



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

**“La Paloma de General Alvear SA c/
Municipalidad de General Alvear s/
inconstitucionalidad”**

I 68.364

Suprema Corte de Justicia:

La firma La Paloma de General Alvear SA, por medio de apoderado, interpone demanda originaria de inconstitucionalidad en los términos de los artículos 161 inciso 1º de la Constitución provincial, 683 y siguientes del Código Procesal Civil y Comercial, con el fin de solicitar la inaplicabilidad de normas municipales contenidas en ordenanzas, decretos y disposiciones que instituyen y regulan los tributos del municipio de General Alvear, así como de actos de la administración municipal de los cuales depende la validez, vigencia y la obligación de pago (v. fs. 185/ 212).

I.

Al demandar expresa que la empresa en su origen se denominó “Ortiz Hermanos SCA”, luego se transformó en “Invernan SA” hasta adquirir el nombre “La Paloma de General Alvear SA”.

Da cuenta que se desenvuelve como productora agropecuaria “*con explotación mixta que desarrolla en varias fracciones de campo de su propiedad en el partido de General Alvear, Provincia de Buenos Aires*” (v. fs. 185).

Informa que la Municipalidad de General Alvear no cumpliría con los requisitos formales de publicidad de sus normas, las cuales no serían reproducidas en el Boletín Oficial provincial, en ningún órgano municipal o en periódicos locales “*por lo que se ignora cuándo una norma entra en vigencia, se ignora cuál es la norma específica que le está aplicando al contribuyente, si es modificatoria de alguna anterior y desde cuando se aplica*”.

En ese sentido agrega: “[...] ignoramos si el actual presupuesto (2005) ha sido aprobado y si lo fue no sabemos si se ha cumplido con las debidas formalidades para su vigencia, por lo tanto, no sabemos qué sustento legal tiene la pretensión fiscal municipal en el corriente año, ni si está vigente por prórroga el del ejercicio anterior y si lo estuviera, no sabemos si fue respetado o alterado [...]” (v. fs. 185 vta.).

1.1. Respecto a la procedencia de la acción expone que se impugnan ordenanzas y actos administrativos de alcance general de la Municipalidad de General Alvear, y que se trataría de un *“agravio inminente y concreto, desde que, siendo nuestro representado contribuyente de los tributos impugnados por ser productor agropecuario en esa jurisdicción municipal, resulta inevitable que tarde o temprano en el ejercicio fiscal en curso, se le exigirá su pago”*.

Agrega que se trata de un caso concreto, *“no de una consulta”*, y que la Suprema Corte de Justicia posee la competencia a tenor de lo previsto en el artículo 161 inciso 1° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y del artículo 683 y siguientes del CPCC (v. fs. 186/ 187).

1.2. Sobre el fondo de la cuestión afirma que se hará hincapié en tres tributos en particular, motivo de esta acción originaria, a saber: Tasa por Control de Marcas y Señales; Tasa por Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal y Tasa sobre la Producción Agropecuaria (v. fs. 187 vta.).

Atento a que -según los términos de la demanda- la municipalidad de General Alvear no publicaría las normas sobre las que se fundamentan dichos tributos es que solicita a la Suprema Corte de Justicia: *“[...] ordene a la demandada que acompañe los textos originales vigentes [...] en especial el Presupuesto 2005, la ordenanza fiscal y la ordenanza impositiva anual por ser el eje normativo que impugnamos, así como de todas las otras que acompañamos aquí en copia, y de toda otra que tenga que ver con la validez y vigencia de los tributos que impugnamos [...]”* (v. fs. 188).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

Pasa luego a analizar las tasas sobre las que se agravia, a saber:

1.2.a. Tasa por Control de Marcas y Señales: Explica que se trata de los que comúnmente se conoce como “tasa por guías” que incluiría la extensión de ese documento de traslado de haciendas y otras certificaciones para ventas, permisos de marcación, archivo o declaración de guías y marcas como así también, otras gestiones administrativas.

De la historia de esta tasa da cuenta que en su origen *“lo que motivó la creación del tributo de ‘guías’, fue el atender al cuidado de las calles y caminos vecinales que se deterioraban con el paso de las ‘tropas y tropillas’ que provocaban su ‘pisoteo’ y obligaban a ‘rastrear’ los caminos para emparejarlos, alisarlos para su uso vehicular”*.

Agrega, esa es la razón por la cual *“se percibía un gravamen por cabeza, para que su monto total resultara de la cantidad de hacienda en tránsito y fuera ‘directamente proporcional al deterioro’ que el paso de los animales provocaría”*.

Precisa, era *“una especie de ‘permiso de transitar con animales’ que intentaba solventar, aunque fuera parcialmente el costo de mantenimiento de los caminos, realizado bajo el consiguiente ‘servicio municipal’”* (v. fs. 188 vta.).

Recuerda que los caminos de tierra *“provinciales”* que atraviesan jurisdicción municipal eran atendidos -conforme a detalle que realiza- por la Dirección de Vialidad Provincial y, por tal motivo, el costo *“estaba íntegramente a cargo de la Provincia”*. Aduna, respecto de las calles vecinales y de las guías de hacienda, es que sólo lo pagaban los productores del partido, ya que de sus campos salía la hacienda a las calles locales, que sólo ellos usaban *“con animales caminando”*.

Apunta que esa realidad deja de ser así *“[...] y sin embargo el criterio de ‘universo reducido de contribuyentes’ subsistió, deformando el criterio de igualdad y equidad hasta llegar a la ilegalidad”*.

Considera que cuando se “inventó” la tasa vial, los municipios continuaron percibiendo las guías *“modificando el fundamento jurídico para poder justificar la permanencia del tributo”*. Califica, fue “horriblemente” establecida *la tasa vial que debió sustituir a las guías y no sumar un tributo más*.

Sostiene, “[...] *no solo no fue así, sino que, además de ‘armar’ un argumento jurídico formalmente potable, conservó las características originales, en vez de adoptar nuevas que fueran acordes a la novedosa institución del tributo, que fuera coherente con la descripción del ‘hecho imponible’ y circunscribiera la ‘base imponible’ al ‘nuevo servicio’ que con las guías se iba a atender’*”.

Explica, las guías mutaron su naturaleza, *“pasaron a ser la simple expedición en mostrador, de la constancia de movimientos de hacienda, de propiedad del declarante”*, siendo su fundamento legal la delegación que la Provincia de Buenos Aires hace en los municipios del control de aplicación y uso de las marcas y señales de animales mayores y menores que regula el Código Rural.

Tiene en cuenta que, el sistema de marcas y señales es una potestad exclusiva del Estado Provincial, no delegable a las municipalidades ni a los particulares, por lo que cada productor que cuenta con ‘marca propia’ en verdad solo tendría un derecho de uso de un diseño exclusivo que el Estado le confiere. Tan es así que ese derecho se viene a otorgar por tiempo limitado y deberá ser renovado. Señala de ejemplo, las licencias de conducir.

Aduna que el servicio que presta la municipalidad consistiría en contar con los talonarios de formularios impresos; atender en el mostrador a la persona requirente; facilitar el juego de formularios para que el requirente lo llene con los datos requeridos -cantidad y tipo de animales, destino, etc., dibujar la marca o señal que llevan los animales en cuestión y firmar a modo de declaración jurada.

Aprecia que por parte del municipio no media ninguna labor de vigilancia o contralor, por ejemplo, “[...] *no van al campo a constatar si los animales están marcados*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

ni si lo están con la marca declarada, no controlan el embarque o traslado mismo, no comparan datos con certificaciones sanitarias [...] en verdad, de hecho, no existe personal municipal específicamente de un servicio diferenciado [...]”.

Da cuenta que la tasa “*está consagrada en el Capítulo XIII artículos 104 a 125 del ‘Proyecto’ de Ordenanza Fiscal para el año 1998, pero nuestra parte ignora si está vigente o si existe otra posterior igual o similar, ya que el que acompañamos con este escrito es el texto que obtuvimos informalmente en el municipio*”.

Expone: “[...] *como las ordenanzas que no poseen plazo de vigencia ‘rigen mientras no sean derogadas’ es posible que si ese texto fue aprobado (y si lo fue debidamente) aún rija hoy*”.

Expresa que el servicio que brinda el municipio es “*la expedición*” de un certificado, y la base imponible estaría determinada “*por cabeza*” -en todos los casos- según lo establecido en los incisos “*a y b*” del artículo 106 para guías y certificados, siendo los montos “*variables según lo dispone arbitrariamente la norma impositiva anual, ya que impone distintos niveles de tributación para distintos destinos o diferentes actividades u obligaciones del contribuyente, pero que no representan distintos servicios ni actuaciones de la administración*”.

A su vez impugna el presupuesto y ordenanzas que imponen este tributo por inconstitucional y solicita se declare su inaplicabilidad “*a nuestros representados, basándonos en los vicios de las normas y las lesiones que provocan*”.

Agrega que son inconstitucionales por la “*inexistencia y/o vicios de sanción del ‘Presupuesto de Gastos’ y de las ‘ordenanzas de recursos tributarios’ de la Municipalidad de General Alvear, para el ejercicio correspondiente al año 2005, así como la del año anterior si es que fue prorrogada ante la falta de sanción de la del corriente año, y también [...] la actual en caso de haberse aprobado tardíamente, por la ilicitud de no cumplir con los términos y las formas legales [...]*”.

También se agravia de la percepción indebida del tributo, *“sea bajo la vigencia extendida del presupuesto anterior o [...] bajo el que se haya aprobado extemporáneamente”*.

Rechaza asimismo los montos de los tributos.

Explica que al mantener una base imponible por unidad - *“por cabeza”*- como la antigua versión histórica de las guías, las valías que impone en relación al servicio que presta, sería de costo específico inexistente y de mínima participación en el costo global de la Administración Pública central del municipio -una pequeña proporción de salarios, de *“horas hombre”*, luz, papelería impresa, etc.- que resultaría exorbitante.

Entiende que se violenta el principio de razonabilidad y de proporcionalidad por falta de correspondencia entre la tasa y el costo del servicio, *“[...] que agrede al derecho de propiedad y a la libertad de trabajar y comerciar”*. Cita jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Precisa que la normativa sería violatoria del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, de la Ley N° 11463 (1993) por la cual la Provincia de Buenos Aires decide incorporar sus cláusulas.

A su vez afirma que el municipio de General Alvear *“impone distintas retribuciones para iguales servicios”*. Lesión que considera de dos modos, al ser contraria al principio de igualdad y equidad y, por la arbitrariedad en la fijación de diversos montos de la misma tasa *“para cada rubro o tarea de igual servicio”*.

Sostiene: *“[...] otra grave lesión constitucional incluida en el Capítulo XIII de la Ordenanza Fiscal, en su artículo 125, que establece que la Municipalidad no despachará guías de hacienda ni visará certificados, cuando tales documentos se hayan suscripto por personas que no hayan cumplido lo establecido en la ley de estadísticas ganaderas de la Pcia. de Buenos Aires”*.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

Se pregunta: “[...] *qué tiene que ver el servicio municipal que justifica (se supone) la tasa de expedición de guías y certificaciones, con una obligación particular de carácter provincial que consiste, para todo productor agropecuario de la Provincia en contestar consultas periódicas para información estadística... independientemente de la administración municipal y por cierto del propio sistema de marcas y señales [...]*”.

A modo de síntesis de este tributo que impugna, manifiesta que a la tasa por expedición de guías y otras certificaciones vinculadas con las marcas y señales, “*se suman vicios en su sanción que conllevan su nulidad y no vigencia, vicios que, por su desmesurado nivel en relación al servicio brindado y su costo, vicios por violación de la ley provincial 11.463 y consiguientemente el Pacto Federal Fiscal, y vicios en algunas normas complementarias o vinculadas, según el detalle que hemos hecho*”.

1.2.b. En segundo lugar, impugna la “tasa vial” del municipio de General Alvear. Afirma que el nombre oficial es “Tasa por Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal”.

Explica que dicha denominación “*describe el destino del gravamen a recaudar, cuyo monto total deberá ser destinado a la prestación del servicio descripto, cuyo costo para cada ejercicio fiscal se establece en el correspondiente presupuesto anual municipal*”.

Luego de exponer del origen de esta tasa, manifiesta que se trataría de un gravamen “*de imputación específica y exclusiva*’ según la normativa provincial”.

Apunta que el fisco municipal “*no puede destinar su recaudación a otro destino que no sea el asignado de atender su vialidad, y solo después de haber cubierto los objetivos e invertido el gasto anual presupuestado para ese fin, si hubiera excedente de recaudación, podrá asignarse al siguiente ejercicio con el mismo fin o derivarse a ingresos generales, siempre que exista expresa autorización del Departamento*

Deliberativo”.

Refiere que los excedentes, de producirse, para legitimar la recaudación deben guardar relación “razonable” con el costo total del servicio anual. Con mención y referencia del principio de razonabilidad y sobre el excedente de recaudación estimable en un veinte por ciento.

