

Tasas Municipales Exenciones Autonomia Municipal

JURISPRUDENCIA

Tasas municipales. Exenciones. Autonomía municipal

Se

mantiene el fallo que hizo lugar a la pretensión anulatoria, disponiendo que la caja previsional actora se encuentra exenta del pago de las tasas municipales reclamadas, esto es, la ?Tasa Municipal de Limpieza/Conservación de la Vía Pública? y la ?Tasa Municipal por Servicios Sanitarios?.

En la ciudad de San Nicolás de los Arroyos, a los 1 días del mes de septiembre de 2017, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo con asiento en San Nicolás, integrada por los Dres. Marcelo José Schreginger, Cristina Yolanda Valdez y Damián Nicolás Cebey, se reúne en Acuerdo Extraordinario para dictar sentencia definitiva en los autos "CAJA DE PREV. SOCIAL PARA AGRIM., ARQUIT. ING. Y TECN. PCIA. BS.AS. C/ MUNICIPALIDAD DE PERGAMINO S/ PRETENSION ANULATORIA - OTROS JUICIOS", expediente n° 2472-2017. De acuerdo con el sorteo efectuado se estableció el siguiente orden de votación: Dres. Damián Nicolás Cebey, Cristina Yolanda Valdez y Marcelo José Schreginger. ANTECEDENTES A. SENTENCIA APELADA 1. En fecha 03/04/2017 el a quo dictó sentencia, haciendo lugar a la demanda promovida por la Caja de Previsión Social para Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros y Técnicos de la Provincia de Buenos Aires contra la Municipalidad de Pergamino. En la misma, declara que la entidad actora se encuentra exenta del pago de las Tasas municipales, disponiendo la nulidad de la prosecución fiscal por parte de la Comuna en sede administrativa y judicial con relación a la ?Tasa Municipal de Limpieza/Conservación de la Vía Pública? y a la ?Tasa Municipal por Servicios Sanitarios?. También dispuso el reintegro de lo abonado por la actora en tal concepto, con más los intereses desde la fecha de pago de cada uno de los tributos hasta el efectivo pago, calculados conforme la tasa expresada en el considerando XIII, denominada ?Tasa Digital Home Banking? o ?Tasa B.I.P.? o ?Tasa Pasiva - Plazo Fijo Digital a 30 Días?, todas del Banco de la Provincia de Buenos Aires, o la similar que la reemplace. Además, condenó al Municipio a abonar -en concepto indemnizatorio- los gastos en los que hubiese incurrido la actora en sede judicial y/o administrativa respecto de los tributos en cuestión conforme el esquema de actualización ya referido "todo lo cual será materia de ponderación en la etapa de ejecución de la presente sentencia". El iudex decidió rechazar el planteo de inconstitucionalidad formulado por la demandada. También, impuso las costas a la Municipalidad vencida, difiriendo la regulación de los honorarios de los letrados intervinientes hasta la aprobación de la liquidación correspondiente. 2. Reseñó el iudex que la actora, por apoderado, compareció pretendiendo la anulación (fs. 46/52) de la liquidación de la Tasa Municipal de Limpieza/Conservación de la Vía Pública y de la Tasa Municipal por Servicios Sanitarios, y la correspondiente liquidación por honorarios judiciales debido al inicio de un juicio de apremio para obtener el cobro de dichas tasas; peticionó se haga lugar a la eximición de pago de las tasas municipales; también demandó la repetición de la suma de Pesos Ochenta y Cuatro Mil Trescientos Trece con Cincuenta y Dos Centavos (\$84.313,52) abonados bajo protesto el día 30/06/2011. Y que la accionante entendió que el otorgamiento de la exención impositiva referida es una demostración más de que el legislador creó una institución con funciones exorbitantes al derecho privado, es decir, de carácter eminentemente públicas, con los mismos caracteres y atribuciones propias del Estado. 3. Además, el a quo reseñó la postura comunal (de fs. 76/84);, la cual -tras la negativa de estilo- sostuvo que es competencia de su Departamento Deliberativo aprobar anualmente las Ordenanzas Fiscales e Impositivas que establecen derechos, tasas y contribuciones, así como sus respectivos contribuyentes, y los beneficiarios de deducciones de alícuotas y/o exenciones de tributos. Evocó que el Municipio sostuvo que la autonomía económica y financiera supone reconocer un tercer nivel de gobierno con potestades tributarias, y que -a partir de la reforma- puede crear tributos y exigir su pago; y que señaló que el artículo 192 de la Constitución Bonaerense establece que es atribución inherente al régimen municipal la de votar los recursos para costear los gastos de su presupuesto (inciso 5), dando cuenta de una norma en blanco que reenvía al legislador la facultad de establecer las materias susceptibles de ser gravadas en el orden provincial y comunal; y que se infiere que no puede admitirse un avasallamiento de las potestades locales so pretexto de los alcances de la Ley n° 12.490, ya que constitucionalmente se reconocen las facultades impositivas y el poder de su policía local, que deben ser respetados en todo lo que resulte con su poder de policía local. Destacó que la Comuna planteó la inconstitucionalidad del artículo 3 de la Ley n° 12.490 por cuanto -mediante tal norma- se exceden las potestades impositivas de la Provincia, invadiendo la jurisdicción del ente local, afectando los artículos 191 y 192 incisos 6 y 7 de la Constitución Provincial, y los artículos 5 y 7 de la Constitución Nacional. 4. Recordó el a quo -además de la prueba obrante- que la controversia radica en determinar si el accionar comunal (en cuanto a la percepción de los tributos municipales respecto de la actora) constituyó un obrar ajustado a derecho o no, y, en su caso, si la actora debe obtener en devolución lo abonado en tal sentido. Señaló que, en otros términos, es analizar el alcance de la potestad tributaria municipal frente a lo dispuesto por una Ley provincial, por ende, respecto de la legitimidad del cobro fiscal de diversas tasas. Tras repasar las

