

## Explotacion De Un Aeropuerto Potestad Tributaria

### JURISPRUDENCIA

### Explotación de un aeropuerto. Potestad tributaria

Se confirma

la sentencia que mandó llevar adelante la ejecución fiscal contra una empresa concesionaria de un aeropuerto persiguiendo el cobro de una tasa municipal que incidía sobre la actividad Comercial, Industrial y de Servicios. Santiago del Estero, 18 de febrero de 2015. Considerando: I) Que por la citada resolución se rechazan las excepciones de Incompetencia e Inhabilidad de Título opuestas por la demandada y se dispone llevar adelante la ejecución seguida en contra de Aeropuertos Argentina 2000 hasta su íntegro pago al acreedor: Municipalidad de la Capital por la suma de Pesos Cuarenta y Cinco Mil Setecientos Cincuenta y Dos con Cincuenta ctvos. (\$45.752,50) con más los intereses de tasa pasiva promedio del Banco Nación Argentina desde la mora 09/05/2012 y hasta su efectivo pago, con costas. II) Que contra el mencionado auto se alza la demandada a tenor del memorial de agravios que se incorpora a fs. 44/54 vta. de autos, los que no merecieron la réplica de la contraria. III) Que los embates se dirigen a descalificar el fallo en base a que: a) La excepción de incompetencia se plantea en los términos de los arts. 4 y 550 inc.1 del C.P.C.C. y las cuestiones debatidas involucran normas federales. b) Que el aeropuerto es un establecimiento de utilidad nacional al que se vincula la obligación tributaria, por lo que se trata de un supuesto de jurisdicción federal expresamente contemplado en la Constitución Nacional -por las personas y por el lugar-. Además señala que, en autos, se encuentra controvertido tanto el alcance del artículo 75 inc. 30° de la Constitución Nacional como las normas dictadas por el Congreso de la Nación o como derivación de ellas (Constitución Nacional art. 116, Ley 48 art. 2do. inc. 1ro. y 1893 art. 111, inc. 1ro) -competencia por la materia-. c) También se cuestiona el régimen de coparticipación federal. d) El presente es un claro supuesto en el cual sea por la directa vinculación con normativas federales, como por violación de la exclusividad de la competencia de la ORSNA respecto de la inspección de un establecimiento de utilidad nacional- la competencia federal deviene clara. Las facultades de la ORSNA son exclusivas y excluyentes. e) Se queja del rechazo de la excepción de inhabilidad de título, en tanto se pretende el cobro de una tasa para la cual el Municipio carece de potestad tributaria toda vez que supuestamente retribuye la prestación de un servicio dentro del aeropuerto que es de exclusiva competencia federal. f) Inexistencia de deuda por no reunirse los elementos del hecho imponible. g) Inexistencia de deuda líquida y exigible. h) Ausencia de prestación de servicios. i) Por último se agravia de la condena en costas, a pesar de que tuvo razones suficientes para formular el planteo. IV) Cuestionada la competencia de la justicia provincial por razón de las personas, de la materia y del lugar, el análisis ha de comenzar a partir del concepto genérico asignado al vocablo "competencia": conjunto de atribuciones que la ley -en sentido material- concede a un órgano estatal. Puede afirmarse con Podetti que la competencia de los tribunales es el poder jurisdiccional que la Constitución, la ley, los reglamentos o las acordadas atribuyen a cada fuero y a cada tribunal o juez (PODETTI, R. J. Tratado de la Competencia, Ediar, Buenos Aires 1973, p. 325). Mientras la jurisdicción es la potestad o función tomada en forma total y completa, la competencia es la delimitación parcial del ejercicio siempre pleno de la jurisdicción, ya sea en razón de la materia, del territorio, de las personas, del grado, del turno. Por eso, Alsina sostiene que los jueces deben ejercer su jurisdicción en la medida de su competencia (ALSINA, Hugo, Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial, Ediar, Bs. As. 1957, T. II, Cáp. XIII, p. 511). Además, nuestra forma federal de Estado dio origen a la insoslayable delimitación de la competencia federal, con dos órdenes de gobierno distintos y, por ende, con dos Poderes Judiciales diversos: el Nacional, que ejerce la jurisdicción en todo el territorio del país y el Provincial, en el ámbito de los límites de cada provincia, cada uno de ellos, con competencia determinada en razón de la materia, de las personas, de las cosas y del territorio (doctrina de la C.S.J.N., Fallos 57; 337). Las reglas básicas que surgen del texto constitucional y que rigen la determinación de la competencia federal se concentran en los arts. 116 y 117 de la Const. Nacional. El art. 116 dispone que "corresponden a la competencia federal los asuntos en que la Nación sea parte". Asimismo, la Ley 48 que reglamenta la competencia federal constitucional, en el art. 2 prescribe que los jueces nacionales de sección conocerán en primera instancia de las causas siguientes ... inc. 6°) en general todas aquellas causas en que la Nación o un recaudador de sus rentas sea parte". Esta competencia federal *ratione personae* se basa en la calidad subjetiva o en la posición de las personas, que es el elemento determinante de su atribución al conocimiento de los tribunales federales. En este supuesto específico se funda en los intereses generales del Estado Nacional en discusión o en el resguardo de las institucionales nacionales (CS, Fallos 190, 170) y según el art. 8 de La Ley 48 debe pertenecer originariamente a quien la invoca, no por cesión o por mandato. Se suscita cuando la Nación o algunas de sus entidades centralizadas o descentralizadas es parte y admite que se discutan en juicios pretensiones fundadas en derecho privado o común según la reserva efectuada por el art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional que establece: "Corresponde al Congreso ... inc. 12: Dictar los Códos. Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo, y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que

