

En la ciudad de Mar del Plata, **a los 26 días del mes de mayo del año dos mil quince**, reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en dicha ciudad, en **Acuerdo Ordinario**, para pronunciar sentencia en la causa **C-5566-MP1 "FARMACIA BADAMAR S.C.S. c. A.R.B.A. s. PRETENSIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA"**, con arreglo al sorteo de ley cuyo orden de votación resulta: señores Jueces doctores **Riccitelli** y **Mora**, y considerando los siguientes:

ANTECEDENTES

I. Mediante resolución de fecha 17-11-2014 el titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 de este Departamento Judicial de Mar del Plata aceptó la inhibitoria planteada por su par, a cargo del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 2 del Departamento Judicial La Plata y, consecuentemente, declinó su competencia para continuar con el trámite de las presentes actuaciones [cfr. 91/92].

II. Dicho pronunciamiento fue apelado por la sociedad actora a través de la pieza que luce agregada a fs. 94/103, recurso que fue concedido por el **a quo** a fs. 104 y elevado a esta Alzada a fs. 105.

III. Mediante auto de Presidencia de fecha 03-02-2015, del recurso deducido se confirió vista a la contraria por el término de siete (7) días [cfr. fs. 106], cuya réplica obra a fs. 120/121.

IV. Puestos los autos al Acuerdo, corresponde votar la siguiente:

CUESTIÓN

¿Es fundado el recurso de apelación interpuesto por la parte actora?

A la cuestión planteada, el señor Juez doctor Riccitelli dijo:

I.1. En lo que aquí resulta relevante, cabe señalar que haciendo uso del procedimiento establecido en los arts. 7 y sigtes. del C.P.C.C. -aplicables a la especie por conducto del

art. 77 del C.P.C.A.-, la representante fiscal petitionó ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 2 del Departamento Judicial La Plata la inhibitoria del magistrado que interviene en el **sub lite** y la consecuente radicación de las actuaciones ante aquella dependencia [según surge de la presentación que en copia luce agregada a fs. 83/87].

Adujo -a tal fin- que el magistrado marplatense se arrogó indebidamente la competencia territorial para entender en el caso, vulnerando -de tal modo- la garantía del juez natural [arts. 18 de la Constitución Nacional y 15 de la Carta Magna provincial], en el entendimiento de que resulta de plena aplicación a la especie la regla general que sobre competencia en razón del territorio establece el art. 5 ap. 1) del C.P.C.A., en tanto no se configura ninguno de los supuestos de excepción previstos en el apartado 2) del mentado artículo.

Luego de postular una interpretación literal de la norma y señalar que el art. 1 de la ley 13.766 fija el domicilio legal de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires en la ciudad de la Plata, destacó que el juego armónico de la normativa citada habilita a colegir que el presente proceso solo puede válidamente tramitarse en el Juzgado Contencioso Administrativo platense ante el cual promovió el pedido de inhibitoria.

2. Considerando los reseñados argumentos, con fecha 22-10-2014 la magistrada platense admitió el planteo formulado y, consecuentemente, declaró su competencia para entender en la demanda promovida por la firma Farmacia Badamar S.C.S. [v. resolución que en copia obra a fs. 88/89]. De tal modo, solicitó al juez marplatense que previno la inmediata remisión de las actuaciones.

3. Recibida la mencionada requisitoria el 11-11-2014 [cfr. fs. 90 vta.], el titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del

Departamento Judicial Mar del Plata aceptó el planteo formulado, brindando -para ello- los siguientes fundamentos:

i. Que en anteriores oportunidades se pronunció sobre la posibilidad de que los contribuyentes fiscales promuevan sus demandadas impugnatorias ante los Juzgados Contenciosos Administrativos que ostentan competencia territorial en el ámbito en el que tiene sede la delegación de A.R.B.A. con la cual se vinculan.

ii. Que sin soslayar lo anterior, verificó que en la especie no surge acreditado que la empresa impugnante posea vínculo alguno con una delegación local, pues -a su juicio- el domicilio fiscal no resulta suficiente a tal fin. Por tal razón, consideró desplazados los motivos que autorizarían al accionante a demandar en un ámbito territorial diferente al que determina la regla competencial prevista en el art. 5 inc. 1 del C.P.C.A.

4. La sociedad apelante se agravia frente a la resolución dictada por el magistrado de grado en tanto declinó su competencia para continuar con el trámite de las presentes actuaciones.

Postula que el **a quo** efectuó un análisis parcial de la cuestión competencial planteada, pues se desentendió de los aspectos constitucionales involucrados en la temática en conflicto. En concreto, sostiene que la aplicación sin cortapisa del art. 5 inc. 1) del C.P.C.A. violenta los principios de inmediatez y descentralización de la justicia administrativa, receptados a partir de la reforma constitucional de 1994 y plasmados en los arts. 15 y 166 respectivamente de la Carta Magna local.

Posicionado ante tal premisa, y luego de manifestar ser esta la oportunidad procesal atinente, plantea la inconstitucionalidad del art. 5 inc. 1 del C.P.C.A., en tanto crea una categoría de litigantes desiguales que se ven perjudicados en sus derechos en razón de forzarlos a litigar ante Juzgados Contencioso Administrativos distantes de sus

domicilios cuando cuentan -como en su caso particular- con Juzgados departamentales del mismo fuero territorialmente más accesibles.

