



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

214
“Urquiza Anchorena de Speroni Lucila C. y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad Decreto N° 442/12 y otras normas”.

I 72.237

Suprema Corte de Justicia:

Las señoras Carolina Lucila Urquiza Anchorena de Speroni, Carolina Lucila Arrillaga y Adriana María Arrillaga, por medio de apoderado, interpusieron la presente demanda originaria de inconstitucionalidad en los términos del artículo 161 inciso 1° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y artículo 683 del Código Procesal en lo Civil y Comercial, contra el Decreto N° 442/12 de fecha 31 de mayo del año 2012, “...y las normativas que tengan referencia con dicho decreto en las leyes Nros. 14.333 y 14.357...” (Fs. 28/38).

I.-

En la demanda, la accionante explica que por el artículo 1° del Decreto N° 442/12 se dispuso “...*fixar a los efectos de la valuación general inmobiliaria de la tierra libre de mejoras en las Plantas Rural y Subrural, los valores unitarios básicos por unidad de superficie, respecto al suelo óptimo determinado por la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires para las distintas Circunscripciones que componen el Partido, conforme el detalle contenido en el Anexo Único del presente*” (Fs. 28 vta.). Transcribe, por su parte, los artículos 2 y 3 de dicho decreto provincial.

Agrega que además de plantear la inconstitucionalidad, solicita que en su oportunidad a V.E. “...*ordene el reintegro de las sumas abonadas en demasía*” (Fs. 28 vta.).

Respecto a la procedencia formal de la demanda, la parte actora considera que se encuentran reunidos los recaudos de admisibilidad de la

acción de inconstitucionalidad. Como fundamento de lo antes expuesto, expresa que por medio de la presente se denuncia la violación a principios que emanan de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; que quien demanda, reviste el carácter de parte interesada, y que, se habría cumplido con el plazo previsto en el artículo 684 del Código Procesal en lo Civil y Comercial (Fs. 29).

En lo que se refiere a los hechos que motivaran la presente acción, el apoderado expone que sus poderdantes ostentan el carácter de propietarias de una fracción rural situada en el partido de Pehuajó, cuestión que acredita con copia del título de propiedad que adjunta. Que como consecuencia de la aplicación del Decreto N° 442/12 y a efectos de acreditar el impacto relevante que ha tenido, detalla las valuaciones fiscales anteriores y actuales de las partidas respectivas. Afirma que como consecuencia de las escalas establecidas por la Ley N° 14.357, adoptan como base para su aplicación *“sobre las valuación fiscal de la tierra libre de mejoras conforme lo dispuesto en el Decreto...”* (Fs. 30).

Señala que, estos aumentos son demostración *“... de la flagrante violación y atropello por parte de la demandada al derecho de propiedad...”* (Fs. 30).

Efectúa a continuación una descripción de determinadas normas de la Ley N° 10.707 de *“Catastro Territorial”*, cuyo Título Segundo trata acerca *“De la valuación inmobiliaria”* y el Capítulo primero: *“De la evaluación parcelaria”*, donde se incluye el conjunto de operaciones de justiprecio de las parcelas. Aduna que en el Capítulo segundo, *“De la determinación de valores unitarios básicos”*, con el artículo 59 en que la demandada fundaría la aplicación del decreto en cuestión.

Refiere que los artículos 60, 61 y 64 establecen el procedimiento a seguir, a los efectos de realizar modificaciones en las valuaciones de inmuebles rurales en nuestra Provincia. Hace hincapié en el hecho de que deberían haber participado en la toma de este tipo de decisiones comisiones asesoras cuya función específica sería analizar los valores unitarios básicos en forma fundada. Aclara que estos valores se determinarán con respecto al suelo óptimo determinado en la forma establecida.



