



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126



"SARACHAGA ANA ISABEL C/ A.R.B.A.
S/ AMPARO POR MORA. --CUESTION
DE COMPETENCIA (ART. 10,
C.P.C.C.)--"

La Plata, 6 de abril de 2016.

AUTOS Y VISTOS:

El señor Juez doctor Soria, dijo:

1. La señora Ana Isabel Sarachaga promovió amparo por mora en los términos del art. 76 de la ley 12.008 con sus reformas (CPCA), ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N°1 del Departamento Judicial de Bahía Blanca, contra la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), con el objeto de que se resuelva el reclamo presentado el 7 de diciembre de 2012 ante la delegación de la autoridad tributaria de dicha ciudad, tendiente a obtener la devolución de sumas de dinero retenidas en concepto de Impuesto a los Ingresos Brutos, en los términos del art. 133 del Código Fiscal.

Antes de relatar las vicisitudes del trámite administrativo ante la delegación de ARBA de Bahía Blanca, que evidenciarían la inactividad de la entidad demandada, argumentó acerca de la pertinencia de su presentación ante el tribunal contencioso del departamento judicial correspondiente a dicha ciudad. En primer término, en mérito a la descentralización que rige la organización de dicha agencia tributaria (fs. 19). En



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

subsidio, por considerar inaplicable la regla estricta del art. 5 inc. 1° del CPCA, al entender que en función de lo dispuesto por los arts. 15 y 166 de la Constitución debía concluirse que se "...ha consagrado un fuero descentralizado con el objeto de lograr que la justicia esté más cerca de quien reclama y necesita", por lo que acudir a aquella norma procesal violaría la garantía de acceso a la jurisdicción en su calidad de contribuyente del interior de la Provincia (fs. 20).

2. Admitida por el magistrado que previno la mencionada jurisdicción, el Fiscal de Estado promovió un pedido de inhibitoria ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N°3 del Departamento Judicial de La Plata, a los fines de que sea este órgano quien entienda en el asunto dados los términos del mentado art. 5 inc. 1° y el domicilio de la ARBA en la ciudad capital.

Tras acoger el planteo, el juez con asiento en La Plata requirió las actuaciones a su par de Bahía Blanca, quien se rehusó a desprenderse de la competencia. Para decidir de ese modo, sostuvo que el domicilio fiscal previsto en el -en su redacción por entonces vigente- art. 29 del Código Fiscal se establecía "para todos los efectos tributarios", además de aducir que "...una interpretación literal del art. 5 inc. 1° del CCA, deviene contraria al principio de inmediatez y descentralización administrativa conforme los fundamentos que la reforma implementó en el fuero a los efectos de que la justicia esté más cerca de quien la reclama y necesita", con sustento en los arts. 15 y 166 de la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

Constitución provincial (fs. 87/88, la bastardilla es añadida).

3. Al así resolver, planteó la contienda positiva y elevó los actuados a este Tribunal, que debe proceder a dirimirla (arg. arts. 161 inc. 2°, Const. prov. y 7 inc. 1°, CPCA). El hecho de que, en esta instancia, la Fiscalía de Estado haya acompañado copia certificada de la disposición delegada (SERC) N°3302 del 20 de mayo de 2014, por la cual -a su criterio- se habría resuelto en sede administrativa el reclamo de la actora, no evita la necesidad de pronunciarse en torno a dicha contienda, por cuanto, precisamente, es al juez que resulte competente a quien corresponderá valorar el alcance y efecto de dichas actuaciones.

4. El CPCA, en su art. 5 inc. 1°, 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 2°, 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.

Dado que el caso bajo estudio no encuadra en alguna de esas excepciones, habría que pronunciarse a favor de la competencia del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N°3 del Departamento Judicial de La Plata, en desmedro de la reivindicada por su par de Bahía Blanca. Sin embargo, con sustento en la



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

primacía de los principios de acceso sin restricciones a una tutela judicial efectiva (art. 15, Const. prov.) y de descentralización de la justicia administrativa, cabe postular una solución diferente.

