

Bahía Blanca, 28 de diciembre de 2023.

VISTO: Este expediente N° FBB 6282/2014/CA1, caratulado: “TASSOTTI, Carlos Marcelo c/ Agencia de Recaudación de la Provincia de Bs. As. y otro s/ Contencioso Administrativo – Varios”, originario del Juzgado Federal de Santa Rosa, provincia de la Pampa, para resolver la apelación de fs. 379/380 contra la resolución de f. 378 (expediente digital Lex100).

El señor Juez de Cámara, Pablo Esteban Larriera dijo:

1. El titular del Juzgado de Santa Rosa no hizo lugar al planteo de incompetencia formulado por la Agencia de recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA), con costas (art. 68, CPCCN). Sustentó su decisión en que el actor efectuó un planteamiento de cuestiones locales y federales (art. 4 y 5 del CPCCN) y que ARBA es una entidad autárquica de derecho público en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires –conf. ley 13.766– que cumple el requisito de vecino de otra provincia (f. 378).

2. Contra dicha decisión interpuso recurso de apelación el representante del Estado de la provincia de Buenos Aires (ARBA). Sus agravios se sintetizan en que: a) el Juez se arrogó una competencia que no le corresponde, utilizó argumentos autocontradictorios incurriendo en un grave apartamiento de las normas que establecen las reglas en materia de competencia; b) que para justificar su competencia –a pesar de que la materia es local–, se basó en el hecho de la distinta vecindad de las partes, sin advertir que esa situación sólo puede constatarse si la causa es civil (art. 2º, ley 48); c) la errónea interpretación de la ley aplicable, la violación del sistema federal de gobierno y de la autonomía provincial; d) la sentencia, al declarar la competencia federal y denegar la originaria ante la CSJN, impide el ejercicio de un específico privilegio federal (art. 117, CN) porque quien se encuentra sustancialmente demandada en autos es la Provincia de Buenos Aires y la mera circunstancia que a ARBA se le haya atribuido un carácter autárquico a los efectos de su organización interna, no es suficiente para convertirla en un ente ajeno, extraño o extrapolado de la misma; e) que la pretensión de la actora tendiente a obtener la declaración de inconstitucionalidad de leyes emanadas por la Legislatura Bonaerense –Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires– dan cuenta que en autos media un cuestionamiento de la potestad tributaria y evidencia el interés jurídico de esta Provincia que es titular de ella (fs. 379/380).

3. Corrido el pertinente traslado de la apelación la parte actora no contestó (v. f. 391)

Por su parte, y ya en esta instancia, se le dio intervención al Sr. Fiscal General subrogante, quien presentó su dictamen, en el que propició hacer lugar al recurso.

Dictaminó que la competencia se determina por la naturaleza de las pretensiones deducidas en la demanda, que el Estado Nacional no viene demandado, y que la provincia de Buenos Aires no se encuentra en el ámbito de

la esfera federal por lo que corresponde que las actuaciones tramiten ante la justicia contenciosa administrativa de la Provincia de Buenos Aires.

4. Como lo ha sostenido reiteradamente la CSJN, a los fines de resolver cuestiones de competencia, como la suscitada en autos, debe atenderse primeramente a la exposición de los hechos que el actor efectúa en la demanda y el derecho que invoca como fundamento, así como el tipo de proceso elegido (art. 4, CPCCN) y después, en la medida en que se adecue a ellos, al derecho que invoca como fundamento de su pretensión (conf. doctrina de Fallos: 319:218; 323:470; 324:4495; 330:628, entre muchos otros).

En el presente, de los términos de la demanda se desprende que el actor demandó a la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) y al HSBC Bank Argentina SA a fin de que se deje sin efecto la sustracción sistemática y continuada de sumas de dinero, en concepto de ingresos brutos, que se realizaron sobre sus cuentas corrientes y cajas de ahorros y solicitó al Juez Federal de Santa Rosa que declare la inconstitucionalidad del art. 14 cc. y ss. del Código Fiscal de Buenos Aires, ley 10.397 y modificatorias (BO n° 26551 del 11/3/11) como así todas aquellas resoluciones que a la fecha se hayan dictado y eventualmente se dicten en el futuro por la ARBA y que le restituyan los montos indebidamente sustraídos más una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, con aplicación de multa.

