

LA COMPETENCIA TERRITORIAL EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Carmen Julia Palmer Oviden
Profesora de Derecho Administrativo

En las líneas que siguen pretendo contribuir al debate en curso en torno a la competencia territorial contenciosa administrativa y proponer respuestas a los problemas planteados, que son básicamente los siguientes:

- 1. ¿Cuál es la extensión del concepto de domicilio del demandado en el artículo 8 de la Ley 27584?**
- 2. ¿A qué principios debería acudirse para definir el concepto de domicilio de la entidad demandada?**
- 3. ¿Es la competencia territorial en lo contencioso administrativo prorrogable?**
- 4. ¿Cuál es el criterio de elección en los casos en que la demanda sea interpuesta no contra una actuación sino contra una omisión administrativa?**

El artículo 8 de la Ley 27584 dispone que es competente para conocer el proceso contencioso administrativo en primera instancia, a elección del demandante, el Juez del lugar del domicilio del demandado o del lugar donde se produjo la actuación impugnada. Por consiguiente para determinar al Juez competente habrá de determinarse previamente quien es el demandado, el domicilio de éste, cuál es la actuación impugnada y dónde se produjo la actuación impugnada.

El demandado es -según el artículo 8 de la Ley 27584- la entidad administrativa que expidió en última instancia el acto o la declaración administrativa impugnada. El término "entidad" en el contexto de la Ley se refiere al organismo y no al órgano porque para el exterior -es decir para el administrado- la conducta de las autoridades es la conducta de las entidades.¹

En torno a la precisión de la Ley en el sentido de que la legitimada es la entidad que expidió en última instancia el acto administrativo cabe señalar que ésta obedece particularmente a aquellos supuestos en los que una entidad dicta los actos en primera instancia y otra en segunda, por ejemplo: municipalidades y tribunal fiscal en temas tributarios o comités especiales y Consucode en temas de contratación estatal.

Para la definición del domicilio del Estado es preciso atender a los siguientes conceptos:

¹ Este razonamiento en torno a la extensión del concepto "entidad" se sustenta en las disposiciones contenidas en el Artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444.

- a) la descentralización administrativa;
- b) la desconcentración administrativa;
- c) la unidad del Estado.

Solo en última instancia debe acudirse a las disposiciones del Código Civil.

El Artículo 188 de la Constitución prevé que "la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley". A partir de este precepto constitucional puede inferirse que la descentralización no es solo un proceso ni tampoco solo una política. Es también un instrumento de democratización del Estado y un principio de organización y distribución del poder de modo que quienes lo ejercen estén cada vez más cerca de los mandantes, es decir de los ciudadanos.

La descentralización genera que las entidades tengan múltiples domicilios. Tantos domicilios como reparticiones, sedes o filiales. Por otro lado, la desconcentración es una acción administrativa destinada a la distribución de funciones al interior de la entidad de modo que las más altas autoridades conserven los poderes normativos, de planificación y diseño de políticas y los sectores de menor jerarquía sean los responsables directos de la ejecución de las políticas. La desconcentración también puede generar multiplicidad de domicilios.

Es a la luz de los conceptos expuestos que debe esclarecerse dónde está ubicado el domicilio del demandado, es decir de la entidad administrativa que expide el acto.

Existen por ejemplo órganos constitucionales autónomos que tienen múltiples domicilios, sedes en diversos lugares, pero existen otros que tienen sede solo en Lima. Las Municipalidades, por ejemplo, tienen domicilio en el ámbito territorial de su comprensión pero podrían tener domicilio en otros distritos, provincias, regiones o departamentos. Igual sucede con las universidades. Esto significa que las entidades tienen tantos domicilios como instancias descentralizadas, órganos desconcentrados, sedes y filiales tengan y por consiguiente la demanda puede ser interpuesta ante el Juez de cualquiera de los domicilios.

Cabe preguntarse si el domicilio procesal también figura entre las opciones. A mi juicio no porque éste es fijado por la entidad una vez que se apersona al

proceso y la idea del punto de conexión es dar certeza en torno a quién es el juez competente antes de inicio del proceso contencioso administrativo.

La Ley 27584 no especifica criterio de elección del domicilio para determinar la competencia territorial y si esto es así habrá de tenerse en cuenta las ideas de la descentralización, es decir la política del estado de acercarse a sus ciudadanos, por consiguiente parece razonable que el domicilio resulte siendo aquella sede donde se han desenvuelto las relaciones jurídicas que dieron origen a la controversia. Claro que podría alegarse que el artículo 8 de la ley 27584 prevé también el criterio del lugar de expedición de la actuación impugnada pero el administrado está en su derecho de optar por el domicilio del demandado.

