

APREMIOS POR DEUDAS INEXISTENTES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

- La defensa pretoriana - *

* Publicado en “Estudios de derecho Público” ALONSO REGUEIRA Director, Editó Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UBA. Buenos Aires, 2013.

Por EDUARDO GARCIA RAJO

SUMARIO: I. El proceso de apremio. II. El exceso ritual. III. Aplicación del principio en el juicio de apremio IV. El derecho español y nuestra Constitución. V. Caracterización de la defensa. VI. Necesidad de recepción legislativa.

I. El proceso de apremio.

El cobro judicial de los créditos fiscales por tributos, sus accesorios y multas de la provincia de Buenos Aires o sus municipalidades se efectúa por el procedimiento establecido en la ley 13.046, llamado de apremio. Al igual que sus antecesoras, esta norma procura el rápido cobro de las deudas por el estado provincial, atendiendo a la *“imperiosa necesidad de que el fisco perciba sin mayores dilaciones las sumas que se le adeudan, destinadas a fines de utilidad general .”*¹

Para garantizar esta finalidad, el legislador ha dispuesto que en estos procesos el accionado solo pueda oponer las excepciones de incompetencia de jurisdicción, falta de personería, inhabilidad de título, pago total documentado, prescripción, plazo concedido, pendencia de recursos concedidos con efecto suspensivo o litispendencia.²

¹ Doctrina de CS 93.997 *“Municipalidad de Daireaux c. Pequeña Obra de la Divina Providencia s/ apremio”*, fallo de junio de 1995.

² Art. 9 ley 13.046.

Con referencia a la excepción de inhabilidad de título se dispone que la misma *“deberá fundarse únicamente sobre las formas extrínsecas. En ningún caso los jueces admitirán en este proceso controversias sobre el origen del crédito ejecutado o legitimidad de la causa”*. A párrafo seguido se caracteriza el concepto de “formas extrínsecas”, definiendo que son *“exclusivamente la identificación del legitimado pasivo, la firma del funcionario autorizado, el lugar y fecha de creación, la existencia de la suma total del crédito o de sumas parciales y la identificación del tributo adeudado”*.

Según la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, esta tesitura encuentra su fundamento en la presunción de legitimidad de los títulos ejecutivos que bajo la forma de certificados de deuda emite el estado.³

¿Pero que sucede cuando los títulos traídos por el estado ante los estrados judiciales son perfectos “extrínsecamente” pero aluden a una deuda que, simplemente, no existe?

Esta breve nota pretende introducir al lector en el tema, reseñando el proceso histórico que ha recorrido la magistratura para establecer la teoría de la defensa atendible basada en la inexistencia manifiesta de la deuda, caracterizando las condiciones de su admisibilidad y proponiendo su consagración legislativa.

II. El exceso ritual.

Desde hace más de cincuenta años la Corte Suprema de Justicia de la Nación consagró la aplicación de la doctrina sobre el exceso ritual manifiesto, según la cual los jueces están obligados a perseguir la verdad objetiva, que debe siempre tener primacía sobre la aplicación mecánica del rito, que define como *“frustración ritual de la aplicación del derecho”*. Tal la doctrina de Fallos 238:550 en *“Colalillo, Domingo c. España y Río de la Plata (Cía. De Seguros)”* del 18 de setiembre de 1957, donde dijo el Alto Tribunal que *“la renuncia consciente a la verdad es incompatible con el servicio de justicia”*.⁴

En este *leading case* la cuestión nodal era determinar si a la fecha de un accidente, el accionante poseía licencia de conductor, para lo cual se

³ CS, fallo 93.997 citado.

⁴ Fallos 238:550.

libraron – sin resultado – oficios a la entonces Municipalidad de Buenos Aires. El juez de primera instancia, teniendo en vista que el accionante no había podido probar que poseía la licencia, desestimó la demanda y así dictó sentencia. Con posterioridad a la misma y antes de su notificación, el actor logró agregar un documento emitido por la Municipalidad que acreditaba que sí poseía licencia de conductor. El juez hizo saber a las partes que no podía introducir variación alguna en la sentencia dictada. Llegado el asunto a la Corte - compuesta entonces por los ministros Orgaz, Argañarás, Galli, Herrera y Villegas Basavilbaso – ésta fulmina la aplicación mecánica de los principios procesales con daño para la justicia y afirma que es inexcusable para los jueces su indiferencia respecto de la verdad objetiva. Sostiene además que el único norte del proceso civil ha de ser siempre el establecimiento de esa verdad objetiva.