pretensiones actorales, y la postura comunal (que incluye un planteo de inconstitucionalidad), sostuvo que se contraponen con un principio esencial del Derecho Tributario (el de legalidad) el establecimiento de distinciones donde la propia Ley no las efectúa. Consideró el iudex que (aún cuando la franquicia impositiva planteada por la actora no esté expresamente contemplada como tal en la normativa tributaria municipal) corresponde en tanto "la norma local no agota -ni podría hacerlo materialmente- el catálogo de personas o de hechos exentos del pago de la tasa en cuestión, pues las exenciones pueden provenir válidamente de otras disposiciones legales que así lo establezcan". Consideró suficiente lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley provincial n° 12.490 (en cuanto exceptúa a la actora del pago de "...impuestos, tasas y/o contribuciones fiscales, provinciales y municipales...") para sostener que la tasa local está comprendida en tal previsión legislativa, más allá de lo que puedan disponer las Ordenanzas locales; y por ende, corresponde admitir también la repetición reclamada, en virtud del abono indebido al Fisco, en tanto está probado el ingreso del tributo y la falta de causa. 5. También el iudex resolvió respecto del reclamado reintegro de los gastos por honorarios judiciales con relación al juicio de apremio, señalando que la responsabilidad comunal encuadraría en el artículo 1112 del Código Civil, en la posible existencia de falta de servicio. Con cita de fallo (CSJN, Ramos, Graciela Petrona c/ Córdoba, Provincia de s/ daños y perjuicios?, 28/06/05, pub. en Fallos 328:2546), entiende que (en autos) se cumplen los requisitos que tornan procedente la responsabilidad municipal; sostuvo que se prueba la relación de causalidad, y determinó el menoscabo patrimonial sufrido por la actora. 6. También se expidió rechazando el planteo de inconstitucionalidad del artículo 3° de la Ley n° 12.490, señalando que no advierte que lo allí dispuesto colisione con la Constitución Nacional y/o con la Carta Magna provincial; aludió al artículo 125 de la CN. Sostuvo que no podría considerarse per se que una regulación provincial que alcance a las facultades tributarias de los municipios es lesiva del respeto por la autonomía municipal, ya que la Provincia posee potestades en materia tributaria, y asimismo, respecto de la creación de entes a los que puede dotar -por ejemplo- de franquicias impositivas, como acontece en el caso. 7. Dispuso que -en los períodos de vigencia- se aplique la tasa de interés denominada "Tasa Digital Home Banking" o "Tasa B.I.P." o "Tasa Pasiva - Plazo Fijo Digital a 30 Días", del Banco de la Provincia de Buenos Aires, o la pasiva similar y de mayor rendimiento que la reemplace, hasta el efectivo pago. Y aplicó las costas a la Comuna, vencida. B. AGRAVIOS Y SU CONTESTACIÓN 1. A fs. 206/210 la demandada apela y expone sus agravios. Se dirige a atacar la decisión de grado, en tanto el iudex consideró que carece de relevancia -con relación a la exención del artículo 3 de la Ley n° 12.490- el texto de las Ordenanzas Fiscales e Impositivas de la Municipalidad de Pergamino, vigentes al momento de devengarse el pago de los tributos locales por éstas establecidos. Expone que los municipios ejercen tales poderes en todo el ámbito de sus respectivos territorios (cita el artículo 286 de la LOM), aún respecto de bienes del dominio del Estado Nacional o cuya administración y explotación ha sido transferida a la Provincia, en tanto el despliegue de funciones municipales respeta la regla de la no interferencia que dimana del artículo 75 inciso 30 CN. Sostiene que algún reconocimiento cabría admitir a la invocación de la actora si -en dicho inmueble- funcionara su sede o se prestaran servicios efectivos a sus afiliados, pero expone que se trata de un inmueble ajeno a la actividad propia de la Caja, del cual se obtiene una renta económica, y que se pretende inmunizarlo de toda carga por servicios. Plantea que la norma invocada por la actora avasalla el poder de los municipios. También se agravia por el modo en que se impusieron las costas. Y plantea que corresponde aplicar lo que dispone el artículo 51 texto (según Ley n° 14.437) en cuanto fija que el Juez podrá eximir total o parcialmente del pago de las costas al vencido, siempre que encontrare mérito para ello. Sostiene, a todo evento, que -de confirmarse el decisorio- debe revertirse la imposición de costas. Pide se revoque la sentencia dictada, rechazando la demanda en todas sus partes, con costas, haciendo reserva del caso federal. 2. A fs. 212/216 la actora contesta agravios. Entiende que, de los propios términos del recurso, surge claramente que es infundado y carente de razonamiento, toda vez que se hace referencia a las disposiciones legales que el Legislador Provincial ha dictado en favor de los Municipios de la misma Provincia, sin advertir que la eximición de pago de las Tasas Municipales en favor de su mandante, deriva de una ley provincial, la n° 12.490. También evoca que la cuestión ha sido resuelta en favor de su mandante por la CSJN y por la SCBA (quienes analizaron pormenorizadamente la cuestión vinculada a la constitucionalidad del artículo 3 de la Ley n° 12.490, en el que se basa la exención; y la cuestión fáctica del destino de los inmuebles a que se refiere en cada caso, resolviendo que es aplicable la citada disposición legal aún cuando se encuentre alquilado a terceras personas). Cita jurisprudencia y asevera que la demandada no logra desvirtuar ninguno de los argumentos esgrimidos en los considerandos de la sentencia. Reitera que, tal como lo expusiera, diversas disposiciones de la Constitución de la Provincia otorgan al legislador provincial la facultad de reglamentar lo atinente a las cuestiones impositivas y tributarias municipales, entre otras en la Ley Orgánica Municipal, por lo cual es la misma autoridad la que puede otorgar las exenciones que considere oportunas. Respecto de las costas, señala que el único argumento de la apelante es que el iudex puede apartarse del principio general: la imposición al vencido (artículo 51 CCA), pero no esgrime razón que justifique el apartamiento del principio general. Solicita se ratifique en todos sus términos la sentencia dictada por el Juez de grado, con expresa imposición de costas. TRATAMIENTO La Cámara estableció las siguientes: - CUESTIONES 1a. ¿Corresponde declarar desierto el