tales Cód. alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeron bajo sus respectivas jurisdicciones;...". V) El apelante aduce que su actividad está regulada por normas nacionales, Decretos P.E.N. Nros. 375/97 y 163/98, además del carácter de establecimiento de utilidad nacional del bien en cuestión, sobre el cual ejerce potestad normativa el Congreso Nacional, conforme lo previsto en el artículo 75 inciso 30 de la Constitución Nacional. Las normas reglamentarias citadas, constituyen los marcos regulatorios vigentes para el servicio público privatizado de aeropuertos, y establecen preceptos que conviene traer a colación. En efecto, según el artículo 28 del Decreto del P.E.N. N° 375, se fija la competencia federal contencioso administrativa, para las cuestiones en las cuales fuere parte el ORSNA. El artículo 31 del mismo cuerpo legal, determina que las controversias entre organismos y dependencias gubernamentales con atribuciones y/o vinculación directa o indirecta con la actividad aeroportuaria, que tengan por objeto un reclamo pecuniario; quedan excluidas de la competencia del ORSNA. Es evidente entonces, la incompetencia del ente regulador para dirimir la controversia suscitada en autos, en tanto dicho órgano, en función de la norma citada, resulta excluido en razón de la naturaleza pecuniaria del reclamo planteado y al no ser citado como parte en la controversia, se excluye también la competencia prevista en el art. 29 del reglamento citado de la justicia federal. Por su parte, la cláusula de competencia inserta en el Contrato de Concesión Nro. 28 analizada por el Tribunal en un supuesto similar al de autos, prevé que para los efectos derivados del contrato, las partes (Estado Nacional concedente y Aeropuertos Argentina 2000 S.A. concesionario) aceptan la jurisdicción de los tribunales federales competentes de la Capital Federal de la República Argentina; sin que ello obste a las relaciones que el Concesionario mantenga con terceros, las cuales se regirán sustancialmente por el Derecho Privado. Dicha cláusula de competencia, surte efecto entre las partes y las sujeta a la jurisdicción convenida, por cuestiones vinculadas con los efectos del contrato; mas, no incluye a la actora Municipalidad de la Capital, para quien queda habilitada la jurisdicción ordinaria; ello en función de las normas del reglamento citado y el contrato de concesión y fundamentalmente por el artículo 5 inciso 7° del C.P.C.C. De manera pues, que el carácter de normas nacionales de los marcos regulatorios de la actividad aeroportuaria, en tanto constituyen emanación de la voluntad administrativa, esto es, de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo Nacional; no obsta a que en situaciones como la planteada en autos, se excluya la competencia federal fijada en tales reglamentaciones, la cual prevé claros supuestos de excepción, entre los que se encuentra la pretensión de la actora, quien se reitera no fue parte del contrato de concesión y no queda sometida a la jurisdicción previa y obligatoria del ente regulador ORSNA. VI) No debe perderse de vista que la Justicia Federal tiene su razón de ser en la resolución de contiendas en las que se encuentra en juego, de modo directo, un interés o propósito federal, y que, por ser tal, requiere ser conocido y decidido en el marco de la normativa propiamente federal. Afirma Carnelutti que la competencia en razón de la materia está determinada por un modo de ser del litigio, independiente tanto de su relación con el territorio, como con el dinero (CARNELUTTI, Instituciones del Proceso Civil, T. I, cáp. II, p. 311). Y para desentrañar si una causa es de competencia federal, tiene capital importancia el hecho de que las pretensiones jurídicas en litigio encuentren apoyatura de modo directo e inmediato en el plexo jurídico federal, o sea, por estar en juego la Constitución Nacional, las leyes federales, los tratados con potencias extranjeras y demás legislación enumerada en el art. 116 de la Constitución Nacional. Verificación que emana de la naturaleza del caso que el actor propone a decisión, o sea, por la índole de la acción ejercitada, todo lo cual ha de extraerse de los términos de la demanda, careciendo, por ende, de implicancia las defensas que pueda oponer el accionado, habida cuenta que sólo inciden en las pretensiones del actor, sin alterar la sustancia de éstas (SCBA, Ac. y sent. 1960, v. IV, p. 338 y MorelloCód. Procesal, v. II, p. 34 b). Habiéndose invocado además el artículo 75 inciso 30 de la Constitución Nacional, por cuanto el bien sujeto a gravamen es considerado como de utilidad nacional, y conforme a dicha norma, sujeto a la potestad legislativa del Congreso de la Nación; cabe argüir que del mismo texto legal surge, en su párrafo segundo que las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre tales establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines. "La legislación propia del Congreso Federal, en los lugares adquiridos en las provincias para establecimientos de utilidad nacional, no autoriza a concluir que se pretende federalizar esos territorios en medida tal que la Nación atraiga toda potestad de manera exclusiva y excluyente; la supresión de la jurisdicción provincial debe limitarse a los casos en que su ejercicio interfiera con la satisfacción del propósito de interés público que requiere el establecimiento nacional. El ejercicio de una facultad por la provincia en los enclaves de jurisdicción federal, ..., incide siempre en aquéllos, la pauta para aceptar o rechazar las facultades locales no es la incidencia sino su compatibilidad con lo afectado o inherente a esa utilidad nacional, en el sentido de que ésta no se vea condicionada, menoscabada o impedida" (CSJN, Sade, S.A.C.C.I.F.I.M. c. Provincia de Mendoza, 03/10/1989). VII) El agravio referido a la pretendida incompetencia del Municipio para los supuestos que configuran el hecho imponible de la contribución prevista en el artículo 163 del Cód. Tributario Municipal, carece de sustento, dado que la apelante si bien se encuentra sujeta a las normas, sistemas y procedimientos que emanan del ORSNA; ello no constituye obstáculo para que la Municipalidad local cobre el tributo originado en las actividades detalladas en el artículo ut supra mencionado (actividades comerciales, industriales