A partir de entonces, la Corte profundizó y precisó los alcances de la doctrina: en 1958, en el caso *“Cabred”*,⁵ y en 1960 en *“Besada Torres de Martínez”*,⁶ donde acuñó la expresión de “exceso ritual manifiesto” y dijo que hay que *“acordar primacía a la verdad jurídica objetiva e impedir su ocultamiento ritual, como exigencia del adecuado servicio de la justicia, que garantiza el artículo 18 de la Constitución Nacional”*. Luego, en 1979, caracterizó el concepto de “verdad jurídica objetiva” en el caso *“Wainer”*,⁷ donde dijo que *“El ocultamiento de la verdad jurídica objetiva supone que se desconozcan hechos concretos, evidentes e indiscutibles”*.⁸

Numerosos antecedentes jurisprudenciales han transitado hacia la verdad jurídica objetiva desde entonces, eludiendo el falso sendero del rigorismo formal.⁹

Nuestra Suprema Corte provincial receptó la doctrina y ha dicho en el fallo *“Barberis”*, Ac. 66621 del 13 de julio de 1999¹⁰ que *“ha incurrido el*

⁵ Fallos, 240:99.

⁶ Fallos, 247:176.

⁷ Fallos, 301:1067.

⁸ El desarrollo del principio puede consultarse en BERTOLINO, Pedro Juan, *“El exceso ritual manifiesto”*, 2ª ED. Librería Editora Platense, La Plata, 2003.

⁹ Véase la erudita recopilación de MORELLO, Augusto M. en su obra *“Recursos Extraordinarios”*, pág. 545 y ss., 2ª edición ampliada, Editorial Hammurabi, Buenos Aires, 2001.

¹⁰ Donde además, refiere la reseña de la recepción del principio en anteriores fallos, como Ac. 40.987, sent. del 19-IX-89 en *“Acuerdos y Sentencias”*, 1989-III-390; Ac. 39.827, sent. del 15-VIII-89 en *“Acuerdos y Sentencias”*, 1989-III-818; Ac. 37.350, sent. del 25-VIII-87, en *“Acuerdos y Sentencias”*, 1987-III-386; Ac. 66.193, sent. del 3-VI-97).

tribunal en un exceso ritual manifiesto que hace peligrar la garantía de la defensa en juicio al soslayar la búsqueda de la verdad jurídica objetiva en pro del cumplimiento de un procedimiento estrictamente formal, a tenor de las circunstancias que ofrece la causa”.

III. Aplicación del principio en el juicio de apremio.

Derivado de este principio, surge la recepción jurisprudencial de la defensa de inexistencia manifiesta de la deuda en los procesos de apremio. El primer fallo que conocemos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con respecto a la aplicación del principio al proceso de apremio es del año 1970, en los autos *“Dirección Nacional de Aduanas c/ Fábrica Argentina de Caños de Acero Industrias Electrometalúrgicas Mauricio Silbert y otro S.A.”*¹¹

Se dijo entonces: *“La regla que limita el examen del título ejecutivo a sus formas extrínsecas no puede llevarse al extremo de admitir una condena fundada en una deuda inexistente, cuando tal circunstancia resulta manifiesta de los obrados. En consecuencia, no excede los límites del apremio la decisión del juez que, por no resultar nítida la deuda personal del coejecutado, abre la excepción a prueba para tener a la vista los presupuestos básicos de la acción ejercida”.*

En consonancia con lo anterior, el Alto Tribunal estableció, en 1977, que el recaudo básico de la acción ejecutiva de apremio es la existencia de deuda exigible¹² y un año antes, en *“Municipalidad de Morón c/ Deca S.A. I. y C. y otra”*.¹³ había establecido que *“La regla que limita el examen del título ejecutivo a sus formas extrínsecas no puede llevarse al extremo de admitir una condena cuando falta alguno de los presupuestos básicos de la acción ejecutiva, como es la existencia de deuda exigible, cuando tal circunstancia resulta manifiesta de los autos.”*

En 1989, en la causa *“Fisco de la provincia de Buenos Aires c/ Maderas Miguet I.C.A. y F. s/ apremio”*¹⁴ la Corte nacional precisó definitivamente su doctrina. Dijo que *“Los tribunales inferiores también se*

¹¹ Fallos 278:346. Luego, y en el mismo sentido, véase Fallos 298:626 y 294:420 entre otros.

