendo a la naturaleza general que revisten, las Acordadas emitidas por el Supremo Tribunal también han quedado comprendidas dentro del objeto de la acción originaria de inconstitucionalidad (Causa I. 1.229).

En el marco de la Contratación Pública, en donde resulta indispensable garantizar sus principios rectores (publicidad, transparencia, igualdad, competencia, concurrencia, entre otros), las normas con carácter general que son emitidas en el marco de los procedimientos de selección queda incluidas potencialmente bajo el alcance de la acción de inconstitucionalidad. En virtud de ello, los Pliegos de Bases y Condiciones Generales —por su calidad de reglamentos— (Causa I. 71.904), como así también los Pliegos de Condiciones Particulares —considerado como un Acto General no normativo— y el acto que autoriza el llamado a una Licitación efectuado por conducto de Ordenanzas Municipales (Causa I. 68.276).

Como contrapartida, quedan excluidos de su ámbito de aplicación los proyectos de ley que contaren con la aprobación en alguna de las Cámaras o en ambas, en caso de no mediar promulgación y/o publicación (Conf. Causa I. 1512, I. 2.145), los actos administrativos particulares o de aplicación (Conf. Causas I. 1.602, I. 72.580, B. 72.507, I. 71.618, I. 71.908, I. 71.848), las Ordenanzas municipales dirigidas a sujetos determinados, o bien las sentencias judiciales. Tales normas se encuentran excluidas de este control, existiendo —por otro lado— vías que permiten buscar su corrección (Camps, 2012).

Tampoco ingresan en los contornos objetivos de la acción las resoluciones emanadas de organismos paraestatales —lo que comúnmente se conoce como Entes Públicos No Estatales— (*Ej.*: Cajas de previsión social, Colegios profesionales, partidos políticos) al no equipararse con dispositivos u ordenamientos emanados del poder público (SCBA Ac. y Sent. 1974-I-278).

Un aspecto que ha suscitado interés en el último tiempo es el referido a si las leyes que se encuentran dirigidas a regir un supuesto determinado y particular (v.gr. una ley declarativa de utilidad pública) pueden ser atacadas por la vía procesal sujeta a análisis. Dicha cuestión, pareciera encontrarse zanjada a partir del precedente “O’Connor” (Causa I. 2.107) —la cual fuera mencionada en otro capítulo— en donde la SCBA admitió la aplicación de esta herramienta procesal para objetar la constitucionalidad de una ley declarativa de utilidad pública, no obstante la peculiar naturaleza de la misma, la cual —en principio— no sería un mandato abstracto y general (Rapallini, 2014).

Asimismo, cabe advertir que el remedio judicial bajo trato no es procedente por violación de normas legales que solamente provocarían una transgresión constitucional en forma refleja (Morello y otros, 1999) esto es, cuando sólo media quebrantamiento de una norma inferior de las disposiciones legales a las que está subordinada (Ac. y Sent. 1963-II-932, Causa I. 1.329).

Finalmente, es destacable que a partir de la Causa “Boese” (I. 1.440), la Suprema Corte admitió la acumulación de la pretensión de inconstitucionalidad con otro tipo de pretensiones, como por ejemplo, la resarcitoria. Asimismo, la utilización de esta vía procesal tampoco limita la petición y eventual dictado de medidas cautelares.

VI. La confección de la demanda

La declaración de inconstitucionalidad de una norma se erige como una decisión de gravedad y trascendencia institucional, al encontrarse en juego el principio de división de los poderes que cimienta el sistema republicano de gobierno. Por tales motivos, es considerada como la última *ratio* del orden jurídico (Causas I. 3.106, entre muchas otras).

Esta cuestión preliminar, tiene una incidencia profunda en la labor del letrado al momento de optar por esta vía procesal, además de cumplimentar con los extremos indicados en el artículo 330 y ss. del CPCC Como bien lo destaca Camps (2012), un planteo de esta índole debe tener un sólido desarrollo argumental y contar con un no menos sólido fundamento para ser atendida (Causa I. 2.169).