5.a. Como he tenido ocasión de señalarlo en la causa A. 69.346 "Orbis Mertig San Luis SAIC", sent. de 22-II-2012, el propósito que animó a la reforma del año 1994 estuvo centrado en el cese de la jurisdicción originaria que la Suprema Corte ejercía sobre los asuntos contencioso administrativos (art. 149 inc. 3°, Const. prov. del año 1934) y la implantación de un fuero especializado (v. art. 215, Const. cit.). A la par, los nuevos contenidos materiales establecidos en el último párrafo del art. 166 (así: el abandono del carácter "revisor" otrora atribuido a la jurisdicción, el enjuiciamiento de "casos", o la superación del acotamiento del conocimiento judicial a ciertas contiendas administrativas y de la legitimación activa, etc.), tuvieron por fin superar el ceñido espacio litigioso que caracterizaba al régimen anterior y consagrar la justiciabilidad plena del obrar jurídico-público, en congruencia con el acceso irrestricto la tutela judicial efectiva que manda asegurar, en su art. 15, la misma Constitución.

En fecha más reciente, el Tribunal, al ratificar estos conceptos, puso el acento en la descentralización o desconcentración territorial, otra de las bases sobre las cuales la Constitución edifica el sistema de la jurisdicción contencioso administrativa (causa B. 72.999 "Obras Sanitarias Sociedad del Estado",



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

res. de 17-VI-2015). Insistió en que la cláusula contenida en el art. 166, último párrafo, en consonancia con el listado de competencias asignadas a la Corte en el art. 161, de la Constitución provincial, estructuran un sistema que, al tiempo que abandona el modelo de la jurisdicción concentrada, promueve la especialización y la distribución territorial de los tribunales contenciosos, de manera de posibilitar el acceso a la protección judicial de los derechos frente al poder público (art. 15, Const. prov.; causa B. 72.999, cit.).

b. Estos principios, y, sobre todo, el de descentralización, postulado por la Convención reformadora (v. *Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente*, La Plata, 1994, 15ª Sesión, de 10/9/1994, ps. 1979, 1983, 1984, 1988, 1989, 1992, 1996), deben ser plasmados en diferentes normas cuyo alcance y pormenores concierne al diseño que desarrolle la Legislatura, a quien la Constitución atribuye la potestad de establecer "...tribunales de justicia determinando los límites de su competencia territorial, los fueros, las materias y, en su caso, la cuantía" (art. 166, primer párrafo) y, en especial, la de organizar "el fuero contencioso administrativo" y de sancionar "el Código Procesal respectivo" (art. 215, primer párrafo).

Tras varias reformas, a partir de la introducida por la ley 13.101 al régimen de la ley 12.074, el fuero contencioso administrativo adopta en lo esencial el esquema de organización departamental que caracteriza a la administración de justicia provincial (arg. art. 175, cuarto párrafo, Const. prov.) Por cierto,



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

la Legislatura podría instituir otra modalidad organizativa diferente para esos tribunales, sin que ello de por sí resultase inválido a la luz del art. 166, párrafo final, de la Constitución, en la medida, claro está, en que no desconociera un mínimo de desconcentración territorial, acorde con la accesibilidad a la jurisdicción.

En paralelo, el referido art. 5 del CPCA establece el criterio general y las variantes aplicables para la determinación de la competencia territorial de los distintos juzgados en lo contencioso administrativo.

c. En el orden municipal el enunciado plasmado en el precepto del art. 5 inc. 1° no ofrece inconvenientes de realce. La escala en la que se desenvuelven las administraciones locales en sus relaciones con terceros y el tipo de conflictos que, por lo común, derivan en procesos administrativos respecto de sus comportamientos, justifican el contenido de aquella regla de competencia.

Lo que en la generalidad de los casos municipales, antes de la reforma constitucional y legislativa, era una chance, más ilusoria que real, de iniciar un proceso ante un -por lo común- remoto tribunal (el previsto en el art. 149 inc. 3°, Const. prov. de 1934), luego de ella ha pasado a ser la oportunidad de ocurrir ante un juzgado especializado, próximo al conflicto y al domicilio del interesado, dentro del departamento judicial correspondiente a cada entidad municipal, solución que, a no dudarlo, cumple con el



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

postulado de la descentralización insito en el modelo constitucional.

d. La situación en torno a los litigios en los que Provincia, sus entes y órganos son parte demandada, reviste indudablemente una mayor complejidad.

En correspondencia con el criterio del domicilio de la demandada que en sustancia acuña el art. 5 inc. 1° del CPCA, con el hecho de que ésta normalmente es un órgano o entidad de la Provincia y con el asiento en la ciudad capital de sus Poderes (art. 5, Const. prov.), cobra prevalencia a la jurisdicción territorial del Departamento Judicial La Plata.