¹² In re “Nación c. Sasetru S.A.” Fallos, 298:626.

¹³ Fallos, 294:420.

¹⁴ Fallos, 312:178

encuentran obligados a tratar y resolver adecuadamente, en los juicios de apremio, las defensas fundadas en la inexistencia de deuda.” Y agregó que “lo señalado en el considerando anterior, lleva a concluir sin dificultad que no pueden ser consideradas como sentencias válidas aquellos pronunciamientos de los tribunales inferiores que omitan absolutamente tratar la defensa mencionada, toda vez que aquélla ha de gravitar fundamentalmente en el resultado de la causa”

Según lo visto entonces, la defensa de inexistencia de la deuda reclamada en el juicio de apremio no solamente constituye una excepción válida, sino que además es obligatorio para el juez sustanciar su tratamiento, bajo pena de invalidar el decisorio.

Se ha puesto como único requisito para que el Juzgador admita esta defensa, su carácter manifiesto, que no requiera mayores demostraciones, tal la doctrina vigente de la CSJN en *“Estado Nacional (D.G.I.) c. Dubín, Jorge R.”*, nº 91.499, del 22 de diciembre de 1992¹⁵, donde dijo: *“En las ejecuciones fiscales la Corte Suprema de Justicia admitió las defensas sustentadas en la inexistencia de la deuda, con sujeción a que ellas resulten manifiestas sin necesidad de adentrarse en mayores demostraciones”*.

La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires por su parte, admitió el principio cuando estableció al respecto, ya en mayo de 1994, que *“La regla que limita el examen del título a sus formas extrínsecas no puede llevarse al extremo de admitir una condena fundada en una deuda inexistente, cuando tal circunstancia resulta manifiesta de los obrados, pues lo contrario importaría privilegiar un excesivo rigor formal con grave menoscabo de garantías constitucionales.”*¹⁶

Y más recientemente, que *“la excepción de inhabilidad de título en el reducido ámbito del proceso de apremio, puede encontrar andamiaje bien en las formas extrínsecas del mismo (art. 6, inc. b, dec. ley 9122/1978) o bien cuando se desconoce la existencia de la deuda o se niega la calidad de deudor*

¹⁵ La Ley, t. 1993-C, pág. 266.

¹⁶ In re *“Fisco de la Provincia de Buenos Aires c/ Carniceros Agrupados de Rojas S.A. s/ apremio”* Ac. C 51472.

(es decir, cuando se hubiera podido deducir una falta de legitimación pasiva)".

17

La norma del artículo 6 de la ley 13406 que ciñe la controversia exclusivamente a las formas extrínsecas del título traído por el Fisco, también en consideración de la doctrina, tiene relativo valor, *"atento a la doctrina jurisprudencial de la Corte Suprema que brinda cabida a aquellas excepciones de inhabilidad de título en casos de pretensiones fiscales manifiestamente inexigibles y/o inexistentes"*.¹⁸

Así, en el fallo apuntado *supra*, donde la Municipalidad de Daireaux pretendía cobrarle una deuda a una congregación religiosa que había acreditado en el juicio de apremio que se encontraba exenta del tributo, la Corte Suprema de Justicia ha dicho que *"Los tribunales inferiores se encuentran obligados a tratar y resolver adecuadamente en los juicios de apremio las defensas fundadas en la inexistencia de deuda"*.

Por su parte la doctrina más autorizada ha dicho que la motivación esencial, que está en la base de esta elaboración jurisprudencial, radica en que la inexistencia de la deuda se presente como inequívoca y evidente, alcanzándose tal grado de certeza judicial partiendo de un hecho invocado por el ejecutado, que si bien escapa al ámbito de cognición de la ejecución fiscal, *"se encuentra acreditado con documentos acompañados por el oponente al interponer la defensa"*.¹⁹

Así, los autores citados ejemplifican refiriendo que se ha entendido que la defensa es admisible cuando, verbigracia, una exención alcanza al ejecutado²⁰, cuando no se ha configurado respecto de la accionada el hecho imponible²¹, o se computó un metraje equivocado para el cálculo del

¹⁷ SCBA, AC 79847 del 17 de diciembre de 2003.

¹⁸ SFERCO, José M., *"Notas críticas a las recientes modificaciones fiscales implementadas en la provincia de Buenos Aires"*, SJA del 22.3.2006, Lexis nº 0003/12510. Puede verse, en el mismo sentido y del mismo autor *"Ejecuciones fiscales y embargos en el orden nacional. Excepciones oponibles"* en *"El procedimiento tributario"*, Ed. Abaco, págs. 477/80.

