En la ciudad de Puerto Madryn, a los días del mes de mayo del año dos mil veinte, se reúne la Excma. Cámara de Apelaciones, con la Presidencia de la Sra. Jueza de Cámara María Inés de Villafañe y la asistencia de los Sres. Jueces de Cámara Dr. Heraldo Enrique Fiordelisi y Julián Emil Jalil para celebrar Acuerdo y dictar sentencia definitiva en los autos caratulados: **"C. y M. Q. S.A.I.C.A. C/ Municipalidad de Puerto Madryn S/ Contencioso Administrativo" (Expte. Nº 43/ 2015).** Los señores magistrados se plantearon las siguientes cuestiones **PRIMERA:** ¿Es procedente la demanda? S**EGUNDA:** ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar? y expedirse conforme el sorteo practicado a fs. 323.

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. 12/31 se agrega la demanda contenciosa administrativa promovida por el Ab. S. L. F. en el carácter de gestor de C. y M. Q. S.A.I.C.A. y G. (en adelante CMQ) y con el patrocinio letrado del Ab. V. F., en los términos del art. 84 del Código Tributario de Puerto Madryn contra la Resolución 17/15 que determinó una supuesta deuda de $ 6.787.699,60 por los períodos fiscales 2009 a 2013.

Dice que la intimación le atribuye a la actora la supuesta realización del hecho imponible correspondiente a la tasa, que adolece de graves vicio que obstan a su legitimidad y la tornan nula de nulidad absoluta e insanable.

Refiere como antecedente que la Municipalidad los notificó con fecha 18 de septiembre de 2014 de la Disp. 0048/14, mediante la cual se había determinado una deuda en concepto de derechos de Publicidad y

propaganda correspondiente a los períodos fiscales 2009 a 2013, por la suma de $ 6.787.699,60. Agrega que en fecha dos de octubre de 2014, la empresa interpuso un descargo en donde se rechazaban las pretensiones por ser manifiestamente improcedentes, el que fue rechazado por el Municipio por medio de la Res. 17/15 notificada a CMQ en fecha 18 de febrero de 2015 y por la cual el Municipio ratificó la liquidación de deuda.
Argumenta para sostener la admisibilidad de la acción contencioso administrativo en los términos del art. 132 de la Ley 46 (antes 3098).
Luego opone excepción de prescripción para la presunta deuda por derechos de publicidad y propaganda correspondientes al período fiscal 2009/2010, alude al art. 4027 del CC y que no ha mediado ningún hecho que implique suspensión o interrupción del plazo.
Dirá que la falta de publicación de las ordenanzas impositivas y tarifarias torna inexigible la deuda reclamada en tanto violan el principio de adecuada publicidad previsto en el art. 19 de la CN y arts. 2 y923 del CC.
En el punto agrega que si el Municipio pretende alcanzar a sujetos que no tienen domicilio ni representante dentro del ejido municipal debe extremar los medios para que las normas sean conocidas.
En otro aspecto reprocha la nulidad de la liquidación, indicando los vicios en la determinación de la deuda a partir de la falta de identificación del expediente, la fecha en que comenzó el proceso, que los detalles de medios son parciales e incompletos, no se identifica la localización de las propagandas o publicidades, se utilizaron declaraciones juradas de terceros y otras omisiones formales que estima útiles para el cuestionamiento que formula.
Luego dirá que es ilegítima la determinación sobre base presunta que formula el Municipio que revela una irrazonable retroactividad para los períodos no prescriptos, excediéndose en la aplicación de la ley e

incurriendo en franca arbitrariedad. Agrega que no puede desconocerse que la determinación de oficio tiene carácter subsidiario y de excepción. Dice que al carecer la determinación de oficio de base presunta de sustento probatorio que la legitime, es manifiesta la nulidad de los detalles de medios correspondientes al período 2009 a 2012, careciendo de causa la obligación tributaria reclamada.

En otro punto indica el exceso de la potestad fiscal del Municipio, sostenido en que el tributo reclamado por la municipalidad es ilegítimo en cuanto excede la potestad tributaria municipal en tanto soslaya los límites que le impone la Constitución Nacional, la Ley de Coparticipación de impuestos, el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento y la Constitución de Chubut.

Expresa también que la deuda fiscal es ilegítima por no existir prestación efectiva de servicios; que no es factible que se grave la publicidad en el interior de los locales (en tanto es un ámbito ajeno a la potestad tributaria); que no corresponde se determine y liquide deuda para el período 2009/ 2013 con base en parámetros contenidos en una norma posterior.

Luego postula que es improcedente la multa aplicada por Disp. N°0048/14 con base en la violación del debido proceso legal, sin sumario infraccional y sin permitirle probar sus defensas con carácter previo a la imposición. Para el caso que se entienda configurado el elemento objetivo del tipo, deja planteado la inexistencia del elemento subjetivo.

Ofrece prueba documental, documental en poder de terceros, informativa y pericial contable y de ingeniería.

b) A fs. 44, se presentan los abogados V. A. F. y S. L. F. en su carácter de apoderados de C. y M. Q. S.A.I.C.A. a tenor del poder que acompañan y ratificando todo lo actuado como gestores.

c) Corrido el traslado de la demanda, a fs. 50/67 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 notifico 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 82279, 82476, 82674, 82877, 83087, 83308, 82277, 82474, 82672, 82875, 83085 y 83306 correspondientes a la firma demandada (años 2009-2014) y fueron incorporados a los Exptes. Adm.N° X y X mediante los cuales tramitó el procedimiento de determinación de oficio de derechos de publicidad y propaganda a cargo "prima facie" responsable de C. y M. Q. S.A.I.C.A. Reitera que ese detalle de medios fue verificado por la autoridad municipal y notificados a los contribuyentes, que mereció el descargo de CMQ dictándose la Disposición N°000048/2014, el cual determinó la deuda en concepto de Derechos de Publicidad y Propaganda a cargo de la actora (período 2009 a 2014).

Presentado el recurso de apelación, se resolvió con el dictado de la Resolución N°0017/15 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.

Luego dirá que el principio de materia tributaria "solvet et repete" se encuentra establecido en el art. 74 del Código Fiscal por lo que no es inconstitucional.

A la falta de publicación de las ordenanzas, individualiza la publicación en el Boletín Oficial Municipal y que ello es suficiente para serle oponibles.

Luego sostendrá 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 (F.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 el caso refiere a una marca de bebidas de consumos masivos, donde se impone su matriz publicitaria y provee elementos publicitarios a muchos comercios, bares, restaurantes etc. .

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 pasivo 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 nulidad del procedimiento administrativo insinuado por la actora en el sentido que no se publicaron las ordenanzas municipales, ya se expidió sobre el punto y carece de razón el planteo, que también se indicó que las actas de relevamiento estaban a disposición del contribuyente y da cuenta de todas las instancias que tuvo la actora para ejercer su derecho de defensa.

Dará respuesta a la alegada improcedencia de multas por omisión de pago, pues estas están previstas en el Código Tributario Municipal.