De acuerdo a lo expuesto, las cargas específicas de la admisibilidad de la demanda (Hankovits, 2004) fijadas por la jurisprudencia del Máximo Tribunal Bonaerense exigen la demostración de una relación concreta de las cláusulas superiores que se dicen transgredidas y la normativa puesta en tela de juicio, atento a que no basta para la suficiencia de la vía —en cuanto a la debida fundamentación exigida— la mera enunciación genérica de las normas constitucionales presumiblemente violadas (Causa I. 1.552). Específicamente, la Suprema Corte en forma inveterada ha considerado que los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad deberán incluir:

“(...) la indicación del derecho o garantía constitucional que se dice agraviado, la exposición clara y precisa del modo en que el precepto cuestionado quebrantaría las cláusulas constitucionales invocadas y la demostración de una relación directa entre estos y aquel” (Causa I. 72.036).

A raíz de ello, el litigante tiene el deber de inexorablemente individualizar y citar las normas constitucionales provinciales infringidas, y asimismo, indicar de qué modo quebranta a la norma impugnada (Conf. Ac. y Sent. 1969-334; B. 49.340).

En otro orden de ideas, resta mencionar que la acción originaria de inconstitucionalidad no está exenta de la tributación de la tasa de justicia, aún cuando se interponga con carácter preventivo (Conf. Causas I. 1.534 interlocutoria, I 1.598 interlocutoria). Estas apreciaciones resultan de aplicación para aquellos supuestos que se encuentren por fuera de los previstos por la ley 12.200, la cual prevé la gratuidad de los trámites para los empleados públicos en el marco de las tramitaciones o acciones erigidas contra el Estado.

VII. Legitimación pasiva. La contestación de la demanda

La legitimación pasiva de la acción bajo análisis, estará dirigida a las autoridades públicas estatales que hayan dictado las normas que componen el objeto de la demanda. En tal sentido, la pretensión será entablada contra la Provincia de Buenos Aires o sus entes autárquicos o descentralizados, y contra las municipalidades que componen el territorio bonaerense. En suma, a diferencia de lo que acontece con la determinación de la competencia en el fuero contencioso administrativo, en la acción originaria de inconstitucionalidad —en todos los supuestos— la demanda estará dirigida contra un Ente Público Estatal, quedando excluidas las “otras personas” (*Ej.*: Personas públicas no estatales, Concesionarios de servicios públicos, etc.) que menciona el artículo 166 párrafo quinto de la CPBA.

Es importante destacar que, cuando es demandado el Estado Provincial, a diferencia de lo que acontece cuando se lo demanda en el fuero civil, laboral y

contencioso administrativo (en donde la defensa en juicio la asume el Fiscal de Estado), será el Asesor General de Gobierno el encargado de comparecer en juicio y contestar demanda (Conf. artículo 686 inc. 1 CPCC). Si bien el Código ritual indica que su actuación procedería cuando se atacan actos provenientes del Poder Ejecutivo y Legislativo, también se ha extendido su intervención en los supuestos en los cuales se controviertan Acordadas emitidas por la SCBA (Conf. Causa I. 1.229).

La participación de la Asesoría General de Gobierno en este tipo de pleitos se justifica a raíz de la insoslayable intervención previa que tiene dicho órgano en la confección de proyectos legislativos, de decretos, y de reglamentos y/o actos administrativos, tal como se desprende en la actualidad de las competencias atribuidas por la Ley de Ministerios 14.853 (Título XI, artículos 40 a 47).

En lo que respecta a las municipalidades, los encargados de contestar las demandas incoadas serán los correspondientes representantes legales (artículo 686 inc. 2 CPCC), que según la Ley Orgánica Municipal (decreto-ley 6769/58 y sus modificatorias, artículos 108 incisos 10 y 11) es el Titular del Departamento Ejecutivo, es decir, el Intendente Municipal.

En todos los supuestos, el plazo para contestar la demanda será de quince (15) días (Conf. artículo 686 CPCC), y deberá adecuarse a los contornos indicados en los artículos 352 y ss. del CPCC. Esta es otra diferencia sustancial con el régimen contencioso administrativo, en el cual se suelen incoar los juicios contra el Estado provincial y municipal, debido a que en aquel fuero —por regla— el plazo para contestar demanda es de cuarenta y cinco (45) días, de acuerdo a lo previsto en el artículo 38 del CCA.

Resta señalar que en los casos en que las normas objetadas repercutan en la labor y el funcionamiento de algún sujeto privado o público no estatal (*v.gr.* Cajas de previsión social, Colegios profesionales), la intervención de aquellos en la causa deberá sustanciarse en calidad de terceros, en los términos de los artículos 89 y ss. del CPCC (Conf. Causa I. 1.502).