Esta interpretación guarda fidelidad con el principio de descentralización. Además, la Ley 27584, la Ley 27444, la Ley 26850 y todas aquellas reguladoras de las potestades administrativas y de la situación jurídica del administrado tienen implícito un juego de poder en el que el poder público se contrapesa con las libertades públicas. Así, en la Ley del Proceso Contencioso Administrativo se conserva la llamada tutela reduplicativa de las administraciones: el agotamiento de la vía administrativa, la cual resulta siendo una valla legal de acceso a los tribunales. Si se mantiene este gran poder de las administraciones aún en el contencioso habrá que hallar los puntos de equilibrio con la interpretación de normas que favorezcan la igualdad de los poderes de las administraciones y de los administrados.

Se discute por otro lado si la competencia en lo contencioso administrativo es prorrogable o improrrogable. Quienes sostienen que es prorrogable se basan fundamentalmente en que no hay prohibición expresa para la prórroga. A mi juicio la competencia contenciosa administrativa no es prorrogable desde que el Juez de oficio está obligado a razonar sobre ella aunque no hayan sido interpuestas excepciones.

Por ello, el artículo 10º de la ley 27584 prevé que en aquellos casos en los que se interponga demanda contra las actuaciones a las que se refiere el artículo 4, el Juez o Sala que se considere incompetente conforme a Ley, remitirá de oficio los actuados al órgano jurisdiccional que corresponda, bajo la sanción de nulidad de lo actuado por el Juez o Sala incompetente.

La competencia no necesita ser cuestionada por la vía de las excepciones. Para fundamentar la presunta prorrogabilidad de la competencia contenciosa administrativa se alega a veces que deben aplicarse las normas sobre la materia previstas en el Código Procesal Civil.

Empero, a mi juicio, en el marco del Código Procesal Civil tampoco se admite dicha prórroga. El artículo 25 de Código Procesal Civil prevé que las partes tienen la posibilidad de convenir por escrito someterse a la competencia territorial de un Juez distinto al que corresponde, salvo que la ley la declare improrrogable. En el artículo 26º se encuentra la prórroga tácita de la

competencia para el demandante por el hecho de interponer demanda y para el demandado por comparecer al proceso sin hacer reserva o dejar transcurrir el plazo sin cuestionar la competencia. Esto quiere decir que la prórroga tácita se produce únicamente en aquellos casos en que las partes hubiesen podido convenir la prórroga. Es sin embargo el artículo 27º del mismo código el que establece implícitamente que la prórroga solo procede para el caso de las relaciones jurídicas de derecho privado. Dice textualmente el artículo 27 “es Juez competente el del lugar donde tenga su sede la oficina o repartición del Gobierno Central, Regional, Departamental, Local o ente de derecho público que hubiera dado lugar al acto o hecho contra el que reclama. **Cuando el conflicto de intereses tuviera su origen en una relación jurídica de derecho privado, se aplican las reglas generales de competencia...**”

Finalmente, la segunda opción del ciudadano es interponer la demanda en el lugar donde se produjo la actuación impugnada. Las actuaciones impugnadas pueden ser actos administrativos, actos de administración interna, contratos administrativos, hechos administrativos. Pero ¿cuál será la opción en los casos de omisiones administrativas?. A mi entender, debe ser el lugar donde la administración debió cumplir con la actuación omitida

CONCLUSIONES

1. Las entidades públicas pueden tener múltiples domicilios, consecuentemente será competente en razón del territorio el juez contencioso administrativo de cualquiera de los domicilios de la entidad demandada. Cuando la entidad demandada tiene varios domicilios puede acudirse al criterio de conexión “lugar donde se desplegó o tuvo lugar la relación jurídica pública subyacente que dio origen al conflicto”.
2. Para la determinación de lo que se entiende por domicilio del Estado debe acudirse a la descentralización y a la desconcentración.
3. La competencia en lo contencioso administrativo es improrrogable porque el Juez está obligado de oficio a examinar su competencia y porque si bien en asuntos de derecho privado es posible que las partes convengan sobre la competencia eso no es posible tratándose de asuntos en lo contencioso administrativo, de modo que si no puede haber prórroga expresa tampoco podrá haber prórroga tácita de la competencia
4. En los casos de omisiones administrativas la segunda opción del ciudadano es recurrir al lugar donde la administración debió cumplir la actuación omitida.