

Ejecucion Fiscal Recurso De Inconstitucionalidad Federal Improcedencia Competencia Local

JURISPRUDENCIA

Ejecución Fiscal. Recurso de inconstitucionalidad federal.

Improcedencia. Competencia local Se rechaza el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la empresa recurrente, en tanto no se ha probado la existencia de una cuestión que amerite la intervención de la justicia federal. Buenos Aires, 8 de abril de 2015 Vistos: los autos indicados en el epígrafe; resulta: 1. La Sala III de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario concedió el recurso de inconstitucionalidad deducido por Integración Eléctrica Sur Argentina S.A. contra la resolución de la Sala I de la Cámara CAyT que declaró la competencia del fuero local para entender en la causa sub examine. La decisión de declarar formalmente admisible el remedio intentado por la demandada se sustentó en que resultaba equiparable a una sentencia definitiva a los fines del recurso de inconstitucionalidad local el supuesto de denegación del fuero federal reclamado (conforme sentencia dictada por este Tribunal el 27 de febrero de 2008 in re ?Metrovías S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ?Metrovías S.A. c/ GCBA s/ impugnación de actos administrativos? y doctrina de Fallos: 310:1425; 323:189 y 324:533). Ello sentado, el a quo afirmó que la recurrente cuestionaba el alcance y la interpretación de las leyes federales n° 15.336 y n° 19.798, y del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, y la compatibilidad de dichas normas con los poderes tributarios de la Ciudad de Buenos Aires (fs. 936/936 vuelta). 2. En el caso, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, GCBA) promovió ejecución fiscal por la suma de \$ 1.500.583,87 con más sus intereses, correspondiente a los períodos 6 a 12 del año 2004, 1 a 12 de los años 2005 y 2006, y 1 a 8 del año 2007 del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, en virtud de la deuda determinada por resolución n° 1545/DGR/2009 y confirmada mediante la resolución n° 3703/DGR/2009 -que rechazó el recurso de reconsideración- y la resolución n° 465/AGIP/2010 -que rechazó el recurso jerárquico (fs. 3 y vuelta)-. En su responde, la parte demandada manifestó que era una empresa constructora dedicada a la ejecución de obras de transformación y transmisión de energía eléctrica y, en algunos casos, de transporte de energía eléctrica. Opuso excepciones de incompetencia y, en subsidio, de litispendencia -aduciendo que había promovido en el Juzgado Federal en lo Contencioso Administrativo n° 11 un juicio caratulado ?Integración Eléctrica Sur Argentina S.A. c/ GCBA s/ proceso de conocimiento? con el objeto de despejar su incertidumbre respecto de la exención tributaria ante el fuero local- y de inhabilidad de título (fs. 663/702 vuelta). 3. La jueza de grado, por los argumentos desarrollados en el dictamen de la Sra. Fiscal de primera instancia, se declaró incompetente y ordenó la remisión de las actuaciones a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (fs. 817). Disconforme con lo decidido, el GCBA interpuso recurso de apelación y expresó agravios (fs. 825/832 vuelta). La ejecutada contestó el traslado conferido (fs. 839/846). 4. A su turno, la Sala I de la Cámara CAyT hizo lugar al recurso de apelación del GCBA y declaró la competencia del fuero local (fs. 855/857). Para así decidir, remitió a los argumentos expuestos en la sentencia dictada en autos ?GCBA y otros s/otros procesos incidentales? (exp. n° 35.964/1) que luce a fs. 855/856 vuelta. Allí se señaló que el legislador local, para delimitar la competencia del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad, únicamente había tenido en cuenta el elemento subjetivo -que la Ciudad sea parte (artículo 48 de la ley n° 7 y artículo 2 del CCAyT)- y que esta atribución de competencia era perfectamente compatible con los artículos 2 y 106 de la Constitución de la Ciudad y el artículo 129 de la Constitución Nacional. Por ello, y entendiendo que la competencia federal es de excepción y de interpretación restrictiva -pues solo corresponde atribuir el conocimiento de las causas cuando la cuestión a resolver se vincule directa e inmediatamente con una norma de naturaleza federal-, el a quo resolvió que las presentes actuaciones debían tramitar ante el fuero Contencioso Administrativo y Tributario local. 