En la ciudad de Puerto Madryn, a los días del mes de octubre del año dos mil dieciocho, se reúne la Excma. Cámara de Apelaciones, con la Presidencia del Dr. Heraldo E. Fiordelisi y la asistencia de los Sres. Jueces de Cámara María Inés de Villafañe y Dr. Julián Emil Jalil para celebrar Acuerdo y dictar sentencia definitiva en los autos caratulados: **"Q. S.A. C/ Municipalidad de Puerto Madryn S/ Contencioso Administrativo" (Expte. Nº 32/2015).** Los señores magistrados se plantearon las siguientes cuestiones **PRIMERA:** ¿Es procedente la demanda? **SEGUNDA:** ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar? y expedirse conforme el sorteo practicado a fs. 151.

A LA PRIMERA CUESTIÓN la Sra. Jueza de Cámara María Inés de Villafañe dijo:

1. Llega este expediente a despacho a fin de dictar sentencia definitiva en esta causa y de la que resultan las siguientes actuaciones:

a) A fs. 22/26 se presenta el Ab. J. I. B., invocando el carácter de gestor de la actora, interponiendo recurso contencioso administrativos de plena jurisdicción en los términos del art. 136 de la Ley XVI N° 46 a fin de impugnar y solicitar la anulación total de la Resolución N° 13/15, emitida en el Expte. Administrativo N° 0257/14 que rechazó el recurso de nulidad que interpuso su mandante confirmando la determinación de deuda en contra de la sociedad en concepto de tributo denominado Derechos de Publicidad y propaganda" regulado por Ordenanza 4265/01 de la Municipalidad de Puerto Madryn y la intima a pagar una suma de dinero conforme una liquidación que no le fue notificada.

Liminarmente reseña que se cumplen los requisitos de admisibilidad en tanto conforme el art. 132 y cctes de la LXVI N° 46 se articula una pretensión

de anulación de un acto administrativo particular Res N°31/15 (sic), se agotó la vía administrativa y quedó habilitada la vía judicial.

Alude a la competencia de la Cámara para entender en la cuestión y se presenta dentro del plazo del art. 136 de la LCMPC esto es, quince días a partir de la fecha de su emisión, aludiendo a que no existe registro de la fecha en que le fue notificada a su mandante.

A modo de síntesis y cuya transcripción estimo es suficiente para cumplir con la manda del art. 165 inc. 4 del CPCC, dice que la resolución que impugna debe ser revocada en base a que 1) la empresa actora no tiene locales ni realiza publicidad alguna en este Municipio; 2) el tributo controvertido es inconstitucional en tanto por mayor esfuerzo argumental del Municipio, pretende que se cobren los derechos por la colocación de elementos publicitarios en el interior de los locales constituyendo un verdadero impuesto en violación de la ley 23.548 de coparticipación federal.

Luego y con cita de profusa jurisprudencia nacional avanzará en que el Municipio local al igual que en algunos de los casos que cita, ha tercerizado las gestiones de relevamiento de los supuestos elementos publicitarios en una empresa privada y que de las constancias obrantes en autos las actas de relevamiento carecen de toda validez para sustentar la pretensión fiscal que se ventila.

Deja planteada subsidiariamente la prescripción por los períodos 2009 y anteriores.

Ofrece prueba documental y documental en poder de la demandada y hace reserva del caso federal.

A fs. 33, comparece la Sra. M. C. en su carácter de apoderada de Q. S.A., ratificando la gestión del Dr. B. y designándolo letrado patrocinante de la parte.

b) Corrido el traslado de la demanda, a fs. 40/50 se presenta la Municipalidad de Puerto Madryn, por el apoderado Ab. Christian Luis Dames, a mérito del poder general para juicios que se adjunta, contestando demanda.

En forma previa relata los antecedentes y fundamentos del accionar municipal para la determinación de oficio de los tributos municipales-derechos de publicidad y propaganda, en especial con la firma actora y señala que la acción incoada es improcedente.

Alude a que se encomendó un relevamiento de medios y/ o elementos de publicidad y propaganda, que se emitieron detalles de medios y se notificó a las empresas responsables, que se les notificó de un plazo para ejercer su derecho de defensa y que la determinación de oficio se lleva a cabo por falta o incumplimiento de las empresas de presentar una declaración jurada. En esa tarea se emitieron los detalles de medios 82.385, 82.852, 82.782,82.989, 83.208 y 83.429 correspondientes a la firma demandada y fueron incorporados al Expte. Adm. N°00257/14 mediante el cual tramitó el procedimiento de determinación de oficio de derechos de publicidad y propaganda a cargo "prima facie "de Q.

Reitera que ese detalle de medios fue verificado por la autoridad municipal y notificados a los contribuyentes, no mereció el descargo ni observaciones por parte de la actora, por lo que se ratificó la base imponible y se determinó la deuda en concepto de DPP a cargo de la actora (período 2009 a 2014) mediante el dictado de la Disposición N° 035/14 DGR.

Presentado el recurso de apelación, se resolvió con el dictado de la Resolución N° 13/15 la cual ratificó la determinación practicada.

Luego formuló una negativa genérica a los hechos invocados en la demanda para seguir negando en particular, negativas a las que me remito.

Cuestiona la falta de pago previo al reclamo.

Sostiene el Municipio que el procedimiento administrativo para determinar la deuda cumplió con todos los requisitos formales y materiales que exigen

las normas municipales que regulan la materia, que igual carácter revisten los actos administrativos dictados y que se ha respetado el derecho de defensa de la parte.

Argumenta luego sobre la competencia municipal para determinar y perseguir el cobro del tributo en cuestión para lo cual cita la Ordenanza Municipal 4265/01 (TO por O 8589/13) que dentro de sus facultades y competencia fijó los actos sujetos al gravamen por derechos de publicidad y propaganda(art 2do); refiere también a los artículos de la COM que indican el modo en que se formará el Tesoro y sus facultades fiscales en orden a la Constitución Provincial y a las normas de la Constitución Nacional que reconocen los gravámenes municipales.

Dice que de toda la normativa enunciada surge la capacidad del municipio para establecer gravámenes que hacen al sostén dentro de su jurisdicción siempre que los actos estén constituidos en forma regular. Cita jurisprudencia de la CSJN (320:610) que desbarata cualquier intento de inconstitucionalidad.

Más adelante, dice que conforme sus normas, no puede admitir que quien realice actos de publicidad y propaganda no responda con las obligaciones previamente establecidas, reiterando la capacidad del Municipio para establecer gravámenes que hacen a su sostén dentro de su jurisdicción, potestad tributaria sustentada en el principio de legalidad de índole constitucional, social y jurisprudencial.

Argumentara sobre la ley de Coparticipación Federal de Impuestos, la vinculación territorial y el Dictamen y resolución de la Comisión Federal de Impuestos.

Dice que la publicidad verificada es aquella que se detectó en negocios que, si bien son privados, permiten el acceso al público general, trascienden a la

vía pública y por ende están sujetos a la jurisdicción del poder de policía municipal.

En cuanto a la doble imposición argumentada, destaca que el ejercicio de funciones fiscales por otra jurisdicción no releva a la comuna de lo que constituye un deber y una facultad propia emergente de la Carta Magna.

Señala que las resoluciones de la Comisión Federal de Impuestos, a más que no están firmes, no resultan oponibles al Municipio ya que no forma parte de dicha comisión. Sin perjuicio de ello argumenta en contra del criterio expuesto por la CFI.

Alude que los derechos por publicidad y propaganda resultan una tasa municipal que tiene como contraprestación el servicio de contralor

municipal a la estética publicitaria en su ejido, preservación de salubridad visual y sonora y la evitación de efectos perniciosos a los vecinos derivados de la instalación de elementos publicitarios que no estén sujetos a las normas regulatorias municipales.

Acotará luego que no resulta necesaria la real y concreta prestación del servicio en relación directa a cada sujeto obligado, sino que es suficiente con su adecuada organización, la que potencialmente podrá afectar a cada sujeto, siendo ello causa suficiente para reclamar el pago a todos los que se encontraren dentro de los presupuestos de hecho fijados por las ordenanzas generadoras del hecho imponible. A su criterio en el expediente se ha evidenciado la actividad administrativa cumplida para la verificación de los servicios que configuran los hechos imponibles.

En orden a la calidad del contribuyente, sujeto pasivos de la obligación tributaria, dice que es claro que es quien se beneficia con dicha publicidad (titular de la marca y /o producto publicitado).

En cuanto a la prescripción en materia tributaria, expone que a falta de declaración jurada del contribuyente, el municipio puede determinar,

liquidar y percibir este tipo de tributo para impedir que el transcurso del tiempo extinga las acciones para perseguir su cobro y que por otro lado la retroactividad en materia tributaria es permitida cuando surge de la norma legal que la determina e impone. En orden a lo dispuesto por el art. 55 el plazo de prescripción para determinar y promover la acción judicial de la deuda es de cinco años. En el caso la deuda se determinó en el año 2014 por lo que la determinación de la obligación del período 2009 a 2014 es ajustada a derecho.

Ofrece prueba documental e informativa.

c) A fs. 65 se dispuso la apertura a prueba, a fs.67 se dejó constancia que se formó el CP de la actora. A fs. 85 se clausura la etapa probatoria y se agrega a fs. 88/112 el cuaderno respectivo.

d) A fs. 73 asume la representación letrada de la Municipalidad la Ab. V. M.

A fs. 76 renuncia al patrocinio el Dr. B., asumiendo a fs.82 como letrado patrocinante de la parte actora el Ab. J. F. A. A fs. 123 renuncia el Dr. A. y a fs. 149 lo asume el Ab. D. G. C.

e) A fs. 114 se informa sobre la prueba producida y puestos a fs.115 los autos para alegar, a fs.117/118 se agrega el producido por la parte demandada.

A fs. 120 se llaman los autos para dictar sentencia, obrando a fs.121 la constancia del sorteo previsto en el art. 271.

A fs. 122 se dispuso medida para mejor proveer y el Municipio anexó un contrato de locación de servicios y su ratificación por OM N° 8570/13.

Sustanciada la prueba, a fs.145 se llaman los autos para dictar sentencia.

2.

Al ingresar al análisis del expediente, debo referirme liminarmente si se encuentran cumplidos las condiciones de admisibilidad previstas en la ley XVI Nº 46 (arts. 132/ 137). El STJCH declaró que "*no solo la competencia de los tribunales es de orden público, también lo son los procedimientos instaurados y en su marco, los recaudos para la admisión de las acciones."* (S.D. Nº 03/S.C.A./98), que deben ser -todos ellos- examinados de oficio por el Tribunal.

