REGISTRADO BAJO EL N° (S) FN°

En la Ciudad de Mar del Plata, **a los 2 días del mes de octubre del año dos mil ocho**, reunida la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en dicha ciudad, **en Acuerdo Ordinario**, para pronunciar sentencia en la causa **G-362-MP1 “MOLINA CARLOS ANDRES c. HONORABLE TRIBUNAL DE CUENTAS s. PRETENSION ANULATORIA”**, con arreglo al sorteo de ley cuyo orden de votación resulta: señores Jueces doctores **Sardo y Riccitelli,** y considerando los siguientes:

**ANTECEDENTES**

I.1. El Sr. Juez titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Departamento Judicial de Mar del Plata dictó resolución mediante la cual dispuso: a) rechazar el planteo de inconstitucionalidad del artículo 2° de la ley 12.074 y, b) declararse incompetente para entender en las actuaciones promovidas por el Sr. Carlos Andrés Molina con el objeto de obtener la nulificación de la resolución del Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, dictada en el expediente administrativo Nº 038/94 –relativo a la rendición de cuentas de la Municipalidad de General Alvarado- y mediante la cual se le aplicara un cargo deudor por la suma de $ 20.917,= por haber dispuesto un pago en violación a la legislación vigente cuando ocupaba el cargo de Intendente Municipal durante el período 1995-1999 en el Partido de General Alvarado. Asimismo, dispuso la remisión del expediente a la Excma. Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo, por considerarla el órgano competente para la continuidad del trámite.

Entendió que si bien inicialmente el artículo 80 del Código Contencioso Administrativo modificó los artículos 31 y 36 de la ley 10.869 y así determinó la competencia de los jueces de primera instancia para entender en las causas en las que se recurran las resoluciones definitivas del Tribunal de Cuentas, a partir del dictado de la ley 13.405 se modificó el artículo 2 de la ley 12.074 (texto según ley 12.310) y se asignó el conocimiento de aquéllas a las Cámaras de Apelación en lo Contencioso Administrativo.

Resaltó que la mentada reforma estableció que las referidas Cámaras de Apelación entenderán en instancia originaria y juicio pleno en las demandas promovidas contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia y sentencias definitivas del Tribunal Fiscal de Apelación, con aplicación de las reglas del juicio ordinario establecido en el Título I, artículos 1 a 66 del Código Procesal Contencioso Administrativo, por lo que no cabía duda en atribuirle a aquellos órganos la competencia para entender en la causa.

Puntualizó que los motivos expuestos por el actor en su requerimiento no resultaban eficaces para descalificar por inconstitucional el precepto legal cuestionado en tanto no se apreciaba violación de alguna de las normas constitucionales invocadas, tales como la garantía del juez natural, ni el acceso a la jurisdicción, ni a la tutela judicial efectiva.

2. A tenor de lo resuelto por el magistrado de la instancia, es preciso resaltar que en el punto II de su escrito de demanda, el actor solicitó la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 de la ley 12.074 -con las reformas introducidas por la ley 13.405- por considerar que se afectaban los principios de acceso a la jurisdicción, del juez natural y de tutela judicial efectiva (arts. 15, 166 y ccs. de la Const. pcial. y 18 de la Const. nac.).

Señaló que por la citada disposición legal se modificó el Código Contencioso Administrativo (conf. ley 12.008), atribuyéndose jurisdicción originaria en juicio pleno a las Cámaras de Apelación del fuero, las que tomarán conocimiento y decisión en las demandas promovidas contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

Ingresando al planteamiento de la cuestión traída, manifestó que el art. 166 último párrafo de la Constitución provincial definió claramente cuál es la materia contencioso administrativa, siendo completado en tal concepto con las disposiciones de la ley 12.008 y sus modificatorias.

Añadió que, además, los arts. 15, 166 y 215 de la Constitución de la Provincia imponen una organización del fuero contencioso administrativo en forma descentralizada, estructurando asimismo un modelo procesal de doble instancia ordinaria.

Por lo tanto, afirmó, no cabe otra cosa que concluir que todo el proceso articulado por el nuevo Código Procesal Administrativo establece como principio general la doble instancia (jueces de primera instancia y cámaras de apelaciones), fijando a través de este dispositivo ritual el mecanismo de trámite de todas las pretensiones procesales, en tanto que luego, con el dictado de la ley 13.405 se ha modificado el modelo fijado en la Constitución, estableciéndose una írrita excepción de carácter discriminatorio respecto de las impugnaciones de las resoluciones del Tribunal de Cuentas (arts. 16 Const. nac.; 11 y 15 Const. pcial.).