Ahora bien, cabe recordar que el fuero federal es un fuero de excepción. La Corte Suprema ha afirmado reiteradas veces que la asignación de la competencia a los tribunales federales es, por su naturaleza, restrictiva, de excepción, y con atribuciones limitadas a los casos mencionados por los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional y sus leyes complementarias (Fallos: 323:2590, 2326:1372, 324:286, entre otros). Es decir, para que la causa revista manifiesto contenido federal la demanda deducida debe fundarse directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, en leyes del Congreso o en tratados con las naciones extranjeras, de tal suerte que la cuestión federal sea la predominante.

Por lo tanto, quedan excluidos aquellos procesos en los que se deban cuestiones de índole local, como en el caso de marras que se trata de un asunto del derecho tributario local de la provincia de Buenos Aires, correspondiendo por ende a la justicia ordinaria de dicha jurisdicción.

Por otra parte, en cuanto al argumento expuesto en la resolución recurrida consistente en lo reglado por el art. 116 de la CN en cuanto a la competencia federal en razón no ya de la materia sino de las personas, la que surgiría en el caso por tratarse de una causa suscitada entre una provincia y los vecinos de otra –por tener el actor el domicilio en la ciudad de Santa Rosa y demandar a ARBA–, éste no resulta procedente ya que, tal como indicó la CSJN –con remisión al dictamen de la PGN–, éste supuesto en el que se funda la competencia del fuero de excepción “procura asegurar –entre otros aspectos– la imparcialidad de la decisión cuando se plantean pleitos entre vecinos de diferentes provincias, siempre que tales causas no versen sobre cuestiones de derecho público local, materia excluida de la competencia federal y propia de los jueces locales (arts. 5° y 121 de la Constitución Nacional)” (Fallos: 329:1007; 326:1003), lo que sucede en el presente por versar el caso sobre legislación fiscal y tributaria de la

provincia de Buenos Aires emanada de su legislatura y de resoluciones dictadas por su Agencia de Recaudación.

*La solución adoptada tiene respaldo en el respeto del sistema federal y de las autonomías provinciales, que exige que sean los magistrados locales los que intervengan en las causas que se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que las cuestiones de índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de una adecuada tutela por vía del recurso extraordinario regulado en el art. 14 de la ley 48.*

*En función de lo expuesto, y en consonancia con lo propiciado por el Fiscal General, no corresponde atribuir el conocimiento de la presente causa a la Justicia federal, se demanda a un ente autárquico que se rige por normativa provincial y resulta ajeno a la decisión del magistrado de grado. Consecuentemente corresponde hacer lugar al recurso interpuesto por el representante de ARBA, declarar la incompetencia del Juzgado Federal de Santa Rosa y remitir las actuaciones al Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires*

*En consecuencia, propicio y voto: Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por el representante de ARBA a fs. 379/380 y, en consecuencia, revocar el decisorio en cuestión y declarar la incompetencia del Juzgado Federal de Santa Rosa para para continuar entendiendo en la presente causa, que deberá remitir las actuaciones a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires a fin de que decida lo concerniente al tribunal que entenderá en la causa, con arreglo a las disposiciones locales de aplicación, con costas (arts. 68, primera parte, del CPCCN).*

