Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Fiscalía General

Expte. Nº 12.321/15 "GCBA s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en "Dist Trans S.R.L. s/ inf. Art 23 –Ley 1217– Ejecución multa determinada por controlador (EM)"

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA:

I. OBJETO.

Vienen las presentes actuaciones a esta Fiscalía General, a fin de dictaminar respecto del recurso directo interpuesto por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante GCBA) contra el auto dictado por la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas, con fecha 28 de mayo de 2015, por el que se declaró inadmisible el recurso de inconstitucionalidad anteriormente articulado contra la decisión de la Sala mencionada, del 18 de marzo de 2015, por la que se confirmó la decisión dictada en primera instancia en cuanto se declaró la prescripción de la sanción de multa cuya aplicación dio lugar a la emisión del certificado de la deuda objeto de la ejecución intentada.

II. ANTECEDENTES.

Entre los antecedentes de interés, corresponde destacar que en el marco del trámite del legajo n° 36806/00/UAAFE/09 por ante la Unidad Administrativa de Atención de Faltas Especiales n° 19, se dictó la resolución n° 12518/UAAFE/09, de fecha 5 de octubre de 2009, por la que se impuso a Dist Trans S.R.L. la pena de multa de cincuenta y cuatro mil unidades fijas –fs. 38/44-.

Martin Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

Ello dio lugar a la posterior emisión del certificado de deuda -obrante a fs. 37- que motivó la promoción de su ejecución judicial con fecha 29 de diciembre de 2011 -expte. 732/12 del Juzgado en lo Penal, Contravencional y de Faltas n° 11-, en cuyo marco se ordenó intimar de pago a la deudora, que se presentó e interpuso excepción de prescripción –fs. 18/19-; mediante pronunciamiento de fecha 22 de octubre de 2014 -fs. 35/36-, el Sr. Juez de grado declaró la prescripción de la sanción de multa que diera origen al expediente de ejecución judicial y dispuso el archivo de las actuaciones.

En virtud de la apelación deducida contra dicho decisorio por el representante del GCBA tomó intervención la Sala I de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas que, por pronunciamiento del 18 de marzo de 2015 –fs. 46/49-, resolvió confirmar la resolución recurrida.

Contra dicha sentencia el GCBA dedujo recurso de inconstitucionalidad -fs. 50/55-, ocasión en que se invocó la violación del debido proceso legal, de los derechos de defensa, igualdad y propiedad, y el principio de legalidad, a cuyo respecto se desarrollaron agravios relativos al apartamiento de la legislación y jurisprudencia aplicables a la prescripción de la acción para la ejecución de una multa, concluyéndose en la arbitrariedad de la sentencia impugnada.

Por auto del 28 de mayo de 2015 -fs. 57/60- la Sala de Cámara interviniente entendió que el recurso no logró introducir en debida forma un caso constitucional, al haber invocado derechos y garantías pero sin fundamentar cómo habrían sido vulnerados ni demostrar su conexión con la decisión cuestionada, así como haber reiterado argumentos expuestos con anterioridad y discrepar con la interpretación de normas infraconstitucionales; asimismo, se sostuvo que no concurrían las circunstancias excepcionales que tornan procedente la tacha de arbitrariedad, en fundamento de todo lo cual se declaró la inadmisibilidad del remedio procesal articulado.

El representante del GCBA dedujo la presentación directa -fs. 1/14- que motivó la intervención de ese Tribunal Superior, en cuyo trámite se dispuso dar intervención a esta Fiscalía General en los términos del art. 31 de la Ley 1.903 - fs. 73-.

III. ADMISIBILIDAD DE LA QUEJA.

El recurso de queja fue interpuesto por escrito, en tiempo oportuno, ante el tribunal superior de la causa (art. 33 de la Ley Nº 402), y contiene una crítica eficaz de las consideraciones efectuadas en el auto por el que la Cámara de Apelaciones declaró la inadmisibilidad del recurso de inconstitucionalidad.

En efecto, en tal sentido y previo a toda consideración creo de utilidad destacar, en lo que atañe a los alcances del juicio de admisibilidad a cargo del órgano jurisdiccional en los casos de presentaciones directas por recursos denegados, que el examen importa un análisis preliminar orientado a constatar la presencia de los extremos formales, y a verificar que el recurso presente una mínima suficiencia técnica en lo atinente a su contenido sustancial.

En función de ello, la doctrina ha señalado con acierto que el juicio de admisibilidad del recurso extraordinario "*se centra obviamente, en la verificación de la concurrencia de los presupuestos formales o procedimentales del escrito del recurso, sin poder avanzar sobre los fundamentos, motivos o contenidos en sí que sustentan lo sustancial de la impugnación. Esto último que corresponde a los agravios se halla reservado al juez del recurso ... El juicio de admisibilidad se circunscribe, pues, a la comprobación de si están satisfechas por el recurrente las cargas pertinentes que conciernen a aspectos procesales: carácter definitivo del fallo, legitimación del apelante, plazo y, desde luego, si la lectura del escrito autoriza un primer juicio de valor sobre su contenido, en lo*

Martín Ocampo
Fis
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

atinente a la operatividad formal, que acuerde la imprescindible suficiencia técnica como para ser concedido"[1].