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

A continuación, se refiere al artículo 60 de la Ley, el que considera que ha sido objeto de descuido por la autoridad administrativa, por el que se establecería el procedimiento que debe seguir la Provincia para determinar nuevas valuaciones fiscales; lo transcribe. Igual forma adopta al referirse a los artículos 61 y 64, para abordar finalmente, el Decreto N° 442/12.

La accionante refiere que el artículo primero del decreto establece, para fijar la valuación general inmobiliaria de la tierra libre de mejoras en las plantas rural y subrural, que se tomarán valores unitarios básicos por unidad de superficie, respecto al suelo óptimo determinado por la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, en adelante, -ARBA-, para las distintas circunscripciones que componen los partidos, según su anexo. Que de los considerandos se puede “*pergeñar*” el procedimiento utilizado por el Poder Ejecutivo para fundamentar el acto y evitar cumplir con el artículo 60 de la Ley N° 10.707 (Fs. 31). Hace referencia a los considerandos del decreto, deteniéndose en los párrafos primero, segundo y sexto.

Afirma que la inconstitucionalidad del Decreto N° 442/12 es evidente en cuanto contradice las disposiciones de la Ley N° 10.707, que gobierna la forma de establecer las valuaciones fiscales en la Provincia de Buenos Aires. Que como consecuencia de aquél debieran sus efectos “*repercutir*” en las leyes Nros. 14.333 y 14.357, en lo que hace referencia a su aplicación. Da ejemplo.

En comparación entre el decreto y los artículos 60, 61 y 64 de la Ley N° 10.707, distingue: “*Que se trata en ambos casos de 'Fijar a los efectos de la valuación general inmobiliaria de las tierras libre de mejoras', o sea que el decreto no respeta las disposiciones establecidas previamente por la Ley Catastral N° 10.707, lo que a todas luces lo hace inconstitucional tanto al decreto como las partes de la Ley N° 14.357 en lo que atañan al mismo*” y, “*Que dicho decreto no ha dado cumplimiento a ninguno de los requisitos establecidos en la Ley de Catastro...*”.

Menciona doctrina referente al poder fiscal y la sujeción al ordenamiento jurídico; la presencia de una relación de derecho y el respeto

al principio de legalidad en la tributación que establece la obligación de reconocer la fuente en la ley y su naturaleza para no producir la violación a tal principio informante. Con mención del artículo 31 de la Constitución Argentina, invoca la necesidad de su respeto jerárquico.

Bajo el título "*Fundamentación jurídica de la demanda entablada*", expone en primer lugar respecto al artículo 11 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires para armonizar con el artículo 161 inciso primero de la Constitución provincial y su extensión a la materia constitucional nacional; aun cuando entiende que las violaciones a la Constitución local resultan de por sí suficientes. Pasa a enumerar los preceptos violentados de esta última, así los artículos: "*1º, 10, 11, 25, 31, 39 inciso 3º, 56, 57, 103 inciso 12º y 144 inciso 15º*". Aduna: "...y sus correspondientes en la Constitución Nacional" (Fs. 33).

A continuación invoca la conculcación del derecho de propiedad, y afirma su acreditación "...con la documentación expedida por ARBA que, acompaña". Expone que de ella surgen dos afectaciones directas y manifiestas a este derecho. Por un lado "*el aumento descomunal*" de la valuación fiscal del inmueble como consecuencia del mismo, y también, del impuesto inmobiliario debido al aumento de las valuaciones fiscales y de la aplicación de la Ley N° 14.357 en lo que es consecuencia y concordancia con el decreto cuestionado. Remite al artículo 2, por el cual se incorpora como artículo 9 bis de la Ley N° 14.333. Afirma que este derecho debe ser resguardado por el principio de legalidad, por cuanto los tributos inconstitucionalmente aplicados importan restricciones que lo vulneran de no provenir de una decisión de los órganos que en las formas republicanas de gobiernos representan la soberanía popular. Invoca los artículos 17 y 31 de la Constitución Argentina y de la Provincia de Buenos Aires. Menciona fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre el contenido del derecho de propiedad. Luego, también lo hace sobre este derecho recordando lo decidido a su respecto en la causa I 1165, "*García Solidario*".

