Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

RAWSON, 4 de octubre de 2011.-

------ **VISTOS**: ----------

------ Estos autos caratulados: **“MUNICIPALIDAD DE ESQUEL s/ Plantea Conflicto de Poderes**” (Expte. Nº 22.359 – M – 2011).--------

------ **DE LOS QUE RESULTA:** ----------

------ I.- El arribo de la causa a conocimiento de este Cuerpo, en pleno, ha sido consecuencia de la presentación que realizó la Dra. L. L. I. D., en su condición de letrada apoderada de la Municipalidad de la ciudad de Esquel. En ella –la pretensión– planteó lo que, a su idea, es un conflicto de poderes suscitado entre la Comuna que representa y la Provincia del Chubut, a raíz de las decisiones que adoptó el Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal en las Resoluciones N° 17/10 y N° 20/11.----------

------ En su demanda, la postulante calificó a los pronunciamientos enunciados de arbitrarios, nulos e inconstitucionales, por contrariar-ambos- a las Constituciones Federal y Provincial y lesionar la autonomía municipal de la ciudad de Esquel. Por ello, solicitó a este Tribunal que suspendiera la aplicación y ejecución de las censuradas, sustanciara el sumario pertinente y determinara, en concreto, el derecho entre las partes involucradas.----------

///

------ II.- Bajo el título “NATURALEZA INSTITUCIONAL Y CONSTITUCIONAL DE LA CUESTIÓN A CONSIDERAR” desarrolló los fundamentos normativos que –entendió– sustentaban la autonomía de la Municipalidad de Esquel (artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, artículos 212, 224, 225, 232 y 239 de la Constitución Provincial, y la Ley XVI N° 46 de Corporaciones Municipales). Esos argumentos fueron enlazados a un examen sobre la capacidad tributaria de la Comuna, por considerar este atributo una consecuencia necesaria para la existencia de la autonomía efectiva del gobierno municipal.--------

------ Aclaró que entre el sistema rentístico de la Municipalidad de Esquel estriba –exclusivamente– en el impuesto a los Ingresos Brutos provenientes de actividades gravadas y producidas en el ámbito de la jurisdicción municipal, con excepción de los sujetos alcanzados por el Convenio Multilateral (artículo 106, inciso 2° de la Ley XVI N° 46). Por ese motivo, consideró que las resoluciones que pudiese adoptar el Gobierno Provincial comprometiendo competencias municipales exclusivas-el impuesto en cuestión- eran incompatibles con las autonomías.----------

------ III.- Entre los hechos y antecedentes del caso que narró en el acápite V de su presentación, señaló que en uso de las facultades previstas en el Código Tributario Municipal (artículos 13/15, 39, 43 y ccdtes. de una norma que no citó) el día 04 de junio de 2009 la Dirección de Rentas de la Municipalidad de Esquel notificó a la firma C. P. SRL el inicio de una inspección por el pago del impuesto sobre los Ingresos Brutos, y le solicitó la presentación de las Declaraciones Juradas hechas

///

ante el AFIP. El 25 de junio de 2009 y, ante la falta de respuesta de la empresa, se amplió el requerimiento.-

------ El día 3 de julio de 2009 la empresa cumplió con lo peticionado y acompañó copia de las Declaraciones Juradas de Ingresos Brutos efectuadas ante la Municipalidad de Trevelin, comprobantes de pago de ese impuesto y la habilitación comercial otorgada por esta última Comuna. Luego de esto, el Municipio de Esquel notificó a la empresa la determinación de la deuda originaria por la diferencia que surgía entre la base imponible presentada ante la AFIP, por medio de los formularios 731 IVA y los ingresos declarados en la Municipalidad de Esquel, con más los intereses por mora conforme formulario 108/06 anexo.----------

------ Contra esa decisión el contribuyente presentó un descargo impugnando la deuda, bajo el argumento de que ejercía actividades en más de una jurisdicción. Expresó que vendió, facturó y aportó la mayoría de los insumos requeridos para la construcción de obra pública en Trevelin, circunstancia que era de público conocimiento, de manera que nunca habría podido ingresar el 100% de los Ingresos Brutos al Municipio. Añadió que la intimación cursada por esta Municipalidad, implicaba una doble imposición confiscatoria y violatoria de los derechos constitucionales a trabajar, de propiedad y de ejercer industria lícita. ------

------ Las justificaciones dadas por la sociedad comercial intimada de pago, fueron rechazadas por la Municipalidad de Esquel mediante la