Teniendo en cuenta lo expuesto, debe destacarse que, conforme lo sostuvo la quejosa en su presentación, su recurso de inconstitucionalidad cumple con las exigencias propias de dicho remedio impugnativo, en tanto el remedio procesal invocó que la decisión adoptada resulta atentatoria de concretas garantías constitucionales, citándose las disposiciones legales aplicables y de las que se apartó el a quo, así como la jurisprudencia que avala esa postura, a cuyo respecto la presentación contiene el desarrollo de suficientes razonamientos -la recurrente argumentó que la resolución objetada se apartó de la normativa aplicable a los procesos ejecutivos, ocasionando con ello un perjuicio patrimonial a la Ciudad de Buenos Aires en franca violación de los arts. 16, 17, 18, 19, 28 y 31 CN y 12 y 13, 51, 102 y 104 CCBA-, a los que no puede otorgárseles el carácter de invocación genérica de afectaciones constitucionales ni de mera disconformidad con la interpretación de normas de derecho común.

Asimismo, en lo que se refiere a la tacha de arbitrariedad invocada, en la queja se puso de manifiesto que, en su oportunidad y para fundarla, se la acompañó de concretas consideraciones -así como de la cita de fallos del Máximo Tribunal- en virtud de las cuales se sostuvo que el pronunciamiento atacado no cumple con la exigencia de fundamentación.

De tal modo, la queja critica eficazmente el auto denegatorio y por ello debe ser admitida.

IV. EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Corresponde entonces ingresar en el tratamiento de los agravios

[1] Conf. Morello, Augusto Mario, "Los recursos extraordinarios y la eficacia del proceso", Ed. Hammurabi, tomo II, pág. 444.

desarrollados en ocasión de la interposición del recurso de inconstitucionalidad, a cuyo respecto, debe recordarse que algunas de las cuestiones aquí debatidas fueron objeto de oportuno análisis y decisión por parte de ese Tribunal Superior en ocasión de resolver el caso "Expreso Cañuelas"[2], entre muchos otros posteriores[3].

En dicho precedente, se destacó que el objeto del proceso estaba constituido por el reclamo del pago de una deuda firme, ejecutoriada y determinada por la autoridad administrativa, por lo que correspondía su cobro judicial compulsivo conforme lo establecido por el art. 450 y ss. de la ley nº 189 (CCAT), procedimiento especial que evita "*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*".

Asimismo, se valoró que "*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*", agregándose que "*aun 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*

---

[2] Expte. n° 3276/04 "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires c/ Expreso Cañuelas S.A. s/ ejecución de multa", Buenos Aires, sentencia del 3 noviembre de 2004.

[3] En ese sentido, conf. Expte. n° 3966 "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: 'GCBA c/ Impsat SA s/ ejecución de multa'", sentencia del 19 de octubre de 2005; Expte. nº 4064/05 "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en 'GCBA c/ Burgos, José Luis s/ ejecución de multa'", sentencia del 8 de noviembre de 2005; Expte. nº 4062/05 "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en 'GCBA c/ Taha, Alfredo Mostafa s/ ejecución de multa'", sentencia del 8 de noviembre de 2005; Expte. nº 4063/05 "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en 'GCBA c/ Moscarda, Conrado Armando s/ ejecución de multa'", sentencia del 8 de noviembre de 2005; Expte. nº 3989/05 "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en 'GCBA c/ He Jia Jin s/ ejecución de multa'", sentencia del 10 de noviembre de 2005; y Expte. nº 4230/05 "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: 'GCBA c/ Mosquera, Cándido Francisco s/ ejecución de multa'", sentencia del 20 de febrero de 2006.

Martín Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

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 distingos. 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".

Tales reglas no son otras que las establecidas en el Código Contencioso Administrativo y Tributario en tanto, conforme lo tiene dicho ese Tribunal Superior 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, "*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*", no existiendo ninguna disposición 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.

Ello por supuesto no implica desconocer que el ordenamiento de faltas incluye disposiciones que regulan el plazo de prescripción correspondiente a las sanciones de multa allí previstas e incluso la interrupción del mismo a través de la "*interposición de la demanda para el cobro del certificado de deuda emitido por autoridad competente*" -conf. art. 34 del Régimen de Faltas Ley N° 451-, cuya aplicación al caso no ha sido motivo de controversia, en tanto aquí no se encuentra en discusión la aplicabilidad de tales disposiciones sino solamente

los alcances que corresponde otorgarle a la interrupción derivada de la promoción del juicio ejecutivo.