En su visión el **a quo**, al resolver desprenderse de su competencia, trastocó la pauta que inspiró la reforma que implementó el fuero y, con ello, otorgó a la demandada un injusto privilegio en perjuicio del principio de igualdad de partes. Apuntala su posición en profusa doctrina que en extenso transcribió en el memorial **sub examine** [cfr. fs. 97/103].

Cuestiona -además- el fundamento al que acudió el juez de grado para fundar su apartamiento de la causa. En tal sentido defiende el valor del domicilio fiscal y los efectos legales que de él derivan para determinar la competencia territorial. [cfr. fs. 95/96].

Consecuentemente, peticiona a este Tribunal que revoque el pronunciamiento apelado.

5. Al contestar la vista conferida [fs. 120/121], la representación fiscal afirma que la resolución impugnada luce ajustada a derecho pues se sustenta en la regla atributiva contenida en el art. 5 inc. 1) del C.P.C.A.

En relación a este punto, sostiene que la normativa puesta en crisis por la apelante resulta sumamente clara en cuanto establece como principio general la competencia del Juez del domicilio de aquellas personas cuya actuación u omisión de lugar a la pretensión procesal, estableciendo luego una serie de excepciones que no contemplan la materia tributaria.

Siendo ello así, por expresa voluntad del legislador -destaca-, la circunstancia de que el domicilio fiscal de la sociedad accionante se encuentre ubicado en la ciudad de Mar del Plata carece de toda incidencia a efectos de determinar el juez territorialmente competente para intervenir en el proceso.

II. El recurso prospera.

1. A modo introductorio, no resulta óbice señalar que en las presentes actuaciones se encuentra en juego la temática competencial, puntualmente de carácter territorial, que resulta prorrogable [cfr. doct. C.S.J.N. **in re** "Kisser Raymundo A. c. Salamone Juan s. Ordinario", sent. del 23-III-2010; S.C.B.A. causa B. 68.348 "Tarrio", res. del 28-IX-2005] y renunciable [cfr. doct. C.S.J.N. Fallos 311:2684] ello, en atención a que el Juzgado o Tribunal donde se ha promovido la demanda es competente mientras no se oponga la contraparte en su debida oportunidad [cfr. doct. S.C.B.A. causas B. 68.348 "Tarrio", cit.; B. 71.894 "Matos", res. del 30-V-2012].

Con ello en mira, bien vale desentrañar los distintos supuestos que, frente a un debate sobre la competencia, contempla el Código Procesal Civil y Comercial -cuerpo normativo aplicable a la especie por conducto del art. 77 del C.P.C.A.-, conjugados ellos con la regla específica que contiene el rito del fuero contencioso administrativo, esto es, el art. 7 del C.P.C.A.

Así, frente al concreto planteo formulado por el litigante interesado en trocar la competencia territorial, podrían darse las siguientes posibilidades:

a. el juez ante quien se peticiona acepta la inhibitoria [art. 9, primera parte, del C.P.C.C.] y, consecuentemente, invita al juez requerido a declinar su competencia. Si este magistrado rechaza el pedido [art. 10, último párrafo], debe remitir sin más trámite las actuaciones al Tribunal superior común a fin de que resuelva el conflicto suscitado [art. 11 del C.P.C.C.], esto es, a la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con competencia territorial común o al Máximo Tribunal provincial -según corresponda- en atención a la específica regla contenida en el art. 7 del C.P.C.A.

b. el juez ante quien se peticiona rechaza la inhibitoria y, ante tal contingencia, el interesado puede acudir a la instancia revisora -por vía del recurso de apelación- a fin de obtener la revocación de la decisión adoptada [art. 9, última

parte, del C.P.C.C.]. Si la alzada regional interviniente hace lugar al recurso de apelación interpuesto, tal pronunciamiento obliga al inferior a plantear la inhibitoria ante su par requerido. Si este último rechaza declinar su competencia, debe remitir -sin más- las actuaciones al Tribunal competente para dirimir la contienda [art. 10, última parte, del C.P.C.C.], que para este supuesto solo podría ser el Máximo Tribunal provincial en atención a la específica regla contenida en el art. 7 del C.P.C.A. y al hecho que la Cámara de Apelación regional que previno ya emitió opinión sobre el punto y puede, además, poseer una competencia territorial diversa de la del juez requerido que no declina.

c. el juez ante quien se articula la inhibitoria recepta el planteo [art. 9, primera parte, del C.P.C.C.] y si ese temperamento es acompañado por el magistrado requerido, el litigante que procura que las actuaciones no se sustraigan del conocimiento del juzgador que declina su competencia [art. 10, segunda parte] puede apelar. Si la Cámara de Apelación regional con competencia territorial en el Departamento Judicial del requerido revoca el pronunciamiento de declinación de la competencia emitido por el requerido, el fallo de alzada causa ejecutoria [si ambos juzgados de instancia son de la misma región territorial -arg. art. 7, inciso primero, primer párrafo del C.P.C.A.] u obliga al inferior en grado a entablar el conflicto de competencia con el juez requirente [si este es de otro departamento judicial] y a remitir -sin más- las actuaciones al Tribunal competente para dirimir la contienda [art. 10, última parte, del C.P.C.C.], que para este último caso solo podría ser el Máximo Tribunal provincial en atención a la específica regla contenida en el art. 7 del C.P.C.A. y al hecho que la Cámara de Apelación regional que intervino posee una competencia territorial diversa de la del juez que aceptó en primer término la solicitud de inhibitoria.