Resolución N° 2834/2009, por considerar que C. P. SRL no tenía ningún otro salón comercial fuera de la ciudad, sus clientes habían adquirido y abonado las mercaderías directamente en Esquel, donde la firma ejercía con habitualidad sus actividades; no existía otra jurisdicción donde la empresa desarrollara las operaciones comerciales objeto de los tributos reclamados, razón por la cual el monto imponible de Ingresos Brutos, en todo momento se había devengado en Esquel. ----------

------ La letrada del Municipio recordó en la presentación de fs. 21/38 vta., que el impuesto a los Ingresos Brutos no grava la circulación de mercaderías en otra jurisdicción, sino el producido de la actividad de ventas efectuadas dentro de la ciudad de Esquel. Por ese motivo, no era oponible a su representada el haber abonado en Trevelin el impuesto reclamado, en todo caso, debió plantear el contribuyente la repetición de lo pagado en ésta última comuna.----------

------ Contra la Resolución N° 2834/2004 la firma contribuyente dedujo un recurso de reconsideración que también fue rechazado por Resolución N° 120/2010, pues el Código Tributario Municipal –añadió el denunciante– no permite un nuevo descargo contra la determinación de oficio notificada y ratificada. Al denegar el remedio intentado, se dispuso remitir las actuaciones al Tribunal de Faltas e iniciar la ejecución fiscal cuando la decisión quedara firme, lo que así se hizo.---

------ En el Tribunal de Faltas Municipal tramitó la causa caratulada “C. P. SRL s/ Pta. Infracción a la Ordenanza 235/07 y 189/09”, en la que –a criterio de la accionante– se probó objetiva y subjetivamente una

///

defraudación al erario de la Municipalidad de Esquel por parte de la sociedad demandada y, en consecuencia, se le impuso una multa de acuerdo con el Código Tributario Municipal. A su turno, tramitó ante el Juzgado de Ejecución de Esquel el expediente N° 216/2010 en el cual se rechazaron las excepciones planteadas por el contribuyente y se ordenó llevar adelante la ejecución mediante Sentencia N° 755/2010 de fecha 26 de julio de 2010; ésta decisión fue impugnada por C. P. SRL y luego confirmada por la alzada, con fecha 10 de noviembre de 2010 mediante Sentencia N° 312/2010.----------

------ Ante esta situación, la Municipalidad de Trevelin recurrió al Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal y solicitó, a la Comisión Ejecutiva, llevar a cabo el procedimiento de atribución de base imponible para contribuyentes directos del Impuesto a los Ingresos Brutos de la Provincia (Ley XXIV N° 47), por razón del conflicto suscitado con la Municipalidad de Esquel por los tributos de la empresa de materiales de construcción señalada.----------

------ La presentación realizada por el Secretario de Hacienda del Municipio de Trevelin fue rechazada por la Comuna que aquí plantea el conflicto de competencia, por considerar que la cuestión expuesta no reunía los requisitos exigidos por los artículos 38 –en función de los artículos 35, 39 y 40 del Reglamento Procesal (extemporaneidad, falta de fundamentación y de prueba). No obstante lo cual, el Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal, con fecha 17 de diciembre de 2010, emitió la

Resolución N° 17/10 en la que tuvo a C. P. SRL como contribuyente incorporado al Acuerdo Interjurisdiccional de Atribución de Base Imponible para Contribuyentes Directos del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en la Provincia del Chubut, y aplicó el último párrafo del artículo 29 de ese acuerdo, por el cual los ingresos percibidos por las distintas jurisdicciones con anterioridad a la aplicación de ese convenio se consideraban firmes, de manera que la Municipalidad de Esquel nada tenía que reclamar con relación a lo pagado por el contribuyente.-------

------ Contra esa decisión, el accionante interpuso un recurso de apelación y nulidad en los términos del artículo 47 del Reglamento Interno y Ordenanza Procesal del Acuerdo Interjurisdiccional citado (artículo 25 del Acuerdo Ley XXIV N° 46), en el que planteó la incompetencia del órgano que dictó la decisión, la extemporaneidad, la arbitrariedad, la nulidad absoluta, la inconstitucionalidad y el gravamen irreparable que la resolución le provocaba, con reserva del caso federal (ver fs. 28).----------

------ Asimismo, planteó la inconstitucionalidad sobre la base de la incompetencia, la arbitrariedad, la irrazonabilidad, la ilegitimidad, la injusticia, la inmoralidad y el hecho de resolver de modo contrario a derecho por parte del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, causándole un gravamen irreparable, señaló textualmente el accionante a fs. 31 vta. Pero poca suerte corrió esta impugnación, pues por Resolución N° 20/11 se desestimó el remedio intentado por la Municipalidad de Esquel y se confirmó el pronunciamiento impugnado.----------