Dice: *“La voracidad fiscal municipal rompió con todo principio y límite de ‘razonabilidad’ primero, de ‘legitimidad’ luego y abiertamente con el de ‘legalidad’ después [...] a tal punto que hubo que generar un verdadero ‘Pacto Federal’ para poner límites otra vez a tan desenfrenada carrera del gasto público local que, no se utiliza en reinversión para atención de servicios”*.

Destaca, dicha tasa no sería la única fuente de financiamiento para el servicio vial municipal.

Puntualiza, se crea *“una ‘coparticipación vial’, igualmente súper específica, que estableció el Estado Provincial a partir de haberle delegado a las municipalidades, la atención de los caminos de tierra provinciales en cada jurisdicción local”*. Trae a mención la Ley N° 8071/1973 y la definición de aportes municipales y provinciales al cumplimiento de tales fines.

Invoca al respecto su incumplimiento por las municipalidades, prefiriendo *“sobrecargar al contribuyente local y aumentarle simplemente la tasa vial para hacer de ella su ‘caja vial’ primero ...y su ‘caja’ simplemente después [...para] usar esos recursos, para fines ajenos a su origen”*.

Luego de puntualizar circunstancias de la situación vial de la Provincia, da cuenta que en virtud de iniciativa del sector agropecuario *“aunque deformada y desmejorada por el Ministerio de Economía Provincial, el Estado resolvió ofrecerles a los municipios un acuerdo [...]”*, que se habría plasmado en la Ley N° 13010 y las resoluciones Nros. 57 y



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

58 con las modificaciones de la Ley N° 13163 “[...] *como consecuencia del cual, encargándose de administrar y recaudar algunos tributos provinciales, reciben una importante participación [...]*”. Detalla la distribución y afectación del impuesto inmobiliario rural y la asignación de recursos por la provincia en cuanto a caminos de tierra que estarían *“hace más de treinta años a cargo de los municipios [...] que refuerza grandemente los recursos con ese fin específico, frente a gastos históricamente previstos en los municipios [...]*”. Puntualiza de los *“parámetros constructivos”* y las directivas provinciales hacia los municipios y su eventual incumplimiento atendiendo a lo que recaudan.

Precisa del régimen de la Ley N° 13010 y su modificatoria al que adhiere la Municipalidad de Gral. Alvear, en virtud de los artículos 1°, inciso “b” y 3° *“in fine”* debe cumplir con el destino de esos fondos.

Considera que, “[...] *a pesar de contar con recursos más que excesivos para atender a la vialidad”* no lo hace o *“en escasa medida y hasta precariamente, gastándose los fondos en otras cosas”*. Destaca que los contribuyentes de la tasa vial serían los mismos que los del impuesto inmobiliario rural e invoca *“enriquecimiento ilícito”*, argumenta al respecto.

Más adelante expresa que este gravamen sería *“una tasa retributiva de servicios”*, que en *“General Alvear se ha ‘desnaturalizado’* hasta sobrepasar el límite de legitimidad y hacerla funcionar como un verdadero impuesto.

Define lo preceptuado en los artículos 126, 127 y 128 del *“Proyecto”* de Ordenanza Fiscal para luego hacerlo con lo dispuesto en el artículo 129 del Código Fiscal de la Provincia al resolver del impuesto inmobiliario rural para identificar de ambos el universo de contribuyentes y responsables del pago, el objeto de la tributación sustentado en la *“tierra rural”* y el hecho imponible.

Considera: *“Es tan igual todo, que lo único que los diferencia es la ‘base imponible’ respecto de la cual el tributo municipal desmejora, en detrimento de la*

legitimidad de la tasa vial” (Lo remarcado pertenece al original).

Puntualiza que la base imponible del impuesto inmobiliario rural es la valuación del bien, la que se obtiene desde la década del cincuenta, Ley N° 1953, con la valuación básica que entonces se hizo por declaración jurada y conforme a las pautas oficiales que tenían que ver con la calidad de los suelos, su aptitud productiva, ubicación, accesos, servicios entre otros.

Aclara que de todo el predio se obtuvo una valuación que luego es tratada fiscalmente -valuación fiscal- para establecer el tributo anual.

Cuestiona la constitucionalidad del contexto *“ya que el sistema provincial de impuesto territorial es ‘progresivo’, no ‘proporcional’ como autoriza la C. N.”*.

Apunta: *“[...] el régimen provincial apunta a imponer cargas diferentes según la mayor o menor aptitud del suelo por su destino productivo, y no pone el acento en la cantidad de tierra, aunque ello influya en el monto total a pagar, pues si se saca el ‘cálculo por hectárea’, se verá que las tierras mejores pagan más que las peores, independientemente del total de hectáreas que tenga la parcela gravada”*.

Refiere, en la tasa vial es un *“monto fijo por hectárea”*, independiente de su calidad, que la Provincia respeta al avaluarla, con lo cual el tributo depende de cuántas hectáreas se tenga, creando una escala por cada productor, para decir *“solo por casualidad si dos predios o más midieran exactamente igual, habría dos o más contribuyentes que pagarían lo mismo”*.

Señala, en la Provincia hay escalas y cada una tiene su cuota fija y su alícuota progresiva, por lo que los contribuyentes de similares valuaciones están agrupados, equiparados e igualados en la carga tributaria potencial.

Aquilata que en la tasa vial se paga diferente según la cantidad de hectáreas que se detente, *“pero se paga lo mismo unitariamente, sea como sea el suelo, creando*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

una injusticia y clarísima ‘desigualdad entre iguales’ [...] por un lado son todos contribuyentes del mismo Partido y de la misma tasa que cubre el mismo servicio, y, por otro lado, sus tierras no son idénticas, cosa que no se tiene en cuenta, a pesar de haber tomado como modelo al impuesto rural provincial, pero apartándose del mismo justamente en lo que hace a su valuación alejándose aún más de un reparto equitativo de la contribución al costo global del servicio” (Lo resaltado pertenece al original).

Afirma que el afán recaudatorio y la mala confección del tributo municipal, *“han provocado que la igualdad nominal se convierta en una desigualdad real”.*

Aduna que ella está presente al combinar el total de hectáreas con un valor unitario uniforme, sin considerar las distintas valuaciones de los suelos. Expresa si se lo toma como *“unidad de consumo”* del servicio, en la *“ficción”* que a mayor tamaño de la propiedad, mayor uso del servicio, *“la irrealidad es total, pues entre otras cosas no considera las distancias, ni los distintos tipos de tierra y accidentes topográficos o hidrológicos de cada zona del Partido, ni el movimiento real de personas, vehículos y bienes de cada explotación, ni la mayor o menor distancia a rutas pavimentadas, o a los centros urbanos más próximos a cada predio, o a la localidad ‘cabecera de Partido’ donde está la sede administrativa que concentra la mayor parte de las tramitaciones ineludibles”.*

Se detiene insistiendo en la *“ficción legal”* y la provocación de desigualdad e inequidad, sustentado por el hecho de elegir un universo de contribuyentes que no serían los únicos beneficiarios del servicio o los principales, al haber actividades profesionales y económicas cuyos protagonistas usan intensamente la red vial.

A ello suma la objeción de tratarse de un servicio público esencial e indivisible, cuyo financiamiento no podría ser *“cargado”* en unos pocos ciudadanos *“a los cuales se les imponga la responsabilidad de solventarlo en beneficio del conjunto de la sociedad, que lo tiene disponible para su uso indiscriminado, mientras su financiamiento*

resulta discriminado y discriminatorio”.

De tal manera entiende que por su configuración normativa y su aplicación, desvirtúa la naturaleza de tasa, en razón del tipo de servicio -indivisible-, de los sujetos contribuyentes -universo discriminado-, de la base imponible -con distinta incidencia real del tributo en cada contribuyente-, de los excesos de recaudación en relación al costo de prestación -varios aportes de diversos tributos para un mismo fin, sin aumento de la inversión y con idéntico presupuesto de costos-, de la disponibilidad de los fondos -que son usados como si fueran de rentas generales cuando el tributo es de imputación específica- y, del destino final.

Asevera que la tasa vial no sería tal, se trataría de un impuesto, especie tributario que los municipios no pueden crear y que no admite sea delegada, se extiende en dicho concepto. Observa que la Ley Orgánica Municipal no autoriza expresamente la especie impuesto, y cuida de aclarar “*que cuando habla de ‘impuestos’, en verdad lo hace como ‘determinación genérica’, comprensiva de ‘especies tributarias’ entre las que nunca nombra a los impuestos propiamente dichos, como especie, en sentido estricto o restringido*” (El remarcado pertenece al original). Transcribe el artículo 106 y 227 y hace mención de lo dispuesto en los artículos 8, 9, 10, 11 y 13 del Capítulo IV y 22, 29, 42 y 137 de la Ordenanza Fiscal a los fines del uso del término genérico de “tributos”.

Invoca el principio de legalidad, la prohibición de una interpretación extensiva por ausencia de ley en favor de ampliar las potestades estatales sin atropellar el principio y violar la garantía de reserva de los ciudadanos y proteger el principio de libertad. Cita los artículos 17, 18 y 19 de la Constitución argentina.

Da cuenta que, en el caso, expresas cláusulas dejan fuera de las potestades delegadas a los municipios la creación de impuestos en sentido estricto. Con referencia a la tasa vial manifiesta que se está ante un tipo de “*impuesto directo*” “*pues grava directamente la fuente*” de la tributación, que es la tierra rural constituida en el objeto del tributo y configurando con sus vínculos jurídicos con los sujetos, el hecho imponible.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

Predica, al gravar la tierra que produce productos diferentes a ella y que el productor vende en un mercado primario libre, la carga del tributo no puede ser trasladada en el precio del producto a la cadena comercial ulterior de esos bienes, con lo cual la condición técnica de impuesto “*directo*” se consolidaría y se haría ostensible.

Afirma que los tributos directos son potestad exclusiva y excluyente de los Estados provinciales, “que ni la Nación puede instituir, salvo por excepción y transitoriamente”. Cita el artículo 75 inciso 2° de la Constitución Argentina, se extiende en conceptos a este respecto.

Ajusta, la tasa vial al gravar a la tierra rural en su vínculo jurídico con las personas -propietarios, usufructuarios, poseedores- afectaría directamente a la propiedad privada de los titulares de esos derechos sobre la tierra y al hacerlo sobre sus patrimonios irrazonablemente.

Apontoca que el “*cambio de naturaleza*” del gravamen es claro, no se trataría de una mera cuestión técnica, doctrinaria, de un acto de gobierno o decisión “*legítima del príncipe*” no revisable judicialmente.

Expone que se trataría de una real, concreta y efectiva afectación de la propiedad de los contribuyentes, tanto de un bien patrimonial ajeno a la finalidad del tributo -no sería un servicio que atienda al cuidado, preservación u otra causa vinculada a la tierra que grava- como de sus recursos económicos afectados por una manifestación de riqueza -disponer de la tierra- que no se condice con la justificación del tributo -mantener una red vial- amén de ser requerida con desproporción del costo del servicio, en lesión a la economía y finanzas personales que integran el derecho de propiedad. Invoca lesiones.

Violencias legales comunes a todos los actos administrativos que afectan a los tres gravámenes. Así:

Ilegalidad en la sanción y administración de los presupuestos 2005 y todo

anterior cuya vigencia se pretenda y en los aumentos sancionados por actos administrativos que califica de nulos.

Da cuenta que los presupuestos no habrían sido tales, no se habría respetado la legislación provincial, en especial la Constitución en los artículos 192 incisos 5° y 6°, 193 incisos 1° y 2° - incisos 6° y 7° para el Ejecutivo-, así como la Ley Orgánica, artículos 29, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105 y 106, en concordancia con el artículo 227, y para el Ejecutivo, artículos 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, incisos 2 y 4 en especial, 121, 123, 126, 127, 128, 129 y 130, así como los artículos 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 173, 174, 175, 176, 185, 186 y 187.

Refiere que impugnan los aumentos por lo expuesto, además por la ilegalidad de los actos administrativos que los impusieron, sea por consagrar aumentos prohibidos –por superar los montos de presupuestos de ejercicios anteriores prorrogados a posteriores durante los cuales se aumentó la tasa vial, como la Ordenanza 1303/02-, sea por tratarse de ordenanzas mal sancionadas -sin respetar las garantías de la Asamblea con Mayores Contribuyentes y/o sin cumplir con los requisitos estrictamente formales para su convocatoria, funcionamientos y sanción- sea por la grosera violación legal de sancionar aumentos de presupuesto y de tributos por “decretos” del Departamento Ejecutivo. Remite al listado de decretos del año 2004, números que indica.

Irrazonabilidad. Hace saber: “[...] *en particular por la enorme desproporción entre el costo (gasto) estimado para el servicio en los ejercicios impugnados (desde el 2002) en especial el del 2004, y la recaudación obtenida para vialidad municipal (basta con sumar la tasa vial **más** la transferencia del impuesto inmobiliario rural introducido por la ley 13.010)*”.