d. el juez ante quien se articula la inhibitoria rechaza el pedimento y frente a la apelación del interesado [art. 9, última parte] la Alzada regional con competencia territorial revoca el pronunciamiento, obligando al inferior a requerir la causa al Juzgado en el cual tramita. Si cursada la comunicación al magistrado requerido, este acepta la inhibición planteada y si dicha decisión también es apelada esta vez por la contraria y revocada por la Cámara de Apelación regional con competencia territorial diversa a la Alzada que previno, entonces el juez requerido está obligado a plantear el conflicto de competencia, elevando la causa al superior que, en este escenario, es la Suprema Corte de Justicia provincial, en atención a la específica regla contenida en el art. 7 del C.P.C.A. y al hecho que las Cámaras de Apelación regionales que intervinieron en el trámite poseen una competencia territorial diversa.

Expuestos a modo ilustrativo los posibles escenarios procesales que surgen del juego armónico de los arts. 9, 10, 11 del C.P.C.C. y 7 del C.P.C.A., adelanto que a tenor de la solución que habré de brindar al recurso, el **sub examine** encuadrará en el tercer entorno [cfr. art. 161, inc. 2), Constitución provincial; arts. 10 y 11 del C.P.C.C.; art. 7 del C.P.C.A.].

Con todo, ingresaré sin más al tratamiento de la cuestión esencial que esta Alzada está llamada a resolver, esto es, la tacha de inconstitucionalidad que el recurrente formula al art. 5 inc. 1) del C.P.C.A.

2.a. El planteo por el que se impugna la validez constitucional de una norma legal o reglamentaria debe ser introducido en la primera oportunidad procesal viable al efecto, con la posibilidad de garantizar audiencia suficiente a la contraparte. De ese modo, se habilita la potestad de los jueces de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión comparándolas con el texto de la Constitución a la cual repugnan, permitiendo el control

judicial difuso que todos los tribunales de justicia están llamados a ejercer. Tal exigencia traduce un principio de orden que promueve que la eventual invalidez constitucional de una norma sea la última **ratio** del orden jurídico [conf. conocida doctrina de la C.S.J.N., Fallos: 285:322; 300:241 y 1087; 301:962 y 1062; 302:457, 484 y 1149; 307:906; 312:435 - conf. dictamen del Procurador General, al que se remitió la Corte Suprema-; 314:407; 326:2692; 327:831 e **in re** "Berón" B.2216. XXXVIII, sent. de 15 II-2005, -estos tres últimos conf. dictamen del Procurador General al que se remitió la Corte nacional-], debiendo decidirse con el mayor grado de debate posible, con adecuada contradicción y en función de las posiciones sustentadas por las partes en el litigio [cfr. doct. S.C.B.A. en causa L 116.001 "Cabral", sent. del 26-III-2015, del voto del Dr. Soria].

En la especie, el agravio constitucional para la empresa apelante surgió a partir de la declinación de competencia -en favor de la magistrada a cargo del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 2 del Departamento Judicial de La Plata-, que efectuara el **a quo** en la resolución de fecha 17-11-2014 [cfr. fs. 91]. Consecuentemente, y a la luz de los precedentes lineamientos, ese pronunciamiento marcó la primera oportunidad en que la norma impugnada se perfiló como de posible aplicación al caso, y de ello bien vale desprender que la inicial ocasión que tuvo la sociedad apelante para introducir su planteo fue -como bien puso de resalto a fs. 97, segundo párrafo,- al interponer el recurso ahora en estudio [cfr. arg. art. 10, segunda parte del C.P.C.C.; art. 77 del C.P.C.A.].

b. Admitida entonces la tempestividad de la impugnación constitucional y asegurado el debido contradictorio [ver la vista conferida por auto de Presidencia a la representación fiscal -fs. 106-, evacuada con la presentación de fs. 120], conviene ahora recordar que la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal constituye la más

delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia a la que únicamente cabe acudir cuando no existe otro medio de salvaguardar un derecho o garantía amparado por la Constitución [conf. Fallos: 256:602; 258:255; 302:166; 316:188, 1718 y 2624; 319:3148; 321:441 y 1888; 322:842 y 919; 324:920; 325:1922 y 330:855 y 5345, entre muchos otros].