Sostiene que las normas cuestionadas, en cuanto entran en contradicción con normas anteriores —especiales—, estarían violando el principio de legalidad; con indicación de los artículos 11, 25, 57 y 144



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

inciso 2° de la Constitución Provincial y el 31 de la Constitución Argentina. Incorpora doctrina vinculada a este principio y la necesidad de mediar presupuestos y procedimientos para la adquisición de aptitud tributaria. Invoca dicho principio y su vinculación a favor de la ley especial con el objeto de "...repeler el intento de la Legislatura bonaerense de modificar con nuevas normas otras existentes con anterioridad y sin dejar sin efecto las normas vigentes..." (Fs. 34).

Para finalizar, solicita la concesión de una medida cautelar; plantea el caso federal constitucional; ofrece prueba y funda su derecho en los artículos: "...1, 10, 11, 15, 25, 27, 31, 45, 56, 103 inciso 1, 161 inciso 1, cc y ss de la Const. Provincial y los correspondientes de la Constitución Nacional" (Fs. 34/36; y 37/38).

II.-

En este estado de las actuaciones V.E. dispone el traslado de la demanda interpuesta al Asesor General de Gobierno y, pasar los autos al Acuerdo para resolver la medida cautelar (Fs. 40).

El apoderado de la parte actora desiste de ella a fojas 41; teniéndose presente a fojas 42, para continuar con el traslado conferido.

III.-

El Asesor General de Gobierno al contestar la demanda solicita su rechazo, con costas (Fs. 45/50).

En primer lugar entiende que debería ser declarada inadmisibile. Para arribar a esa conclusión considera que existiendo por parte de la parte actora una pretensión de carácter patrimonial, la acción habría sido interpuesta en forma extemporánea. Así afirma que a tenor de lo establecido en el artículo 684 del código de rito, el plazo de treinta días debería contarse "...desde que el precepto impugnado afecte concretamente los derechos patrimoniales del actor" (Fs. 46).

A continuación, efectúa una breve reseña de jurisprudencia de ese Tribunal de Justicia, como así también, una enumeración de las normas aquí puestas en crisis y las fechas de sus publicaciones oficiales (Ley N° 14.333; Decreto N° 442/12 y Ley N° 14.357). De allí entiende el Asesor General de Gobierno que *“...la afectación de derechos en el caso se identifica con la fecha de publicación de la norma, pues es a partir de entonces que el contribuyente se encuentra en condiciones de tomar conocimiento, tanto de la vigencia como del contenido de la ley tributaria controvertida, y de ese modo, estimar las consecuencias perjudiciales de su aplicación”* (Fs. 47). Sostiene en definitiva en este aspecto, que habiendo sido interpuesta el día 1° de octubre de 2012, devendría en extemporánea.

En segundo lugar manifiesta que la demanda sería *“improcedente”*.

Así afirma el Asesor General de Gobierno que no le asiste razón a la parte actora cuando sostiene en el escrito de inicio que la normativa impugnada implicaría una delegación de facultades propias del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo, y que entiende violatoria del artículo 45 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Considera que es falsa tal aseveración, y en sentido contrario explica que *“...la atribución constitucional del Poder Legislativo para ‘establecer impuestos y contribuciones para los gastos de servicio público...’ (cf. artículo 103 inciso 1° de la Constitución Provincial), implica crear la gabela, estatuir su obligación y fijar los presupuestos normativos, contenidos éstos que en modo alguno incluyen la tarea de realizar la valuación fiscal inmobiliaria o, más específicamente, de calcular los valores unitarios básicos del suelo en plantas rurales y subrurales, que se determinan por unidad de superficie y con relación al suelo óptimo...”* (cfr. Art. 64 de la Ley N° 10.707 y modif.-de Catastro-)” (Fs. 48).