Sostuvo que, de tal manera, a partir de la sanción de la ley 13.405 y en virtud de la reforma introducida, queda vedada la doble revisión o el reexamen de la cuestión en todos los casos en que se pretenda impugnar resoluciones de aquel Organismo, siendo que para las demás pretensiones procesales está expresamente prevista.

Afirma que estamos frente a lo que se podría definir como una verdadera discriminación normativa, ya que se pretende excepcionar al principio general de la doble instancia y desnaturalizar todo el modelo de organización general del fuero y la norma constitucional por la que se fija la competencia a las Cámaras de Apelación (art. 160 Const. pcial.), solamente para las pretensiones que tengan por objeto impugnar resoluciones del Tribunal de Cuentas.

Entiende que conforme el mentado art. 160 de la Constitución de la Provincia, la competencia de las Cámaras de Apelación se abre exclusivamente por la interposición de un recurso –conforme está establecido el modelo constitucional para el funcionamiento del Poder Judicial-, y que en este caso queda excepcionado exclusivamente porque el acto cuestionado fue emitido por el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

Consecuentemente, mediante lo que califica como un verdadero engendro normativo -que tacha de inconstitucional-, considera que se está fijando un ámbito de competencia exclusivo sólo para el tratamiento de aquella pretensión impugnatoria, lo que -a su juicio- implica una vulneración a la garantía del juez natural y a todo el ordenamiento normativo (art. 31 Const. nac.) por cuanto se produce una grave afectación a los principios, derechos y garantías fundamentales (arts. 15, 166 y ccs. de la Const. pcial.; 18 de la Const. nac.).

Sostiene que la ausencia de toda fundamentación para explicar las razones de la excepción legal a la norma general constitucional, torna a la ley 13.405 incompatible con los principios superiores (arts. 16 y 28 de la Const. nac.; arts. 11, 15, 57 y ccs. de la Const. pcial.) y discriminatoria por restringir el ejercicio pleno de la jurisdicción en desmedro de derechos y garantías constitucionales, limitando irrazonablemente el acceso a la justicia mediante la eliminación de la doble instancia (arts. 11, 15, 166, 215 y ccs. de la Const. pcial.).

Con todo, solicitó la declaración de inconstitucionalidad del art. 2 de la ley 12.074 (texto según ley 13.405), propiciando de tal modo la competencia del Sr. Juez de primera instancia para entender en las presentes actuaciones.

II. En el señalado marco de debate, las actuaciones fueron remitidas a la Excma. Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en la ciudad de La Plata (fs. 20 vta.), y luego recibidas en esta alzada en virtud de lo dispuesto por la Resolución N° 24/2008 de la S.C.B.A. (fs. 21).

Puestos los autos al Acuerdo para resolver sobre la competencia de este Tribunal para entender en la presente causa (cfr. fs. 24), corresponde plantear las siguientes

**CUESTIONES**

1. ¿Es de recibo la invalidez constitucional pregonada por el accionante respecto del art. 2 de la ley 12.074 en su texto actualmente vigente?

En caso negativo,

2. ¿Es competente esta Cámara de Apelaciones para entender en la acción impugnatoria promovida por el actor?

En caso afirmativo,

3. ¿Qué trámite corresponde imprimir a la presente causa?

**A la primera cuestión planteada, la señora Juez doctora Sardo dijo:**

I. Si bien la jurisdicción de esta Cámara de Apelación ha sido instada en el **sub examine** como consecuencia de la declaración de incompetencia formulada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Nº 1 del Depto. Judicial de Mar del Plata, la decisión que quepa adoptar debe revestir las formalidades del Acuerdo y voto individual, en tanto para resolver la declinatoria de competencia planteada es menester, previamente, expedirse sobre la constitucionalidad del art. 2 de la ley 12.074 a tenor de las impugnaciones formuladas por el actor a tal precepto, juicio que recae sobre una cuestión esencial del proceso (cfr. doct. S.C.B.A. causa A 69.170 “Guevara“, sent. del 28-V-2008).