Por ello, la invalidación de una norma por los tribunales solo cabría decretarse **(i)** si la repugnancia con la cláusula constitucional es clara, manifiesta e indudable [causa A.959 XLII "Álvarez Moser, Juan c/Bianchini, Roberto", sent. del 04-09-2007, por remisión al Dictamen de la Procuración General], **(ii)** luego de un acabado examen del precepto [Fallos 328:4542 y 330:2981, por remisión en ambos casos a sendos Dictámenes de la Procuración General], para lo cual los magistrados: **(iii)** deberán agotar todas las interpretaciones posibles antes de declarar la inconstitucionalidad [Fallos 328:1491], **(iv)** autoimponiéndose la mayor medida en tal faena [Fallos 327:5723] y evitando examinar la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador en el ámbito propio de sus atribuciones [Fallos 327:5614; 328:1416; 328:91; 329:385; 329:4032 -por remisión al Dictamen de la Procuración General], salvo irrazonabilidad- o iniquidad [Fallos 328:566].

Bajo las señaladas directrices, abordaré el cuestionamiento constitucional articulado por la sociedad apelante.

3. El rito procesal contencioso administrativo -en su redacción ordenada por la ley 13.101- ha previsto por vía de principio la intervención del juzgado en lo contencioso administrativo correspondiente al domicilio de las personas cuya actuación u omisión de lugar a la pretensión procesal [art. 5 inc. 1) C.P.C.A.], estableciendo -a la vez- modulaciones en aquellos casos -por fuera de algunos otros fijados en leyes especiales- en que la controversia versara: **(i)** sobre empleo público (art 5 inc. 2 ap. a); **(ii)** sobre

prestaciones previsionales o impugnaciones de resoluciones de colegios o consejos profesionales o cajas previsionales (art 5 inc. 2 ap. b); **(iii)** entre prestadores de servicios públicos o concesionarios de obras públicas y usuarios (art 5 inc. 2 ap. c); **(iv)** sobre contratos administrativos (art 5 inc. 2 ap. d) y; **(v)** sobre servidumbres administrativas y expropiaciones (art 5 inc. 2 ap. e).

Según postula la empresa apelante, la regla general que sienta la citada normativa [art. 5 inc. 1)], que pretende hacer valer la accionada a través del planteo de inhibitoria presentado ante la magistrada platense, violenta los arts. 15 y 166 de la Constitución Provincial al forzarla a litigar ante un Juzgado Contencioso distante de su domicilio en contra de los lineamientos rectores que subyacen en tales normas constitucionales en torno a la creación del Fuero Contencioso Administrativo.

a. Alguna razón tiene la recurrente en este punto.

En torno a la descentralización del fuero contencioso administrativo, esta Cámara ha tenido oportunidad de expedirse ya en los albores de su puesta en funcionamiento. En la causa **D-134-MP2 "Ortega"** [sent. de 16-IX-2008] se dijo que la reforma constitucional provincial de 1994, si bien al crear el fuero contencioso administrativo persiguió descentralizar la competencia jurisdiccional al eliminar la intervención en instancia originaria de la Suprema Corte de Justicia en la temática, **no precisó el grado en que dicha descentralización era constitucionalmente exigible.** Luego de repasar la configuración del fuero según la ley 12.074 y sus posteriores modificaciones, concluimos que no se podía predicar una afectación al art. 166, quinto párrafo, de la Constitución provincial por el solo hecho que los justiciables debieran litigar por ante un órgano jurisdiccional ordinario con asiento en un Departamento Judicial diverso al que corresponde a su residencia. Asimismo, rechazamos que tal circunstancia pudiera gravitar negativamente sobre la garantía de la tutela

judicial efectiva contenida en el art. 15 de la Carta provincial y fundamos tal visión en el hecho de que el discutido argumento de la "descentralización del fuero contencioso administrativo" como indispensable a la hora de materializar la garantía contenida en el art. 15 de la Carta local fue introducido por quien accionara en la causa B. 64.474 "Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires" (sent. del 19-III-2003), empero en ninguno de los votos de los miembros de la Suprema Corte provincial aquello se sopesó para resolver la acción intentada en el modo en que finalmente se falló.

Esta línea jurisprudencial la acuñamos frente a cuestionamientos de constitucionalidad de los arts. 74 del C.P.C.A. [causa "Ortega" citada] y 2 de la ley 12.074 -t.o. ley 13.405- [causas **G-362-MP1 "Molina"**, sent. del 2-X-2008 -para las acciones directas contra actos del Honorable Tribunal de Cuentas- y **D-1474-MP2 O.S.S.E.**, res. de 22-IX-2009 -para demandas directas contra actos del Tribunal Fiscal de Apelación-].

Luego, a partir de la causa **C-3104-MP1 "Asaro"**, sent. de 24-V-2012] -en la que se debatía el alcance que cabría predicar respecto del mismo precepto que hoy suscita esta intervención- aclaramos que la Administración no podía escudarse en aquella construcción jurisprudencial de esta Alzada para justificar **una total ablación de la descentralización territorial del fuero contencioso administrativo.**