Los recaudos impuestos como presupuestos de procedibilidad de estas acciones, se encuentran cumplidos en esta litis.

La actora reclama se disponga la anulación de la Resolución N°13/15 emitida dentro del marco del Expte. 000257/14, por el Sr. Intendente Municipal el día 16 de enero de 2015 y de los actos previos que confirma en

cuanto rechazó el recurso de nulidad presentado por Q. S.A. contra la Disposición N°035/ 15 que había determinado una deuda en concepto de Canon por Derechos de Publicidad y Propaganda para los períodos fiscales 2009 a 2014 y luego la intima a ingresar la suma de $ 483.313,28 conforme una liquidación que dice la parte no le fue notificada. De lo expuesto resulta una pretensión procesal materialmente contencioso administrativa, pues se ha suscitado entre la Administración Pública Municipal y un contribuyente un conflicto que exige resolver tanto la legitimación del Municipio para determinar un tributo por publicidad y propaganda como si la actora, eventualmente, está obligada a abonarlo. A partir de allí deberá definirse en esta causa si el procedimiento que ha determinado el municipio se ajusta a derecho.

El art. 132 y sgts. de la Ley XVI Nº 46, atribuyen competencia originaria a la Cámara de Apelaciones para las acciones contencioso-administrativas de plena jurisdicción y de nulidad.

A su vez, el art. 135 y ss. de la ley XVI N° 46 establece que no corresponde sustanciar recursos sin que, previamente, y en lo fundamental, se acredite:

1) el agotamiento de la vía administrativa, 2) la denegación expresa o tácita y 3) la interposición del reclamo en plazo útil: todos ellos recaudos que hacen a la habilitación de la instancia judicial.

No ha sido materia de controversia que en fecha 16 de enero de 2015 se dictó la Resolución 13/15 I. (cuya copia obra a fs. 05), y que por la misma se rechazó el recurso administrativo contra la Disposición 35/14(fs.22/23) que había determinado el canon por publicidad y propaganda adeudado e intimó a pagar la suma de $ 483.313,28. No consta en las actuaciones obrantes en el Expte. Adm. N° 257/14 que tengo a la vista para este acto, notificación a la parte de la notificación de la referida resolución.

Teniendo en cuenta esa circunstancia, voy a tener presente que la demanda ha sido planteada dentro del plazo de quince días que informa el art. 135 de la norma aplicable y es la misma Resolución N°13/15 la que tiene por agotada la vía administrativa.

3.

En los términos en que ha quedado trabada la litis y del que he dado cuenta en la relación sucinta de los las cuestiones que constituyen el objeto de este pleito, estimo necesario para ingresar a su análisis determinar la competencia tributaria municipal para fijar los denominados Derechos de Publicidad y Propaganda que dieran origen a la obligación por la cual el Municipio de nuestra ciudad procuró su cobro a la aquí accionante Q. S.A.; dilucidar la procedencia o no de la planteada nulidad de la Res. 13/15 que confirma la Disposición N°35/14 -en tanto estos tienen causa en la aplicación de la norma fiscal municipal cuya ilegitimidad se demandapara lo cual en forma previa, analizaré la validez o invalidez del procedimiento de la determinación oficiosa del tributo por parte del municipio local.

En ese camino, cabe tener presente que los jueces no están obligados a seguir a las partes en todas y cada uno de las argumentaciones que pongan a consideración del Tribunal, ni a valorar la totalidad de la prueba aportada, sino considerar tan sólo aquéllas invocaciones y probanzas que sean conducentes y relevantes para decidir el caso y que basten para dar sustento a un pronunciamiento válido (cfr. CSJN Fallos 258:308; 262:222; 265:301; 272:225; 278:271; 291:390; 297:140; 301:970; entre muchos otros).

4.

a) Tal como ya resolviera en autos "A. E. A. S.A. C/ MUNICIPALIDAD DE PUERTO MADRYN S/ Contencioso Administrativo" (Expte. Nº 187/ 2014) por SDCA N° 02/18, ingresaré a la cuestión puesta a resolver respondiendo que la Municipalidad de Puerto Madryn está facultada, en principio, a imponer en el ejercicio de sus poderes tributarios el cobro de los derechos de publicidad y propaganda, siempre y cuando ello se dé dentro del marco y límites constitucionales y legales imperantes.

La Constitución Provincial reconoce en su art. 224 el carácter de autónomos de los Municipios. Eso se traduce en la atribución de potestades normativas originarias en el ámbito de actuación material y territorial propio de cada uno de ellos, constitucionalmente habilitado por la preceptiva de la Ley Fundamental de la Provincia, incluso mediante el reconocimiento de atribuciones implícitas, condicionadas estas últimas a que la función o atribución de interés municipal -puesta en acto por el Municipio-, no esté prohibida por la Constitución y no sea incompatible con las funciones de los poderes del Estado Provincial.

Consecuentemente, y conforme el art. 239 CP, es explícita la atribución de una potestad tributaria originaria del Municipio que le permite contar entre sus recursos a los "impuestos municipales", a las "tasas" y "contribuciones" (art. 240), entre otros, conformando así la típica trilogía del derecho

tributario.

Esta declaración lleva ínsita que tal facultad debe adecuarse a los postulados constitucionales que rigen esa materia, a lo que se añade la exigencia sustancial de armonización con el régimen impositivo provincial y federal.
De los pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia se deriva como lógica consecuencia que la extensión y alcances que se atribuya a la autonomía municipal dependerá de la decisión político-institucional que adopte cada Estado Provincial, conclusión que corresponde adecuar a los preceptos de la Constitución Nacional reformada en 1994, ya que el artículo 123 de la Ley Fundamental contiene una definición clara cuando impone a las Provincias la obligación de asegurar el régimen municipal "reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero". (Entre muchos CSJN C. 835. XXXVII - "Cadegua S.A. c/ Municipalidad de Junín" - CSJN - 05/10/2004 Base elDial.com - AA2641)

b) El reparto de competencias que emerge de la Constitución Nacional y de la Constitución Provincial, habilita la existencia de tres esferas de gobierno: federal, provincial y municipal.

El Municipio se inserta entonces en un ámbito de actuación más amplio cuál es el delimitado a la Nación y a las Provincias. Por tanto si bien la autonomía municipal importa el reconocimiento de un status jurídico propio, ello no significa una equivalencia jerárquica, sino que sus posibilidades de actuación deben coordinarse y armonizar con el reparto de competencias y atribuciones que efectúa la Constitución Nacional y Provincial respecto de cada uno de esos niveles de gobierno. "Esta concepción no importa un demérito para la autonomía municipal, que deben desarrollarse dentro del marco dado por la Constitución Provincial respectiva y su recta

hermenéutica. Se la tenga por originaria o se la considere derivada, fruto de la resignación provincial de poderes a favor de las corporaciones municipales, toda autonomía debe adecuarse al orden jurídico institucional existente, ajustándose las disposiciones que la regulen a la jerarquía normativa establecida por el art. 31 de la Cons. Nac., con la limitación de razonabilidad que debe presidir la distribución de potestades en orden a su finalidad (arg. art. 28 de la misma Const.; confr. A. A. Spota, ob. ind., L.L. 2001-E-952, pto. XIII).

En esa línea, las provincias han de reconocer a los municipios los poderes necesarios para hacer efectivos sus fines y, por ende, deben asegurarles la posibilidad de darse su organización, su administración y su régimen económico y financiero, creando -y permitiéndoles crear- los recursos imprescindibles a ese fin, para cumplir de ese modo con las mandas de los arts. 5 y 123 de la Const. Nac."(Base Eureka STJ "AUSTRAL TELEVISORA COLOR S.R.L. c/ Municipalidad de Comodoro Rivadavia s/Ordinario" (Expte. N° 16.590-A-1998) SD N° 010/2002 Recursos Extraordinarios 17/04/2002).

El reconocimiento de la autonomía tributaria habilita a los Municipios a establecer tributos sobre las cosas que conforman su riqueza local, disponiendo su distribución en el modo y alcance que estimen oportuno, sin más limitación que la que surge del propio texto constitucional.

En ese marco, sus facultades son amplias, y el criterio de oportunidad, mérito o conveniencia con que se materializa su ejercicio no resulta revisable por el Poder Judicial, ya que no es dable a los jueces revisar los errores o desaciertos de una política tributaria, en tanto y en cuanto en el ejercicio de dicha potestad no se exceda el marco de atribuciones

reconocidas por el Constituyente, o bien que su ejercicio no comprometa el logro de los fines que la Constitución Nacional y la Constitución Provincial atribuyen al gobierno federal o provincial de manera exclusiva.

En definitiva, los Municipios cuentan con las atribuciones necesarias para desempeñar sus cometidos de interés general (art 233 CP), pero en el ejercicio de sus poderes tributarios, no deben exceder los límites impuestos por los respectivos ámbitos de actuación de las Provincias y de la Nación, a cuyo desenvolvimiento armónico debe propenderse.

c) Nuestro esquema de organización federal plurilegislativo, implica el reconocimiento de tres niveles diferenciados de gobierno, que se traduce en un sistema jurídico en el cual coexisten simultáneamente diversos ordenamientos jurídicos, emergentes del ejercicio de potestades normativas propias.

El principio de competencia se refiere al ámbito material de producción de normas válidas, distinguiendo las materias constitucionalmente atribuidas a cada nivel de gobierno, ya sea en forma exclusiva, reservada, delegada o concurrente.

El principio de territorialidad atiende al ámbito espacial de vigencia y aplicabilidad de las normas jurídicas. “Se distinguen "categorías" de potestad tributaria, diferenciándose poder originario y poder delegado o derivado para atribuir el primero a la Nación y las provincias y el segundo a los municipios. Sin embargo, doctrina igualmente prestigiosa ha calificado esa distinción de ociosa, en razón que todos los órdenes de gobierno tienen la misma naturaleza jurídica y, por tanto, nación, provincia y municipios son titulares de poder tributario originario o inherente; la diferencia no radica en la "esencia", sino en el ámbito de actuación, en la jurisdicción atribuida a cada uno de ellos con sujeción a las normas constitucionales y legales vigentes.

Hay pues una diferencia de magnitud, no de categoría, disponiendo las provincias de un poder amplio y el Gobierno Nacional y los municipios de poderes restringidos e inherentes a sus respectivas funciones de gobierno." (Eureka Sum. 13588).

