



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

I-74308-1

“Stagnaro, Gustavo Rubén c/ Municipalidad de San Antonio de Areco s/ Inconstitucionalidad Ordenanza 4087/2016”.

**I 74.308**

**Suprema Corte de Justicia:**

El Sr. Gustavo Rubén Stagnaro por su propio derecho y con patrocinio letrado, inicia demanda contencioso administrativa contra la Municipalidad de San Antonio de Areco reclamando la declaración de ilegitimidad por inconstitucionalidad de la Ordenanza 4087/2016, sancionada el día 4 de mayo del año 2016 por el Concejo Deliberante y promulgada por el Intendente municipal, mediante decreto 559/2016 del día 10 de mismo mes y año, por estimarla contraria y violatoria de la normativa constitucional nacional y provincial.

El titular del Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo n° 1 de Mercedes en quien recae la demanda, resuelve por encontrar comprometida la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia, declarar su incompetencia y elevar la causa al alto Tribunal.

V.E. se declara competente y dispone conferir el plazo de 10 días para la adecuación de la presentación al proceso originario de inconstitucionalidad (v. fs. 39 y vta. y 47/64).

**I.-**

Al demandar expresa que se encuentra legitimado para promover la acción, por entender vulnerados sus derechos como contribuyente, en el caso de aplicarse las normas que se impugnan.

Manifiesta que resulta propietario de un local comercial dedicado a la elaboración y comercialización de piezas de platería, ubicado en las calles Arellano y Matheu de la ciudad de San Antonio de Areco.

También expresa que dicha actividad comercial se encuentra habilitada por el Municipio, en el rubro “Platería, Casa de Antigüedades, café y bar”, desde el día 5 de diciembre del año 2001 (cfr. Expediente n° S/2001-4102-1389/01, nro. 4.581), habilitación que se encuentra vigente y ha sido concedida con el carácter de “definitiva”.

Destaca que se halla al día con el cumplimiento de sus obligaciones tributarias con el Municipio y lo manifiesta en cuanto al pago de la tasa retributiva de servicios por Inspección de Seguridad e Higiene, como contribuyente “responsable inscripto”.

En cuanto a la admisibilidad formal de la demanda afirma su cumplimiento: Que se promueve por parte interesada, se funda en la violación de preceptos de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires -y concordantes de la Constitución Argentina- e individualiza los preceptos cuestionados.

El accionante, al ocuparse de los hechos, expone que el Concejo Deliberante de San Antonio de Areco aprueba la Ordenanza 4087 -cuyos preceptos más relevantes transcribe- imponiendo a los comerciantes que desarrollan actividades económicas dentro del partido la obligación de incorporarse al sistema de pago por débito automático para mantener la habilitación comercial de sus locales y establecimientos, como única forma de cumplimiento de pago, con obligación de adhesión a dicho sistema en un plazo perentorio y fijando como consecuencia de la omisión la sanción de cancelación de la habilitación.

Da cuenta que a través del Departamento de Recaudación se habría comunicado el decreto 444, con la obligación de incorporación de los contribuyentes monotributistas al sistema, haciendo saber que de ello dependía la habilitación comercial, la documentación requerida junto a la prórroga dispuesta para el cumplimiento.

Hace saber que el artículo 120 de la Ordenanza Fiscal 4071, sanciona con inhabilitación provisoria ante la falta de pago de tres períodos mensuales, y de revocación de la habilitación si, debidamente intimado, el contribuyente no cancelase la obligación dentro del plazo de 15 días.

El accionante sostiene que el referido decreto 444, es inconstitucional por



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

I-74308-1

desvirtuar el tributo al disponer la inhabilitación por la falta de pago cuando en realidad la finalidad de la habilitación tendría por causa la preservación de la higiene, salubridad y seguridad.

Expone que se habría convertido a la tasa en un impuesto ajeno al servicio municipal que lo fundamenta derivando en una improcedente doble tributación del impuesto provincial a los ingresos brutos.

Sostiene que la norma afecta el derecho del contribuyente a trabajar y ejercer industria lícita con mención de los artículos 27 de la Constitución de la Provincia y 14 de la Constitución Argentina.

Aduna que, al obligar a la adhesión al sistema de pago por débito automático se convierte lo que según las normas generales de la Ordenanza Fiscal sería una opción de forma de pago, en una nueva obligación respecto de algunos contribuyentes.

Señala que un beneficio se vuelve en una obligación para determinados contribuyentes con alteración del principio de igualdad en la imposición de cargas, de tributos y del criterio de razonabilidad de las normas.