II. Sentado lo anterior, expondré las razones que sustentan mi respuesta negativa al interrogante planteado.

1. El artículo 2 de la ley 12.074, en su redacción actual (texto según ley 13.405), prescribe:

“*Créanse en el Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, las cámaras de apelaciones en lo Contencioso Administrativo, con competencia para entender como tribunal de alzada en las causas previstas en el art. 166, último párrafo, de la Constitución de la Provincia, con el alcance establecido en el Código Procesal Contencioso Administrativo (ley 12.008) y en las ejecuciones de créditos fiscales de naturaleza tributaria, en instancia originaria y juicio pleno, en las demandas promovidas contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia y sentencias definitivas del Tribunal Fiscal de Apelación, con aplicación de las reglas del juicio ordinario, establecido en el Título I, artículos 1 a 66 del Código Procesal Contencioso Administrativo”.*

Los cuestionamientos constitucionales que el accionante formula al mentado precepto están dirigidos –sustancialmente- a la supresión por el legislador del modelo jurisdiccional de doble instancia que –según expresa- fue establecido como principio general para el trámite de todas las pretensiones procesales residenciables en ante el fuero contencioso administrativo de conformidad al mandato constitucional impuesto para su organización descentralizada por los arts. 15, 166 y 215 de la Constitución de la Provincia, vulnerando de tal modo –según denuncia- los principios de acceso a la jurisdicción, del juez natural y de tutela judicial efectiva, contraviniendo la competencia asignada a las Cámaras de Apelación por el art. 160 de la Carta Magna local –que, afirma, se abre exclusivamente por vía de recurso conforme el modelo constitucional establecido para el funcionamiento del Poder Judicial-, y generando una excepción de carácter discriminatorio solamente para las impugnaciones que tengan por objeto cuestionar las resoluciones emanadas del Tribunal de Cuentas, restringiendo para tales casos el ejercicio pleno de la jurisdicción al limitar irrazonablemente el acceso a la justicia con grave afectación a los principios, derechos y garantías fundamentales y a todo el ordenamiento normativo (arts. 16, 18, 28 y 31 Const. nac.; 11, 15, 57 y ccs. Const. pcial.).

2. Analizados los argumentos del accionante, debo expresar que no advierto la existencia de agravio constitucional en la norma cuestionada, tanto desde la perspectiva de las competencias fijadas por el art. 166 de la Carta local, como respecto de la garantía de la doble instancia revisora contemplada en los Tratados Internacionales.

a) La reforma de la Constitución provincial del año 1994 ha incorporado una serie de innovaciones fundamentales en el sistema de la justicia administrativa. El constituyente decidió: (i) poner fin a la jurisdicción originaria de la Suprema Corte para el enjuiciamiento de los casos administrativos (artículo 166, párrafo final); (ii) confiar en tribunales específicos la competencia en la citada materia (artículo y párr. cit.); (iii) encomendar a la Legislatura el establecimiento del fuero contencioso administrativo y la sanción del Código Procesal respectivo “... para su entrada en vigencia conjunta”, fijando como fecha límite para el cumplimiento del cometido constitucional, el 1º de octubre de 1997 (artículo 215); (iv) imponer que la designación de los jueces del nuevo fuero sea realizada a través del Consejo de la Magistratura (artículo 217 *in fine*, en concordancia con el artículo 175) y, por fin, (v) mantener, con carácter transitorio, a la Suprema Corte como tribunal de lo contencioso administrativo, hasta tanto comiencen las funciones de los mencionados en el artículo 166, para decidir las causas iniciadas y hasta su finalización (artículo 215).

Por ley 12.074 la Legislatura local organizó el aludido engranaje institucional al crear Tribunales Colegiados de Primera Instancia y el Tribunal de Casación en lo Contencioso Administrativo. Empero, por ley 12.310 se introdujeron cambios en la organización del fuero que impactaron en el diseño procesal. Suprimió el recurso y el Tribunal de Casación en lo contencioso administrativo, instituyendo en su reemplazo a las Cámaras de Apelaciones (artículos 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 19 y 24) a las que asignó competencia para entender: a] como alzada, en la generalidad de las causas previstas en el artículo 166 de la Constitución Provincial (artículo 2 ley Nº 12.074 conf. ley Nº 12.310); **b] en instancia originaria y juicio pleno, en las demandas promovidas** **contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia (artículo 2, cit.)**.