En lo referente a los municipios, el art. 239 de la CP establece que es exclusiva su facultad de imposición respecto de las personas, cosas o formas de actividad sujetas a jurisdicción municipal restringiendo su potestad en el art. 240 donde autoriza la tributación en materia de seguridad, higiene u otros esencialmente municipal y de las tasas por retribución de servicios.
En ese marco constitucional, las ordenanzas municipales tienen el mismo valor y fuerza normativa que las leyes provinciales y nacionales en el ámbito de su competencia material.

Pero el análisis de validez y eficacia de las ordenanzas municipales, corresponde efectuarlo con relación a los grandes bloques de constitucionalidad -Constitución Nacional-Constitución Provincial-Carta Orgánica Municipal-, integrando y conjugando sistemáticamente el principio de supremacía con el principio de competencia. De tal suerte que las formulaciones normativas municipales, en el ámbito de competencias exclusivas, prevalecen en jerarquía normativa, la cual cede, en principio, frente a competencias concurrentes atento el principio de supremacía, ya que con este último se asegura frente a un conflicto de normas inconciliables, emergentes de diferentes órdenes de gobierno, la preeminencia de los fines queridos por la Constitución y el interés general en juego.
En este contexto, estimo válido analizar los antecedentes normativos que sirven de antecedente a la OM 8545/13.

La Ordenanza 4265 /01 en su art. 2do establecía que "Toda persona de

existencia física o legal que utilice la vía pública, circunscripta dentro del ejido municipal de Puerto Madryn con fines publicitarios, deberán contar con la correspondiente autorización municipal abonando el canon que a tal efecto se determine en la presente Ordenanza." Luego definía cuáles eran los "anuncios" y su clasificación según su contenido y ubicación, las exigencias respecto de ellos y su instalación y finalmente fijaba el canon por publicidad, que estaría incluido en la habilitación comercial y sería abonado en forma mensual, determinandolo en sendos anexos que tengo a la vista.

La ordenanza fue modificada por la N°6959/08 que incorporó el pago de canon para la distribución de volantes en la vía pública, sin alterar el art. 2do ya transcripto, en el sentido que lo gravado era la utilización del espacio público con fines publicitarios.

Luego y con fecha 27 de agosto de 2013 se dictó la Ordenanza 8545, que en sus considerandos señala la necesidad de revisar los procedimientos administrativos que se llevan adelante en materia de autorizaciones, pago de tasas y control de las estructuras y elementos publicitarios.

La ordenanza incorporó modificaciones sustanciales en la ordenanza primigenia, con incidencia en lo que ha sido materia de debate en esta causa.

Así desde el ámbito de aplicación de la norma (art 1) "La presente ordenanza tiene por objeto regular la publicidad efectuada mediante anuncios publicitarios en espacios o lugares de dominio municipal o susceptibles de ser percibidos directamente desde los mismos…", informa la finalidad de tal regulación " con el propósito de salvaguardar la seguridad y moralidad pública, como así también preservar y promover los valores culturales, estéticos, paisajísticos, urbanísticos e históricos dentro del Ejido municipal".

En el art. 2 "Objeto. Por la publicidad y propaganda cualquiera fuera su característica, realizada en la vía pública, visible o audible desde ella, en

algún sitio con acceso al público, en espacio aéreo o en el interior de cinematógrafos, en campos de deportes, en comercios y/o vehículos de transportes urbano de pasajeros, etc., se pagaran los importes fijos que establezca la ordenanza tarifaria anual".

El art. 6to dice que incorpora como art. 13 a la Ordenanza N° 4265/01 (en el Texto Ordenado será el art. 16)" CONTRIBUYENTES Y RESPONSABLES: Son contribuyentes al pago del derecho legislado en el presente título, los beneficiarios de la publicidad y son responsables del pago del derecho, solidariamente con el contribuyente, los anunciantes, los agentes publicitarios, los industriales, publicitarios o instaladores y/o propietarios de bienes donde la publicidad se exhiba, propague o realice."

Por su lado la Ordenanza 8589/13 que es la citada por el Municipio para la determinación de la deuda, considera necesario actualizar la explotación comercial del espacio público y en su art. 1 establece por la publicidad en la vía pública, o interiores con acceso al público, o visible desde ésta, deberán tributar un importe mínimo anual, por año o fracción según corresponda, de acuerdo a una escala valorizada en módulos y luego individualiza a los hechos imponibles valorizados en metros cuadrados o fracción y por faz; hechos imponible valorizados en otras magnitudes.

En los términos que he relacionado, la Ordenanza Municipal 8545/13 amplía como hecho imponible; a la publicidad efectuada mediante avisos publicitarios en espacios o lugares del dominio público municipal (contenida en la Ord. 4265/01), a b) aquella susceptible de ser percibida visible o audible directamente desde los mismos, como c) la publicidad y propaganda que se hace en el interior de locales de acceso al público (espacio aéreo, interior de cines, campos de deportes, comercios, vehículos de transporte urbano de pasajeros).

Subsiste en la norma la definición de anuncio publicitario como toda leyenda o inscripción dibujo y/ o emisión de onda sonora que constituya una advertencia o divulgación que pueda der vista u oída desde la vía

pública.

Y amplía definiendo al "elemento publicitario" como todo letrero o aviso que contenga logos y/o símbolos y/o colores identificatorios y/o cualquier otro tipo de caracteres que sean públicamente identificados con una marca o producto.

En el art. 18 del texto ordenado se extienden las excepciones al pago del derecho.

Más allá de algunas cuestiones de técnica legislativa que no se comprenden como por ejemplo la reiterada mención a "al derecho legislado en este título" cuando la disposición normativa solo está estructurada en artículos o el uso indiscriminado de "base para la determinación del derecho", "monto del canon", "importes fijos", "pago del derecho", lo cierto es que delineado el marco normativo que obra como fuente del objeto litigioso, corresponde expresar que el principio de legalidad en materia impositiva no se limita a que la norma contenga directivas generales de tributación, sino que la ley, en el caso, la Ordenanza debe contener los elementos básicos del tributo, a saber: configuración del hecho imponible;
determinación del sujeto pasivo (contribuyente); elementos necesarios para la fijación del quantum base imponible y alícuota (Villegas, Héctor B.; "Curso de Derecho Tributario y Financiero", pág. 193; Giuliani Fonrouge, Carlos M., "Derecho Financiero", vol. I, pág. 300).-

En este sentido la Corte Suprema de Justicia tuvo ocasión de expresar que "… es necesario que el Estado prescriba claramente los gravámenes para que los contribuyentes puedan fácilmente ajustar sus respectivas conductas

en materia tributaria…"(CSJN in re H. 442. XXXVIII. Hermitage S.A. c/ Poder Ejecutivo Nacional -Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - Título 5 - ley 25.063 s/ proceso de conocimiento" Sent. 15/06/2010 y fallos allí citados entre otros 253:332; 255:360; 312:912; 315: 820; 316:1115; 321:153; 324:415; 327:1051 y 1108; 330:3994; 331:2649).

Insistirá el Municipio que se encuentra legitimada para el cobro del tributo a la publicidad y propaganda indicando que el Código Tributario y la Ordenanza 4265 define esos derechos.

No solo no existe tal definición sino que en la Ordenanza 4265/01 siempre se han referido al canon por publicidad y propaganda.

Por otro lado, el art. 7°del Código Tributario Municipal (común en los textos de las Ord. 6603/07, 7611/10, 8927/ 14 y 9624/16) se ocupa de señalar que "Las denominaciones empleadas en este Código y en las Ordenanzas Tributarias para designar las obligaciones fiscales, tales como "Contribuciones", "Tasas", "Derechos", "Gravámenes", "Impuestos", o cualquier otra similar, deben ser consideradas genéricas sin que implique caracterizar los tributos ni establecer su naturaleza jurídica".

Tendré presente que la CSJN en el precedente "Laboratorios Raffo S.A. c/ Municipalidad de Córdoba" (Fallos: 332:1503), señaló que la distinción entre especies tributarias no es meramente académica, sino que desempeña un rol esencial en la coordinación de las potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno.

d) Más allá de las discusiones que se han generado en torno a cuál sería el encuadre de "los derechos de publicidad y propaganda" alegados por el municipio y que resultarían de la innovación legislativa del año 2013 (Ord.8545/13) lo cierto es que se trata de un tributo en tanto han sido

insertados en la ordenanza utilizando conceptos privativos del derecho tributario como lo son “hecho imponible” “base imponible”, “exenciones”, “sujetos pasivo” etc. .

Dicho lo anterior y reconociendo la competencia del Municipio para la determinación de tributos soy del criterio que previo a avanzar sobre la naturaleza jurídica de los denominados derechos de publicidad y propaganda, resulta necesario expedirme sobre la validez de los actos administrativos previos a la determinación de la deuda, con base en la ilegítima delegación de funciones administrativas a favor de la empresa P..

No tengo dudas que tratándose el gravamen sobre publicidad y propaganda de un tributo de orden municipal, el sujeto activo de la obligación tributaria no puede ser otro que el Municipio.

Se ha cuestionado como irregularidad previa a la formación del acto administrativo impugnado, la tercerización de la gestión y cobro del tributo.

Ese fenómeno no es exclusivo de esta ciudad “respecto de una buena parte de los municipios que gravan este tipo de tributos, se ha extendido en los últimos tiempos una modalidad sobre la cual debe prestarse especial atención, atento a que de ella deviene gran cantidad de irregularidades. Esto es el fenómeno de la tercerización de la gestión y cobro del tributos en manos de empresas privadas y/o estudios contables dedicados a esta actividad” (Fernando Alcón. Laura M. Marcos “Tributos por Publicidad y Propaganda” Ed Ad. Hoc, 2007 pág114 y sgtes).

Siguen diciendo “…Podríamos afirmar que esta tercerización se lleva a cabo generalmente en tres niveles. En primer lugar, este fenómeno ha influido en la formulación misma de las normas que se aplican para percibir el gravamen sujeto a estudio (…) sugieren a los intendentes, concejos

deliberantes o legislaturas la inclusión de este tipo de gravámenes en la normativa municipal…".

En el caso véase que hasta la técnica legislativa responde a parámetros distintos a los corrientes en el digesto municipal y a los que ya me he referido en mis consideraciones previas.

En la misma obra se dice "En una segunda etapa, son éstas mismas empresas quienes se encargan del relevamiento de la publicidad y/ o propaganda existente en un mismo municipio, toda vez que los archivos municipales son deficientes. De tal manera proceden a catalogar como publicidad todo tipo de aviso, cartel, leyenda, calcomanía, símbolo logo ".