Con todo, el art. 5 inc. 2° del mismo Código reconoce una serie de supuestos en los que es dable entablar la pretensión ante un tribunal distinto al del domicilio de la autoridad pública involucrada, para facilitar el acceso a una jurisdicción más próxima al domicilio del interesado, a su espacio de actividad o al lugar del conflicto.

Esas situaciones se refieren a las causas: i) relativas a la relación de empleo público, en que se abre la alternativa de litigar ante el juez del lugar de prestación de servicios del agente, del domicilio de la demandada o del domicilio del demandante, a elección de este último (art. 5, inc. 2°, ap. "a"); ii) promovidas por quienes reclaman prestaciones previsionales, cualquiera sea la entidad de la seguridad social comprometida, en las que se posibilita optar por el juez correspondiente al domicilio del interesado o el de la demandada (art. 5, inc. 2°, ap. "b"); iii)



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

suscitadas entre prestadores de servicios públicos o concesionarios de obras públicas y usuarios, en que se asigna competencia al juez correspondiente al lugar de ejecución de la prestación (que en muchos casos coincide con el domicilio del usuario) (art. 5, inc. 2°, ap. "c"); iv) referidas a contratos administrativos, en relación con las cuales se establece la competencia del juez del lugar de celebración del contrato, o si el contrato lo ha previsto, a opción del demandante, la del juez del lugar de cumplimiento o del domicilio del demandado (art. 5, inc. 2°, ap. "d"; y, v) las correspondientes a servidumbres administrativas y expropiaciones, en las que la competencia se adjudica el juez del lugar de radicación de los bienes involucrados (art. 5, inc. 2°, ap. "e"), lo que se extiende a las pretensiones resarcitorias en el caso de las restantes limitaciones al dominio por razones de interés público, salvo que ellas incluyan el pedido de anulación de un acto administrativo en cuyo caso se aplicará la regla consagrada en el art. 5 inc. 1° (art. 5, inc. 2°, ap. "e").

e. Se trata de un amplio espectro de controversias, entre las que se destacan las generadas en materia de empleo público así como las de índole previsional (art. 5, inc. 2°, aps. "a" y "b", CPCA). Si se dejan de lado los juicios de apremio, cuantitativamente dominantes en el fuero, en conjunto, aquéllas suman el mayor número de procesos; y, vale subrayarlo, nada evidencia que la defensa del Estado



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

provincial en juicio se hubiese resentido por el hecho de la desconcentración territorial que autoriza la norma.

6. A lo expuesto deben añadirse otros elementos de peso en el examen que se viene realizando.

a. En primer lugar, el art. 5 inc. 1° del CPCA no se aplica cuando el interesado respecto de determinadas actuaciones tributarias provinciales opta por transitar la vía del Tribunal Fiscal de Apelación; ya que contra sus decisiones procede una pretensión impugnativa directa cuyo conocimiento compete directamente a las Cámaras de Apelación en lo Contencioso Administrativo, según establece el art. 2 de la ley 12.074.

Se trata de una desconcentración competencial menos profunda dada su escala regional, pero compatible con el principio de descentralización (cfr. causa B. 72.999, cit.). Por ello, la sola invocación de tal principio o el hecho de no haberse replicado la estructura departamental que impera en la generalidad de las contiendas administrativas no bastan para descalificar el régimen legal. Cuatro Cámaras con jurisdicción interdepartamental se hallan en funcionamiento, ante las que puede ocurrirse en procura de justicia. Entonces, la competencia no se concentra en un solo tribunal; ni se impone a los interesados la carga de litigar ante una única jurisdicción territorial (cfr. mi voto en la causa A. 69.346).

b. Por otro lado, merece observarse lo que sucede con los procesos en los que se promueve el cobro ejecutivo de gravámenes provinciales.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

El juicio de apremio, bien sabido es, consiste en una tramitación abreviada y expeditiva. Como principio no abarca la discusión sobre la validez de los actos administrativos tributarios. Ella debe ventilarse eventualmente en otro proceso, dotado de mayor amplitud cognoscitiva, en forma análoga a lo que sucede con la vía ejecutiva para el cobro de acreencias particulares y el debate sobre "la causa" de la obligación (arg. arts. 542, 551 y concs., CPCC.; art. 9 inc. "c", ley 13.406, con sus reformas; 2 inc. 5°, 76 bis y concs., CPCA; 162, segundo párrafo, y concs., Cód. Fiscal -t.o. res. 39/11-, con sus reformas).