------ IV.- En el título “CONFLICTO DE PODERES – ARBITRARIEDAD – INCONSTITUCIONALIDAD –

///

INTERVENCIÓN DEL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA” denunció que la naturaleza constitucional de la cuestión a dilucidar nació cuando el Consejo de Responsabilidad Fiscal de la Provincia del Chubut vulneró la Constitución Nacional y la Carta Magna provincial, al emitir las Resoluciones N° 17/10 y 20/11 en las que desconoció arbitrariamente la autonomía municipal y su potestad tributaria. Entendió que el Consejo había actuado de manera ilegítima, con abuso de poder e invasión de atribuciones que eran propias del Municipio.----

------ Para el denunciante, el Consejo de Responsabilidad Fiscal interfirió indebidamente en sus recursos y dictó resoluciones que excedían el ámbito de regulación constitucional en materia tributaria. En su opinión, las Resoluciones N° 17/10 y 20/11 implicaron la asunción de funciones que hacen a la administración directa de los intereses municipales sobre sus recursos, en tanto el organismo fiscal se atribuyó facultades legislativas tributarias que no eran de su competencia y, con ello, modificó las condiciones de territorialidad del impuesto sobre los Ingresos Brutos.----------

------ Entendió que no se dan en el caso los requisitos para la interjurisdiccionalidad, por lo cual las Resoluciones N° 17/10 y 20/11 serían contrarias a la ley y estarían viciadas de nulidad. Calificó su interés jurídico en la resolución del conflicto planteado como suficiente, y por ello calificó imprescindible la intervención de este Superior Tribunal de Justicia para declarar la invalidez constitucional de los pronunciamientos atacados, a fin de garantizar la plena autonomía

///

política, administrativa, institucional, económica y financiera de la Municipalidad de Esquel, en concordancia con lo previsto en los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, 224, 225, 233, 239 y 240 de la máxima ley chubutense.----------

------ Hizo reserva del caso federal, ofreció prueba de estilo y solicitó como medida cautelar se ordene no aplicar ni ejecutar las Resoluciones N° 17/10 y 20/11 del Consejo de Responsabilidad Fiscal de la Provincia del Chubut, y a éste se le prohíba emitir cualquier otra decisión en igual sentido, de conformidad con la previsión del artículo 124 de la Ley XVI N° 46 de Corporaciones Municipales.----------

------ V.- A su turno el Procurador General de la Provincia, Dr. Jorge Luis Miquelarena, opinó que la Dra. L. L. I. D. no podía instar la intervención del pleno de este Cuerpo, para resolver el conflicto de poderes regulado en el artículo 179, inciso 1.4 de la Constitución Provincial como apoderada convencional. La gravedad institucional que ello conlleva, amerita una decisión propia y particularizada del órgano o autoridad que ve invadidas sus facultades o competencias, al punto de entender afectado el equilibrio del reparto constitucional de atribuciones propio del sistema republicano. Añadió que el mandato general obrante a fs. 19/20 no la habilitaba a denunciar ante la jurisdicción la existencia de un conflicto de poderes, sin que medie previamente una decisión formal que así lo resuelva.----------

------ Pero, además no se dan –a su criterio– los presupuestos de admisibilidad de esta particular clase de procesos, tal como fue delineado por este Superior Tribunal de Justicia en diversos precedentes. En el caso

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

que se trae, sería objeto de la Municipalidad de Esquel impugnar las decisiones de uno de los organismos de aplicación del Acuerdo Interjurisdiccional Ley XXIV N° 38, por lo que la vía intentada resulta impropia.----------

------ Para el Sr. Procurador General, tampoco podría encuadrarse la acción como declarativa de inconstitucionalidad a la que refieren el artículo 179, inciso 1.1 de la Constitución Provincial y el artículo 32, inciso 2° de la Ley V N° 3, dado que se pretende impugnar la validez constitucional de normas de alcance particular. Por ello, opinó que la vía intentada debería se declarada inadmisible.----------

------ **CONSIDERANDO:** ----------

------ I.- En reiterados y diversos precedentes de este Cuerpo, se ha establecido que la competencia originaria y exclusiva que al Superior Tribunal de Justicia le otorga el art. 179, inc. 1.4 de la Constitución Provincial, ha sido prevista para dirimir cuestiones de competencia entre Poderes Públicos cuando lo que se plantea es una intrusión o negación en la esfera de capacidades políticas resultantes del orden de reparto competencial diseñado por la Constitución y las leyes.----------