En tal marco, el Poder Ejecutivo por decreto 5.188/98 (B.O. 22-III-99) de conformidad a lo previsto por el art. 27 de la ley 12.074, determinó con cuáles Tribunales se iniciarían las actividades del fuero contencioso administrativo (Bahía Blanca -1 T.C.A.-, San Martín -1 T.C.A.-, La Plata -2 T.C.A.-, Lomas de Zamora -1 T.C.A.-, Mar del Plata -1 T.C.A.- y San Nicolás -1 T.C.A.-); más adelante, por decreto 2.309/99 (B.O. 16-IX-99) se hizo lo propio en relación a las Cámaras de Apelación en lo Contencioso Administrativo (una de dos salas en La Plata y otra de una sola sala en San Martín).

Empero, la ley 13.101 rediseñó la organización del fuero contencioso administrativo provincial, al suprimir los Tribunales Colegiados reemplazándolos por juzgados unipersonales con asiento en las cabeceras de cada departamento judicial y al crear cuatro Cámaras de Apelaciones con competencia regional. **Los mentados juzgados serían competentes para entender –entre otras y en lo que aquí interesa- en las demandas promovidas contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas de la Provincia.**

Así, la regulación legislativa del mandato constitucional (artículos 166, primero y último párrafo, 215 y 217 de la Constitución Provincial) quedó estructurada sobre la base de dos órganos definidos (juzgados de primera instancia y Cámaras de Apelaciones) y una codificación consistente con dicho modelo.

Como puede apreciarse del relato antecedente, muchas de las apreciaciones que efectúa el accionante para predicar la inconstitucionalidad del art. 2 de la ley 12.074 –texto modificado por la ley 13.405- con sustento en ciertas notas del fuero contencioso administrativo que deriva de los preceptos constitucionales introducidos en 1994, distan de resultar predicables del modo en que se formulan.

En efecto, la reforma constitucional si bien importó descentralizar la jurisdicción contencioso administrativa al eliminar la competencia originaria de la Suprema Corte en la materia, no precisó el grado en que dicha descentralización era constitucionalmente exigible.

Repárese que en la primigenia organización del fuero no se previeron Tribunales Colegiados en todos y cada uno de los Departamentos Judiciales. La máxima descentralización de la instancia de grado recién se dio con la reforma de la ley 12.074 por la ley 13.101, sin que sobre el anterior sistema se hayan formulado objeciones constitucionales desde la perspectiva de la tutela judicial efectiva. Para más, la organización del fuero surgida luego de la reforma introducida por la ley 13.101, también prevé una descentralización limitada en cuanto a la jurisdicción en apelación (sólo cuatro Cámaras de Apelaciones), aunque –por cierto- de mayor generosidad que el centralizado sistema de un único Tribunal de Casación en la materia o de sólo dos Cámaras con asiento en La Plata y en San Martín, como se contemplaba en las previas legislaciones, sistema sobre el cual tampoco se formuló cuestionamiento constitucional.

Con ello se quiere significar que el art. 166 de la Constitución provincial no se ve afectado por el hecho que los justiciables deban litigar por ante un Tribunal de Alzada en lugar de hacerlo ante un Juzgado de Primera Instancia. con asiento en un departamento judicial diverso al que corresponde a su residencia.

Tampoco tal hecho gravita negativamente sobre la garantía de la tutela judicial efectiva contenida en el art. 15 de la Carta provincial. Recuérdese 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.

(ii). Menos se advierte un apartamiento constitucional del precepto enjuiciado respecto de la exigencia procesal de “doble instancia revisora”, prevista en el art. 8, inciso 2º, apartado h) de la Convención Americana de los Derechos Humanos y en el art. 14 apartado 5º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos –por conducto del art. 75, inciso 22° de la Constitución Nacional- de jerarquía constitucional.

Ya desde la causa “Giroldi” (Fallos 318:514), la Corte Suprema de Justicia de la Nación vinculó tal garantía a las exigencias rituales del proceso penal, aclarando luego que el derecho de recurrir ante un tribunal superior se halla supeditado a la existencia de un fallo final dictado contra persona “inculpada de delito” o “declarada culpable de delito”, por lo que resultan ajenas al ámbito de aplicación de tal garantía la revisión de infracciones administrativas (cfr. Fallos 323:1787; 325:2711). Y si bien recientemente en la causa M.1771. XL “Marchal, Juan s/apelación” (sent. del 10-04-2007), la disidencia de los doctores Fayt y Zaffaroni pareciera otorgar una lectura de mayor amplitud a la garantía reseñada, no es menos cierto que hasta la fecha, el Alto Tribunal Federal no ha modificado la doctrina que emana de los fallos previamente citados.