5. Frente a ello, la parte demandada dedujo el recurso de inconstitucionalidad (fs. 872/885 vuelta). Sostuvo que en la causa se encontraba configurada una cuestión constitucional vinculada a la interpretación de los artículos 31, 116 y 129 de la Constitución Nacional y de los artículos 81, inc. 2, y 106 de la Constitución de la Ciudad. Planteó que resultaba esencial para la dilucidación del caso la aplicación de las normas federales que constituyen el Marco Regulatorio Eléctrico, en especial, establecer la validez y el alcance de la exención tributaria contenida en el artículo 12 de la ley n° 15.336 y en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993, por lo que la justicia federal resultaba ser el juez natural de la causa. Aseveró entonces, que en el caso, el Código Contencioso Administrativo y Tributario local resultaba contradictorio con lo establecido en el artículo 116 de la CN y, en virtud de la supremacía establecida en el art. 31 CN, debía ceder. Finalmente, manifestó que la decisión resistida se apartaba de lo resuelto por reiterados precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sin dar argumentos que los refutaran y, por ello, la calificó de arbitraria. 6. Posteriormente, la ejecutada acompañó copia del dictamen de la Procuradora Fiscal y de la resolución dictada por la

Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos ?Integración Eléctrica Sur Argentina S.A. c/ GCBA s/proceso de conocimiento? (registrada en el Alto Tribunal como Competencia n° 947 LXVII). En dichas actuaciones, al resolver un conflicto positivo de competencia suscitado entre la Cámara Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA (Sala I) y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala V), la Corte Suprema decidió que correspondía la competencia federal para conocer en la acción declarativa de certeza promovida por Integración Eléctrica Sur Argentina SA contra el GCBA con el objeto de que: i) se estableciera que estaba exenta del impuesto sobre los ingresos brutos obtenidos con motivo de la ejecución de los contratos de construcción, operación y mantenimiento (contratos COM) de líneas eléctricas y de estaciones transformadoras de energía eléctrica -incluyendo, además, en algunos casos, transporte-; y ii) se declarase la inconstitucionalidad de los artículos 129, 130, 197, subs. y ccs. del Código Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires (t.o. 2004) así como los correspondientes a los años 2005, 2006 y 2007 (fs. 915/918). Adjuntó además, copia de la sentencia dictada por la CSJN in re ?Intesar c/ Chubut Provincia y otro s/ acción declarativa de certeza? (Originario - I.147.XLIV). 7. Requerido su dictamen, la Sra. Fiscal General Adjunta afirmó que, si bien el recurso era admisible porque correspondía asimilar el pronunciamiento recurrido a una sentencia definitiva, propiciaba su rechazo porque ?... declarar la incompetencia del fuero local en una causa cuyo objeto es el cobro de un tributo local importaría limitar de manera considerable la competencia de los tribunales de la Ciudad cada vez que ello involucre el análisis de normas nacionales o federales?; tesis que ?... además de colocar en un segundo plano el criterio elegido por el legislador y plasmado en el art. 2 del CCAyT, atenta contra los principios de autonomía enunciados por la Constitución Nacional y reproducidos por la Constitución Local? (fs. 945/947 vuelta). Fundamentos: El juez José Osvaldo Casás dijo: 1. La resolución a cuya revisión aspira la parte demandada declaró la competencia del fuero local para entender en el presente juicio de ejecución fiscal promovido por el GCBA. La recurrente pretende que el proceso sea tramitado ante la justicia federal sobre la base de afirmar que la cuestión central a dilucidar en autos es la interpretación de la exención tributaria dispuesta en el artículo 12 de la ley n° 15.336 y en las normas del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. En definitiva, entiende que, en razón de la materia debatida, el fuero local resulta incompetente y que decidir de otro modo no sólo afectaría su derecho de defensa en juicio y la garantía del juez natural sino que implicaría apartarse de lo dispuesto en el art 116 de la CN. 2. En ese contexto, entiendo que el recurso de inconstitucionalidad ha sido correctamente concedido por la Sala III de la Cámara CAyT. Es que, si bien por regla general las decisiones en materia de competencia no constituyen sentencias definitivas a los fines del recurso de inconstitucionalidad local, aquellas resoluciones que -como la de autos- deniegan el fuero federal deben equipararse a resoluciones de tal naturaleza (conf. este Tribunal in re: ?Metrovías S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ?Metrovías S.A. c/ GCBA s/ impugnación de actos administrativos?, expte. n° 5449/07, sentencia del 27 de febrero de 2008; y doctrina de Fallos: 281:311; 303:235; 303:1542; 304:1154; 306:2101; 311:430, 605 y 1232, entre otros, cuya finalidad consiste en permitirle a la Corte Suprema una vía de control inicial de aquellas causas en que alguna de las partes postule la existencia de un interés federal involucrado que justifique la competencia que la Constitución de la Nación y las leyes establecen para los tribunales del gobierno federal). Por su parte, la cuestión sometida a conocimiento de este Estrado involucra un caso constitucional en la medida que los agravios articulados aparecen vinculados a una transgresión de la garantía de la defensa en juicio y, en especial, a la garantía del juez natural. 