En el caso concreto que estamos resolviendo, en la Resolución N°1827/13 S.H., acompañada por la demandada al contestar la demanda (fs.38/39) el Ejecutivo Municipal además de reconocer en sus considerandos que el contrato de locación con P. tiene que ver con la verificación, determinación, liquidación y seguimientos de los gravámenes municipales, indicó que en el marco del referido convenio resultaba necesario designar a un conjunto de personas en carácter de verificadores de elementos publicitarios, a los efectos de cumplir con las tareas encomendadas, *" sin que ello modifique la vinculación laboral que mantienen con la empresa PUBLÍCANOS S.A., no creen relación laboral alguna con la Municipalidad de Puerto Madryn".* En la parte dispositiva el Municipio habilitó como verificadores municipales con funciones y atribuciones asimilables a las de un inspector municipal, a quienes identificó en un anexo, señalando expresamente en el punto 3) que "Dichos *verificadores tendrán funciones y atribuciones asimilables a las de un inspector municipal, pudiendo realizar constataciones, verificaciones, inspecciones, notificaciones y cuanto función se vincule con las tareas encomendadas."* (fs. 38/39) Luego dicen en la obra citada" Finalmente identificados los casos sujetos al

pago del gravamen, son estas propias empresas y/o estudios quienes gestionan y/o intiman el pago de una cuota del tributo a vencer o en su caso, el cobro de presuntas deudas…".

En el caso concreto basta remitirnos a la cédula de notificación de fs. 3 donde se pone en conocimiento a la actora que encomendó a P. la gestión de cobro, las restantes actuaciones municipales obrantes en el expediente administrativo que tengo a la vista y por cierto no puede soslayarse que a fs. 74 se faculta al letrado Gaudioso, a la sazón presidente de la firma "P." (fs. 130) a efectuar las tareas de procuración en estos autos.

Luego de todo lo expuesto, teniendo a la vista las actuaciones administrativas y frente al planteo de la parte actora, resulta al menos sugestivo que la Municipalidad local se abroquele en un argumento que no reviste seriedad tal como resulta "…De solo analizar V.E. los Antecedentes de este responde y de todo aquello que se encuentra incorporado al Expediente Administrativo N° 00257/14, VE podrá apreciar con claridad y sencillez que el procedimiento administrativo fue materializado cumpliendo con todos los requisitos formales y materiales exigidos por las normativas municipales que regulan la materia, que los actos administrativos dictados en dicho procedimiento también cumplen con dichos requisitos y se encuentran debidamente fundados y que el derecho de defensa de la actora no solo ha sido respetado, sino que esa parte lo ha ejercido con plenitud en el proceso administrativo que infundadamente tilda de viciado. …".

Esta vehemente afirmación, no se ajusta tampoco a los términos del contrato de locación de servicios que tengo a la vista y del cual surge que en su cláusula primera se determina el objeto del contrato " La Municipalidad encomienda a P. S.A. los servicios de verificación, determinación, liquidación, seguimiento, gestión de cobranza y ejecución judicial a los

responsables de los gravámenes municipales por " Contribuciones que inciden sobre la ocupación o Utilización de Espacios del Dominio Público, Derechos por Publicidad y Propaganda; Tasas de habilitación e Inspección de Estructuras Soportes de Antenas de Jurisdicción Municipal" y los respectivos cargos por incumplimiento a las obligaciones fiscales."

Aduno que como contraprestación de servicios la Municipalidad abonará a la empresa una suma de dinero equivalente al 40% más IVA de aquello que efectivamente se recaude en estos tributos a partir de la firma del contrato y se establecen las pautas contractuales para el personal de P. afectado como agentes "ad hoc".

Por cierto, está indicado que será el Municipio quien debe arbitrar los medios para concluir el procedimiento administrativo en los casos que cumplida por la empresa todos los pasos administrativos y el contribuyente no cumpliera con la obligación de pago.

Como queda en evidencia salvo la firma de los certificados de deuda para iniciar los juicios de apremio fiscal, el argumento de un procedimiento formal y materialmente ajustado en el que se escuda la Municipalidad queda vacío de contenido veraz.

No puedo soslayar que forma parte del convenio, que el mismo alcanza únicamente a las empresas nacionales y Multinacionales que resulten sujetos pasivos de los tributos.

Y tampoco puedo dejar de señalar que el contrato de locación e servicios fue firmado el día 19 de junio de 2013 y que se dejó establecido que resultarían de aplicación el régimen general de las ordenanzas tributarias vigentes hasta la fecha de la licitación, cuando es de toda evidencia que para su firma no hubo licitación y que las Ordenanzas que habilitaron los hechos imponibles

que devinieron en determinaciones fiscales incumplidas, fueron posteriores a la firma del convenio.

Luego de lo expuesto puedo concluir que se trata de la privatización de la recaudación impositiva: el Estado Municipal delegó facultades para el cobro del tributo a manos de una empresa privada que no sólo se encargó de efectuar relevamientos y constatación con el fin de detectar potenciales contribuyentes, se ocupó de la determinación de la deuda y de las gestiones de cobro prejudicial de esos tributos, como también controlar el desarrollo de este proceso judicial a los fines específicos de percibir su porcentaje en el caso de depósito en esta vía (v. facultades para el momento en que vence el contrato o su prórroga).

No está en mi ánimo juzgar la intención del Departamento Ejecutivo local de privatizar el cobro de la contribución sobre Publicidad y Propaganda a empresas, pero es un dato de la realidad que delegó funciones básicas del estado y que la Administración debiera tener todas las condiciones para ejercer por sí, la potestad tributaria y el poder de policía y más aún que afectó los ingresos para pagar el precio de tal delegación.

Así lo establece el art. 196 de la COM "No hay tributo sin Ordenanza que precise la medida de la obligación tributaria. Es nula cualquier delegación explícita o implícita que de esta facultad haga el Concejo Deliberante."

Y dentro de los principio específicos el art. 197 define "Ningún tributo con afectación específica puede perdurar más tiempo que el necesario para el cumplimiento de su objeto, ni lo recaudado por su concepto puede ser aplicado, ni siquiera de modo precario, aun destino diferente a aquel para el que fue creado".

En definitiva, en el contrato referenciado se viola el destino de gasto público que tienen los tributos y la cláusula de formación del tesoro municipal que establece el art. 198 de la COM.

Reitero, es sugestivo que la motivación del contrato locativo fuera la de recuperar acreencias en relación a los tributos municipales conforme el sistema instrumentado en la OM 8175/12, cuando en rigor de verdad la ordenanza vigente al tiempo del contrato de tercerización, no contemplaba los hechos imponibles ni resultaban legitimados pasivos los "beneficiarios" de la publicidad entendiendo como en el caso, a la empresa productora de servicios.

5)

Luego de todo lo expuesto voy a proponer al Acuerdo una decisión favorable a la pretensión de la sociedad actora, habida cuenta, que aún sin entrar a los elementos tipificantes de los tributos que se debaten, es de toda evidencia que las resoluciones administrativas que desestimaron la pretensión revocatoria de Q. S.A., han desvirtuando la presunción de legitimidad de la que gozan todos los actos administrativos emitidos por el poder administrador.

Los actos administrativos, por serlo, tienen a su favor la presunción de constituir el ejercicio legítimo de la autoridad administrativa y, por consiguiente, toda invocación de nulidad contra ellos debe ser necesariamente alegada y probada en juicio; así sucede cuando se han desconocido o vulnerado principios de derecho Público o garantías individuales" (conf. CSJN, 19/2/76, ED, 68-417).

Lo expuesto, en consonancia con uno de los principios base del sistema constitucional, a la sazón, que la Administración (como cualquier actividad

estatal) se halla sometida al principio de legalidad, a partir del cual si bien el Estado impone la observancia de determinadas reglas, a su vez se somete a ellas, asegurando de esa manera el equilibrio entre las prerrogativas del Poder y los derechos de los administrados. De tal modo, todos los actos de la Administración Pública están sujetos al control judicial, en tanto un Estado que niegue las vías de impugnación y rectificación a los afectados, reniega del *genus* que define a todo Estado de Derecho como el Estado Justicia (conf. Fiorini, Bartolomé, "Derecho Administrativo", t. I, 2da. ed., 1976, pág. 63).

Luego de todo lo expuesto, voy a concluir que la determinación de la obligación fiscal no ha sido dictada por un acto administrativo que cumpla con los requisitos establecidos por la legislación vigente (cfme., Valdés Costa, Curso de Derecho Tributario, pág. 357, 1996; Jarach, Determinación impositiva, naturaleza, formas y efectos, en Estudios de Derecho Tributario, pág. 215 y ss; ed. Cima, 1998).

El procedimiento de relevamiento de los elementos publicitarios instalados en jurisdicción municipal y la consecuente determinación del tributo se constituyó sobre las actas efectuadas en el marco de una delegación impropia de funciones y con tales antecedentes, toda vez que el trámite en instancia administrativa tiende a proteger al recurrente en cumplimiento de la norma jurídica objetiva, en aras de mantener el imperio de la legalidad y debido proceso, es que voy a afirmar que la Resolución N°13/15 fue dictada sin que la administración pudiera conformar los presupuestos que hacen a la existencia y validez del acto y resultando un acto administrativo nulo de nulidad absoluta lo que así debe ser declarado como la de su antecedente, la Disp. N°35/14 dictada el 25 de julio de 2014 por el Director General de Rentas (copiada a fs. 29/30 del Expte.Adm.N°00257/14 EPP que tengo a la vista para este acto).

6.

En cuanto a las costas, el principio objetivo que las rige lleva a imponerlas al Municipio vencido (art. 69 del CPCC).

En cuanto a los honorarios, considerando la complejidad de la cuestión debatida, su trascendencia jurídica en esta circunscripción judicial, el mérito de la labor desplegada apreciada por la calidad, eficacia, extensión, etapas del proceso cumplidas y resultado obtenido propongo que la base para determinar los honorarios sea el monto reclamado en su oportunidad por el Municipio local. Los honorarios del Ab. J. I. B. propongo se fijen en el 17 % (dos etapas), al letrado J. F. A. en el 1%, sin regular honorarios al Dr. C. en tanto su única actuación fue con posterioridad al llamado de autos para sentencia. Todos los porcentajes lo serán, sin perjuicio de los mínimos legales y con más el IVA si correspondiera (arts. 5,6, 8, 9, 37 y cctes). A los letrados del Municipio local, no les regularé honorarios por estar alcanzados por la norma del art. 2 de la ley arancelaria.
Voto a la primera cuestión por la **AFIRMATIVA**.