Por tanto, el régimen de accionar directamente ante los órganos de Alzada previsto por el art. 2 de la ley 12.074 –según ley 13.405- no podría invalidarse constitucionalmente con sustento en aquellos preceptos internacionales, en tanto, los actos emanados del Tribunal de Cuentas –como los del Tribunal Fiscal de Apelación- que allí se someten a juzgamiento por ante las Cámaras de Apelación en lo Contencioso Administrativo no importan decisiones por las que el afectado sea “inculpado de delito” o “declarado culpable de delito”, sino sólo constituyen resoluciones administrativas que –sea dicho- persiguen tutelar bienes jurídicos diversos a los protegidos por el derecho penal (arg. doct. S.C.B.A. causas B. 58.240, sent. de 12-III-2008; B. 57.763, sent. de 09-IV-2008, entre otras).

(iii) Para más, de lo previamente señalado y a tenor del texto del art. 166 de la Constitución provincial, nada impone que la organización del fuero hubiera debido contemplar obligatoriamente dos instancias ordinarias. Así como fue librado al criterio legislativo el grado de descentralización a otorgar a la jurisdicción contencioso administrativa –según se expusiera **supra**-, también se reservó a la ponderación de los representantes del pueblo la configuración del fuero en cuanto al número de instancias ordinarias. Hubiera resultado constitucionalmente válido, entonces, estructurar la justicia contencioso administrativa de igual modo en que se regularan los Fueros Laboral (ley 11.653) y hasta hoy el de Familia (ley 11.453 y sus mod.), puesto que ningún precepto constitucional fija una organización judicial determinada en esta parcela. (iv) En resumen, si la configuración del fuero contencioso administrativo en dos instancias ordinarias y el grado de descentralización de los juzgados y tribunales de alzada quedó reservado a la sana discreción legislativa por no mediar recaudos constitucionales explícitos en dichas materias, entonces, mal puede pregonarse como inconstitucional una norma que, para determinados supuestos, sólo prevé la intervención de una instancia –la de alzada- en el control judicial de actos administrativos, toda vez que la doble instancia judicial no es, por sí misma, requisito constitucional de la defensa en juicio (cfr. doct. C.S.J.N., Fallos 330:1036, por remisión al dictamen del Procurador General).

(v) Adviértase además que, conforme la reseña anteriormente expuesta y con particular referencia al enjuiciamiento de los actos emanados del Tribunal de Cuentas provincial, el legislador ha variado en distintas oportunidades el criterio para residenciar tales causas, atribuyendo en principio la competencia a las Cámaras de Apelación del fuero contencioso administrativo (ley 12.074, modif. por ley 12.310), asignádola luego a los juzgados de primera instancia (ley 12.074, modif. por ley 13.101) y finalmente volviéndola a establecer ante los órganos de Alzada (ley 12.074, modif. por ley 13.405). Sin entrar a analizar las bondades o la conveniencia que pudieran predicarse respecto de uno u otro sistema, a los fines de dilucidar la cuestión aquí en tratamiento lo cierto es que tal atribución competencial ha sido realizada por el legislador dentro del marco de facultades que le otorga la Constitución (art. 166 primer párrafo de la Const. pcial.).

Tampoco advierto que la competencia asignada a las Cámaras de Apelación en lo Contencioso Administrativo por el cuestionado art. 2 de la ley 12.074 –en su actual redacción- pueda colisionar con la previsión del art. 160 de la Constitución provincial, desde que esta última norma sólo se refiere genéricamente a la estructura orgánica del Poder Judicial –cuya reglamentación ha quedado en manos del legislador y ha sido efectivizada a través de la ley 5827, sus modificatorias y complementarias-, mas no define en modo alguno la atribución de competencia material específica que corresponde asignar a los órganos que allí se mencionan.