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 y abono en el año 2014 por lo que la determinación de la obligación del período 2009 a 2014 es ajustada a derecho.

En el cap. XIII sostiene la retroactividad de las normas tributarias y con base en jurisprudencia que cita, sostendrá que en materia tributaria está ampliamente reconocida la facultad del legislador de atribuir efectos retroactivos a leyes o normas siempre que no se afecten derechos

adquiridos. Desde esa perspectiva señala que la actora no tiene ningún derecho adquirido merecedor de tutela legal porque nunca presentó declaraciones juradas ni solicitó autorización para la instalación de elementos publicitarios constatados como que refiere que los valores del cuadro tarifario vigente a partir del año 2013 son más bajos y conveniente a los contribuyentes y que se ha pasado de un canon mensual a uno anual en beneficio de aquellos.

Ofrece prueba documental e informativa.

d) A fs. 135 la actora desconoce la documental aportada por la demandada y alude al alcance de alguna de las aportadas.

e) A fs. 85 se dispuso la apertura a prueba, a fs. 87 se dejó constancia que se formó el CP de la actora. A fs. 104 se clausura la etapa probatoria y se agrega a fs. 106/278 el cuaderno respectivo.

f) A fs. 93 asume la representación letrada de la Municipalidad la Ab. Virginia Menghini. A fs.101 asume esa representación la Ab. Julieta Sena.

g) A fs. 280 se informa sobre la prueba producida y puestos a fs. 282 los autos para alegar, a fs.286/294 se agrega el producido por la actora. A fs. 296 se llaman los autos para dictar sentencia, obrando a fs. 297 la constancia del sorteo previsto en el art. 271.

h) A fs. 298 se dispuso medida para mejor proveer y el resultado se anexó a fs. 303/321. A fs. 323 se realizó el sorteo del expediente.

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°17/15 emitida dentro del marco del Expte. 00070/14 EPP 00071 por el Sr. Intendente Municipal el día 16 de enero de 2015 y de todo lo que confirma, en cuanto rechazó el recurso de apelación presentado por C. y M. Q. S.A.I.C.A. contra la Disposición N°0048/ 14 que había determinado una deuda por Derechos de Publicidad y Propaganda para los períodos fiscales 2009 a 2014 por la suma de $ 6.787.699,60.

De lo expuesto resulta una pretensión procesal materialmente contenciosoadministrativa, 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 y en su caso avanzar sobre cuestiones que hacen a su percepción y/o devolución.

El art. 132 y sgtes. 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. 136 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 17/15 I. (cuya copia obra a fs. 06), que de la misma tomó conocimiento la actora el 18 de febrero de 2015 y que por la misma se rechazó el recurso administrativo contra la Disposición 65/14 (fs. 08) que había determinado el canon por publicidad y propaganda adeudado e intimó a pagar la suma de $ $ 6.787.699,60.

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°17/15 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 C. y M. Q. S.A.I.C.A.; dilucidar la procedencia o no de la planteada nulidad de la Res. 17/15 que confirma la Disposición N°65/14 en tanto estos tienen causa en la aplicación de la norma fiscal municipal cuya ilegitimidad se demanda-para 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° 2 /18 y Q. S.A. C/ Municipalidad de Puerto Madryn S/ Contencioso Administrativo (Expte N° 187/14) por SDCA N° 4/18, 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 "A. T. C. S.R.L. c/ Municipalidad de Comodoro Rivadavia s/Ordinario" (Expte. N° 16.590-A-1998) SD N° 010/2002 RE 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, determinando lo 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 pagarán 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 pasivos" 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..

Para ello tendré en cuenta el art. 10 de nuestra constitución establece "*Toda ley, decreto u ordenanza que imponga al ejercicio de las libertades o derechos reconocidos por esta Constitución otras restricciones que las que la misma permite o prive de las garantías que ello asegura, son nulos y no pueden ser aplicados por los jueces.*"

La CSJN en autos "Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c/ Ejército Argentino s/daños y perjuicios "(R.401.XLIII.) admitió que los jueces podemos declarar de oficio la inconstitucionalidad de una ley nacionales o locales, decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados, reglamentarios y autónomos, así como de resoluciones administrativas y actos jurídicos aunque no existiera petición de las partes, como una garantía para los derechos reconocidos en la Constitución contra abusos de los poderes públicos.

Desde esa perspectiva, 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.

Está claro en los expedientes administrativos que están reservados y tengo a la vista para este acto que la Municipalidad local, previo a la formación del acto administrativo impugnado, había tercerizado la determinación, gestión y cobro del tributo (incluso hay constancia en el Expte 0070/14 M 271/15 fs. 119 que se remiten las actuaciones a fin que los apoderados de P. den contestación de esta demanda).

Ese fenómeno no ha sido 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 de 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, la Resolución N°1827/13 S.H., señalada por la MPM al responder el oficio 2/16 agregado a fs. 310/311 y publicada en el BO Municipal N°535/13 además de reconocer el contrato de locación con P. S.A. y que las funciones de los verificadores tiene que ver con la verificación, determinación, liquidación y seguimientos de los gravámenes municipales, 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."

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. 5 donde se pone en conocimiento a la actora que encomendó a P. S.A. 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.94 se faculta al letrado Gaudioso, a la sazón presidente de la firma "P." (fs.303) a efectuar las tareas de procuración en estos autos, y como ya he señalado, a fs. 119 del Expte. Adm. 070/EPP el Asesor Letrado del Municipio dispone que se eleve a los apoderados de P., la demanda incoada y que da inicio a estos autos, para que la respondan.

Luego de todo lo expuesto, teniendo a la vista las actuaciones administrativas, resulta al menos sugestivo que la Municipalidad local se abroquele en un argumento que no reviste seriedad tal como resulta "…de solo analizar los Antecedentes de este responde y de todo aquello que se encuentra incorporado al Expediente Administrativo N° X y X, 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. …" (fs. 57 vta.).

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 principios 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 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. 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°17/15 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°48/14 dictada el 8 de septiembre de 2014 por el Director General de Rentas (copiada a fs. 99/100 del

Expte.Adm.N°0070/14 EPP que tengo a la vista para este acto), y de todos los actos previos que esta confirma.

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 de los Abs. S. L. F. y V. A. F. propongo se fijen en conjunto y proporción de ley en el 18 %, sin perjuicio de los mínimos legales y con más el IVA si correspondiera (arts. 5, 6, 8, 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 CUESTION, el Sr. Juez de Cámara Dr. Heraldo Enrique Fiordelisi, dijo:

1 – Antecedentes

En el voto precedente la Sra. Jueza María Inés de Villafañe ha hecho una reseña completa de los antecedentes del caso, del objeto de la demanda instaurada en autos y de los términos y postura adoptada por la parte demanda al contestar la misma, por lo que no resultará necesario abundar acerca de dichos aspectos ya que se encuentran cumplidos los requisitos de ley exigidos al respecto. En consecuencia, abordaré directamente las

cuestiones planteadas y que deben ser resueltas por la sentencia a dictar por este Cuerpo.