Explica que para los contribuyentes alcanzados por la preceptiva se crea un impedimento adicional, dificultando la facultad de realizar el pago por otros medios cancelatorios, como en efectivo, con el único propósito de facilitar la recaudación al Municipio, garantizándose el cobro de un modo coercitivo mediante el ejercicio abusivo del poder, toda vez que el Ejecutivo municipal contaría con otros mecanismos legales -como el juicio de apremio- para recaudar los tributos en caso de incumplimiento.

Invoca jurisprudencia en relación al estándar de razonabilidad -artículo 28 de la Constitución nacional- con que debe ejercerse la potestad reglamentaria de la Administración, señalando que se trata de “...un requisito esencial de legitimidad que deben observar todos los actos de las autoridades públicas, entre cuyas manifestaciones se exige la fundamentación suficiente de la decisión que se adopte para justificar su dictado...” , con referencia de la causa de la Suprema Corte de Justicia, *in re* “Zarlenga” (2002).

El accionante enfatiza que de la disposición que impugna se extrae una clara finalidad recaudatoria, que en nada vela por el cumplimiento de las normas que hacen a la seguridad, salubridad e higiene de los comercios que antes bien perseguiría encorsetar al contribuyente para obligarlo al pago.

Además, entiende que se vulneraría el principio básico de irretroactividad de la ley al alcanzar a los contribuyentes que ya han obtenido la habilitación y sujetarlos mensualmente al cumplimiento de un requisito vinculado al pago de la obligación y su realización exclusivamente mediante el sistema de débito automático.

El presentante sostiene que la arbitrariedad de la norma resulta manifiesta al impedir realizar el pago mediante otros mecanismos igualmente lícitos, e imponer hacer lo que la ley no manda, afectando el ámbito de su privacidad y comprometiendo el libre ejercicio de su profesión y actividad comercial.

Cuestiona la deficiente técnica legislativa empleada en la redacción, en tanto no expresaría en forma clara y precisa el hecho determinativo, exhibiendo una falta de correlación entre el hecho imponible -“*servicios generales de inspección, verificación, reglamentación, zonificación, destinados a preservar la seguridad, salubridad, higiene y protección del medio ambiente en locales...*”- con la obligación de sometimiento al sistema de pago por débito automático para todos los comerciantes previstos en el ámbito de dicha tasa, excediendo el Municipio notoriamente sus facultades para establecer cargas y contribuciones a los ciudadanos.

Recuerda que la doctrina ha dicho que “*Toda norma que impone sanciones, debe necesariamente identificar cuál es el bien jurídico que está destinada a proteger...*”, cita doctrina.

Destaca que, en la norma que cuestiona, el bien tutelado resultaría distorsionado pues en lugar de ser la seguridad e higiene de la comunidad, lo sería el erario público, en tanto la norma sólo pretendería asegurar el cobro de la tasa.

Insiste en afirmar la irrazonabilidad de la exigencia impuesta por no guardar



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

I-74308-1

relación con el hecho imponible en sí, y por apartarse del concepto de igualdad al fundarse en la capacidad económica financiera del contribuyente sin alcanzar a todos los que tienen el deber de tributar la tasa.

El accionante afirma que la ordenanza violenta el principio de legalidad tributaria, en tanto modificaría el artículo 43 de la Ordenanza Fiscal 4.071 al establecer una única forma de pago del tributo.

También la tacha de inconstitucional porque tal modificación se habría dispuesto con apartamiento del régimen jurídico vigente, al incumplirse el procedimiento legislativo que requiere la convocatoria a una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes, con mención de los artículos 192 y 193 de la Constitución de la Provincia.

Afirma que, por carecer de los presupuestos de legitimidad la ordenanza impugnada deviene, asimismo, inoponible e inaplicable.

Denuncia la desigualdad en el trato que la norma consagra al desconocer las disposiciones previas del mismo municipio por las que se otorgaron las habilitaciones a los comercios y devenir en discriminatoria por elegir a determinados contribuyentes con inequidad tal que pondría de manifiesto el afán persecutorio del municipio.

Considera que habría una nula relación de causalidad entre la imposición y la sanción para el caso de incumplimiento. Se sancionaría al comerciante que se negara a someterse al sistema de pago por débito automático con la inhabilitación de su comercio, cuando se hallaría supeditado a otros controles que hacen a la esencia de la obligación tributaria, esto es, al mantenimiento de la higiene, seguridad y salubridad en los locales.

Asevera la afectación del derecho al trabajo, a ejercer industria lícita y a comerciar generados por una arbitraria decisión de realizar el pago exclusivamente por el sistema impuesto.

Añade que el acto de la administración municipal que impone una modalidad de pago determinada establecería una restricción que rebasa el legítimo ejercicio del denominado

poder de policía, configurando un típico caso de alteración irrazonable de los derechos, en contra de lo establecido por el artículo 28 de la Constitución nacional.