Por otra parte, es menester considerar que un eventual allanamiento del legitimado pasivo, en virtud de la particular naturaleza que revisten las cuestiones objeto de debate, no vincula ni obliga al tribunal a declarar la inconstitucionalidad requerida y consentida (Hankovits, 2004; Causa I. 1.285).

VIII. Plazo para deducir la acción

El artículo 686 del CPCC estipula que el plazo con el que cuentan los interesados para deducir la demanda originaria de inconstitucionalidad. Su texto estatuye lo siguiente:

“Artículo. 686. Plazo para demandar. La demanda se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia dentro del plazo de treinta días, computados desde que el precepto impugnado afecte concretamente los derechos patrimoniales del actor.

Después de vencido el plazo, se considerará extinguida la competencia originaria de la Suprema Corte, sin perjuicio de la facultad del interesado para ocurrir a la jurisdicción ordinaria en defensa de los derechos patrimoniales que estime afectados”.

El contenido de la primera parte del artículo mencionado, nos obliga a reflexionar sobre dos aspectos. En primer término, la limitación temporal que impone el ordenamiento ritual únicamente resulta aplicable cuando el objeto de la acción consiste en cuestiones estrictamente patrimoniales. Como veremos luego, el plazo de caducidad no rige cuando en el marco de la pretensión, se ventilan cuestiones de carácter “no patrimonial”.

El segundo tópico a considerar, se encuentra dado por la interpretación que se le debe asignar al momento en el cual tiene inicio el transcurso del plazo de treinta días. Al respecto, la doctrina legal de la SCBA ha indicado que ello ocurre cuando se produce la aplicación de la disposición cuestionada (Causas I. 1.451, I. 1.616, I. 1.655, I. 2.160, I. 2.270, entre otras).

Cabe señalar que los casos más comunes se originan ante la impugnación de las Ordenanzas Impositivas y Fiscales de los Municipios bonaerenses, o para objetar las Leyes impositivas dictadas por la Legislatura provincial. En estos supuestos, la SCBA tiene dicho que el plazo se contará a partir de la fecha en que se puso en conocimiento la normativa cuestionada (v.gr.: fecha de publicación en el B. O., de acuerdo a lo sentenciado en la Causa I. 3.230), o desde el acto aplicativo (*Ej.*: día en que se labró el acta por la cual se dispuso una clausura, conforme a lo sentado en la Causa I. 1.607.).

El curso del plazo de caducidad no se suspende por la interposición de recursos administrativos, y por añadidura —por tratarse de pretensiones diversas— la demanda originaria no está sujeta a la realización del agotamiento de la vía (Causa I. 2.151).

La expiración del plazo fijado en el CPCC extingue la competencia de la Suprema Corte, dejando subsistentes las vías procesales ordinarias para proceder a la defensa de sus intereses patrimoniales (Conf. artículo 684 segundo párrafo). Entre las restantes vías encontramos a las herramientas procesales que hemos sucintamente tratado en el acápite II.

IX. Supuestos excluidos

El recaudo temporal exigido para la procedencia de esta acción, queda expresamente atemperado por la estipulación de supuestos que permiten soslayar la interposición de la demanda dentro del plazo fijado por el CPCC. En relación a ello, el artículo 685 prevé:

“Artículo 685. Excepciones. No regirá dicho plazo, cuando se trate de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos, de carácter institucional o que afecten derechos de la personalidad no patrimoniales.

Tampoco regirá cualquiera sea la naturaleza de los preceptos impugnados, cuando éstos no hayan sido aún aplicados al demandante y la acción se ejercite con finalidad preventiva”.

Como se colige de la norma transcripta, cuando el objeto de la pretensión abarca cuestiones vinculadas con derechos de la personalidad no patrimoniales, o se discutan normas de carácter institucional, el plazo fijado en el artículo 684 queda excluido para estos casos.

La casuística emanada de la jurisprudencia de la SCBA ha considerado englobado en estos supuestos a los embates realizados contra normas que regulan el goce de beneficios previsionales (Causas I. 2.075, I. 1.931, I. 2.005, I. 2.024), o cuando se objetaron normas referidas al acceso a la información pública (Causa I. 73.783).