recurso? 2a. En caso negativo, ¿se ajusta a derecho la sentencia apelada? A la primera cuestión, el Juez Cebey dijo: - 1. La actora ha acusado al recurso de la contraria como "infundado" y "carente de razonamiento". Debo decir que -del análisis de lo expuesto en la presentación recursiva- estimo que ella reúne los requisitos legales exigidos por el artículo 260 del CPCC, al tratar de refutar y poner de manifiesto los errores que -a juicio del quejoso- contenga la sentencia, al pretender rebatir los fundamentos esenciales que le sirven de apoyo. Por lo que no encuentro la configuración alegada por la actora. Es que "...se ha considerado en torno al cumplimiento de los recaudos de la expresión de agravios no debe ser tan rigurosa y estricta como para arribar a la deserción cuando exista un mínimo de ataque a la sentencia que sirva para justificar la efectiva salvaguarda del principio constitucional de defensa en juicio." [Cám. Civ. y Com. 2° La Plata, Sala 3°, 4/4/1995, autos "Pérsico, Alberto Oscar v. Fabbro, Luis A. s/ daños y perjuicios"; "Recanati, Hugo O. v. Provincia de Buenos Aires s/ daños y perjuicios", citado en "Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Buenos Aires. Anotado, comentado y concordado", Tomo I, Carlos Enrique Camps, Lexis Nexis Depalma, Buenos Aires, año 2004, página 478]. Postulo así su rechazo. ASÍ VOTO. A la primera cuestión, la Dra. Valdez sostuvo: - Concordando con lo analizado y propuesto por el Juez Cebey, en igual sentido VOTO. A la primera cuestión, el Juez Schreginger expresó: - Comparto el análisis del Juez Cebey. VOTO en igual sentido. Con lo que se prosiguió con la restante cuestión. A la segunda cuestión, el Juez Cebey sostuvo: - a) En un primer abordaje, pareciera que el litigio se resuelve mediante la aplicación directa de los antecedentes de la SCBA citados en el decisorio recurrido [considerando VI.1) y ss.]. Empero, al efectuar el test de constitucionalidad generado por el planteo comunal, surge que debemos abarcar en el análisis los casos a los que alude la Caja al responder los agravios del Municipio. Ello por cuanto -en la votación de la causa B. 59.289, del 04/03/2015, "Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería contra Municipalidad de General Alvarado. Demanda contencioso administrativa"- los magistrados de la SCBA coincidieron parcialmente con el voto del Dr. de Lázzari. Haciéndolo en estos términos (que son los del Dr. Genoud, a quien siguieron los Dres. Negri y Kogan): - ¿Adhiero al voto del distinguido colega, doctor de Lázzari, a excepción de las consideraciones que formula en el ap. IV.4. de la citada opinión, pues entiendo que la solución que propicia para el caso sub examine se abastece de modo suficiente con los restantes fundamentos que sustentan su parecer. De allí que, a mi juicio, resulta innecesario emitir un pronunciamiento sobre el tópico analizado en la parcela que excluyo de mi adhesión.- Reiterando mi coincidencia con el voto del ministro preopinante, con la salvedad apuntada, doy el mío por la afirmativa?. (el subrayado no pertenece al original). Justamente, el apartado referido aborda la cuestión de la inconstitucionalidad de la norma donde se establece la exención, con fundamentos similares a los que aquí planteara la Municipalidad de Pergamino. En efecto, el tramo del voto al que no adhirieran señalaba: - ?4. Finalmente, he de referirme al poder de imposición de los municipios que, según afirma la demandada, es avasallado por la norma que la actora invoca como fundamento de su pretensión. Aduce también, la accionada, que la exención consagrada en la mentada norma, debe ceder ante la ingente necesidad de recaudación del municipio por los servicios prestados. En primer lugar, corresponde destacar que las Provincias conservan todos los poderes no delegados por la Constitución a la Nación (art. 121, Const. nac.), mientras que los municipios gozan de los poderes que les otorguen las respectivas provincias a las que pertenecen (art. 5, Const. nac.). Al respecto Villegas ha expresado: ?...La Constitución reconoce de manera directa las potestades tributarias de la Nación y las provincias y por eso las llama potestades originarias. Las facultades de los municipios, en cambio, no surgen de la misma forma de la Constitución, sino que ésta se limita a disponer para las constituciones provinciales la obligación de establecer su régimen municipal, lo que implica que debe reconocerles potestades tributarias, que por ello son llamadas derivadas' (Villegas, Héctor; ?Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario', pág. 233). Entonces, el reconocimiento de facultades a los municipios lo será en mayor o menor grado de independencia, pero siempre el estamento normativo provincial seguirá siendo su marco (conf. doctrina causa B. 57.031 cit.). De tal modo, ?es plenamente aplicable a la materia financiera de las comunas la denominada teoría de la permisión, por la cual las municipalidades pueden ejercer sus facultades en la materia con total libertad, estableciendo todo tipo de tributos, en tanto la provincia no ejerza su poder de limitar la misma' (Álvarez Echagüe, J. M.; ?Los municipios, su status jurídico y sus potestades financieras y tributarias en el marco de la Constitución reformada', Revista de Impuestos n° 21, pág. 22). El real alcance del poder tributario comunal y su armonización con el respectivo poder de la provincia fue desde antiguo aclarado por esta Corte, que ya en 1959 puntualizaba que el poder de los municipios ?...es delegado en cuanto a su contenido o extensión, toda vez que una ley debe señalar con qué amplitud puede ejercérselo' (conf. doctrina B. 43.212, ?Mac Loughlin de Tormey', ?Acuerdos y Sentencias', 1959-II-757). Este mismo criterio ha sido reiteradamente sustentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos: 304:1186; 320:619, entre otras), que ha reconocido el carácter originario e indefinido de los poderes de las provincias, expresando a su vez que las prerrogativas municipales derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen. En cuanto al poder tributario comunal, el máximo Tribunal ha entendido que ?la Constitución nacional se limita a ordenar el establecimiento del régimen municipal, como requisito esencial para la efectividad de la autonomía de las provincias, pero de manera alguna les ha prefijado un sistema