2 – <u>Cumplimiento de los recaudos legales</u>

En primer término, es necesario comprobar el cumplimiento de los recaudos necesarios para la admisibilidad de la demanda conforme los postulados de la Ley XVI Nº 46, estando el Tribunal habilitado para hacerlo de oficio.

C. y M. Q. S.A.I.C.A. ha interpuesto acción contencioso administrativa contra la Municipalidad de Puerto Madryn, a fin de que esta Alzada disponga la anulación de la RESOLUCION N° 17/15 emitida en el marco del Expediente N° 00070/14 EPP 00071, por el Sr. Intendente Municipal el 16 de Enero de 2015 y de los actos previos que ésta confirma. La misma rechazó el recurso de apelación interpuesto por la actora contra la DISPOSICION N° 0048/14 que determinó una deuda por Derechos de Publicidad y Propaganda por los períodos fiscales 2009 a 2014 e intimó el ingreso de la suma de $ 6.787.699,60.- en concepto de capital, intereses y multa. Pide imposición de costas a la accionada.

Destaca la procedencia de la acción en razón de cumplirse los requisitos de admisibilidad de la misma. Deja constancia que en la RESOLUCION N° 17/15 cuya anulación demanda, se indica que con su dictado se agota la vía administrativa y que la acción se deduce dentro del plazo legal del art. 136 de la LCMPC.

Conforme la norma del art. 132 y sigs. de la Ley XVI Nº 46 la competencia originaria para las acciones contencioso-administrativas de plena jurisdicción y nulidad la tiene la Cámara de Apelaciones.

Ahora bien, previo a avanzar en la cuestión, es necesario verificar que se hayan cumplimentado tres requisitos: a) el agotamiento de la instancia

administrativa; b) que la petición haya sido denegada por la Administración y c) que la acción judicial se haya interpuesto en término.

A fs. 6 obra copia de la RESOLUCION N° 17/15 dictada el día 16 de Enero de 2015, por la cual se rechazó el recurso interpuesto por la actora contra la DISPOSICION N° 65/14 (fs. 8), se ratificó la determinación tributaria en concepto de canon por Publicidad y Propaganda por la suma de $ 6.787.699,60.- y se intimó a la actora al pago de la misma.

La actora quedó notificada el día 18 de Febrero de 2015 de la Resolución que ataca -hecho no controvertido en autos- y la demanda fue promovida dentro del plazo que fija el art. 136 de la Ley XVI N° 46.

3 – <u>El poder tributario de los municipios</u>

Es conveniente -a modo de introducción- hacer una breve referencia al poder tributario de los municipios, tema que generara un intenso debate, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia.

Ya el texto constitucional de 1853 traía una cláusula muy vinculada a este tema, en su art. 5, estableciendo que dada provincia deberá asegurar su régimen municipal; en esas condiciones, el Gobierno Federal garantizará a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Más allá de distintas opiniones vertidas entre destacados autores y en decisiones judiciales de nuestros tribunales, en 1994, con la reforma introducida a la Carta Magna Nacional, se incorporó el precepto de autonomía en el art. 123: *"Cada Provincia dicta para sí su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5°, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero"*.

En relación a este tema, Bidart Campos ha dicho: *"…la autonomía de los*

municipios ya no podrá ser una mera autarquía administrativa, ni los municipios podrán ser reputados simples circunscripciones territoriales, o descentralizaciones administrativas, no obstante que, más allá del lineamiento que impone la Constitución Federal, siga perteneciendo a la competencia de las provincias darle desarrollo con variedad de modalidades…" (conf. BIDART CAMPOS, G.J., *"Tratado elemental de derecho constitucional argentino"*, T. VI, *"La reforma constitucional de 1994"*, Ediar, Bs.As., 1995, pág. 522; cit. MARIUCCI VAZQUEZ, J.M., *"Derechos de publicidad y propaganda en el ámbito municipal bonaerense"*, Sup. Adm. 2016 (agosto), 9, La Ley 2016-E, 659, Imp. 2016-9, 126, LLOnline: AR/DOC/2088/2016).

Como reafirmación de lo que vengo exponiendo, se ha dicho que corresponde a las Provincias delinear los contornos de ese marco de autonomía, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el citado artículo 123. En dicha tarea los ordenamientos provinciales deben ser juzgados según el principio de razonabilidad contenido en el art. 28 de la CN, en virtud del cual no pueden, bajo la apariencia de reglamentar tal autonomía, trasponer los límites de lo racional y razonable para la vigencia efectiva de los municipios. Ello debe considerarse que ocurre, por ejemplo, cuando se los priva de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido, se compromete efectivamente su existencia, se les impide subsistir como unidad política, se altera sustancialmente su esfera de atribuciones propias, se pone en peligro su subsistencia como entidad con vida propia, o se compromete su existencia patrimonial (conf. S.C.J.Sta.Fe, 25/04/06, in re *"Municipalidad de Esperanza c/ Provincia de Santa Fe s/ Recurso Contencioso Administrativo"*; MARIUCCI VAZQUEZ, J.M., ob. cit.).

En este tema, la mayoría de la doctrina comparte la postura que sostiene que desde el punto de vista jurídico, las municipalidades carecen de poder fiscal originario, siendo éste únicamente derivado (conf. JARACH, D., *"Curso de Derecho Tributario"*, Cima, Bs.As., 1980, pág. 66). Dicho de otro modo, el poder tributario municipal es una potestad derivada de las provincias a las que pertenecen; este criterio es el sostenido por la CSJN en numerosos casos (conf. Fallos: 114:282; 304:1186; 314:495; 320:619, entre otros).

La CSJN en el caso *"Rivademar"*, dijo: *"La necesaria existencia de un régimen municipal impuesta por el artículo 5° de la Constitución Nacional, determina que las leyes provinciales no sólo deben imperativamente establecer los municipios, sino que no pueden privarlos de las atribuciones mínimas necesarias para desempeñar su cometido. Si tales entes se encontrasen sujetos en esos aspectos a las decisiones de una autoridad extraña, ésta podría llegar a impedirles desarrollar su acción específica, mediante diversas restricciones o imposiciones, capaces de desarticular las bases de su organización funcional"* (conf. Fallos: 312:326).

Rossati señala que si hay derecho a existir, conforme el reconocimiento impuesto por la propia Constitución Nacional en el artículo 5°, entonces es lógico preguntarse "cómo" y "con qué". Este autor sostiene que este derecho reconoce límites precisos; algunos de éstos son consecuencia de un Estado de derecho, del sistema de organización institucional y sus diferentes niveles de decisión, y otros de las limitaciones estrictamente económicas de los contribuyentes.