A LA PRIMERA CUESTIÓN, el Sr. Juez de Cámara Dr. Julián Emil JALIL dijo:

1. **Antecedentes.** Las presentes actuaciones constituyen la reedición de una temática que, -en su raíz-, ha sido abordada en múltiples oportunidades por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en orden a que se halla en cuestión la facultad tributaria de los Municipios con relación al derecho de propiedad de los particulares por un lado, y de cara a la

armonización de idénticas potestades tributarias que se hallan en cabeza de las provincias y de la Nación por el otro.

Sin perjuicio de lo expuesto, en este caso en particular, se impone el desplazamiento del centro de gravedad de la controversia, hacia una cuestión lateral, cual lo es, la constitucionalidad de la delegación de potestades tributarias desde personas públicas hacia particulares.

Así las cosas, a fin de dictar sentencia en el caso de marras, será necesario, a su tiempo-, considerar:

1) la procedencia de la acción;

2) la naturaleza de lo municipal;

3) los contornos de la autonomía municipal;

4) la potestad tributaria municipal; y,

5) las facultades en materia de delegación de funciones públicas.

En el voto que precede, mi distinguida colega, la Sra. Jueza María Inés de VILLAFAÑE, ha llevado a cabo una reseña completa de los antecedentes del caso, del objeto sobre el que se erige la pretensión y de la posición y las defensas opuestas por la demandada, razón por la cual evitaré el fárrago que supone la reedición de aspectos descriptivos de los hechos y actos procesales que constituyen la tramitación de la causa desde su inicio hasta el llamado de autos para dictar sentencia.

En consecuencia, he de abocarme con inmediatez a las cuestiones planteadas, que deben ser resueltas por la sentencia que debe ser dictada por este Tribunal.

2. Las condiciones de admisibilidad de la acción. Las condiciones de

admisibilidad de la acción se hallan reguladas en los artículos 132 a 136 de la Ley XVII N° 46.

En este orden, el Capítulo XI al regular competencias en lo contencioso administrativo, dispone que "Corresponde a las Cámaras de Apelaciones y del Trabajo conocer originariamente los recursos contenciosoadministrativos que se interpongan contra las resoluciones de las Corporaciones Municipales o de los Organismos Autárquicos creados por ellas en ejercicio de sus funciones propias" (artículo132).

En las presentes se trata de una persona jurídica privada que cuestiona actos de la administración municipal, lo cual torna factible la subsunción, en la citada norma de lo que se deriva la competencia de este Tribunal para entender en la contienda.

Subsiguientemente la norma prescribe: "Para que proceda el recurso es necesario: a) Que se trate de una resolución definitiva de la Corporación Municipal o del Ente Autárquico por ella creado o de una sociedad constituida con participación de una Corporación Municipal. b) Que esa resolución, consecuencia o no de una disposición de carácter general, vulnere un derecho de carácter administrativo establecido en favor de la persona natural o jurídica reclamante, por una Ordenanza, una Resolución, un reglamento u otra disposición administrativa análoga o emane de un acto jurídico celebrado por la Corporación Municipal" (artículo 133).

Puedo advertir que la parte actora solicitó la anulación de la Resolución 13/15 la cual fue dictada por el Señor Intendente Municipal de Puerto Madryn el día 16 de enero de 2015 en el marco del Expediente Administrativo Nª 000257/14. Conforme surge de fs. 6, el Artículo 6° de la referida Resolución 13/15 dispone en forma concluyente: "Déjese constancia de que esta **Resolución agota la vía administrativa**" (destacado en negrilla es del texto

original). De ello que tengo por cumplimentado el extremo del inciso a) de la norma antes transcripta. Por lo demás, el presupuesto del inciso b) se halla satisfecho en tanto se medita acerca de la naturaleza de la pretensión, la cual se sustenta en el conflicto que trae aparejado el cobro de un impuesto municipal, se torna evidente la pretensa vulneración de un derecho en cabeza del administrado.

Cotejados los hechos del expediente, surge con claridad meridiana que el recurso no se halla alcanzado por ninguna de las causales de desestimación. En este sentido, la Resolución Nª 13/15, se trata de un típico acto administrativo (lo que cumple con el extremo de procedencia inserto en el artículo 134 inciso "b") no ha sido dictada en asuntos en los que el recurrente haya sido parte previamente, ni tampoco es reproducción o reedición de otras resoluciones que hayan causado estado (lo que cumple con el artículo 134 inciso "a").

Tratándose de un acto emitido por el Señor Intendente Municipal, luce evidente que la administración pública es la demandada (lo que cumple con el artículo 134 inciso "c"). De la constancia de fs. 26 vta., surge que el recurso fue interpuesto en término, máxime cuando no se halla acreditado la notificación personal del acto administrativo en cuestión (lo que da cumplimiento al requisito del artículo 134 inciso "d").

La exigencia del artículo 135, en mérito a la cual, "No se substanciará recurso alguno en lo contencioso administrativo sin que previamente se acredite por el recurrente haber reclamado sin éxito ante el Intendente, ante el Concejo Deliberante o ante el Organismo autárquico de quien emane la resolución objetada. Se entenderá que se ha reclamado sin éxito cuando hayan pasado treinta (30) días desde que se produjo el reclamo, sin obtener resolución". Como se ha expuesto ya, el acto dictado por el Señor Intendente, agota la vía administrativa, no admitiendo reedición de los planteos en la

sede de la administración, debiendo el pedido encaminarse mediante el trámite judicial.

El extremo del artículo 136, se halla sorteado conforme tal como lo puse de relieve al referirme a la exigencia del artículo 134 inciso "d" al tenor de la constancia de fs. 26 vta. y de la ausencia de notificación personal de la Resolución puesta en crisis.

Con base en todas las consideraciones efectuadas en este título, es que he de tener por acreditados los extremos de admisión de la acción, correspondiendo que me expida sobre el fondo de la pretensión incoada.

3. Una aproximación a la temática de lo municipal. El Municipio, también denominado "comuna" es una persona jurídica de derecho público, constituida por una comunidad humana que asentada en un territorio determinado, cuenta con competencias para administrar sus propios intereses, dependiendo indefectiblemente de una entidad pública de jerarquía superior, provincial o nacional.

Del plexo normativo vigente en nuestro país, surge la calidad de persona pública, *v.gr.*: el artículo 146 del CCyC dispone que son personas jurídicas públicas: a) el Estado nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los Municipios, las entidades autárquicas y las demás organizaciones constituidas en la República a las que el ordenamiento jurídico atribuya ese carácter; b) los Estados extranjeros, las organizaciones a las que el derecho internacional público reconozca personalidad jurídica y toda otra persona jurídica constituida en el extranjero cuyo carácter público resulte de su derecho aplicable; c) la Iglesia Católica" (el subrayado me pertenece). Este es un temperamento que ya se hallaba presente en el artículo

33 del Código Civil (cfr. Decreto Ley 17.711) que hacía una enumeración de las personas de derecho público y de las personas de derecho privado, incluyendo al Municipio entre las primeras (junto con el Estado Nacional, las provincias, las entidades autárquicas y la Iglesia Católica).

En tanto que el artículo 147 del CCyC actualmente en vigencia completa el ámbito de regulación las personas jurídicas públicas se rigen en cuanto a su reconocimiento, comienzo, capacidad, funcionamiento, organización y fin de su existencia, por las leyes y ordenamientos de su constitución".

El artículo 5 de la Constitución Nacional dispone que cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Específicamente la Constitución de nuestra provincia dedica varios artículos a la regulación del régimen jurídico de las comunas municipales.

En su artículo 224 la Constitución de la provincia dispone que ésta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad sociopolítica fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma".

La organización federal en varios niveles supone jerarquías y diversos grados de dependencia y subordinación.

Es necesario, –con la mira centrada en la unidad política y el interés general-, tal dependencia no deberá convertirse en subordinación absoluta.

En nuestro sistema federal, la dependencia de las entidades locales, habrá de variar según la forma y extensión que la constitución política de cada Estado

provincial dé al régimen municipal, sin que exista posibilidad de reducirla por debajo de determinados estándares.

De la fijación de tales estándares dependerá la premisa autonómica de los Municipios; redundando ello de crucial importancia, si se cae en la cuenta de que de ella es parasitaria la cuestión relativa a la potestad impositiva.

4.La autonomía municipal. La autonomía municipal es una nota que no se halla en discusión desde la reforma constitucional de 1994.

En este orden, el artículo 123 de la Carta Magna determina que cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal.

Las raíces de la autonomía municipal son históricas.

Recuerda BIANCHI que la conquista española trasplantó al nuevo continente el régimen municipal, que en líneas generales constituyó un fiel reflejo del viejo Municipio castellano. Si bien al momento de la colonización, el Municipio en España había llegado a un estado de postración y decadencia, en América, por el contrario, surgió vigoroso y representó un papel decisivo en la vida de las instituciones indianas. (BIANCHI, Alberto B., "La Corte Suprema ha extendido carta de autonomía a las municipalidades", LA LEY1989-C, 47 - Derecho Constitucional - Doctrinas Esenciales Tomo II, 01/01/2008, 229, Cita Online: AR/DOC/18162/2001).

Sin perjuicio de ello, esta noción de Municipio como entidad pública autonómica, fue puesta en crisis por la Corte Suprema de Justicia de la Nación durante décadas.

En efecto, el primer temperamento de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación, data de 1870, dictándose sentencia en orden a reconocer

enfáticamente a las provincias, independencia frente a los poderes de la Nación para decidir todo lo que hace al régimen de sus instituciones, hallándose en ese espectro variado, la cuestión relativa al régimen municipal, que era en consecuencia, competencia exclusiva del ordenamiento local (CSJN Fallos, 9:277).

El 1º de junio de 1911, al fallar la causa "Municipalidad de La Plata c. Ferrocarril Sud", en ocasión de dirimir una disputa que tuvo por fin determinar si la jurisdicción local era competente en presencia de una ejecución tendiente al cobro de impuestos, nuestro máximo tribunal (integrado por entonces por los Dres. Bermejo, González del Solar, Daract, Palacio y López Cabanillas), resolvió que los Municipios "no son más que meras delegaciones de los mismos poderes provinciales circunscriptas a fines y límites administrativos" (ver considerando 7º), es decir los consideró entidades autárquicas (CSJN Fallos, 114:282).