La ley 13.406, relativa al cobro judicial de los créditos fiscales por tributos, sus accesorios y sus multas de la Provincia, asigna competencia, a elección del actor, a los juzgados con competencia en la materia, que correspondan: 1) Al domicilio fiscal del demandado en la Provincia; o, 2) al del lugar donde se encuentran los bienes o se desarrolla la actividad vinculados a la obligación que se ejecuta; o, 3) al lugar de cumplimiento de la obligación; o, 4) al domicilio real o legal del demandado, conforme lo legisla el Código Civil, siempre que se encuentre dentro del territorio de la Provincia; o, 5) los juzgados con competencia de la ciudad de La Plata, en los casos que el demandado no tuviere domicilio en la Provincia (art. 3, ley cit.). Ya el régimen del decreto ley 9122/78, consagraba análogo cuadro alternativo de competencias en el art. 3.

Entre tanto, de acuerdo a la inteligencia estricta del art. 5 del CPCA, la validez de los actos de



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

la agencia tributaria provincial sólo podría controvertirse ante los juzgados contenciosos de La Plata, excepción hecha del supuesto de impugnabilidad de las resoluciones del Tribunal Fiscal.

Semejante disparidad de trato respecto del acceso a la jurisdicción no se presenta en el caso de las acreencias privadas, cualquiera fuere el tipo procesal por el que deban encauzarse los respectivos reclamos (art. 5 incs. 3° a 5°, y concs., CPCC). No se advierte el motivo, ni la necesidad, por los cuales aquella discordancia debería ser postulada y mantenida en el ámbito de la justicia contencioso administrativa.

c. Por fin, no es inoficioso puntualizar que esta cuestión versa sobre la competencia en razón del territorio, una de cuyas notas -a diferencia de lo que sucede con la competencia material- reside en la prorrogabilidad (arg. art. 6, CPCA). Mudar el emplazamiento del litigio de un tribunal a otro del mismo fuero, de ordinario, no compromete valores superiores del ordenamiento. De hecho, durante años, la propia Fiscalía de Estado pareció observar cierta aquiescencia respecto de la tramitación descentralizada de esta clase de asuntos, asumiendo la defensa de los intereses provinciales en cada sede departamental sin inconvenientes significativos.

En adición, el temperamento clásico que ha guiado la fijación de la competencia territorial para la promoción de acciones personales en la legislación procesal (**actor sequitur forum rei** [el actor sigue el fuero del demandado]) reposa en la idea de no forzar al



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

demandado a litigar ante un tribunal ajeno a su domicilio, a instancias de un reclamante que no ha demostrado todavía la procedencia de su pretensión (cfr. Alsina, Hugo, *Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, 2ª ed., Bs. As., 1957, tº II, ps. 527 y ss.; Palacio, Lino, *Derecho Procesal Civil*, 5ª reimp., Bs. As., 1994, tº II, p. 387). Parece lógico que esa concepción deba ser matizada tratándose de la demandabilidad de la Provincia o de sus entidades, cuyas autoridades, aunque cuentan con domicilio en una determinada ciudad, normalmente la capital, ejercen sus cometidos y tienen presencia en todo el territorio provincial.

7. De todo lo anterior se desprende que el conflicto a resolver da cuenta de uno de los últimos reductos de la concentración competencial que contiene el sistema legal.

a. Esa situación es dirimente. Porque no se trata de coincidir o disentir con el diseño global de las competencias territoriales establecido por la ley (en sus normas adjetivas, las del fuero y las complementarias), que, tal cual se ha dicho, en muchos supuestos (v.gr. los casos municipales, las excepciones del art. 5 inc. 2º, las demandas contra actos del Tribunal Fiscal, los apremios, etc.) se adecua al ordenamiento supralegal, sino de establecer si, en el concreto expediente bajo estudio, la aplicación del tantas veces mencionado art. 5 inc. 1º del CPCA arroja un resultado jurídicamente compatible o si es reprobable a la luz de los principios constitucionales implicados.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

Sin desconocer las dificultades que entraña, me inclino por esta última conclusión. La aludida disposición del Código, en cuanto restringe a los órganos de un solo departamento judicial (en el caso, distante de la contienda) el conocimiento de estos conflictos, sin dar opción o alternativa, se erige como una barrera disfuncional y, sobre todo, innecesariamente gravosa para el contribuyente, a quien la Constitución le garantiza el acceso a una tutela efectiva de sus derechos (art. 15, Const. prov.).