En razón de lo hasta aquí desarrollado, es válido concluir que los municipios, de acuerdo al texto constitucional, son autónomos y revisten poder tributario derivado, el cual las provincias deben asegurar y respetar (conf. MARIUCCI VAZQUEZ, J.M., ob. cit. y mi voto in re *"A. E. A. S.A. c/*

Municipalidad de Puerto Madryn s/ Contencioso Administrativo", Reg. SDCA N° 2/18).

4 – <u>Nulidad de la Resolución N° 17/15 del Intendente de Puerto Madryn en el Expte. N° 00070/14 EPP 00071, de la Disposición N° 0048/14 D.G.R. y de los actos previos</u>

A-) Sin perjuicio e independientemente de las razones y fundamentos expuestos por la parte actora en su demanda como sustento de su pretensión de fondo, considero imprescindible -atento la documentación que acompañara oportunamente a estos autos el Municipio demandado como consecuencia de la "medida para mejor proveer" oportunamente aquí dictada- analizar, dilucidar y resolver si el procedimiento empleado por la Municipalidad para la determinación del reclamo efectuado a la parte actora y el dictado de la Resolución y Disposición atacadas por la actora, se ajusta a la legislación que debe imperiosamente ser respetada en estos casos.

Esta conclusión es elemental y previa a todo otro estudio, análisis y/o conclusión sobre la problemática en razón que, de existir un procedimiento ilegítimo y/o un incumplimiento legal, se derrumba toda la estructura armada por el Municipio para el logro de sus fines (la percepción del canon) y de allí que es necesario comenzar por el punto que acabo de señalar.

Por otra parte, así proceder resulta de una total coherencia con lo analizado, fundamentado y resuelto por esta Alzada en los ya referidos autos: *"A. E. A. S.A. c/ Municipalidad de Puerto Madryn s/ Contencioso Administrativo"* (SDCA N° 2/18), en los que emitiera mi voto. Ello en razón de tratarse de una cuestión idéntica a la presente; por lo tanto -lo anticipo-

la decisión que aquí se dicte debe tener el mismo resultado que la que se dictara en dichos autos.

B-) He de comenzar señalando que a partir de 1990 comenzó a operarse en la A. un proceso de descentralización como una de las cuestiones centrales de la reforma del Estado, proyectada y operada entonces. Este fenómeno consistió en transferir actividades de la Nación a las provincias, a los municipios y también a los particulares.

Sin embargo, al referirse Dromi a la Ley de Reforma del Estado (Ley 23.696), ha dicho que *"la transferencia de actividades económicas al sector privado respetó los límites constitucionales y reservó al Estado la responsabilidad directa en materia de funciones públicas indelegables e indirecta en materia de servicios públicos transferidos"*. Lo transcripto indica de antemano, incluso dentro del proceso de descentralización estatal, la prohibición que tiene el Estado de delegar funciones públicas (conf. DROMI, R., *"Derecho Administrativo"*, 7ª. edic. actualiz., Bs.As., 1998, pág. 60; TOZZINI, G.I., *"La privatización de funciones en el campo tributario"*, La Ley Online: 0003/70063860-1).

La recaudación de los tributos es una función que el Estado ha tomado a su cargo como función esencial directa, y así luce en los textos constitucionales; sobre todo a partir de la Revolución Francesa, como consecuencia de los abusos incurridos por el sistema de colectores y arrendamientos, los que constituyeron sistemas privados de la recaudación de impuestos. Hay claros ejemplos en la historia sobre la privatización de la recaudación tributaria; en efecto, en el derecho romano los "P." de la República romana; en el Singapur colonial del siglo XIX los tributos se recaudaban por el sistema de colectores privados de impuestos que

generaron oposición por los abusos y en E.E.U.U. hubo intentos de privatizar la recaudación en el año 1996 y los resultados no fueron alentadores (conf. TOZZINI, G.I., ob. cit.).

Este proceso de tercerización es la "privatización" de la facultad de recaudación del Estado. También suele denominarse por la doctrina administrativa como "delegación transestructural de competencias". Lo que supone la existencia de una persona jurídica distinta a la estatal que actúa frente a terceros a título propio, y no como delegado propiamente dicho.

El Estado, al recaudar, ejerce una función que la Constitución le encomienda; sin embargo, se advierte que diversas provincias y municipios han tercerizado tal función en sujetos privados absolutamente ajenos a la Administración Pública estatal. La función de recaudación abarca la gestión, fiscalización, inspección, liquidación, determinación y recaudación de los tributos. Estas constituyen las etapas esenciales.

El titular de la potestad tributaria, el sujeto activo de la actividad financiera o titular del crédito tributario, es el Estado en sus diversas manifestaciones, ya sea al crear el tributo como Poder Legislativo, o bien como sujeto activo de la relación jurídica tributaria que traba entre todos los sujetos pasivos (conf. TOZZINI, G.I., ob. cit.).

La titularidad activa, esto es, los acreedores de la obligación tributaria, son los entes públicos, sobre todo los de carácter territorial (Estado, regiones, entes locales, etc.) y también entes de la administración institucional. A ellos corresponde determinar la deuda y exigirla. Quizá la mayor protección del crédito tributario está en que el ente público es el titular de la potestad de gestión y de recaudación de los tributos y de su ejercicio, e inclusive también puede desarrollar medidas correctivas de su propia

decisión administrativa (conf. GONZALEZ SANCHEZ, J.M., *"El Estado, los entes locales y otros sujetos"*, en AMATUCCI, A., (Dir.), *"Tratado de Derecho Tributario"*, T. II, Temis, Bogotá, 2001, págs. 135 a 157).

Queda claro que la función de recaudación -con las diversas etapas que la integran- debe ser efectuado por el Estado, a través del poder constitucionalmente atribuido como competente, por sus respectivos órganos; en el orden nacional la Administración Federal de Ingresos Públicos y en el orden provincial y municipal por los respectivos organismos de recaudación local que forman parte del Estado (conf. TOZZINI, G.I., ob. cit.).

C-) Cabe tener presente que una de las características específicas del derecho tributario es *"la coacción en la génesis del tributo"*. Esa coacción en un Estado de derecho supone la coacción normada, es decir que se ejerce a través del Poder Legislativo y así el tributo queda sometido al principio de "legalidad"; de allí que la obligación tributaria es *ex lege*, tiene como única fuente a la ley.

Otra característica del derecho tributario es la *"indisponibilidad del crédito tributario"* o la *"inderogabilidad de la obligación tributaria"*, consecuencia lógica del carácter *ex lege* de la obligación tributaria. Significa que el Estado no puede disponer de los derechos subjetivos emergentes de la obligación tributaria, ni hacer transacciones, modificar los sujetos, etc. Constituye otra característica la *"finalidad de cobertura del gasto público"*, lo que significa que lo que legitima el cobro coactivo es el propósito ineludible e irremplazable de destinarlo al gasto público que da satisfacción a las necesidades públicas y es lo que justifica la existencia del Estado (conf. TOZZINI, G.I., ob. cit.).

Interesa aquí desentrañar la naturaleza jurídica de la facultad que ejerce el Estado de *"recaudación"* de tributos. Se trata de una función pública estatal.