La restante excepción en materia de plazos tiene cabida cuando la acción se incoa cuando los preceptos de la norma no han sido aplicados o si se ejercita con una finalidad “preventiva” (conf. artículo 685 párr. 2º). Esta modalidad es aplicable a todo tipo de supuestos, sean cuestiones patrimoniales, institucionales o en donde se discutan derechos personalísimos.

El carácter preventivo se configura las normas que componen el objeto de la acción se encuentran conformadas definitivamente (sancionada, promulgada y publicada) pero aún sin entrar en vigencia (*Ej.*: cuando su aplicación queda diferida a una reglamentación por parte del Poder Ejecutivo, o cuando la misma norma estipula que su vigencia se producirá en un plazo determinado).

X. La sustanciación y conclusión del proceso. Contenido de la sentencia

A través de las disposiciones del artículo 687 del CPCC, será el Presidente del Máximo Tribunal el encargado de ordenar la apertura a prueba de la causa, estipulando el plazo máximo para su producción. En todo lo demás, resultan de entera aplicación las disposiciones previstas en el artículo 358 y ss. del Código de rito.

Una vez concluida la etapa probatoria —“concluida para definitiva”—, se dará vista al Procurador General. En relación a esta intervención, la Corte ha entendido que si bien es esencial, está limitada a la de emitir su dictamen con la finalidad de asesorar o ilustrar al tribunal acerca de la cuestión que debe decidir (Causa B. 1.065).

En lo que atañe a la sentencia, el artículo 688 del CPCC consagra:

“Si la Suprema Corte estimase que la ley, decreto, ordenanza o reglamento cuestionados, son contrarios a la cláusula o cláusulas de la Constitución que se citaron, deberá hacer la correspondiente declaración sobre los puntos discutidos. Si por el contrario, no halla infracción constitucional, desechará la demanda”.

Los alcances de la sentencia para este tipo de procedimientos, se compadecen con las características inherentes de nuestro sistema constitucional, en virtud de que el fallo recaído únicamente tendrá efectos *inter partes* (y por lo tanto no *erga omnes*) y no derogatorio.

Las normas objetadas (y eventualmente tachas de inconstitucionalidad) no perderán su operatividad y validez, conservando su plena vigencia, sin perjuicio de que recaigan otros pronunciamientos semejantes en los casos concretos que en adelante se sometan.

XI. Reflexiones finales

En el desarrollo de los acápites anteriores hemos intentado exponer los aspectos salientes de la acción originaria de inconstitucionalidad, en aras de resaltar su cabal importancia (histórica y actual) para garantizar la supremacía constitucional en el ámbito bonaerense.

Como se ha procurado desentrañar en estas breves anotaciones, la procedencia formal (y eventualmente sustancial) de este carril jurisdiccional se encuentra sujeta al cumplimiento estricto de las requisitorias procesales fijadas por el ordenamiento jurídico bonaerense. A raíz de ello, cobra singular relevancia la profusa jurisprudencia emanada por la Suprema Corte de la Provincia, la cual en ajustada síntesis, ha sido seleccionada y clasificada para erigirse como un aporte o ayuda para los operadores jurídicos.

Finalmente, resta aclarar que, ante la eventual improcedencia de esta vía —a partir del desarrollo saludable del Control Constitucional en la Provincia— la tutela judicial no queda desguarnecida, atento a las diversas variantes que en la actualidad ofrece el sistema jurisdiccional bonaerense.

XII. Bibliografía

BERIZONCE, Roberto O. (2005). “La acción declarativa originaria de inconstitucionalidad en la provincia de Buenos Aires”, en: *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones de la UNAM*. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2553/8.pdf>

CAMPS, Carlos E. (2012). *Código Procesal Civil y Comercial. Anotado, comentado y concordado*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, pp. 1857 y ss.

CASSAGNE, Juan Carlos y PERRINO, Pablo E. (2006). *El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

HANKOVITS, Francisco A (2004). “La demanda originaria de inconstitucionalidad en la Provincia de Buenos Aires”, en: *Revista de Derecho Procesal*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, pp. 211 y ss.

MORELLO, Augusto y otros (1999). *Código Procesal en lo Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires y la Nación*. Buenos Aires: Librería Platense-Abeledo-Perrot. T. VII-B. p. 451.