Subraya que las tareas descriptas son típicamente administrativas y, por lo tanto, de competencia del Poder Ejecutivo, con mención del artículo 144 inciso 2° de la Constitución Provincial (Fs. 48). Realiza referencias de la Ley Catastral, respecto a los artículos 1, 2, 3 y 53. Sostiene que las tareas valuatorias de inmuebles contempladas en el Título Segundo de la Ley de Catastro están asignadas



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

a un organismo administrativo dependiente del ARBA y que, por tanto, pertenece al Poder Ejecutivo, conclusión ésta que evidenciaría la ausencia de fundamentos de la actora en orden a alegar inconstitucionalidad por violación del artículo 45 de la Carta Provincial.

Aclara que esta competencia asignada al citado Registro no fue novedosa "...sino que desde siempre ha sido ejercida por el organismo administrativo o -cuanto menos- desde la misma sanción de la citada ley catastral" (Fs. 48vta.).

Por último respecto al supuesto "*aumento descomunal de la valuación fiscal del inmueble*", —alegado por la parte actora— considera que el revalúo inmobiliario efectuado por el Estado Provincial ha sido razonable (Fs. 49).

Para fundar esta cuestión el Asesor General de Gobierno transcribe partes de la exposición de motivos del entonces proyecto de ley que, al ser aprobado, resultara la Ley N° 14.357 (Fs. 49 y 49 vta.). Afirma que el ejercicio de las facultades constitucionales previstas en los artículos 103 inciso 1° y 144 inciso 2° tanto por el Poder Legislativo como por el Ejecutivo, "*... ha sido razonable e incuestionable, lo que evidencia que las Leyes N° 14.333 y N° 14357, y también el Decreto N° 442/12 y los actos administrativos dictados en su consecuencia, se adecúan en un todo al marco constitucional aplicable*" (Fs. 50).

Finalmente, por las razones expuestas, solicita a V.E. el rechazo de la demanda y, ante un eventual éxito, deja planteada la cuestión federal constitucional.

IV.-

Por Secretaría se dispone, entre otras cuestiones, dar traslado a la parte actora del planteo de inadmisibilidad formulado por la demandada (Fs. 51). A fojas 52/53 vta. obra la contestación de la accionante.

Vencido el período de producción de prueba, fueron puestas las presentes actuaciones a disposición de las partes para alegar. Este derecho sólo fue ejercido por la parte actora (Fs. 70, 73/73vta. y 74).

V.-

V.E., en razón de lo dispuesto en el artículo 687 del Código Procesal en lo Civil y Comercial resuelve pasar las actuaciones a esta Procuración General (Fs. 74).

V.1. Debo expedirme en primer término sobre el planteo de inadmisibilidad formulado por la demandada. Entiendo que fue presentada en tiempo.

Al tratarse de una supuesta afectación de derechos de contenido patrimonial, se encuentra sujeta al término previsto en el artículo 684 del Código Procesal en lo Civil y Comercial, por el que dispone que este tipo de acciones deberán ser interpuestas ante la Suprema Corte de Justicia dentro del plazo de treinta días, *"...computados desde que el precepto impugnado afecte concretamente los derechos patrimoniales del actor"*.

El Máximo Tribunal provincial ha sostenido que, por principio, y más allá del supuesto en que la pretensión se ejerce con finalidad preventiva, aquella afectación ha de verificarse, conforme lo ha entendido el Tribunal, cuando se produce la aplicación de la disposición cuestionada (Conf. "Acuerdos y Sentencias", 1968, pág. 521; 1971-I-77; 1970-I-483; 1971-II-701; 1972-II-788; 1977-I-786; causas I. 1.513, "Merlo", resolución de 28-V-1991; I. 1645, "Frigoni", resolución de 26-VII-1994; I. 1691, "Genovese", resolución de 14-II-1995 e I. 1591, "González", resolución de 20-X-1998; I. 2.160, "Parque Eterno C.A.", resolución de 27-IV-1999; I. 2.198, "Ecological Tiger S.A.", resolución de 23-VIII-2000, entre otras).