En la Constitución Nacional se determinan las atribuciones de cada uno de los poderes del Estado, por ejemplo, en lo que respecta a la temática bajo análisis, está asignada a partir de 1994 al Jefe de Gabinete la función de "hacer recaudar las rentas" (art. 100, inc. 7) y al Poder Ejecutivo la de "supervisar la recaudación de las rentas" (art. 99, inc. 10). En las constituciones de las provincias la recaudación está asignada al Poder Ejecutivo provincial.

La *recaudación* es una función pública. La función es una atribución de competencia otorgada por la Constitución. Constituye uno de los elementos del Estado, en este caso "el poder", por lo que hace a su esencia.

"La función es la actividad de un órgano para la realización de determinado fin que, cuando está referida a los del Estado se convierte en pública… se caracteriza por ser un conjunto de competencias legales que su titular debe ejercer por el interés general" (conf. POSE, G., *"Régimen jurídico de la función pública"*, Depalma, Bs.As., 1995, pág. 13; TOZZINI, G.I., ob. cit.).

De lo expuesto cabe concluir que la función pública de cada órgano es una atribución y un deber del mismo, que no puede ser delegada puesto que, de hacerlo, se violaría el principio de la competencia, principio jurídico esencial de toda organización estatal. Dromi define a la competencia como *"el conjunto de atribuciones, facultades y deberes que ejercen en forma obligatoria los órganos estatales. Son los 'propios' que hacen a la esencia, inescindible e inseparable de los poderes, como requisito de existencia, otorgados por la Constitución (art. 75, 99 y 116), los tratados, la ley o los reglamentos"* (conf. DROMI, R., *"Derecho Administrativo"*, cit., pág. 522).

Por lo tanto, al ser *la recaudación* una función esencial de uno de los poderes del Estado, cuya competencia ha sido asignada constitucionalmente en el reparto que sostiene el principio republicano de división de poderes, la

privatización de esa función se presenta al margen tanto de la Constitución Nacional como de las provinciales.

No pueden modificarse por ninguna norma válida el principio republicano de gobierno (art. 1 de la CN), el reparto de funciones de la segunda parte de la Constitución Nacional, en especial los arts. 99, inc. 10 y 100, inc. 7 (y preceptos similares de las constituciones provinciales), ni tampoco la supremacía constitucional (art. 31, CN); el intento podría tornar nulo de nulo de nulidad insanable (por lo dispuesto en el art. 29, -CN) al acto que se dicte en tal sentido. Asimismo, en los supuestos en los que al privatizar la función de *recaudación* por la tarea efectuada, el Estado retribuye con un porcentaje de aquélla -por más que sea sobre su incremento-, esto viola el destino del gasto público que tienen los tributos y la cláusula de formación del tesoro que establece el art. 4 de la C.N.

D-) La *recaudación de tributos* es una función que hace a la esencia misma del Estado, es una atribución-deber irrenunciable, hace a la obligación que tiene el estado de hacer cumplir con la obligación de contribuir conforme a la capacidad contributiva de cada ciudadano (conf. TOZZINI, G.I., ob. cit.).

Constitucionalmente -según Luqui- la *recaudación* es una atribución conferida a un poder del Estado, es una función y es una verdadera atribución de naturaleza política y, por ende, no se puede admitir que esa función se la encargue a otro (conf. LUQUI, J.C., *"Derecho Constitucional Tributario"*, Depalma, Bs.As., 1993, pág. 364).

La Nación, las provincias y los municipios no pueden delegar o modificar los poderes y funciones delimitadas por la Constitución, sólo podría modificarse por una reforma constitucional.

Viene al caso remarcar que todo lo afirmado encuentra sustento

constitucional en los arts. 1, 4, 29, 99, incs. 1 y 10; 100, inc. 7; 123 y 128 de la C.N. Y desde ya en las disposiciones constitucionales provinciales que establecen la atribución de la función recaudatoria al Poder Ejecutivo (ver art. 155 inc. 8 de la Const. Provincial).

Hay que tener en cuenta que el art. 233 de la Constitución Provincial establece que *"Es de competencia de las municipalidades y comisiones de fomento: …3. Establecer impuestos, tasas, contribuciones y percibirlos…"*. A su vez, la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Puerto Madryn en su art. 134, dispone: *"Son obligaciones y atribuciones del Departamento Ejecutivo: …6. Hacer recaudar los impuestos, tasas y contribuciones que correspondan a la Municipalidad de acuerdo a las Ordenanzas vigentes…"*. Esta norma está vinculada con la del art. 198 de la misma Carta, que dice: *"Constituyen recursos propios del Municipio, además de los que explícitamente enumere la Constitución Provincial: 1) La recaudación en ejercicio de las facultades tributarias que le son propias, de impuestos, tasas, contribuciones, derechos, aranceles, licencias, patentes, rentas y todo otro gravamen que imponga a la población"*. Y el complemento de estas disposiciones está constituido por lo dispuesto en el artículo 19 del Código Tributario Municipal de Puerto Madryn, que dice: *"El Departamento Ejecutivo y la Secretaría de Hacienda por intermedio de la Dirección General de Rentas tiene las siguientes facultades para el cumplimiento de sus funciones: a) Recaudar, calcular y/o fiscalizar los tributos de la Municipalidad de la ciudad de Puerto Madryn; b) Verificar las Declaraciones Juradas y todo otro elemento para establecer la situación de los contribuyentes o responsables; …h) Liquidar intereses, actualizaciones, recibir pagos totales o parciales, compensar, acreditar, imputar y disponer la devolución de las sumas pagadas demás; …m) Emitir boleta de deuda…"*.

Es fácil advertir que la función esencial de recaudación está asignada por la C.N. y por las respectivas constituciones provinciales a un órgano del

Estado y no está previsto en ellas la posibilidad de delegación o sustitución. Es por ello que ni siquiera el Poder Legislativo podría modificar una norma superior constitucional dictando una que se le oponga en este punto, ni tampoco puede el Poder Ejecutivo (provincial o municipal) delegar una atribución constitucional que hace a su competencia y que es irrenunciable.

La delegaciones de la función recaudatoria en manos privadas, ya sea a través de leyes, decretos o resoluciones, resultan cuestionables por oponerse al principio de competencia y, por ende, de legalidad, e implican incumplimiento por parte del Estado competente según la Constitución (conf. TOZZINI, G.I., ob. cit.).

E-) Hemos visto que la recaudación de tributos es una "función pública estatal" asignada a uno de los poderes del Estado por la Constitución. Esto nos conduce a analizar la diferencia entre *"función pública"* y *"servicio público"*.

La función pública -ya hemos dicho- no puede delegarse puesto que constituye el ejercicio por parte del Estado de una porción de poder atribuida al mismo, es una atribución constitucional indelegable que debe ejercerse por el interés general y por mandato constitucional. Mientras que los servicios públicos pueden ser privatizados por el Estado porque no hacen a la existencia o esencia del mismo.