OROZ, Miguel H. E. (2011). “Competencia y análisis de admisibilidad en la acción originaria de inconstitucionalidad bonaerense. Denegación de justicia por partida doble”, en: *Revista Jurídica La Ley* 2011-A-239. Buenos Aires: La Ley.

RAPALINI, Gustavo Germán (2014). “La acción originaria de inconstitucionalidad en la provincia de Buenos Aires para actos normativos. ¿‘Generales’?”, en: *Revista Jurídica La Ley*. Buenos Aires: La Ley, pp. 1163 y ss.

RIVAS, A. (2001). “Acción Originaria de Inconstitucionalidad”, en: *Revista Jurídica La Ley*. Buenos Aires: La Ley. 2001-E-1097.

TERRIER, Francisco (2007). “La declaración de Inconstitucionalidad de oficio de Leyes y Reglamentos. Evolución y estado actual de la jurisprudencia. Efectos *inter* o *ultra partes* en el caso de los Reglamentos”, en: Diego P. Isabella (dir.), *Código Administrativo de la Provincia de Buenos Aires -La Justicia Administrativa-*. Buenos Aires: RAP, pp. 389 y ss.

TRIBIÑO, Carlos A. (1977). “El planteo de cuestiones constitucionales en el proceso contencioso administrativo”, en: *Revista Jurídica de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Platense. N° 25.

TRIBIÑO, Carlos A. y PERRINO, Pablo E. (1995). *La justicia contencioso administrativa en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Depalma.

VALCARCE, Arondin (2003). “El control de constitucionalidad en la provincia de Buenos Aires. Acción declarativa de inconstitucionalidad (arts. 683/688, CPCC)”, p. 51 y ss. en: Adolfo A. Rivas (dir.) y Fernando M. Machado Pelloni (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

Legislación

Constitución Nacional.

Constitución Provincial.

Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires.

Código Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires.

Ley N° 13.928, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 11/02/2009.

Ley N° 14.214, Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires, 14/01/2011.

Acordada N° 3660/2013, disponible en: www.scba.gob.ar/digesto/digestome-nu.asp

Jurisprudencia

Fallos 321:1052.

Fallos 338:362.

Fallos 324:973.

Fallos 327:3117.

Fallos 332:111.

Fallos 335:2333.

CSJN, 519/2012 (48-C) “Consumidores Financieros Asociación Civil p/ su defensa c/ La Meridional Compañía Argentina de Seguros” del 21/08/2013.

CSJN, 22/2009 (45-C) “Recurso de hecho deducido por la demandada en los autos Colegio de Abogados de Tucumán c/ Honorable Convención Constituyente de Tucumán y otro” del 14/04/2015.

Suprema Corte de Justicia Bonaerense

Acuerdos y Sentencias: 1963-II-932.

Acuerdos y Sentencias: 1969-334.

Acuerdos y Sentencias: 1974-I-278.

Causa A. 70.619 “Avelleyra”, del 11/02/2016. Causa B. 66.095.

Causa B. 49.340.

Causa B. 72.507.

Causa C. 91.576.

Causa I. 1.229.

Causa I. 1.598 interlocutoria.

Causa I. 1.229.

Causa I. 1.285.

Causa I. 1.329.

Causa I. 1.440.

Causa I. 1.465.

Causa I. 1.502.

Causa I. 1.512.

Causa I. 1.534 interlocutoria.

Causa I. 1.552.

Causa I. 1.616.

Causa I. 1.655.

Causa I. 1.931.

Causa I. 1315.

Causa I. 2.005.

Causa I. 2.024.

Causa I. 2.107.

Causa I. 2.145.

Causa I. 2.151.
Causa I. 2.160.
Causa I. 2.169.
Causa I. 2.171.
Causa I. 2.175.
Causa I. 2.270.
Causa I. 2.297.
Causa I. 2.297.
Causa I. 2.339.
Causa I. 2.340.
Causa I. 3.106.
Causa I. 71.618.
Causa I. 71.848.
Causa I. 71.904.
Causa I. 71.908.
Causa I. 72.036.
Causa I. 72.580.
Causa I. 73 429.
Causa I. 73.296.
Causa I.68.475.
Causa I. 1.451.
Causa I. 1.602.
Causa I. 2.075.
Causa L. 83.781.
Causa L. 69.523.
Causa L. 116.859.

Fecha de recepción: 30-04-2017 Fecha de aceptación: 31-07-2017