En el año 1916, al serle elevada una causa por la cual se ponía en crisis la obligatoriedad de una ordenanza de la municipalidad de Olivos por la cual se le cobraba la construcción de afirmados y pavimentos al Ferrocarril, el Tribunal volvió a reafirmar, bien que implícitamente, el carácter meramente autárquico de los Municipios (CSJN Fallos, 123:313).

En el año 1929, al dictar sentencia en un proceso cuya controversia se centraba en la ejecución por cobro de impuestos iniciada por la municipalidad de General Pueyrredón contra el Jockey Club de Mar del Plata, se reafirmó el carácter “delegado”, de los poderes provinciales que revisten las municipalidades, empero, considerando a los Municipios “organismos de gobierno”, debiendo colegirse que con base en el artículo 5 de la Carta Magna, la Corte comienza un lento camino de regreso, reconociendo al Municipio el carácter de órgano de existencia esencial en la organización provincial (CSJN Fallos, 154:25).

En el mismo año, cuando se ventiló una controversia en torno a las facultades del Concejo Deliberante de la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para establecer sanciones al ejercicio de la prostitución clandestina, el Tribunal, -con la firma de los ministros FIGUEROA ALCORTA, LAVALLE Y SAGARNA-, sostuvo que el Municipio tiene un ámbito propio para administrar debiendo estar munido de las atribuciones necesarias para regular la vida vecinal en lo que hace, -en la terminología de la tradición hispano-colonial-, al "gobierno de los propios", no obstante lo cual, los reglamentos de los ediles, debían sujetarse a las leyes provinciales (CSJN Fallos, 156:323).

En el año 1944, al decidir si correspondía el pago en concepto de impuesto por limpieza, alumbrado y barrido exigido por la Municipalidad de Rosario a las Compañías de Seguros Industria y Comercio y La Rosario, el Tribunal destacó que el alcance y los límites de toda facultad municipal, surgen de la Constitución Nacional y de las leyes provinciales. La expresión "régimen municipal" contenida en el artículo 5 de la CN, supone que el Municipio constituye un requisito esencial para la autonomía de las provincias, no obstante hallarse dentro de la órbita de atribución local de acuerdo a los artículos 104, 105 y 106 de la Constitución (CSJN Fallos, 199:423).

Desde 1961 (CSJN Fallos, 249:99), -el caso "Cía. Swift de La Plata con Municipalidad de San Miguel de Tucumán" en donde se ventiló una cuestión relativa a la repetición de una suma oblada por la actora en concepto de inspección de seguridad, higiene y contralor de comercio-, hasta 1964 (CSJN Fallos 259:166), -en donde la Administración General de Obras Sanitarias de la Nación demandó a la provincia de Tucumán por cobro de servicios sanitarios prestados a inmuebles pertenecientes a la municipalidad de Tucumán-, el Tribunal reafirmó la doctrina según la cual, el régimen legal de

los Municipios no es cuestión regida por la Constitución sino por el ordenamiento jurídico provincial.

Este criterio fue refrendado en fecha 1 de abril de 1986, en autos: "A. P., S. A." en donde el Colegio de Ingenieros de la Provincia de Santa Fe intimó por Resolución 7091 a las empresas asociadas A. P. S.A. y G. y F. S.A., a depositar los honorarios profesionales devengados por la conducción técnica de la obra correspondiente al Centro de Prensa de Rosario, erigido con motivo del Campeonato Mundial de Fútbol de 1978 siendo debatida en lo que nos importa la potestad del poder de policía sobre el ejercicio de una profesión liberal.

No fue sino hasta el 21 de marzo de 1989, que nuestro Máximo Tribunal, revisó una doctrina que había dado lugar a fuertes críticas, al suscribir con voto unánime el fallo recaído en autos "Rivademar, Angela c. Municipalidad de Rosario" (CSJN Fallos 312:326), reconociendo nuevamente a los Municipios su autonomía. En dicho proceso Á. D. B. M. G. de R., fue contratada en calidad de solista de piano y clave por la municipalidad de Rosario en 1978, pasando a formar parte de la planta permanente el 15 de septiembre de 1983, siendo dejada sin efecto su designación, el 19 de octubre de 1984 (Decreto del Intendente Municipal 1737, con base en la autorización conferida por el Consejo Municipal por Dec. 6053/84 para revisar las designaciones efectuadas desde el 24 de marzo de 1976 hasta el 10 de diciembre de 1983 en categorías 19 a 23). El Tribunal, revocó la sentencia de la Corte provincial que hacía lugar a la demanda, reconociendo a los Municipios autonomía en orden a disponer respecto de suplanta de personal sin arreglo a las leyes provinciales.

El considerando 8º del fallo, expone las razones en las que se funda la autonomía municipal.

En este orden, se sostuvo que: 1) El origen constitucional de los Municipios fincado ello en al artículo 5 de la CN; 2) La existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, ausente en tales entidades, siendo que de hecho en muchos casos, preexisten a los Estados provinciales; 3) La imposibilidad factual de la supresión de los Municipios; 4) El carácter de personas jurídicas de derecho público y de carácter necesario de los Municipios establecido por en el por entonces vigente Código Civil; 5) la nota de territorialidad que hace que el alcance de las resoluciones municipales comprenda a todos los habitantes de la circunscripción; 6) La posibilidad de creación de entidades autárquicas en los Municipios, lo que hace incongruente que una entidad autárquica pueda crear a otra de igual tipo; y, 7) La elección mediante sufragio de sus autoridades (CSJN Fallos 312:326, considerando 8°).

Señaló G. R., desde el dictamen de la Procuración, que este proceso coronó tres décadas de avances que en el mismo sentido habían emprendido legislaciones provinciales, *v.gr*. las constituciones de las provincias de Chubut, Formosa y Neuquén de 1957, las de Santiago del Estero, San Juan, La Rioja y Jujuy de 1986, y las de Córdoba y San Luís de 1987 (Dictamen de la Procuración, R., G., CSJN Fallos 312:326).

La autonomía municipal en consecuencia, es un hecho que cuenta con fundamentos normativos, históricos y sociológicos, -en lo que concierne a nuestro país, después de 1810 es conocido el papel preponderante desempeñado por los Cabildos en la primera hora de nuestra

independencia, el cual fue reconocido incluso, por los diversos textos constitucionales (ver: SAMPAY, Arturo E., "Las constituciones de la Argentina (1810/1972)", Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1975)- que han sido referenciados por la Corte Suprema de Justicia en las últimas tres décadas sin dejar resquicio para el criterio en contrario de la doctrina -*v.gr*. antes de

la reforma constitucional de 1994 manifestaban sus reparos BIELSA (en, BIELSA. Rafael, "Principios de régimen municipal", p. 33, 3ª ed., Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1962), VILLEGAS BASAVILVASO (en VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, "Derecho administrativo", t. II, p. 405, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1950), LINARES QUINTANA (en, LINARES QUINTANA, Segundo V., "Gobierno y administración de la República Argentina", Tipográfica Editora Argentina, t. II, p. 92, Buenos Aires, 1959) y ROMERO, (en, ROMERO, César E., "Derecho constitucional", t. I, p. 104, Ed. Víctor P. de Zavalía editor, Buenos Aires, 1975).

Un relevamiento del derecho extranjero, permite advertir que los Municipios son autónomos en España (cfr. artículo 140 de la Constitución de 1978), y en Italia (cfr. el artículo 128 de la Constitución Italiana de 1948).

Concretamente en nuestra provincia, el artículo 225 de la Constitución dispone, con relación a la autonomía, que los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus funciones y gozan de autonomía política, administrativa y financiera con arreglo a las prescripciones de esta Constitución. La categoría y delimitación territorial de los municipalidades comisiones de fomento y comunas rurales son determinadas por ley, la que requiere para su aprobación el voto de los dos tercios del total de los miembros de la Legislatura y tiene en cuenta especialmente la zona en que se presten total o parcialmente los servicios municipales y el inmediato crecimiento poblacional.

En tanto que el 226 centra especialmente su mira en la autonomía municipal para dictar su propia carta orgánica, al precisar que cuando una

municipalidad tiene en su ejido urbano más de mil inscriptos en el padrón municipal de electores, puede dictar su propia carta orgánica para cuya redacción goza de plena autonomía"

Del la breve reseña expuesta, surge que al presente, en el ordenamiento de nuestro país no puede ser desconocida la autonomía Municipal, debiendo esta base ser reconocida a los efectos de la solución de esta controversia, sin perjuicio de lo cual, es menester adentrarse en los alcances que deben serles asignados a dicha autonomía, si la potestad impositiva es una de ellas y si la misma cuenta con limitaciones, ello con especial atención a la delegación de facultades que es materia de decisión en las presentes.

5. Potestades impositivas de los Municipios. Una conclusión ineluctable de la autonomía Municipal es el poder de tributación.

Gobernar implica recaudar, pues como tempranamente lo advertía Juan Bautista A., "... luego que se organiza o erige un gobierno, es menester darle medios de existir. Formarle un tesoro...", toda vez que "... el tesoro y el gobierno son dos hechos correlativos que se suponen mutuamente" (A., Juan Bautista. *Sistema económico y rentístico de la Confederación Nacional*. Editorial Raigal. Buenos Aires. 1954. Pág. 324).

La tributación es una noción imposible de escindir de la de Estado, y por aplicación de la propiedad transitiva, de la noción de Ley. Al respecto, ha enseñado JARACH acerca de sostener que no debe existir tributo sin ley significa, que sólo la ley puede establecer la obligación tributaria y, por tanto, sólo la ley debe definir cuáles son los supuestos y los elementos de la relación tributaria. Y al decir elementos y supuestos, quiero significar que es la ley la que debe definir los hechos imponibles en su acepción objetiva y también en la esfera subjetiva, o sea, cuáles son los sujetos pasivos de la

obligación que va a nacer. Debe ser la ley la que debe establecer el objeto y la cantidad de la prestación, es decir, el criterio con que debe valuarse la materia imponible, para aplicar luego el impuesto en un monto determinado y, es también la ley la que debe definir ese monto" (JARACH, Dino, "Curso Superior de Derecho Tributario", T. I, 1.980, página 80).

A su vez, la existencia de un federalismo asentado en una estructura estadual con distintos niveles, viene a suponer la necesidad de que todos cuenten con facultad tributaria.

La complejidad de la referida estructura institucional, da lugar a comprensibles tensiones entre la personas públicas asentadas en los distintos niveles, existiendo no pocas zonas grises y notas en las que prima la indefinición, pues tal como se ha sostenido el análisis de las facultades impositivas municipales en un país federal como es Argentina supone como primer paso la delimitación del ámbito competencial a partir de la identificación de los sujetos federados.