*Así voto.*

*El señor Juez de Cámara, Pablo A. Candisano Mera, dijo:*

*1ro.) A la luz de los agravios interpuestos por el apelante, Fiscal de Estado de la Provincia de Buenos Aires en representación de la codemandada ARBA, entiendo que corresponde en esta segunda instancia dilucidar dos cuestiones diferentes. Por un lado corresponde determinar si la presente causa encuadra en alguno de los supuestos que habilitan la competencia originaria de la CSJN en función del art. 116 y, sobre todo, del art. 117, ambos de la CN, el art. 1 de la ley 48 y art. 24 inc. 1 del decretoley 1285/58 y, por otro lado, y de no ser este el caso, si ésta resulta una controversia de competencia federal a tramitar por los juzgados inferiores ya sea por las personas o por la materia, en los términos también de la ley 48, art. 2, y del art. 116 de la CN.*

*Expuesto cuanto antecede, cabe recordar que en la especie resulta trascendente para resolver la situación consistente en que el actor, domiciliado en Santa Rosa, provincia de La Pampa, interpuso la presente acción contra el Banco HSBC, sucursal Santa Rosa, y contra la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), solicitando se declare la inconstitucionalidad del art. 14 y concordantes del Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, así como de todas aquellas resoluciones emanadas de ARBA en relación a éste, se dejen sin efecto las sustracciones que ARBA formula en concepto de ingresos brutos sobre las cuentas corrientes y cajas de ahorro de titularidad del actor, se ordene restituir los montos indebidamente retenidos, se otorgue indemnización de*

daños y perjuicios y se aplique multa por daños punitivos conforme ley de defensa al consumidor 24.240.

Así las cosas, se advierte que a los fines de determinar si en el presente puede darse el supuesto que habilitaría la competencia originaria de nuestro Superior Tribunal contenido en el art. 117 de la CN y basado en la intervención como parte de la provincia de Buenos Aires, atento a que no ha sido ésta demandada específicamente y sí lo ha sido su Agencia de Recaudación, corresponde, en forma preliminar, ahondar en la naturaleza jurídica del ente y en los intereses que podrían verse involucrados en la controversia.

2do.) Ahora bien, conforme la normativa local que rige a la Agencia aquí demandada, puede con seguridad afirmarse que ARBA resulta ser una entidad autárquica de derecho público en el ámbito de la provincia de Buenos Aires que tiene por objeto la recaudación de impuestos provinciales y que posee domicilio legal en la ciudad de La Plata (cf. art. 1, ley provincial nro. 13.766).

Esta autarquía trae aparejada que el ente en cuestión posea libertad funcional y que no se encuentre subordinada a ningún otro órgano administrativo, ya que “en las relaciones del órgano autárquico y el poder central no hay, pues, relación jerárquica. La capacidad de administrarse a sí mismo que implica la autarquía excluye teóricamente la posibilidad de que entre el órgano autárquico y el poder central exista relación jerárquica, que, por principio, expresa la idea de ‘subordinación’ del inferior hacia el superior” (Marienhoff, Miguel S., “Tratado de Derecho Administrativo”, T. I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, ps. 390, 398 y 399).

No obstante, y sin perjuicio de la señalada autarquía que posee dicha Agencia en su referida condición de órgano de recaudación de los tributos establecidos en las normas impositivas provinciales, la CSJN ha resuelto que cuando el objeto de la pretensión se vincula con la potestad y la obligación tributaria, que son aspectos que exceden los inherentes a la función de recaudación asignada al órgano de la administración fiscal, cabe concluir que la provincia demandada tiene interés directo en el pleito, y que debe reconocérsele el carácter de parte sustancial en éste (Fallos: 332:1422 y 333:1446).

3ro.) Entonces, partiendo de la base de considerar que la provincia de Buenos Aires resultaría parte sustancial en la contienda judicial, y continuando con el análisis que requiere la primera cuestión sometida a nuestro conocimiento relativa a la admisibilidad de la competencia originaria de la CSJN establecida en los arts. 117 de la CN, 1 de la ley 48 y 24 inc. 1 del decretoloy 1285/58, si bien en una primera aproximación podría parecer que este caso podría ser susceptible de instarla en razón de encontrarse involucradas una provincia y un vecino de otra (cf. art. 1, inc. 1, ley 48), es menester recordar que, igualmente, no basta que una provincia sea parte nominal y sustancial en un pleito para que proceda ésta, pues resulta necesario, además, examinar la materia sobre la que versan, es decir, que se trate de una causa de manifiesto contenido federal o de naturaleza civil, en cuyo caso resulta esencial la distinta vecindad o nacionalidad de la contraria (Fallos: 322:1514 y 3572; 323:1854; 324:533; 329:759).