Destaca que la “recaudación global” del último ejercicio habría presentado un superávit de más de un millón de pesos por sobre el total presupuestado, en un ejercicio fiscal que habría sido declarado en emergencia por ordenanza. Se agravia y esgrime



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

la pérdida de presunción de legitimidad *“como resultado de los propios actos del príncipe”*.
Cita jurisprudencia.

“Desigualdad entre iguales”. Refiere que todos los titulares de derechos sobre la tierra rural, productores agropecuarios y contribuyentes de un mismo servicio, sufrirían diferente carga por igual tributo. Explica la desigualdad de la incidencia en virtud de la modalidad impuesta al tomar la tierra como base y fijar un monto idéntico a cada hectárea, independiente de su aptitud productiva, destino y valor y que ello se advierte de la comparación con otros Partidos vecinos pertenecientes a la *“misma región agronómica”*. Expone al respecto, adjunta documental e invoca pericia contable.

Expone, en el Municipio de General Alvear la tasa resulta muy superior para atender similar y hasta menor cantidad de kilómetros de caminos con suelos, topografía e hidrología similares, y en algunos casos con una base tributaria mayor que la de los municipios vecinos -mayor cantidad de hectáreas grabadas- deviniendo de ello una desigualdad para sus contribuyentes.

Iniquidad. La esgrime en virtud de *“soportar”* un grupo diferenciado y acotado de contribuyentes, *“el costo total de un servicio general, básico e indivisible, de libre uso y de consumo esencial, que está a disposición de toda la comunidad”*. Cita doctrina con objeto de la definición y comprensión del concepto de tasa y su aplicación con diferenciación del impuesto.

Expresa que los servicios *“individuales o indiferenciados”* en cuanto a sus beneficiarios deber ser atendidos con fondos provenientes de recursos generales aportados por toda o la mayor parte de la comunidad.

Puntualiza que en el caso *“el servicio indivisible vial se le hace pagar a solo una pequeña parte de la comunidad, a través de un tributo inadecuado (tasa) que en verdad encubre un ‘impuesto’(desvirtuando la naturaleza del tributo [...] en detrimento de la seguridad jurídica), en vez de percibir un tributo al universo total de los*

*contribuyentes sea proveniente de un impuesto provincial (como la coparticipación que ya existe) o de una tasa unitaria pero generalizada a toda la comunidad, siempre potencialmente usuaria como es en todos los servicios indivisibles (y aunque en la misma se prevea una unidad de consumo que haga que paguen más quienes más consuman)”. Afirma, resulta “claramente **discriminatorio e inequitativo**” (lo resaltado pertenece al original).*

Arbitrariedad. Así se entiende por considerar que se usa abusivamente de la potestad administrativa de creación impositiva delegada por el Estado Provincial en forma acotada y limitada para establecer un tributo que no podría imponer un **impuesto directo** “*disfrazado de otro que si podría establecer (tasa retributiva de servicio) logrando con esa ficción (basándose en una manifestación de riqueza ajena al servicio vial) **por un lado, una recaudación desproporcionada** respecto de la necesidad de cobertura del costo real y hasta del presupuestado [...] para la prestación del servicio y por otro lado el uso de los **excedentes** en forma indiscriminada **por fuera del fin específico** propio de la tasa vial” (lo resaltado pertenece al original).*

Trae a consideración lo dispuesto en los artículos 119 último párrafo y 120 inciso 2° de la Ley Orgánica de las Municipalidades en cuanto a los recursos de imputación específica, y de sus excedentes, sean intangibles, no afectables a otros destinos, aun cuando se trate de fondos no municipales.

También da cuenta que con mayor detalle el Reglamento de Contabilidad para las Municipalidades de la Provincia, en su artículo 60 inciso 2°, 62 y 68; en el “Modelo N° 3 del Reglamento, en la forma de hacer el “Cálculo de Recursos” divide en “Recursos sin afectación” y “Recursos con afectación” y dentro de los últimos en categoría de “Ordinarios” -habituales, corrientes, los tradicionalmente imputados a finalidad específica- los “**Puntos: 2-Fondos para caminos; 3-Coparticipación vial; 4-Impuesto a la hectárea**” (lo remarcado pertenece al original).

Esgrime que el Departamento Ejecutivo no habría cumplido con sus



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

obligaciones de generar “actos legales” a tenor de lo dispuesto en los artículos 195 de la Constitución de la Provincia y 240 de la Ley Orgánica de las Municipalidades; actos que califica de “nulos”.

Así lo entiende respecto del destino de los fondos para vialidad “*arbitrariamente dispuestos por el Intendente para otros fines*”; “*la falta de aplicación a los fines de imputación específica y la alteración de la naturaleza del gravamen*” que produciría una apropiación “*sin causa legítima*”.

Inconstitucionalidad. Manifiesta que los reproches realizados *supra* “*provocan la inconstitucionalidad de las normas y conductas municipales impugnadas*” y su descalificación como contrarias a las Constituciones de la Nación y de la Provincia en cuanto “*resultan lesivas de los derechos y garantías individuales [...]*” (lo resaltado pertenece al original).

Plantea una específica imputación de inconstitucionalidad, así expone: “[...] *fundamos en la ‘violación al Pacto Fiscal’, Ley Provincial 11463, que contiene las siguientes cláusulas desobedecidas por Gral. Alvear, tanto respecto de la Tasa Vial como de [...] Guías [...]*” (lo resaltado pertenece al original).

Para hacer mención a continuación del Decreto Nacional 1807/1993 con transcripción del punto primero -inciso segundo, segundo párrafo e *in fine* y del inciso quinto, apartados “a” y “b” vinculados a las tasas municipales, su tratamiento y en lo puntual a las tasas viales y de mantenimiento de caminos o de otras similares. Expone al respecto, cita jurisprudencia.

En síntesis que invoca, solicita la declaración de inconstitucionalidad de la tasa vial tal como existe en el municipio y en especial en los ejercicios 2004 y 2005 y “*todo otro que arrastre los mismos vicios, declarándose en consecuencia su inaplicabilidad [...]* *pues el tributo acumula: vicios en su sanción que lo tornan nulo y no vigente (vicios institucionales en la Contaduría municipal, en las propuestas de los proyectos, en su*

sanción y en la de otras normas referidas al mismo tributo y servicio); vicios por un desmesurado nivel en relación al servicio brindado y su costo (tanto el provisionado como el ejecutado; vicios por el uso para otros fines, de los fondos afectados a la imputación específica del servicio vial; vicios por el injustificable enriquecimiento fiscal derivado de la gigantesca diferencia entre el total de ingresos para vialidad (la tasa más la coparticipación específica) y lo presupuestado y por lo tanto autorizado como gasto público, así como lo efectivamente aplicado a la prestación del servicio durante el ejercicio anual, vicios por desvirtuar la naturaleza del tributo [...] provocando una verdadera exacción ilegal e ilegítima a los recursos del contribuyente, afectando su derecho de propiedad; vicios por la desigualdad que provoca entre los contribuyentes de la tasa que financian un servicio universal, y los demás miembros de la comunidad municipal, pero también entre los propios contribuyentes del tributo por la aplicación sobre una base imponible que provoca cargas asimétricas pues no respeta las valuaciones y aptitudes de los suelos, y también entre los contribuyentes del municipio y los de Partidos vecinos (que son igualmente productores agropecuarios, que poseen tierras muy parecidas, que abonan un tributo similar, pero que pagan mucho menos) [...]” (Lo resaltado pertenece al original). Esgrime entre otros vicios violar legislación superior como la Ley N° 11463 y el Pacto Federal para afirmar lo insostenible de la pretensión fiscal.

1.2.c. Finalmente considera inconstitucional el tributo sobre la producción agropecuaria (v. fs. 201 vta.). Expresa que está contemplado en el “*Proyecto de Ordenanza Fiscal 1998*”, en sus artículos 131 a 132. Transcribe lo propio.

Explica que dicha tasa sería violatoria del Pacto Federal Fiscal -Ley N° 11463- como así también estaría en contra de la Ley de coparticipación federal N° 23548.

1.3. A modo de conclusión sostiene que las tasas que a través de esta demanda originaria -por los fundamentos vertidos- denuncia, serían inconstitucionales. También da cuenta de una cuestión ajena a la acción, la supuesta ausencia de idoneidad de la persona a cargo de la Contaduría municipal (v. fs. 205).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

Ofrece y acompaña prueba documental, testimonial, confesional del Intendente Municipal y de la Contadora Municipal, más prueba pericial contable.

Plantea el caso federal en los términos del artículo 14 de la Ley N° 48 (v. fs. 212).

II.

La Municipalidad de General Alvear, por medio de sus apoderados, contesta la demanda originaria, y solicita su rechazo, con costas (v. fs. 356/374).

2.1. En primer lugar y por imperativo procesal rechazan todos los postulados incluidos en la demanda que no se hayan expresamente reconocidos por sus instituyentes en los términos del artículo 354, inciso 1°, CPCC (v. fs. 356 vta./357 vta.).

Sin ánimo de agotar este listado, destacan que niega que el municipio demandado “no cumpla con los requisitos de publicación de sus normas”, aunque aclara, “de todos modos, la validez de las mismas no pende del cumplimiento del tal requisito que sólo incide en su eficacia”. Con mención del artículo 110 del Decreto-ley N° 7647/1970 y decisión de la SCJBA recaída en causa I 1541, “Bernal de Palacio”, (1998).

También niegan que “la demanda incoada carezca de contenido patrimonial; (rectius: es netamente patrimonial)”, como así también que “se le exigirá el pago de los tributos en cuestión, de hecho, de la tasa vial y de guías”, “que las normas municipales impugnadas vulneren el orden institucional y que sean inconstitucionales, ilegales, etc.”. Rechaza que “exista caso o incertidumbre jurídica” (v. fs. 357).

Respecto a “lo pretendido por la accionante”, expresan: “La Paloma de General Alvear SA”, a través de su apoderado pretende la declaración de inconstitucionalidad de tres tasas municipales de la comuna de General Alvear, previstas en la Ordenanza Fiscal N° 1190/1998 y en la Ordenanza Impositiva N° 1345/2004, identificadas como: tasa por control de marcas y señales regulada en el -capítulo XIII, entre los artículos 104 y 125-; tasa por

conservación, reparación y mejorado de la red vial municipal -capítulo XIV, artículos 126 a 130-: y tributo sobre la producción agropecuaria, identificado en el -capítulo XIV, entre los artículos 131 y 132- y por lo tanto solicita la inaplicabilidad a la sociedad actora de dichos tributos.

También manifiestan que la parte actora “denuncia el incumplimiento, en el dictado de diversos actos de administración y de gobierno por parte de la Municipalidad de General Alvear, en lo establecido en la Ley Orgánica de las Municipalidades y de la Constitución Provincial”.

A continuación, esgrimen que la demanda es improcedente desde el punto de vista formal, y plantea la caducidad de la acción (v. fs. 358 vta.).

Así sostienen que las tasas han estado rigiendo en dicho municipio desde mucho tiempo antes de ser presentada la demanda. En efecto, recuerdan que de conformidad con lo normado en el artículo 32 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, “*las ordenanzas impositivas continúan rigiendo si no hubieran sido modificadas o derogadas*”, de manera tal que, continúa, “*cabe concluir que lo manifestado por la actora es totalmente contradictorio frente al cumplimiento que ha dado a dicha normativa (...) máxime si ha efectivizado concretamente los diversos pagos de las tasas de control de marcas y señales y de conservación, reparación y mantenimiento de la red vial municipal, durante varios y continuados períodos*” (v. fs. 359).

Agregan que los pagos que efectuó la actora ratificarían su conocimiento “*de la existencia de las ordenanzas (y las tasas) que aspira a poner en crisis, que denotan la aplicación en concreto de ambas gabelas en cuestión a La Paloma de General Alvear S.A.*” (v. fs. 359).

A tal efecto, expresan que se acompañan detalles de los pagos registrados que hiciera la actora en relación a la tasa de control de marcas y señales desde el 13 de noviembre de 1997 hasta el 15 de marzo de 2006 y adjuntan carta documento remitida por la



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

actora durante el mes de octubre de 2004 *“en la cual protesta el pago de la quinta cuota de ese año a la Tasa correspondiente al servicio de mantenimiento y mejoramiento de la red vial municipal del partido de General Alvear”*. También acompañan la carta documento de contestación remitida por la comuna. Por ello concluyen que la actora conocía la existencia de esta tasa *“que ahora pretende impugnar”* (v. fs. 359 vta.).

A su vez ponen en conocimiento que la actora había abonado la Tasa por Control de Marcas y Señales los días 27-08-04, 30-08-04, 31-08-04, 17-09-14, entre otras, como así también anuncian que en octubre del año 2004 la actora remitió una carta documento a través de la cual cuestiona la Tasa por Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal, de la que sostienen que *“resulta claro que la normativa referida a la presente tasa se encontraba en plena vigencia”* (v. fs. 360).

