



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

Buenos Aires, 22 de Diciembre de 2020

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Municipalidad de Junín c/ Akapol S.A. s/ apremio", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

Que las cuestiones planteadas han sido adecuadamente consideradas en el dictamen de la señora Procuradora Fiscal, cuyos fundamentos son compartidos por el Tribunal, y a los que corresponde remitirse en razón de brevedad.

Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar la queja, se declara formalmente admisible el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada. Con costas. Reintégrese el depósito de fs. 54. Agréguese la queja al principal, notifíquese y vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo decidido en la presente.

VO-//-

-//-TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1°) Que la Municipalidad de Junín promovió juicio de apremio contra Akapol S.A. persiguiendo el cobro de la tasa por Publicidad y Propaganda para No Residentes por la suma de \$ 140.931,69 (períodos fiscales 2006/2009). Al fundar su pretensión, el municipio invocó las "*...Ordenanzas Fiscal[es] e Impositiva[s] vigentes en el Partido de Junín...*" (fs. 10/12 vta. de las actuaciones principales, a las que se hace referencia en lo sucesivo).

Durante el trámite del proceso el ejecutado se opuso a la pretensión fiscal, argumentando -entre otras razones- que las ordenanzas sobre cuya base se requería el pago no se encontraban publicadas. También sostuvo que la eventual divulgación de la normativa a través del sitio *web* del municipio resultaba insuficiente puesto que no garantizaba la veracidad, integridad y autenticidad de su texto, tampoco brindaba certeza sobre la fecha de publicación (fs. 139 vta./141).

2°) Que la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de Junín, al confirmar la sentencia de primera instancia, rechazó las defensas de Akapol S.A. y mandó llevar adelante la ejecución (fs. 381/386 vta.). Para así decidir descartó la defensa de la demandada pues, a su juicio, bastaba con su divulgación de las ordenanzas por internet, en la medida en que dicho medio de comunicación "*...de uso masivo [...] permite*



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

*lograr el conocimiento por los obligados al pago, aun cuando, como en el caso, se hallen domiciliados en otra jurisdicción” (fs. 383 vta./384).*

En función de esa decisión, la ejecutada planteó ante la máxima instancia local recursos extraordinarios de nulidad e inconstitucionalidad. En ellos, cuestionó el fallo de la cámara habida cuenta que realizó un análisis dogmático sobre la validez de la publicación de las ordenanzas (fs. 391/408).

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires desestimó ambas apelaciones. El recurso extraordinario de nulidad por cuanto el agravio relativo a la falta de publicación de las ordenanzas fue explícitamente tratado en la anterior instancia, aunque en un sentido adverso al pretendido por la ejecutada; el recurso de inconstitucionalidad, pues en autos no se había planteado un conflicto entre una norma local con la Constitución provincial (fs. 420/423).

3°) Que frente a tales decisiones, Akapol S.A. dedujo recurso extraordinario federal, cuya denegación motivó la presentación directa ante esta Corte (fs. 428/447 y fs. 49/53 vta., CSJ 1150/2016/RH1).

La ejecutada, tras calificar a la sentencia de arbitraria, expresó que la Suprema Corte provincial desconoció *“...las garantías constitucionales de defensa en juicio, debido proceso, razonabilidad, propiedad, legalidad y reserva de la ley*

*(consagradas en los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 28 y 33 de la Constitución Nacional)..." (fs. 436 vta.).*

En lo que aquí interesa, la recurrente manifestó que -al omitir considerar sus recursos- la máxima instancia local dejó firme una sentencia que manda a llevar adelante una ejecución fundada *"...en una norma que no cumplió con los requisitos de debida publicación y certeza respecto a la autenticidad de su contenido"* (fs. 436 vta.). Agregó que la divulgación por internet no satisface los recaudos relativos a la fecha de su publicación, su autenticidad y permanencia en el tiempo.

Asimismo sostuvo que *"...las ordenanzas que crean un tributo como los DPP [Derechos de Publicidad y Propaganda] deben llegar a conocimiento de los obligados al pago [por] un medio razonable..."* (fs. 442). De este modo, coligió que la deficitaria publicación de la ordenanza fiscal agravia el principio constitucional de legalidad en materia tributaria (arts. 17 y 19 de la Constitución Nacional).

4°) Que si bien las resoluciones recaídas en los juicios de apremio no reúnen -por regla- el carácter de sentencia definitiva a los fines del recurso previsto en el art. 14 de la ley 48, debido a la posibilidad que asiste a las partes de plantear nuevamente el tema, cabe dejar de lado ese principio cuando el asunto fue decidido de manera tal que frustra todo replanteo ulterior en un juicio ordinario (arg. doct. Fallos:



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

327:4791; 329:2152, entre otros). Por otra parte, el recurso extraordinario federal es un remedio idóneo para conjurar aquellos pronunciamientos que no brindan una respuesta efectiva a los planteos conducentes de los litigantes (arg. doct. Fallos: 340:1441; 341:770, entre otros).

En tales condiciones, el remedio deducido por la ejecutada es formalmente admisible, en la medida en que se dirige contra una sentencia equiparable a definitiva, pronunciada por el superior tribunal de la causa, en la que se plantea, en forma directa e inmediata, la lesión a diversos derechos y garantías constitucionales sobre la base de la doctrina de la arbitrariedad (art. 14, ley 48).