--------Se trata de una instancia extraordinaria, tendiente a reestablecer la vigencia de la Carta Magna Provincial y de la ley que hubiere sido vulnerada en aquellos aspectos. En este marco de excepcionalidad, la

resolución del conflicto tiene carácter expeditivo, abreviado y singular en sus características, como consecuencia de los intereses afectados (ver entre otros STCH SI Nº 123/95). ----------

------ Para que exista Conflicto de Poderes, traducido en otras palabras el concepto antes enunciado, es preciso que dos autoridades se atribuyan la misma función para sí (contienda positiva). Es decir, la arrogación de una competencia ajena al órgano, o cuando un organismo del Estado asigna una función a otro Poder, como de su competencia, y éste la contradice (contienda negativa). De manera que las potestades se presentan como concurrentes a los poderes en pugna: dos autoridades que afirman que determinado poder les pertenece o no (conforme disidencia del Dr. Alejandro Javier Panizzi en SI N° 08/2007 y SI N° 04/2010).----------

------ Lo que la Municipalidad de Esquel pretende, no configura un Conflicto de Poderes. En rigor, procura anular las Resoluciones N° 17/10 y 20/11 del Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal por disentir con las decisiones allí adoptadas, buscando su revisión en la instancia tal como si acaso lo fuese. No cuestionó, en sí, la competencia del Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, sino las decisiones que adoptó en el ejercicio de esas potestades.----------

------ No se trata de un conflicto entre el Municipio de Esquel con otras autoridades de la Provincia o con otras autonomías, sino de un ataque de la Comuna contra la Provincia, por un acto de competencia exclusiva del Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal.----------

///

------- Esta proposición es ajena a la hipótesis del artículo 179, 1.4 de la Constitución de la Provincia del Chubut y, consecuentemente, no es este el ámbito ni el procedimiento para resolverla. ----------

---------La intervención del Superior Tribunal de Justicia en procesos como el de marras, debe encararse con estrictez, sin invadir atribuciones privativas, ni dirimir otra clase de controversias que no afecten el libre funcionamiento del cuerpo político, ni trasciendan el orden republicano que se debe preservar (Conf. SCBA AyS 1973-II-909, STCH SI N° 22/SCA/98, 40/SCA/00, 27/SCA/03).----------

------ De ello se deriva –claramente– que no existe una disputa que permita a este Cuerpo soslayar los cauces procesales apropiados para ponerle fin y el medio “conflicto de poderes”, no lo es. Porque lo que se pretende es dejar sin efecto decisiones de un órgano administrativo, eludiendo los fines propios de la acción intentada.---------- ---- El caso planteado, entonces, no configura un Conflicto de Poderes.--

------ II.- Toda discusión sobre el contenido de la autonomía municipal ha quedado zanjada con la reforma de la Constitución Federal de 1994. El estatus de esas organizaciones políticas ha quedado asegurado con en el artículo 123, que halla correlato en los artículos 225 y 226 de la Constitución Provincial, que reconocen a los municipios la independencia de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones, el goce de su autonomía política, administrativa y financiera con plenitud, esto

último por cuanto les otorga poder constituyente para dictar sus propias cartas orgánicas, cuando tengan en su ejido urbano más de dos mil inscriptos en el padrón municipal de electores.----------

------ Nuestro sistema federal consagra cuatro niveles de reparto del poder sobre base territorial: federal, provincial, municipal y la ciudad Autónoma de Buenos Aires, con potestades regladas constitucionalmente. La autonomía del régimen municipal que deben asegurar las provincias por imperio del artículo 5° de la C.N. vinculado al ya mentado 123, no importa una descentralización absoluta de la capacidad provincial. Es más, la autonomía local corre una vía inversa que aquella que marca la relación Provincia- Estado Central. Mientras que aquellas delegan al centro soberano el ejercicio de ciertas competencias que aquél ejercerá de manera exclusiva y excluyente, los Municipios poseen poderes delegados, manteniendo, cada provincia, íntegra autoridad sobre lo demás del mismo modo.----------

------ Para mejor explicar el fenómeno que motivó esta causa, debe repasarse que la Legislatura Provincial, el 7 de diciembre de 2004, sancionó la Ley 5257 (actual Ley II N° 64 según el Digesto Provincial) mediante la cual se adhirió al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal de la Ley Nacional N° 25.917, y creó el Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal para la aplicación este régimen. Este cuerpo está integrado por el Ministerio de Economía y Crédito Público de la Provincia del Chubut y los Secretarios de Hacienda de aquellos Municipios y Comisiones de Fomento que se plegaron a las dos leyes citadas.----------