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

También ha aseverado V.E. que para determinar esa circunstancia sería menester, en cada uno de los casos, verificar y comprobar si el menoscabo constitucional invocado por la parte que demanda se ha producido a partir de la vigencia de la norma, por ejemplo desde la promulgación y/o y publicación de la misma; o bien, si para ello deben mediar actos de aplicación pues la operatividad del precepto así lo demanda (Doct. I. 2.148, "Mule", sentencia de 21-V-2008, citada en causa I. 2.201, "Search Org. de Seguridad S.A", voto del Dr. Pettigiani, sentencia de 22-VI-2016).

La regla así establecida no implica que, como se ha sostenido, en ningún caso, el término comience a computarse desde la promulgación o publicación de la norma, pues se trata de una cuestión de hecho determinar si la afectación concreta a que alude la disposición del Código Procesal Civil y Comercial no se produce con alguno de esos actos; toda vez que a partir de allí podría presentarse un supuesto en que la norma cuya constitucionalidad se objeta resulte susceptible de ser aplicada al impugnante (SCJBA, I. 2.148, "Mule", cit.; voto Juez Genoud, considerando IV.2).

En el presente caso, el artículo 3° del Decreto N° 442/12 dispuso "...*facultar a la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires, para dictar las normas y procedimientos complementarios que resulten necesarios para la debida implementación de lo dispuesto en el presente Decreto*".

A tenor de esta norma, el entonces Director Ejecutivo del Ente de recaudación provincial dictó la Resolución Normativa N° 023 del año 2012, por cuyo artículo 1° ordena la incorporación de "un adicional a la segunda cuota del año 2012 del Impuesto Inmobiliario de las Plantas Rural y Subrural, correspondiente al incremento producido a raíz de las modificaciones introducidas en la Ley N° 14.333, por la Ley N° 14.357". Por su parte, el artículo 2° de la citada Resolución Normativa N° 023/12 de ARBA, estableció que "el vencimiento único para el pago del adicional citado en el artículo anterior, será el día 16 de agosto de 2012, cualquiera sea la modalidad del mismo y el número de partida involucrado" (conf.

<http://www.arba.gov.ar/Intranet/Legislacion/Normas/Resoluciones/2012/R023-12.htm>).

Por la razón expuesta es que entiendo que la afectación concreta se produjo a partir de la fecha citada en el párrafo anterior, justamente la misma que figura como fecha de vencimiento en la boleta de pago emitida por ARBA a las actoras del “*Adicional de la cuota 2 /2012- Ley 14.357*”, cuya copia obra a fojas 9, de las presentes actuaciones judiciales.

El plazo de caducidad debe computarse, según el artículo 684 del Código Procesal Civil y Comercial, “...*desde que el precepto impugnado afecte concretamente los derechos patrimoniales del actor*”. Por principio, y más allá del supuesto en que la pretensión se ejerce con finalidad preventiva, aquella afectación ha de verificarse, conforme lo ha entendido el Tribunal, cuando se produce la aplicación de la disposición cuestionada (SCJBA, I 2.270 “Victorio Américo Gualtieri”, sentencia de 08-VII-2014).

Considero, por lo tanto, que partir de dicha fecha debería considerarse producido el alegado perjuicio concreto al derecho patrimonial al que alude el artículo 684 del código de rito y, consecuentemente, la interposición de la demanda habría sido, tempestiva.

V.2. En lo que se refiere a la legitimación activa, considero que la parte actora posee legitimación procesal suficiente, en tanto se trata de contribuyentes del Impuesto Inmobiliario Rural según el artículo 143 del Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, por ser titulares registrales de la parcela sobre la cual se aplicó la variación impositiva que motivara la presente demanda originaria.