La accionante por otra parte destaca que resultaría violado el principio de irretroactividad de las normas, en tanto al momento de decidir la apertura de su comercio se habría sometido al cumplimiento de todas las condiciones establecidas por el ordenamiento jurídico vigente.

Que, en consecuencia, la aplicación retroactiva de la ordenanza en crisis provocaría la revocación del permiso que le fuera otorgado para el ejercicio del comercio al impedirle el pago de sus tributos en efectivo, como lo ha venido haciendo.

Menciona como fundamento jurídico de su pretensión los artículos 11, 25, 26, 27, 31, 39, 56 y 57 de la Constitución de la Provincia, doctrina y jurisprudencia citadas y aplicables al caso.

Considera procedente la acción intentada pues se impugna una norma municipal -la ordenanza 4.087 (Sin publicación en BOM 81/2016, 13 de mayo)- por lesionar en forma actual y con arbitrariedad manifiesta los derechos constitucionales antes mencionados.

Asimismo, da a conocer que se entabla dentro del plazo del artículo 684 del Código Procesal Civil y Comercial.

No obstante, entiende abierta la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia en continuidad ininterrumpida por cuanto, en el presente caso, los preceptos impugnados aún no le habrían sido aplicados. Cita doctrina.

Ofrece prueba y deja planteado el caso federal.

Peticiona en suma de lo expuesto que, V.E. dicte sentencia haciendo lugar a la demanda, declare la ilegitimidad por inconstitucionalidad de la ordenanza 4.087 y del decreto de promulgación 559/2016.

## **II.**

El Intendente de la Municipalidad de San Antonio de Areco se presenta, contesta



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

I-74308-1

la demanda y solicita el rechazo (v. fs. 72/75 vta.).

Luego de negar todos y cada uno de los hechos alegados por la parte actora que no se reconocen expresamente, solicita que V.E. declare a la cuestión planteada por el accionante como abstracta.

Esgrime que a tenor del artículo 684 del Código Procesal Civil y Comercial el precepto que se impugna debe afectar los derechos patrimoniales del actor y la acción correspondiente debe interponerse dentro de los treinta días contados desde la afectación.

Aduce que en el caso particular no se presenta el referido requisito de afectación concreta al patrimonio del actor al no registrar deuda por tasas municipales por el período fiscal 2016 y hasta la actualidad, pese a no contar con el débito automático que exige la normativa que cuestiona.

Afirma que el contribuyente ha podido cancelar el pago de las tasas municipales y mantenerse al día, sin que se le haya revocado la habilitación, por lo que no se habrían afectado sus derechos durante la vigencia de la ordenanza fiscal 4.071.

Entiende que frente a tal situación la cuestión se habría tornado abstracta para el accionante por no afectar sus derechos y en razón de la falta de vigencia de la ordenanza fiscal sancionada para el año 2016.

Reconoce la validez del certificado de habilitación, hace saber que no habría sido revocada conforme constancia de la Subsecretaría de Inspección General y Habilitaciones municipal.

Afirma que para que la acción tenga viabilidad procesal debe estar sustentada en un interés que sea legítimamente defendible en el ámbito del derecho. Destaca que pese a no contar con el débito automático que exige la norma que tacha de inconstitucional no habría incurrido en falta de pago, manteniendo sus obligaciones como contribuyente al día, de modo que no se habría operado afectación patrimonial en los términos del artículo 684.

Señala que el período fiscal del año 2016 al que alude la ordenanza no se encuentra vigente, por lo que se estaría solicitando la declaración de inconstitucionalidad de

una norma que no constituiría derecho positivo, por lo que les estaría vedado a los jueces emitir declaraciones abstractas sobre puntos de derecho.

Fundamenta en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en la Ley Orgánica de las Municipalidades, en las Ordenanzas 4.071 y 4.087; en doctrina y jurisprudencia.

Ofrece prueba y deja planteado el caso federal, para peticionar finalmente, el rechazo de la demanda con expresa imposición de costas a la parte actora.

### III.-

V.E. da por contestada la demanda y confiere traslado a la actora de lo expuesto en el punto III.1 del escrito de responde (v. fs. 86, planteo de cuestión abstracta).

La actora contesta el traslado, precisa que la petición de inconstitucionalidad no se refiere a la ordenanza 4.071, sino a la 4.087, que la modifica e impone una obligación -la adhesión al sistema de pago por débito automático para la cancelación de las tasas por servicios de seguridad e higiene- a una categoría de contribuyentes que tributan esa tasa: los responsables inscriptos frente al IVA.

