Comuna de Villa Ana vs. Edupa S.A. y/o quien resulte jurídicamente responsable s. Apremio

CCCL, Reconquista, Santa Fe; 23/04/2025; Rubinzal Online; RC J 4064/25

Sumarios de la sentencia

Procesos de ejecución - Apremio fiscal - Acceso a la información pública - Tasa - Usuario de servicios públicos

Corresponde declarar la inconstitucionalidad del art. 8, Ley 5066 -en cuanto limita rígidamente el derecho de defensa del obligado tributario en colisión con normas constitucionales y legales posteriores que hacen a la protección del usuario de servicios públicos- y anular oficiosamente lo obrado desde el decreto de fecha 13/02/2023. En consecuencia, se dispone que el juzgado al cual le corresponda la continuidad del proceso, en el primer decreto de trámite -previo al traslado de la citación de remate para oponer excepciones- exija a la Comuna actora la integración del título ejecutivo de apremio fiscal por tasa por hectárea objeto de este proceso con la información pública -que debiera estar disponible para la ciudadanía- de los ingresos devengados por tasa sobre los inmuebles rurales durante el período reclamado en el apremio y el monto total correspondiente a la ejecución efectiva en servicios brindados durante ese mismo período. El porcentaje que arroje esa proporción de ejecución efectiva será el porcentaje que configurará la habilidad del título respectivo. Así, la integración del título a través de la información -incluso asequible en un portal público- que se ha de realizar en la instancia de grado determinará el porcentaje de ejecución efectiva de contraprestación en servicios y ese porcentaje configurará la habilidad del título para su ejecución por la vía del apremio fiscal. Ello así, toda vez que, en el contexto actual, la abstracción y rigidez del marco ejecutivo de apremios fiscales provinciales establecido en la Ley 5066 en el año 1959 han de ser modulados a la luz de la protección constitucional de los usuarios de bienes y servicios, como de la modernización del Estado provincial reflejada en la reciente Ley 14256 sobre gobernanza de datos imbuida del moderno principio constitucional del derecho de la ciudadanía al acceso a la información pública.

Texto completo de la sentencia.-

En la ciudad de Reconquista, Santa Fe, a los 23 días de abril 2025 se reúnen los jueces de esta Cámara, Dres. María Eugenia Chapero, Santiago Andres Dalla Fontana y Mauricio Sánchez; para resolver los recursos interpuestos contra la resolución dictada por el señor Juez a cargo del Juzgado de Primera Instancia de Circuito de la ciudad de Villa Ocampo (Santa Fe), en los autos "COMUNA DE VILLA ANA c/ EDUPA S.A. y/o q.r.j.r. s/ Apremio", CUIJ N° 21-23326751-9. Acto seguido el Tribunal establece el orden de votación conforme con el estudio de autos: Chapero, Dalla Fontana y Sánchez; y se plantean las siguientes cuestiones:

PRIMERA: ¿Es nula la sentencia recurrida?

SEGUNDA: ¿Es justa la sentencia apelada?

TERCERA: ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?

A la primera cuestión la Dra. Chapero dice: El recurso de nulidad no ha sido sostenido en esta instancia, más sin embargo se advierte la existencia de un déficit procedimental cuyo tratamiento deviene oficioso por imperio del orden público procesal.

La irregularidad en cuestión se vincula con la admisibilidad formal de la pretensión ejecutiva, en tanto exige el examen de la habilidad del título acompañado por la actora. No se trata aquí de una evaluación del mérito del crédito fiscal, sino del cumplimiento de los requisitos procesales -capacidad de las partes y competencia del juez- y sustanciales -deuda líquida, exigible en moneda argentina- que hacen viable su cobro por la vía privilegiada del apremio, en armonía con el bloque constitucional y convencional vigente. Tal control de admisibilidad -como ha señalado Jorge W. Peyrano- puede ejercerse en diversas etapas del proceso, incluso de oficio y al momento de dictar sentencia, sin que ello implique prejuzgar sobre el fondo ni vulnerar el principio de congruencia, ya que lo que se analiza es la aptitud del título para fundar una ejecución forzada[1].