o de servicios por las que se usen o aprovechen obras y demás prestaciones que hagan al progreso regular y continuo de la ciudad) ni convierten a Aeropuertos Argentina 2000 S.A. en sujeto no imponible de la tasa detallada en el cargo ejecutivo de fs. 2. En efecto, la competencia del ente (ORSNA) tiene su límite en las facultades concedidas por el Decreto del P.E.N. N° 375/9, pero de modo alguno puede alterar el legítimo derecho del municipio de ejecutar las contribuciones adeudadas por falta de cumplimiento del demandado, situación que conviene recordar, fuera prevista como obligación del concesionario. Consecuentemente, se desestiman las quejas vertidas en este aspecto. La jurisprudencia ha entendido que: "No afectándose en principio los fines justificativos del funcionamiento del Aeropuerto Internacional de Ezeiza, bajo administración nacional, y siendo el federal un fuero de excepción, corresponde a la justicia local el conocimiento de una ejecución fiscal promovida por la Municipalidad de Esteban Echeverría contra quienes explotan el Hotel Internacional de Ezeiza" (S.C.B.A. "Municipalidad de Esteban Echeverría c. Tambre S.A." 01/01/80 T. 302, p. 436). "Los juicios por cobro de impuestos provinciales o municipales son de exclusiva competencia de los tribunales locales, cualquiera sea el domicilio de los demandados, las excepciones que se opongan y cuestiones sobre la vecindad de las partes (arts. 116 y 117 de la C.N., 2 de la ley 48) (Dictamen Fiscal en autos: GCBA c. UBA Hospital de Clínicas s/ Ejecución fiscal, Exp. N° 764012/0D724, Noviembre/2006). VIII) En lo referente a la violación del régimen de coparticipación federal de impuestos la cuestión propuesta por el apelante, excede el estrecho marco cognoscitivo de la ejecución fiscal, en la que, por otra parte, no se dedujo la inconstitucionalidad de la resolución u ordenanza que diera origen a la tasa reclamada, ni cuestión constitucional que involucre la discusión del derecho federal, por tanto, el "caso" o "controversia" no pertenece a la competencia *ratione materiae* de la justicia federal. En esos términos, los precedentes citados por el demandado no guardan similitud fáctica ni jurídica con el caso sometido a juzgamiento de este Tribunal. IX) Por último, cabe resaltar la operatividad de la norma del artículo 5 inciso 7° del C.P.C.C., que fija la competencia de la justicia ordinaria para las acciones fiscales por cobro de impuestos, tasas o multas, en el lugar del bien o actividad gravados o sometidos a inscripción o fiscalización; el del lugar en que deban pagarse o el del domicilio del deudor a elección del actor, lo que conduce a desestimar los reparos formulados por el ejecutado con relación a la competencia de la justicia ordinaria para entender en la causa. X) En lo que respecta a la excepción de Inhabilidad de Título; es de advertir que, el título ejecutivo está constituido por el certificado emanado de Municipalidad de la Capital (fs. 2), en el cual consta la deuda que se ejecuta. El quejoso aduce la inexistencia de la obligación, por no ser sujeto pasivo de la contribución reclamada; mas el artículo 163 del Cód. Fiscal Municipal establece que: "El ejercicio de cualquier actividad comercial, industrial o de servicios, por las que se usen o aprovechen las demás obras y prestaciones que hacen al progreso regular y continuo de la Ciudad, está sujeto al pago