económico-financiero al cual deban ajustar la organización comunal, que se encuentra dentro de las facultades propias locales...' (Fallos, 314:495). En definitiva, soy de la opinión que a la luz de lo dispuesto en el art. 4 de la ley 5920, el decreto 459/1998 resulta ilegítimo?.

b). En consecuencia, debemos analizar el agravio comunal, puesto que se consideró (en tal antecedente) que era innecesario abordar la temática, pero tomando en consideración -itero- otros antecedentes jurisprudenciales.

c) Añado que lo atinente a los conceptos de eximición y beneficios impositivos, modo de interpretación de las normas respecto de ellos, principio de legalidad, y hasta todo ello con relación a la Ley n° 12.490, no aparece como central para resolver la cuestión, sino que justamente el planteo comunal es el que viene a provocar la necesidad de indagar sobre la ley provincial y su correspondencia, o no, con el marco constitucional.

d) En efecto, la faena de analizar y contrastar el artículo 3 de la Ley n° 12.490, con la CN y la CP ha sido ya abordada, desde diversos aspectos, por los tribunales bonaerenses y hasta por la CSJN. Cabe evocar los citados (fs. 213 y vta.) por la Caja actora: -

d) 1. "Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería contra Municipalidad de General Alvarado. Demanda contencioso administrativa", causa B. 59.289, sentencia del 04/03/2015 (orden de votación: de Lázzari, Pettigiani, Negri, Kogan). Sin dejar de evocar lo señalado supra, el voto del Dr. de Lazzari (y que rescata el apoderado actoral de la Caja) señala (y el apoderado de la Caja resalta): - "La juridicidad inherente a la materia tributaria impide que se exija un gravamen en supuestos que no estén contemplados por la ley, como también obsta reconocer beneficios impositivos que no resulten de ella o de la indudable intención del legislador o de su necesaria implicancia (arg. C.S.J.N., Fallos 314:1842; 316:1115; 321:2683; entre otros; conf. doctrina causa B. 66.027, 'Antigua Farmacia Cravenna S.C.S.', sent. del 10-VII-2013). De modo que para admitir la procedencia de una exención, dado su carácter excepcional, es imprescindible que resulte de modo inequívoco de la expresión de voluntad legislativa (C.S.J.N., Fallos 316:1115), lo que se verifica en el caso de autos.".

Añadió también el apoderado de la Caja que: -

¿Por otra parte, no podemos perder de vista que la cuestión ha sido resuelta en favor de mi mandante por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires; quienes analizaron pormenorizadamente la cuestión vinculada a la constitucionalidad del artículo 3 de la Ley 12.490, en el que se basa la exención; y la cuestión fáctica del destino de los inmuebles a que se refiere en cada caso, resolviendo que es aplicable la citada disposición legal aun cuando se encuentre alquilado a terceras personas?.

Tal señalamiento (en cuanto a que la CSJN ha ponderado la cuestión, y que la SCBA ha analizado pormenorizadamente la cuestión constitucional desde la órbita del poder tributario comunal) es parcialmente correcto, mas no en el expediente referido (sino en el que se analiza seguidamente).

d) 2. "Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería c/ Municipalidad de La Plata s/ demanda contencioso administrativa", Causa B 57.031, sentencia del 01/04/2004. El apoderado de la Caja expone: -

¿Allí se hizo lugar a la demanda declarando a mi mandante exenta del pago de todo impuesto, tasa y contribución provincial y municipal. En esta causa intervino la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien ratificó la sentencia del Máximo Tribunal Provincial?.

En la sentencia del 01/04/2004, y con el voto del Dr. Negri (votando también los Dres. de Lazzari, Salas, Roncoroni y Hitters), se resolvió un litigio de aristas similares al presente: -

A la Caja, ¿en oportunidad de vender un inmueble de su propiedad, el municipio le exigió el pago de la Tasa de Alumbrado (...). La Municipalidad de La Plata (...) sostiene la legalidad del acto administrativo cuestionado, con los siguientes fundamentos: 1. (...). 3. La Municipalidad ejerce, por intermedio de su Concejo Deliberante, una competencia tributaria que le es propia, y por ello no puede la provincia establecer por ley en esta esfera exenciones generales. 4. La Caja actora no está expresamente contemplada en la Ordenanza Fiscal municipal como sujeto eximido. 5. Las atribuciones tributarias de las comunas son de naturaleza constitucional, y por ello son las comunales las únicas autoridades que pueden disponer de exenciones en el ámbito municipal. 6. En cualquier caso, el art. 4° de la ley provincial 9548 derogó las exenciones que pudieran haber existido, respecto de impuestos, tasas y contribuciones y que tal derogación comprende a las que pudieran haber beneficiado a la actora. (...). 8. La Ordenanza Fiscal municipal tiene el carácter de norma especial e igual carácter detenta la ley 5920, que no puede disponer exenciones de tributos. (...).