En un caso similar V.E. expresó que “...*su aptitud procesal para petitionar como lo hace en su demanda ha quedado suficientemente acreditada con las boletas acompañadas en copia certificada...*” (SCJBA, I. 68.490, “Sociedad Rural de Pergamino”, sentencia de 28-X-2015).



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

V.3. Respecto al fondo del asunto traído a vuestro conocimiento, he de formular las consideraciones que se detallan en los párrafos siguientes.

En efecto, por medio de la presente, el apoderado de las aquí actoras solicitó que a tenor de lo previsto en los artículos 161 inciso 1 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y 683 del Código Procesal en lo Civil y Comercial, V.E. declare la inconstitucionalidad del Decreto del Poder Ejecutivo N° 442/12 del día 31 de mayo de 2012, y las leyes Números 14.333 y 14.357 en cuanto *“tengan referencia con dicho decreto”* (Fs. 28 vta.).

Como se expresara, por medio de la Ley N° 14.333, sancionada con el presupuesto para el año 2012, fueron modificadas las cuotas y alícuotas de las escalas aplicables para la determinación del Impuesto Inmobiliario Rural. Respecto al Decreto N° 442/12, en su artículo 1° se dispuso la modificación de los valores unitarios básicos por unidad de superficie a los efectos de la valuación general inmobiliaria de la tierra libre de mejoras en las Plantas Rural y Subrural, y finalmente, la Ley N° 14.357 ratificó el decreto N° 442/12 y modificó la Ley N° 14.333.

La parte actora afirma que el régimen que impugna constituye un aumento desproporcional e irrazonable del impuesto rural, como así también que no se habría respetado el procedimiento previsto en la Ley de Catastro N° 10.707.

Agrega que con el dictado del Decreto N° 442/12 se ha vulnerado el principio de legalidad previsto en el artículo 103 inciso 1° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Sostiene además que las normas en cuestión han provocado una lisa y llana violación de los derechos de propiedad y de igualdad de las actoras, derechos amparados en los artículos 31 y 11 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, y sus pares 14, 16 y 17 de la Constitución Nacional.

Soy de la opinión de que V.E. debería rechazar la presente demanda originaria.

En el caso, las actoras impugnaron las normas por las que se introdujeron modificaciones a las cuotas y alícuotas de las escalas aplicables para la determinación del Impuesto Inmobiliario Rural. Esta enmienda se produjo con la sanción de la Ley N° 14.333 y su complementaria, Ley N° 14.357.

V.E. en la causa I. 72.204, "Domenech", —en el estrecho análisis propio del estudio de la concesión o no de una medida cautelar— sostuvo en el marco de una acción originaria de inconstitucionalidad contra las mismas normas que las aquí cuestionadas que "*...cabe recordar que la Constitución provincial dispone que corresponde al Poder Legislativo establecer los impuestos y contribuciones necesarios para los gastos de servicio público, debiendo estas cargas ser uniformes en toda la Provincia (Art. 103 inc. 1°). De modo que es competencia exclusiva del legislador elaborar la política financiera del Estado y, en consecuencia, determinar la medida en que las diferentes categorías de contribuyentes deben aportar para la formación del erario*" (SCJBA, resolución de 9-X-2013; doct. causas I. 1.183 "Nida", sentencia de 31-V-1988 e I. 1.181 "Licade S.A.", sentencia de 16-VIII-1988)".

Agregó: "*...es que -como ha precisado el Tribunal en la causa I. 2.127 'Di Lorenzo', sentencia de 17-VI-2009, siguiendo la jurisprudencia de la Corte federal- la creación de impuestos, elección de objetos imponible y formalidades de percepción, resulta del resorte propio de la provincias, porque entre los derechos que hacen a la autonomía de ellas es primordial el de imponer contribuciones y percibir las...*". Con mención de los artículos. 121, 122 y 126 de la Constitución Nacional.