Y en este aspecto, no puede soslayarse que no obstante que se reconozca la naturaleza represiva a la multa originada en el régimen de faltas, según lo ha dicho V.E. ello no autoriza a trasladar al cauce formal previsto por el legislador para exigir su pago una vez que la misma ha quedado ejecutoriada -juicio de ejecución-, sin más, la totalidad de los principios característicos del proceso penal, por lo que si la ejecución de las multas ejecutoriadas se rige por las disposiciones del Código Contencioso Administrativo y Tributario –según así lo establece el art. 450 de dicho cuerpo legal- resulta de toda lógica que a los efectos de determinar las consecuencias que cabe asignar a la interrupción de la prescripción habrá de estarse a lo que es propio de dicha materia.

Y en esta dirección resulta de aplicación la doctrina proveniente de las citas correctamente seleccionadas por la recurrente, a lo que debe adicionarse que, según lo ha decidido el Alto Tribunal "*La interrupción de la prescripción producida por la interposición de la demanda continúa mientras esté pendiente el juicio y no se haya declarado la caducidad de la instancia,* ***aunque las actuaciones hayan estado paralizadas durante un tiempo suficiente para que hubiera podido operarse la prescripción***"[4] -el resaltado me pertenece-.

Por lo demás, corresponde agregar que no solamente la legislación de faltas -me refiero tanto al Código de Faltas como al ordenamiento procedimental aplicable en esa materia- no prevé disposiciones que regulen los efectos de la interrupción de la prescripción de la multa, sino que además el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación contiene una particular regulación, cuyo ámbito de aplicación resultaría ser de la mayor amplitud, al establecer el artículo 2532 que "*En ausencia de disposiciones específicas, las normas de este Capítulo son*

---

[4] C.S.J.N. autos "Restifo, Francisco c/ Nación", Fallos 210:1199.

Martín Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

aplicables a la prescripción adquisitiva y liberatoria", sin perjuicio de que "*Las legislaciones locales podrán regular esta última en cuanto al plazo de tributos*".

Concretamente, en lo que atañe en particular al tema que aquí se analiza, el nuevo ordenamiento, además de referirse a la interrupción de la prescripción por petición judicial, también regula los efectos que cabe asignarle a la interrupción, y concretamente, determina la duración de esos efectos, estableciendo el artículo 2547 -titulado "Duración de los efectos"- que "*Los efectos interruptivos del curso de la prescripción permanecen hasta que deviene firme la resolución que pone fin a la cuestión, con autoridad de cosa juzgada formal. La interrupción del curso de la prescripción se tiene por no sucedida si se desiste del proceso o caduca la instancia*".

Y si bien la regulación de la prescripción liberatoria por el Código Civil está destinada a proyectarse sobre aspectos relativos a los efectos de las relaciones sustantivas que ese cuerpo normativo contempla, nada obsta a que la legislación común civil sea aplicada analógicamente en este tipo de procesos, en defecto de una regulación específica, lo cual "*constituye una lógica práctica jurídica destinada a dar solución a cuestiones, problemas o casos que no se hallan regulados por un precepto concreto*" -conf. voto de la Dra. Conde en el caso "Administración General de Puertos"[5]-.

En función de todo lo expuesto, la aplicación del derecho efectuada en el pronunciamiento recurrido importa un indebido apartamiento de la solución prevista en la normativa aplicable al caso que, a la vez que se traduce en una afectación del principio de legalidad, y supone una deficiencia del fundamento normativo del fallo bajo examen, que lo convierte en arbitrario y lo descalifica,

---

[5] Conf. T.S.J. Expte. nº 5374/07 "Administración General de Puertos c/ GCBA s/ recurso de apel. jud. c/decis. DGR (art. 114 Cod. Fisc.) s/ recurso de apelación ordinario concedido" y sus acumulados expte. nº 5372/07 "GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: 'Administración General de Puertos c/ GCBA s/ recurso de apel. jud. c/ decis. DGR (art. 114 Cod. Fisc.)'" y expte. nº 5250/07 "GCBA s/ queja por recurso de apelación ord. denegado en: 'Administración General de Puertos S.A. c/ GCBA s/ recurso de apelación judicial c/ decis. DGR (art. 114 Cod. Fisc.)'", sentencia del 20 de febrero de 2008-

con inmediato desmedro del derecho de defensa en juicio y del debido proceso legal.

V. PETITORIO.

En virtud de las consideraciones precedentes, estimo que el Tribunal Superior de Justicia debería hacer lugar al recurso de queja y al recurso de inconstitucionalidad interpuestos por el GCBA, dejar sin efecto el pronunciamiento recurrido y devolver las actuaciones a la primera instancia a los efectos de continuar con su trámite.

Fiscalía General, 4 de diciembre de 2015.

DICTAMEN FG Nº 669-PCyF/15

Martín Ocampo
Fiscal General
Ministerio Público Fiscal de la C.A.B.A.

Seguidamente se remitió al TSJ. Conste.

María de las Nieves Macchiavelli
Secretaria General
Secretaría Judicial
Fiscalía General - C.A.B.A.