IV. La cuestión a decidir consiste en la validez o invalidez de las exenciones de pago de tributos municipales consagradas por una ley provincial, tema vinculado a la calidad de la potestad tributaria de ambas jurisdicciones. Para determinar si los municipios deben sujeción al ordenamiento provincial y en qué medida, es necesario pasar revista a los principios consagrados por la Constitución nacional, desde la especial óptica de la potestad tributaria, evitando categorizaciones abstractas que enturbien el razonamiento (Bulit Goñi, Enrique, 'Autonomía o autarquía de los municipios', Revista de Impuestos 6, pág. 1177).

¿Hay una diferencia innegable entre las provincias y sus municipios, pues aquéllas conservan todos los poderes no delegados por la propia Constitución a la Nación, mientras que éstos tendrán los poderes que les otorguen los ordenamientos de las respectivas provincias, siendo ésta para ellos su característica determinante, sin que resulte la misma desvirtuada por el hecho de que se les atribuya autonomía o potestades tributarias originarias. Sostener lo contrario, esto es que los municipios no deben sujeción a los ordenamientos provinciales equivaldría lisa y llanamente a vaciar el contenido del art. 5° de la Constitución Nacional.' (Soler, Osvaldo, 'Derecho Tributario', pág. 94).

¿La Constitución reconoce de manera directa las potestades tributarias de la Nación y las provincias y por eso las llama

potestades originarias. Las facultades de los municipios, en cambio, no surgen de la misma forma de la Constitución, sino que ésta se limita a disponer para las constituciones provinciales la obligación de establecer su régimen municipal, lo que implica que debe reconocerles potestades tributarias, que por ello son llamadas derivadas.' (Villegas, Héctor, 'Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario', pág. 233). Esto es, 'cuando el poder fiscal nace de la propia Constitución es originario y por esto tienen ese carácter tanto el poder fiscal provincial como el nacional. En cambio, el poder fiscal es derivado cuando surge de leyes dictadas por los Estados en virtud de su propio poder fiscal originario, y tal sería el caso del poder fiscal municipal.' (Jarach, Dino, 'Curso de Derecho Tributario', t. I, pág. 25). 'Si los municipios, por ser autónomos, tuvieran potestades tributarias originales, perdería validez el régimen de coparticipación federal, pues en este instrumento las provincias contrajeron obligaciones de autolimitación tributaria en nombre propio y de los municipios.' (Villegas, Héctor V., obra citada, pág. 233). Entonces el reconocimiento de facultades a los municipios lo será en mayor o menor grado de independencia, pero siempre el estamento normativo provincial seguirá siendo su marco. 'Es plenamente aplicable a la materia financiera de las comunas la denominada teoría de la permisión, por la cual las municipalidades pueden ejercer sus facultades en la materia con total libertad, estableciendo todo tipo de tributos, en tanto la provincia no ejerza su poder de limitar la misma.' (Álvarez Echagüe, J.M., 'Los municipios, su status jurídico y sus potestades financieras y tributarias en el marco de la Constitución reformada', Revista de Impuestos 21, pág. 22). Los reales alcances del poder tributario comunal y su armonización con el respectivo poder de la provincia fueron desde antiguo aclarados por esta Corte, que ya en 1959 puntualizaba que el poder de los municipios '... es delegado en cuanto a su contenido o extensión, toda vez que una ley debe señalar con qué amplitud puede ejercérselo' (B. 43.212, 'Mac Loughlin de Tormey', 'Acuerdos y Sentencias', 1959-II-757). Esta misma postura ha sido reiteradamente sustentada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación ('Fallos', 304:1186; 320:619, entre otras), que ha reconocido el carácter originario e indefinido de los poderes de las provincias, expresando a su vez que las prerrogativas municipales derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen. En cuanto al poder tributario comunal, el máximo Tribunal ha entendido que 'la Constitución Nacional se limita a ordenar el establecimiento del régimen municipal, como requisito esencial para la efectividad de la autonomía de las provincias, pero de manera alguna les ha prefijado un sistema económico-financiero al cual deban ajustar la organización comunal, que se encuentra dentro de las facultades propias locales...' ('Fallos', 314:495). VI. Establecido de tal modo el carácter originario de la potestad tributaria provincial, su potestad eximitoria deviene naturalmente de aquélla. Esto es, si la Constitución nacional únicamente impone a las provincias el aseguramiento del régimen municipal, y la medida y extensión de las facultades comunales -en este caso tributarias- está dada por las prescripciones contenidas en cada Constitución provincial, y más aún, si al dar jerarquía constitucional a la coparticipación (art. 75 inc. 2º) el constituyente nacional ha dado por sentado que las provincias pueden obligarse tributariamente por sus comunas, es lógico colegir que la Provincia de Buenos Aires puede, en virtud de lo dicho, establecer exenciones de tributos comunales a favor de las personas públicas no estatales cuya creación ha dispuesto. Considero, pues, que asiste razón a la actora cuando afirma que, en atención a lo prescripto por el art. 4º de la ley 5920, la Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería de la Provincia de Buenos Aires está eximida del pago de cualquier tributo provincial o municipal y, consecuentemente, el acto administrativo comunal que denegara su pretensión de repetición de las sumas indebidamente obladas deviene por ello ilegítimo?. Por su parte, ante el recurso deducido por el Municipio, la Procuración General de la Nación dictaminó: - 'A fs. 51/60 de los autos principales (foliatura a la que me referiré en adelante), la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires hizo lugar a la demanda interpuesta por la Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería de dicha provincia contra la Municipalidad de La Plata, a fin de que se declare la nulidad del decreto municipal 1.193/95 mediante el cual se rechazó su pretensión tendiente a repetir la suma abonada al momento de vender un inmueble de su propiedad en concepto de tasa de alumbrado, barrido, limpieza y conservación de la vía pública, correspondiente al período comprendido entre 1984 y 1992. (...) - Disconforme con este pronunciamiento, la demandada interpuso el recurso extraordinario de fs. 61/76 que, denegado, dio origen a la presente queja.- Sostiene, en lo sustancial, que la sentencia apelada viola principios y garantías constitucionales, tales como el aseguramiento del régimen municipal y su autonomía, el derecho de propiedad, la jerarquía normativa, las garantías de defensa en juicio y de igualdad y diversas disposiciones del Código Civil en materia de obligaciones.- Alega que mediante la aplicación de la ley provincial 5.920 que establece la exención a favor de la actora, se desconocen atribuciones inherentes al régimen municipal y se determina la imposibilidad de ejercer su función de administrar los intereses locales, violando así la obligación impuesta a las provincias de asegurar dicho régimen y su autonomía (arts. 51 y 123 de la Constitución Nacional). Añade que el pronunciamiento cercena atribuciones municipales conferidas en forma expresa por la Constitución provincial al encomendarle lo relativo a la elaboración del presupuesto y el destino de sus recursos (arts. 192 y 193) y permite la injerencia del legislador provincial en el otorgamiento de exenciones de tributos municipales pese a que no tiene competencia para crearlos ni para aumentarlos.- Por otra parte, pone de resalto que el fallo ordena la devolución de la suma abonada fijando una forma de liquidación que resulta de cumplimiento