Consideran que la demanda fue interpuesta fuera de término, esto es con fecha 15 de octubre de 2005, habiendo sido las tasas exigidas y abonadas *“desde fechas anteriores a la misma”*. Dicen que el derecho supuestamente conculcado es de carácter patrimonial no siendo de naturaleza institucional como lo pretendería la actora. De allí que entiendan que resultaría de aplicación el plazo de caducidad para la interposición de la acción determinado en el artículo 684 del Código Procesal en lo Civil y Comercial, y por tal motivo consideran que se encuentra largamente vencido ese plazo desde la aplicación en concreto de la normativa vigente. Citan doctrina de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que consideran aplicable (v. fs. 360 vta.).

Dicen quienes representan a la municipalidad aquí demandada: *“[...] la aplicación en concreto de la norma traída a debate y consentida por el contribuyente, desnaturaliza el planteo en abstracto y preventivo que tiene como meta la acción que se deduce”* (v. fs. 360 vta.).

2.2. Respecto a la cuestión de fondo adelantan que las normas atacadas son constitucionales. A continuación, efectúan un análisis de cada uno de los tributos

impugnados.

2.2.a. Tasa por control de marcas y señales: Expresan que proviene de facultades que posee el municipio en virtud de los artículos 191 y 192 incisos 5°, 6° y 7° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Exponen que la actividad agropecuaria se encuentra legislada en el Código Rural provincial, donde se fueron reconociendo ciertas facultades a los municipios al momento de controlar y atender esas actividades, dentro de las cuales se encuentra la de llevar los registros de marcas y señales que se otorguen de acuerdo con la forma establecida -artículos 154 y 155 del Código Rural-, conceder permisos para marcar, siempre que la marca estuviera registrada en la Municipalidad -artículo 152 del Código Rural-; intervenir para su registro en la reducción de marca propia el ganado adquirido a particulares -artículo 148 del Código Rural-; expedir guías de tránsito, certificados, autorizaciones de ventas, etc. -artículo 156 del Código Rural- (v. fs. 362 vta.).

De lo antes expuesto deducen, si la ley provincial pone en cabeza del municipio la realización de ciertos cometidos sería una consecuencia lógica que dicho municipio establezca una tasa por dicha tarea (v. fs. 363).

En lo referido a la base imponible fijada para la tasa afirman que la misma fue determinada por cabeza de ganado, lo cual entiende razonable, “[...] *ya que mediante la contraprestación de los contribuyentes no sólo atiende el gasto que ocasiona dicho servicio, sino que también hace al cumplimiento de los fines del municipio*”. Niegan que haya violación al principio de proporcionalidad entre tasa y costo del servicio (v. fs. 363 vta.).

Respecto a la supuesta conculcación del derecho constitucional de trabajar y comerciar, refutan que dicha crítica aparece como dogmática e infundada “[...] *ya que la actora no exhibe de qué manera afecta su patrimonio o interfiere minorizando ostensiblemente el giro patrimonial de su emprendimiento*”. Cita jurisprudencia de la Suprema Corte (v. fs. 364).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

Sobre la supuesta violación del Pacto Fiscal afirma que es de “*dudosa aplicación*” al presente, toda vez que a través del mismo se efectuaron “*recomendaciones, fines y metas a alcanzar*”.

En lo referido a los distintos valores establecidos, explica que los diferentes importes se fundan “*no sólo en el servicio que se presta, sino también en el tipo de operación que se efectúa, y en la clase y peso de animales en cuestión*” (v. fs. 364 vta.).

Concluye sosteniendo respecto a esta tasa que se procedió a gravar un servicio que efectivamente se presta, que se percibe sin agredir al patrimonio de los contribuyentes conforme al interés público que la actividad representa y, por último, que la orden legal habilita (v. fs. 365 vta.).

2.2.b. Sobre la tasa de conservación, reparación y mejorado de la red vial municipal, manifiesta que la exigencia de la tasa proviene por la propia naturaleza del servicio que se presta y en razón de las atribuciones constitucionalmente otorgadas por los artículos 190, 191 primera parte, 192 incisos 4°, 5° y 6°, y 193 inciso 2° de la Constitución Provincial.

Afirma que la Ley Orgánica de las Municipalidades ha conferido potestad suficiente a los municipios para gravar el servicio aquí cuestionado, a tenor de lo previsto en los artículos 25, 27 inciso 2°, 226 incisos 6° y 31, 227 y 228 de la LOM. (v. fs. 367).

Explica que resulta claro que la municipalidad tiene dentro de sus facultades la de exigir el pago de la tasa en cuestión por el servicio que presta.

Acerca de lo sostenido por la actora en el sentido de que este tipo de tasas poseería afectación específica, y por ello no debería disponerse libremente de lo así recaudado, explica el apoderado de la demandada que los municipios atienden distintos fines “*sin dejar de cumplir y atender el servicio*”. Cita jurisprudencia que entiende aplicable (v. fs. 367 vta.).

Niega por lo tanto que se trate de un impuesto al considerar que “*la*

prestación efectiva (o potencial) de un servicio, es una nota característica de las tasas” (v. fs. 367 vta.).

Respecto a la excesiva onerosidad que resultaría de la base imponible explica que se determinada con un importe fijo por hectárea rural por año, *“pero que este no ha sido fijado arbitrariamente, sino que, antes bien, responde al parámetro que se ha tomado históricamente, esto es, el precio equivalente a 3,6 kg. de novillo (categoría de 421 a 440 kg.) por hectárea por año”* (v. fs. 368).

Por tal motivo expresa que la medición para el pago de la tasa está directamente relacionada con el volumen de tierra de cada usuario, es decir, se tuvo en cuenta la capacidad contributiva de cada obligado.

2.2.c. Sobre la tasa a la producción agropecuaria expone que ese tributo no rige *“no existe alícuota, ni importe o porcentual sobre el cual abonar”*, y *“tampoco ha sido reclamado a la actora el cumplimiento de los deberes formales que se establecen en la Ordenanza Fiscal”* (v. fs. 370 vta.).

De tal manera afirma que ante la falta de aplicación del tributo y la no afectación actual o inminente a sus derechos, *“la acción de inconstitucionalidad ha perdido un requisito esencial para su procedencia: la actora no se configura como ‘parte interesada’ y por ende no existe un ‘caso’ o ‘causa’ que habilite la competencia [...] para adentrarse en la confrontación de las normas impugnadas con la Constitución de la Provincia de Buenos Aires”* (v. fs. 371).

Para finalizar acompaña y ofrece prueba documental (v. fs. 373), y plantea el caso federal (v. fs. 373 vta.).

III.

El apoderado de la actora contesta el traslado y denuncia hecho nuevo (v. fs. 382). Manifiesta, *“[...] recién con la actual notificación en que [...] nos traslada el*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

responde y la prueba documental de la demandada, que nuestra parte por primera vez en forma oficial y completa tiene conocimiento del dictado de algunas normas (solo algunas) como la Ordenanza Fiscal que la Municipalidad presume vigente, cuya existencia, aprobación y contenido era incierto para nuestra parte hasta hoy” (v. fs. 383).

Luego agrega: “[...] *por lo tanto, si algún plazo o término para el ejercicio de esta acción comenzara a correr, lo haría desde ahora, cuando ya hemos planteado la demanda” (v. fs. 383).*

Sobre el hecho nuevo, señala que el Señor Intendente municipal habría llamado a conferencia de prensa, oportunidad en la cual “[...] *se refirió en términos ofensivos a la persona física, socio titular de la sociedad actora”*. Acompaña copia del periódico local con el texto de las declaraciones, en las que, ratificaría su conducta de derivar fondos de tributos de imputación específica, como la tasa vial a otros fines (v. fs. 385 vta.). El hecho nuevo fue posteriormente admitido por la Suprema Corte (v. fs. 390).

IV.

Concluido el período probatorio, y no quedando medidas pendientes de producción se certifica y se exponen las actuaciones a disposición de las partes a los fines de alegar por el plazo previsto en el artículo 480 del CPCC (v. fs. 579).

Vencido el plazo para alegar, derecho ejercido sólo por la parte actora, las presentes pasaron a esta Procuración General a los fines de lo dispuesto en el artículo 687 del CPCC (v. fs. 584/589 y 590).

V.

En atención a lo expuesto en la demanda y demás circunstancias obrantes en la causa entiendo que en el caso la pretensión no puede prosperar.

5.1. Respecto a la admisibilidad de la acción, la parte demandada sostiene que debería ser considerada fuera de término por haber sido presentada una vez vencido el plazo de caducidad de treinta días previsto en el Código Procesal en lo Civil y Comercial.

Ello fue contrarrestado por la parte actora al manifestar que, como el municipio demandado no habría publicado las ordenanzas a través de las cuales se establecieron las tasas que cuestiona en la presente demanda de inconstitucionalidad, recién se anoticia de la existencia de dichas normas tributarias locales con la contestación de la demanda.

Tengo presente que el principio *in dubio pro actione* -a favor de la acción- de interpretación teleológica de la norma procesal subordina el formalismo -su rigor- a la no frustración de la tutela.

Las formas en el proceso, revisten importancia cierta, de garantía de la consecución de los fines en cuanto coadyuvan a su desarrollo regular.

El inconveniente se genera cuando la norma ritual es aplicada como un fin en sí misma, y emerge el exceso ritual manifiesto (v. “*A diferencia de lo que ocurre en otras áreas normativas atinentes a aspectos centrales de la conducta humana -la moral positiva, la moral crítica, el llamado derecho natural-, en la del derecho positivo los ingredientes o exigencias formales tienen una importancia considerable /Ello se debe, se suele afirmar, a que el orden y la seguridad son valores fundamentales en el campo del derecho positivo [...]*” (v. Genaro Rubén Carrió, “*Exceso ritual manifiesto y Garantía constitucional de la defensa en juicio*”, Centro de Estudios Institucionales Argentina, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Núm. 7. Septiembre-diciembre, 1990, p. 57).

Atento a que se trata de una cuestión dudosa en los términos de las probanzas acompañadas y producidas en autos e incluso que, se inserta en el fondo de la crisis, en conjugación con el principio de buena fe “*en virtud del cual la Administración, en el ejercicio de sus potestades, debe observar una conducta leal, honesta, diligente*” por lo



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

cual teniendo en consideración lo expuesto en el caso, soy de la opinión que debería entenderse que la demanda originaria es interpuesta en término. Ello a fin de posibilitar al demandante la tutela efectiva de sus derechos en consonancia con la garantía prevista por el artículo 18 de la Constitución Argentina (v. “*procedural due process*” - “*debido proceso procesal*” - v. Carrió op. cit., p. 59 y ss.; art. 15, Constitución de la Prov. de Bs. As.; voto del Señor Juez Soria, *in re* A 72.072, “*Lares*” (2016) y sus citas).

Paso a analizar los fundamentos de la demanda y de su contestación vinculados a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los gravámenes impugnados.

5.2. En cuanto al fondo de la cuestión, tal como adelantara considero que la Suprema Corte de Justicia podría rechazar la presente demanda originaria de inconstitucionalidad (conf. art. 687 CPCC).

5.2.a. Breve descripción del marco constitucional y legal que estimo involucrado en las presentes actuaciones.

Recuerdo en primer lugar que desde su texto originario la Constitución Nacional consagra la institución municipal como parte integrante de la organización política federal, ordenando a las provincias el aseguramiento de su régimen (artículo 5°).

La reforma constitucional del año 1994, al incorporar el artículo 123, ratifica esa intencionalidad, explicitando el “*régimen municipal*” del citado artículo 5° al dotar a los municipios de autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera y confiriendo a las provincias la atribución de reglamentar sin desnaturalizar su alcance y contenido concreto (CSJNA, Fallos: “*Municipalidad de La Plata*”, 325:1249 -2002-, consid. séptimo; “*Intendente Municipal Capital*”, 337:1263 -2014-, consid. sexto a noveno; “*Municipalidad de la Ciudad de La Banda*”, 341:939 -2018- consid. quinto a séptimo; “*ESSO Petrolera Argentina SRL y otro*”, 344:2123 -2021-, consid. octavo a decimotercero; “*Intendente de la Municipalidad de Castellí*”, 345:22 -2022-, consid. segundo a cuarto; “*Granja Tres Arroyos SACEFEP*”, 346:776-2023-; “*Municipalidad de*

La Rioja”, 346:1361-2023-, consid. cuarto y quinto).

El municipio encuentra su origen normativo en la Constitución Nacional y el *quantum* de sus atribuciones, competencias e incumbencias, en las constituciones provinciales y demás normas complementarias de derecho público interno.

La consagración de ese estatus implica necesariamente conceder los medios para la subsistencia.

Cuando la Constitución Nacional manda a las provincias a “*asegurar el régimen municipal*” dispone la mantención de una realidad preexistente que sólo puede garantizarse con el reconocimiento de competencias fiscales (CSJNA, Fallos, “*Gas Natural Ban SA*”, 326:2653 -2003, consid. cuarto, e. o.).

Dentro de ese derecho, se encuentra la creación de tributos en base a la potestad tributaria originaria que titularizan, circunscripto a límites precisos que delimitan su ámbito de validez y que derivan tanto del Estado de Derecho como del sistema de organización institucional con sus diferentes niveles de decisión (CSJNA, “*Gasnor SA*”, Fallos: 344:2728-2021-, voto de los jueces Maqueda y Rosatti, considerando 7º; “*Granja Tres Arroyos SACEFEP*”, cit. y, sus citas).