3. En lo que respecta a la cuestión aquí debatida, surge de autos que el GCBA accionante inició el proceso de marras con el objeto de obtener el cobro compulsivo del título ejecutivo expedido por la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos del GCBA, por la deuda correspondiente al Impuesto sobre los Ingresos Brutos, determinada mediante la resolución n° 1545/DGR/2009 y confirmada mediante las resoluciones n° 3703/DGR/2009 y n° 465/AGIP/2010; es decir, actos administrativos emanados de las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires. El GCBA promovió la acción ante la jurisdicción local dado que tanto la ley orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires -ley n° 7- como el Código Contencioso Administrativo y Tributario local -ley n° 189- establecen que la justicia en lo contencioso administrativo y tributario de la Ciudad deberá entender en todas aquellas cuestiones en las que una autoridad administrativa local sea parte, cualquiera sea su fundamento u origen. En particular, según el artículo 1° del CCAyT, se consideran autoridades administrativas de la CABA a la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada, los órganos legislativo y judicial de la Ciudad de Buenos Aires en ejercicio de la función administrativa y los entes públicos no estatales o privados en cuanto ejerzan potestades públicas otorgadas por las leyes de la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte, según el artículo 2° del CCAyT, se definen las causas contencioso-administrativas a los fines del CCAyT a todas aquellas en que una autoridad administrativa sea parte ?cualquiera que sea su fundamento u origen, tanto en el ámbito del derecho público como del derecho privado?. Así pues, dado que la pretensión ejercida en la causa consiste en el cobro compulsivo de impuestos determinados por una autoridad administrativa local de acuerdo con lo dispuesto en el Código Fiscal de esta jurisdicción, es posible entender que se satisfacen las exigencias que el CCAyT establece sobre la autoridad administrativa (art. 1°) y sobre las causas contencioso administrativas (art. 2°) para determinar la competencia de los juzgados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 4.

El hecho de que la causa tramite en la jurisdicción local no obstará a que los magistrados intervinientes evalúen fundadamente la procedencia de la excepción de litispendencia articulada -por ejemplo, ponderando un eventual pronunciamiento favorable al contribuyente en la acción declarativa de certeza hoy en trámite- como así también las eventuales consecuencias de su favorable acogida. Al mismo tiempo, una vez que se aborden los planteos de la ejecutada vinculados a la alegada inhabilidad del título por manifiesta inexistencia de deuda, tampoco existirá impedimento para que los jueces de la causa puedan ejercitar prerrogativas de conducción del proceso y, eventualmente, habilitar -aun en el marco del presente proceso de ejecución- mayores posibilidades de prueba y de debate para evitar que un exceso ritual importe denegar la plena realización del Derecho (v. en este sentido, CSJN in re: ?Municipalidad de Plaza Huincul v. Yacimientos Petrolíferos Fiscales? -Fallos: 313:170-, sentencia del 6 de marzo de 1990; entre otros). Ni habrá impedimento, llegado el caso, para que los magistrados de la jurisdicción local puedan realizar una interpretación del alcance y la extensión de ciertas normas de carácter federal -como el invocado Marco Regulatorio Eléctrico-, además de las normas locales y eventualmente de derecho intra-federal que regulan la cuestión; mas, a diferencia de lo postulado por la ejecutada, ello no significa que se esté en presencia de una causa exclusivamente regida por el derecho federal que obligue a desplazar la jurisdicción de la Ciudad en esta materia. Ahora bien, interesa destacar que en autos todavía no ha existido ocasión para que los jueces locales se expidan sobre esas dos excepciones, aún pendientes de tratamiento. Cabe recordar que, conforme doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se excluyen de la jurisdicción federal aquellos procesos en los que se debatan cuestiones de índole local que exijan 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: 321:2751; 322:617, 2023 y 2444; 330:1114, entre otros). Como bien señala la Sra. Fiscal General Adjunta en su dictamen, al discutirse el alcance de normas locales y de reglas federales, debe acudir primeramente ante los estrados de la justicia local, y, en su caso, llegar a la Corte por la vía del artículo 14 de la ley n° 48. Es que, aun cuando eventualmente se requiera la confrontación con normas federales, negar a los jueces de la Ciudad de Buenos Aires la potestad para brindar