Recuerda que dicha ordenanza habría sido sancionada mediante un procedimiento irregular sobre el cual no se ha expresado la demandada.

A su vez, rechaza la afirmación del Municipio acerca de que la modificación dispuesta por la norma habría perdido actualidad, hace saber que sus disposiciones habrían sido reproducidas en la ordenanza fiscal aprobada para el año 2017 (v. ordenanza 4.064/16).

También rechaza la aseveración sobre la inexistencia de daño concreto por no haberse efectivizado la clausura, por cuanto la Municipalidad lo habría intimado en dos oportunidades para que adhiriera al sistema de pago por débito automático y atento a que la norma seguiría vigente en los mismos términos y la Comuna podría exigir su cumplimiento cuando así lo estimare, permaneciendo el riesgo de que ante la negativa del contribuyente a someterse al sistema se ordene la clausura de su comercio.



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

I-74308-1

Expresa que el hecho de no haberse aplicado la norma hasta el presente, no le quitaría la ilegitimidad que ostenta por irrazonable, arbitraria y coercitiva.

Advierte sobre la actitud abusiva y antijurídica de la municipalidad, en tanto presionaría a los contribuyentes con amenazas de clausura, obligando a acatar disposiciones discrecionales y arbitrarias.

Adjunta al escrito, copia de la citada ordenanza 4.064 sancionada para el ejercicio fiscal del año 2017, donde se desprende la transcripción en idénticos términos de las disposiciones denunciadas en la presente demanda.

Así destaca que el artículo 54 es reproducción exacta de la ordenanza 4.087 que se tacha de inconstitucional (v. fs. 98/99 vta.).

**IV.-**

Corrido traslado del escrito y la documentación acompañada a la parte demandada, se presenta el Municipio a través de nuevo apoderado (v. fs. 103/104), quien se ocupa de destacar que los actos administrativos gozan de presunción de “legalidad” y, por ello, su ejecución es siempre posible, rechazando además las acusaciones respecto de amenazas o presiones de parte del Municipio.

Asimismo, sostiene que la ordenanza que la actora acompaña no prueba la existencia de ilegalidad en la norma atacada en estas actuaciones.

**V.-**

A fs. 107, V.E. dispone abrir la causa a prueba (v. arts. 365 y 687, CPCC).

La actora produce la oportunamente ofrecida mientras que respecto de la brindada por la demandada formula acuse de negligencia por no haberse producido en su totalidad dentro del plazo establecido (v. fs. 115).

Corrido el traslado a la Municipalidad, por nuevo apoderado, solicita se deje sin efecto el pedido de negligencia, a la vez que requiere se produzcan las pruebas ofrecidas por su parte (v. fs. 124 y vta.).

V.E. resuelve hacer lugar al acuse formulado por la actora y declara negligente a la parte demandada en la producción de la prueba confesional, informativa y testimonial (v. fs. 126/127).

Vencido el plazo de producción de la prueba y dispuesta su agregación, por Secretaría se disponen los autos a los fines de alegar, presentándose únicamente el correspondiente a la parte actora (v. fs. 397/399).

A esta altura del proceso V.E. dispone el pase de las actuaciones a dictamen de la Procuración General (art. 687 CPCC).

## VI.-

A los fines de emitir opinión, habré de examinar en primer término la tempestividad de su articulación y la legitimación del accionante, para luego abordar su procedencia.

**6.1.-** Sin perjuicio de la alegación de la actora respecto a que el plazo del artículo 684 del ritual se encontraría abierto por considerar que los preceptos impugnados aún no han sido aplicados, de lo que se colige la finalidad preventiva de la demanda (cfr. art. 685 in fine, CPCC), lo cierto es que la Ordenanza 4.087, objeto de impugnación fue sancionada por el Concejo Deliberante con fecha 4 de mayo del año 2016, y promulgada por el Intendente Municipal con fecha 10 de mayo del año 2016 (v. fs. 198/200), por lo que habiendo el accionante deducido su reclamo -luego readecuado como demanda originaria de inconstitucionalidad- con fecha 21 de junio del mismo año (v. cargo de fs. 35 e intimación del 20 de julio de 2016), debe tenérsela por presentada en término.

**6.2.-** A los fines de atender a la legitimación para promover la demanda originaria de inconstitucionalidad el artículo 161 inciso 1° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires exige que la norma objeto de la demanda sea “*controvertida por parte interesada*”.