En el estado actual de la organización del contencioso administrativo, las consecuencias restrictivas de semejante limitación lucen desproporcionadas (y, por tanto, irrazonables), no reportan provecho apreciable para el interés público y configuran una regresión al esquema anterior a la reforma de 1994 que desoye el sentido que ha guiado la incorporación de la cláusula contenida en el párrafo final del art. 166 de la Constitución: crear para la plena justiciabilidad del poder público un fuero especializado y desconcentrado.

b. No se me escapa que dejar de lado una norma legislativa (en autos, el tramo objetable del art. 5 del CPCA) supone su descalificación por violatoria de la Constitución, ni que ello comporta la **ultima ratio** del orden jurídico, cuya procedencia tiene cabida, dada la controversia en concreto sobre la aplicabilidad del precepto, cuando su repugnancia con la cláusula constitucional es grave o cuando media una incompatibilidad inconciliable (doctr. causas C. 105.554



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

"C., A. M.", sent. de 4-V-2011; B. 65.464 "Martínez" y B. 66.500 "Baldini", ambas sents. de 30-III-2011; A. 71.644 "O. S., F. T.", sent. de 4-VI-2014; CSJN Fallos: 323:2409; 325:645 y 329:5567). Tampoco, que esa contrariedad no surge en la especie del cotejo entre la norma legislativa y una regla constitucional inconcusa, portadora de espacio de significación determinable con exactitud. La discordancia se presenta entre la aplicación del art. 5 inc. 1° y unos estándares dotados de amplitud, como el acceso irrestricto a la jurisdicción y, asociado con éste, el -más abierto aún- de la desconcentración territorial del fuero contencioso administrativo, lo cual aconseja modular la argumentación.

c. Como tuve ocasión de manifestarlo, el contenido de los textos que componen una Constitución se caracteriza por las distintas gradaciones, los relieves y énfasis marcados con que se integra, en forma tal que estructuran un entramado heterogéneo (causa L. 109.467 "Chiappalone", sent. de 24-VI-2015), estrecho en el caso de varias reglas y más laxo en las declaraciones, los estándares o los principios. Por eso la inobservancia o el incumplimiento de algún dispositivo constitucional no siempre generan idéntico efecto o consecuencia, ni deben ser objeto de una operación interpretativa uniforme. Apreciable distancia separa a ciertas declaraciones (v.gr. el preámbulo) de las normas **stricto sensu**; a las reglas puramente organizativas (que fijan recaudos formales, temporales, de competencia o procedimentales: v.gr., arts. 75 inc. 2°, cuarto párrafo, 80, 99 inc. 3°



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

in fine; 101, Const. Nac. o los arts. 52, 103 inc. 2°, segundo párrafo, 108 a 110, 121 inc. 2°, 144 inc. 8°, Const. prov.), de aquéllas que imponen un mandato de configuración relativamente abierta (arts. 24 y 75 inc. 12 **in fine**, Const. Nac.), fijan una pauta de política pública (art. 36 inc. 3° **in fine**, Const. prov.) o consagran un derecho cuyo objeto tiende a la asignación o redistribución de ingresos o a la ejecución de programas sociales (v.gr., la «participación en las ganancias», o el «seguro social obligatorio», art. 14 bis, primer y tercer párrafos, Const. Nac.; v. también art. 37, primer párrafo, Const. prov.). Análogamente, puede desbrozarse esta última clase de disposiciones de otras, que establecen prohibiciones estructurales ligadas a la esencia de la distribución del poder público (v.gr. arts. 29, 76, primer párrafo, 109, Const. Nac.; 45, Const. prov.) o a la sustentabilidad del sistema (arts. 36, Const. Nac.; 3, Const. prov.). También se verifican identidades diferenciadas cuando se compara semejante clase de preceptos, los que instituyen derechos meramente patrimoniales (v.gr., a «ejercer toda industria lícita», a «comerciar», a «usar y disponer de [la] propiedad», art. 14, Const. Nac.), o determinan el sostén de medidas de fomento (art. 75 inc. 18, Const. Nac.), los que, por cierto, tampoco se identifican con aquellos que enuncian derechos y libertades civiles primordiales (v.gr. la garantía de la defensa, Art. 18, tercer párrafo o la igualdad ante la ley, art. 16, ambos de la Const. Nac.; v. también arts. 10 y 12, entre otros, Const. prov.).