la interpretación de la normativa fiscal local -en particular, procesal y, eventualmente, procedimental y sustantiva- importaría como consecuencia directa una afectación de la autonomía local establecida, en primer término, por la Constitución Nacional y, luego, por la Constitución de la Ciudad y las leyes inferiores. En este sentido, interesa recordar que la reforma de la Constitución nacional de 1994 consagró la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en los siguientes términos: ?La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción? (art. 129, primer párrafo, CN). Así pues, 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 federal (Fallos: 310:295 y 2841; 311:1470; 314:620 y 810; 318:2534 y 2551; 324:2069; 325:3070, entre muchos otros). En suma, todo conduce a entender que la acción de ejecución de una boleta de deuda -en el caso, de contenido tributario- emitida por una autoridad local deberá ser tramitada en los estrados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 5. Finalmente, resta añadir que la circunstancia de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación haya resuelto que la causa ?Integración Eléctrica Sur Argentina S.A. c/ GCBA s/proceso de conocimiento? debía tramitar ante el fuero federal (conforme se da cuenta en el punto 6 de los ?resulta?) no resulta óbice para declarar la competencia de los tribunales locales para conocer en el presente juicio ejecutivo, porque se trata de procesos independientes. La interpretación en el sentido que pretende la recurrente implicaría que este Estrado declare la conexidad entre ambas causas, extremo que excede holgadamente la cuestión sometida a la consideración de este Estrado en el recurso de inconstitucionalidad sub examine -y que, en todo caso, será materia de análisis al tratar la excepción de litispendencia opuesta por la ejecutada, como ya fuera señalado-. Por lo expuesto y de conformidad con lo dictaminado por la Sra. Fiscal General Adjunta, corresponde rechazar el recurso de inconstitucionalidad deducido por la parte demandada, con costas (art. 62, CCAyT). Así lo voto. El juez Luis Francisco Lozano dijo: 1. La empresa recurrente se agravia de la decisión de Cámara que rechazó su excepción de incompetencia (cf. los puntos 4 y 5 de los ?resulta?). Sostiene que la presente ejecución debe tramitar ante el fuero federal porque los planteos que opuso a su procedencia (bajo el título inhabilidad de título por inexistencia manifiesta de deuda) están fundados en la ley federal 15.336 (ley de energía eléctrica) y en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, al que le acordó el mismo carácter que aquélla. 2. Coincido con mi colega José Osvaldo Casás en que corresponde rechazar el presente recurso. 3. La decisión recurrida es equiparable a definitiva porque deniega el fuero federal al que la parte recurrente sostiene tener derecho (cf. la doctrina de Fallos: 306:190; 311:1232; 316:3093; 323:2329, entre muchos otros). Pero, no se ha acreditado que el fuero federal sea, en razón de la materia, el competente para atender en el pleito. La pretensión del GCBA consiste en que ?...se ordene intimación de pago y citación de remate contra el demandado [esto es, la empresa recurrente,] por la suma reclamada[, que surge de la constancia de deuda en el ISIB agregada a fs. 1], con más lo que V.S. presupueste para responder por intereses y costas? (cf. fs. 3). En ese marco, no se observa materia federal en debate porque

lo que pretende el GCBA es ejecutar un certificado de deuda emitido con arreglo a lo previsto en una ley local. 3.1. Tampoco se ve la similitud que habría entre este proceso y aquellas declarativas de certeza que la demandada invoca (cf. el punto 6 de los ?resulta?). En esos casos la CSJN resolvió que tenía ?carácter federal? la discusión que en torno a si el marco regulatorio eléctrico impide, o no, a las jurisdicciones locales (en los casos invocados, CABA y Chubut) gravar con el ISIB la ejecución de los contratos de construcción, reparación y mantenimiento de líneas eléctricas y de estaciones transformadoras de energía eléctrica. Pero no estamos aquí frente a un proceso de conocimiento amplio, como los invocados por la parte demandada, sino en uno ejecutivo, regido por reglas procesales locales, que no queda acreditado alcance a puntos como esos aun cuando rijan respecto de la obligación tributaria ejecutada. 3.2. Finalmente, la propia argumentación de la parte demandada resulta contraria a sus intereses. Vale recordar que con arreglo a la doctrina del TSJ el Pacto invocado por la recurrente no tiene la naturaleza federal que invoca (cf. ?GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: HB FÜLLER SAIC c/ GCBA s/ impugnación actos administrativos?, Expte. n° 9281/12, sentencia del Tribunal del 4 de noviembre de 2014). Por ello, voto por rechazar el presente recurso. Costas a la vencida. La juez Inés M. Weinberg dijo: 1. El recurso de inconstitucionalidad ha sido correctamente concedido por la Cámara del fuero CAyT, al considerar que si bien -por regla- las cuestiones de competencia no resultan equiparables a sentencia definitiva, sí lo son cuando, como ocurre en el sub lite, el decisorio cuestionado implica la denegación del fuero federal (Fallos: 326:4352; 327:4650 entre otros). 