Así, la Suprema Corte de Justicia sostiene: “*De acuerdo a una reiterada jurisprudencia sobre el punto, el interés que califica a la `parte` -en la expresión del precepto constitucional citado- debe, en principio, revestir la cualidad de ser `particular`*”



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

I-74308-1

y 'directo', situación que se configura cuando el ejercicio del derecho constitucional de quien deduce la acción se halla afectado -o ha de ser ineludiblemente lesionado, de intentarse la acción con carácter preventivo- por la sanción o la aplicación de la norma jurídica cuya constitucionalidad controvierte”.

Para continuar: “...el agravio que se invoca debe responder a un interés concreto y no a un móvil genérico abstracto -y, como tal, ajeno a la función de la Corte- y debe estar vinculado con la reparación del derecho vulnerado de quien acciona” (conf. I 72.036, “Pena”, sent., 07-05-2014; I 68.475, “A.R.I.”, sent., 02-03-2011; I 2.211, “Flores”, sent., 14-05-2008; entre otras).

**i.-** La Ordenanza 4087 expresa en sus considerandos:

*“Que en la Ordenanza N° 3405/08, se expresan los requisitos para la Habilitación Municipal, ya sea en carácter Precaria, Provisoria o Definitiva, presentando deficiencias con relación a la forma de pago de las obligaciones fiscales; // Que el artículo 20, inc. 4 de la Ordenanza Fiscal establece que ‘Cuando una actividad requiera habilitación, permiso municipal o autorización municipal, salvo que especialmente se establezca otra forma, ésta se otorgará previo pago de los derechos y gravámenes correspondientes; la iniciación del trámite y el pago del derecho respectivo no permite el funcionamiento que deberá ser expresamente autorizado’; // Que asimismo, el Artículo 42 segundo párrafo establece que ‘será facultad del Departamento Ejecutivo disponer de oficio el cobro de cuotas vencidas del año en curso, juntamente con la liquidación de cuotas a vencer’; // Que, según lo informado por la Secretaría de Ingresos Públicos, se advierte una importante mora o retraso en el pago de los tributos en el segmento de Contribuyentes de la Tasa de Seguridad e Higiene Régimen General, esto es, aquellos registrados como Responsables Inscriptos frente al IVA; // Que a tenor de lo establecido en el Artículo 112° y cc. de la Ordenanza Fiscal vigente, para dicho segmento de contribuyentes ‘la base imponible de ésta Tasa estará constituida por los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada, con un gravamen mínimo cuyo monto se determinará en base a las características y condiciones de cada local, oficina o establecimiento aplicándose para cada categoría los montos que se determinen en la Ordenanza Impositiva anual y sobre las declaraciones juradas*

*presentadas por los contribuyentes y/o responsables'; // Que corresponde a la gestión de gobierno municipal fijar las reglamentaciones que requiere la Ordenanza Fiscal e Impositiva para optimizar el cobro de las respectivas obligaciones fiscales, a fin de contar en tiempo y forma con los recursos presupuestarios que se requieren para atender las necesidades públicas; // Que en este sentido, y teniendo en cuenta la morosidad informada, resulta conveniente incorporar a la totalidad de contribuyentes de la Tasa de Seguridad e Higiene alcanzados por el Régimen General (No Monotributistas) al sistema de pago por débito automático; // Que el Artículo 54° de la Ordenanza Fiscal vigente establece un descuento del 15% para aquellos contribuyentes que se incorporen al sistema de pago por débito automático, el que será reglamentado por la autoridad de aplicación [...] Por ello, el Honorable Concejo Deliberante de San Antonio de Areco, por mayoría, resuelve sancionar la siguiente: ORDENANZA"*

*“Artículo 1°: Establecer como requisito necesario para mantener la **Habilitación Municipal para los contribuyentes alcanzados por el Artículo 112° de la Ordenanza Fiscal (Contribuyentes No Monotributistas)**, y en los términos del Artículo 120°, la incorporación al sistema de pago por débito automático con el alcance del Artículo 54° de la mencionada Ordenanza Fiscal // Artículo 2°: Establécese un plazo para tramitar la incorporación al sistema referido en el artículo precedente, cuyo vencimiento operará el día 30 de mayo de 2016 // Artículo 3°: Encomiéndase a la Secretaría de Ingresos Públicos a notificar la presente a los Contribuyentes alcanzados por el Artículo 1° // Artículo 4°: **El incumplimiento de lo estipulado en la presente será causal de revocación de la Habilitación y/o Permiso otorgado, debiendo procederse a la clausura del Establecimiento y remisión de las actuaciones al Juzgado de Faltas para la aplicación de las sanciones correspondientes por funcionamiento no permitido // Artículo 5°: De forma**”.*

La Ordenanza fue promulgada por Decreto 559 del Departamento Ejecutivo, del día 10 de mayo del año 2016 (expediente N° 10.825/2016 del Concejo Deliberante). Ordena el artículo 3°: “Regístrese, comuníquese, publíquese, dese al Boletín Oficial. Cumplido, archívese”.