Sobradas razones apuntalan la limitación acuñada en mentado precedente. Basta para ello recordar que los Convencionales Constituyentes, en el plenario en el que se discutió la cláusula constitucional, se manifestaron en pos de lograr "un fuero especial que atienda y resuelva las cuestiones del hombre común" -Diputado López Fagúndez- y así evitar "la lisa y llana privación de justicia que sufren aquellos habitantes de la Provincia de Buenos Aires que,

alejados de la ciudad de La Plata, no llegan a dirimir judicialmente sus conflictos con la Administración porque para hacerlo tienen que concurrir a esa ciudad" -Diputados Fuster y Filloy- [ver, a mayor abundamiento, Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente, 15° sesión del 10-09-1994, 15° Sección, 17° reunión, página 1979 según la cita realizada por Daniel E. Maljar, "El proceso contencioso administrativo en la Nación y en la Provincia de Buenos Aires", Editorial Ad-Hoc, Bs. As., 2002, páginas 47 y ss]. En igual -o parecido sentido- se expresaba el Dr. Daniel Soria -en su carácter de Convencional Constituyente- quien al comienzo de su alocución mencionaba, poniendo en eje la cuestión que hoy nos ocupa: "Estamos descentralizando el denominado sistema contencioso administrativo". Esta frase simboliza el espíritu y mandato claro y preciso que emana de los constituyentes y de la cláusula constitucional que pergeñaron, norte que no puede desconocer ningún operador jurídico sin riesgo concreto de incurrir en desconocimiento de las altas finalidades públicas que tuvieron los convencionales en esta materia y del espíritu que anida en la cláusula constitucional hoy vigente [cfr. doct. Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en el Departamento Judicial de San Martín, **in re** "Cetmi S.R.L.", sent. del 4-06-2009].

Las palabras, ideas e intenciones de los constituyentes no pasaron inadvertidas para los legisladores provinciales. Así quedó plasmado en la exposición de motivos de la ley n° 12.008: "...Los conceptos estructurales del último párrafo del artículo 166 de la Constitución reformada [caso, actuación u omisión, función administrativa, amplitud de sujetos, limitación de las vías administrativas recursivas o de reclamo como cargas procesales], han servido de guía para superar criterios y prácticas, emergentes de la dogmática constitucional anterior y del propio Código Varela, que restringían la justiciabilidad en los casos administrativos. Las reformas propuestas se orientan a la realización de los

valores constitucionales de la efectividad de la tutela judicial y el acceso irrestricto a la jurisdicción, así como la especialización y descentralización de los tribunales Contencioso Administrativos..." [cfr. www.gba.gov.ar]. Y en los fundamentos del proyecto de la ley 12.074 se destacó "...La creación de dicho fuero viene a dar cumplimiento a la manda constitucional, conjugando los fundamentos plasmados en la nueva ley de Procedimiento Contencioso Administrativo, con las características territoriales, poblacionales y jurisdiccionales bonaerenses. Con tales objetivos, teniendo en cuenta que la creación de los órganos pertinentes debe acompañar la adecuada contemplación del interés público y el de los particulares logrado con el Código del Fuero, se proyecta esta ley que va a acercar la justicia a los bonaerenses sin dispersar y multiplicar innecesariamente el personal técnico jurídico encargado de la mejor defensa de los intereses públicos...". Por esta senda, también transitó la quintaesencia de la Ley 13.101 "...La reforma constitucional de 1994 hizo realidad un viejo anhelo político y doctrinario en materia contencioso administrativa: la creación de un fuero especializado con descentralización territorial..." [cfr. www.gba.gov.ar].

En suma, existe consenso generalizado sobre el claro objetivo perseguido por la Convención Constituyente bonaerense de 1994 de **abandonar todo régimen de enjuiciamiento de la actividad administrativa concentrado en un solo órgano jurisdiccional** [competencia originaria y exclusiva de la Suprema Corte de Justicia provincial] **y en un único asiento territorial** [la ciudad de La Plata como capital de la Provincia]. Tal objetivo, podría aventurarse, actúa como **impulso para pergeñar un estándar de descentralización razonable**, empero también insitamente contiene la **prohibición de no retornar, directa o indirectamente, al otrora escenario repudiado**.

b. Cuando los jueces se abocan a escudriñar la presencia o no de un estándar de descentralización razonable en el fuero contencioso administrativo bonaerense, deben recordar que tanto **el modo** como el legislador estructure ese mentado objetivo constitucional de descentralización como **el grado** del acercamiento territorial del fuero a los administrados, no admiten ser enjuiciados con una mirada rígida o atada a criterios encorsetados que le resten todo espacio de maniobra a la Legislatura para ejercer la prerrogativa que le confiere el art. 166, primer párrafo de la Carta Magna local. Media en este campo una alta dosis de discrecionalidad, propia de la evaluación política-legislativa de conveniencia. Como se ha dicho, la Legislatura goza de una considerable amplitud para traducir en reglas de derecho las plurales opciones políticas, económicas y sociales que se le ofrecen conforme el sistema de representación democrática, solo vinculadas por los genéricos enunciados de la Constitución [cfr. S.C.B.A. causa I. 2162 "Fernández", sent. de 23-XII-2003, del voto del doctor Soria].