2. Al criticar la competencia de la justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la demandada alega que los ingresos que obtiene por la actividad que realiza -empresa constructora dedicada a la ejecución de obras de transformación y transmisión de energía eléctrica en jurisdicción nacional- se encuentran exentos de tributar impuestos locales a raíz de la exención de carácter objetivo dispuesta por el art. 12 de la Ley 15.336 de Energía Eléctrica, razón por la que, al vincularse la cuestión de fondo con aspectos regidos por normas federales, la presente contiende -entiende- es de competencia de la Justicia Federal. Contrariamente a ello, y de forma coincidente con lo expresado por el Dr. José Osvaldo Casás en su voto, no se advierte que se esté en presencia de una causa cuyo carácter sea exclusivamente federal -como pretende plantear la recurrente- máxime cuando la cuestión se encuadra en un juicio de ejecución, cuyo examen de la obligación tributaria perseguida por el fisco local resulta ajena al limitado marco cognitivo reconocido a este tipo de proceso. Es doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ?el respeto de las autonomías provinciales [aplicable también a la CABA conforme art. 129 CN] requiere que se reserve a sus jueces el conocimiento y decisión de las causas que, en lo sustancial, versan sobre aspectos propios de las instituciones provinciales, sin perjuicio de que las cuestiones federales que también pueden comprender esos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela por vía del recurso extraordinario? (Fallos 311:1597 entre otros). Se advierte así que, si bien la quejosa pretende introducir la discusión sobre la exención contemplada por el régimen de energía eléctrica nacional, no puede dejarse soslayar que nos encontramos frente a un proceso de ejecución fiscal en el que la autoridad local procura el cobro del impuesto a los ingresos brutos -detallado en la boleta de deuda que adjunta- y cuyo objeto es eminentemente local. Sin perjuicio de que no se desprende de este la existencia de materia federal alguna, el debate que subyace es el ejercicio de facultades tributarias por parte del GCBA, aspecto sustancial y propio de las autonomías locales. 3. En este marco, el CCAyT califica como de orden público a la competencia contenciosa administrativa y tributaria -conf. art. 2º-, entendiendo como causas contenciosas ?todas aquellas en que una autoridad administrativa, legitimada para estar en juicio, sea parte...?. Se prioriza así al elemento subjetivo por sobre la naturaleza jurídica de la cuestión debatida como criterio de asignación de competencia, encontrándose configurado en autos de forma suficiente el requisito de autoridad administrativa a los fines de determinar la competencia local. Entendida la competencia de la Justicia Federal como de excepción, se advierte que aquella se encuentra limitada en la materia a los casos que contempla el art. 116 de nuestra Carta Magna, referidos al ?conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación? y en los casos de recurso extraordinario del art. 14 Ley N° 48. De esta forma, lo que determina el carácter federal de los presentes actuados será el gravamen constitucional que la pretensión tributaria local podría generar al interferir en el ejercicio de facultades propias de la Nación, exigiéndose para ello de la exclusiva aplicación e interpretación de normas de naturaleza federal, cuestión ésta no advertida en autos. 4. Por lo motivos expresados, y de conformidad con lo dictaminado por el Sra. Fiscal General Adjunta, voto por rechazar el recurso deducido por la demandada, con costas a la vencida (artículo 62 CCAyT). Así lo voto. La jueza Alicia E. C. Ruiz dijo: Por las razones que expresara al votar la causa ?Metrovías S.A. s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Metrovías S.A. c/ GCBA y otros s/ otros rec. judiciales c/ res. pers. públicas no est.? (expte. n° 5428/07), corresponde declarar mal concedido el recurso interpuesto por la ejecutada. Así lo voto. Por ello, de acuerdo con lo dictaminado por la Sra. Fiscal General Adjunta, por mayoría, el Tribunal Superior de Justicia resuelve: 1. Rechazar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Integración Eléctrica Sur Argentina S.A., con costas. 2. Mandar que se registre, se notifique y, oportunamente, se devuelva a la Cámara remitente. La jueza Ana María Conde no suscribe la resolución en los términos de la acordada n° 40/2014.

007180E