a. Para el primero de los supuestos enunciados, consistente en que la causa revista manifiesto contenido federal, se requiere que la acción entablada se funde directa y exclusivamente en prescripciones constitucionales de carácter nacional, leyes del Congreso, o tratados, de tal suerte que la cuestión federal sea

la predominante (Fallos: 311:1588; 315:448; 322:1470; 323:3279; entre muchos otros).

*Sin embargo, resulta doctrina de la CSJN que esto no sucederá “cuando en el proceso se debatan cuestiones de índole local que traigan aparejada la necesidad de hacer mérito de ellas o que requieran para su solución la aplicación de normas de esa naturaleza o el examen o la revisión en sentido estricto de actos administrativos, legislativos o jurisdiccionales de las autoridades provinciales (Fallos: 319:2527; 321:2751; 322:617, 2023 y 2444; 329:783 y 5675)”, habiendo la Procuración General de la Nación dictaminado, en un caso análogo al presente, en el sentido en que la cuestión constitucional que se invoca no reviste un manifiesto contenido federal, por lo que no es apta para surtir la competencia originaria de la Corte (causa F. 423. XLVIII. ORI, caratulada “Fefer, Adolfo c/ Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) s/acción declarativa” del 18/12/2012).*

*En dicho dictamen, al que la Corte se remitió al resolver, la Procuradora General valoró que en el caso el actor cuestionaba los actos dictados por ARBA bajo el entendimiento de que ésta no tenía competencia para practicarle las retenciones el impuesto sobre los ingresos brutos en tanto desde el momento de su jubilación no desarrollaba su profesión de abogado en esa jurisdicción territorial, y consideró que aun cuando el actor invocaba la afectación de los arts. 75, incs. 6, 11, 18, 19 y 32, y 126 de la Constitución Nacional, esto no alcanzaba para enervar la competencia originaria que pretendía puesto que su nuda violación proveniente de autoridades de provincia no sujeta por sí sola las causas que de ella surjan al fuero federal, “el cual procederá, en razón de las personas, cuando aquél sea lesionado por o contra una autoridad nacional (art. 18, segunda parte, de la ley nacional 16.986) o en razón de la materia cuando ‘versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación’ en sentido estricto, esto es, cuando la solución de la causa dependa de la interpretación y aplicación exclusiva de normas federales (arts. 116 de la Constitución Nacional y 21, inc. 11, de la ley 48), supuestos que no se presentan en autos”.*

*Y, como argumento central para cerrar su razonamiento, expresó que “ello es así, en atención a que el respeto del sistema federal exige que sean los magistrados locales los que intervengan en las causas en que se ventilen asuntos de esa naturaleza, sin perjuicio de que las cuestiones de índole federal que también puedan comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por la vía del recurso extraordinario regulado por el arto 14 de la ley 48 como ya fue enunciado (Fallos: 318:2534 y 2551; 324:2069; 325:3070)”.*

*b. Por otra parte, y en cuanto al segundo de los supuestos enunciados por el art. 24 inc. 1 del decretoley 1285/58 y por el art. 1, inc. 1, de la ley 48, relativo al conocimiento originario de la CSJN en razón de tratarse de un asunto civil entre una provincia y algún vecino de otra, si bien el segundo presupuesto estaría cumplido por estar domiciliado el actor en la ciudad de Santa Rosa, provincia de La Pampa, así como también estaría satisfecho el primer requisito al estar involucrada como parte sustancial en la faz pasiva del proceso la provincia de Buenos Aires, nuestro Superior Tribunal ha determinado, en fallos donde se trataban cuestiones similares, que el cobro de impuestos no constituye una causa*