del tributo establecido en el presente Título, conforme a las alícuotas, importes fijos, índices o mínimos que establezca la Ordenanza Tributaria Anual, en virtud de los servicios municipales de contratos, seguridad, higiene, salubridad, moralidad y de cualquier otro no retribuido por un tributo especial, pero que prevenga, asegure y promueva, el bienestar general de la población. Estarán gravadas las actividades desarrolladas en sitios pertenecientes a jurisdicción federal o provincial enclavados dentro del ejido municipal, con acceso al público, siempre y cuando los servicios que se definen en el presente artículo no sean prestados por la jurisdicción de que se trate". A más de ello, tampoco se configura en el caso; alguno de los supuestos de exención previstos en el artículo 190 del Cód. Fiscal Municipal, por lo que, no caben mayores consideraciones al respecto, ya que en oportunidad del tratamiento de la cuestión referida a la incompetencia, ha quedado en claro la obligación asumida por el concesionario respecto al pago de tasas y contribuciones municipales, no obstante su condición de tenedor de los inmuebles en cuestión. Por otra parte, conforme a nuestro ordenamiento procesal (art. 610 Ley 6910), la excepción de inhabilidad de título tiene un alcance limitadísimo, sólo es procedente en relación a las formas extrínsecas del mismo, no pudiendo introducirse el análisis de la causa del título ejecutivo, de lo intrínseco del mismo, que dilataría un procedimiento cuya naturaleza esencial es la brevedad, sin perjuicio del derecho que le asiste al ejecutado a promover el posterior juicio ordinario -art. 559 Ley 6910-. "La excepción de inhabilidad de título se limita al supuesto de vicios en sus formas extrínsecas, excluyendo el examen que los jueces puedan realizar de la causa de la obligación y aún de su determinación; y ello no es sino la consecuencia de la naturaleza especial que revisten, los procesos de ejecución, de cognición restringida, donde el análisis de aquellas cuestiones se difiere para el posterior proceso de conocimiento" (CNFed., Sala II Contencioso Administrativa, 16/11/78; Gobierno Nacional D.G.I. c. Conasa Cía. Nacional Azucarera). "Cuadra subrayar así, que en la ejecución fiscal no es posible discutir la causa del gravamen, porque ello excede el limitado ámbito cognoscitivo del proceso ejecutivo que se reduce a las formas extrínsecas del título, otorgando u na mayor autonomía y suficiencia a este último frente al elemento causal de la relación jurídica (Cám. Nac. Civ., sala A, 15/8/90; salvo que estuviere demostrada en forma manifiesta la inexistencia de la deuda (Cám. Nac. Civ., sala B, 27/10/81)". XI) Atendiendo el agravio referente a las costas, conforme a la forma en que se resuelve la cuestión y la desestimación total de las excepciones expuestas, las costas fueron correctamente impuestas por el juez a quo, no configurándose el supuesto de excepción contemplado en el art. 71 de la Ley 6910. Por lo expuesto y oído el Ministerio Fiscal cuyo dictamen obra a fs. 59/60 vta., el Tribunal resuelve: 1) No hacer lugar al recurso de

apelación y en su mérito, confirmar la resolución de fecha 18/06/2014 obrante a fs. 35/38 de autos. 2) Con costas al apelante vencido. Agréguese copia, notifíquese y resérvese el original por Secretaría. Víctor M. Rotondo (h.). Graciela Neiro de Jarma. María P. de la Rúa. 029546E