

Buenos Aires, 19 de octubre de 2005

Vistos: los autos indicados en el epígrafe.

Resulta

1. La apoderada del Gobierno de la Ciudad interpuso recurso de inconstitucionalidad (fs. 20/36) contra la decisión de la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contravencional y de Faltas que confirmó el rechazo de una ejecución fiscal iniciada contra Impsat SA por la suma de ochenta y tres mil catorce pesos con noventa centavos (\$ 83.014,90). Allí la alzada, por mayoría, halló acertada la aplicación de institutos propios del derecho penal en virtud de la naturaleza punitiva de la multa originariamente impuesta por falta, convalidando así la declaración de prescripción de oficio de la deuda documentada en un certificado emitido por la Unidad Administrativa de Control de Faltas.

2. La Cámara denegó el recurso de inconstitucionalidad intentado (fs. 38/40), lo que motivó la queja del GCBA ante este Tribunal. En esa presentación, luego de exponer los antecedentes del caso, la recurrente argumentó que la resolución objetada es inconstitucional, arbitraria y que conlleva gravedad institucional, en tanto, a su criterio, la declaración de oficio de la prescripción de una multa vulnera las previsiones de los artículos 1, 16, 17, 18, 19, 28, 31 y 129 de la CN y 113 de la CCBA (fs. 41/60).

3. El Fiscal General propició el rechazo de la queja deducida ante la ausencia de un caso constitucional y, en definitiva, porque sus críticas se agotaron en la discrepancia de la recurrente con la interpretación de normas infraconstitucionales (fs. 66/7).

Fundamentos

La jueza Ana María Conde dijo:

1. La queja fue interpuesta en tiempo y forma, se dirige a impugnar la resolución que denegó el recurso de inconstitucionalidad incoado contra una decisión de carácter definitivo, pues aún cuando esta última fue dictada en el marco de un juicio ejecutivo, puso fin al proceso judicial mediante el cual se pretendió hacer efectiva una sanción de multa firme, cuestión que no podrá ser nuevamente articulada en el marco de ningún otro pleito. Por lo demás, la declaración de prescripción de una multa reclamada en un juicio ejecutivo es susceptible de causar gravamen de imposible reparación ulterior (cf. voto del Dr. José O. Casás —al que adherí— en “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Expreso Cañuelas SA s/ ejecución de multas’”, expte. n° 3276/04, resolución del 03/11/04).

Si bien es evidente la precariedad de su presentación, el Gobierno de la Ciudad plantea un verdadero caso constitucional. En efecto, es posible extraer como fundamento principal de su escrito que el recurrente se agravia por la afectación del debido proceso —aunque lo hace de manera confusa y bajo rótulos que poca relación guardan con el caso—, pues se lo privó de la oportunidad procesal para defenderse de una cuestión sustancial que no fue debatida en el

juicio —la prescripción—, la cual fue intempestivamente introducida por el juez de primera instancia al dictar sentencia a favor de la ejecutada, sobre la base de defensas que ella no había opuesto (art. 18, CN).

Por tal motivo, es posible concluir que el recurso que aquí se defiende fue incorrectamente rechazado por la Cámara y corresponde hacer lugar a la queja.

2. Admitida su viabilidad, es preciso señalar que este Tribunal ya ha diferenciado la materia contravencional de las faltas administrativas (cf. "Transportes Veintidós de Septiembre SAC s/ recurso de queja", expte. n° 61/99, resolución del 18/10/99) y ha expresado, también, que nada hay en la Constitución local ni en las leyes que impida a los jueces del fuero en lo Contravencional y de Faltas aplicar, en los juicios ejecutivos para el cobro de las multas por faltas, las reglas del Código en lo Contencioso Administrativo y Tributario (cf. "Fontenla, Américo Mariano s/ ejecución de multas s/ conflicto de competencia", expte. n° 2823/04, resolución del 19/03/04).

En el caso, el objeto del proceso es el reclamo del pago de una deuda firme, ejecutoriada y determinada por la autoridad administrativa, por ende, corresponde su cobro judicial compulsivo conforme lo establecen el art. 450 y ss. de la ley n° 189 (CCAT). La normativa especial prevé un marco acotado en cuanto a las atribuciones de los jueces que, en principio, impiden todo análisis ajeno a las cuestiones introducidas por las partes al momento de oponer excepciones —no debiendo suplirse su inacción en resguardo del principio de contradicción—. La razón de ser del procedimiento especial establecido para las ejecuciones fiscales radica en evitar un nuevo debate sobre la causa que generó la obligación exigible, pues con ello se reabriría una discusión clausurada que fue objeto de un proceso previo —judicial o administrativo— que culminó en la imposición de una sanción.