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

En paralelo, la disconformidad de una regla inferior con el ordenamiento constitucional puede surgir evidente de su letra o derivarse de las peculiares circunstancias del caso.

d. Sean reglas o principios, los enunciados constitucionales, como inevitable derivación de la amplitud que en general los identifica, son objeto de un desarrollo normativo ulterior. Varias precisiones de diverso orden resultan imprescindibles para ponerlos en vigor y hacerlos factibles. Con diferentes jerarquías y modalidades, ellas permiten un cierto asentamiento de los principios, para fecundar, con mayor o menor grado de realización según los casos, en la vastedad de la experiencia jurídica.

En la materia aquí tratada el despliegue regulatorio viene incluso puntualmente establecido por los arts. 166, párrafos primero y último, y 215 de la Constitución (v. **supra** 5.b.).

e. La Legislatura goza de un muy extenso campo de acción para acometer dicha tarea. Su límite está dado por la prescindencia o la clara desnaturalización de la juridicidad supralegal.

Por ende, el escrutinio sobre la conformidad de la norma legislativa con el ordenamiento constitucional no es lineal, ni a menudo juega sólo en el plano de la subsunción, porque, entre otros motivos, tanto los principios como muchas de las reglas constitucionales que lo integran (desde las clásicas que consagran la inviolabilidad de la propiedad, art. 17, Const. Nac.; hasta las de "operatividad derivada", v.



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

CSJN Fallos: 335:452, cons. 11), suelen ser objeto de grados de observancia, realización o cumplimiento.

Aquel escrutinio podría a veces surgir de manera patente o incontrovertible al contrastar el texto de la ley con las reglas o principios de la Constitución; pero no son pocas las situaciones, como la que se ofrece en el caso, en las que esa operación no es útil, y cobra primacía el análisis del contexto de aplicabilidad de la ley, lo que remite en cierto modo a la distinción existente entre las inconstitucionalidades manifiestas u ostensibles y aquéllas que se derivan de la aplicación de la norma censurada.

8. Antes de concluir el cotejo señalado se impone una consideración adicional que completa el cuadro de situación bajo examen.

a. En tren de efectuar el balance ponderativo que encierra el juicio de razonabilidad del art. 5 inc. 1° del CPCA, cobra relevancia la inexistencia de elementos objetivos que permitan considerar que la prescindencia o inaplicabilidad en el caso de aquel precepto pudiere afectar o poner en riesgo la eficacia de la representación estatal en defensa del erario provincial, tarea que, como es sabido, el ordenamiento encomienda a la Fiscalía de Estado (arts. 155, Const. prov.; 1, decreto ley 7543/69 y 1 **in fine**, decreto ley 8019/73).

Buena parte de los procesos administrativos, como los relativos a cuestiones de empleo público y previsionales (por mencionar los más destacados de la lista que consagra el art. 5 inc. 2° del



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

CPCA) tramitan o pueden tramitar ante los juzgados departamentales y son atendidos sin contratiempos por las delegaciones de la Fiscalía de Estado, con apoyo de su calificada estructura central.

Además, en los juicios a sustanciarse fuera del Departamento Judicial La Plata, el Fiscal de Estado es notificado del traslado de la demanda en su despacho oficial (arts. 27 inc. 1° y 28, decreto ley 7543/69).

b. Según lo dispuesto por el Acuerdo N°3733/14, dictado en vía gubernativa por esta Corte, es obligatorio para los órganos de la Provincia de Buenos Aires la utilización del sistema de presentaciones por medios electrónicos en todo el ámbito del Poder Judicial, herramienta que facilita a los usuarios, en especial a la Fiscalía de Estado, su desenvolvimiento en juicio y, por ende, la litigación o el seguimiento de las causas que tramitan en los departamentos judiciales distantes de su sede central.

c. En la causa C. 94.669 "Álvarez", sent. de 25-IX-2013, el Tribunal, en un conflicto de cuño ambiental, desestimó la solución plasmada en el art. 30 del decreto ley 7543/1969, porque lucía irrazonable. Para así decidir valoró que el ordenamiento positivo vigoriza el acceso irrestricto a la jurisdicción (art. 32, ley 25.675), puso de relieve la inconveniencia de asignar el caso a un órgano cuyo asiento fuese demasiado distante del lugar de los hechos, porque desvirtuaba la necesaria inmediación, y, además, señaló que la defensa del Estado



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

no se resentía por contar con un servicio delegado en el área de competencia del tribunal respectivo.