Desde tal perspectiva, luce constitucionalmente irreprochable la competencia que el art. 2 de la ley 12.074 -modif. por ley 13.405- confiere a las Cámaras de Apelación en lo Contencioso Administrativo.

b. Sentado lo que antecede, corresponde analizar ahora si como consecuencia de la supresión de la doble instancia judicial que trae aparejada la modificación de la norma mencionada por la ley 13.405 se configura en el caso un supuesto de írrita discriminación legislativa, tal como manifiesta el accionante al sostener que el régimen bajo estudio importa un tratamiento desigual establecido sólo para las pretensiones que tengan por objeto la impugnación de las resoluciones emanadas del Tribunal de Cuentas, a diferencia de las restantes pretensiones residenciables ante el fuero contencioso administrativo, limitándose irrazonablemente el acceso a la justicia (arts. 16 y 28 Const. Nac.; 11, 15, 57 y ccs. de la Const. pcial.).

Es dable señalar –liminarmente- que aquella supresión no sólo alcanza al control judicial de los actos administrativos emanados del Tribunal de Cuentas de la Provincia, sino que también comprende el de las decisiones definitivas emanadas del Tribunal Fiscal de Apelación provincial, estableciéndose en ambos casos su revisión en juicio pleno ante las Cámaras de Apelación de este fuero.

Ahora bien, de la lectura de los “Fundamentos” que motivaron la remisión del proyecto de ley en cuestión a la H. Legislatura provincial puede extraerse –en lo que aquí interesa- que, con particular referencia al control de los actos administrativos dictados por el Tribunal Fiscal de Apelación, se ha expresado que *“Respecto de esta instancia procedimental, viene oportuno traer a colación que no resulta discutido que los tribunales fiscales son legítimos órganos jurisdiccionales en el ámbito de la Administración, con absoluta independencia e imparcialidad, y que las razones que han determinado al legislador a escoger tribunales administrativos en materia tributaria, se han vinculado básicamente a la especialización que requiere el análisis y tratamiento de los asuntos fiscales… Asimismo, teniendo en cuenta que, conforme lo expresado, el Tribunal Fiscal es un órgano jurisdiccional imparcial dentro del ámbito de la Administración, se prevé la revisión de las decisiones definitivas del Cuerpo mediante la interposición de demanda contenciosa, por ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo con competencia, en instancia originaria, modificándose a tal efecto el artículo 2 de la Ley 12.074 (texto según Ley 12.310). De esta manera la cuestión será debatida en dicha instancia mediante la amplitud propia de un juicio pleno y con las reglas del proceso ordinario. Se trata de armonizar el principio de economía procesal, al evitarse el extenso proceso que resulta de recurrir la sentencia dictada por el Tribunal Fiscal, en primer lugar, a primera instancia en lo Contencioso Administrativo y luego recién a la cámara de apelaciones, con las características propias del contencioso provincial, permitiendo en la etapa de revisión judicial un análisis íntegro de la cuestión debatida. Va de suyo que esta decisión implica que la resolución que recae en un recurso de reconsideración, resuelto por Dirección Provincial de Rentas, será impugnable -como hasta ahora- por ante los juzgados de primera instancia en lo Contencioso Administrativo mientras que las sentencias del Tribunal Fiscal lo serán por ante la cámara de apelaciones del mismo fuero. No es ajena a esta valoración la circunstancia ya apuntada de ser el Tribunal citado de índole administrativa pero que ejerce una función jurisdiccional con independencia de los órganos de la Administración activa y alto grado de especialización en la materia propiamente tributaria*.

De tales fundamentos se advierte la especial ponderación efectuada respecto de ciertas notas distintivas que –de un lado- caracterizan al órgano del cual emanan aquellos actos, como el ejercicio de funciones jurisdiccionales en el ámbito de la Administración, la independencia e imparcialidad de sus decisiones, y la especialización que requiere el análisis y tratamiento de las cuestiones fiscales en virtud de las particularidades propias de la materia tributaria, y –del otro- valoran razones de economía procesal vinculadas a la extensión que conlleva el tránsito del procedimiento administrativo ante el Tribunal Fiscal, sumado al posterior trámite del proceso judicial ante el juez de primera instancia y luego ante la Cámara de Apelación como recorrido ordinario a los fines de obtener una sentencia definitiva.

La posterior sanción de la norma aquí cuestionada atribuyendo el control jurisdiccional de tales decisiones administrativas a las Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo, en juicio pleno y sin intervención previa de la instancia de grado, revela que el legislador ha merituado aquellas razones invocadas como características propias y particulares de los actos emanados del Tribunal Fiscal de Apelación para justificar el desplazamiento de la competencia de los jueces de primera instancia del fuero contencioso administrativo.