5°) Que, en síntesis, el recurrente afinca su agravio constitucional en que el fisco municipal pretende llevar adelante una ejecución fiscal sobre la base de ordenanzas que no fueron publicadas regularmente; discute que la difusión de las normas por internet cumpla con el recaudo constitucional de "satisfactoria divulgación" y cuestiona que la máxima instancia provincial desestimara los recursos locales invocando a tal fin argumentos meramente formales.

6°) Que así planteado el asunto, corresponde señalar que el principio republicano de gobierno importa consagrar un orden social en el que las atribuciones de las autoridades públicas son limitadas y sujetas a diversos mecanismos de control. A su vez, resulta consustancial a dicho principio la

publicidad de los actos de gobierno, como así también la razonabilidad de toda decisión estadual. Tales lineamientos definen el marco institucional del gobierno federal y, además, de los gobiernos provinciales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipales (arts. 1°, 5°, 123 y 129, Constitución Nacional; en autos "*Municipalidad de Berazategui*", Fallos: 341:1246, voto del juez Rosatti).

7°) Que la arquitectura constitucional resuelve la tensión entre las atribuciones del poder público por un lado y los derechos individuales por el otro, a partir del mandato explícito contenido en el art. 19 de la Constitución Nacional. Efectivamente, el principio de juridicidad expresa delimitaciones precisas entre lo que se puede hacer, lo que se está obligado a hacer y lo que no se debe hacer para garantizar la convivencia. La precisión y actuación real de las reglas preestablecidas genera un clima de seguridad en el cual los particulares conocen de antemano a qué reglas se sujetará la actuación de los gobernantes, de manera que la conducta de estos sea previsible y, en caso contrario, que haya quien, con potestad suficiente, pueda corregir el error y responsabilizar eficazmente al transgresor (Fallos: 326:417; "*Colegio de Escribanos de la Provincia de Buenos Aires*", Fallos: 341:1017; "*Apaza León, Pedro Roberto*", Fallos: 341:500, voto del juez Rosatti).

8°) Que la regular publicación de las leyes -exigencia que resulta del principio republicano y de



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

juridicidad- es el presupuesto constitucional esencial para que estas se puedan reputar conocidas y, por tanto, considerarse obligatorias.

En tal sentido, esta Corte tuvo ocasión de sostener que principios de razonabilidad y justicia impiden que se puedan señalar incumplimientos legales frente a normas no publicadas (arg. doct. Fallos: 293:157 y 313:1049), y recordó que la publicación oficial de las leyes es un resorte fundamental del Estado de Derecho para *"...[su] satisfactoria divulgación y certeza sobre la autenticidad..."*, al mismo tiempo que para establecer la fecha de su entrada en vigencia (arg. doct. Fallos: 293:157; *"Municipalidad de Santiago de Liniers"*, Fallos: 327:4474, remisión al dictamen del Procurador General; y causa *"Tiempo Nuevo SRL"*, Fallos: 333:600).

No se puede pasar por alto que la publicidad de las normas no solo apunta a que la ley sea conocida por los habitantes; en este recaudo descansa, asimismo, otro derecho constitucional de singular trascendencia, que excede lo estrictamente individual y se proyecta en el plano social, como es el acceso a la información pública, pilar fundamental del sistema republicano de gobierno y, con ello, de la transparencia y control de la gestión pública por parte de la sociedad civil (*"Savoia, Claudio Martín"*, Fallos: 342:208).

9°) Que del mandato constitucional de publicar la ley, se sigue la obligación de la autoridad estatal de organizar

un sistema confiable de registraci3n, divulgaci3n y conservaci3n, que d3 fecha cierta a la publicaci3n, garantice la autenticidad del texto normativo y haga posible su consulta por la comunidad.

Naturalmente que en nuestro tiempo, en el que la expansi3n de los cometidos estatales se ha traducido en una profusa actividad legislativa (*lato sensu*), los poderes p3blicos deben extremar la observancia de sus obligaciones constitucionales de dar debida publicidad a sus actos e instrumentar mecanismos que faciliten la accesibilidad y preciso conocimiento de las normas. Y en este cometido, las nuevas tecnolog3as -aun cuando, eventualmente, presten un auxilio eficaz- no pueden permanecer ajenas a cumplir, rigurosamente, con las exigencias apuntadas.

10) Que el recaudo de la publicidad resulta extensible a las ordenanzas municipales. Esta conclusi3n viene impuesta por el car3cter materialmente legislativo que, en su 3mbito, asumen dichas normas, en tanto "*...emanan de un 3rgano de gobierno elegido por el sufragio popular*"... siendo "*como la ley, una expresi3n 'soberana' de la voluntad popular, de la voluntad comunitaria organizada*" (Fallos: 312:1394; "*Municipalidad de Berazategui*", Fallos: 341:1246, voto del juez Rosatti).