La función pública se vincula con los cometidos esenciales del Estado, tales como dictar las leyes, administrar justicia, la seguridad interior y el cuidado de las fronteras, la recaudación, entre otros. Los servicios públicos se refieren a la actividad administrativa que satisface necesidades públicas que pueden ser, a su vez, esenciales o no (conf. TOZZINI, G.I., ob. cit.).

Dromi desarrolla las diferencias entre función pública y servicio público y caracteriza a la primera por referirse a los fines exclusivos del Estado y al segundo a fines concurrentes. Dice que las funciones públicas se caracterizan porque son de prestación estatal directa, mientras que los servicios públicos se refieren a prestaciones o servicios de interés comunitario, que no son de forzosa ejecución estatal directa (conf. DROMI, R., *"Derecho Administrativo"*, cit., pág. 109).

La lógica conclusión de lo hasta aquí analizado es que los servicios públicos pueden ser tercerizados o delegados para ser prestados por sujetos privados, pero las funciones públicas deben ser ejercidas por los órganos designados constitucionalmente y son indelegables, puesto que hacen al ejercicio mismo de la soberanía del Estado, tal como lo es la función pública de *recaudar* (conf. TOZZINI, G.I., ob. cit.).

F-) A modo de resumen de lo hasta aquí desarrollado y fundamentado, resulta procedente destacar que: **a)** la privatización de la recaudación tributaria no resulta viable puesto que se trata de una función indelegable e irrenunciable del Estado en todas las etapas, al ser una atribución constitucional; **b)** la retribución de un porcentaje a favor del recaudador privado se opone al destino del tributo, afecta la redistribución de ingresos a la sociedad; **c)** se corre el riesgo de que el recaudador privado se quede definitivamente con la base de datos del Estado y la utilice para lograr mejores condiciones de contratación, o bien venderla al mejor postor; **d)** con la contratación privada el Estado se ve imposibilitado de seguir una política coherente con sus fines, o bien corre el riesgo de que estos recaudadores adopten mecanismos o decisiones con grave daño social, por ejemplo subastas en supuestos de carenciados que se llevan a cabo igual sin medir las consecuencias sociales; **e)** si el contribuyente gana una repetición

por el tributo mal cobrado, el Estado debe devolver incluso el porcentaje no ingresado por ser retribución del prestador privado; **f)** la privatización se opone a la estrategia que el Estado quiera utilizar en la política tributaria; **g)** el interés privado de lucro se opone al fin de bien común del estado y **h)** se pone en riesgo el secreto fiscal al quedar datos relevantes en manos privadas (conf. TOZZINI, G.I., ob. cit.).

G-) Surge de fs. 298/y vta. que esta Alzada dispuso -como *"medida para mejor proveer"*- librar oficio a la Municipalidad de Puerto Madryn para que presente en autos el original o copia certificada de la totalidad de los convenios suscriptos por el municipio con la empresa P. S.A., de las respectivas ordenanzas municipales por las cuales se lo ratifica y de la Resolución N° 1827/13 S.H.. Lo requerido fue cumplimentado por el municipio según consta a fs. 302/321.

Conforme el contrato suscripto el día 19 de Junio de 2013 que tengo a la vista en este acto, *"La Municipalidad encomienda a P. S.A. los Servicios de verificación, determinación, liquidación, seguimiento, gestión de cobranza y ejecución judicial a los responsables de 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 Soporte de Antenas en jurisdicción Municipal"** y los respectivos cargos por incumplimiento a las obligaciones fiscales de dichos Tributos, establecidos en el Código Tributario Municipal y Ordenanzas Tarifarias vigentes, comprendiéndose en tales servicios el recupero de acreencias por todo el período no prescripto y futuros dentro del plazo estipulado en la cláusula CUARTA…"* (Cláusula Primera). Conforme lo convenido en la Cláusula Segunda, *"Los servicios… consistirán en: a) Detectar y relevar medios publicitarios y propagandísticos, y uso uy ocupación de espacios*

públicos, y las Estructuras soporte de Antenas y sus elementos irradiantes, en un todo de acuerdo con el Código Tributario vigente. b) Liquidar los derechos de publicidad y propaganda y uso y ocupación de espacios públicos, y tasas vinculadas a las Estructuras Soporte de Antenas, de acuerdo a las Ordenanzas Tarifarias vigentes. c) Emitir y distribuir, en tiempo y forma, las Actas de Constatación y Liquidaciones, con la firma del funcionario municipal designado y/o que se designe al efecto. d) Efectuar la gestión de cobranza y el seguimiento de la misma, en la faz administrativa. e) Efectuar la gestión de cobranza por mora u omisión, y en el caso que corresponda, determinar intereses, recargos y multas. f) Efectuar las intimaciones extrajudiciales con la firma del funcionario municipal designado, realizar la correspondiente notificación, y de proseguir la situación de falta de pago, confeccionar los "Certificados de Deuda" correspondientes para ser rubricados por los funcionarios con facultades para tal fin. g) Proponer los letrados que deberán realizar el cobro judicial por vía de apremio, donde los mismos actuarán como mandatarios de la Municipalidad. h) Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de lo establecido en el Código Tributario Municipal y Ordenanza Tarifaria vigentes".

En la Cláusula Quinta se pactó la ***"Contraprestación por los Servicios"*** y la misma dice: *"Como única retribución por los Servicios* ***"La Municipalidad"*** *abonará a* ***"L. E."*** *una suma de dinero equivalente al 40% (más I.V.A.) de aquello que efectivamente se recaude en estos tributos a partir de la firma del presente contrato…".* En lo que hace al ***Personal Afectado***, la Cláusula Octava ha previsto: *"A los efectos del mejor cumplimiento de los servicios…* ***"L. E."*** *aportará la asistencia y asesoramiento a través de personal idóneo que se desempeñará como agente municipal ad hoc; como así también, a través del o de los letrados que la misma determine; debiendo* ***"La Municipalidad"*** *otorgar el correspondiente poder para promover las actuaciones judiciales a que hubiere lugar. Dicho personal estará a cargo exclusivo de la empresa, no guardando relación de empleo alguna para con La Municipalidad y no teniendo derecho a*

reclamar suma alguna de dinero, bajo ningún concepto, a LA MUNICIPALIDAD… En ningún caso podrá interpretarse que el personal contratado para el desarrollo de los servicios goza de relación laboral directa o indirecta con LA MUNICIPALIDAD…".

Por último y en lo que aquí interesa, está previsto contractualmente que en el caso de iniciarse acción judicial contra un deudor, los letrados propuestos por ***"L. E."*** serán quienes actuarán como mandatarios de la Municipalidad (conf. Cláusula Décima Primera).

Ya hemos visto que el legislador local ha consagrado la regla y/o el principio general de la **indelegabilidad** de la función pública esencial de **la recaudación tributaria** que le compete al Departamento Ejecutivo Municipal, en su carácter de organismo fiscal o fisco, para hacer cumplir el Código Tributario Municipal y las Ordenanzas Fiscales complementarias.