9. A la luz de todo lo expuesto, procede efectuar el juicio de razonabilidad sobre la aplicación de la norma procesal en discusión.

a. En concreto, hay que desentrañar, a partir de las circunstancias relevantes del caso, las consecuencias de aplicar el precepto (en cuanto acota las facultades del contribuyente de acudir en procura de justicia ante un tribunal correspondiente a su domicilio fiscal), examen que implica sopesar, por un lado, la adecuación funcional entre la limitación consagrada y los principios del ordenamiento constitucional en relación a los cuales viene a intervenir, por otro, la necesidad de adoptarla o mantenerla en vista de los intereses públicos en presencia y, finalmente, el gravamen que causa al destinatario de la restricción (v.gr. si es el menor posible, si resulta normalmente aceptable, excesivo, etc.).

En términos generales, la razonabilidad de una norma es predicable en un contexto determinado. Puede variar de manera significativa en otro diverso. En el supuesto de la regla del art. 5 inc. 1°, si la actora hubiese tenido su domicilio en La Plata no se habría restringido el acceso a la jurisdicción; en cambio, en el asunto enjuiciado aquí la solución que proporciona amerita una conclusión diferente.

b. Por cuanto atañe al principio de accesibilidad vale observar que si bien no se impide a la actora ocurrir ante un órgano judicial especializado, en



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

modo alguno se favorece ese tránsito; antes bien, se lo obstaculiza o cercena.

Se está frente a una limitación innecesaria para la correcta defensa del interés provincial, no fundada en razones de una equitativa distribución de las causas en los distintos tribunales, y que al mismo tiempo debilita la funcionalidad específica del domicilio fiscal.

c. El otro aspecto a considerar se relaciona con la descentralización. Aunque carezca de explicitación textual en la cláusula del contencioso, ni equivalga en su envergadura protectora al principio (garantía) de accesibilidad (art. 15, cit.), la descentralización de la justicia administrativa goza de una cierta sustantividad, en tanto fluye del sentido de la reforma constitucional y halla su hontanar en la voluntad inequívoca del Constituyente (v. **supra** 5.b.). De allí que inspire a toda regulación legislativa sobre la materia y suministre un criterio interpretativo útil para verificar si media una afectación a la accesibilidad jurisdiccional centrada, puntualmente, en la concentración competencial innecesaria o desprovista de justificación.

En el caso, el art. 5 inc. 1° del CPCA priva de espacio para la desconcentración territorial. Por mucho que el establecimiento de los tribunales contencioso administrativos sea atribución del legislador (de forma tal que el modelo que éste adopte, aunque se pensara que otro hubiese sido preferible, debe ser respetado; v. mi voto en la causa A. 69.346), en ese



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

quehacer no está exento de límites. De tal suerte, si la determinación legislativa impidiera el acceso a la justicia o no admitiere alguna forma de desconcentración territorial acorde con esa accesibilidad, podrá ser descalificada por desvirtuar los principios a los que debe adecuarse. Este umbral mínimo no se sortea en el caso de autos.

d. La convergencia de los efectos negativos señalados pone al desnudo una contradicción objetiva apreciable entre la solución proporcionada por el art. 5 inc. 1° del CPCA y los señalados principios que, al menos en el contexto de su concreta aplicación a esta controversia, lucen francamente alterados o desvirtuados (arts. 28, Const. Nac.; 1, 15, 166, último párrafo, Const. prov.; doctr. causas I. 1499 "Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires", sent. de 9-III-1999; B. 59.819 "Borone", sent. de 23-IV-2008; I. 2522 "Medivid", sent. de 21-IX-2011 e I. 2370 "Baña", sent. de 3-VI-2015, entre otras).