Ello así puesto que la coexistencia de distintos órdenes de gobierno con potestades institucionales, políticas, administrativas, tributarias propias y concurrentes ponen de manifiesto el gran desafío de llevar a la práctica el tan declamado federalismo de concertación, en el cual los poderes constituidos de los diversos niveles acuerden el ejercicio razonable de las potestades de que son titulares" (ÁBALOS, María Gabriela, "Facultades impositivas municipales en el contexto federal" LA LEY 03/11/2015, 03/11/2015, 5 - LA LEY2015-F, 606 - Cita Online: AR/DOC/3747/2015).

El artículo 123 de la Carta Magna, hace referencia a lo económico, en un concreto reconocimiento a los gobiernos locales, de la potestad para desarrollar políticas públicas que propendan al desenvolvimiento comunal.

Empero, ello -tal como se lo pondrá de relieve en los párrafos que siguen-, no transforma a los Municipios en *protagonistas directos* de nuestro federalismo; la norma refuerza la presencia municipal en la estructura federal, pero necesariamente a través de las provincias.

Entiendo que, los cimientos normativos de la potestad impositiva municipal, deben ser buscados en el artículo 75 inciso 30 de la Constitución Nacional.

El texto de la norma, reza que "corresponde al Congreso (…) 30. Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines"

De esta forma, se establece que la potestad legislativa del Congreso Nacional sobre los establecimientos de *utilidad nacional* que estén ubicados en el territorio de las provincias, se limitará a las medidas necesarias que motivaron dicha calificación, considerándose que **subsiste la autoridad provincial y/o municipal, en materia de policía e imposición,** siempre que no interfiera con los fines que motivaron la referida utilidad nacional, pauta ésta que ya había sido criterio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación al pronunciarse en el caso "BRIZUELA" de 1976, –cuando se resolvió la incompetencia del fuero local para intervenir en un despido, visto el proceso de liquidación de la empresa Swift a cargo del Estado Nacional y su asentamiento en terrenos del puerto de La Plata (Fallos: 296: 432).

De esta forma, se reconocen expresamente los poderes de imposición de los gobiernos locales, lo que supone ratificar o reafirmar la autonomía económico-financiera que las provincias deben asegurar a sus Municipios.

Empero el reconocimiento de la existencia de un poder de imposición derivado de la autonomía municipal, no viene a entrañar paridad e igualdad del Municipio respecto de los Estados provincial y nacional.

Ello es así, pues como es lógico, los planes, la estrategias, las medidas adoptadas localmente, no pueden entrañar un absoluto divorcio de la economía en los niveles de organización estadual ubicados en segmentos superiores de dicha estructura; sin perjuicio de lo cual, pueden válidamente los Municipios, alentar emprendimientos, promover y tornar factibles actividades, y consolidar servicios, tendientes al progreso y al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad que integran la territorialidad gobernada (cfr. LOSA, Néstor O. y COHN, Silvia N. *Atribuciones municipales y deberes de los ciudadanos.* Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires. 1998. Pág. 42).

La Constitución de nuestra provincia regula con relación a esta temática.

El artículo 239 de la Constitución de la Provincia del Chubut dispone que además, de la coparticipación de los tributos, regalías y derechos que perciba la provincia, los Municipios "…tienen rentas y bienes propios, siendo exclusiva su facultad de imposición respecto de las personas cosas o formas de actividad sujetas a jurisdicción municipal…"

Esta norma es complementada por la del artículo 233 que dispone: "Es de competencia de las municipalidades y comisiones de fomento: (…) 2. Sancionar, anualmente su presupuesto de gastos y cálculo de recursos. 3. **Establecer impuestos, tasas, contribuciones y percibirlos** (…) 14. Reglamentar, en el marco de sus atribuciones, las cuestiones vinculadas con la protección del medio ambiente y el patrimonio natural y cultural. Los

Municipios tienen, además, todas las competencias, atribuciones y facultades que se derivan de las arriba enunciadas o que sean indispensables para hacer efectivos sus fines" (el subrayado me pertenece).

Por último, el artículo 240 de la Constitución de la Provincia del Chubut dispone que "las municipalidades no pueden establecer impuestos al tránsito de la producción de frutos del país, con excepción de los de seguridad, higiene u otros de carácter esencialmente municipal y de las tasas por retribución de servicios".

Así, las facultades tributarias municipales son parte de nuestro ordenamiento, sin limitarse a la mera imposición de tasas locales.

Ello así puesto que, "el criterio de que los Municipios sólo pueden gravar las materias esencialmente locales pudo ser acertado en un comienzo, pero actualmente ha perdido fuerza, ya que la creciente concentración urbana, la industrialización, la complejidad de los servicios y de las obras, las crecientes demandas que pesan sobre el ámbito municipal, no pueden sostenerse únicamente con la imposición de tasas" (cfr. SALOMON, S. Wilhelm. *Recursos municipales.* Ed. Macchi. Buenos Aires. 1970. Pág. 47, citado por ÁBALOS, María Gabriela, "Facultades impositivas municipales en el contexto federal" LA LEY 03/11/2015, 03/11/2015, 5 - LA LEY2015-F, 606 - Cita Online: AR/DOC/3747/2015).

Advierto sin embargo, -retomando lo anticipado anteriormente, que la cuestión debe ser abordada con la máxima prudencia, dado que en el esquema de competencias estructurado por la Constitución Nacional, los sujetos plenos del federalismo argentino, siguen siendo el Estado Nacional y las Provincias -amén de la Ciudad de Buenos Aires cuyo estatus autónomo luego de la reforma de 1994, la sitúa en plano de igualdad con las provincias al momento de repartir los fondos de la coparticipación

impositiva y de integrar el organismo fiscal federal (cfr. artículo 75 inc. 2 de la CN).

Los límites al poder tributario municipal, estarán dados por la multiplicidad de niveles de organización estatal en nuestro país, de lo que se deriva que debe existir adecuación con la distribución de competencias tributarias plasmada en la norma Constitucional Nacional, en procura de armonizar facultades locales, provinciales y nacionales.

Dicha distribución de competencias se halla contenida en la Carta Nacional, el derecho federal, las leyes nacionales y los que les impongan las disposiciones provinciales respectivas.

La resolución de las presentes habrá de eximir a este tribunal de ingresar en el análisis de los aspectos que hacen a la delimitación de tales competencias en los tres niveles de organización del Estado.

Solo he de poner de relieve, en forma muy general, que las limitaciones que también pesan sobre, y son comunes a, las organizaciones estaduales jerárquicamente superiores, no pueden dejar de limitar la potestad tributaria de los Municipios (Estado Nacional y Provincial), por ejemplo, las cláusulas establecidas a fin de salvaguardar el derecho de propiedad, el ejercicio de comercio o industria lícita (ÁBALOS, María Gabriela, "Facultades impositivas municipales en el contexto federal" LA LEY 03/11/2015, 03/11/2015, 5 - LA LEY2015-F, 606 - Cita Online: AR/DOC/3747/2015).

Claro está, que la cuestión es compleja, dado que las limitaciones de este orden, se erigen como baremo ante el fenómeno de la doble imposición, o la triple tributación, que se da cuando existen gravámenes en los que se observa un idéntico presupuesto de hecho, que da lugar a obligaciones

tributarias para con más de una persona pública, durante un mismo periodo de tiempo.

En materia de legislación local, el artículo 2° de la Ordenanza 4265/01 establecía que la utilización de la vía pública del ejido municipal con fines publicitarios debía contar con la correspondiente autorización del gobierno local, disponiéndose la obligatoriedad del pago de un canon mensual por este concepto.

La modificación de esta norma sobrevino por imperio de la Ordenanza N° 6959/08, que dispuso agregar a los supuestos de hecho imponibles a la distribución de volantes en la vía pública.

La posterior sanción de la Ordenanza 8545 del año 2013, opera modificaciones sustanciales. En este sentido: 1) extiende el ámbito espacial, dado que no solo se grava aquello que propenda a la publicidad (perceptible por los sentidos de la vista y el oído) que se halle en la vía pública, sino también aquello que en ámbitos privados (cinematógrafos, campos de deporte, comercios, vehículos de transporte, etcétera), pueda ser percibido desde la vía pública (artículos 1° y 2 OM N° 8545); 2) se explicita una finalidad compatible con el ejercicio del poder de policía en materia de seguridad, moralidad, cultural, paisajístico, urbanístico e histórico (artículo 1° OM N° 8545); y, 3) establece la legitimación pasiva del tributo, la cual reside en el beneficiario de la publicidad, los anunciantes, los agentes publicitarios, instaladores y propietarios de los bienes donde la publicidad sea exhibida (artículo 6 OM N° 8545).

Tratándose de un tributo municipal, y recayendo el gravamen sobre la propaganda y/o la publicidad, el legitimado activo de la obligación es de manera exclusiva y excluyente el Estado Municipal de Puerto Madryn.

Por lo expuesto es que si bien me resulta claro que el Municipio cuenta con potestades impositivas que bien podrían tornar plausible el cobro del impuesto que da lugar a las presentes, la delegación de funciones en terceros ajenos al Estado municipal, se constituye en óbice al planteo incoado por la aquí demandada Municipalidad de Puerto Madryn.

6. Acerca de la imposibilidad de delegar facultades impositivas por parte de las autoridades municipales. Las facultades de imposición tributaria en cabeza de la Municipalidad de Puerto Madryn no conllevan las de delegación de tales funciones administrativas en particulares.

En este sentido, la delegación de funciones tendientes a maximizar la performance en la percepción de los tributos es una mecánica que dista de ser nueva, habiendo merecido invariablemente la desaprobación a lo largo de la historia, en razón del ejercicio abusivo de los colectores privados de impuestos.

La recaudación es una *función pública*, la cual a diferencia del *servicio público*, no puede ser delegada en, ni concedida a terceros.

La función pública es la actividad de un órgano del estado orientada a una finalidad, que se halla caracterizada por un cúmulo de competencias que su titular debe ejercer en pos de satisfacer un interés general.

La legitimación activa para el cobro de tributos supone el la asunción de una función pública sustentada en un haz de competencias, entendidas estas como un conjunto de atribuciones, facultades y deberes que en forma obligatoria deben ser ejercidos por el órgano estatal.

A diferencia de la capacidad, que se presume en toda persona de existencia física, la competencia estatal se deriva de la ley.

Y el ejercicio de las competencias que permiten el correcto desempeño de la función recaudatoria, exige que el Estado se ajuste estrictamente a derecho, sin extender su competencia a facultades o atribuciones que no le han sido concedidas.

