

## Competencia En Razon Del Territorio Inconstitucionalidad Del Art 5 Inciso 1 Del Cca

### JURISPRUDENCIA

### Competencia en razón del territorio. Inconstitucionalidad del art. 5

inciso 1 del CCA Se mantiene la resolución que decretó de oficio la inconstitucionalidad del art. 5 inciso 1 del CCA, en cuanto establece que el domicilio de la Provincia de Buenos Aires es en La Plata. En la ciudad de San Nicolás de los Arroyos, a los 13 días del mes de octubre de 2015, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Nicolás, integrada por los Dres. Cristina Yolanda Valdez, Damián Nicolás Cebey y Marcelo José Schreginger, se reúne en Acuerdo Ordinario para dictar sentencia definitiva en los autos "MEIC S. A. C/ A.R.B.A. S/ AMPARO POR MORA?", en trámite bajo el n° 2082-2015. Según el sorteo efectuado se estableció el siguiente orden de votación: Dres. Cristina Yolanda Valdez, Marcelo José Schreginger y Damián Nicolás Cebey. ANTECEDENTES I. A fs. 25/28 vta. comparece el Sr. Humberto Antonio Verrocchi iniciando acción de amparo por mora contra la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), solicitando se condene a la accionada para que, dentro del plazo que se estime corresponder, dicte el acto administrativo que por derecho corresponda en el marco de las actuaciones administrativas (expdte. n° 2360-463049-2012, labradas a raíz del reclamo impetrado en fecha 29XI2012, y posterior Pronto Despacho interpuesto por Verrocchi, en fecha 11VII2014). Relata que, durante el período noviembre 2008 a febrero 2012, la firma MEIC S.A. ha sido dada de alta en el Régimen de Retenciones Bancarias por parte de la demandada, reteniendo -indebidamente por ser la sociedad desarrollada íntegramente en la Provincia de Santiago del Estero y su destino la Provincia de Santa Fe- en concepto de Impuestos por los Ingresos Brutos la suma de Pesos ... (\$...). Agrega que -atento el reclamo de repetición que efectuara el 29XI2012, n° ...- ARBA restituye la suma de Pesos ... (\$....) y luego la empresa interpone demanda de repetición por la restante suma impaga, que nunca fue resuelta. Expone sobre la admisibilidad de su pretensión, ofrece prueba, funda en derecho y solicita se haga lugar a la medida con expresa imposición de costas. II. A fs. 30 el Juez de grado -previo considerar la admisibilidad de la medida- requiere a ARBA un informe acerca de la causa de la demora denunciada, y solicita la remisión del expdte. n° 2360-463049-2012 o, en su defecto, copia certificada del mismo. Consta a fs. 50 que Fiscalía de Estado pone en conocimiento de la causa que, con fecha 30III2015, el Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires ha promovido acción inhibitoria, para que alguno de los Juzgados de la ciudad de La Plata se declare competente para conocer en autos, y solicita se suspenda el presente hasta tanto se resuelva la cuestión controvertida. III. A fs. 52 /55 el Magistrado resuelve, en primer lugar, no acceder al requerimiento de suspensión del presente proceso por entender que no existe conflicto alguno de competencia, en los términos del artículo 7 inciso 1 del CPCA; también declara la inconstitucionalidad de oficio, en el caso sometido a decisión, del artículo 5 inciso 1 del CPCA; y libra orden judicial al ARBA para que despache las actuaciones administrativas n° 2360-463049-2012, en el plazo de diez (10) días, conforme lo dispuesto por el artículo 76 inciso 4 del CCA. Para así resolver, considera que la inhibitoria planteada debía encuadrarse en los términos del art. 5 inc. 1 del CPCA, y con cita de jurisprudencia sustenta la inconstitucionalidad de oficio -en el caso- de dicha norma, en el desconocimiento del mandato constitucional descentralizante del fuero que emerge de la Constitución Provincial, al no determinar a manera de opción para el contribuyente, la posibilidad de radicar la controversia por ante el Dpto. Judicial en su domicilio real. Luego de ello, analiza las normas que considera de aplicación al caso -refiere a los artículos 135, 137, 141 y 3 del Código Fiscal-, señalando como llamativo la ausencia de tratamiento de la Administración al reclamo realizado por el administrado, advirtiendo que la demora incurrida no fue subsanada pese a la interposición del pronto despacho administrativo interpuesto por Verrocchi. IV. A fs. 60/65 la demandada interpuso recurso de apelación contra la resolución antes referida, y