En materia tributaria dicha autonomía se encuentra sujeta y necesitada de las suficientes coordinaciones y gestiones como en la incorporación de los mecanismos de gestión informativa y participada.

La competencia de los municipios para crear y exigir el pago de una tasa surge no sólo del régimen autonómico que el constituyente de la Nación de 1994 claramente determina, también en el caso, de lo dispuesto en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y la Ley Orgánica de las Municipalidades (v. arts. 191, 192 incisos 5º y 6º, 193 incisos 1º y 2º de la Constitución de la Provincia; 226 -en particular: incisos 6º, 24º y 32º; 227 y 228 del Decreto-ley N° 6769/1958) normas no cuestionadas ni puestas en duda respecto a su



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

aplicabilidad por parte de la aquí recurrente.

El artículo 191 de la Constitución Provincial establece: *“La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales [...]”*.

Mientras el artículo 192, entre las atribuciones inherentes al régimen municipal: Inciso 5: *“Votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo [...] Toda ordenanza especial que autorice gastos no previstos en el presupuesto, deberá establecer los recursos con que han de ser cubiertos”*. Inciso 6: *“Dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones”*.

Conforme al artículo 193, las atribuciones expresadas tienen las siguientes limitaciones: *“1.- Dar publicidad por la prensa a todos sus actos, reseñándolos en una memoria anual, en la que se hará constar detalladamente la percepción e inversión de sus rentas; 2. Todo aumento o creación de impuestos o contribución de mejoras, necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales [...]”*.

Por su parte la LOM fija en el artículo 226: *“Constituyen recursos municipales los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas: 1° (Texto según Ley 13154) Alumbrado, limpieza, riego y barrido con excepción de los casos en que la prestación se haga efectiva sobre inmuebles pertenecientes al dominio de la Provincia, destinados a servicios educativos, de salud, de justicia y de seguridad. 2° Derecho de faenamiento e inspección veterinaria, que se abonará en el municipio donde se consuman las reses y demás artículos destinados al sustento de la población, cualquiera sea su naturaleza. No podrá cobrarse más derecho a la carne o subproductos, frutas, verduras, aves y otros artículos que se introduzcan de otros partidos, que los que paguen los abastecedores locales ni prohibir la introducción de los mismos. 3° Inspección y contraste anual de pesas y medidas. 4° Venta y*

arrendamiento de los bienes municipales; permisos de uso de playas y riberas en jurisdicción municipal; producido de hospitales u otras instituciones y servicios municipales que produzcan ingresos. 5° (Texto según Dec-Ley 9926/83) En jurisdicción municipal, explotación de canteras, extracción de arena, cascajo, pedregullo, sal y demás minerales. **6° Reparación y conservación de pavimentos, calles y caminos.** 7° Edificación, refecciones, delineación, nivelación y construcción de cercos y aceras. 8° Colocación de avisos en el interior y exterior de tranvías, vehículos en general, estaciones de ferrocarril, teatros, cafés, cinematógrafos, y demás establecimientos públicos, colocación, inscripción o circulación de avisos, letreros, chapas, banderas de remates, escudos, volantes, y toda otra publicidad o propaganda escrita u oral hecha o visible en la vía pública con fines lucrativos y comerciales. 9° Patentes de billares, bolos, bochas, canchas de pelota y otros juegos permitidos; rifas autorizadas con fines comerciales; teatros, cinematógrafos, circos y salas de espectáculos en general. 10° Patentes de vehículos automotores, para el transporte de pasajeros y carga, de carruajes, carros, tranvías y en general todo vehículo de tracción mecánica o a sangre y el derecho de registro de conductores. 11° Patente de animales domésticos. 12° De mercados y puestos de abasto. 13° Patentes y sisas de vendedores ambulantes en general. 14° Patentes de cabarets. 15° Derecho de piso en los mercados de frutos del país y ganado. 16° Funciones, bailes, fútbol y boxeo profesional y espectáculos públicos en general. 17° (Texto según Ley 14393) Inscripción e inspección de seguridad, salubridad e higiene en establecimientos u oficinas, en los que se desarrolle actividades comerciales, industriales, servicios, científicas y toda otra actividad, cuando exista local, establecimiento y/u oficina habilitado o susceptible de ser habilitado, situado dentro del ejido del Municipio. 18° Desinfecciones. 19° Fraccionamiento de tierras, catastro y subdivisión en lotes. 20° Colocación o instalación de cables o líneas telegráficas, telefónicas, de luz eléctrica, aguas corrientes, obras sanitarias, tranvías o ferrocarriles, estacionamiento de vehículos y toda ocupación de la vía pública y su subsuelo, en general. 21° Inscripción e inspección de inquilinatos, casas de vecindad, de departamentos, cabarets, garajes de alquiler y establos. 22° Derechos de oficina y sellado a las actuaciones municipales, copias, signatures de protestos. 23° Derechos de cementerio y servicios fúnebres. **24° (Texto según Dec-Ley 9117/78) Registros de guías y certificados de ganados, boletos de marca o señal, sus transferencias, certificaciones o duplicados y la inspección y contralor del transporte de la producción local de cereales en**



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

*camino de jurisdicción municipal 25° Licencias de Caza y pesca con fines comerciales. 26° Inspección y contraste de medidores, motores, generadores de vapor o energía eléctrica, calderas y demás instalaciones que por razones de seguridad pública se declaren sujetas al contralor municipal. 27° Porcentajes asignados a la Municipalidad por las leyes impositivas de la Provincia y los que le correspondan por la participación que a ésta se le otorgue sobre el producido de impuestos nacionales. 28° Derechos y multas que por disposición de la ley correspondan a la Municipalidad y la que ésta establezca por infracción a sus ordenanzas. 29° Contribución de las empresas que gocen de concesiones municipales. 30° Las donaciones, legados o subvenciones que acepten los concejos deliberantes. 31° (Texto según Ley 14449) Participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable. 32° (Inciso Incorporado por Ley 14449) **Cualquier otra contribución, tasa, derecho o gravamen que imponga la Municipalidad con arreglo a las disposiciones de la Constitución**” -el destacado me pertenece-.*

Precisa el artículo 227: “La denominación “Impuestos” es genérica y comprende todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones que el municipio imponga al vecindario en sus ordenanzas, respetando los límites establecidos en esta ley y los principios generales de la Constitución”.

Acentúa para sus cometidos el artículo 228: “La percepción de impuestos municipales es legítima en virtud de la satisfacción de las necesidades colectivas que con ella se procura / Los órganos del gobierno municipal tienen por lo tanto amplias atribuciones para especificar los gastos que deban pagarse con el producto de aquellos impuestos, sin más limitaciones que las que resultan de la aplicación de los mismos a la atención de las aludidas necesidades colectivas // En esta materia, las facultades del gobierno municipal son irrenunciables e intransferibles y en consecuencia, ninguna autoridad podrá imponer a las comunas gastos que ellas mismas no hayan autorizado, ni privarlas del derecho de invertir sus recursos en la forma que dispongan sus poderes legalmente constituidos”.

El ataque lo dirige a la porción de la Ordenanza Fiscal N° 1190/1998 que regula la tasa por control de marcas y señales (capítulo XIII, artículos 104 a 125); la tasa por conservación, reparación y mejorado de la red vial municipal (capítulo XIV, artículos 126 a 130); y la tasa sobre la producción agropecuaria (capítulo XIV, entre los artículos 131 y 132) y, consecuentemente, a la Ordenanza Impositiva 1345/2004 en cuanto se refiere a las mismas.

Ordenanza Fiscal N° 1190/1998. *Aprobada por el Concejo Deliberante el 7 de septiembre de 1998. “CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO. TASA POR CONTROL DE MARCAS Y SEÑALES. Artículo 104°: Por los servicios de expedición, visado, archivo de guías, o certificados en operaciones de semovientes, permisos para marcar, señalar, permisos de remisión a ferias, la inscripción de boletos de marcas y señales nuevas o renovadas, cambios o ediciones, se abonarán los importes que al efecto se establezcan en la Ordenanza Impositiva Anual. Artículo 105°: Son contribuyentes de esta tasa: a) Certificados: el vendedor b) Guías: el remitente c) Permiso de Remisión a Feria: el propietario d) Permiso de Marca o Señal: el propietario e) Guía de Faena: el solicitante f) Guía de cueros: el titular g) Inscripción de boletos de marcas o señales, transferencias, duplicados, rectificaciones, cambios o ediciones: los titulares. Artículo 106°: La base imponible de esta tasa está constituida: a) Guías, certificados y archivos, permisos para marcar, señalar, permiso de remisión a feria: por cabeza b) Archivo de guías de faena: por cabeza. Artículo 107°: Las firmas martilleras del Partido presentarán dentro de los quince (15) días de realizado cada remate feria, ya sea en instalaciones especiales al efecto o en establecimientos rurales, conjuntamente con el duplicado, la Declaración Jurada del Impuesto a la Compraventa de semovientes y todos los certificados de venta efectuados para su legalización en la Oficina de Guías. Artículo 108°: La tasa establecida en el presente capítulo deberá abonarse en el momento de intervenir la Oficina de tramitación respectiva de la Municipalidad. Artículo 109°: En la comercialización del ganado por medio de remates-ferias, deberá efectuarse el archivo de los certificados de propiedad, previamente a la expedición de guías, o el certificado de venta, y si estos han sido reducidos a una marca, deberán también llevar adjuntos los duplicados de los permisos de marcación correspondientes que acrediten operación. Artículo 110°: Los matarifes o frigoríficos deberán efectuar en la Municipalidad el archivo de guías de ganado, y obtener la guía de faena con la que autorizará la matanza. Artículo 111°: La*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

solicitud de permiso de marcación de haciendas adquiridas, deberá tramitarse ante la oficina de Guías de la Municipalidad. Otorgado el permiso respectivo, el responsable deberá hacerlo controlar por la autoridad policial competente, requisito sin el cual la Municipalidad no dará curso a ningún trámite posterior. Para señalar se exigirán los mismos requisitos. Artículo 112°: El permiso de marcación o señalada, deberá tramitarse dentro de los términos establecidos por el Código Rural, Ley 7616, (marcación del ganado mayor antes de cumplir el año, y señalada del ganado menor antes de cumplir los seis meses de edad). La Municipalidad a través de la Oficina de Guías y Recaudación permitirá a los señores productores ganaderos realizar la marcación y/o señalada en el momento que corresponda, abonando únicamente el importe del formulario utilizado al efecto, obligándose a abonar el mencionado tributo a medida que realice sus ventas y/o traslado de hacienda, dentro o fuera del Partido. Artículo 113°: Deberá solicitarse el permiso de marcación en caso de reducción a una marca (marca fresca), ya sea ésta por acopiadores o productores, cuando posean marca de venta cuyo duplicado debe ser agregado a la guía o al certificado de venta. Artículo 114°: En todas las ventas particulares de hacienda o cueros que se realicen en el Partido, el comprador deberá legalizar dentro de los diez (10) días de realizada, en la Oficina de Guías, el certificado de venta firmado por el comprador y el vendedor, siendo éstos solidariamente responsables del archivo en la Municipalidad. Artículo 115°: Toda hacienda consignada a remates-ferias del Partido, deberá ir acompañada de su correspondiente certificado de remisión que será presentado ante la oficina respectiva de la Municipalidad, antes del día del remate a los efectos de ser legalizado. Artículo 116°: Todas las haciendas o cueros que salgan o se introduzcan en el Partido, deberán estar munidas de sus respectivas guías de campaña, acompañadas de la controladora policial del lugar de origen. Artículo 117°: Quedan exceptuados del término establecido en el artículo 115° las haciendas provenientes de otros partidos cuyos responsables deberán presentar el certificado de remisión dentro de las veinticuatro (24) horas de realizado el remate-feria. Artículo 118°: Todo el que introduzca hacienda al Partido deberá archivar las guías correspondientes en esta Intendencia Municipal dentro de los veinte (20) días siguientes al de expedición o destino. Artículo 119°: La Municipalidad no archivará las guías de campaña que no vengan munidas de contralor policial, o no especifiquen la cantidad de animales de cada marca o señal. Artículo 120°: Toda guía, certificado, permiso de remisión o reducción

deberá especificar sobre cada marca, la cantidad de animales que le corresponda. No se otorgará certificado o guía por ganado orejano separado de las madres. Artículo 121°: La Municipalidad remitirá semanalmente a las Municipalidades de destino una copia de cada guía expedida para traslado de hacienda a otro partido. Artículo 122°: Fijase en cinco (5) días, la vigencia de las guías de campaña, con un máximo de treinta (30) días para su renovación sin cargo. Artículo 123°: No se otorgará certificado de compraventa, guías y/o remisiones, sin previa solicitud presentada por escrito, firmada por el propietario. Art. 124°: La Municipalidad no despachará guías de hacienda, frutos, ni visará certificados cuando tales documentos se hayan suscrito por personas que no tengan sus firmas en el registro respectivo. Artículo 125°: La Municipalidad no despachará guías de hacienda, frutos, ni visará certificados cuando tales documentos se hayan suscrito por personas que no hayan cumplimentado lo establecido en la ley de estadísticas ganaderas de la Provincia de Buenos Aires, como tampoco si no están extendidos en formularios impresos especialmente, de acuerdo con la ley del 15 de febrero de 1915 y sus modificatorias y decretos reglamentarios, además de lo establecido en la presente ordenanza. Los certificados duplicados serán archivados por número correlativo y deberán concordar con los comprobantes que se entreguen.

CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO. TASA POR CONSERVACION, REPARACION Y MEJORADO DE LA RED VIAL MUNICIPAL. Artículo 126°: Por la prestación de los servicios de conservación, reparación y mejorado de calles y caminos rurales municipales, deberá abonarse los importes que a tal efecto se establezca en la Ordenanza Impositiva Anual. Artículo 127°: Base Imponible: será la superficie calculada en hectáreas, que surja de los títulos de propiedad o planos de mensuras aprobados, o ficha catastral de los inmuebles rurales del Partido. Artículo 128°: Contribuyentes: La obligación de pago estará a cargo de: a) los titulares de dominio de los inmuebles, con exclusión de los nudos propietarios b) los usufructuarios c) los poseedores a título de dueño. Artículo 129°: El pago deberá efectuarse de la siguiente forma: Primera cuota: 14 de febrero / Segunda cuota: 14 de abril / Tercera cuota: 14 de junio / Cuarta cuota: 14 de agosto / Quinta cuota: 14 de octubre / Sexta cuota: 14 de diciembre. Pudiendo pagarse al valor de la primera: la segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta; de la segunda: la tercera, cuarta, quinta y sexta; de la tercera: la cuarta, quinta y sexta; de la cuarta: la quinta y sexta; de la quinta: la sexta. Artículo 130°: Todos aquellos contribuyentes que no registren deuda alguna de la



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

presente tasa, y abonaren la misma dentro de los términos fijados, gozarán de una quita del DIEZ (10%) POR CIENTO por buen cumplimiento. Artículo 131º: **SOBRE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA.** Base Imponible: Estará constituida por los ingresos que obtengan los productores por la venta de cereales oleaginosos, ya sea que la misma se realice en el partido, o se consigne para tal finalidad fuera del mismo. Contribuyentes y demás responsables: son contribuyentes de la tasa establecida en este artículo, los titulares de las explotaciones agrícolas del Partido. Actuarán como agentes de retención y son responsables del ingreso del tributo los consignatarios, acopiadores, rematadores, comisionistas, barraqueros, frigoríficos, asociaciones de productores, cooperativas, etc. que intervengan en las operaciones gravadas. Alícuota: se fijará en la Ordenanza Impositiva Anual. Artículo 132º: Vencimientos: Los agentes de retención deberán ingresar los importes que retengan por las operaciones en que han intervenido en el mes, antes del día 15 del mes siguiente. Los productores que realicen sus operaciones sin intervención de los responsables señalados como agentes de retención, deberán abonar la tasa y presentar una declaración jurada en forma cuatrimestral, con vencimiento el 10 de marzo, 10 de junio, 10 de septiembre y 10 de diciembre, con las formalidades que determine el Departamento Ejecutivo”.

Ordenanza Impositiva N° 1345/2004. Aprobada por el Concejo Deliberante el 25 agosto 2004. “CAPÍTULO XIII. **TASA POR CONTROL DE MARCAS Y SEÑALES.** Artículo 20º: De acuerdo a lo establecido en el CAPÍTULO XIII, del Libro Segundo de la Ordenanza Fiscal, fíjense los siguientes importes: 1) Inscripción de Boletos: a) de Marcas \$ 20,00 b) de Señales \$ 15,00 / 2) Inscripción de Transferencias: a) de Marcas \$ 20,00 b) de Señales \$ 15,00 / 3) Toma de razón de Duplicados: a) de Marcas \$ 20,00 b) de Señales \$ 15,00 / 4) Toma de razón de Certificados, Cambios o Adicionales: a) de Marcas \$ 20,00 b) de Señales \$ 15,00 / 5)- Inscripción de Marcas y Señales Renovadas: a) de Marcas \$ 20,00 b) de Señales \$ 15,00 / 6)- Formularios de Certificados, Guías y Permisos de Marcas y Señales: a) El Juego \$ 2.00 / 7) Duplicados de Certificados, Guías y Permisos: a) El juego \$ 2,00 / 8) Por cada precinto \$ 4,00 // **Artículo 21º:** Fíjense los siguientes derechos para certificados, archivos, guías y permisos: **GANADO BOVINO y EQUINO:** documentos para transacciones y/o movimientos: **MONTOS POR CABEZA:** a) Venta Particular: Productor a Productor del mismo Partido:

Certificado \$ 2,20 b) Venta Particular: Productor a Productor de otro Partido: 1- Certificado \$ 2,20 / 2- Guías \$ 2,20 c)- Venta Particular de Productor a Frigorífico o Matadero: 1- A frigorífico o matadero del mismo Partido: Certificado \$ 2,20 / 2- A frigorífico o matadero de otra jurisdicción: Certificado \$ 2,20 / Guías \$ 2,20 d) Venta de productor en Liniers o remisión en consignación a frigorífico o matadero de otra Jurisdicción: Guía \$ 2,90 e) Venta de productor a terceros o remisión a Liniers, mataderos o frigoríficos de otra jurisdicción: 1. Certificado \$2,20/2-Guías \$2,90,f) Venta mediante remate en feria local o en establecimiento productor: A productor del mismo Partido: 1- Certificado \$ 2,40 / 2- Guía \$ 2,90 / 2. A productor de otro Partido: 1- Certificado \$ 2,20 / 2- Guías \$ 2,20 / 3. A frigorífico o matadero de otra jurisdicción, o remisión a Liniers y otros mercados: 1- Certificado \$ 2,20 / 2- Guías \$ 2,20 / 4. A frigorífico o matadero local: 1 - Certificado \$ 2,20 g) Venta de productores en remates-ferias de otros Partidos: 1- Guía \$ 2,20 h) Guía para traslado fuera de la Prov.: 1- A nombre del propio productor: \$ 1,60 / 2- A nombre de otros \$ 1,90 i) Guía a nombre del propio productor para traslado a otro Partido: \$ 1,60 j) Permiso de remisión a feria en caso de que el animal provenga del mismo Partido: \$ 2,20 / En los casos de expedición de la guía del apartado i), si una vez archivada la guía los animales se remitieron a feria antes de los quince (15) días, por permiso de remisión a feria se abonará \$ 2,20 k) PERMISO DE MARCACIÓN \$ 1,10 l) Guía de faena en caso de que el animal provenga del mismo Partido \$ 2,40 m) Guía de cuero \$ 0,30 n) Certificado de cuero \$ 0,30 ñ) Archivo de guías \$ 1,60 // **GANADO PORCINO: Documentos por transacciones o movimientos: ANIMALES DE HASTA 20 KGS. DE PESO /ANIMALES DE MÁS DE 20 KGS. DE PESO** a)- Venta particular de productor a productor del mismo Partido: 1- Certificado \$ 0,20 / \$ 0,70 b) Venta particular de productor a productor de otro Partido: 1- Certificado \$ 0,20 / \$ 0,70 2- Guías \$ 0,20/ \$ 0,70 c) Venta particular de productor a frigorífico o matadero: 1- A frigorífico o matadero del mismo Partido: 1- Certificado \$ 0,20 / 0,70 2- A frigorífico o matadero de otro Partido: 1- Certificado \$ 0,20 / \$ 0,70 2- Guía \$ 0,20 / \$ 1,70 d) Venta de productor en Liniers o remisión en consignación a frigorífico o matadero de otra Jurisdicción: Guía \$ 0,20 / \$ 1,70 e) Venta de productor a terceros o remisión a Liniers, mataderos o frigoríficos de otra jurisdicción: 1- Certificado \$ 0,20 / \$ 1,70 2- Guías \$ 0,20 / \$ 1,70 f) Venta mediante remate en feria local o en establecimiento productor: 1. A productor del mismo Partido: 1- Certificado \$ 0,20 / \$



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

0,70 2. A productor de otro Partido: 1- Certificado \$ 0,20 / \$ 0,70 2- Guía 0,20 / \$ 1,70
3. A frigorífico o matadero de otras jurisdicciones, o remisión a Liniers y otros mercados:
1- Certificado \$ 2,20 2- Guía \$ 0,20 / \$ 1,70 4. A frigoríficos o mataderos locales: 1 -
Certificado \$ 0,20 / 0,70 g) Venta de productores en remates-ferias de otros Partidos: 1-
Guía 0,20 / \$ 1,70 h) Guía para traslado fuera de la Prov.: 1- A nombre del propio
productor: \$ 0,20 / \$ 0,40 2- A nombre de otros \$ 0,10 / \$ 1,70 i) Guía a nombre del
propio productor para traslado a otro Partido: \$ 0,10 / \$ 0,40 j) Permiso de remisión a
feria en caso de que el animal provenga del mismo Partido: \$ 0,10 / \$ 0,70 k) Permiso de
señalada \$ 0,10 / \$ 0,70 l) Guía de faena en caso de que el animal provenga del mismo
Partido \$ 0,10 / \$ 0,70 ll) Guía de cuero \$ 0,10 / \$ 0,10 m) Certificado de cuero \$ 0,10 / \$
0,10 // **CAPÍTULO XIV TASA POR CONSERVACIÓN, REPARACIÓN Y
MEJORADO DE LA RED VIAL MUNICIPAL. Artículo 22°:** De acuerdo a lo establecido
en el CAPÍTULO XIV del Libro Segundo de la Ordenanza Fiscal, fijanse los siguientes
importes / **IMPORTE ANUAL POR HECTÁREA / POR AÑO SEGÚN ESCALA \$ 7,98**
Primera cuota: \$ 1,33 / Segunda **cuota: \$ 1,33** / Tercera cuota: \$ 1,33 / cuarta cuota: \$
1,33 / Quinta cuota: \$ 1,33 / Sexta cuota: \$ 1,33 // Pudiendo pagarse al valor de la
primera: la segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta / Al valor de la segunda: la tercera,
cuarta, quinta y sexta / Al valor de la tercera: la cuarta, quinta y sexta / Al valor de la
cuarta: la quinta y sexta / Al valor de la quinta: la sexta // **Artículo 23°:** Todos aquellos
contribuyentes que a partir de la vigencia de la presente ordenanza Impositiva no
registren deuda alguna y abonen su tributo en término, **gozarán de una quita del
QUINCE (15 %) POR CIENTO”**.

5.2.b. En este contexto constitucional y legal la firma actora interpone la
presente demanda originaria de inconstitucionalidad (v. fs. 185/212).

Allí solicita al Tribunal Címero de la Provincia de Buenos Aires que declare
la inconstitucionalidad e inaplicabilidad al actor, de distintas normas municipales dictadas y
sancionadas por la Municipalidad de General Alvear, como así de actos administrativos
emanados de dicho municipio. No formula relamo patrimonial.

En ese contexto, denuncia que la municipalidad demandada no habría

cumplido con ciertos requisitos formales y de validez al momento de sancionar ordenanzas, tales como dar publicidad a las mismas, las cuales no habrían sido publicadas en el Boletín Oficial provincial, ni en un órgano municipal, ni tampoco en periódicos locales.

Para comenzar, recuerdo que la Suprema Corte *“ha considerado procedente, por la vía de la demanda originaria de inconstitucionalidad, juzgar la validez de una norma frente al inequívoco cuestionamiento de la misma por incumplimiento de requisitos constitucionales ineludibles [...] para la existencia y consecuente validez de una ordenanza municipal. Ello por cuanto [...] no cabe restringir, dogmáticamente, el carácter justiciable de la cuestión, si se hallan en tela de juicio los requisitos de forma y procedimiento reglados constitucional y legalmente y constitutivos de la norma como tal”* (SCJBA, causa I. 2029, "Murphy", sent., 21-06-2000).

Lo expuesto significa que la cuestión traída resulta justiciable.

El recaudo de la publicidad resulta extensible a las ordenanzas municipales; esta conclusión viene impuesta por el carácter materialmente legislativo que, en su ámbito, asumen dichas normas, en tanto emanan de un órgano de gobierno elegido por el sufragio popular, siendo como la ley, una expresión soberana de la voluntad popular, de la voluntad comunitaria organizada apuntadas (CSJNA, Fallos: *“Municipalidad de Junín”*, 343:2184-2020, v. voto del Señor Juez Rosatti).