ii.- El Señor Gustavo Rubén Stagnaro desarrolla su actividad comercial: “Platería-Casa Antigüedad, Café y Bar”, en domicilio habilitado para tal finalidad ubicado en las calles Arellano 53 y Matheu de la Municipalidad de San Antonio de Areco, radicado desde el año



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

I-74308-1

1974, con desarrollo de distintas disciplinas de las artesanías criollas, número de obligado 23-10688393-9, comercio 111 y folio N° 4581 de la Municipalidad, con Certificado de habilitación (4102) N° 3118, de fecha 5 de diciembre del año 2001, expediente administrativo S-4102-1389/01.

El accionante, con fecha 20 de julio del año 2016 es intimado por la Dirección de Ingresos Públicos municipal mediante cédula, por la falta de adhesión al débito automático para el pago de la tasa de seguridad e higiene *“requisito necesario para mantener la habilitación municipal según lo establecido por el ‘Decreto’ 4087/16 [...] El incumplimiento de esta medida será causal de inhabilitación del comercio y aplicación de multas a través del Juzgado de Faltas”*.

iii.- En sencilla vinculación entre la norma y el sujeto alcanzado por su aplicación se desprende que el accionante se encuentra legitimado para cuestionar, por la vía originaria la validez de la Ordenanza 4.087, por estimarla contraria al ordenamiento constitucional.

El hecho de haber abonado la tasa en cuestión no hace perder la vitalidad del agravio, por cuanto a tenor de los términos de la propia norma podría ser pasible de ser sancionado al no dar adhesión al sistema del débito automático y por ello alcanzado por las consecuencias de su aplicación, las cuales podrían ser ejercidas por la Municipalidad (v. art. 278, Ley Orgánica de las Municipalidades).

El Código Civil y Comercial de la Nación en su artículo 2546 establece dentro de las disposiciones de prescripción liberatoria y adquisitiva, que *“El curso de la prescripción se interrumpe por toda petición del titular del derecho ante autoridad judicial que traduce la intención de no abandonarlo, contra el poseedor, su representante en la posesión, o el deudor, aunque sea defectuosa, realizada por persona incapaz, ante tribunal incompetente, o en el plazo de gracia previsto en el ordenamiento procesal aplicable”*. Y el artículo 2547 dispone que *“Los efectos interruptivos del curso de la prescripción permanecen hasta que deviene firme la resolución que pone fin a la cuestión, con autoridad de cosa juzgada formal”*

De tal manera entiendo que queda demostrado el interés particular y directo que

le asiste para demandar, en tanto la norma municipal, de carácter general y abstracto, le impone -por su condición de contribuyente no monotributista- la obligación de adherir al sistema de pago por débito automático, como condición para mantener la habilitación municipal.

La circunstancia de su falta de ejecución por la Municipalidad no libera a quien demanda del derecho frente a una situación cierta de incertidumbre que no se torna abstracta por el hecho de cumplir con sus obligaciones fiscales y adoptando un medio de pago que justamente es el que pretende legitimar constitucionalmente el aquí demandante.

A ello se suma la regularidad en el dictado de la ordenanza en crisis, sobre cuyos aspectos no ha esgrimido defensa la Municipalidad y queda pendiente de decisión.

Consecuentemente, entiendo que debe ser rechazado el planteo formulado por la Municipalidad y me lleva a aconsejar a favor del dictado de una sentencia útil.

**6.3.-.** En cuanto a la procedencia de la acción cabe tener presente que el cuestionamiento constitucional que el accionante somete a conocimiento de esa Suprema Corte de Justicia posee diversos aspectos:

**A.-** Por un lado, se argumenta que el procedimiento legislativo para la sanción de la ordenanza en cuestión, que modifica el artículo 43 de la Ordenanza Fiscal imponiendo una única modalidad de pago de la tasa, viola el principio de legalidad tributaria pues no respeta los requisitos impuestos por los artículos 192 y 193 de la Constitución de la Provincia y la Ley Orgánica de las Municipalidades.

**B.-** Por el otro, se alude a la afectación a la garantía que consagra el artículo 27 de la Constitución provincial que establece que *“La libertad de trabajo, industria y comercio es un derecho asegurado a todo habitante de la Provincia, siempre que no ofenda o perjudique a la moral o a la salubridad pública, ni sea contrario a las leyes del país o a los derechos de terceros”*, toda vez que la ordenanza cuestionada privaría a los comerciantes comprendidos en sus disposiciones de la libertad de hacer frente a sus obligaciones tributarias mediante uno de los modos de pago legalmente permitidos.