Como esta Alzada sostuviera en la causa **C-4799-MP1 "Dublin Group S.A."** [sent. de 26-VI-2014], el art. 166 de la Constitución provincial es a nuestra Carta Magna lo que el Artículo III es a la Constitución Americana conteniendo la denominada **"Ordain and Establish Clause"**. En efecto, el constituyente -en ambos casos- ha reservado como potestad exclusiva del legislador, la creación de los tribunales inferiores y el otorgamiento de su particular competencia. Repárese que tanto el primer párrafo, como los subsiguientes hasta el cuarto inclusive, del mentado art. 166 son expresas encomiendas que el constituyente les fija a los legisladores en torno a la organización de la justicia provincial ordinaria. De allí que mal podría leerse el quinto párrafo de dicho artículo como una materia aislada; por el contrario, la cláusula del fuero contencioso administrativo se enmarca en las prerrogativas del legislador de organizar los fueros de la justicia provincial y por ello, también en torno de este

particular universo de controversias, será la Legislatura la que cuenta con la habilitación constitucional para establecer la organización de las instancias, los órganos respectivos y su específica competencia.

Entonces, mal podría censurarse **a priori** cualquier norma que directa o indirectamente modele la configuración competencial territorial del fuero contencioso administrativo.

Frente a cláusulas constitucionales programáticas que no contienen mandatos taxativos e inmodificables por el legislador, la Legislatura está llamada a arbitrar los medios más adecuados, eficientes y eficaces para materializar la genérica finalidad constituyente; las normas que dicte en consecuencia deberán superar, empero, el **test de razonabilidad** luego de ser tamizadas a tenor del objetivo plasmado por los Convencionales. Como bien lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la razonabilidad de las normas depende de su arreglo a los fines que requiere su establecimiento [Fallos 313:411, 327:3597, entre otros], al tiempo que la materialización de tal principio constitucional exige que deba cuidarse especialmente que los preceptos mantengan coherencia con las reglas constitucionales durante todo el lapso que dure su vigencia, de suerte que su aplicación concreta no resulte contradictoria con lo establecido en la Ley Fundamental [Fallos 327:4495; 328:566, entre otros].

En suma, el límite a la prerrogativa constitucional que el art. 166 primer párrafo otorga a la Legislatura solo puede encontrarse mediante la aplicación del principio de razonabilidad que, en la especie, viene moldeado por aquel consenso definido en el párrafo final del subpunto precedente.

Hasta la fecha, esta Alzada no se ha visto compelida a declarar la inconstitucionalidad de ningún precepto que directa o indirectamente colisionara con el estándar de descentralización razonable implícito en la cláusula quinta del art. 166 de la Carta Magna bonaerense. Sea que ha encontrado razones para convalidar un determinado formato de

descentralización competencial [v.g. para el caso de las demandas directas del art. 2 de la ley 12.074 o del recurso directo del art. 74 del C.P.C.A., en donde intervienen las cuatro (4) Cámaras de Apelación regionales, lo que importa alejarse del unicato territorial platense], sea que ha justificado -mediante una lectura integral del ordenamiento aplicable a las causas que ha analizado- el criterio de competencia territorial adoptado por los jueces de la instancia [que repudiaban reinstalar subrepticamente el monopolio de la jurisdicción territorial platense en manos de los Juzgados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo con asiento en la ciudad de La Plata] frente a excepciones de incompetencia formuladas por la Administración [v.g. causas causas **C-3104-MP1 "Asaro"**, sent. del 24-V-2012; **C-3595-MP2 "Albert Einstein S.A."**, sent. del 4-IV-2013; **C-3593-MP2 "Barreyro"**, sent. de 30-IV-2013; **C-4236-MP2 "Compañía Marplatense Sermar S.A."**, sent. de 27-XI-2013; **C-2240-MP2 "Mengio S.A."**, sent. de 05-XII-2013; **C-4297-AZ1 "Segovia"**, sent. de 27-II-2014; **C-5268-AZ1 "Sorsa S.A."**, sent. de 06-XI-2014].

Hoy, en cambio, estamos llamados a practicar el test de razonabilidad del art. 5 inciso 1° del C.P.C.A. **dado el modo como ha sido aplicada** la norma no solo por la magistrada a cargo del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 2 del Dto. Jdcial La Plata al formular la inhibitoria sino también por el **a quo** al declinar la competencia.

c. Cuando se emprende la faena de juzgar acerca de la inconstitucionalidad de una ley bien vale recordar la preclara opinión del doctor Soria en el precedente de la Suprema Corte Provincial I. 2162 "Fernández" antes citado. Allí el Ministro nos recuerda que la regla del sistema enseña que la declaración de inconstitucionalidad tiene lugar cuando la aplicación de la norma al asunto particular es contraria a los principios, derechos y garantías consagrados por la

Constitución ("**unconstitutional statute as applied**"), supuesto en el cual los efectos del pronunciamiento no operan más allá de la contienda. Solo por excepción se admite que una norma pueda ser declarada inconstitucional, no ya en virtud de su aplicación a un caso particular, sino **per se** cuando el vicio o infracción es patente o notorio ("**unconstitutional statute on its face**"), lo que demanda la demostración de la invalidez de la norma en cualquier circunstancia, por cuanto ante la inconstitucionalidad patente no le es dable a la Administración mantener o perseguir el acatamiento de la norma invalidada ya que ésta carece de efectos sin importar mayormente las circunstancias de su aplicación.