El Alto Tribunal provincial ha expresado que "*...el impuesto inmobiliario es un caso típico de los denominados impuestos reales, por lo cual se exige al contribuyente el pago de un tributo proporcional a la valuación fiscal del inmueble del que resulta ser titular dominial, usufructuario o poseedor a*



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

título de dueño” (B. 62.587 “*Martindale Sur Country Club S.A.*”, sentencia de 10-XI-2017; I. 68.490, “*Sociedad Rural de Pergamino*”, sentencia de 28-X-2017).

También ha recordado V.E. que “...*el principio de legalidad en un Estado de Derecho implica que 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*” (Conf. doct. causa B. 56.364, “*Guardiola*”, sentencia de 10-V-2000). Sostuvo, citando jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que tal principio cobra un papel relevante en el campo de la regulación tributaria, en el que es necesario que el Estado prescriba claramente los gravámenes y exenciones para que los contribuyentes puedan fácilmente ajustar sus conductas respectivas en materia tributaria. Con cita de la doctrina de los “Fallos”, T. 312:912; T. 316:1115; T. 319:2185; T. 319:3208; T. 321:153; T. 330:3994 (Conf. SCJBA, causa I. 68.491, “*Striebeck*”, sentencia de 3-XII-2014, voto del Dr. De Lázari, considerando IV.3).

Este principio de legalidad —“*nullum tributum sine lege*”— surge en forma clara en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, (Arts. 25 y 103 inciso 1° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires), como así también en la Carta Magna Nacional (Arts. 4, 17, 52, 75 incisos 1 y 2, y 99 inciso 3). Por tal razón, habiendo el Constituyente puesto en cabeza del Legislador esta responsabilidad, el poder administrador tan sólo posee el poder de reglamentar la ley, —toda vez que es el órgano que finalmente va a exigir el pago del tributo—, pero con el límite de no desnaturalizar ni anular la norma por medio de esta potestad reglamentaria. Esta limitación es ordenada por el artículo 144 inciso 2 de la Constitución Provincial que reza: “...*el gobernador... tiene las siguientes atribuciones... 2) Promulgar y hacer ejecutar las leyes de la Provincia, facilitando su ejecución por reglamentos y disposiciones especiales que no alteren su espíritu*”. Por lo expresado considero que el Decreto N° 442/12 cumple con la manda constitucional antes citada.

Ahora bien, los métodos elegidos por el Fisco para determinar la valuación fiscal tienen como objeto reflejar lo más fielmente posible el valor de económico del inmueble gravado, tomando en consideración los distintos factores de ajuste o corrección que atienden a sus propias particularidades. De allí que en el quinto párrafo de los *considerandos* del Decreto N° 442/2012 se expresara que “...la correcta valuación fiscal de los inmuebles permite captar la real capacidad contributiva y de esta manera consolidar la equidad tributaria provincial, eje central de la política de gobierno”.

En lo que se refiere a la supuesta desproporción e irrazonabilidad del aumento del impuesto rural entiendo que dicha aseveración no ha sido acreditada en las presentes actuaciones. No hay pericia ni informe que avale esta cuestión, quedando tan sólo lo afirmado por la parte actora al momento de presentar la presente demanda originaria de inconstitucionalidad, constituyendo, por lo tanto, una declaración de carácter absolutamente dogmático. Al respecto, correspondería aceptar el argumento desarrollado por el Asesor General de Gobierno en cuanto a que el régimen normativo aquí atacado respondió a la necesidad de adecuar la valuación fiscal de los campos con su respectivo valor de mercado en orden a su incremento (Conf. esta Procuración General I. 72.201 “*Bunge*”, dictamen de 3-VII-2015).