se agravio por: 1) Indebido rechazo del pedido de suspensión del proceso: alega que el Juez de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo n° 2 de La Plata -en fecha 24VII2015- se ha declarado competente para entender en el presente proceso de amparo por mora y que, a tal fin, ha resuelto librar oficio al juzgado interviniente a efectos de que remita la causa. Sostiene que la cuestión de competencia suscitada deberá ser resuelta por la SCBA. 2) Indebida declaración de inconstitucionalidad del artículo 5 inciso 1 del CPCA: sostiene que dicha declaración se asienta en una concepción absoluta del derecho al acceso a la justicia, la cual no se adecúa a las posibilidades reglamentarias que surgen del artículo 14 de la CN, ni los postulados de la Constitución local. Agrega que los derechos son relativos y requieren ser reglamentados por la ley en cuanto a sus alcances y forma de ejercicio -cita doctrina-; que la reglamentación contenida en el artículo en análisis luce razonable, justificada y obedece al principio de equidad razonable, recordando la solución plasmada en el artículo 30 del decreto ley n° 7.543/69. Dice que, por el contrario, las afirmaciones contenidas en la resolución impugnada sólo se asientan en cuestiones de mera conveniencia o comodidad para los particulares que litiguen contra la Administración. Cita jurisprudencia.

3) Indebida condena a la autoridad demandada a que despache las actuaciones administrativas en un exiguo plazo de diez (10) días: Itera su posición en cuanto a la suspensión del presente proceso, y justifica que el procedimiento de repetición de impuestos implica la realización de una serie de trámites, que conllevan un análisis pormenorizado acerca de la procedencia de la vía intentada por el contribuyente y una minuciosa verificación de la situación fiscal del mismo, a los efectos de preservar acabadamente las arcas fiscales. Hace reserva del caso federal. Solicita se haga lugar al recurso y se suspenda el proceso principal, mientras se resuelva la cuestión de competencia, y oportunamente se eleven las actuaciones a la SCBA. V. A fs. 66, en fecha 24IV2015, el a quo tiene por interpuesto el recurso y corre traslado del memorial, ordenando posteriormente la elevación a esta Cámara -dice- por existir en la causa conflicto alguno de competencia. VI. A fs. 95 y vta. obra agregado un oficio remitido por el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo n° 2 de La Plata, al Juez interviniente en autos, comunicando que ese juzgado (por resolución del 27IV2015) se ha declarado competente para entender en la causa n° 8976 caratulada "MEIC S.A. c/ A.R.B.A. s/ Amparo por mora", solicitando la remisión de la causa. A fs. 96, el Magistrado de grado expone haber declarado la inconstitucionalidad del artículo 5 inciso 1 del CPCA, no resultar de aplicación al caso la norma del artículo 7 inciso 1 del mismo cuerpo normativo por haberse desprendido de la competencia, ante el recurso de apelación interpuesto por la Fiscalía de Estado, y corresponder a esta Alzada la intervención en el conflicto planteado. VI. A fs. 101/103 vta. contesta la actora el traslado defendiendo el resolutorio de grado, y destacando que el artículo 5, inciso 1 de la Ley n° 12.008 viola la posibilidad de reclamar tutela jurisdiccional atentando contra otras garantías judiciales fundamentales como el derecho a la jurisdicción, la inviolabilidad de la defensa y en el caso concreto, y que también, vulnera la garantía de igualdad entre las partes. Peticiona el rechazo del recurso interpuesto por la demandada, y se confirme la sentencia. VII. Arribadas las actuaciones y encontrándose firme el llamado de autos para resolver (fs. 118/118vta.), la Cámara estableció la siguiente, CUESTIÓN: ¿Es justa la sentencia apelada? A la cuestión, la Dra. Valdez expresó: En tarea de resolver, corresponde pronunciarme acerca de la procedencia o no, de los agravios de la demandada recurrente en cuanto se disconforma ante el rechazo del pedido de suspensión del proceso, por la declaración de inconstitucionalidad del artículo 5 inciso 1 del CPCA, y por lo exiguo del plazo otorgado a la autoridad demandada para que despache las actuaciones administrativas, fijado en el de diez (10) días. Previo a continuar y de modo liminar, diré que la admisibilidad dictada en autos, no obstante de tratarse de un proceso en el que se ha planteado un "amparo por