Por tanto, la naturaleza de la deuda —penal, civil o tributaria— cuyo cobro se pretende por esta vía es una distinción que cuanto menos excede este marco legal —que no se agota en la ejecución de las cargas fiscales— y de manera alguna justifica la adopción de los extraños principios que se señalan aplicados, máxime cuando no se verifica, en el caso, la presencia de circunstancias extraordinarias o excepcionales que habiliten la consideración de este aspecto (cf. expte. n° 2823/04, antes citado). Dicho de otro modo, aún cuando la jurisprudencia reconozca entidad penal, punitiva o represiva a las multas impuestas por la Administración con el objeto de prevenir o castigar las violaciones a leyes o reglamentos, ello no implica, sin más, que el régimen de faltas sea derecho penal material, y menos aún, que deban acogerse principios que rigen materias diametralmente opuestas en cuanto a sus fines y contenidos. De lo contrario, el curso de la ejecución se sometería sólo a diferencias terminológicas respecto del origen último de las obligaciones, lo cual carece de sentido pues en todos los casos se trata de multas administrativas por infracción a las normas del poder de policía local sin hacerse mayores distinguos. Entonces, sin perjuicio que las multas —cualquiera fuere su ontología— durante su imposición sean consideradas sanciones punitivas, una vez firmes generan en favor de la Administración una expectativa concreta en la percepción del producido de su ejecución, debiendo promoverse ésta con acuerdo a determinadas reglas.

Al encontrarnos frente a un reclamo patrimonial de carácter judicial en virtud de una obligación exigible y consentida por la demandada —excede el límite de este recurso, analizar si ello fue así por fracaso u omisión en la presentación de los medios de impugnación—, la correcta exégesis de las normas imponen ajustarse al título ejecutivo que se somete a consideración y a los defectos formales que éste pudiera presentar. En tal entendimiento, el magistrado debe verificar la existencia, habilidad y exigibilidad del título —requisitos inexorables para el ejercicio de la acción—, es decir que la obligación haya sido claramente estipulada, en forma instrumental, y que no esté sujeta a plazo —que permita diferir su cobro— o a una condición. Una vez cursada la intimación de pago, el ejecutado puede oponer la excepción de prescripción de la deuda sin que para ello sea necesario abonarla previamente, de no hacerlo en el momento y por la vía habilitada a tal fin, no es posible —en resguardo de la garantía de defensa en juicio— incursionar en los derechos reservados al deudor en detrimento del interés específico del acreedor.

En autos, el ejecutado opuso una defensa —inhabilidad de título—, sobre la cual pudo pronunciarse el ejecutante (cf. art. 453, CCAT), empero, se desestimó la ejecución por una causal distinta de aquélla y, en principio, ajena a la pretensión de las partes. Por ello, la decisión consistente en omitir las reglas de aplicación al supuesto en examen y resolver la cuestión decretando la prescripción de oficio de una multa firme, sin que dicho punto hubiese sido opuesto como excepción por la ejecutada, vulnera el derecho de defensa en juicio del Gobierno de la Ciudad.

3. Las consideraciones expuestas resultan suficientes para conceder el recurso de inconstitucionalidad incoado, revocar la resolución de la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contravencional y de Faltas y ordenar la continuación del trámite de ejecución fiscal en el estado en que se encuentre contra Impsat SA por la suma adeudada —con arreglo a las normas que informan la materia—.

Así lo voto.

El juez Julio B. J. Maier dijo:

Adhiero a la solución de la Sra. jueza de trámite y aclaro que no sólo el Código Contencioso Administrativo y Tributario local, sino también el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación —de alguna manera vigente en nuestro ámbito— y, más aún, el mismo Código Procesal Penal de la Nación —incluso si se lo considera aplicable al caso— prevén la necesidad del contradictorio para la ejecución de las penas de multa, esto es, conceden a quien ejecuta la posibilidad de responder las defensas perentorias opuestas por el ejecutado (ver CPPN, 516 y 517; 501, II y 491, I). La razón resulta evidente: la posibilidad del ejecutante de rebatir las excepciones que oportunamente invoque el ejecutado en el procedimiento de ejecución, puesto que tal criterio observa carácter constitucional (CN, 18; CCBA, 13, inc. 3: principio de defensa del interés que se procura).