No obstante ello, del contrato de Locación de Servicios que estoy analizando surge que **esa función pública esencial de recaudación tributaria se ha delegado en favor de una empresa privada absolutamente ajena a la Administración Pública Municipal**, cuando hemos visto ya que entre las facultades del Departamento Ejecutivo y de la Secretaría de Hacienda de la Municipalidad se encuentra la de recaudar, calcular y/o fiscalizar los tributos de la Municipalidad, liquidar intereses, actualizaciones, recibir pagos totales o parciales, compensar, acreditar, imputar y disponer la devolución de las sumas pagadas demás, emitir boleta de deuda, etc. (conf. art. 19 del Código Tributario).

A lo destacado corresponde agregar -según hemos visto precedentemente- que la Carta Orgánica del Municipio establece como *"Obligaciones y Atribuciones del Departamento Ejecutivo"* la de *"hacer recaudar los impuestos, tasas y contribuciones que correspondan a la Municipalidad de acuerdo a las Ordenanzas vigentes"* (conf. art. 134).

Como vemos, la normativa específica asignó la función pública esencial de recaudación tributaria al Departamento Ejecutivo que es quien tiene competencia material para cumplir las disposiciones del Código Tributario Municipal y las ordenanzas fiscales complementarias y, lo que es más importante aún es que **no ha previsto en ninguna de sus disposiciones la posibilidad de que el órgano competente pueda delegar los procedimientos de determinación y/o los procesos para obtener por vía coactiva el pago del tributo, en personas o empresas privadas** y ello se debe a que **tal proceder se opone a los principios de competencia en materia administrativa y de legalidad en materia tributaria**.

Dentro de estas consideraciones, cabe señalar que la CSJN señaló que una de las consecuencias del principio de legalidad consiste en inhabilitar a la Administración Fiscal a transar o remitir cargas impositivas, lo cual impide presumir renunciar a la percepción de éstas (conf. Fallos: 316:2832).

Siendo ello así y aun cuando el tributo que pretende cobrarse hubiese sido debidamente creado por ley u ordenanza municipal, para que pueda ser efectivamente percibido, tiene que ser cobrado, de modo que el cobro, o la persecución del cobro es una facultad indelegable e inherente al principio de la legalidad tributaria.

Precisamente, a tenor de las previsiones legales citadas, la doctrina especializada coincide en sostener que la "determinación de oficio" es un procedimiento de rígido sometimiento de la potestad administrativa al principio de legalidad, con exclusión absoluta de toda discrecionalidad, no previendo su normativa libertad de elección entre varios resultados posibles, requiriendo por el contrario una solución única, de modo tal que la Administración Fiscal debe llevar a cabo el acto de determinación procurando seguir un trámite que cumpla en la mejor medida posible el doble objetivo de recaudación eficaz y derechos individuales garantizados

(ver VILLEGAS, H.B., *"Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario"*, Depalma, Bs.As., 1992, 5ª. edic., págs. 325 y sigs.).

En lo que hace al principio de "legalidad" al que antes hiciera referencia aquí, Spisso enseña que el cometido de fiscalizar, verificar y recaudar la renta fiscal no pareciera susceptible de delegarse en personas ajenas a la Administración, en tanto la gestión perceptora de tributos constituye una responsabilidad indeclinable del Estado para satisfacer la exigencia constitucional de que todas las personas, en proporción a su capacidad económica, contribuyan al sostenimiento del Estado. Ello hace que se vea con disfavor la delegación de funciones de control y fiscalización de las obligaciones tributarias que se identifican con la función pública, ya que solo la actuación indeclinable del Estado, por medio de sus órganos gestores, con capacitación técnica, estructuración jerárquica, pautas uniformes y control de legalidad, puede construir y afianzar la certeza, la seguridad jurídica y la previsibilidad de una acción estatal unívoca y transparente, sin ánimo de persecución ni privilegios y respetando los derechos fundamentales de los obligados a contribuir.

Por otra parte, la privatización de las funciones de determinación y fiscalización del crédito fiscal entra en conflicto con el secreto fiscal que consagran las leyes respecto de las informaciones brindadas por los contribuyentes en cumplimiento de obligaciones fiscales (conf. SPISSO, R.R., *"Acciones y Recursos en materia Tributaria"*, Lexis Nexis, Bs.As., 2005, págs. 369/370).

H-) En mi opinión, de acuerdo a las pautas legales, jurisprudenciales y doctrinarias expuestas precedentemente, surge evidente que el procedimiento administrativo que condujo a la determinación de oficio de una deuda a cargo de la parte actora por Derechos de Publicidad y

Propaganda según Detalles de Medios oportunamente confeccionados (DISPOSICION N° 0048/2014) que fuera notificada a la parte actora el 18/09/2014 y la RESOLUCION N° 0017/15 del Sr. Intendente Municipal por la cual se rechazó el recurso de apelación interpuesto por la aquí actora, ratificó la determinación tributaria en concepto de Canon por Publicidad y Propaganda e intimó su pago en el término de diez días, no se adecuaron a las previsiones de la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Puerto Madryn, el Código Tributario Municipal y la Ley XVI N° 46.

I-) Tengo presente a lo largo de todo mi análisis que el **Contrato de Locación de Servicios** suscripto por la Municipalidad demandada fue acompañado a estos autos por dicha parte. Por lo tanto, nadie puede dudar de su pleno reconocimiento. Por otra parte y a mayor abundamiento, esta contratación fue expresamente ratificada en todos sus términos mediante el dictado de la **ORDENANZA N° 8570/2013** del 31 de Octubre de 2013, promulgada por el Sr. Intendente Municipal mediante **RESOLUCION N° 1802/13 I.** del 04 de Noviembre de 2013, cuyas copias auténticas presentara el Municipio demandado en estos autos (conf. fs. 308/309).

J-) Finalmente y **s**in perjuicio de lo hasta aquí desarrollado, me interesa remarcar lo previsto en la **"Cláusula Octava. Personal Afectado"** del contrato en cuestión y que mencionara anteriormente en este voto. La misma dice: *"A los efectos del mejor cumplimiento de los servicios…,* ***"L. E." aportará la asistencia y asesoramiento a través de personal idóneo que se desempeñará como agente municipal ad hoc;*** *como así también, a través del o de los letrados que la misma determine; debiendo* ***"La Municipalidad"*** *otorgar el correspondiente poder para promover las actuaciones judiciales a que hubiere*

lugar. ***Dicho personal estará a cargo exclusivo de la empresa, no guardando relación de empleo alguna para con La Municipalidad y no teniendo derecho a reclamar suma alguna de dinero, bajo ningún concepto, a LA MUNICIPALIDAD. "L. E." será directa, exclusiva y plenamente responsable de la conducta, moralidad y desempeño de todo el personal bajo su dependencia y todo aquel que sin ser de su dependencia, haya afectado a la prestación de sus servicios…"La E." será la única responsable del pago al personal que aporte para la prestación del servicio, de las remuneraciones, cargas sociales, indemnizaciones, accidentes de trabajo y cualquier otra erogación que se produzca como consecuencia de la relación laboral, debiendo responder ante las demandas que pudieran suscitarse. En ningún caso podrá interpretarse que el personal contratado para el desarrollo de los servicios goza de relación laboral directa o indirecta con LA MUNICIPALIDAD…"*
(el resaltado me pertenece).