mora" y frente a las prescripciones del artículo 76 CCA, obedece al criterio sustentado por esta Alzada a partir de los autos "Pinto Simy Leslie y otro c/ Municipalidad de Junín s/ Amparo por Mora s/ Recurso de Queja" (expediente n° 169-2007) donde sostuviéramos que el recurso de apelación en el marco de su acción de amparo por mora resulta susceptible de apelación en los términos y condiciones previstas en el artículo 56 del C.C.A., en tanto el principio general de la inapelabilidad debe ceder, atendiendo a los principios de defensa en juicio, y de amplitud para la concesión de un recurso. a) En consecuencia, y en primer término, abordando el agravio inicial ante el rechazo del pedido de suspensión del proceso, tenemos que el tema traído por el apelante resulta tangencial a la pretensión del desplazamiento de competencia del señor Juez de grado, vinculándose entonces también con el segundo de los planteos, por lo que se tratará en forma conjunta. El a quo declaró de oficio la inconstitucionalidad del artículo 5 inciso 1 CCA, facultad que no ha sido cuestionada; sí, en cambio, se han criticado los argumentos. La solución para este caso no ha de variar la posición que esta Cámara tiene en la interpretación que debe otorgarse a las normas de aplicación, en el caso al artículo 5 inciso 1 CPCA, atendiendo al espíritu con el que el constituyente avanzó en la descentralización del Fuero Contencioso Administrativo. Éste ha nacido con el objeto de dar cumplimiento al artículo 166 último párrafo de la Constitución Provincial, el cual debe interpretarse a la luz del artículo 15 de la Carta bonaerense. Dichos artículos se vinculan, ya que el segundo (como derivación de la tutela judicial efectiva) ha consagrado un fuero administrativo diferente al que venía funcionando otrora, y ello (como se ha expresado en la Convención Constituyente) con el objeto de lograr que la justicia esté más cerca de quien la reclama y necesita?, o de superar el sistema anterior donde la distancia alejaba al justiciable del tribunal que debía impartirle justicia.? (Cfr. citas de la intervención del Convencional Filloy, en Maljar, Daniel, "El Proceso Contencioso Administrativo en la Nación y en la Provincia de Buenos Aires", Editorial Ad-Hoc, Bs. As. 2002, página 50). La reforma generada por la Ley n° 13.101 ha profundizado dicha descentralización, creando un Juzgado -como mínimo- en cada Departamento Judicial de la Provincia. Todas aquellas normas que excepcionen ese objetivo deben ser interpretadas con criterio restrictivo, siempre y cuando no obstaculicen el acceso a la justicia o sean irrazonables. Adelanto que, en el caso, no lo encuentro irrazonable en tanto los apoderados Fiscales poseen delegaciones en el interior del provincia de Buenos Aires a los fines de la defensa de los intereses públicos. También la Reforma Constitucional de 1994, además de establecer las pautas de la nueva justicia contencioso administrativa (artículo 166 CPBA), recepta el principio de la tutela judicial efectiva. Por su parte, nuestro derecho positivo provincial con el artículo 15 CPBA, dispone: "La Provincia asegura la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia, la gratuidad de los trámites y la asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial...". En el caso, de aplicarse lisa y llanamente la

norma del artículo 5 inciso 1 del CCA y considerar a la Provincia con domicilio en la ciudad de La Plata, estaríamos contrariando el principio de inmediatez y también el ya mencionado de descentralización que motivó la Reforma Constitucional; los justiciables verían perjudicados sus derechos en razón de la distancia, al tener que llevar adelante un juicio ante la jurisdicción muchas veces harto distante de sus residencias -en virtud de la extensión de las regiones-, máxime cuando se cuenta con Juzgados de Primera Instancia Departamentales del Fuero, en pleno funcionamiento. No debe olvidarse que una de las trascendentales consecuencias de la implementación del Fuero fue la recepción -como derivación de la garantía a la tutela judicial efectiva (artículo 15 CPBA)- de la exigencia de la descentralización del Servicio de Administración de Justicia Contencioso Administrativa, y que el mensaje de elevación del proyecto de lo que posteriormente se sancionara como Ley n° 12.008 -Código Contencioso Administrativo- alegó la reformulación de la estructura del