10.a. A modo de conclusión, a la luz de los elementos señalados y las puntuales circunstancias de la causa, en el balance acerca de la razonabilidad de la aplicación de la norma bajo examen al asunto litigioso, vale resaltar los siguientes factores:

i] la regla del art. 5 inc. 1° del CPCA genera una dificultad seria para el acceso a la justicia del contribuyente, cuyo domicilio fiscal es distante de la ciudad capital y que ha articulado su pretensión ante lo que entiende ha sido la inactividad del ente



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

provincial en pronunciarse sobre un reclamo articulado en la oficina de Bahía Blanca;

ii] en cuanto lleva a centralizar el presente proceso en una sola sede jurisdiccional, sin ofrecer opciones o alternativas, con prescindencia del domicilio fiscal del interesado y, en general, del "asiento" del conflicto, desconoce toda forma de desconcentración territorial;

iii] esta centralización no tiene lugar en otros casos que involucran la discusión de asuntos tributarios provinciales, tal vez más importantes, que incluso están precedidos de una vía administrativa que tramita en La Plata, como acontece con las impugnaciones de actos del Tribunal Fiscal, cuya decisión se confía a tribunales jurisdiccionales desconcentrados;

iv] tampoco rige para los juicios de apremio, que representan el núcleo principal en cantidad de las causas que deciden los juzgados contenciosos, en los que el Fisco goza de alternativas de litigación ante diferentes jurisdicciones territoriales;

v] ni respecto de otro tipo de casos relevantes, como los relativos a las materias de empleo público y previsional, entre otros, en los que la solución legislativa permite la descentralización;

vi] las causas como la que en autos se ha promovido ante el juez de Bahía Blanca no representan una gran cantidad del total de los procesos contencioso administrativos, de suerte que con la dotación existente de órganos del fuero basta para afrontar la carga media que ellas representan;



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

viii] la defensa de la Provincia, **lato sensu**, fuera de la capital, puede llevarse a cabo con eficacia en cada uno de los departamentos judiciales por medio de las delegaciones que posee la Fiscalía de Estado, con el apoyo de las pertinentes áreas centrales del organismo; por lo cual imponer la concentración de litigios como el de autos en una sola sede judicial, al tiempo que afecta al contribuyente interesado que posee un domicilio diverso a ella, no se presenta como un medio indispensable para resguardar los intereses provinciales comprometidos.

Bajo este conjunto de factores, la aplicación 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.).

b. A todo ello se suma que en la especie el juzgado ante quien se formuló la pretensión no ha sido instrumento de una elección arbitraria de la parte actora, ya que corresponde a su domicilio fiscal. En ausencia de otra pauta razonable para el caso en el texto de la ley adjetiva, esa asignación competencial surge de un criterio objetivo y adecuado a las circunstancias, que es dable emplear.

c. En tales condiciones, procede declarar la inaplicabilidad al caso del art. 5 inc. 1° del CPCA y disponer que la causa sea tramitada y resuelta por el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N°1 del Departamento Judicial de Bahía



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

Blanca (arts. 15, 57, 161 inc. 2° y 166, Const. prov.; 11, CPCC).

Así lo voto.

La señora Jueza doctora Kogan y el señor Juez doctor de Lázzari, dijeron:

Compartimos los fundamentos y la solución auspiciada por nuestro colega, doctor Soria, a cuyo voto prestamos nuestra adhesión.

Así lo votamos.

El señor Juez doctor Pettigiani, dijo:

Adhiero al voto del distinguido colega, doctor Soria, a excepción de lo señalado en el apartado 7.c., d. y e., pues entiendo que la solución que se propicia para el caso *sub examine* se abastece de modo suficiente con los restantes fundamentos que sustentan su parecer. Por ello, a mi juicio, resulta innecesario emitir un pronunciamiento sobre el tópico reseñado en la aludida parcela.

Así lo voto.

Por ello, el Tribunal

RESUELVE:

1. Declarar la inaplicabilidad al caso del art. 5 inc. 1° del CPCA, con el alcance establecido en el presente decisorio.

2. Decidir la cuestión de competencia para entender en esta causa asignándosela al Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N°1



*Suprema Corte de Justicia
Provincia de Buenos Aires*

B-73126

del Departamento Judicial de Bahía Blanca, al que por Secretaría se le remitirá el expediente mediante oficio al que se acompañará copia de la presente, para la prosecución del trámite (arts. 15, 57, 161 inc. 2° y 166, Const. prov.; 11, CPCC).

3. Comunicar por oficio al titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N°3 del Departamento Judicial de La Plata y al Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires, para que ambos tomen conocimiento de lo que por la presente se ha resuelto.

Regístrese.

Hilda Kogan

Eduardo Julio Pettigiani

Eduardo Néstor de Lázzari

Daniel Fernando Soria

Juan José Martiarena
Secretario

Registrada bajo el N°