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

I-74308-1

Y, finalmente, se aduce la afectación al principio de irretroactividad por cuanto la disposición en crisis provocaría en el supuesto de no adherir el contribuyente al pago por débito automático la revocación del permiso otorgado para el ejercicio del comercio, afectando el derecho adquirido al amparo de la legislación anterior.

**6.4.-** Opino que V.E. debería hacer lugar a la demanda incoada, abordaré en sentido positivo ambas cuestiones.

Tengo en cuenta para fundamentar tal ponencia que el examen conglobado de las disposiciones normativas relacionadas con la temática en discusión conduce a sostener la falta de validez del precepto cuya inconstitucionalidad se demanda, por establecer una limitación irrazonable que, afectando derecho adquiridos, compromete al ejercicio garantizado por el artículo 27 de la Constitución de la provincia a todos sus habitantes a ejercer la libertad de trabajo, comercio e industria.

Paso a explicarlo:

De acuerdo a la Ordenanza Fiscal 4.071, sancionada el 6 de enero del año 2016 en el Municipio de San Antonio de Areco, se establece que el pago de los gravámenes debe efectuarse en efectivo o mediante cheques o giro a la orden de la Municipalidad (v. art. 43).

El mismo ordenamiento dispone -además- un descuento del 15 % sobre todas las tasas establecidas para todos aquellos contribuyentes que se incorporen al sistema de pago por débito automático, según se reglamente por la autoridad de aplicación (v. art. 54).

En orden a la tasa por inspección de seguridad e higiene, la Ordenanza la establece por los servicios destinados a preservar la seguridad, salubridad, higiene y protección del medio ambiente en establecimientos -locales, industrias, comercios, oficinas- que desarrollen actividad económica, determinando la base imponible a partir de los ingresos brutos devengados durante el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada (v. arts. 111 y 112).

Prescribe, que la falta de pago de tres (3) períodos mensuales, daría lugar a la inhabilitación provisoria del establecimiento habilitado, agotados previamente los mecanismos

administrativos y legales establecidos en la norma. De no cancelarse la obligación previa intimación en tal sentido dentro de los quince (15) días de intimado, se revocaría la habilitación oportunamente otorgada (v. art. 120).

Asimismo, el día 7 de enero del año 2016, se sanciona la Ordenanza Impositiva consecuente, determina en relación a la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene las alícuotas que gravan cada actividad, los mínimos y los importes fijos que corresponden según cada una (v. art. 4º, 4.072/16).

A los pocos meses de la sanción de las Ordenanzas precedentemente mencionadas, el Concejo Deliberante sanciona, por mayoría, la Ordenanza 4.087 por la que dispone en lo principal y sobre la cual ya se detalla *supra*: “Establecer como requisito necesario para mantener la Habilitación Municipal para los contribuyentes alcanzados por el artículo 112º de la Ordenanza Fiscal (Contribuyentes No Monotributistas), y en los términos del artículo 120º, la incorporación al sistema de pago por débito automático con el alcance del artículo 54º de la mencionada Ordenanza Fiscal” (art. 1º), y determina que: “El incumplimiento de lo estipulado constituye causal de revocación de la Habilitación y/o Permiso otorgado, debiendo procederse a la clausura del establecimiento y remisión de las actuaciones al Juzgado de Faltas” (art. 4º).

Esta Ordenanza fue promulgada por el Ejecutivo municipal, según decreto 559 del 10 de mayo del año 2016.

Con la vigencia de la Ordenanza 4.087, el Sr. Stagnaro alcanzado por la imposición que la misma establece atento su condición de contribuyente responsable inscripto al I.V.A., se encuentra con una novedosa modificación del régimen tributario vigente que altera una situación legítimamente adquirida, vino a hacer depender el mantenimiento de la habilitación de su local comercial al sometimiento de una modalidad de pago exclusiva y excluyente de cualquier otra forma legítima.

En efecto, la compulsividad de la norma, amén que amenaza sólo a los contribuyentes no monotributistas con la pérdida de la habilitación en caso de incumplimiento



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

I-74308-1

de su manda: la adhesión al sistema de pago por débito automático, además de consagrar una suerte de discriminación en tanto no abarca a todos los obligados al tributo, importa una concreta y evidente incongruencia con la ordenanza fiscal que esta nueva ordenanza pretende reglamentar y con los derechos garantizados en el mencionado artículo 27 de la Constitución provincial.