Y si bien en los fundamentos de la ley nada se dice respecto del control judicial de los actos administrativos emanados del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, su inclusión en el actual texto del art. 2 de la ley 12.074 por la ley 13.405 -en los mismos términos que los actos dictados por el Tribunal Fiscal de Apelación-, lleva a pensar que similares razones han sido valoradas a la hora de definir su enjuiciamiento ante las Cámaras de Apelación de este fuero, razones que –por otra parte- adquieren mayor peso si se considera que el Tribunal de Cuentas es un organismo de rango constitucional, cuya independencia funcional y sus especiales funciones surgen del art. 159 de la Constitución provincial.

Lo que se trata de significar aquí es que los actos administrativos cuyo control judicial ha sido encomendado por el art. 2 de la ley 12.074 modificado por la ley 13.405 a las Cámaras de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo –desplazando su previo juzgamiento ante la primera instancia- presentan ciertas notas distintivas, tanto respecto de los órganos de los cuales emanan como en relación a la especialidad de la materia que deciden, que los diferencian del resto de los actos administrativos impugnables ante este fuero, habilitando al legislador a darle un trato diferenciado.

Sabido es que para examinar la igualdad es necesario establecer previamente los términos de la comparación, pues ningún principio ni garantía es absoluto, pudiendo el legislador establecer categorías, grupos o clasificaciones que supongan un trato diferente. Mas esos distingos no pueden ser arbitrarios y lo son cuando resultan discriminatorios. Por ello la regla de la igualdad se puede formular en términos negativos: es la prohibición contra un trato arbitrario. El test de constitucionalidad, en tales casos, queda superado si se demuestra que hay razones suficientes para establecer el distingo, y si las hay el trato no será discriminatorio (cfr. doct. S.C.B.A., Ac. 83.105 “Guarnieri”, sent. de 6-IV-2005).

Es que la garantía de la igualdad (art. 16 de la Constitución Nacional) radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable igualdad de circunstancias, por lo que ello no impide que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considera diferentes, en tanto dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad personal, de clase o de ilegítima persecución (cfr. doct. C.S.J.N., A.959.XLII “Alvarez Moser”, sent. de 4-IX-2007, por remisión al dictamen de la Procuración General).

Y es tal arbitrariedad en el distingo la que no encuentro configurada en la norma bajo examen, por lo que no advierto **prima facie** la presencia de lesión al derecho constitucional de igualdad que denuncia el accionante, más cuando no se patentiza en la especie un esquema procesal como el reputado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Fallos 328:556 (cfr. considerandos 12, 15 y 16).

Cabe sumar a lo antes expuesto la amplitud del control judicial establecido por el legislador en la norma cuestionada, al preveer la intervención jurisdiccional en juicio pleno con aplicación de las reglas del proceso ordinario regulado en el Título I del Código Procesal Contencioso Administrativo, por lo que –además y desde tal mirador- advierto que el derecho de defensa en juicio se halla debidamente preservado.

El cumplimiento de la garantía de la defensa en juicio (art. 18 C.N.) sólo requiere, como condición de validez constitucional, que la decisión de los órganos administrativos esté sujeta a un control judicial suficiente, y ello supone asegurarle al afectado la oportunidad de ocurrir ante un órgano judicial, en procura de justicia, por una vía ordinaria, mediante una pretensión a través de la cual pueda solicitar la revisión de las cuestiones de hecho y de derecho comprendidas o resueltas en la decisión administrativa (cfr. doct. S.C.B.A., Ac. 87.265, sent. de 12-II-2003). Todos los aspectos señalados han sido preservados por el legislador al prever en la norma cuestionada el carril procesal del juicio ordinario, resguardando adecuadamente la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva (art. 15 Const. Prov.).

Estimo –entonces- que las objeciones constitucionales formuladas por el accionante carecen de suficiente sustento como para invalidar la norma cuestionada.

III. En consecuencia, propongo a mi colega responder **negativamente** al primer interrogante planteado.

**El doctor Riccitelli** por idénticos fundamentos a los brindados por la doctora Sardo, vota la primera cuestión también por la **negativa**.