imposible, importa un ajuste retroactivo con años de anterioridad a la fecha en que el importe fue abonado por la actora -30 de junio de 1993 y admite una compensación que no fue requerida en la demanda, violando así el principio de congruencia y las garantías con sagradas por los arts. 17 y 18 de la Constitución Nacional?. Sobre esa base, entiendo que el recurso extraordinario fue correctamente denegado en lo que atañe a la validez de la exención del tributo municipal consagrada por el art. 41 de la ley provincial 5.920, ya que por su intermedio la recurrente pretende la revisión de la sentencia del Superior Tribunal provincial acerca de una materia que integra el derecho público local, que fue resuelta con fundamentos suficientes para descartar la tacha de arbitrariedad invocada (Fallos: 323:4205). En efecto, determinar si el legislador provincial se encuentra habilitado a establecer exenciones de tributos comunales a favor de personas públicas no estatales que ha creado remite al examen de aspectos cuya resolución es propia de los jueces de la causa que, en el caso, fueron decididos con argumentos suficientes que ponen a la sentencia a resguardo de la tacha que se le endilga, toda vez que los integrantes del tribunal distinguieron la naturaleza de las potestades tributarias asignadas a las provincias y a los municipios, se fundaron en opiniones doctrinarias sobre el tema que estimaron aplicables al caso y efectuaron un adecuado examen de los precedentes dictados por la Corte referidos a la materia sometida a su conocimiento. De ellos surge que, de acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75) y, dentro de ese contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (arts. 51 y 123; confr. Fallos: 320:619; 321:1052; 324:933). En tales condiciones, no parece irrazonable concluir -como lo hizo el a quo- que el decreto comunal 1.193/95 que denegó la pretensión de la actora tendiente a repetir la suma abonada al momento de vender un inmueble de su propiedad en concepto de tasa de alumbrado, barrido, limpieza y conservación de la vía pública, correspondiente al período comprendido entre 1984 y 1992, es ilegítimo, máxime cuando el municipio demandado tampoco ha intentado demostrar de qué manera la devolución de lo pagado por la actora frustraría o dificultaría el cumplimiento de los fines que tiene a su cargo. En efecto, V.E. tiene dicho al respecto que la adecuada aplicación de los principios que surgen de los arts. 51, 31 y 106 de la Constitución Nacional (texto anterior a la reforma) exige invocar y demostrar que las normas provinciales cuyo ajuste al ordenamiento jurídico se ha puesto en tela de juicio, comprometen efectivamente la existencia misma del municipio afectado por el accionar de la provincia en cuyo territorio se halla asentado y que no basta, a esos efectos, la simple manifestación de que el gobierno provincial, mediante los actos legislativos atacados, ponga en peligro la subsistencia de la comuna, pues el interesado en la declaración de inconstitucionalidad de una norma debe demostrar claramente de qué manera ésta contraría la Constitución Nacional, causándole de ese modo un gravamen, y debe probar, además, que ello ocurre en el caso concreto' (Fallos: 314:495 y sus citas). Asimismo, en otro precedente sostuvo que el art. 123 de la Constitución -incorporado por la reforma de 1994 no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que les son propias sin sujeción a límite alguno y que admite un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125 de la Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados en el art. 123 (Fallos: 325:1249). Habida cuenta de ello, los argumentos invocados por el apelante en torno a que las facultades tributarias de los municipios serían inexistentes si estuvieran enmarcadas en lo que la provincia quisiera asignarles, no pueden ser atendidos, toda vez que no ha logrado acreditarse que la exención impuesta por la provincia a favor de la actora exceda las limitaciones que los arts. 51 y 123 del texto constitucional imponen al orden jurídico interno de aquella. -IV Por el contrario, estimo que en el sub lite se verifica un supuesto de excepción a la regla antes aludida en lo que se refiere al modo en que el tribunal ordenó liquidar el importe que la demandada debe restituir. (...)?. (lo subrayado y resaltado me pertenece). La CSJN (C. 1270. XLI. RECURSO DE HECHO ?Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería de la Provincia de Buenos Aires c/ Municipalidad de La Plata s/ demanda contencioso administrativa?), con fecha 17/03/2009, resolvió [por cuanto ?el Tribunal comparte los fundamentos y conclusiones del dictamen de la señora Procuradora Fiscal, al que corresponde remitirse por razones de brevedad...?] desestimar la queja, ?salvo en lo atinente al punto considerado en el acápite IV del referido dictamen por el que se le hace lugar, se declara admisible con ese alcance el recurso extraordinario (...)?. d) 3. "Caja de Previsión Social para Agrimensores, Arquitectos, Ingenieros y Técnicos de la Pcia. de Bs. As. c/ Municipalidad de San Isidro s/ pretensión anulatoria", causa 30.816, del 07/07/2015. En este caso, la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de San Martín ratifica la decisión del Juzgado Contencioso 1 de San Isidro, el cual se había expedido [?III) Del planteo de inconstitucionalidad introducido subsidiariamente por la demandada?, conforme MEV]. A su turno, la Dra. Bezzi expuso: - ?...cabe concluir, desde la misma óptica y en igual sentido que lo hiciera el sentenciante de grado, en que el acto administrativo anulado evidencia un manifiesto vicio en su causa y motivación, por cuanto en él se ha explicitado un ejercicio interpretativo erróneo y arbitrario, forzando la letra de la Ley 12.490 en el intento de decantar intenciones que -a partir de los principios que emanan de la normativa reseñada- claramente no han sido las que tuvo en mira el legislador al