///

------ La Municipalidad de Esquel se adhirió a la Ley Nacional Nº 25.917 y a la Leyes Provinciales N° 5257 y N° 5302, a través de la Ordenanza N° 34/05, de manera que su órgano deliberante expresó públicamente la voluntad de someterse a la jurisdicción del organismo administrativo creado por aquellas normas.----------

------ Algunos años después, el Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal mediante Resolución Nº 10/08, aprobó el Acuerdo Interjurisdiccional de Atribución de Base Imponible para Contribuyentes Directos del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en la Provincia del Chubut, cuyo Poder Legislativo sancionó luego como Ley N° 5836 (actual Ley XXIV N° 47 según el Digesto Provincial), facultando a aquel Consejo a aplicar y controlar el régimen. A esta norma también se adhirió la Municipalidad de Esquel, mediante la ordenanza N° 101/09.----------

------ El Acuerdo regula la atribución del impuesto a los ingresos brutos sobre las actividades que desarrolla un mismo contribuyente en una, varias o todas sus etapas, dentro de dos o más jurisdicciones de la Provincia del Chubut. Sobre esa base, determina que tales tributos deben imputarse teniendo en cuenta que provienen de un proceso único, económicamente inseparable, para lo cual establece una serie de pautas o reglas a seguir (Anexo A de la Ley XXIV N° 47).----------

///

------ Todo este sistema normativo creado para unificar criterios en materia tributaria, resolver conflictos entre distintas jurisdicciones, establecer claras reglas de aplicación de impuestos, entre otras finalidades, fue aceptado por la Municipalidad de Esquel a partir de que su cuerpo deliberante dictó las Ordenanzas N° 34/05 y 101/09 que la adhieren a éste régimen. Por ello, mal puede en esta instancia el denunciante atacar la legitimidad del Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal, para resolver el conflicto suscitado con la Municipalidad de Trevelin, cuando aceptó expresamente su intervención en esta clase de litigios.----------

------ Se reitera, en el marco de la Constitución –art. 179 inc. 1.4– y de la Ley de Corporaciones Municipales, se debe actuar en esta clase de procesos, con suma precisión, evitando toda intervención en los casos en que ella no aparezca necesaria de un modo claro e indudable, teniendo en cuenta que desde antaño ha enfatizado el Alto Tribunal Nacional que "…la misión que incumbe a la Corte de mantener los diversos poderes, tanto nacionales como provinciales, en la esfera de facultades trazadas por la Constitución, la obliga a ella misma a absoluta estrictez para no extralimitar la suya, como la mayor garantía que puede ofrecer a los derechos individuales…" (Fallos 32:120 – "Eduardo Sojo").----------

------ De manera que este Cuerpo rechazará la pretensión de la actora, sin costas.----------
------ Ello es así pues no hubo contradictorio en el proceso y no cabe imponerlas. No obstante, corresponde regular los honorarios de la profesional interviniente, Dra. L. L. I. D., conforme lo establecido en los

///

Provincia del Chubut
PODER JUDICIAL

artículos 2° y 3° de la Ley XIII N° 15, no consolidada al día de la fecha según el Digesto de la Provincia, y modificatoria de la Ley XIII N° 4, en la suma de PESOS UN MIL QUINIENTOS ($1500) correspondiente a la suma de ocho (8) Jus, con más el IVA que correspondiere.----------

------ Por ello, este Superior Tribunal de Justicia, en pleno: ----------

---------- **R E S U E L V E:** ----------

------ **1°) DECLARAR** la inexistencia de un Conflicto de Poderes entre la Municipalidad de la ciudad de Esquel y la Provincia del Chubut, a través de las decisiones adoptadas por el Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal (artículo 179, inciso 4° de la Constitución Provincial).----------

------ **2º) REGULAR** los honorarios profesionales de la Dra. L. L. I. D., en la suma de PESOS UN MIL QUINIENTOS ($ 1500) conforme lo establecido en los artículos 2° y 3° de la Ley XIII N° 15, no consolidada al día de la fecha según el Digesto de la Provincia, y modificatoria de la Ley XIII N° 4, con más el I.V.A. que correspondiere.----------

------ **3°) REGÍSTRESE** y notifíquese.----------

Fdo.: Dr. Jorge PFLEGER – Dr. José Luis PASUTTI – Dr. Daniel A. REBAGLIATI RUSSELL – Dr. Fernando Salvador Luis ROYER.-----

RECIBIDA EN SECRETARIA EL **04** DE **OCTUBRE** DEL AÑO **2.011**

REGISTRADA BAJO EL N° **28** S.R.O.E. CONSTE

///