Por lo demás, *de oficio* no puede querer significar *en cualquier momento* sino en el momento en el cual la ley procesal le concede al tribunal —en este caso, ejecutor— la facultad de decidir (esto es, llevar adelante la ejecución o cancelarla). Esto último sucede —al menos— según cualquiera de las leyes aplicables, después de dejar opinar al ejecutante sobre la excepción fundada en la extinción de la facultad de ejecutar la multa. En el caso, el ejecutante, como lo expresa la Sra. jueza de trámite, no ha tenido oportunidad alguna de contestar sobre la excepción de prescripción de la sanción, entre otras cosas porque esa defensa no fue esgrimida por el ejecutado. Tengo la impresión de que aquí, con la invocación de diferentes leyes infraconstitucionales que pueden gobernar el caso, se está discutiendo, antes bien, la posibilidad de la existencia o inexistencia de un suceso interruptor del plazo de extinción de la acción ejecutiva por prescripción.

El juez José Osvaldo Casás dijo:

1. Adhiero al voto de la señora jueza de trámite, doctora Ana María Conde, con las puntualizaciones siguientes:

2. El GCBA logra articular de modo adecuado un caso constitucional toda vez que argumenta de manera suficiente que los jueces de la causa han prescindido para resolver la controversia del plexo normativo aplicable en la especie y ello ha resentido, de manera directa, su derecho de defensa en juicio tutelado por la Constitución nacional y la local (arts. 18 y 13.3, respectivamente).

3. Este Tribunal en el precedente “GCBA c/ Fontenla, Américo Mariano s/ ejecución de multas s/ conflicto de competencia”, expte. n° 2823/04, sentencia del 19/03/04, concluyó que “ante la falta de reglas específicas en la ley de procedimiento de faltas, la ejecución de sentencias que condenen al pago de multas, dispuestas por los jueces en lo Contravencional y de Faltas, deberá regirse por el CCAyT, sin que ello implique el desplazamiento [de la competencia] a otro fuero (art. 60, ley n° 1.217)” —el agregado entre corchetes ha sido añadido—. Para decidir de esta manera se tuvo especialmente en cuenta que el art. 27 de la citada ley n° 1.217 establece que “(l)a jurisdicción en materia de faltas será ejercida por el Fuero Contravencional y de Faltas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. También en dicha oportunidad se afirmó que, si bien el art. 23 de la ley n° 1.217 remite “al reclamo judicial por la vía ejecutiva, en los términos de la ley n° 189”, ello no conlleva que el juicio deba instaurarse ante el juez con competencia en lo Contencioso Administrativo y Tributario. Ninguna disposición en la Constitución local ni en las leyes impide a los jueces del fuero en lo

Contravencional y de Faltas aplicar, en los juicios ejecutivos para el cobro de las multas por faltas, las reglas del Código en lo Contencioso Administrativo.

4. En el caso, no resulta admisible la declaración oficiosa de la prescripción de una multa que se encuentra en condiciones de ser ejecutada por la vía del apremio. La prescripción de la deuda es, justamente, una de las excepciones que puede invocar la parte legitimada en el momento oportuno (art. 451.7, CCAyT). Y tal defensa no fue ejercida por la demandada en autos que sólo planteó la inhabilidad de título (fs. 17/18 vta., autos principales). Asimismo, es claro que excede el marco del presente proceso toda reflexión vinculada con *la causa* de la obligación que pesa sobre la demandada y cuyo cobro persigue el Gobierno por la vía ejecutiva haciendo valer un certificado de deuda expedido previamente por la autoridad competente. Adentrarse en el debate acerca de la naturaleza penal de las multas que impone la Administración como consecuencia de una violación al régimen de faltas resulta, en mi concepto, una cuestión palmariamente ajena al trámite del presente juicio (cf. en este sentido el voto disidente del señor juez de cámara, doctor José Sáez Capel, en la sentencia obrante a fs. 87/92 de los autos principales).

Los jueces de la causa, por ello, se han extralimitado.

5. Sólo para dejar a salvo criterios con los que he fundado votos emitidos en otras causas y, a modo de *obiter dictum*, me permito recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación en una vasta jurisprudencia ha reconocido, por ejemplo, que las multas tributarias tienen naturaleza penal, pues funcionan, esencialmente, como medio de reprimir y no como indemnización tasada, ya que se trata de sanciones ejemplificadoras e intimidatorias concebidas para lograr el acatamiento de los preceptos legales que instituyen la obligación de contribuir al levantamiento de las cargas públicas. Remito sobre el particular al catálogo de pronunciamientos del Alto Tribunal Federal que, a otros fines, inventariara en el voto que emitiera en la causa: “*Rodo Hogar SA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en ‘Rodo Hogar SA c/ GCBA s/ impugnación de actos administrativos’*”, expte. n° 2612/03, resolución del 07/04/04, expte. n° 3226/04; y en “*Ingeniería Gastronómica S.A. c/ Dirección General de Rentas (Res. n° 5277/DGR/2000) s/ recurso de apelación judicial c/ decisiones de DGR s/ recurso de apelación ordinario concedido*”, expte. n° 3226/04, sentencia del 17/03/05.