sancionar la mentada ley, en ejercicio de prerrogativas propias de la provincia a la que representa. (...). (...). concuerdo con el magistrado de grado en cuanto a la aplicación del precedente sentado por la S.C.J.B.A. en la causa B. 57.031 caratulada 'Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería de la Provincia de Buenos Aires c/ Municipalidad de La Plata s/ demanda contencioso administrativa', por cuanto en dicho pronunciamiento se explicitaron los lineamientos de la doctrina que fue recientemente ratificada, el 4 de marzo de 2015, en la sentencia dictada en los autos B. 59.289 caratulados 'Caja de Previsión Social para Profesionales de la Ingeniería de la Provincia de Buenos Aires c/ Municipalidad de General Alvarado s/ demanda contencioso administrativo'. (...). Ya abordando el cuestionamiento relativo al avasallamiento a la autonomía municipal, resalto que nuestra Corte Provincial, en los citados casos 'Caja... c/ Municipalidad de La Plata s/ demanda contencioso administrativa' y 'Caja... c/ Municipalidad de General Alvarado s/ demanda contencioso administrativa', si bien no trató un planteo de inconstitucionalidad como el traído al presente, fue notoriamente precisa en explicitar los lineamientos que llevan a sustentar la validez constitucional del precepto aquí impugnado. Más aún, la primera de ellas fue utilizada como fundamento en la causa I. 67.707, 'Municipalidad de Trenque Lauquen contra Provincia de Buenos Aires. Inconstitucionalidad ley 13.154' (sentencia del 11-XI-2013) para rechazar la demanda efectuada por el municipio actor. En tales actuaciones, en las que se puso en tela de juicio si la exclusión de la Provincia como sujeto pasivo de la tasa de alumbrado, limpieza, riego y barrido en todos los municipios importaba un avance sobre las facultades comunales en la materia, el tribunal sostuvo que «...El poder tributario comunal y su armonización con el respectivo poder de la provincia ha sido delineado en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al afirmar que «De acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75)» (Fallos 304:1186, entre muchos otros). Dentro de este contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (arts. 5 y 123) (Fallos 320:619). En particular, la potestad para regular todo lo atinente a las tasas por servicios locales pertenece inequívocamente al ámbito de facultades que, por su naturaleza, son propias de los municipios (doct. causas B. 61.397, 'Sociedad Española de Socorros Mutuos de Tres Arroyos', sent. del 8-VII-2008; B. 59.516, 'Bank Boston NA', sent. del 18-XII-2002, entre otros). Sin perjuicio de ello, dable es reconocer que de acuerdo con la Constitución local -en la que tales facultades hallan fundamento- la aptitud de las comunas para imponer tributos está sujeta bajo pena de nulidad a los límites de las facultades otorgadas por la Legislatura provincial (conf. doct. causas I. 1992, 'Aguas Argentinas S.A.', sent. del 7-III-2005; B. 56.707, 'Carba S.A.', sent. del 23-IV-2008; I. 2254, 'Seara', sent. del 11-III-2009). En tal sentido, la Corte federal ha expresado que «el artículo 123 de la Constitución Nacional no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno, les reconoce autonomía en los órdenes 'institucional, político, administrativo, económico y financiero' e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su 'alcance y contenido'» (Fallos 325:1249 y su doctrina reiterada en Fallos 327:4103). También ha precisado que «el límite fundamental para determinar el ámbito de legitimidad y de legalidad de las autonomías de los municipios en los órdenes institucional, político, administrativo y financiero, se encuentra en el principio de razonabilidad contenido en el artículo 28 de la Ley Fundamental, en virtud del cual las constituciones provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar la autonomía, trasponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios» (Fallos 328:175). De acuerdo a ello, equivoca la parte actora al sostener que el art. 44 de la ley 13.154 ha afectado la naturaleza misma de los municipios de la Provincia, pues la pertinencia de una ley provincial destinada a officiar como ley marco de las materias propias de éstos no puede ser repelida per se, toda vez que a la luz de las normas y la doctrina arriba señaladas, sólo será inconstitucional si por su intermedio el poder comunal es interferido en el ejercicio de sus atribuciones esenciales o necesarias. Por lo tanto, es dable concluir, que no toda regulación provincial dirigida a los municipios es lesiva del respeto por la autonomía municipal, pues la Provincia también posee aptitud normativa que debe ser armonizada en su interpretación con la que a la par posee el ente comunal?. (El subrayado, en todos los párrafos que anteceden, me pertenece). He de resaltar, entonces, que «Si los municipios, por ser autónomos, tuvieran potestades tributarias originales, perdería validez el régimen de coparticipación federal, pues en este instrumento las provincias contrajeron obligaciones de autolimitación tributaria en nombre propio y de los municipios» (Villegas, Héctor V., obra citada, pág. 233). Establecido de tal modo el carácter originario de la potestad tributaria provincial, su facultad eximitoria deviene naturalmente de aquélla. A partir de lo reseñado y de la claridad de la normativa detallada en el Considerando 8º), concluyo en que -en este caso- no existe violación de la autonomía municipal, por las particularidades que dicho atributo reviste en el régimen de la Provincia de Buenos Aires. No advirtiendo, en definitiva, incompatibilidad constitucional que conduzca a justificar una decisión de tal gravedad institucional como es su declaración en ese sentido, última ratio del orden jurídico (SCBA L. 72.278, sent. del 3-XI-2004; L. 85.900, sent. del 6-VII-2005; L. 84.229, sent. del 27-VII-2005, entre muchas otras), cabe rechazar el agravio introducido por la accionada al respecto?. d) 4. A los anteriores, añado el aludido por la Dra. Bezzi, causa I-67707, "Municipalidad del Partido de