11) Que, por lo expuesto, la decisi3n apelada resulta arbitraria, en la medida en que omiti3 dar debida respuesta al agravio federal de la ejecutada sobre la base de argumentos



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

aparentes. Este extremo la descalifica como acto jurisdiccional válido, habida cuenta que no constituye una derivación razonada del derecho vigente con relación a las circunstancias de la causa (arg. doct. Fallos: 261:173; 304:1467; 322:2839, entre otros). En efecto, al no considerar adecuadamente los reproches relativos a la publicación de la ordenanza fiscal, la máxima instancia local vulneró el debido proceso legal y la defensa en juicio del demandado.

A lo largo del proceso, la parte demandada argumentó que la ejecución fiscal resultaba improcedente por cuanto las ordenanzas fiscales que servían de base al título ejecutivo no habían sido publicadas. Asimismo, expresó que su divulgación por el sitio *web* del municipio no cumplía con la exigencia constitucional de "satisfactoria divulgación", puesto que no existía certeza sobre la fecha de su publicación, tampoco de la autenticidad de su contenido y su permanencia en el tiempo durante los períodos fiscales que se reclaman.

El análisis de tales planteos resultaba conducente para determinar la regularidad constitucional de la publicación, pues define -a tenor del principio de reserva de ley- la existencia y alcances de la obligación tributaria, como así también el momento desde el cual rige la norma jurídica. Sin embargo la Suprema Corte provincial, al desestimar los recursos locales en función de argumentos meramente formales, dejó sin respuesta los agravios federales oportunamente planteados por el ejecutado (arg. doct. Fallos: 308:490 y 311:2478).

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se revoca la sentencia apelada, con costas (art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Reintégrese el depósito de fs. 54. Notifíquese, agréguese la queja al principal y vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento con arreglo a lo aquí decidido.

DISI-//-



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

-//-DENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO  
ROSENKRANTZ

Considerando:

1°) Que los antecedentes de la causa, como así también los agravios del apelante han sido objeto de adecuado tratamiento en los puntos I a VI del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, a los que cabe remitir por razones de brevedad.

2°) Que es una regla constante en la jurisprudencia de esta Corte que las cuestiones relativas a la admisibilidad de los recursos locales, son privativas de los superiores tribunales de provincia y, en consecuencia, no resultan aptas para habilitar la instancia extraordinaria federal (Fallos: 310:1424; 311:100; 313:1045; 329:4775, entre otros).

Esta regla se asienta tanto en las previsiones legislativas que regulan el acceso por vía de apelación ante esta Corte Suprema como en la propia Constitución Nacional. En efecto, la decisión relativa a la admisión de los recursos ante los tribunales de provincia es de corte estrictamente local, sin que suscite cuestión federal alguna de las previstas en el art. 14 de la ley 48 (arg. Fallos: 278:187; 290:110; 302:1134; 311:519; 317:126, cons. 6°). A ello se suman dos principios fundamentales que hacen a la organización de nuestro sistema federal. Por una parte, es sabido que las provincias conservan todos los poderes no delegados por la Constitución al gobierno

federal (art. 121), entre los cuales aparece sin duda alguna el de dictar las normas que regulan los procedimientos ante sus propios tribunales (Fallos: 308:490; 311:2478; 330:164, entre otros), y, por la otra, que se dan sus propias instituciones y se rigen por ellas (art. 122), lo que supone que sus autoridades máximas judiciales son las intérpretes finales de las normas procesales locales (Fallos: 243:210; 334:1054) y, en consecuencia, jueces últimos respecto de las vías de acceso a sus propios estrados.

3°) Que esta regla reconoce dos excepciones en las que, a pesar de tratarse de supuestos en los que se encuentra en juego la admisibilidad de recursos locales, corresponde habilitar la instancia extraordinaria federal. Por un lado, aquellos casos en los cuales el superior tribunal de provincia ejerce sus facultades de juzgar la admisibilidad de los recursos locales de un modo arbitrario (Fallos: 292:229; 311:1513; 329:4775; 342:93, entre muchos otros), incurriendo en denegatorias basadas en un excesivo rigor formal (Fallos: 325:1227), en respuestas ritualistas que importan una efectiva privación de justicia (Fallos: 320:1504; 342:584, cons. 17; CSJ 504/2017/RH1 "Weyenbergh, Carlos Bernardo y otros s/ asociación ilícita", sentencia del 22 de agosto de 2019), en resoluciones meramente dogmáticas y formularias que carecen de todo desarrollo argumentativo racional, en razón de su carácter genérico y abstracto (Fallos: 236:27; 331:2195), o en omisiones de tratamiento de cuestiones federales correctamente planteadas



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

(Fallos: 337:1102; 342:186), entre otros supuestos constitutivos de causales de arbitrariedad, según la jurisprudencia tradicional de esta Corte. Por otro lado, también excepcionan la regla referida en el considerando 2° aquellos supuestos -desarrollados a partir de los fallos "Strada" (Fallos: 308:490) y "Di Mascio" (Fallos: 311:2478)- en que, sea por disposición legislativa o por interpretación judicial, el ordenamiento jurídico provincial veda a sus máximos tribunales la posibilidad de tratar cuestiones federales que resultan aptas para habilitar la instancia excepcional ante esta Corte Suprema, por ejemplo, en razón del monto de la condena, el grado de la pena, la materia u otras análogas (Fallos: 311:2478, cons. 14; 312:483; 316:756; 317:938; 330:2575; 339:194, 1453; entre otros).