civil “por ser una carga impuesta a personas o cosas con un fin de interés público, y su percepción, un acto administrativo (art. Fallos: 304:408 y 314:862)” (causa I. 58. XLVI. ORI, caratulada “Insumos S.A. c/ A.R.B.A (Agencia de Recaudación Bonaerense) s/ Medida Autosatisfactiva” del 10/4/2012), argumento replicado por la Corte en dos casos análogos posteriores, lo que refuerza lo allí decidido (vgr. causas M. 258. XLVI. ORI, caratulada “Motosport S.A. c/ ARBA (Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires) s/Acción de Amparo” y K. 22. XLVI. ORI, caratulada “Koch Tschirsch S.A.C.I.F. E.I. c/ ARBA (Agencia De Recaudación de la Provincia de Buenos Aires) s/Medida Autosatisfactiva”, ambas del 7/5/2013).

De esta manera se puede advertir que la Corte, al resolver estos casos, ha otorgado preeminencia a las autonomías provinciales, respetando su órbita de actuación con base en el sistema federal que rige nuestra república, en el mismo sentido que lo hizo al determinar que no existe agravio de naturaleza federal que atender en estos supuestos que guardan similitud con el presente.

c. Con base en lo expuesto en los acápites precedentes, corresponde confirmar el rechazo de la competencia originaria de la CSJN propugnada por la Agencia de Recaudación codemandada en autos.

4to.) Zanjada dicha cuestión, resta adentrarse en el tratamiento de la procedencia de la competencia federal por parte de los jueces federales inferiores.

A este respecto, cabe recordar que el art. 116 de la CN establece que corresponde “...a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inc. 12 del Artículo 75: y por los tratados con las naciones extranjeras: de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros: de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima: de los asuntos en que la Nación sea parte: de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero”, siendo trascendente para el caso el supuesto concerniente a las causas suscitadas entre personas de diferentes provincias, es decir, fundadas en la diferente vecindad de las partes.

Ahora bien, en cuanto a este punto la doctrina ha expuesto que igualmente “en estos casos la competencia federal corresponde solo en causas civiles, pero no en juicio penal o administrativo, pues en tal caso la jurisdicción provincial es excluyente” (QUIROGA LAVIE, Humberto, “Constitución de la Nación Argentina, comentada”, 5ª edición, Buenos Aires, Zavalia, 2012, p. 705).

Esto surge del art. 2, inc. 2, de la ley 48, que dispone que los Jueces Nacionales de Sección conocerán en primera instancia de las causas civiles en que sean partes un vecino de la provincia en que se suscite el pleito y un vecino de otra, razón por la cual “deben considerarse excluidas tanto las causas regidas por el derecho penal como por el derecho administrativo” pudiéndose encontrar, siempre en lo que a la competencia federal respecta, “procedentes los asuntos regidos por el derecho administrativo federal, mientras que los fundados en el derecho administrativo provincial corresponden a los tribunales locales” (HARO,

Ricardo, "Competencia Federal", 2ª ed., Buenos Aires, Lexis Nexis Argentina, 2006, p. 263).

*Así, podemos volver sobre lo expuesto en el punto "b" del considerando que antecede donde, siguiendo la doctrina de nuestro Superior Tribunal, se explicitó la razón por la cual éste entiende que los casos como el presente no pueden caracterizarse como causa civil, lo cual resulta también aplicable a este supuesto.*

*De igual forma puede traerse a colación lo resuelto por la CSJN en Fallos: 328:872 donde, con remisión al dictamen de la Procuración General, se dijo que "si no se trata de una causa civil, no concierne al Tribunal expedirse sobre la distinta vecindad" y que "la prerrogativa que asiste a los vecinos de distinta jurisdicción territorial al fuero federal cede cuando la materia del pleito es de derecho público provincial, la cual sólo resulta propia del conocimiento de los magistrados locales, pues lo contrario importaría una intromisión y un avasallamiento de las autonomías provinciales".*