Y desde este ámbito atravesado por el orden público como lo es el análisis de admisibilidad de la habilidad del título ejecutivo de la deuda por tasa sobre inmuebles rurales -conocida como tasa por hectárea- adelanto desde ya que encuentro razones para anular el fallo alzado por la omisión en la instancia de grado de la integración del título con la información necesaria referida al servicio efectivamente prestado cuyo pago se ejecuta.

Es que, en el contexto actual, la abstracción y rigidez del marco ejecutivo de

apremios fiscales provinciales establecido en la Ley 5066 en el año 1959 han de ser modulados a la luz de la protección constitucional de los usuarios de bienes y servicios (art. 42 C.N.), como de la modernización del Estado provincial reflejada en la reciente Ley 14256 sobre gobernanza de datos imbuida del moderno principio constitucional del derecho de la ciudadanía al acceso a la información pública.

La semilla que activa la actualidad del planteo reside en la propia naturaleza jurídica de "tasa"[2] de la deuda fiscal reclamada en esta causa que significa que se trata de un tributo de contraprestación, no de un impuesto, que exige la prestación concreta, efectiva e individualizada de un servicio público o al menos su organización y puesta a disposición del contribuyente. La Ley 11123 en su Titulo III, Capítulo Único sobre las Municipalidades y Comunas dispone en su art. 7 que: "... las tasas municipales, en general deben constituir la retribución de un servicio efectivamente prestado y guardar una razonable relación con los costos directos e indirectos que genere dicha prestación".

Y esta característica constitutiva de toda "tasa de servicios" no puede desacoplarse del cambio paradigmático de 1994 a través de la protección constitucional privilegiada para los consumidores y usuarios de servicios públicos (arts. 1 y 2 LDC), como lo es en este caso la usuaria de un servicio público demandado, en particular en torno al deber de información. A modo de ejemplo en este análisis es dable colegir que este paradigma protectorio ha sido el anclaje para la evolución jurisprudencial en torno al análisis causal que se abrió paso en los pagarés de consumo con la carga de integración de los títulos ejecutados, los cuales sin perder la ejecutividad propia de los títulos abstractos, sin embargo imponen a una carga de información en la instancia de grado a cargo de los ejecutantes[3].

De tal guisa, y a caballo de la reciente ley de Gobernanza de Datos -Ley Provincial 14.256- se puede considerar razonable y una prudente modulación de los intereses y orden públicos en juego exigir a las Municipalidades y Comunas la integración de los títulos ejecutivos de apremios fiscales por tasa por hectárea con la información pública que debiera estar disponible para la ciudadanía de los ingresos devengados por tasa sobre inmuebles rurales durante el período reclamado en el apremio y el monto total correspondiente a la ejecución efectiva en servicios brindados. El porcentaje que arroje esa proporción de ejecución efectiva será el porcentaje que configurará la habilidad del título respectivo. Así, insisto, la integración de la información a través incluso de información asequible en un portal público que se ha de realizar en la instancia de grado determinará el porcentaje de ejecución efectiva de contraprestación en servicios y ese porcentaje (100% o menos) configurará la habilidad del título para su ejecución