4°) Que corresponde determinar, entonces, si el presente caso encuadra en la regla general o, por el contrario, si lo hace en alguna de las excepciones recordadas en el considerando anterior.

Es cierto que esa asentada jurisprudencia -iniciada a partir de los precedentes "Strada" y "Di Mascio"- sostiene que es "requisito inexcusable del recurso extraordinario el fenecimiento de las disputas en sede local" (Fallos: 308:490, cons. 7°) y que, por ello, "todo pleito radicado ante la justicia provincial, en el que se susciten cuestiones federales, debe arribar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación sólo después de 'fenecer' ante el órgano máximo de la judicatura local [...] las decisiones que son aptas para ser resueltas por

esta Corte Nacional no pueden resultar excluidas del previo juzgamiento por el órgano judicial superior de la provincia" (Fallos: 311:2478, cons. 13). También es cierto que tal pronunciamiento previo del tribunal superior de provincia sobre la materia federal es requisito imprescindible para el correcto ejercicio de la competencia apelada de esta Corte (Fallos: 330:2575, 3793; 336:2333; entre otros).

Sin embargo, "esta regla no tiene el propósito de relevar a las partes interesadas de cumplir con todos los recaudos establecidos por las leyes de procedimientos y las prácticas jurisprudenciales asentadas y conocidas, siempre y cuando estos requisitos no se traduzcan en obstáculos insalvables y hayan sido aplicados razonablemente. Por lo tanto, cuando la desestimación del recurso local responde a un defectuoso cumplimiento de tales exigencias atribuible a la parte interesada, no es válido invocar el precedente 'Di Mascio' para revertir el resultado del pleito. En estos casos, la decisión del tribunal provincial encuentra fundamento suficiente en el derecho procesal local que reglamenta la admisibilidad de los recursos locales y, por ende, resulta aplicable el criterio utilizado reiteradamente por esta Corte en cuanto a que ese tema es ajeno a esta instancia" (Fallos: 334:295, cons. 4°, voto de los jueces Fayt y Argibay).

Una interpretación distinta de esta regla, que permitiera suplir la inacción o el defectuoso desempeño de los litigantes en todos los casos en que hubiesen cuestiones



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

federales planteadas, tendría el efecto práctico de avanzar indebidamente sobre las facultades de las provincias para reglamentar el modo en que se litiga ante sus tribunales locales, con severo desmedro del régimen federal establecido por la Constitución (arts. 1°, 5°, 121, 122). Generaría, por lo demás, incentivos para el incumplimiento de las leyes locales de procedimientos, con la consiguiente frustración de los propósitos a los que ellas sirven, y contribuiría al empobrecimiento del ejercicio profesional de la abogacía en sede local, toda vez que devendrían menos útiles los conocimientos referidos a las normas procesales locales y, en concreto, la normativa dictada por las legislaturas así como la jurisprudencia elaborada por los tribunales en torno a las vías recursivas extraordinarias provinciales.

5°) Que, como consecuencia de lo anterior, los tribunales superiores de provincia están obligados a tratar las cuestiones federales involucradas en el pleito, siempre que ellas sean llevadas a su conocimiento a través de las vías procesales adecuadas y estas no supongan un obstáculo excesivo o irrazonable para los litigantes. No transgrede la doctrina sentada a partir de "Di Mascio" el tribunal superior de una provincia que, sin arbitrariedad y brindando razones suficientes, deniega un recurso extraordinario local planteado defectuosamente por quien pretende someter a su conocimiento una cuestión federal (arg. Fallos: 330:4211, cons. 4° y 5°, primer voto de los jueces Lorenzetti, Fayt y Petracchi, e iguales

considerandos del voto de los jueces Highton de Nolasco y Maqueda).

Por ello, resulta incorrecto sostener que, ante el planteo de una cuestión federal, el mero hecho de que la denegatoria de los recursos locales intentados se asiente en razones formales conlleva una violación a la doctrina "Di Mascio". Las formas son esenciales en el derecho, consustanciales a su existencia como tal, y resulta impensable un sistema judicial que prescinda del establecimiento de requisitos formales, aun rigurosos, para permitir una ordenada tramitación de los pleitos. Ello es así con mayor razón cuando se trata de delinear recursos que, por su naturaleza misma, son extraordinarios, como los que en general habilitan la competencia de los máximos órganos judiciales de las provincias.