*Y, como corolario, cabe señalar que en tres casos análogos al presente en donde se reclamaba por la retención a vecinos de distintas provincias del impuesto a los ingresos brutos bonaerense, la CSJN resolvió, al denegar la competencia originaria a ella atribuida, remitir las actuaciones a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires a fin de que decida lo concerniente al tribunal que entenderá en la causa, con arreglo a las disposiciones locales de aplicación, de lo que cabe deducir que los jueces federales inferiores no resultan competentes en estos casos y que la que debe entender es la justicia provincial (v. causa I. 58. XLVI. ORI, caratulada "Insumos S.A. c/ A.R.B.A (Agencia de Recaudación Bonaerense) s/ Medida Autosatisfactiva" del 10/4/2012 y causas M. 258. XLVI. ORI, caratulada "Motosport S.A. c/ ARBA (Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires) s/Acción de Amparo" y K. 22. XLVI. ORI, caratulada "Koch Tschirsch S.A.C.I.F. E.I. c/ ARBA (Agencia De Recaudación de la Provincia de Buenos Aires) s/Medida Autosatisfactiva", ambas del 7/5/2013).*

*5to.) Finalmente, en cuanto a la presencia como codemandado del banco HSBC en autos, cabe tener presente que, para determinar la competencia de los magistrados, debe atenderse a la exposición de los hechos que el actor efectúa en la demanda y luego al derecho que invoca como fundamento (Fallos: 319:218; 323:470; 324:4495; 330:628, entre muchos otros).*

*Con esto en vista, a los fines de la determinación de la competencia de este fuero de excepción debe estarse a aquello que constituye el eje central de la controversia y, atento a que la intervención del HSBC en los hechos únicamente se basa en haber sido agente de retención de acuerdo a las órdenes emanadas de ARBA por aplicación de la normativa provincial que se encuentra en tela de juicio en el presente, la pretensión central no es otra que determinar la constitucionalidad de estas normas locales atacadas, siendo ésta la que ha de ponderarse para definir la competencia bajo análisis.*

*Por esta razón, el hecho de que se encuentre como codemandado el banco HSBC no alcanza para conmovir el resultado al que se arriba conforme lo expuesto en los considerandos precedentes, debiendo estarse a las conclusiones allí manifestadas.*

6to.) *Por consiguiente, adhiero a la solución a la que arriba mi colega preopinante en el voto que antecede por compartir que corresponde declarar la incompetencia de este fuero federal para conocer en la presente causa y proceder de igual manera en que lo hizo la Corte en los precedentes citados en el consid. 4to. in fine, esto es, remitiendo las actuaciones a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires para que sea ésta quien decida lo concerniente al tribunal que entenderá en la causa, con arreglo a las disposiciones locales de aplicación.*

*Por ello, SE RESUELVE: Hacer lugar al recurso de apelación interpuesto por el representante de ARBA a fs. 379/380 y, en consecuencia, revocar el decisorio en cuestión y declarar la incompetencia del Juzgado Federal de Santa Rosa para para continuar entendiendo en la presente causa, que deberá emitir las actuaciones a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires a fin de que decida lo concerniente al tribunal que entenderá en la causa, con arreglo a las disposiciones locales de aplicación, con costas (arts. 68, primera parte, del CPCCN).*

*Regístrese, notifíquese, publíquese (Acs. CSJN Nros. 15/13 y 24/13) y devuélvase. La señora Jueza de Cámara Silvia Mónica Fariña, no suscribe por hallarse en uso de licencia (art. 109 del RJN).*

*Fecha de firma: 28/12/2023*

*Firmado por: PABLO ESTEBAN LARRIERA, JUEZ DE CAMARA*

*Firmado por: PABLO ALEJ CANDISANO MERA, Juez de Cámara*

*Firmado por: NICOLAS ALFREDO YULITA, SECRETARIO DE CAMARA*