Sin embargo, en el presente caso, el ataque a la validez de las ordenanzas por falta de publicación se cae. Ello así, en tanto la demandada denuncia y acredita de manera suficiente a mi criterio -con la prueba documental acompañada-, tanto que para los ejercicios fiscales impugnados (2004-2005) regía lo Ordenanza Fiscal del año 1998, como que la firma actora se sometió a la misma y cumplió las obligaciones fiscales que ahora cuestiona. Tales circunstancias obstan a que el agravio vinculado al desconocimiento de las normas tributarias prospere.

En lo que hace a la falta de publicación oficial de la ordenanza fiscal, de lo



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

cual derivaría -a criterio de la accionante- su inaplicabilidad, recuerdo que tal déficit no resulta atendible a los fines de fundar su inconstitucionalidad, en tanto la validez de aquélla no depende del cumplimiento de tal requisito, que sólo incide en su eficacia (v. art. 110, Dec. ley N° 7647/1970 y Ord. General N° 267; SCJBA, causas I 969, “*Poracchia*”; I 899, “*Draghi de Czapski*”; I 1083, “*Kirchner, Carlos y Otros*”, consid. tercero a la segunda cuestión y sus citas, todas: 02-09-1980; B 48.004, “*Mendelson Enrique y Otros*”, Sent., 228-10-1980, consid. cuarto; I 1046, “*Infante SACIFI y AG*”, Sent., 11-11-1980; I 1297, “*Czarnecki*”, Sent., 08-05-1990; I 1541, “*Bernal de Palacio*”, sent., 29-12-1998, consid. segundo de la segunda cuestión). La publicación resulta así un requisito de eficacia y no de validez.

Ello sin perjuicio de recordar que el derecho de buscar y de recibir información ha sido consagrado expresamente por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. IV) y por el artículo 13.1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Corte Interamericana ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión a través de la descripción de sus dimensiones individual y social (CSJNA, Fallos, “*Asociación Derechos Civiles*”, 335:2393-2012, consid. octavo a décimo; “*Giustiniani*”, 338:1258-2015, consid. sexto y séptimo y, sus citas).

De allí la posibilidad de arbitrar los procedimientos y dimensiones necesarios a los fines de su ejercicio y la mejor defensa de los derechos, extremos que no encuentro justificados en el caso por quien acciona que levanta un valladar formal sin logra conmover la sustancia a los agravios denunciados.

Por cierto, ello no es óbice para recordar al gobierno municipal su obligación positiva. He de remitir a la causa citada *supra*: “*Asociación Derechos Civiles*” que por su significado me he atrevido a puntualizar en lo que estimo de interés para el caso.

Desde el año 2003 la Asamblea General ha emitido cuatro resoluciones específicas sobre el acceso a la información en las que resalta su relación con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión (párr. 22, 23, 24 y 25; sus citas del “*Estudio Especial Sobre el Derecho de Acceso a la Información*”, Organización de los Estados Americanos,

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, agosto de 2007.

En la Resolución AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) del 6 de junio de 2006 sobre "*Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia*", la Asamblea General de la OEA "*instó a los Estados a que respeten el acceso de dicha información a todas las personas y a promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva*".

En octubre del año 2000 la Comisión Interamericana aprueba la "*Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*", cuyo principio cuarto reconoce que "*el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos / Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de ese derecho*" (v. citas: CIDH, "*Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*", Principio 4, también "*Principios de Lima*", Principio I, "*El acceso a la información como derecho humano*"; confr. párr. 26, cita 20, p. 15 del Estudio especial).

La Comisión ha interpretado consistentemente que el artículo 13 de la Convención incluye un derecho al acceso a información en poder del Estado y "[...] *la Relatoría manifestó que, dado que la libertad de recibir información debe impedir que las autoridades interrumpen el flujo de información hacia los ciudadanos, la palabra buscar lógicamente implicaría un derecho adicional*" (v. CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2003, Vol. III, Cap. IV, párr. 28, citado en el párr. 27, del Estudio citado).

Se resalta: "[...] *todas las personas tienen el derecho de solicitar, entre otros, documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado y, en general, cualquier tipo de información que se considera que es de fuente pública o que proviene de documentación gubernamental oficial*" (v. CIDH, "*Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos*", 2002, párr. 281, cita del párr. 27, del Estudio



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

mencionado).

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ha determinado el concepto de libertad de información y en su Resolución 59 afirma: "[...] *la libertad de información es un derecho humano fundamental y (...) la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas*"; abarca "*el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias*" (v. art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas, párr. 32, 33, 34, 35, 36 y 37 del capítulo 2, "*Sistema de la Organización de Naciones Unidas*", del Estudio citado).

Del considerando noveno se precisa: "[...] **el reconocimiento del acceso a la información como derecho humano ha evolucionado progresivamente en el marco del derecho internacional de los derechos humanos** / El sistema interamericano de derechos humanos ha cumplido en ello un rol fundamental/ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión [...] venían impulsando avances en la materia a través de sus diferentes mecanismos de trabajo [...]"

Para puntualizar entre otros antecedentes internacionales que reconocen el derecho: "*La Declaración de Chapultepec*", los "*Principios de Johannesburgo*", los "*Principios de Lima*", la "*Declaración de SOCIOS*", Perú 2003, tomados en cuenta por la Asamblea General de la OEA al emitir las resoluciones aludidas.

Así ha desprendido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención, "*el derecho al acceso a la información*".

La Corte Suprema de Justicia recuerda, lo decidido por la CIDH, *in re* "*Claude Reyes y otros*", para afirmar el Tribunal la importancia de esta decisión internacional consiste en que se reconoce el carácter fundamental de dicho derecho en su doble vertiente, como derecho individual de toda persona descrito en la palabra "*buscar*" y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a "*recibir*" la información solicitada (confr. párr. 75 a 77, del precedente antes citado).

La sentencia de la Corte fortalece como estándar internacional la idea de que este derecho corresponde a toda persona; es decir que la legitimidad activa es amplia y se la otorga a la persona como titular del derecho, salvo los casos de restricción (conf. párrafos 88, 89, 93, 94, 121, 122).

El fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso a la información.

En tal sentido se observa que la Corte Internacional impuso la obligación de suministrar la información solicitada y de dar respuesta fundamentada a la solicitud en caso de negativa de conformidad con las excepciones dispuestas; toda vez que la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno.

Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas.

El Estado debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a ese derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos.

El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores (CIDH, “Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos”, párr. 282; Principios de Lima. Principio 4º, "Obligación de las autoridades"; Declaración de Socios, Perú 2003, Estudio Especial citado, párr. 96).

En cuanto a la legitimación pasiva cabe señalar que para que los Estados



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

cumplan con su obligación general de adecuar su ordenamiento interno con la Convención Americana en este sentido, no solo deben garantizar este derecho en el ámbito puramente administrativo o de instituciones ligadas al Poder Ejecutivo, sino a todos los órganos del poder público.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte permitiría afirmar que, al regular y fiscalizar las instituciones que ejercen funciones públicas, los Estados deben tener en cuenta tanto a las entidades públicas como privadas que ejercen dichas funciones (Corte IDH, Caso *Ximenes López*, sentencia del 4 de julio de 2006. Serie C. N° 149, párrafos 141, 80 y 90).

Lo importante es que se centre en el servicio que dichos sujetos proveen o las funciones que ejercen. Dicha amplitud supone incluir como sujetos obligados no solamente a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles, locales o nacionales, sino también a empresas del Estado, hospitales, las instituciones privadas o de otra índole que actúan con capacidad estatal o ejercen funciones públicas (párr. 102 del Estudio de la Relatoría).

Uno de los puntos a destacar es el reconocimiento del "*principio de máxima divulgación*" (SCJBA, A 73.729, "*Marchesin*", Sent. 22 de agosto de 2018) luego de resaltar la relación existente entre el carácter representativo del sistema democrático y enfatizar: "[...] *En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones*" (párr. 92, del caso "*Claude Reyes y otros*", citado), pues "[...] *El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas/ El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés*

público, puede permitir la participación de la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso" (confr. párr. 86, sentencia mencionada).

Para recordar, asimismo, “[...] *la sujeción de las administraciones públicas al principio de legalidad supone, entre otras cosas, que los actos y disposiciones que de aquéllas emanan se conformen con las normas y principios de jerarquía superior instituidos por órganos representativos de la voluntad general, que constituyen de tal modo la juridicidad de aquel actuar, así como que se correspondan con las reglas atributivas de la potestad para expedirlos*” (v. voto del Señor Juez Soria, considerando tercero, *in re*, A 70.571, "Asociación por los Derechos Civiles", Sentencia 29 de diciembre de 2014 y sus citas: causas B 51.720, "Coloschi Hnos.", Sent., 02-08-1994; B 56.406, "Transporte del Oeste SA", Sent., 16-05-2001; B 57.761, "Striebeck", Sent., 07-11-2001, y afirmar: “*Indudablemente, en un Estado de Derecho los órganos públicos, a la vez que imponen la observancia de ciertas reglas, deben someterse a ellas, para asegurar un adecuado equilibrio entre las prerrogativas del poder y los derechos de las personas*” (confr. voto cit. y sus citas, doct. causa B 56.364, "Guardiola", Sent., 10-05-2000 y B 57.328, "Supermercados Mayoristas Makro", Sent., 31-05-2006).

5.2.c. Los tributos que impugna y solicita que sean declarados inconstitucionales son: la Tasa por control de marcas y señales, la tasa por Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal y, la tasa sobre la Producción Agropecuaria, correspondientes a los ejercicios fiscales 2004 y 2005.

A fin de realizar una ponderación real del cuadro normativo, agrego que, en la actualidad, esto es veinte años después de deducida la acción judicial, las dos primeras continúan siendo exigidas en el municipio de General Alvear por aplicación de la Ordenanza Fiscal N° 2548/2024 -arts. 135 a 157 y arts. 158 a 166-, cuyos elementos tributarios no difieren sustancialmente de los correspondientes a las tasas impugnadas en autos.

5.2.d. Respecto a la primera (Tasa por Control de Marcas y Señales), la accionante manifiesta que la misma es conocida como “tasa por guías”, que incluye que se



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

expida un documento de traslado de haciendas, además de otras certificaciones, (para la venta, permisos de marcación, archivo o declaración de guías y marcas, entre otras).

Sobre este tributo explica que en su origen tenía por finalidad otorgar una especie de 'permiso de transitar con animales', y de allí que los propietarios del ganado, a través de esta tasa, contribuían a solventar el mejorado y mantenimiento de los caminos rurales. Pero, según su opinión, no hay servicio brindado por el municipio que deba ser solventado, ya que en la actualidad los caminos de tierra son provinciales, es decir, sostenidos por la provincia.

Afirma que luego de haber sido creada la tasa vial, el municipio continuó percibiendo también la tasa por guías, pese a que esta última tasa, según el criterio del apoderado de la firma actora, debería haber quedado definitivamente reemplazada por la tasa vial.

Entiendo que no le asiste razón a la empresa aquí actora.

En primer lugar, la tasa municipal por Marcas y Señales rige en todos los municipios de la provincia de Buenos Aires en general y en el partido de General Alvear desde mucho tiempo antes de la interposición de la demanda originaria. De allí se deduce que, como ya se dijo, no puede válidamente alegarse su desconocimiento. En segundo lugar, el Código Rural provincial expresamente determina ciertos cometidos que deben ser cumplidos en el ámbito municipal, de modo tal que no parece irrazonable ni demostrado en el caso, que los municipios puedan cobrar una tasa sobre dicha actividad desplegada (vrg. artículos 152 a 157 del Código Rural).

Se trata de un tributo que permite a la autoridad municipal ejercer la potestad de contralor sobre determinadas actividades en beneficio de la comunidad.

Así, por ejemplo, respecto de la naturaleza jurídica de las guías de ganados municipales se ha sostenido que son documentos oficiales que constituyen instrumentos

públicos implicando el control completo de las marcas y señales y del itinerario cumplido en el traslado del animal finalmente faenado para el consumo de la población (SJCBA, causa I 1322, “*Industrias Ganaderas Inga SAICIF*”, Sent., 17-10-1995, publicado en “A y S” 1995 III, 921).

Asimismo, el derecho sobre la marca es transmisible y las municipalidades ejercen el contralor en todo lo relativo a las marcas y señales.

Ellas las registran, con todas las constancias del boleto, y también las renovaciones, transferencias, rectificaciones y cualquier otra anotación. No expiden autorización de venta de ganado ni otros documentos sin que se haya registrado la marca o señal y si la misma no está vigente.

Asimismo, toda transmisión de la propiedad de ganado marcado o señalado debe documentarse mediante el certificado de adquisición que es visado por el organismo competente, y en cuanto al tránsito se requiere la guía de tránsito, que es expedida por el organismo competente del lugar contra la presentación del certificado de adquisición, archivo de guía o registro del boleto de marca o señal.

Tampoco prospera el agravio relativo a la violación del Pacto Fiscal que esgrime la firma actora.