Frente a los claros términos contractuales, encontramos el texto de la **RESOLUCION N° 1827/13 S.H.** cuya copia presentara también en autos la demandada (conf. fs. 310/311), mediante la cual se habilitan como

verificadores municipales de elementos publicitarios a las personas que se detallan en el ANEXO I de la misma, quienes pertenecen a la empresa P. S.A. (conf. art. 1°). En los Considerandos de esta Resolución se dice expresamente que *"…resulta 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 P. S.A., ni creen relación laboral alguna con la Municipalidad de Puerto Madryn****"* (resaltado propio). Con lo cual es a todas luces evidente que las personas que realizaron las constataciones o verificaciones **no eran agentes ni funcionarios públicos**

municipales sino personal dependiente de P. S.A. que es una empresa privada.

Además, en el artículo 3° de esta Resolución se dice muy claramente que *"Dichos verificadores,* ***tendrán funciones y atribuciones asimilables a las de un inspector municipal…"***, con lo cual queda claramente determinado que dichas personas **no eran "inspectores municipales" sino que eran dependientes de la empresa P. S.A.** (privada) y se les otorgaron funciones y atribuciones asimilables a las de un inspector municipal pero sin perder su carácter de dependientes de la empresa privada y sin que se generara ninguna vinculación con la Municipalidad. El análisis realizado me permite afirmar que el dictado de la **RESOLUCION N° 1827/13** no significó investir de la calidad de agentes públicos a las personas que allí se mencionan (conf. Cám.Cont.Adm. N° 2 de Rosario, 07/05/2015, in re *"Neumáticos Goodyear S.R.L. c/ Municipalidad de Las Rosas s/ Recurso Contencioso Administrativo"*, LLOnline: AR/JUR/88464/2015).

Por lo tanto, es de toda evidencia que **las actuaciones tributarias fueron realizadas por personas que ninguna vinculación tenían con el Municipio demandado y, por supuesto, lejos estaban de ser funcionarios o agentes municipales**. En razón de lo expuesto y fundamentado, tengo en claro que la Administración demandada no ha hecho un correcto uso de sus facultades tributarias ni ha aplicado en debida forma las disposiciones del Código Tributario Municipal y de la Carta Orgánica de la Ciudad de Puerto Madryn.

A esta altura de las consideraciones, no solo consta que la accionada ha suscripto el Contrato de Locación de Servicios con la empresa P. S.A. sino que de dicho instrumento -obrante en autos- surge que el Municipio encomendó a la misma *"los Servicios de verificación, determinación, liquidación, seguimiento, gestión de cobranza y ejecución judicial a los*

responsables de 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 Soporte de Antenas en jurisdicción Municipal" y los respectivos cargos por incumplimiento a las obligaciones fiscales de dichos Tributos, establecidos en el Código Tributario Municipal y Ordenanzas Tarifarias vigentes, comprendiéndose en tales servicios el recupero de acreencias por todo el período no prescripto y futuros…" (conf. cláusula Primera del contrato). Por lo tanto, ha quedado acreditado que todas las funciones **"encomendadas"** por la Municipalidad a una empresa privada son las que legalmente se encuentran sometidas a su competencia, con lo cual es indiscutible que ha existido **una tercerización o delegación de funciones que le son propias e indelegables**, según hemos visto supra.

Probado como se encuentra que el procedimiento administrativo lo fue con deliberada inobservancia de lo expresamente reglado en los artículos 134 inc. 6) y 198 inc. 1) de la Carta Orgánica de la Ciudad de Puerto Madryn, el art. 78 y concs. de la Ley XVI N° 46, el art. 19 incs. a), b), h), m) y concs. del Código Tributario Municipal y el art. 233, inc. 3 de la Constitución de la Provincia, a los que imperativamente debía ceñirse la Administración demandada y probado como se encuentra que la Administración delegó funciones, por principio, indelegables, los actos administrativos impugnados se exhiben viciados de nulidad absoluta e insanable (conf. Cám.Cont.Adm.N° 2 de Rosario, 07/05/2015, cit.).

Lo expuesto, en mi opinión, es suficiente a los fines de declarar procedente la demanda, correspondiendo decretar la **nulidad de la DISPOSICION N° 0048/14 D.G.R. de la Municipalidad de Puerto Madryn, de la RESOLUCION N° 17/15 del Sr. Intendente de Puerto Madryn en el Expediente. N° 00070/14 EPP 00071 y de todos los actos previos que ésta**

confirma. Así lo voto.

5 – <u>Imposición de costas</u>

Procede imponer las costas del proceso a la parte demandada en su condición de vencida (art. 69 CPCC).

Con respecto a la regulación de los honorarios de los letrados intervinientes resulta procedente lo propuesto en el voto precedente por la Sra. Jueza María Inés de Villafañe en virtud de ajustarse ello a las pautas aplicables de la Ley Arancelaria (conf. arts. 2, 5, 6, 8, 37 y concs.).

<u>A LA PRIMERA CUESTION</u>, el Sr. Juez de Cámara Dr. Heraldo Enrique Fiordelisi vota por la **AFIRMATIVA**.

<u>A LA SEGUNDA CUESTIÓN</u>, 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 C. y M. Q. S.A.I.C.A., decretando la nulidad de la Resolución N° 17/ 15 y de su antecedente la Disp. 48/14 de la Dirección de Rentas Municipal y de todos los actos previos que esta confirma.
2) **IMPONER** las costas al demandado vencido (art. 69 CPCC). **REGULAR** los honorarios de los Abs. S. L. F. y V. A. F. en conjunto y proporción de ley, en el 18 %, 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 CUESTION, el Sr. Juez de Cámara Dr. Heraldo Enrique Fiordelisi, dijo:

El pronunciamiento que corresponde dictar es el propuesto por la Sra. Jueza María Inés de Villafañe, expresión de la decisión del Cuerpo que se ha formado al tratar la primera cuestión.

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

Puerto Madryn, de mayo de 2020.

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 C. y M. Q. S.A.I.C.A., decretando la nulidad de la Resolución N° 17/ 15 y de su antecedente la Disp. 48/14 de la Dirección de Rentas Municipal y de todos los actos previos que esta confirma.

2) IMPONER las costas al demandado vencido (art. 69 CPCC). **REGULAR** los honorarios de los Abs. S. L. F. y V. A. F. en conjunto y proporción de ley, en el 18 %, 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 y NOTIFIQUESE.

REGISTRADA BAJO EL N° /20.SDCA.