Ello así pues, mientras la Ordenanza Fiscal 4.071 del año 2016 (y las de los ejercicios posteriores -ver página web “*areco.gob.ar*”), establecen las formas en que pueden abonarse los gravámenes, e incluso permiten la posibilidad de obtener un descuento para todos los contribuyentes que se incorporen al sistema de débito automático, la ordenanza en crisis la modifica, priva al contribuyente al que alude -el alcanzado por el artículo 112 de la O. F.- de elegir libremente la forma de pago legalmente prevista que más le convenga, quedando compelido, bajo amenaza de clausura, a adherirse al débito automático (v. arts. 765, 865, 867, 868 y 895, CCC).

De este modo, el Municipio impone una nueva condición para mantener la habilitación comercial, que nada tiene que ver ni con el sentido de la imposición de la tasa, incluso actúa una competencia sospechosa en pos de garantizar la prestación de una obligación pública: la preservación de la higiene, seguridad y salubridad y ambiente en los establecimientos con actividad económica violentando el propio procedimiento regulado por la Ordenanza Fiscal y lo establecido en los artículos 1º, 25, 192, inciso 5, 193, inciso 2º y 195 de la Constitución de la Provincia (cf. art. 31, Constitución Argentina).

Queda puesta en evidencia la irrazonabilidad de lo dispuesto por la Ordenanza 4.087 y de los actos consecuentes en su correlación con lo estatuido por la que procura reglamentar, es decir, la Ordenanza Fiscal del año 2016.

Tal como ha sostenido reiteradamente esa Suprema Corte de Justicia, el requisito de razonabilidad (arts. 28 y 33, Constitución Argentina, 11 y 56, Constitución de la Provincia de Buenos Aires) es el límite al que se halla sometido para su validez constitucional todo el ejercicio de la potestad pública: *“Su control, implica verificar -además de los requisitos ineludibles del fin público, medio adecuado y ausencia de iniquidad manifiesta- la*

*existencia de circunstancias justificantes, es decir que la restricción impuesta a los derechos ha de hallarse fundada en los hechos que le dan origen, procurando que las normas aplicables mantengan coherencia con las reglas constitucionales, de suerte que su aplicación no resulte contradictoria con lo establecido por la ley fundamental”* (cfr. Causas I 1.499, “Fiscal de Estado Prov. Bs.As.”, sent., 09-03-1999; B 59.819, “Borone”, sent., 23-04-2008; I 2.545, “Boragina”, sent., 11-11-2015; I 3.186, “Visiglia”, sent., 04-08-2016, e. o.).

En el supuesto de autos, interpreto que la circunstancia invocada por el Municipio para sancionar la ordenanza cuya constitucionalidad se cuestiona -el propósito recaudatorio que se desprende de los Considerandos de la Ordenanza n° 4.087- no satisface el estándar de razonabilidad que exige la Carta Fundamental, y que “...se encuentra presente también en la Constitución provincial como expresión de la garantía amplia e innominada del debido proceso sustantivo que debe contener toda regulación de derechos -art. 56 Const. provincial-” (cfr. causa I 74.078, “Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales”, sent. 19-09-2018).

A su vez, advierto que la norma, al imponer la necesaria sujeción a un único y excluyente medio de pago para evitar la pérdida de la habilitación comercial vigente, afecta de modo patente el ejercicio de un derecho adquirido por el contribuyente, en tanto habiendo cumplido con todos los recaudos exigidos para ejercer el comercio de conformidad con las disposiciones vigentes, este derecho, reconocido por el artículo 27 de la Ley Suprema de la Provincia, se pone en crisis ante la nueva disposición que amenaza con la clausura de no procederse como ella lo compele.

Tiene reiteradamente dicho V.E. que “La protección que la Constitución acuerda a los derechos adquiridos implica que si bajo la vigencia de una ley el particular ha cumplido con todas las condiciones sustanciales y los requerimientos formales previstos por esa norma para ser titular de un determinado derecho, debe considerarse que hay derecho adquirido, porque la situación jurídica general creada por dicha ley se transforma en una situación jurídica concreta e individual en cabeza del sujeto que,



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

I-74308-1

*como tal se hace inalterable y no puede ser suprimida por una ley posterior sin agravio del derecho de propiedad consagrado en el artículo 31 del texto constitucional provincial” (conf. Causas I 2.204, “Zamarreño”, sent., 08-10-2008; B 63.257, “Marrero”, sent. 03-03-2010; I 2.201, “Search Organización de Seguridad S.A.”, sent., 22-06-2016; A 72.807, “Méndez”; sent., 05-04-2017; B 62.471, “Oreópulos”; sent., 20-12-2017, e. o.).*

**VII.-**

Por todo lo expuesto aconsejo a V.E. el acogimiento de la acción de inconstitucionalidad impetrada.

La Plata, 10 de agosto de 2020.

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

10/08/2020 14:33:33