La delegación es en este sentido, una proyección de competencias para con terceros ajenos a la administración, que contraría flagrantemente nuestro ordenamiento.

Desde esta perspectiva, la Carta Magna pone la función de recaudar impuestos en cabeza del Presidente de la Nación (artículo 99 inciso 10 de la CN) y del Jefe de Gabinete de Ministros (artículo 100 inciso 7 de la CN).
La Constitución de nuestra provincia dispone con relación a la función recaudatoria estableciendo la competencia de las municipalidades (cfr. artículo 233). A su vez la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Puerto Madryn, establece que la competencia sobre la que se edifica la función de la recaudación tributaria pesa sobre el Departamento Ejecutivo (cfr. artículo 134), añadiéndose que tales facultades tributarias son propias de los Municipios (cfr. artículo 198).

Las referidas competencias son reafirmadas por el Código Municipal de Puerto Madryn que dispone que la facultad de recaudar, calcular o fiscalizar los tributos de la Municipalidad de Puerto Madryn recae sobre el Departamento Ejecutivo y la Secretaría de Hacienda por intermedio de la Dirección General de Rentas.

Todo el plexo normativo de nuestro derecho público a nivel nacional, provincial y municipal, establece las competencias en órganos del Estado sin permitir la delegación de las mismas en terceros.

La modificación de competencias en el reparto de funciones en lo relativo a los preceptos reseñados con anterioridad constituiría una violación al

artículo 1° de la CN en cuanto dispone en lo atinente al principio republicano de gobierno, resultando los actos lesivos de tal indelegable prerrogativa nulos de nulidad absoluta por imperio del artículo 29 de la CN, con fundamento en la supremacía de la Constitución derivada de la doctrina del artículo 31 de la CN. A mayor abundamiento la retribución a privados por las actividades puestas en cabeza de terceros, contraría lo preceptuado en el artículo 4 de la CN en cuanto vulnera las prevenciones en torno al destino de los fondos públicos de cara a la formación del tesoro.

Si bien la noción de delegación puede admitir matices y grados, *v.gr*. asesoramiento legislativo para el dictado de normativa tributarias, individualización del contribuyente, determinación y cálculo del tributo, notificación, interpelación, y tramitación de las ejecuciones, es menester poner de relieve que la normativa no contempla la delegación en ninguna medida ni estableciendo distinciones en cuanto a las etapas, importancia y/o la esencialidad de las funciones.

Por todo lo expuesto, cabe concluir que la potestad impositiva es una manifestación de la autonomía municipal, no obstante lo cual, la delegación de facultades en terceros, solo puede tener por destino la nulidad del acto que pretenda arrogarse tales atribuciones.

7. Acerca de la nulidad del acto en el presente expediente. El cotejo de lo actuado permite colegir que de acuerdo al contrato suscripto por el Municipio y P. S.A. en fecha 19 de junio de 2013 (cfr. fs. 130/134), la comuna encomienda al particular, *el servicio de verificación, determinación, liquidación, seguimiento, gestión de cobranza y ejecución judicial, a quienes resulten responsables, de gravámenes municipales por contribuciones que inciden sobre la ocupación o utilización de espacios del dominio público, derechos de publicidad o*

propaganda y tasas de habilitación e inspección de estructuras soporte de antenas en jurisdicción municipal (cfr. cláusula primera).

En lo atinente al caso que se nos trae a ser decidido, concretamente los servicios habrían de consistir un amplísimo abanico de funciones, tales como la *detección y relevamiento de medios publicitarios, liquidación de los cánones por tales derechos, emisión y distribución de las actas de constatación, gestión de cobranzas y seguimiento de las mismas, intimación extrajudicial al cumplimiento, confección de los certificados de deuda, y proposición de los profesionales que realizarían el cobro judicial* (cfr. cláusula segunda).

La *contraprestación por los servicios prestados ascendería al 40%* (mas I.V.A.) de lo efectivamente recaudado (cfr. cláusula quinta).

No deja de llamar la atención, que el mismo contrato dispone que el personal de la empresa P. S.A. efectivamente *preste asistencia y asesoramiento se desempeñaría en calidad de "agente municipal ad hoc".*

Tengo la convicción judicial, de que las constancias del expediente surge con claridad meridiana que, el procedimiento administrativo que desembocó en la determinación de la deuda a cargo de la actora, *v.gr*. Disposición 064/14 D.G.R. del 30/12/2014 (fs. 4), la Resolución 13/15 del 16/12/2015 (fs. 5/6), así como el Memorando 125/14 (fs. 7/12) y la Ordenanza 8570 (fs.91) resultan una violación flagrante de la Carta Magna, la Constitución de la Provincia del Chubut, la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Puerto Madryn y el Código Tributarios Municipal, amén de la Ley XVI N°46, por disponer una delegación ilegal e ilegítima de competencias en el marco de funciones estatales intransferibles.

El intento por la cual, la demandada procura negar la delegación

acontecida, palidece ante el claro texto de la pieza obrante a fs. 38/39, que no hace otra cosa que reforzar lo apuntado respecto de la cláusula octava del contrato que vincula a las partes involucradas (fs. 132)

8.- Conclusión. Tal como lo vengo sosteniendo, entiendo que la pretensión de la parte actora en autos debe ser acogida, con fundamento en que los actos administrativos que desestimaron su petitorio en sede administrativa, no han hecho otra cosa que desvirtuar las presunciones en orden a la legitimidad de los actos emitidos por la administración.

9.- La imposición de costas en la alzada. La imposición de costas al vencido forma parte del principio objetivo de la derrota, siendo que este sólo puede dejarse de lado en caso de que se demuestren circunstancias objetivas especiales que justifiquen lo contrario (Ver, entre otros: Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala F, Dunas y Mar S.A. c. Tejerina J. y otro, 10/06/2010, Exclusivo Doctrina Judicial Online, AR/JUR/38811/ 2010. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala E, "Frigorífico La Colorada S.A. s/conc. prev. s/ inc. de verific. por: AFIP -DGI", 24/ 06/2010, AR/JUR/39782/2010; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, sala B, "Club ciudad de Buenos Aires asociación civil", 12/ 04/ 2010, La Ley Online, AR/JUR/21510/2010; Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, sala E, "Novoa, Nelly Alejandra y otro c. O.S.F.A. (Obra Social de la Fuerza Aérea) y otros", 19/04/2010, La Ley Online, AR/JUR/15518/2010), ello por cuanto, quien resulta vencido debe cargar con los gastos que debió realizar su contraria para obtener el reconocimiento de su derecho.

Bajo este criterio, y teniendo en cuenta el resultado al que se ha arribado corresponde imponerlas al demandado vencido. (Conf. arts. 69 del CPCC).

9. La regulación de honorarios a los profesionales intervinientes en la Alzada. A los fines de la regulación de honorarios por los trabajos realizados en esta instancia se tendrá en cuenta la labor desarrollada, naturaleza del proceso, éxito obtenido en esta alzada y demás pautas orientadoras de la ley de aranceles para abogados. Al ser el presente un proceso susceptible de apreciación pecuniaria, dicha regulación se efectuará en porcentual (cfr. art. 46 ley XIII N° 4).

Teniendo en cuenta el destino de los agravios planteados y las demás pautas orientadoras de la ley de aranceles para abogados, corresponde fijar los honorarios del Abogado J. I. B. en el 17%, y los del Abogado J. F. A. en el 1%. Ello sin perjuicio de los mínimos legales y con más I.V.A. de resultar ello pertinente (Conf. arts. 5, 6, 8, 9, 38, 46 y 49 de la ley XIII N° 4). No corresponde regular honorarios a favor del Abogado C. por cuanto su actuación solo se reduce a una única presentación posterior al llamado de autos para sentencia, ni respecto de los letrados del Municipio por ser su situación materia de subsunción en el artículo 2° de la ley arancelaria.

Por todo lo expuesto, a la primera cuestión, el señor Juez de Cámara Dr. Julián Emil JALIL, vota por la **AFIRMATIVA.**

A LA SEGUNDA CUESTIÓN, la Sra. Jueza de Cámara María Inés de Villafañe, dijo:

De compartir los Sres. Jueces de Cámara el sentido de mi voto, el pronunciamiento que corresponde dictar es el que sigue:

1) **HACER LUGAR** a la demanda incoada por Q. S.A, decretando la nulidad de la Resolución N° 13/ 15 y de su antecedente la Disp. 35/14 de la Dirección de Rentas Municipal.

2) **IMPONER** las costas al demandado vencido (art. 69 CPCC). **REGULAR** los honorarios del Ab. J. I. B. en el 17 % (dos etapas), al letrado J. F. A. en el 1% sin perjuicio de los mínimos legales y con más el IVA si correspondiera (arts. 5,6, 8, 37 y cctes). **SIN REGULAR** honorarios a los letrados del Municipio local (art 2 de la ley arancelaria).

3) **DE FORMA**.

Así lo voto

A la SEGUNDA CUESTIÓN propuesta, el señor Juez de Cámara Dr. Julián Emil JALIL, dijo:

Que con fundamento en las consideraciones vertidas con relación a la primera cuestión, considero que la sentencia que corresponde dictar es el que ha propuesto mi distinguida colega preopinante la Dra. María Inés de VILLAFAÑE.

Así lo VOTO.

Con lo que se dio por terminado el acuerdo, dejándose constancia que el Dr. Heraldo Enrique Fiordelisi no emitió opinión por haberse formado la mayoría (arts. 7 y 8 de la Ley V N° 17), pasándose a dictar sentencia.

Puerto Madryn, de octubre de 2018.

En virtud de lo resuelto en el Acuerdo cuya copia antecede la Cámara de Apelaciones de la ciudad de Puerto Madryn pronuncia la siguiente:

S E N T E N C I A

1) **HACER LUGAR** a la demanda incoada por Q. S.A,

decretando la nulidad de la Resolución N° 13/ 15 y de su antecedente la Disp. 35/14 de la Dirección de Rentas Municipal.

2) **IMPONER** las costas al demandado vencido (art. 69 CPCC). **REGULAR** los honorarios del Ab. J. I. B. en el 17 % (dos etapas), al letrado J. F. A. en el 1% sin perjuicio de los mínimos legales y con más el IVA si correspondiera (arts. 5,6, 8, 37 y cctes). **SIN REGULAR** honorarios a los letrados del Municipio local (art 2 de la ley arancelaria).

3) **REGISTRESE, NOTIFIQUESE y DEVUELVASE.**

REGISTRADA BAJO EL N° /18 SDCA.