por la vía del apremio fiscal.
Por otro lado, no se soslaya que desde la Corte Provincial se ha abierto paso a una vía de flexibilización de la rigidez propia de la abstracción de los títulos en apremios fiscales, y se puede inferir que es el deber de información robustecido en el marco consumeril a favor de los usuarios de servicios públicos la inteligencia que sostiene la resolución de la Corte Provincial in re "Comuna de Fortín Olmos c/ Oneto"[4].
En ese fallo el cimero Cuerpo Provincial abre el análisis de la excepción de inhabilidad de título por una deficiencia en la publicación del acto administrativo que le dio origen a la carga fiscal[5] reclamada por vía del apremio.
Por último, y naturalmente, en esta faena de modulación de los intereses públicos en juego -eficiencia y celeridad del Estado en la percepción de sus tributos (incluidas las tasas)- con el derecho de propiedad, derecho a la información del consumidor o usuario, y la garantía de defensa en juicio de los ciudadanos, se advierte la tensión constitucional que refleja la norma 5066 en su artículo 8 que veda discutir la excepción de inhabilidad de título si la actora es una comuna y en cuanto no permite trascender el aspecto externo del título en un análisis causal en armonización con la LDC. Tal incompatibilidad existencial se avizora de solo contrastar la rigidez y estrechez en términos defensivos del citado artículo de la ley 5066 con el art. 42 de la C.N., arts. 1 y 2 de la LDC, como los artículos 1 y 2 de la Ley 14256 que establecen el derecho a recibir información veraz, completa y oportuna sobre recursos públicos, el art. 3 de la misma ley que incluye expresamente a las comunas como sujetos obligados, el art. 9 que exige que la información esté disponible en forma completa y actualizada, como el capítulo VII que regula el derecho de acceso a la información pública y por último el art. 7 del titulo III de la Ley 11123 que recepta la naturaleza jurídica de la "tasa" ya explicitada en cuanto a contribución por un servicio efectivamente prestado.
Así, en tanto el marco legal vigente -art. 8 de la Ley 5066- limita rígidamente el derecho de defensa del obligado tributario en colisión con normas constitucionales y legales posteriores que hacen a la protección del usuario de servicios públicos, corresponde -en el caso concreto- declarar su inconstitucionalidad, por colisión con los principios y derechos consagrados en los arts. 17, 18 y 42 de la Constitución Nacional, el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la Ley Provincial 14256. Tal decisión no desconoce el principio de ejecutividad de los títulos fiscales, sino que lo armoniza con el deber de información pública y la garantía de defensa en juicio, pilares del constitucionalismo moderno. Y no se soslaya de ningún modo en este análisis que -tal como lo dijo la Corte Suprema de Justicia de nuestra Provincia-

la declaración de inconstitucionalidad de una norma es la última ratio, constituyendo la tarea más delicada que se le encomienda a un magistrado[6], y sólo es procedente cuando no exista la posibilidad de una solución adecuada del juicio por otras razones que las constitucionales comprendidas en la causa[7].
En suma, y atento a las razones que anteceden, he de proponer al Acuerdo que se declare la inconstitucionalidad del art. 8 ley 5066 y en consecuencia en el marco del art. 362, 2do párrafo CPCC, se anule lo obrado desde el primer decreto de fecha 13.02.2023 de fs. 9. Luego, disponer que el juzgado al cual le corresponda la continuidad del proceso, en el primer decreto de trámite -previo al traslado de la citación de remate para oponer excepciones- exija a la Comuna actora la integración del título ejecutivo de apremio fiscal por tasa sobre inmuebles rurales objeto de este proceso con la información pública -que debiera estar disponible para la ciudadanía- de los ingresos devengados por tasa por hectárea durante el período reclamado en el apremio y el monto total correspondiente a la ejecución efectiva en servicios brindados durante ese mismo período. El porcentaje que arroje esa proporción de ejecución efectiva será el porcentaje que configurará la habilidad del título respectivo. Así, se reitera, la integración del título a través de la información -incluso asequible en un portal público- que se ha de realizar en la instancia de grado determinará el porcentaje de ejecución efectiva de contraprestación en servicios y ese porcentaje configurará la habilidad del título para su ejecución por la vía del apremio fiscal.
Las costas de ambas instancias se han de imponer en el orden causado atento a la inexistencia de vencedor ni vencido en esta solución propuesta (art. 250 C.P.C.C.). Voto por la afirmativa.
A la misma cuestión y luego de analizarla, los Dres. Dalla Fontana y Sánchez manifiestan coincidir con lo expuesto, por lo que votan en idéntico sentido.
A la segunda cuestión, la Dra. Chapero dijo: La resolución propiciada a la primera cuestión torna innecesario el tratamiento de la presente.
A la misma cuestión, los Dres. Dalla Fontana y Sánchez votan del mismo modo.
A la tercera cuestión, la Dra. Chapero dijo: Que atento al resultado precedente, corresponde adoptar la siguiente resolución: 1) Declarar la inconstitucionalidad del art. 8 de la ley 5066. 2) Anular oficiosamente lo obrado desde el decreto de fecha 13.02.2023 de fs. 9; y disponer que el juzgado al cual le corresponda la continuidad del proceso, en el primer decreto de trámite -previo al traslado de la citación de remate para oponer excepciones- exija a la Comuna actora la integración del título ejecutivo de apremio fiscal por tasa por hectárea objeto de este proceso con la información pública -que debiera estar disponible para la ciudadanía- de los ingresos devengados por tasa sobre los inmuebles rurales