Es decir, le incumbe a la parte actora demostrar y acreditar el carácter desproporcionado e irrazonable que supuestamente alcanzaría el monto del Impuesto Inmobiliario Rural como consecuencia de la incidencia que produciría la modificación de la nueva manera de realizar la valuación fiscal. En otras palabras, la carga probatoria de esta cuestión recaería en el que alega, quien debería acreditar en forma clara y precisa cómo la aplicación de este revalúo inmobiliario resultaría prohibitiva, destructiva o confiscatoria de la capacidad contributiva gravada (SCJBA, causa I. 1.183, “*Nida*”, sentencia de 31-V-1988, voto del Juez Laborde).

Por otra parte, sostengo que las expectativas de permanencia de una norma como la que estamos analizando no puede generar en los particulares el derecho a exigir su inmutabilidad, y, a todo evento, su reclamo en modo alguno debería ser considerado como razonable o legítimo. De ahí que el caso que



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

nos ocupa no pueda objetivamente constituir un problema jurídico que deba ser atendido por V.E.

Tampoco es aceptable lo argumentado por la actora cuando se agravia del cambio legislativo. Al respecto, entiendo que la labor legislativa llevada a cabo por los representantes del pueblo en la Legislatura bonaerense, por medio de procedimiento con deliberación pública previa como requisito para la elaboración de las leyes, como así la tarea reglamentaria ejercida por parte del Poder Ejecutivo provincial, inhibe todo rastro de cambio sorpresivo o inesperado, no existiendo a favor de las actoras derecho alguno a la inmutabilidad normativa. Tanto la Constitución Nacional como así también la de la Provincia de Buenos Aires aceptan que no sólo está permitida la modificación de las leyes en beneficio de sus destinatarios, sino también que se le ha reconocido al legislador la competencia para imponer limitaciones, como lo son las restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades en función del poder de policía, o para proteger al medio ambiente.

Obviamente, el ejercicio de esta potestad no está exento de límites, toda vez que la propia Carta Magna establece una serie de restricciones que imposibilitan el ejercicio de la actividad legislativa en forma abusiva o arbitraria.

Así, para ejercer esta competencia, el Legislador, en primer lugar debe cumplir con el procedimiento de creación, modificación y derogación de leyes establecido en la Constitución Provincial (Arts. 104 a 112 Constitución de la Provincia de Bs. As.). Deberá respetar también los principios de igualdad, proporcionalidad, no confiscatoriedad y razonabilidad.

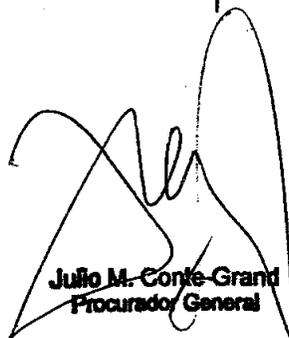
De allí que considero que las expectativas de permanencia de un régimen jurídico como el que estamos analizando no puede generar en los particulares el derecho a exigir su inmutabilidad, y a todo evento su reclamo en modo alguno debería ser considerado como razonable o legítimo. Por

consiguiente, en el caso que nos ocupa, la disconformidad planteada por la actora no debería constituir un problema jurídico que deba ser atendido por V.E.

Por último, al momento de resolver, V.E. debería tener presente que, por medio del Decreto N° 442/2012 —dictado por el anterior titular del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires—, fueron reglamentados los artículos 59, 78 y concordantes de la Ley N° 10.707 y el artículo 14 de la Ley N° 13.757. A mayor abundamiento, por medio del artículo 2° de la Ley N° 14.357—que incorpora el artículo 9 bis a la Ley N° 14.333— la Legislatura provincial ratifica los términos del Decreto N° 442/2012.

Por lo expuesto, entiendo que V.E. debería rechazar la presente demanda originaria de inconstitucionalidad. (Art. 687 del CPCC).

La Plata, 19 de mayo de 2017



Julio M. Conte Grand
Procurador General