Pero aún si se reconociera naturaleza represiva a la multa originada en el régimen de faltas, parece por lo menos dudoso que ello permita trasladar al cauce formal previsto por el legislador *para exigir su pago una vez que la misma ha quedado ejecutoriada*, sin más, la totalidad de los principios característicos del proceso penal.

El reconocimiento de la naturaleza penal de las multas que impone la Administración ha llevado a muchos autores (entre los cuales me incluyo, en el caso de tratarse de multas tributarias por incumplimiento de obligaciones sustantivas) a la conclusión de que exigir su depósito o pago como requisito previo para recurrir esa sanción ante un juez imparcial e independiente resulta violatorio de elementales derechos constitucionales, por cuanto no cabe hablar de “juicio”, y en particular de aquél que el art. 18 de la Constitución Nacional exige como requisito para legitimar una condena, si el trámite ante el organismo administrativo no se integra con la instancia judicial correspondiente; ni de “juicio previo” si esta instancia no ha concluido y la sanción, en consecuencia, no es un resultado de actuaciones producidas dentro de la misma. Esta situación también ha merecido la atención de la CSJN. Y, si bien el Alto Tribunal, en cambio, ha reconocido “en principio” la validez de las normas que establecen el requisito de pago previo para la intervención judicial, admitió excepciones que contemplan fundamentalmente situaciones patrimoniales concretas de los particulares a fin de evitar que dicho pago anticipado se traduzca, a causa de la falta comprobada e inculpada de los medios pertinentes para enfrentar la erogación, en un real menoscabo al derecho de acceso a la jurisdicción y defensa en juicio (*in re: “Agropecuaria Ayui S.A.” —Fallos: 322:1284 y sus citas—*, sentencia del 30/06/99).

No obstante, bien distinta es la cuestión que se debate en el *sub lite*, donde mediante la invocación de la naturaleza penal de la sanción de multa los jueces de la causa, de oficio, se han atribuido la facultad de relegar en forma discrecional —o directamente prescindir— las normas legales que rigen la tramitación del proceso especial establecido para su cobro, *una vez que la deuda se encuentra en condiciones de ser ejecutada* (según el diseño establecido por el legislador en el CCAyT, al que remite la ley n° 1.217).

Sobre el punto parece oportuno recordar que los jueces no pueden dejar de aplicar las leyes vigentes, salvo, claro está, que expresamente las declaren inconstitucionales mediante sentencia debidamente fundada (cf. mi voto *in re “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ Gobierno de la Ciudad de Bs. As. s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”*,

expte. n° 575/00, sentencia del 12/12/2000, en *Constitución y Justicia* [Fallos del TSJ], t. II, ps. 434 y siguientes).

6. En virtud de las consideraciones expuestas, corresponde: a) hacer lugar a los recursos de queja e inconstitucionalidad interpuestos por el GCBA; b) dejar sin efecto la sentencia puesta en crisis; y c) remitir el expediente a la Cámara Contravencional y de Faltas para que ésta lo devuelva al juzgado de origen a fin de proseguir su trámite.

Así lo voto.

El juez Luis F. Lozano dijo:

Adhiero a los votos de mis colegas, los jueces Ana María Conde y José Osvaldo Casás.

La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo:

Adhiero a la solución propuesta por la jueza Ana María Conde y comparto los fundamentos que expone en el apartado 1 y en los párrafos primero y segundo del apartado 2 de su voto.

Coincido asimismo con los argumentos que, en su disidencia, expresara el camarista José Sáez Capel, ya que se trata en el caso de la ejecución de un certificado de deuda, que como causa reconoce la imposición de una multa aplicada por un órgano administrativo sancionatorio no jurisdiccional por lo que corresponde aplicar el artículo 450 y cc. del CCAyT. En consecuencia, la prescripción debe ser opuesta por el demandado como excepción y no corresponde el análisis de oficio de las condiciones del título.

Por ello, oído el Sr. Fiscal General,

el Tribunal Superior de Justicia

resuelve:

1. Declarar admisible la queja interpuesta a fs. 41/60 con respecto al agravio relativo a la vulneración del debido proceso (art. 18, CN).

2. Hacer lugar al recurso de inconstitucionalidad interpuesto a fs. 134/150 de los autos principales, en cuanto se refiere a la garantía mencionada en el punto 1.

3. Revocar la resolución de la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Contravencional y de Faltas, obrante a fs. 87/92 de los autos principales, y ordenar la continuación del trámite de ejecución fiscal en el estado en que se encuentre contra Impsat SA por la suma adeudada —con arreglo a las normas que informan la materia—.

4. Mandar que se registre, se notifique y, oportunamente, se devuelva esta queja, junto con los autos principales.