Tampoco resulta correcta la tesis que sostiene que, al existir cuestiones federales involucradas, cabe prescindir sin más de la calificación (o "nomen iuris") que la parte haya dado a su recurso ante el tribunal superior de la causa. Si bien esta Corte ha sostenido en diversos precedentes que el error de calificación del recurso no debe constituir un óbice absoluto para el tratamiento de las cuestiones federales por los tribunales superiores de provincia, no corresponde escindir tales afirmaciones de las conclusiones a las que se arribó en esos casos respecto de la arbitrariedad en la que habían incurrido los respectivos tribunales, sea por "excesivo rigor formal en la valoración de los requisitos de admisión del



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

recurso" (Fallos: 325:1227), por "un exceso ritual que constituye una renuncia consciente a la verdad jurídica objetiva, incompatible con el adecuado servicio de justicia" (Fallos: 320:2326), por "exceso de rigor formal que [...] conduce a una restricción sustancial de la vía utilizada, sin fundamentación idónea o suficiente [...] a la luz de las particulares circunstancias de la causa" (Fallos: 332:1616, punto III, párrafos primero y cuarto, del dictamen de la Procuración General de la Nación, al que remitió esta Corte), o por similares razones (Fallos: 330:164). En suma, en la línea jurisprudencial reseñada, esta Corte entendió que los tribunales provinciales habían incurrido en arbitrariedad al evaluar los requisitos de admisibilidad de los recursos, más allá de la referencia a la errónea calificación que las partes les dieran en cada caso. Es aquella arbitrariedad –y no el solo hecho de que recursos mal calificados contuvieran planteos de orden federal– lo que determinó la descalificación de las decisiones que denegaron los recursos extraordinarios locales.

6°) Que en la presente causa no se advierte que concurra ninguna de las dos excepciones analizadas. En efecto, la decisión apelada mediante el recurso extraordinario federal denegó los recursos extraordinarios locales de nulidad e inconstitucionalidad deducidos por Akapol S.A. con fundamentos de orden procesal suficientes, que la sostienen como acto jurisdiccional válido. A su vez, el tratamiento de las cuestiones que, como de índole federal, fueran propuestas por la

recurrente, no se vio cercenado por restricciones rituales, ni de origen legal ni de origen jurisprudencial, que le cerraran el acceso a la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, sino por la errónea elección recursiva realizada por la apelante, sin que se verifique ningún exceso de rigor formal en la apreciación de los requisitos de admisibilidad de los recursos intentados.

En efecto, la recurrente planteó -con base en jurisprudencia de esta Corte- la inhabilidad del título ejecutivo, en razón de ser inexistente la deuda por la falta de publicación válida de las ordenanzas que establecen el tributo reclamado. Las dos instancias ordinarias provinciales trataron expresamente la cuestión (fs. 338 vta./339 y 383 vta./384 vta.), en sentido desfavorable a Akapol S.A., que interpuso los recursos extraordinarios de nulidad e inconstitucionalidad atacando lo decidido sobre el punto. Fundó el primer recurso en la omisión de tratar cuestiones esenciales para la resolución de la causa (los requisitos de "publicación efectiva" y "satisfactoria divulgación" de las ordenanzas; fs. 399) y el segundo en la "inconstitucionalidad" de la sentencia "por aplicación de normas no publicadas" y de "normas que protegen la ejecución de deudas inexistentes" (fs. 405/407).

Al tratar el recurso de nulidad, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires señaló que esta vía solamente procedía frente a la omisión de tratamiento de alguna cuestión esencial, la falta de fundamentación legal, el



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

incumplimiento en la formalidad del acuerdo y voto individual de los jueces o en la no concurrencia de mayoría de opiniones, con cita de normas constitucionales locales y precedentes propios (fs. 420/421). En lo que se refiere a las cuestiones federales que se pretendía llevar a su conocimiento –vinculadas a la suficiencia o insuficiencia de la publicación en el sitio *web* de la actora de las ordenanzas que daban base a la ejecución intentada, como condición de su obligatoriedad– la Corte provincial sostuvo que “la publicación de la ordenanza fiscal se encuentra acreditada en autos, debiendo recordarse al respecto que no media infracción al art. 168 de la Carta local cuando del claro examen del resolutorio surge que el tema que se dice omitido fue tratado de forma expresa, solo que en sentido desfavorable a los intereses del recurrente [...] resultando ajeno al ámbito de la presente vía recursiva tanto el acierto con que se haya analizado el asunto, como la forma o brevedad con que fuera encarado” (fs. 421).

A su vez, fundó el rechazo del recurso de inconstitucionalidad en que esa vía recursiva local se abre únicamente en supuestos de casos constitucionales provinciales –cuya configuración requiere el planteo y decisión de una cuestión de validez de normas locales, confrontadas con la constitución provincial– y no para el tratamiento de cuestiones federales. Entendió que no existía caso constitucional local alguno, toda vez que la cámara consideró que ello excedía el marco cognoscitivo del apremio (fs. 422) y difirió su

tratamiento a un eventual proceso de conocimiento ulterior, en tanto no se planteaba la inconstitucionalidad de las normas que establecían el tributo y, en cambio, se cuestionaba el origen del tributo concreto (fs. 382/383). Respecto de los planteos de índole federal promovidos por Akapol S.A. recordó que, de acuerdo a su propia jurisprudencia, ellos eran canalizables a través del recurso de inaplicabilidad de la ley (fs. 422), vía no promovida por la recurrente, por lo que declaró mal concedido el recurso de inconstitucionalidad. Aclaró que “[t]al postura no implica controvertir lo expuesto por la Corte de Justicia de la Nación [sic] en sus precedentes (conf. Fallos: 308:490; 310:324 y 311:2478, entre otros) [...] en tanto no hay un obstáculo formal o ritualista que le cierre la vía revisora al impugnante, quien contaba con un acceso adecuado –el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley [...]” (fs. 422 vta.).