Trenque Lauquen contra Provincia de Bs. As. s/ inconstitucionalidad art. 44 Ley 13154", sentencia del 11/11/2013. En tal caso, la decisión se construyó con el voto del Dr. Negri (al que adhirieron Genoud y Pettigiani), el cual adhirió parcialmente al primer votante (Dr. De Lazzari), y con el voto individual del Dr. Soria. Extractaré los párrafos del voto del Dr. de Lazzari a los que no adhirieron los Dres. Negri, Genoud y Pettigiani: - ¿El poder tributario comunal y su armonización con el respectivo poder de la provincia ha sido delineado en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, al afirmar que «De acuerdo con la distribución de competencias que emerge de la Constitución Nacional, los poderes de las provincias son originarios e indefinidos (art. 121), en tanto que los delegados a la Nación son definidos y expresos (art. 75)» (Fallos 304:1186, entre muchos otros). Dentro de este contexto, cabe entender que las prerrogativas de los municipios derivan de las correspondientes a las provincias a las que pertenecen (arts. 5 y 123) (Fallos 320:619). En particular, la potestad para regular todo lo atinente a las tasas por servicios locales pertenece inequívocamente al ámbito de facultades que, por su naturaleza, son propias de los municipios (doct. causas B. 61.397, «Sociedad Española de Socorros Mutuos de Tres Arroyos», sent. del 8-VII-2008; B. 59.516, «Bank Boston NA», sent. del 18-XII-2002, entre otros). Sin perjuicio de ello, dable es reconocer que de acuerdo con la Constitución local -en la que tales facultades hallan fundamento- la aptitud de las comunas para imponer tributos está sujeta bajo pena de nulidad a los límites de las facultades otorgadas por la Legislatura provincial (conf. doct. causas I. 1992, «Aguas Argentinas S.A.», sent. del 7-III-2005; B. 56.707, «Carba S.A.», sent. del 23-IV-2008; I. 2254, «Seara», sent. del 11-III-2009). En tal sentido, la Corte federal ha expresado que «el artículo 123 de la Constitución Nacional no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno, les reconoce autonomía en los órdenes 'institucional, político, administrativo, económico y financiero' e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su 'alcance y contenido'» (Fallos 325:1249 y su doctrina reiterada en Fallos 327:4103). También ha precisado que «el límite fundamental para determinar el ámbito de legitimidad y de legalidad de las autonomías de los municipios en los órdenes institucional, político, administrativo y financiero, se encuentra en el principio de razonabilidad contenido en el artículo 28 de la Ley Fundamental, en virtud del cual las constituciones provinciales no pueden, bajo la apariencia de reglamentar la autonomía, trasponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios» (Fallos 328:175)? Resulta claro que la materia en la cual decidieron no expedirse fue, justamente, la misma que la del caso indicado supra, en 1.. Y son los únicos párrafos a los que no adhieren ni los Dres. Negri, Genoud y Pettigiani en esta causa, ni (en la causa B. 59.289) los Dres. Pettigiani, Negri y Kogan.

e) Del caso es -y más allá de todo lo antes reseñado- que coincido con lo que señalara el Dr. Soria en la causa I. 67.707: - ¿En atención a la doctrina emergente de lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos C. 1270.XLI. Recurso de Hecho, ¿Caja de previsión Social para Profesionales de la Ingeniería de la Provincia de Buenos Aires c/ Municipalidad de La Plata s/ Demanda Contencioso Administrativa' (sent. de fecha 17-III-2009, por remisión al dictamen de la Procuradora Fiscal de fecha 8-II-2008), que estimo aplicable al caso por analogía y por razones de economía procesal, y con base en lo expuesto en el ap. III puntos 1 'c' (párrafos primero, segundo, tercero, quinto y sexto) y 'e' del voto del doctor Hitters, a los que adhiero, corresponde desestimar la pretensión deducida? Por ende, soy de opinión que corresponde rechazar la apelación comunal. f) Respecto de las costas, considero que deben aplicarse a la recurrente, en tanto vencida (artículo 51 CCA, según Ley n° 14.437). ASÍ VOTO.

La Jueza Dra. Valdez dijo: - Por similares consideraciones que las expresadas por el Dr. Cebey, voto en igual sentido. ASÍ VOTO. A la cuestión, el Juez Schrenginger expresó: - Compartiendo lo expuesto por el Juez Cebey, VOTO en idéntico sentido.

ASÍ VOTO. En virtud del resultado que instruye el Acuerdo que antecede, esta Cámara RESUELVE: 1° Rechazar tanto el pedido actoral de deserción, como el recurso de apelación comunal, y confirmar la sentencia de Primera Instancia; - 2° Imponer las costas de esta instancia a la Municipalidad de Pergamino, en tanto vencida (artículo 51 CCA); - 3° Diferir la regulación de honorarios para su oportunidad procesal (artículo 51 del decreto ley n° 8904/77). Regístrese y notifíquese por Secretaría. Devuélvase.

021355E