Al amparo de las preanunciadas regla y excepción, descarto que el art. 5 inciso 1° del C.P.C.A. pueda caracterizarse como **unconstitutional statute on its face**. Que resulte competente el juzgado contencioso administrativo correspondiente al domicilio de las personas públicas cuya actuación u omisión de lugar a la pretensión procesal, **no siempre** conlleva una ablación de la descentralización de la jurisdicción contencioso administrativa. Pienso en las pretensiones entabladas contra los Municipios o sus entidades descentralizadas: en tales casos, entenderá el Juez de Primera Instancia del fuero con asiento en el Departamento Judicial dentro de cuyo alcance territorial se encuentre la Comuna llevada a juicio. Para estos casos, la norma de asignación de competencia analizada lejos está de quebrantar la implícita **prohibición de no retornar al otrora escenario repudiado** por los Convencionales de 1994 en cuanto a la configuración del control judicial del accionar administrativo. Así, mal puede alegarse la inconstitucionalidad del artículo examinado en toda circunstancia, pues hay un segmento en el que su aplicación no produce la indeseada ablación de la descentralización contencioso-administrativa.

Su desajuste constitucional, empero, se visualiza con patencia cuando mediante su literal hermenéutica, el control

judicial del Estado se redirecciona hacia órganos del fuero con asiento en el centralizado punto geográfico del Poder provincial, instituyendo una especie de **aforo** de la Administración Central o de sus entes descentralizados y autárquicos para ser juzgados en sus actos u omisiones exclusivamente en la ciudad de La Plata, lugar de asiento -por lo común- de sus máximas autoridades. Con la inhibitoria articulada, la Fiscalía de Estado manifiestamente persigue ese desplazamiento, atajo procesal que no responde a un caso aislado: de convalidarse el razonamiento que porta el pedido de inhibitoria y la posterior declinatoria, un gravitante caudal de litigios será detraído de la competencia de los Juzgados en lo Contencioso administrativo con asiento en los Departamentos Judiciales diversos al de La Plata.

Algunos podrán argumentar que mediante las excepciones previstas en el art. 5 inciso 2° del C.P.C.A. se alcanza un razonable estándar de descentralización. Sobre terreno arcilloso se levanta tal edificio argumental: por fuera de conflictos relativos a la relación de empleo público y a los beneficios previsionales -en los que la parte actora posee capacidad de optar por una jurisdicción territorial diversa a aquella de la sede principal del órgano provincial demandado-, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, la mayoría de sus entes descentralizados y autárquicos y los Poderes Legislativo y Judicial en ejercicio de facultades materialmente administrativas, serían enjuiciados en sus actos u omisiones exclusivamente por los magistrados del fuero contencioso administrativo radicados en la ciudad de La Plata, en un amplio abanico de controversias nacidas como consecuencia: **(i)** del ejercicio del poder de policía, **(ii)** de la producción de daños a los particulares, **(iii)** del proceso de selección de contratistas estatales y de la ejecución de esos contratos [ya que la excepción del art. 5, inciso 2°, apartado d) fija la jurisdicción territorial en el lugar de celebración del acuerdo, lo que generalmente se lleva a cabo en la Ciudad de

La Plata], **(iv)** del desconocimiento de derechos o intereses tutelados, **(v)** de la exteriorización de vías de hecho administrativas, **(vi)** de la determinación y repetición de tributos provinciales, entre otros casos. Se llegaría al paroxismo de exigir que un afiliado a I.O.M.A. que viva en el interior profundo y que reclama por una determinada prestación de salud, deba peregrinar a La Plata para articular una simple acción de amparo por mora en pos de obtener una respuesta del ente asistencial remiso.

A partir de lo precedentemente expuesto, no dudo un instante en caracterizar el accionar de la Fiscalía de Estado en esta causa como **la búsqueda de un indebido privilegio procesal** en el ejercicio de la representación que el art. 155 de la Constitucional provincial le acuerda, echando mano a una redacción no solo desafortunada del art. 5 inciso 1° del C.P.C.A. [cuando se lo enjuicia en torno a la Provincia como parte demandada] sino también partiendo de una hermenéutica de la norma que contradice los fines tenidos en mira por los Convencionales Constituyentes provinciales de 1994. Y la señalada conducta abusiva se torna de **mayor alevosía** a poco de reparar en la mitológica hidra que representa la estructura burocrática del mentado Órgano de la Constitución, con delegaciones en cada uno de los Departamentos Judiciales [cfr. arts. 3, 8, 9, 10 y 43 del decreto ley N° 7543/69], que le facilitan el ejercicio de la defensa de los intereses de la Provincia sin condicionamiento alguno [con más algunos beneficios, v.g. la ampliación del plazo para contestar demanda por razón de la distancia, dado que el traslado de la pretensión inicial se lleva a cabo en el despacho del Fiscal de Estado -arts. 33 inciso 1 del C.P.C.A.; art. arts. 27 inc. 1° y 28 del Dec. ley 7543/69], en un grado similar de igualdad con aquellos administrados que recurren a los estrados judiciales en busca del debido contralor de los actos estatales.