Finalmente, al denegar el recurso extraordinario federal interpuesto por Akapol S.A. contra la decisión reseñada, el *a quo* insistió en que fue “la propia conducta discrecional del recurrente la que imposibilitó –por la errónea elección del medio impugnativo articulado– analizar las cuestiones traídas ante esta instancia extraordinaria, ya que el impugnante canalizó los argumentos que denuncia omitidos por las vías de los recursos extraordinarios de inconstitucionalidad y nulidad cuando debió hacerlo a través del de inaplicabilidad de ley [sic]” (fs. 469 vta.).



## *Corte Suprema de Justicia de la Nación*

7°) Que, en síntesis, Akapol S.A. tuvo a su disposición una vía procesal apta para someter sus agravios de orden federal al tribunal superior de la causa, sin que ella se haya visto cercenada por limitaciones legales (Fallos: 311:2478, entre muchos otros) o jurisprudenciales (Fallos: 339:194), ni por una arbitraria valoración de los recaudos de admisibilidad por parte del *a quo*. En tales condiciones, más allá de su acierto o error, la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires se encuentra fuera de la competencia revisora de esta Corte.

Por ello, oída la señora Procuradora Fiscal, se desestima la queja. Dése por perdido el depósito de fs. 54/55. Notifíquese y, previa devolución de los autos principales, archívese.

Firmado Digitalmente por ROSENKRANTZ Carlos Fernando

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por LORENZETTI Ricardo Luis

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Recurso de queja interpuesto por **Akapol S.A.**, representada por el **Dr. Leonardo Pablo Cippitelli**, en su carácter de apoderado.

Tribuna de origen: **Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.**

Tribunales que intervinieron con anterioridad: **Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Junín y Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial n° 1 de Junín.**

*Procuración General de la Nación*

S u p r e m a    C o r t e :

-I-

A fs. 11/12 de los autos principales, a los que se referirán las siguientes citas salvo que indique lo contrario, la Municipalidad de Junín inició el presente juicio de apremio contra Akapol S.A., por la suma de pesos ciento cuarenta mil novecientos treinta y uno con sesenta y nueve centavos (\$ 140.931,69), más lo que corresponda en concepto de intereses, multas y recargos, devengados desde la fecha de expedición del título ejecutivo hasta su efectivo pago, en concepto de la tasa municipal denominada "Pub Pr. no Resid" -cuotas 01 a 06 de los años 2006 a 2009, ambos inclusive- la cual, alega, está prevista en una ordenanza local (conf. título acompañado a fs. 10).

A fs. 128/161, se presentó la ejecutada y opuso las excepciones de inhabilidad de título, falta de legitimación activa, pendencia de recurso concedido con efecto suspensivo (conf. art. 9º, inc. g. de la ley provincial 13.406) y prescripción.

En relación con la primera, sostuvo que: (i) el título poseía vicios en sus elementos formales que obstaban a su ejecución; (ii) la actora carecía de legitimación pasiva para reclamarle el pago de obligaciones tributarias en razón de que no era contribuyente en esa jurisdicción, al no haber ejercido actividad alguna en el territorio local, constituido domicilio ni sede allí, por lo que no se había configurado el hecho imponible que servía como sustento de la gabela en cuestión; y, por último, (iii) la Municipalidad de Junín sustentaba su pretensión en una ordenanza local que no fue publicada y que, por ende, le resulta inoponible.

En cuanto a los conceptos que pretende cobrar la actora, esgrimió que eran inconstitucionales por no cumplir los

requisitos exigidos para las tasas municipales y, a la vez, violaban el régimen de coparticipación federal de impuestos y las cláusulas constitucionales que garantizan el comercio interjurisdiccional y prohíben las aduanas interiores en el país.

Asimismo, mencionó que se encuentra pendiente de resolución el recurso administrativo que planteó en la sede local, por lo que la deuda discutida no se encuentra firme y no es pasible de ejecución.

Por último, puntualizó que algunas de las cuotas liquidadas en el título ejecutivo (correspondientes al año 2006), se encontraban ya prescriptas.

-II-

A fs. 335/341, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial N° 1 del Departamento Judicial de Junín, Provincia de Buenos Aires, rechazó las excepciones opuestas por la demandada y mandó llevar adelante la ejecución.

En lo que aquí interesa, sostuvo que este tipo de proceso no admitía la discusión relativa a cuestiones que exceden la validez formal del título, vinculadas con su formación, el acierto de la determinación, ni cualquier otro aspecto externo concerniente a su creación. En tales condiciones, resolvió que los planteos de la ejecutada remitían al examen de circunstancias que excedían el ámbito del proceso de ejecución.

Además de lo anterior, desechó la defensa relativa a la falta de publicación de las ordenanzas fiscales alegada por la empresa, al precisar que: "... las ordenanzas fueron publicadas en el sitio web de la Municipalidad de Junín ([www.junin.gov.ar](http://www.junin.gov.ar)), en las distintas fechas que se señala en la contestación".

*Procuración General de la Nación*

Asimismo, constató que: "... efectivamente se encuentran publicadas", a partir de lo informado por el actuario (fs. 339, 4° y 5° pár.).