La Corte Suprema de Justicia ha resuelto en la causa "*Gas Natural Ban SA*" citada supra “[...] *a través del "Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento", del 12 de agosto de 1993, se dispuso que se promovería la derogación de las tasas municipales que afecten los servicios sanitarios o que graven directa o indirectamente, por medio de controles, la circulación interjurisdiccional de bienes o el uso para servicios del espacio físico, incluido el aéreo, lo que se llevaría a cabo mediante la remisión del respectivo proyecto de ley a la Legislatura Provincial o la recomendación a los municipios que cuenten con competencia para la creación y derogación de esos gravámenes, y que igual actitud se seguiría con las tasas municipales*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

en general, en los casos que no constituyan la retribución de un servicio efectivamente prestado o en aquellos supuestos en los que excedan el costo que derive de su prestación”.

Precisa: “[...] sobre esa base, [...] el compromiso asumido por las partes en ese acuerdo, respecto de tributos como el involucrado en autos, no implicó una derogación o supresión inmediata, sino una obligación de medios tendiente a instar a sus respectivas jurisdicciones municipales a derogar las tasas que no se vinculen con una efectiva contraprestación por la comuna” (v. tb. CSJNA, Fallos, “Municipalidad de Laprida”, 308:647-1986).

Por ello, no advierto en el caso que la Municipalidad de General Alvear incumpla las funciones que le delega el Código Rural y que llevan a desestimar este agravio.

A mayor abundamiento, respecto a las tasas por “Marcas y Señales” y en lo que hace a “Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal”, destaco la información que brinda un estudio realizado en el marco del Convenio Específico N° 3 celebrado entre la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y el Ministerio de Hacienda de la Provincia de Buenos Aires, cuyos autores son los economistas Alberto Porto, Diego Fernández Felices y Jorge Puig. El trabajo se titula: “Análisis de las tasas municipales en la Provincia de Buenos Aires”, corresponde al “Documento de Trabajo Nro. 34”, publicado por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas citada en diciembre de 2019.

En ese trabajo se incluye un amplio relevamiento de las tasas que se cobran en los municipios de la provincia de Buenos Aires.

Se expone respecto a la Tasa por mantenimiento de red vial: “[...] es un tributo” que “se cobra por hectárea sobre las parcelas rurales para el mantenimiento de los caminos”, agregándose, “en muchos casos el monto a pagar por hectárea depende de la valuación fiscal del inmueble”, como así que “se incorpora en esta sección la tasa

cobrada para el mantenimiento de caminos a través de una alícuota a los combustibles vendidos dentro del partido”.

A su vez, el trabajo publicado expresa que la tasa por “Marcas y señales”, en todos los municipios en los que se lo fijó, está determinada por un monto fijo por cada animal, variando por tipo de animal y por tipo de operación.

A tenor de lo expuesto, entiendo que ambas tasas impugnadas constituyen un recurso tributario habitual de los municipios, y teniendo en consideración lo que surge del trabajo científico aludido, la gran mayoría de los municipios bonaerenses establecen alícuotas similares al momento de exigir el cobro de las tasas que se cuestionan.

5.2.e. Puntualizando de la “tasa vial”, la cual es cobrada por el municipio de General Alvear. Se da cuenta que el nombre oficial de este tributo es “*Tasa por Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal*”.

Se sostiene que su monto total debería ser destinado en su totalidad “*a la prestación del servicio descripto*”, porque la parte actora considera que dicho gravamen sería de imputación específica y exclusiva.

Sin embargo, en la práctica -siempre según lo afirmado por el apoderado de quien demanda- funcionaría como un impuesto, ya que el municipio de General Alvear lo habría desnaturalizado “*hasta sobrepasar el límite de legitimidad*”.

También entiende que sería irrazonable que dicha tasa esté determinada en un monto fijo por hectárea.

Sobre lo antes expuesto, considero que tampoco le asiste razón tal como se ha planteado.

La tasa por Conservación, Reparación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal es uno de los usuales tributos que cobran los municipios, justamente para mantener



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

o mejorar las vías municipales de comunicación, ello por cierto no lo libera de otras consideraciones que escapan al entendimiento del presente dictamen atendiendo al planteo de la demanda.

Al respecto, se ha señalado que la tasa es una categoría tributaria derivada del poder de imperio del Estado, que si bien tiene una estructura jurídica análoga al impuesto, se diferencia de éste por el presupuesto de hecho adoptado por la ley, que consiste en el desarrollo de una actividad estatal que atañe al obligado y que, por ello, desde el momento en que el Estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, éste no puede rehusar su pago aun cuando no haga uso de aquél, o no tenga interés en él, ya que el servicio tiene en mira el interés general (CSJNA, Fallos: “*Frigorífico Cia. Swift de La Plata SA*”, 251:50-1961; “*Municipalidad de San Lorenzo*”, 251:222-1961; “*Cia. Química SA*”, 312:1575-1989; “*Berkley International ART SA*”, 323:3770-2000; “*Selcro SA*”, 326:4251-2003; “*Laboratorios Raffo SA*”, 332:1503-2009; “*Quilpe SA*”, 335:1987-2012; “*Cantaluppi*”, 347:653-2024, entre otros).

De tal manera resulta que la diferencia entre tasa e impuesto queda determinada por la existencia o no -en sus respectivos presupuestos de hecho- del desarrollo de una actividad estatal que atañe al obligado (CSJNA, “*Laboratorios Raffo SA*”, cit. e. o.).

Por dicha razón es de carácter retributiva de un servicio que el municipio presta. Sobre el monto, el municipio establece un criterio que entiendo que es objetivo (por hectárea), cuantificándose en el precio de una determinada cantidad de kilos de novillo, modalidad que no se acredita de irrazonable, en tanto pretende representar una demostración de la capacidad contributiva.

Advierto en tal sentido que por la sola razón de medirse en base a la cantidad de la tierra de propiedad del contribuyente la tasa no se transforma en impuesto, desde que ambos tributos se diferencian en cuanto al presupuesto de hecho adoptado por la ley para poder exigirlo: la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés público que afecta al obligado, en el caso de la tasa (SCJBA, causa I 1288, “*Isaura SA*”, Sent.,

23-04-1990; A 74.224, “Herrera Vegas”, Sent., 24-02-2021).

El gravamen cuestionado en autos es una tasa, halla su fundamento en la prestación de un servicio: el de mantenimiento de calles y caminos, siendo el valor de la tierra su base de medición; es decir, teniendo en cuenta la capacidad económica del obligado, criterio que es aceptado por la doctrina, legislación y jurisprudencia modernas (CSJNA, Fallos, “Candy SA”, 332:1571-2009: interpretación lato: “*El poder estatal de crear impuestos no es omnímodo e ilimitado, pues tiene un natural valladar en los preceptos constitucionales que requieren que las contribuciones sean razonables en cuanto no han de menoscabar con exceso el derecho de propiedad del contribuyente que debe soportarlas*”; “Telefónica de Argentina SA y Otro”, 345:1184-2022: e.o. ; SCJBA, de interés, Ac 5121, “Salvadori y Cia”, Sent., 26-06-1962 y sus citas; v. Carlos María Giuliani Fonrouge, “Derecho Financiero”, vol. II, n° 481, p. 913).

Cabe recordar, incluso, que el pago de la tasa presupone la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés público y que no es exigible que el monto del gravamen se ajuste al costo del servicio, permitiendo a la administración municipal establecer prioridades a la hora de atender las necesidades.

Así se sostiene que no existe norma constitucional o legal que obligue a que las tasas exhiban proporcionalidad entre el costo del servicio y el monto del gravamen, ya que mediante lo que se percibe no debe atenderse únicamente a los gastos de la oficina que lo prestan, ya que tanto la existencia de ésta como el cumplimiento de sus fines dependen de la total organización municipal, cuyas erogaciones generales deben incidir en las prestaciones particulares en una medida cuya determinación es cuestión propia de la política financiera (Arts. 227 y 228, Dec. Ley N° 6768/1958; SCJBA, B 43.090, “Chediek”, “Acuerdos y Sentencias”, 1957-IV-542; 1962-II-328, cit. “Salvadori y Cia”, “Acuerdos y Sentencias”; B 44.239, “Descobank, SRL”, “Acuerdos y Sentencias”, 1966-II-187; I 824, “Alincurá”, DJBA, 116:413; I 825, “La Constancia”; DJBA, 116:457; I 1139, “Sanatorio Argentino”, Sent., 22-11-1983; I 1243 “Empresa Hípica Argentina SA”, Sent., 06-09-1988; I 1273,



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

"Torres y Liva SA", Sent., 18-04-1989; I 1288, "Isaura SA", cit., B 52.173 y B 51.937, "Empresa Nobleza Picardo SAIC y F", ambas Sents., 28-11-1995; B 65.396 "ESSO Petrolera Argentina SRL", Sent., 22-06-2016; A 73.248 "Esso Petrolera Argentina SRL", sent. del 13-11-2019 -voto del Señor Juez Soria y sus citas- considerando tercero, punto dos, a la segunda cuestión; A 74.224, "Herrera Vegas", cit., e. o.).

Pues bien, dentro de los tributos que, en cumplimiento de preceptos constitucionales (art. 192 incs. 5 y 6, Constitución de la Prov. de Bs. As.) la Ley Orgánica de las Municipalidades confiere a los municipios la potestad de crear, está comprendido el gravamen por reparación y conservación de pavimentos, calles y caminos (conf. art. 226 incs. 6° y 31, en conc. arts. 25, 27 inc. 2°, 227 y 228, LOM; doct. causa I 1243 cit.; B 50.259, "Consortio de Propietarios Mayling SA", sent. 28-03-1995; A 74.224, "Herrera Vegas", cit., e. o.).

A salvo tal competencia, el caso traído no configuraría un supuesto de superposición impositiva contrario a las normas constitucionales -como pretende la actora-, ya que éste se produce cuando uno de ellos está fuera de los límites de la potestad fiscal de la autoridad que lo estableciera y no se logra demostrar la verosimilitud de tal agravio (cf. SCJBA, causas I 1243 e I 1273, citadas).

Como consecuencia, no puede prosperar la pretendida desnaturalización del tributo en cuestión ni el ataque por irrazonabilidad del sistema normativo impugnado.

Ello es suficiente para decir que tampoco debería hacerse lugar a esta porción de la pretensión actora.

5.2.f. La accionante se agravia también de un tercer tributo, la tasa sobre la producción agropecuaria que figuraba en el "Proyecto de Ordenanza Fiscal 1998" referido "a la Producción". Más atento a lo manifestado por el apoderado de la municipalidad al contestar la demanda, la tasa no es exigible ni rige en el partido de General Alvear. Por esa razón, resulta innecesario expedirme sobre la misma; una decisión a tal respecto carecería de

toda actualidad y agravio (SCJBA, I 71.858, “*Figueroa Alcorta y Ot.*”, Sent., 06-08-2014; I 73.782, “*Durrieu y Ots.*”, Sent., 06-06-2018, e. o.).

5.3. Finalmente, respecto a supuesta irrazonabilidad del sistema recaudatorio del municipio de General Alvear aquí cuestionado, cito a Juan Francisco Linares en su recordada obra titulada “*Razonabilidad de las Leyes*”.

Allí transcribe jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación referida a esta temática y dice: “[...] *el análisis del mérito o eficacia de los medios arbitrarios para alcanzar los fines propuestos, la cuestión de saber si debieron elegirse los de la ley sancionada u otros procedimientos, son ajenos a la competencia de esta Corte, a la que sólo incumbe pronunciarse acerca de la razonabilidad de los medios elegidos por el Congreso, es decir, que sólo debe examinar si son o no proporcionados a los fines que el legislador se propuso conseguir*”.

Al respecto agrega el ilustre publicista: “[...] *este principio que expresa la Corte consiste en el reconocimiento de una valla que se pone a sí misma para juzgar acerca del acierto técnico social de una ley impugnada, y constituye un aspecto de la regla de autolimitación o presunción de constitucionalidad que implica los siguientes aspectos: a) la necesidad de que la contradicción entre la ley y la Constitución sea absoluta, palmaria, clara, todos estos términos utilizados por la Corte en distintos fallos para declararla inválida; b) la necesidad de que antes de declarar la inconstitucionalidad de una ley el juez debe tratar de darle una interpretación que sea compatible con la Constitución; c) la carencia de atribuciones de los jueces para juzgar de la oportunidad, conveniencia, utilidad o eficacia social de la ley*” (Juan Francisco Linares, “*Razonabilidad de las Leyes*”, Segunda Edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1970, pp. 136-137).

VI.

Por lo tanto, siendo la declaración de inconstitucionalidad de las leyes -en



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-68364-1

un sentido amplio, comprensivo de las ordenanzas- la *última ratio* del orden jurídico, para su procedencia se requiere que el interesado demuestre acabadamente de qué manera la norma cuestionada contraría la Constitución causándole de ese modo un agravio.

Por lo expuesto, propongo para el caso a la Suprema Corte rechazar la presente demanda originaria de inconstitucionalidad (Art. 687, CPCC).

La Plata, 7 de noviembre de 2024.

Digitally signed by
Dr. CONTE GRAND, JULIO
MARCELO
Procurador General de la
Suprema Corte de Justicia
PROCURACION GENERAL -
PROCURACION GENERAL
Procuracion General

07/11/2024 09:25:30