¹⁹ TESSONE, Alberto y Mc INTOSH María, *Juicio de Apremio*, pág. 122, 2da. Ed. Librería Editora Platense, La Plata, 2005.

²⁰ Cám. 2ª Azul, 43.085.

²¹ Cám. 2ª San Martín, 49.293

impuesto inmobiliario²² y también cuando se pretende ejecutar la tasa vial y en la zona no existen caminos.²³

IV. El derecho español y nuestra Constitución.

Ya en 1994 el Tribunal Supremo español decretó en materia tributaria la consagración plena de la tutela judicial efectiva por aplicación del principio de derecho procesal según el cual *“la necesidad del proceso para obtener razón no debe convertirse en un daño para el que tiene razón”* y sostuvo que, esto así, *“impone la necesidad de examinar cada caso y fallar en razón de su concreta individualidad”*.²⁴

En el mismo año se sancionó nuestra constitución provincial, cuyo artículo 15 asegura la tutela judicial continua y efectiva, lo que significa lisa y llanamente que el juzgador no puede escudarse en la letra de la ley para desatender su principal obligación, dictada por la constitución misma, esto es, tutelar al judiciable, una de cuyas expresiones más elocuentes sería resguardarlo del cobro compulsivo de una deuda inexistente basada en un título que de perfecto solo tiene su factura material.

Tampoco la ley puede ofender el principio constitucional de razonabilidad, porque también así se alteraría el principio de razón suficiente de la conducta estatal, en este caso, razón de *esencia*, tal como se ofende el de *verdad* en el supuesto de actos del poder judicial²⁵. Someter a la exacción patrimonial al contribuyente y pretender que un posterior proceso ordinario le restituya lo que el rigor ritual le negó en el apremio, sería un apartamiento grave de principios constitucionales fundamentales.

V. Caracterización de la defensa.

²² Cám. 1ª Quilmes, 3.557

²³ Cám 1ª, San Nicolás, 2.653. (TESSONE, ob.cit. pág. 122).

²⁴ Ponente: Llorente, auto del 7/12/94, citado por Cassagne y Perrino en *“El nuevo proceso contencioso administrativo en la provincia de Buenos Aires, Buenos Aires”*, Lexis Nexis, 2006, donde se cita numerosa jurisprudencia y doctrina nacional en tal sentido.

²⁵ Véase LINARES, citado por CASSAGNE en *“El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativo”*, Madrid, Marcial Pons, 2009.

Hemos recorrido así con trazo grueso el proceso de elaboración jurisprudencial de la admisibilidad de la defensa de deuda inexistente en el juicio de apremio. Podemos ahora, en base a esa misma doctrina aplicable, establecer las condiciones de procedencia de la excepción:

1. Debe ser planteada en la primera presentación.
2. Debe ser manifiesta, que surja notoria de las constancias del expediente judicial, sin necesidad de adentrarse en mayores demostraciones, pudiéndose acreditar el hecho por documental acompañada por el accionado.
3. Que su sustanciación no requiera mayor amplitud de debate y prueba.

VI. Necesidad de recepción legislativa.

Como hemos visto, la jurisprudencia iniciada hace cincuenta y dos años ha recepcionado esta excepción, ha configurado los requisitos de su admisibilidad, ha dispuesto como obligatorio para los jueces su sustanciación e incluso ha considerado inválidas las sentencias que omitan su tratamiento.

Este proceso coincide con la postura en que nos hemos formado²⁶ toda una generación y de cuya evolución da cuenta, en el período señalado, el auge y aceptación de una *“nueva formulación de un objetivismo ético-jurídico que se apoye básicamente en la verdad”*²⁷

Por todo ello parece hora de que el legislador incluya en la ley de apremio esta excepción, para adaptar la norma positiva a las pautas de razonabilidad que exigen las normas constitucionales, evitar dispendios jurisdiccionales, tutelar los derechos de los administrados y ahorrarle al estudioso tener que argumentar para sostener que, en definitiva, ni el Estado puede, aún con prolijos papeles, pretender cobrar deudas que no existen.

²⁶ Sobre la subordinación de lo jurídico a la moral: CASSAGNE, Juan Carlos en *“Derecho Administrativo”* Tomo I, pág. 36, 1ª Ed., Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1977.

²⁷ CASSAGNE, Juan Carlos, *“El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa”*, pág. 29, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2009.