**A la segunda cuestión planteada, la señora Juez doctora Sardo dijo:**

Habiéndome expedido por la constitucionalidad del régimen previsto en el art. 2 de la ley 12.074 con la modificación introducida por la ley 13.405 –a lo que ha adherido mi colega del Tribunal- y sin que ello importe adelantar opinión sobre la admisibilidad formal y sustancial de la demanda promovida, la declaración de competencia de esta Cámara de Apelación para tramitar la acción impugnatoria deducida se impone, lo que propongo así se resuelva en el Acuerdo, aceptándose –consecuentemente- la declinatoria de competencia efectuada por el titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Nº 1 del Depto. Judicial Mar del Plata.

Voto, entonces, por la **afirmativa**.

**El doctor Riccitelli** por idénticos fundamentos a los brindados por la doctora Sardo, vota la segunda cuestión también por la **afirmativa**.

**A la tercera cuestión planteada, la señora Juez doctora Sardo dijo:**

I. El art. 2 de la ley 12.074 (modif. por ley 13.405) atribuye –para los casos allí previstos- el conocimiento de esta Alzada en juicio pleno, el que tramitará con aplicación de las reglas del juicio ordinario establecido en el Título I, artículos 1 a 66, del Código Procesal Contencioso Administrativo.

No obstante los claros términos de la norma citada, estimo pertinente formular algunas precisiones en atención a que el proceso habrá de transitar una única instancia ordinaria y ante un órgano colegiado como es esta Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo.

En ese lineamiento, resulta necesario definir la adecuación del carril procesal previsto por el legislador a las particulares circunstancias apuntadas, a los fines de compatibilizar el trámite del juicio con la propia naturaleza y estructura funcional de este Tribunal, garantizando al mismo tiempo el adecuado ejercicio del derecho de defensa de las partes (arts. 18 Const. nac.; 10, 11, 15 y ccs. Const. pcial.).

Me refiero, concretamente, a las posibilidades recursivas disponibles para los litigantes en el marco señalado.

Teniendo ello en cuenta, estimo razonable propiciar en tal aspecto la aplicación del art. 268 del C.P.C.C. –por reenvío del art. 77 inc. 1° del C.P.C.A.- a los fines de resolver eventuales pedidos de revocatoria de las providencias simples que se dicten en el curso del proceso; y para los restantes casos, la aplicación de los recursos previstos por los arts. 52 y 60 del C.P.C.A. en tanto resulten pertinentes y compatibles. Ello sin perjuicio de las adecuaciones que sea menester practicar por conducto de las prerrogativas del art. 34 inciso 5° y ccs. del C.P.C.C.

II. Si lo expuesto es compartido por mi colega, he de proponer al Acuerdo responder al tercer interrogante planteado, imprimiendo a la presente causa el trámite del proceso ordinario establecido en el Título I del Código Procesal Contencioso Administrativo (ley 12.008 y sus modif.), con las salvedades apuntadas en el punto precedente respecto del régimen recursivo aplicable, y sin perjuicio de las facultades ordenatorias e instructorias de este Tribunal.

**Así lo voto**.

**El doctor Riccitelli** por idénticos fundamentos a los brindados por la doctora Sardo, adhiere a la solución propuesta para el tercer interrogante planteado, votando en igual sentido.

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. Rechazar el planteo de inconstitucionalidad formulado por la actora contra el art. 2 de la ley 12.074 (texto según ley 13.405).

2. Hacer lugar a la declinatoria de competencia efectuada por el titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo N° 1 del Depto. Judicial Mar del Plata, declarando consecuentemente –y sin que ello importe adelantar opinión sobre la admisibilidad formal y sustancial de la acción deducida- la competencia de esta Cámara de Apelación para conocer en la demanda impugnatoria promovida por la parte actora (arts. 7 del C.P.C.A. y 2 de la ley 12.074 –modif. por ley 13.405-). Ofíciese al referido Juzgado lo aquí resuelto a los fines que estime correspondan.

3. Imprimir a la presente causa el trámite del proceso ordinario establecido en el Título I del Código Procesal Contencioso Administrativo (ley 12.008 y sus modif.), en todo cuanto resulte pertinente y compatible con la estructura funcional de este Tribunal de Alzada, aplicándose en materia recursiva los arts. 268 del C.P.C.C.; 52, 60, 77 y ccs. del C.P.C.A. -conforme lo expresado al tratar la tercera cuestión-, sin perjuicio de las facultades ordenatorias e instructorias de esta Cámara (arts. 34 inc. 5° y ccs. del C.P.C.C.).

Regístrese. Notifíquese por Secretaría (art. 135 inciso 12 del C.P.C.C.).