No paso por alto tampoco en mi análisis que el debate que aquí se ventila es producto de una estrategia procesal de la Fiscalía de Estado **de reciente factura**. Antaño la defensa del Estado provincial no hubo blandido el art. 5 inciso 1° del C.P.C.A. para desplazar la competencia territorial de los Juzgados de primera instancia de esta región en litigios en los cuales el demandado era el mismo ente descentralizado que es el accionado en la presente causa. Vienen a mi memoria las causas **C-2387-MP2 "Castellanos"** [sent. de 7-VI-2011] -en la que se perseguía una reparación económica por la falta de servicio cometida por el ente recaudador al intimar varias veces de pago a quien no era deudor tributario-; **C-2354-MP2 "Iogha"** [sent. de 25-VI-2013] -en la que se requería declaración de certeza en similares términos a los formulados en el escrito de inicio de este expediente- y **C-4228-MP1 "Giorno S.A."** [sent. de 07-XI-2013] -en una declarativa en torno a los alcances de una exención impositiva-. Ciertamente que en todas ellas la posición del ente tributario no obtuvo auspicio, sea en la instancia, sea en la alzada. Frente a tal escenario y aunque no quepa aventurar veladas intenciones, el desplazamiento de competencia territorial impulsado por la Fiscalía de Estado probablemente encuentre su quicio -entre otras razones, supongo- en buscar oídos judiciales más afines a sus posturas, lo que traducido a otra lengua no es ni más ni menos que la conocida práctica del **forum shopping**.

d. En suma, la competencia territorial que edicta el art. 5 inciso 1° del C.P.C.A. cuando la Provincia o sus entes descentralizados o autárquicos son parte demandada, **en el modo que ha sido interpretado y aplicado el precepto al presente caso** por los jueces inferiores intervinientes en la inhibitoria, entra en franca contradicción con el principio de descentralización del fuero contencioso administrativo, implícito en el párrafo quinto del art. 166 de la Constitución provincial. A tal juicio de valor se arriba en la especie luego de un acabado examen de la norma y de las consecuencias

que dimanen de todas las interpretaciones posibles. Si bien antaño esta Alzada se autoimpuso la mayor medida en la faena de dotar de una hermenéutica al artículo analizado, no es menos cierto que en aquella oportunidad pasada, la competencia territorial descentralizada venía siendo defendida por los jueces de instancia y era la Fiscalía de Estado la que proponía a esta Alzada formular una interpretación que, trocando el resultado del grado, colisionara con el espíritu de la reforma constitucional provincial de 1994. Hogaño, el escenario es bien distinto.

A pesar de la solución a la que se arriba, creo haber sido respetuoso del laxo ámbito de competencia legislativa en la configuración del estándar de descentralización del fuero contencioso administrativo, evitando examinar la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador en el marco propio de sus atribuciones. Empero, mi condescendencia hacia aquel campo de discrecional maniobra nunca puede alcanzar para convalidar una grieta normativa por la que se cuelen, para un universo extendido de casos, soluciones procesales en pugna con la **ínsita prohibición constitucional de no retornar al otrora escenario repudiado de competencia territorial centralizada en la Ciudad de La Plata.**

III. Si lo expuesto es compartido, propongo al Acuerdo acoger el recurso de apelación interpuesto a fs. 94/103, decretar la inconstitucionalidad del art. 5 inc. 1) de la ley 12.008 -texto según ley 13.101- y su inaplicabilidad a la presente causa en el contexto aquí analizado. Bajo las pautas indicadas, corresponde revocar la resolución de fecha 17-11-2014 y devolver las actuaciones al juez de grado a fin de que formule el conflicto de competencia en los términos indicados en el apartado II.1.c. de este voto [arts. 166 párrafos primero y quinto de la Constitución Provincial; art. 10 del C.P.C.C., arts. 7 y 77 inciso 1º del C.P.C.A.]. Las costas de alzada deberían imponerse a la demandada en su objetiva

calidad de vencida, al mediar contradicción [art. 51 inc. 1° del C.P.C.A. -texto según ley 14.437-].

Con el alcance indicado, voto por la **afirmativa**.

El **señor Juez doctor Mora**, con igual alcance e idénticos fundamentos a los brindados por el señor Juez doctor Riccitelli, vota la cuestión planteada por la **afirmativa**.

De conformidad a los votos precedentes, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en Mar del Plata, dicta la siguiente:

SENTENCIA

1. Acoger el recurso de apelación interpuesto a fs. 94/103, decretar la inconstitucionalidad del art. 5 inc. 1) de la ley 12.008 -texto según ley 13.101- y su inaplicabilidad a la presente causa en el contexto aquí analizado. Bajo las pautas indicadas, se revoca la resolución de fecha 17-11-2014 y se devuelven las actuaciones al juez de grado a fin de que formule el conflicto de competencia en los términos indicados en el apartado **II.1.c.** del voto que concitó adhesión [arts. 166 párrafos primero y quinto de la Constitución Provincial; art. 10 del C.P.C.C., arts. 7 y 77 inciso 1° del C.P.C.A.]. Las costas de alzada se imponen a la demandada en su objetiva calidad de vencida, al mediar contradicción [art. 51 inc. 1° del C.P.C.A. -texto según ley 14.437-].

2. Estese a la regulación de honorarios que por separado se efectúa.

Regístrese y notifíquese por Secretaría [art. 135 inc. 12° del C.P.C.C.; art. 77 del C.P.C.A.]. Fdo: Dres. Elio Horacio Riccitelli - Roberto Daniel Mora - María Gabriela Ruffa, Secretaria.