durante el período reclamado en el apremio y el monto total correspondiente a la ejecución efectiva en servicios brindados durante ese mismo período. El porcentaje que arroje esa proporción de ejecución efectiva será el porcentaje que configurará la habilidad del título respectivo. Así, se reitera, la integración del título a través de la información -incluso asequible en un portal público- que se ha de realizar en la instancia de grado determinará el porcentaje de ejecución efectiva de contraprestación en servicios y ese porcentaje configurará la habilidad del título para su ejecución por la vía del apremio fiscal.
3) Imponer las costas de ambas instancias en el orden causado (art. 250 C.P.C.C.). 4)
Regular los honorarios profesionales de segunda instancia de los letrados actuantes en el 50 % de la regulación firme de primera instancia.
A la misma cuestión, los Dres. Dalla Fontana y Sánchez votan de la misma manera.
Por ello, la CÁMARA DE APELACIÓN EN LO CIVIL, COMERCIAL Y LABORAL DE LA CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN JUDICIAL RESUELVE: 1) Declarar la inconstitucionalidad del art. 8 de la ley 5066. 2) Anular oficiosamente lo obrado desde el decreto de fecha 13.02.2023 de fs. 9; y disponer que el juzgado al cual le corresponda la continuidad del proceso, en el primer decreto de trámite -previo al traslado de la citación de remate para oponer excepciones exija a la Comuna actora la integración del título ejecutivo de apremio fiscal por tasa por hectárea objeto de este proceso con la información pública -que debiera estar disponible para la ciudadanía- de los ingresos devengados por tasa sobre los inmuebles rurales durante el período reclamado en el apremio y el monto total correspondiente a la ejecución efectiva en servicios brindados durante ese mismo período. El porcentaje que arroje esa proporción de ejecución efectiva será el porcentaje que configurará la habilidad del título respectivo. Así, se reitera, la integración del título a través de la información -incluso asequible en un portal público- que se ha de realizar en la instancia de grado determinará el porcentaje de ejecución efectiva de contraprestación en servicios y ese porcentaje configurará la habilidad del título para su ejecución por la vía del apremio fiscal. 3) Imponer las costas de ambas instancias en el orden causado (art. 250 C.P.C.C.). 4) Regular los honorarios profesionales de segunda instancia de los letrados actuantes en el 50 % de la regulación firme de primera instancia.
Regístrese, notifíquese y bajen.
CHAPERO - DALLA FONTANA - SÁNCHEZ.

Notas:
[1] PEYRANO, Jorge Walter. Plurales oportunidades para examinar

judicialmente la habilidad de un título ejecutivo, TR L.L. 0003/011576.

[2] SÁNCHEZ, Mauricio. Tasa sobre inmuebles rurales en la Provincia de Santa Fe, publicado en "Derecho agrario", editorial Nova Tesis, Rosario, 2005, pág. 459. "... algunos de los requisitos que le son propios e indispensables para ser designado como 'Tasa': 1) Relación directa del monto con el servicio prestado. 2) Relación con la capacidad contributiva del obligado. 3) Prestación efectiva del servicio".

[3] Jurisprudencia del fallo "HSBC c/ Pardo" de la C.C.Com. de Azul, 2017, que impuso la obligación de integrar el pagaré de consumo con documentación complementaria en la ejecución, reconociendo que la forma no puede prevalecer sobre la causa ni sobre el deber de información.

[4] CSJSF. "Comuna de Fortín Olmos c/ Oneto, Miguel Ángel -apremio fiscal- s/ Recurso de inconstitucionalidad", de fecha 14/02/2024, cita 42/24.

[5] FREIJO, José Luis, trabajo inédito. Excepción de Inhabilidad de título por inexistencia de prestación de servicios.

[6] CSJSF. "Sancanella, David Alberto C/ Municipalidad De Rosario -Cobro de Pesos-Rubros Laborales- s/ Queja por denegación del recurso de inconstitucionalidad", del 09/11/21. Cita: 918/21.

[7] CSJSF. "Faure, Emilio Gabriel c/ La Segunda Art y ot -Sentencia Accidente y/o Enfermedad Trabajo- s/ Recurso de inconstitucionalidad", del 04/05/21. Cita: 345/21.