fuero, "...posibilitando para los justiciables la efectiva tutela judicial, la celeridad en el tratamiento y el acceso inmediato a los órganos jurisdiccionales, plasmando, de tal modo, las aspiraciones del Constituyente del año 1994 (...) Así, el texto que se somete a consideración refleja una visión que apunta a la especialización y descentralización de los tribunales Contencioso Administrativos." En igual línea se encuentran los fundamentos de la Ley del Fuero, sancionada a posteriori bajo el n° 12.074, al decir "Transparentar y optimizar el servicio de justicia y acercarlo en la mayor medida posible a toda la población bonaerense con el debido resguardo del interés público, fueron los objetivos que el Poder Ejecutivo tuvo en miras al diagramar esta nueva estructura." Por último, es doctrina de la CSJN y del Máximo Tribunal de la Provincia que las reglas que fijan la competencia en razón del territorio atienden ante todo a facilitar la actuación procesal de las partes y son establecidas teniendo en cuenta sus intereses particulares. Asimismo, si bien el artículo 30 del decreto ley n° 7543/69 establece que las acciones en que la Provincia sea parte demandada deben promoverse y tramitarse ante los juzgados y tribunales del Departamento Judicial La Plata, ello debe armonizarse con la nueva legislación que venimos analizando, sopesando aún y como ya se dijera ut supra, que la Provincia de Buenos Aires cuenta con representantes en las distintas delegaciones en el interior que llevan adelante el cometido de la defensa de los intereses del Estado, por lo que la inaplicabilidad al caso de dicha norma aún resulta palmaria. Y con relación a ello, vale expresar que las reglas que fijan la competencia en razón del territorio atienden ante todo a facilitar la actuación procesal de las partes y son establecidas teniendo en cuenta sus intereses particulares (cfr. SCBA, causa B68.348), no siendo ocioso reiterar que el interés que representa la recurrente, no luce afectado. Entiendo que la posición se encuentra avalada por la doctrina legal de la SCBA que, en recientes pronunciamientos [entre ellos, en la causa B.72.999"Osse - Obras Sanitarias Sociedad del Estado c/ Tribunal Fiscal de Apelación s/ Rec. Directo Trib. Fiscal de Apel. - Cuestión de Competencia (Art. 10, C.P.C.C.)"], ha dicho: "...7. A más de congruente con la letra y sistemática de la ley, la solución señalada armoniza mejor con las bases constitucionales que estructuran la justicia administrativa. La descentralización es una de ellas y se desprende tanto del régimen instituido en el art. 166, último párrafo, como del listado de competencias asignadas a este Tribunal en el art. 161, ambos de la Constitución. Es que la reforma constitucional tuvo por finalidad concluir con la concentración del conocimiento y decisión de los casos administrativos en la Suprema Corte (art. 149 inc. 3 de la Const. Pcial. de 1934) y, al mismo tiempo, propender a la especialización así como a la desconcentración territorial de los órganos jurisdiccionales de la materia, para facilitar el acceso a la tutela judicial efectiva (art. 15, Const. Pcial.), ello conforme al diseño que razonablemente desarrollare la Legislatura (art. 166, primer párrafo, arg. arts. 215, primer párrafo, y concs., Const. Pcial.). 8. El juego armónico de las normas y principios citados, así como el hecho de la opción efectuada por la actora en el sentido de radicar la presentación inicial ante el órgano jurisdiccional correspondiente a su domicilio (fs. 41 vta./42), permiten concluir que en la especie la pretensión impugnativa deducida en relación con el actuar del Tribunal Fiscal de Apelación ha de ser tramitada y resuelta, en instancia originaria y juicio pleno, por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Mar del Plata (arts. 166, Const. prov.; 11, C.P.C.C.; 2 inc. 1°, ley 12.008 y 2, ley 12.074 -texto según ley 13.405)?. Aduno además, que salvando la diferencia con la posición de la SCBA en la causa "OSSE", esta Cámara ha tomado posición en similar sentido que en los presentes en resolución del 30 de julio de 2013 en causa 1593-2013 caratulada GALLO JUAN CARLOS C/ FISCO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES S/ PRETENSION DECLARATIVA DE CERTEZA - OTROS JUICIOS (habiendo sido rechazado el REX por inadmisibile por la SCBA CAUSA N° A 72765 resolución del 6-9-2013). También en Resolución del 16 de diciembre