-III-

A fs. 381/386, la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial del Departamento Judicial de Junín ratificó la sentencia dictada por la instancia anterior.

Para así decidir, razonó que los argumentos esgrimidos por la demandada, referidos a la falta de legitimación, la naturaleza jurídica del tributo en ejecución, la violación de los principios de legalidad e igualdad tributaria, la falta de acreditación de la prestación de servicio por parte del municipio y la ausencia de vecindad, como fundamento de la inhabilidad del título, resultaban inadmisibles. Idéntica suerte corrieron los planteos de inconstitucionalidad e irregularidad del procedimiento administrativo invocados, en virtud de que excedían el restringido marco de conocimiento que le corresponde al proceso de apremio.

Por último, en lo referido a la publicidad exigida a las ordenanzas fiscales que constituyen el fundamento normativo de la gabela que aquí se pretende ejecutar, la cámara provincial juzgó "... que ese recaudo se encuentra satisfecho con la publicación que realiza el municipio en su página oficial de Internet ([www.junin.gov.ar](http://www.junin.gov.ar)), medio de comunicación de uso masivo que permite lograr el conocimiento por los obligados al pago, aún cuando, como en el caso, se hallen en otra jurisdicción" (fs. 383 vta., último párrafo).

-IV-

Disconforme, la demandada dedujo los recursos extraordinarios de nulidad e inconstitucionalidad en el ámbito local (fs. 391/408).

Justificó su presentación en que la sentencia recurrida violaba los arts. 168 y 171 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y no se fundaba en ley, ya que desconocía lo normado en el Código Civil (ley 340 y sus modificaciones, vigente al inicio de este proceso) en materia de prescripción.

En lo referido a la falta de publicación de la ordenanza que establece el tributo que aquí se ejecuta, especificó que la cuestión fue resuelta en forma abstracta y dogmática por la Cámara, sin considerar los agravios concretos por ella planteados relativos al requisito de publicación efectiva y de satisfactoria divulgación y certeza sobre el contenido de la norma general.

-V-

A fs. 420/423, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires rechazó el recurso de nulidad y declaró mal concedido el de inconstitucionalidad.

Apoyó su resolución en que el recurso extraordinario de nulidad resultaba improcedente en virtud de que la cámara había brindado las razones por las cuales había rechazado las excepciones opuestas por la demandada. En especial, y en lo relativo a la publicación de la ordenanza que establece el tributo cuyo cobro aquí se persigue, advirtió que la cámara había afirmado que dicha publicación se encontraba acreditada en autos, por lo que el agravio había sido tratado en forma expresa en la sentencia recurrida, sólo que en sentido desfavorable a

*Procuración General de la Nación*

los intereses del recurrente, lo que impedía que prosperase el recurso de nulidad planteado.

En el mismo sentido, declaró mal concedido el recurso de inconstitucionalidad al entender que en el *sub lite* no se había debatido la compatibilidad de normas provinciales con la constitución local.

-VI-

Contra esa resolución, Akapol S.A. interpuso el recurso extraordinario federal de fs. 428/447, que fue denegado por la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires a fs. 467/470. Ante ello, la ejecutada presentó este recurso de hecho.

Señaló que la sentencia es arbitraria, en virtud de que el *a quo* omitió pronunciarse sobre la excepción de inhabilidad de título por inexistencia manifiesta de deuda que había planteado, con base en que la ordenanza fiscal en la que se sustenta el reclamo no cumplió con los requisitos de debida publicación y certeza.

Además de lo anterior, la ejecutada manifestó que la Municipalidad de Junín no le presta un servicio público divisible, en virtud que no tiene sede en la jurisdicción de la actora, ni desarrolla allí actividad alguna. En razón de ello, esgrime que no realizó el hecho imponible definido por la normativa municipal, por lo tanto, no se encuentra alcanzada por la tasa cuyo pago se le requiere.

Así las cosas, planteó que la decisión recurrida es violatoria de los principios de legalidad en materia tributaria, defensa en juicio y debido proceso.

Por último, se quejó de que el tribunal apelado no se pronunció sobre la defensa de prescripción invocada y, al mismo tiempo, soslayó el planteo de inconstitucionalidad de las normas tributarias locales, en contradicción con lo establecido en el

Código Civil (ley 340 y sus modificaciones, vigente al inicio de este proceso) en esta materia.

-VII-

Tengo para mí que el remedio federal intentado por la ejecutada fue mal denegado -ya que resultaba formalmente admisible- pues, si bien en principio las sentencias en los juicios ejecutivos no reúnen el carácter de definitivas a los fines del recurso previsto en el art. 14 de la ley 48, debido a la posibilidad que asiste a los litigantes de plantear nuevamente el tema, ya sea por parte del Fisco librando una nueva boleta de deuda o, por el ejecutado, mediante la vía de repetición (Fallos: 308:1230; 311:1724, entre otros), V.E. ha admitido en forma excepcional la procedencia de la vía extraordinaria cuando resultaba manifiesta la inexistencia de deuda exigible, pues lo contrario implicaría privilegiar un excesivo rigor formal con grave menoscabo de garantías constitucionales (Fallos: 323:2801; 324:1924 y 330:4749 entre otros).