de 2013 en causa n° 1715/2013 caratulada "AGROCONSULT S.A. C/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES (A.R.B.A.) S/ PRETENSión DECLARATIVA DE CERTEZA S/ INCIDENTE DE APELACIÓN", sin haber sido cuestionada por la interesada. Por ende, considero que debe ser rechazada la apelación fiscal en lo que refiere tanto a la suspensión del proceso como a la inconstitucionalidad dictada en la instancia de grado. b) En cuanto al plazo otorgado a la Administración para resolver sobre la demanda de repetición iniciada por MEIC S.A. diré que, cuando el interesado necesita conocer en tiempo las razones por las cuales la Administración decide en un sentido o en otro, y ésta no las brinda, es decir, permanece inactiva en el dictado del decisorio, el legislador ha brindado la posibilidad de requerir orden judicial de pronto despacho (artículo 76 CCA). El actor inició demanda de repetición ante ARBA, en fecha 29XI2012 y en los términos del artículo 133 y

sgtes. del C.F. Posteriormente, en fecha 11VII2014, solicitó ante el mismo organismo un pronto despacho a su reclamo inicial, y tal petición nunca fue contestada. Planteada la mora ante la jurisdicción, la función del juez se limita, en principio, a comprobar si hubo o no tal mora por parte de la autoridad administrativa y, de existir la misma, librar la orden del pronto despacho correspondiente. No se trata sólo de la comprobación del vencimiento de los plazos en los que la demandada pudo haber incurrido, sino que además, se ponderan las razones que invoque ésta -en el oportuno responde ante la instancia de grado- para justificar la demora. La demandada solo planteó como argumento defensivo los plazos a tener en cuenta en el trámite administrativo de repetición, pero nada justificó sobre su tardanza; a la fecha de interposición del presente amparo por mora (esto es, el 25 de febrero de 2015), dicho trámite llevaba ya más de dos (2) años de iniciado, sin que el mismo hubiese sido resuelto, tal cual se desprende de la documental acompañada a la causa. Conforme juzgó el a quo, los antecedentes que obran en autos sirven para justificar que, en ningún momento, explicitó la Administración los reales y concretos motivos que le impidieron cumplir con los plazos que la norma le impone. Es decir, al haber existido mora de la Administración sin justificación real, lo decidido en la instancia de grado no merece objeción alguna. Más allá de lo dicho, pretende el recurrente escudarse ante la realización de comprobaciones y análisis del caso. Destaco que el tiempo que lleva bajo estos pretensos actuare no resulta razonable y, por ende, se opone axiológicamente al derecho a peticionar a las autoridades (artículo 14 CN), contracara de la obligación que tiene la Administración de responder, cuando excepcionalmente no esté previsto legalmente los efectos del silencio. En cuanto al plazo de diez (10) días fijados para que la administración se expida, estimo que corresponde ratificarlo toda vez que -conforme lo antes dicho- se encuentra acreditado en autos el largo tiempo transcurrido y la inactividad injustificada del organismo demandado, por lo que no media justificativo alguno ni petición de plazo especial para extenderlo más allá de lo fijado, incluso se perdería la finalidad perseguida por el justiciable al iniciar el presente trámite, lo cual devendría irrazonable. c) Por último, en cuanto a las costas de esta Alzada, considero que deben ser impuestas a la vencida conforme la regla general del artículo 51, apartado 1 del CCA, Ley n° 14.437. ASÍ VOTO. El Juez Schreginger dijo: Por coincidir con los razonamientos expresados, adhiero a la opinión de la Dra. Valdez. ASÍ LO VOTO. El Juez Cebey sostuvo: Compartiendo lo expresado por la Dra. Valdez, adhiero a la solución que postula. ASÍ VOTO. En virtud del resultado que instruye el Acuerdo que antecede, esta Cámara RESUELVE: 1° Rechazar el recurso de apelación interpuesto por el Fisco demandado; 2° Tener presente el caso constitucional (fs. 153 in fine y vta.); 3° Imponer las costas a la recurrente vencida (artículo 51 apartado 1 CCA); 4° Diferir la regulación de honorarios para la oportunidad procesal respectiva (artículo 51 decreto ley n° 8904/77). Regístrese, notifíquese y hágase asimismo saber el presente al Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo n° 2 de La Plata, librándose el correspondiente oficio electrónico.

004582E