Conforme a ello, los tribunales también se encuentran obligados a tratar y resolver adecuadamente en tales pleitos las defensas fundadas en la inexistencia de deuda, siempre y cuando ello no presuponga el examen de otras cuestiones cuya acreditación exceda el limitado ámbito de estos procesos (Fallos: 312:178).

Por otro lado, los agravios del recurrente suscitan - desde mi punto de vista- cuestión federal bastante para su examen por la vía elegida, sin que obste a ello que las cuestiones debatidas sean de hecho, prueba y derecho público local y, como regla, ajenas al recurso del art. 14 de la ley 48; toda vez que lo decidido sobre temas de esa índole admiten

*Procuración General de la Nación*

revisión en supuestos excepcionales cuando -como en el presente- se omiten ponderar argumentos conducentes para la correcta solución del pleito (conf. Fallos: 312:1054).

Finalmente, la sentencia ha sido dictada por el superior tribunal que establece el ordenamiento local (arts. 160 y 161 de la Constitución de la Provincia y arts. 292 y sgtes. del código de rito local).

-VIII-

Como ya relaté, en autos la demandada opuso, desde su primera presentación en este juicio (fs. 128/161, en especial en el pto. IV, 1.B), la excepción de inhabilidad de título basada en la inexistencia de deuda en virtud de la falta de publicación oficial válida de las ordenanzas que establecen el tributo aquí reclamado.

Al contestar las excepciones, la actora negó ese punto en cuanto adujo que dichas ordenanzas se encuentran publicadas en el sitio web de la Municipalidad de Junín y allí la ejecutada pudo haberlas consultado (ver fs. 174, 3° pár.).

Frente a ello, cuando el superior tribunal local rechazó el recurso de nulidad en este punto, afirmó que no mediaba infracción al art. 168 de la Constitución local cuando el pronunciamiento recurrido trataba el agravio en forma expresa, sólo que en sentido desfavorable a la pretensión del recurrente, resultando ajeno a ese remedio procesal tanto el acierto como la forma o brevedad de la solución brindada.

Agregó que esa postura no implicaba controvertir lo expuesto en Fallos: 308:490; 310:324; 311:2478, entre otros, en cuanto a la función de guardianes de la Constitución Nacional que se les reconoce a los superiores tribunales locales, en tanto no había obstáculo formal o ritualista que le cerrara la vía revisora al impugnante, quien contaba con un acceso

adecuado: el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley establecido por la letra de la Constitución local, de las disposiciones formales y la jurisprudencia de ese tribunal.

En este punto, no es ocioso recordar que la decisión del Congreso Nacional, plasmada en la ley 48, fue que todo pleito radicado ante la justicia provincial, en el que se susciten cuestiones federales, debe arribar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación sólo después de "fenecer" ante el órgano máximo de la judicatura local, dado que los tribunales de provincia se encuentran habilitados para entender en causas que comprendan puntos regidos por la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales.

Desde esta perspectiva, V.E. ha firmemente establecido que las decisiones que son aptas para ser resueltas por esa Corte Nacional no pueden resultar excluidas del previo juzgamiento por el órgano judicial superior de la provincia (Fallos: 311:2478).

Por ello, afirmó en el citado precedente que, en los casos aptos para ser conocidos por ella según el art. 14 de la ley 48, la intervención del superior tribunal de provincia es necesaria en virtud de la regulación que el legislador nacional hizo del art. 31 de la Constitución Nacional, de modo que la legislatura local y la jurisprudencia de sus tribunales no pueden vedar el acceso a aquel órgano, en tales supuestos, v. gr.: por el monto de la condena, por el grado de la pena, por la materia o por otras razones análogas.

Es que las provincias son libres para crear las instancias judiciales que estimen apropiadas, pero no pueden vedar a ninguna de ellas y menos a las más altas, la aplicación preferente de la Constitución Nacional (Fallos: 308:490, entre otros).

*Procuración General de la Nación*

En estas condiciones, toda vez que en el presente caso no han sido tratados, al rechazarse el recurso de nulidad y declararse mal concedido el de inconstitucionalidad, los agravios de índole federal oportunamente introducidos por el recurrente fundados en la falta de publicación oficial válida de la ordenanza que establece el tributo aquí reclamado -que arraigan en los arts. 4º, 17, 52, 75, incs. 1º y 2º, de la Constitución Nacional, en cuanto plasman el principio de reserva de ley-, pienso que corresponde hacer lugar la queja y devolver las actuaciones para que, por medio de quien corresponda, se dicte un nuevo pronunciamiento.

Atento a la forma como se dictamina, considero prematuro expedirme ahora sobre los restantes planteos deducidos por la recurrente.

-IX-

En virtud de lo expuesto, opino que corresponde hacer lugar al recurso extraordinario, revocar la sentencia de fs. 420/423 y ordenar que, por quien corresponda, se dicte una nueva conforme a derecho.

Buenos Aires, 3 de julio de 2017.

ES COPIA

LAURA M. MONTI

  
ADRIANA N. MARCHISIO  
Subsecretaria Administrativa  
Procuración General de la Nación